



## Ficha Técnica

**Título** Relatório Anual do QREN :: I :: 2008

**Edição** Comissão Técnica de Coordenação do QREN

**Data de Edição** Outubro de 2009

**Registo ISBN** 978-989-8332-02-8

Informação disponível em [www.qren.pt](http://www.qren.pt)

Esta publicação é financiada pela União Europeia – Programa Operacional Assistência Técnica FEDER 2007-2013

## Lista de Siglas e Abreviaturas

**ADL** – Associação de Desenvolvimento Local  
**AMA** – Agência para a Modernização Administrativa  
**AML** – Área Metropolitana de Lisboa  
**AMP** – Área Metropolitana do Porto  
**ANPC** – Autoridade Nacional de Protecção Civil  
**AP** – Administração Pública  
**APAV** – Associação Portuguesa de Apoio à Vítima  
**ARDU** – Acções de Regeneração e Desenvolvimento Urbano  
**art.º** – artigo  
**BdP** – Banco de Portugal  
**BCE** – Banco Central Europeu  
**CAE** – Comissão de Aconselhamento Estratégico  
**CCDR** – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional  
**CE** – Comissão Europeia  
**CIG** – Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género  
**CIS** – *Community Innovation Surveys*  
**CMC** – Comissão Ministerial de Coordenação  
**CNO** – Centro Novas Oportunidades  
**COCOF** – Comité de Coordenação dos Fundos (CE)  
**CRIL** – Circular Regional Interna de Lisboa  
**CRIPS** – Circular Regional Interna da Península de Setúbal  
**CTC / CTC QREN** – Comissão Técnica de Coordenação QREN  
**DG BUDGET** – Direcção-Geral do Orçamento da CE  
**DG EMPREGO** – Direcção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Igualdade de Oportunidades da CE  
**DG REGIO** – Direcção-Geral de Política Regional da CE  
**DGIE** – Direcção-Geral de Infra-Estruturas e Equipamentos (MAI)  
**DGPJ** – Direcção-Geral da Política de Justiça  
**DL da Governação do QREN** – Decreto-Lei n.º 312/2007, de 17 de Setembro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 74/2008, de 22 de Abril e alterado pelo Decreto-Lei n.º 99/2009, de 28 de Abril  
**e.g.** – por exemplo (*exempli gratia*)  
**EEC** – Estratégias de Eficiência Colectiva  
**EFA** – Educação e Formação de Adultos  
**ESPON** – European Spatial Planning Observation Network  
**FBCF** – Formação Bruta de Capital Fixo  
**FC** – Fundo de Coesão  
**FCT** – Fundação para a Ciência e Tecnologia  
**FEADER** – Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural  
**FEDER** – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional  
**FEP** – Fundo Europeu das Pescas  
**FMI** – Fundo Monetário Internacional  
**FSE** – Fundo Social Europeu  
**GEE** – Gabinete de Estratégia e Estudos (MEI)  
**GOP** – Grandes Opções do Plano  
**GPEARI** – Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais  
**I&D** – Investigação e Desenvolvimento  
**I&DT** – Investigação e Desenvolvimento Tecnológico  
**IC** – Itinerário Complementar  
**IEFP** – Instituto do Emprego e Formação Profissional  
**IFDR, I.P.** – Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional  
**IGF** – Inspeção-Geral de Finanças  
**IGFSE, I.P.** – Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu  
**IIE** – Iniciativa para o Investimento e o Emprego  
**INE, I.P.** – Instituto Nacional de Estatística  
**Inofo** – Instituto para Inovação na Formação  
**IPSS** – Instituição Particular de Solidariedade Social  
**MAOTDR** – Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional  
**MAI** – Ministério da Administração Interna  
**MEI** – Ministério da Economia e da Inovação  
**MFAP** – Ministério das Finanças e da Administração Pública  
**M€** – Milhões de Euros  
**NET AEV** – *Net Advertising Equivalent Value*  
**NUTS** – Nomenclaturas de Unidades Territoriais para Fins Estatísticos  
**OCDE** – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico  
**OE** – Orçamento de Estado  
**ONG** – Organização Não Governamental  
**p.p.** – pontos percentuais  
**PAIES** – Programa de Apoio ao Investimento em Equipamentos Sociais  
**PARES** – Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais  
**PERSU II** – Plano Estratégico para os Resíduos Sólidos Urbanos II  
**PCT** – Pólo de Competitividade e Tecnologia  
**PDR** – Plano de Desenvolvimento Regional  
**PGA** – Plano Global de Avaliação do QREN e dos PO  
**PIB** – Produto Interno Bruto  
**PISA** – *Programme for International Student Assessment*  
**PME** – Pequena e Média Empresa  
**PNACE** – Programa Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego  
**PNAI** – Plano Nacional de Acção para a Inclusão  
**PNPOT** – Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território  
**PO** – Programa Operacional  
**PO AP** – Programa Operacional da Administração Pública (QCA III)  
**PO SI** – Programa Operacional da Sociedade da Informação (QCA III)  
**PO CI** – Programa Operacional da Ciência e Inovação (QCA III)  
**PO FC** – Programa Operacional Factores de Competitividade (COMPETE)  
**PO PH** – Programa Operacional do Potencial Humano  
**PO SI** – Programa Operacional da Sociedade da Informação (QCA III)  
**PO VT** – Programa Operacional Valorização do Território  
**PPP** – Paridade de Poder de Compra (*Purchasing Power Parity*)  
**PRACE** – Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado  
**PRASD** – Programa de Recuperação de Áreas e Sectores Deprimidos  
**PRIME** – Programa de Incentivos à Modernização da Economia (QCA III)  
**PRODEP** – Programa de Desenvolvimento Educativo para Portugal (QCA III)  
**PRODER** – Programa de Desenvolvimento Rural  
**PROINOV** – Programa Integrado de Apoio à Inovação  
**PROT** – Plano Regional de Ordenamento do Território  
**PROVERE** – Programa de Valorização Económica de Recursos Endógenos  
**PRU** – Parceria para a Regeneração Urbana  
**PSI** – *Portuguese Stock Index*  
**QCA III** – Quadro Comunitário de Apoio III (2000-2006)  
**QREN** – Quadro de Referência Estratégico Nacional (2007-2013)  
**R. A.** – Região(ões) Autónoma(s)  
**RCM** – Resolução do Conselho de Ministros  
**RIAC** – Rede Integrada de Apoio ao Cidadão  
**RSU** – Resíduos Sólidos Urbanos  
**RUB** – Resíduos Urbanos Biodegradáveis  
**RUCI** – Rede Urbana para a Competitividade e Inovação  
**RVCC** – Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências  
**SAFPRI** – Sistema de Apoio ao Financiamento e Partilha de Risco da Inovação  
**SAMA** – Sistema de Apoios à Modernização Administrativa  
**SCT** – Sistema Científico e Tecnológico  
**SI** – Sistema de Incentivos  
**SI I&DT** – Sistema de Incentivos à Investigação e Desenvolvimento Tecnológico nas Empresas  
**SI Inovação** – Sistema de Incentivos à Inovação  
**SI PME** – Sistema de Incentivos à Qualificação e Internacionalização de PME  
**SIRESP** – Sistema Integrado de Redes de Emergência e Segurança de Portugal  
**TETRA** – *Terrestrial Trunked Radio*  
**TIC** – Tecnologias de Informação e Comunicação  
**TVH** – Taxa de variação homóloga  
**UCMA** – Unidade de Coordenação da Modernização Administrativa  
**UE** – União Europeia  
**UMIC** – Agência para a Sociedade do Conhecimento IP  
**USF** – Unidade de Saúde Familiar  
**VAB** – Valor Acrescentado Bruto

# Índice geral

Índice geral	1
Índice de quadros e figuras	2
<b>APRESENTAÇÃO</b>	<b>4</b>
<b>1 ENQUADRAMENTO</b>	<b>7</b>
1.1 Objectivos do relatório	8
1.2 O papel da monitorização do QREN	9
1.3 O QREN: estrutura operacional, regiões de intervenção e recursos	11
1.4 Áreas prioritárias de intervenção	15
<b>2 O CONTEXTO DA EXECUÇÃO DO QREN</b>	<b>21</b>
2.1 O contexto socioeconómico em 2008	22
2.2 Principais desenvolvimentos do contexto socioeconómico no 1º semestre de 2009	29
2.3 O período final do QCA III: implicações para a execução do QREN	31
<b>3 PRIMEIRO BALANÇO GLOBAL DO QREN</b>	<b>35</b>
3.1 Factores críticos na implementação do QREN	36
3.2 A consolidação do modelo de governação	39
3.2.1 A gestão	42
3.2.2 O sistema de certificação	45
3.2.3 A coordenação técnica e a monitorização estratégica, operacional e financeira	45
3.2.4 O sistema de auditoria e a estratégia de auditoria do QREN	48
3.2.5 O acompanhamento e o aconselhamento estratégico	52
3.2.6 Os mecanismos de promoção da avaliação e da comunicação	52
3.3 O QREN no terreno operacional	53
3.3.1 Balanço de um ano de candidaturas	55
3.3.2 O processo de selecção e a selectividade	60
3.3.3 Primeiros resultados financeiros e operacionais	63
3.4 As respostas do QREN aos constrangimentos estruturais do país	86
3.4.1 Aumentar e melhorar a qualificação inicial	88
3.4.2 Aumentar e melhorar a qualificação de activos adultos	92
3.4.3 Alterar o padrão de especialização	98
3.4.4 Estimular estratégias de criação de valor nas empresas (especialmente micro e PME)	103
3.4.5 Promover a inclusão social de grupos específicos por via do emprego	107
3.4.6 Combater a persistência de dinâmicas de desigualdade de género	111
3.4.7 Qualificar as cidades e o sistema urbano	117
3.4.8 Consolidar padrões ambientais elevados	123
3.4.9 Aumentar a eficiência da governação	130
3.4.10 Promover a cooperação institucional	136
3.5 A dimensão territorial das intervenções apoiadas pelo QREN	144
3.6 O contributo do QREN para o Plano Nacional de Reforma	152
3.7 QREN, fundos e PO: uma nova geração de actividades de comunicação	157
<b>4 O QREN NA NOVA SITUAÇÃO ECONÓMICA</b>	<b>165</b>
4.1 A relevância de um quadro de investimento público plurianual e estratégico num contexto de crise	166
4.2 As medidas adoptadas e os seus resultados	167
<b>5 OS DESAFIOS FUTUROS</b>	<b>173</b>
5.1 As perspectivas operacionais para 2009: síntese dos PO e por área funcional	174
5.2 A experiência do QREN ao serviço do debate sobre o futuro da Política de Coesão	177
<b>6 SÍNTESE CONCLUSIVA E CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>183</b>
<b>ANEXOS</b>	
Anexo I: Transição QCA III - QREN por Autoridade de Gestão do QREN	192
Anexo II: Regulamentos específicos dos PO QREN	193
Anexo III: Indicadores conjunturais de Monitorização - Síntese do boletim informativo nº 4	200
Anexo IV: Grandes Projectos a apresentar à Comissão Europeia em 2009	211

# Índice de quadros e figuras

Quadro 1: Programação financeira do QREN	13
Quadro 2: Tipologia de Estados-Membros segundo a afectação dos seus territórios aos objectivos da Política de Coesão	17
Quadro 3: Modelo de governação do QREN	41
Quadro 4: Balanço do processo de selecção por PO, até final de 2008	56
Quadro 5: Candidaturas aprovadas por PO, até final de 2008	59
Quadro 6: Indicadores do processo de selecção e aprovação das candidaturas por PO, até final de 2008	61
Quadro 7: Eixos prioritários com maiores níveis de compromisso, até final de 2008	65
Quadro 8: Níveis de compromisso por PO até final de 2008 face à programação de 2007 e de 2008	66
Quadro 9: Execução (despesa validada e pagamentos) e indicadores financeiros por fundo e por PO, até final de 2008	67
Quadro 10: Eixos prioritários com maiores níveis de execução, até final de 2008	68
Quadro 11: Aprovação e execução por agenda temática, até final de 2008	71
Quadro 12: Candidaturas aprovadas no âmbito dos PO FEDER e FC por agenda e tipo de operação, até final de 2008	72
Quadro 13: Grandes Projectos notificados à Comissão Europeia, até final de 2008	75
Quadro 14: Grandes Projectos apresentados à Comissão Europeia, até 31 de Agosto de 2009	76
Quadro 15: Participantes abrangidos pelas tipologias de intervenção dos PO FSE, até final de 2008	81
Quadro 16: Participantes abrangidos pelas tipologias de intervenção dos PO FSE segundo o género, até final de 2008	83
Quadro 17: Candidaturas e fundo aprovados no âmbito de investimentos na rede de estabelecimentos de ensino pré-escolar, básico, secundário e profissional, até final de 2008	91
Quadro 18: Pólos de Competitividade e Tecnologia e Outros Clusters reconhecidos como EEC	140
Quadro 19: PROVERE reconhecidos como EEC, por região	140
Quadro 20: Distribuição regional dos fundos comprometidos por PO Temático, até final de 2008	147
Quadro 21: Fundo aprovado e executado em tipologias relevantes para a Estratégia de Lisboa renovada ( <i>earmarking</i> ) por objectivo, até final de 2008	155
Quadro 22: Fundo aprovado e executado em tipologias relevantes para a Estratégia de Lisboa renovada ( <i>earmarking</i> ) por tema prioritário, até final de 2008	156
Quadro 23: Fundo aprovado e executado em tipologias relevantes para a Estratégia de Lisboa renovada ( <i>earmarking</i> ) por PO, até final de 2008	157
<hr/>	
Figura 1: Elegibilidade das regiões portuguesas NUTS II aos objectivos da Política de Coesão 2007-2013	14
Figura 2: Comparação das cinco principais áreas de intervenção do QREN com o QCA III, em percentagem do total da dotação de fundos	16
Figura 3: Comparação das cinco principais áreas de intervenção do QREN em Portugal com a média da UE, em percentagem do total da dotação de fundos	17
Figura 4: Comparação das principais áreas de intervenção do QREN em Portugal com diferentes grupos de países da UE, em percentagem do total da dotação de fundos	18
Figura 5: Crescimento real do PIB na UE, EUA, Japão, Brasil, Rússia, Índia e China (2008)	22
Figura 6: Evolução real trimestral do PIB em Portugal	22
Figura 7: Contributos dos componentes na óptica da despesa para a variação trimestral homóloga do PIB	23
Figura 8: Evolução do preço do barril de petróleo Brent na Europa e da taxa de câmbio dólar/euro	24
Figura 9: Evolução da taxa de juro de referência do BCE e da Euribor	24
Figura 10: Evolução das exportações, importações e do saldo da balança comercial	25
Figura 11: Evolução das componentes de investimento	25
Figura 12: Evolução das taxas de juro nos novos empréstimos a empresas e particulares	26
Figura 13: Evolução das taxas de variação anual dos créditos concedidos a empresas e particulares	26
Figura 14: Evolução trimestral do emprego e do desemprego	27
Figura 15: Evolução mensal do desemprego inscrito	27
Figura 16: Evolução trimestral da taxa de desemprego por regiões NUTS II, 2008	28
Figura 17: Desemprego inscrito por região, no final de 2007 e 2008	28
Figura 18: Evolução dos indicadores conjunturais para a economia portuguesa	29
Figura 19: Previsões para a economia portuguesa, 2009	30
Figura 20: Desemprego inscrito por região, no final de 2008 e Julho de 2009	30
Figura 21: Evolução da execução dos fundos da Política de Coesão	31
Figura 22: Evolução da taxa de compromisso do QREN e dos fundos, 2008 e 2009	33
Figura 23: Intervenientes na gestão do QREN, no quadro do seu modelo de governação (nível técnico)	44
Figura 24: Funções da Autoridade de Auditoria	49
Figura 25: Sistema de Auditoria ao longo do período de programação do QREN	50
Figura 26: Investimento médio das candidaturas aprovadas e volume de aprovações por PO, até final de 2008	58
Figura 27: Análise da selectividade por PO, até final de 2008	63
Figura 28: Taxas de compromisso por PO, até final de 2008	64
Figura 29: Distribuição do fundo executado por PO, no total da execução registada até final de 2008	67
Figura 30: Fundo aprovado por agenda temática e por tipologias, até final de 2008	70
Figura 31: Taxas de co-financiamento da programação e registadas nas aprovações, por fundo e PO, até final de 2008	73
Figura 32: Distribuição geográfica (NUTS II) dos investimentos aprovados por agenda, até final de 2008	74
Figura 33: Incentivos directos ao investimento das PME (projectos contratados), até final de 2008	78
Figura 34: <i>Start-ups</i> apoiadas (projectos contratados), até final de 2008	79
Figura 35: Projectos de investigação e desenvolvimento contratados, até final de 2008	80
Figura 36: Projectos contratados na área da sociedade de informação, até final de 2008	80
Figura 37: Projectos contratados na área da educação, até final de 2008	83
Figura 38: Projectos de reabilitação urbana contratados, até final de 2008	84
Figura 39: Esquema do processo de monitorização estratégica	87

Figura 40: Taxa de abandono escolar precoce no contexto europeu e regional	88
Figura 41: Indicadores de desempenho relativo de Portugal no domínio da qualificação inicial, 2006	89
Figura 42: Evolução da taxa de participação no ensino da população entre 15 e 19 anos de idade	89
Figura 43: Distribuição dos participantes abrangidos e do fundo comunitário (executado) destinado à qualificação inicial por tipo de cursos realizados, até final de 2008	90
Figura 44: Distribuição regional dos participantes abrangidos e do fundo comunitário (executado) destinado a cursos de qualificação inicial realizados, até final de 2008	91
Figura 45: Evolução da proporção de população entre 25 e 64 anos que concluiu, pelo menos, o ensino secundário no contexto europeu e regional	93
Figura 46: Evolução da proporção da população entre 25 e 64 anos com formação superior no contexto nacional e regional	94
Figura 47: Proporção da população com idade entre 25 e 64 anos que participa em actividades de educação e formação no contexto europeu e regional	95
Figura 48: Distribuição dos participantes abrangidos e do fundo comunitário (executado) destinado à qualificação de activos por tipologia de intervenção, até final de 2008	96
Figura 49: Distribuição regional do fundo comunitário (executado) destinado às diferentes tipologias de qualificação de activos, até final de 2008	97
Figura 50: Comparação da distribuição do emprego por sectores de actividade económica de Portugal face à UE	98
Figura 51: Comparação da distribuição do emprego por sectores segundo a intensidade tecnológica de Portugal face à UE	98
Figura 52: Evolução das saídas de produtos transformados por grau de intensidade tecnológica	99
Figura 53: Evolução da balança de pagamentos tecnológica	100
Figura 54: Evolução das despesas em actividades de I&D nas empresas	100
Figura 55: Distribuição regional dos projectos aprovados no âmbito do SI I&DT, 2008	102
Figura 56: Distribuição regional do fundo comunitário comprometido no âmbito do SI I&DT, 2008	102
Figura 57: Distribuição regional dos projectos aprovados e respectivo fundo comunitário no âmbito dos incentivos ao empreendedorismo qualificado, 2008	102
Figura 58: Comparação do rácio VAB (em PPP)/emprego nos sectores da indústria transformadora de Portugal face à UE	104
Figura 59: Indicadores de desempenho relativo português no domínio da inovação	104
Figura 60: Distribuição regional dos projectos aprovados e respectivo fundo comunitário no âmbito dos Sistemas de Incentivos à Qualificação e Internacionalização de PME e Inovação, 2008	105
Figura 61: Evolução da proporção de desempregados há mais de um ano no total de desempregados	108
Figura 62: Evolução da taxa de desemprego para alguns grupos com dificuldades de acesso ao emprego	108
Figura 63: Inclusão social de grupos vulneráveis por via do emprego: exemplos de apoios específicos no âmbito do QREN, 2008	109
Figura 64: Diferença no ganho médio mensal entre homens e mulheres por actividade económica, 2006	112
Figura 65: Proporção das mulheres e homens nalguns domínios de constrangimento ao nível da igualdade, 2008	113
Figura 66: Combate à persistência de dinâmicas de desigualdade de género: exemplos de apoios específicos no âmbito do QREN, 2008	115
Figura 67: Distribuição das pessoas abrangidas pelas intervenções apoiadas pelo FSE segundo o género pelas principais áreas de intervenção, até final de 2008	116
Figura 68: Nível de policentrismo na Europa, 2005	118
Figura 69: População residente em cidades, por escalão de dimensão, 2006	119
Figura 70: Dotação a concurso nos instrumentos que promovem a qualificação das cidades e do sistema urbano, até final de 2008	120
Figura 71: Dotação a concurso no âmbito das PRU, até final de 2008	121
Figura 72: Projectos aprovados e média de FEDER comprometido por PRU, 2008	121
Figura 73: Mapa de risco na orla costeira	125
Figura 74: Evolução do tratamento e destino final dos RSU em Portugal Continental	127
Figura 75: Dotação a concurso em tipologias de ambiente, até final de 2008	129
Figura 76: Indicadores de disponibilização e utilização do governo electrónico	131
Figura 77: Indicadores de formação de Recursos Humanos em TIC	131
Figura 78: Nº de dias necessários para abertura de uma empresa e para registo de propriedades	132
Figura 79: Evolução do volume de processos pendentes nos tribunais judiciais de 1ª Instância	132
Figura 80: Distribuição regional das operações aprovadas no âmbito do SAMA, 2008	134
Figura 81: Distribuição regional das operações de qualificação dos profissionais da Administração Pública, 2008	135
Figura 82: Proporção de empresas com actividades de cooperação no total de empresas inovadoras, 2002-2004	137
Figura 83: Instrumentos de política para cooperação institucional no âmbito do QREN	138
Figura 84: Distribuição regional dos fundos comprometidos, até final de 2008	146
Figura 85: Intensidades regionais de apoio inerentes aos fundos comprometidos, até final de 2008	146
Figura 86: Intensidades de apoio nas regiões do objectivo Convergência do Continente inerentes aos fundos comprometidos nos PO Temáticos, até final de 2008	148
Figura 87: Intensidades regionais (NUTS III) de apoio inerentes aos fundos comprometidos no âmbito dos PO Regionais do Continente, até final de 2008	149
Figura 88: Intensidades regionais (NUTS II) de apoio inerentes aos fundos executados no âmbito do PO PH por tipologia, até final de 2008	150
Figura 89: Intensidades regionais (NUTS III) de apoio inerentes aos fundos executados no âmbito do PO PH, até final de 2008	151
Figura 90: Matriz de articulação entre os domínios prioritários do Plano Nacional de Reforma 2008-2010 e as prioridades estratégicas do QREN	153
Figura 91: Fundo comprometido por domínio prioritário do Plano Nacional de Reforma 2008-2010, até final de 2008	154
Figura 92: Logótipos dos órgãos de governação do QREN	158
Figura 93: Exemplos de suportes de comunicação do QREN	159
Figura 94: Acções de Comunicação QREN, até ao final de 2008: os grandes números	159
Figura 95: Evolução mensal do <i>Net Advertising Equivalent Value</i> , 2008	160
Figura 96: Favorabilidade do <i>Net Advertising Equivalent Value</i> , 2008	161

## Apresentação

A gestão e monitorização estratégica das intervenções apoiadas pelos fundos comunitários da Política de Coesão da União Europeia (UE) constitui um dos cinco princípios orientadores do Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013 (QREN). Este princípio procura garantir a prossecução eficiente e eficaz do desígnio e da orientação estratégica definidos no QREN, propiciando condições para que a selecção de candidaturas aos Programas Operacionais (PO) e a concretização dos projectos contribuam para as metas e prioridades estabelecidas.

Em coerência com esse princípio, no âmbito do modelo de governação do QREN<sup>1</sup> foi estabelecido um conjunto exigente de disposições em matéria de monitorização do QREN e dos PO, com realce para a produção de relatórios anuais de monitorização do QREN e de relatórios anuais de execução dos PO<sup>2</sup>, assumindo o dever de prestar contas, informando de forma sistemática e activa sobre a implementação do QREN e divulgando os resultados da aplicação dos fundos comunitários em Portugal.

No que respeita aos relatórios anuais de monitorização do QREN, foi observado o princípio de a Comissão Técnica de Coordenação (CTC) do QREN assegurar a coordenação da monitorização estratégica, exercida pelo Observatório do QREN, com a monitorização operacional e financeira, exercida pelo IFDR, nas matérias relativas às operações co-financiadas pelo FEDER e pelo Fundo de Coesão, e pelo IGFSE, no quadro das operações apoiadas pelo FSE (alínea b) do n.º 1 do artigo 7.º do modelo de governação do QREN). Atendendo à necessidade de assegurar a articulação coerente entre os diferentes instrumentos de reporte anual sobre a implementação do QREN (e dos respectivos PO), às competências da CTC e aos ganhos de eficácia e eficiência decorrentes de uma solução integrada, foi estabelecido, em Setembro de 2008, no seio desta comissão, a elaboração de um relatório anual conjunto, que contemplasse as perspectivas da:

- Monitorização operacional e financeira global do QREN, sob responsabilidade do IFDR e IGFSE, de acordo com os fundos comunitários em causa;
- Monitorização estratégica, sob responsabilidade do Observatório do QREN;
- Auditoria e controlo, sob responsabilidade da IGF, enquanto Autoridade de Auditoria e tendo nomeadamente em conta o relatório anual de controlo que, nos termos da regulamentação comunitária, este organismo tem de apresentar à Comissão Europeia (CE) até 31 de Dezembro de cada ano;
- Territorialização das intervenções financiadas no âmbito do QREN, em particular das que são apoiadas pelos seus três PO Temáticos, também da responsabilidade do Observatório do QREN, nos termos da alínea j) n.º 1 do artigo 8.º do DL da Governação do QREN.

O presente relatório constitui o primeiro documento anual de monitorização global do QREN, uma vez que, tendo o QREN sido aprovado pela CE em Junho de 2007 e a generalidade dos PO em Outubro do mesmo ano, apenas na transição de 2007 para 2008 se iniciaram, de facto, as intervenções ao abrigo deste novo ciclo de programação estrutural comunitária. Foi no ano de 2008 que o QREN

1 Definido pelo Decreto-Lei n.º 312/2007, de 17 de Setembro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 74/2008, de 22 de Abril e alterado pelo Decreto-Lei n.º 99/2009, de 28 de Abril, adiante designado por DL da Governação do QREN.

2 Os relatórios anuais de execução dos PO constituem igualmente um requisito da regulamentação comunitária.

“entrou” decisivamente na vida de muitas empresas, de instituições da sociedade portuguesa, públicas e privadas, e de muitos cidadãos.

Concomitantemente, 2008 foi o ano em que se consolidaram - e se ajustaram às inovações face a períodos de programação anteriores - as estruturas de gestão, de monitorização operacional e financeira, de monitorização estratégica e de controlo e auditoria do QREN. Importa ter ainda em consideração que, com base nessas mesmas estruturas, se desenvolveu a fase final de execução dos PO do QCA III – entretanto prorrogada até ao final do 1.º semestre de 2009 – e se concretizou o respectivo encerramento.

No último trimestre de 2008 registou-se a emergência de uma crise internacional sem precedentes nas últimas décadas, que afectou a generalidade dos países e, naturalmente, também Portugal, com consequências inevitáveis na implementação do QREN já nesse ano. Na realidade, o QREN e os seus PO foram, por um lado, chamados a contribuir para o combate aos efeitos dessa crise, dentro das potencialidades e limites que caracterizam este importante instrumento de financiamento das políticas públicas ao serviço do desenvolvimento sustentável do país. Por outro lado, a crise acarretou (e ainda acarreta) consequências diferenciadas sobre as dinâmicas de execução das intervenções que podem ser apoiadas pelo QREN. O aparecimento de dificuldades acrescidas na emergência ou concretização plena (e ao ritmo inicialmente previsto) de investimentos públicos e sobretudo privados, por um lado, e a maior pressão para a execução das intervenções dirigidas directamente às pessoas, apoiadas fundamentalmente pelo FSE, por outro lado, são dois exemplos desta nova realidade.

O primeiro Relatório Anual do QREN procura retratar fielmente e de modo sumário o trabalho desenvolvido no primeiro ano de implementação efectiva do QREN, tendo em vista a mobilização dos recursos postos ao dispor de Portugal no âmbito da Política de Coesão da UE para os objectivos de desenvolvimento do país, estruturados em torno das cinco prioridades estratégicas definidas para a sua aplicação – qualificação dos portugueses, crescimento sustentado, coesão social, qualificação do território e das cidades e eficiência na governação.

Este relatório baseia-se, assim, em informação reportada essencialmente ao ano de 2008. Os dados relativos a aberturas de concursos ou períodos de candidatura, a apresentação e aprovação de candidaturas, a compromissos, pagamentos e execução financeira, entre outros, são, no essencial, referentes à situação registada em 31 de Dezembro de 2008. No entanto, considerou-se pertinente mobilizar - tanto para a análise do contexto socioeconómico, como para as reflexões de natureza qualitativa sobre a execução do QREN - informação mais actualizada, reportada ao 1.º semestre de 2009.

A concretização deste relatório deve-se a todos os que colaboraram na sua elaboração, com natural destaque para as equipas técnicas dos quatro organismos responsáveis pelo mesmo e que integram a CTC QREN – o Observatório do QREN, o Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional (IFDR), o Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu (IGFSE) e a Inspeção Geral de Finanças (IGF). É devida, por essa razão, uma palavra de agradecimento pelo esforço, empenho e qualidade técnica do trabalho desenvolvido na elaboração deste relatório. Este agradecimento é extensível às equipas das Autoridades de Gestão dos PO pela sua cooperação na disponibilização de informação e na elaboração de contributos indispensáveis à elaboração do presente relatório.





1

Enquadramento

## 1.1 Objectivos do relatório

O Relatório Anual do QREN concretiza um dos instrumentos previstos no modelo de governação do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) para corporizar o princípio orientador da sua gestão e monitorização estratégica. Decorre, nesse sentido, da opção nacional de assegurar um acompanhamento e avaliação global das intervenções co-financiadas pelos fundos comunitários no ciclo de programação em vigor, de forma complementar ao acompanhamento e avaliação específica de cada um dos seus Programas Operacionais (PO).

O presente relatório visa, assim, facultar uma visão global da implementação do QREN, nas suas diferentes perspectivas – estratégica, operacional, financeira e de auditoria – por forma a retratar as grandes linhas de aplicação em Portugal dos fundos comunitários integrados na Política de Coesão da UE (FEDER, FSE e FC). Essa visão é tributária dos princípios orientadores da programação e tem em conta o contexto socioeconómico da implementação do QREN e dos PO no período em análise.

Neste sentido, com este relatório pretende-se atingir os seguintes objectivos específicos, que orientam a sua organização:

- (i) Apresentar, de forma sintética, as grandes linhas estruturantes da programação do QREN, na medida em que se está perante a primeira edição deste instrumento de reporte, enquadrando as suas áreas prioritárias de intervenção, quer face ao QCA III, quer face ao contexto europeu do actual ciclo de programação (capítulo 1);
- (ii) Contextualizar a implementação do QREN no quadro da evolução dos principais indicadores socioeconómicos, sem deixar de considerar outros aspectos qualitativos do contexto com repercussões claras ou directas nessa implementação, designadamente os associados ao encerramento do QCA III (capítulo 2);
- (iii) Sublinhar os principais factores críticos que condicionaram a implementação do QREN, quer ao nível interno, quer ao nível da evolução da situação socioeconómica em que essa implementação decorreu (sub-capítulo 3.1);
- (iv) Caracterizar a situação relativa à concretização e consolidação do modelo de governação nas suas diversas vertentes, o que poderá ser considerado como o conjunto de condições de eficácia e eficiência do QREN e dos seus PO, na perspectiva de que estas assumem um papel muito relevante na compreensão das dinâmicas de execução das intervenções (sub-capítulo 3.2);
- (v) Efectuar um balanço da operacionalização física e financeira do QREN, tendo como ponto principal de referência os relatórios anuais de execução dos PO relativos a 2008, apresentados à CE até 30 de Junho, de acordo com o que determina o n.º 1 do artigo 67.º do regulamento comunitário (CE) n.º 1083/2006, que estabelece as disposições gerais sobre o FEDER, o FSE e o FC (sub-capítulo 3.3);
- (vi) Realizar uma primeira leitura do desempenho do QREN na resposta aos principais constrangimentos estruturais do país (sem descurar as implicações da actual conjuntura), no quadro dos objectivos de desenvolvimento, prioridades estratégicas e princípios orientadores definidos para o efeito, focando-se em particular nas áreas-chave de inovação do QREN (sub-capítulo 3.4);
- (vii) Analisar sinteticamente a incidência territorial das intervenções co-financiadas pelos fundos comunitários da Política de Coesão, em particular no âmbito dos PO Temáticos, sem esquecer também o modo como os investimentos dos PO Regionais estão a ser concretizados no interior das respectivas regiões (sub-capítulo 3.5);
- (viii) Evidenciar o contributo geral do QREN para o Plano Nacional de Reforma, atendendo ao objectivo de garantir uma estreita interligação entre a execução dos fundos comunitários nos diferentes Estados-Membros da UE e a Estratégia de Lisboa renovada, focando neste con-

texto a intervenção dos diversos PO em tipologias “amigas” dessa estratégia (o denominado *earmarking*) (sub-capítulo 3.6);

- (ix) Proceder a uma análise específica das actividades no âmbito da comunicação do QREN, dos fundos e dos PO, sobretudo na perspectiva do seu contributo para a respectiva implementação e para o reconhecimento público das realizações e resultados que vão sendo atingidos (sub-capítulo 3.7).

No presente relatório entendeu-se, ainda, ser pertinente apresentar uma reflexão específica sobre o papel do QREN na nova situação económica e social decorrente da actual crise, cujas repercussões são particularmente visíveis em 2009. Neste âmbito, o QREN e os PO emergem naturalmente como instrumentos incontornáveis na resposta a essa situação, tendo por isso sido tomadas diversas medidas no sentido de intensificar e melhorar a implementação dos Programas. Importa, por isso, apresentar um primeiro balanço da aplicação destas medidas, com base na informação disponível e tendo em conta o (reduzido) tempo decorrido desde o início da sua implementação (capítulo 4).

Por último, são apresentados os principais desafios e oportunidades que se colocam ao QREN no futuro imediato, tanto na perspectiva operacional como na perspectiva estratégica. Neste âmbito, focar-se-ão igualmente algumas questões decorrentes dos principais resultados (potencialidades e estrangulamentos) da aplicação da Política de Coesão da UE em Portugal, consubstanciada no QREN 2007-2013, e que podem ser convocadas para o debate em curso sobre o futuro dessa Política, visando um reforço da sua eficácia para uma Europa mais coesa e desenvolvida (capítulo 5).

## 1.2 O papel da monitorização do QREN

A gestão e monitorização estratégica das intervenções apoiadas pelos fundos comunitários da Política de Coesão da UE constitui um dos cinco princípios orientadores do QREN, visando garantir a prossecução eficiente e eficaz das finalidades e das orientações estratégicas definidas neste instrumento de programação. Tem, por conseguinte, suporte no enquadramento legal comunitário e nacional.

A regulamentação comunitária atribui especial relevância ao acompanhamento estratégico, sublinhando, por um lado, a necessidade de cada Estado-Membro incluir no seu relatório anual sobre a execução do Plano Nacional de Reformas uma secção sobre o contributo dos PO para a referida execução. Por outro lado, prevê a elaboração, por cada Estado-Membro, de relatórios estratégicos em 2009 e em 2012 sobre o contributo das intervenções co-financiadas pelos fundos estruturais para os objectivos da Política de Coesão definidos pelo Tratado da União Europeia, para as prioridades estratégicas da Comunidade em matéria de coesão e para a concretização dos objectivos da promoção da competitividade e da criação de emprego, tal como previsto na Estratégia de Lisboa renovada.

O modelo de governação do QREN, por seu turno, identifica dois tipos de monitorização: a operacional e financeira, por um lado, e a estratégica, por outro, atribuindo a entidades distintas as competências para um e outro tipo de monitorização – ao IFDR e ao IGFSE a responsabilidade pela monitorização operacional e financeira da aplicação, respectivamente, do FEDER e FC e do FSE, e ao Observatório do QREN a responsabilidade pela monitorização estratégica do QREN e, desta forma, dos três referidos fundos.

A identificação do papel fulcral que a monitorização assume neste ciclo de programação implica um esforço de clarificação dos conceitos utilizados e, nesse quadro, dos objectivos que norteiam a função de monitorização, nas suas diversas vertentes.

A monitorização operacional e financeira constitui uma função regular e com carácter contínuo, suportada numa recolha, análise e reporte sistemáticos de informação (essencialmente quantitativa), que fornece à orientação política, à gestão e aos demais actores envolvidos na implementação do QREN indicações sobre o processo de implementação e sobre os progressos alcançados ao nível de objectivos específicos, financeiros, operacionais e de gestão, previamente definidos e geralmente traduzidos em indicadores com metas quantificadas. Ou seja, tem como objectivo nuclear analisar o modo como a programação física e financeira e os compromissos em matéria de gestão, acompanhamento, controlo e informação dos PO estão a ser prosseguidos. Neste contexto, assume particular relevância o acompanhamento de todo o processo de afectação financeira de recursos, de concretização das realizações físicas e de produção de resultados directos das intervenções cofinanciadas.

A monitorização operacional e financeira adopta, assim, como instrumentos essenciais de trabalho um conjunto de indicadores de gestão, financeiros, de realizações físicas e de resultados, estabelecidos com base em objectivos de política pré-definidos ou em padrões de referência. O confronto sistemático com metas previamente definidas permite-lhe a identificação dos principais pontos críticos que decorrem da implementação das intervenções co-financiadas.

A monitorização estratégica tem como objectivo último analisar em que medida a intervenção do QREN está a ir ao encontro das prioridades definidas, a considerar os seus princípios orientadores e a produzir os efeitos desejados, a nível global e a nível de agenda, e, nesse sentido, identificar os contributos do QREN para alterações do quadro económico, social e territorial preconizadas na estratégia definida para 2007-2013. Deve fornecer à CE e aos órgãos de direcção política do QREN apreciações de natureza qualitativa e indicações sobre eventuais necessidades de reorientação das intervenções, bem como assegurar a outros agentes envolvidos na gestão política e operacional, aos parceiros sociais e à sociedade em geral, informação adequada sobre a concretização dos objectivos estratégicos do QREN e dos seus PO.

Adopta, por isso, uma vertente de análise mais selectiva e orientada por domínios de intervenção e grau de profundidade que se revelem pertinentes em cada momento, face ao estágio de execução das intervenções co-financiadas e ao contexto específico de implementação do QREN. Recorre, assim, a um conjunto alargado de fontes de informação (quantitativa e qualitativa), das quais se destaca a informação decorrente da gestão operacional e financeira dos PO, dos processos e resultados de avaliações e de outros estudos que incidam sobre áreas de intervenção do QREN, bem como das entidades do Sistema Estatístico Nacional e dos organismos de estudos e planeamento.

A monitorização estratégica tende, assim, a incorporar os resultados da avaliação e de outros estudos de natureza específica. Contudo, a relação entre monitorização e avaliação não se esgota nesta perspectiva. Por um lado, a monitorização (tanto de natureza operacional e financeira como de natureza estratégica) assume-se como ferramenta de orientação para avaliações específicas, identificando a necessidade de novas avaliações. Por outro lado, a monitorização operacional e financeira constitui o instrumento essencial de suporte informacional a qualquer avaliação. Nesta óptica, a estreita articulação entre a monitorização e o Plano Global de Avaliação do QREN e dos PO é decisiva, sem deixar de se reconhecer a autonomia própria dos processos avaliativos, desde logo assegurada pelo facto de serem concretizados por entidades externas às estruturas de governação do QREN.

O papel da monitorização no âmbito do QREN deve, em síntese, ser entendido na sua missão essencial de contribuir para uma utilização eficiente dos recursos comunitários colocados à disposição do pro-

cesso de desenvolvimento em Portugal e de proporcionar as condições para uma adequada prestação de contas por parte dos responsáveis, nos planos político e de gestão, pela implementação do QREN e dos seus PO, numa perspectiva de transparência da acção pública e da gestão dos recursos comunitários e nacionais envolvidos.

### 1.3 O QREN: estrutura operacional, regiões de intervenção e recursos

A transição do Quadro Comunitário de Apoio 2000-2006 (QCA III) para o período de programação financeira da UE 2007-2013 (QREN) foi acompanhada por mudanças significativas nas orientações e no modelo de governação das intervenções estruturais ao nível nacional.

Com uma dotação financeira inicial de cerca de 32,8 mil M€ de despesa pública (20,5 mil M€ de fundos estruturais, dos quais cerca de 18 mil milhões de FEDER e FSE), acrescidos de 3,3 mil M€ correspondentes à dotação de FC, o QCA III estava organizado em quatro eixos prioritários, articulados com os objectivos gerais do Plano de Desenvolvimento Regional (PDR): elevar o nível de qualificação dos portugueses, promover o emprego e a coesão social; alterar o perfil produtivo em direcção às actividades do futuro; afirmar o valor do território e da posição geo-económica do país; e promover o desenvolvimento sustentável das regiões e a coesão nacional.

Em matéria de arquitectura operacional, o QCA III foi estruturado em dezanove PO (vinte, após a reprogramação ocorrida em 2004), tendo, a sua maioria, uma correspondência directa com os principais domínios da acção governativa.

Da sua implementação, e mais concretamente da avaliação do QCA III, nomeadamente da avaliação do respectivo impacto macroeconómico, resultaram alertas para as consequências penalizadoras de uma programação excessivamente orientada para a dotação de infra-estruturas e menos dirigida para o estímulo a investimentos em áreas imateriais, designadamente o investimento privado em inovação e a valorização de capital humano. Essa concentração relativa das infra-estruturas foi estimada em cerca de 63% da despesa pública do QCA III. Ainda de acordo com a avaliação do impacto macroeconómico do QCA III, é o domínio do investimento em capital humano (nele integrando as despesas de investigação e desenvolvimento) aquele que induz um efeito mais significativo na economia portuguesa seguindo-se, embora muito distante, o investimento em infra-estruturas e o estímulo ao investimento privado.

Do processo de avaliação do QCA III resultaram seis considerações de natureza transversal que deveriam ser (e foram) consideradas no actual período de programação:

- A insuficiente concentração das opções de financiamento nos domínios-chave correspondentes aos grandes problemas do desenvolvimento do país;
- O insuficiente alinhamento estratégico dos instrumentos operacionais e dos projectos apoiados;
- A dificuldade em fazer emergir o potencial inovador dos agentes (públicos e privados), dirigido à superação dos défices de eficiência colectiva;
- A insuficiente atenção ao reforço da capacidade institucional da Administração Pública (AP), necessária ao desempenho de funções complexas de gestão estratégica;
- O insuficiente enfoque na qualidade dos efeitos e na eficiência e sustentabilidade das operações co-financiadas;
- A subavaliação do factor tempo necessário à produção de efeitos de carácter sistémico.

Tendo em atenção as debilidades e os ensinamentos resultantes de anteriores períodos de programação, o QREN foi delineado tendo como grande desígnio estratégico a qualificação dos portugueses, valorizando o conhecimento, a ciência, a tecnologia e a inovação, bem como a promoção de níveis elevados e sustentados de desenvolvimento económico e sociocultural e de qualificação territorial, num quadro de valorização da igualdade de oportunidades e, bem assim, do aumento da eficiência e qualidade das intervenções das instituições públicas.

Neste sentido, foram definidas as seguintes cinco prioridades estratégicas:

- Promover a qualificação dos portugueses;
- Promover o crescimento sustentado;
- Garantir a coesão social;
- Assegurar a qualificação do território e das cidades;
- Aumentar a eficiência da governação.

A sua prossecução é assegurada pela concretização de três agendas temáticas: a agenda Potencial Humano, a agenda Factores de Competitividade e a agenda Valorização do Território.

A concretização destas três agendas temáticas é operacionalizada - no respeito pelos princípios orientadores da concentração, da selectividade, da viabilidade económica e sustentabilidade financeira, da coesão e valorização territoriais e da gestão e monitorização estratégica - por uma estrutura operacional de catorze PO<sup>3</sup>:

- Três PO Temáticos: Factores de Competitividade, Potencial Humano e Valorização do Território;
- Cinco PO Regionais do Continente: Norte, Centro, Lisboa, Alentejo e Algarve;
- Quatro PO das Regiões Autónomas: Açores (FEDER e FSE) e Madeira (FEDER E FSE);
- Dois PO de Assistência Técnica (FEDER e FSE).

Em coerência com as prioridades estratégicas e operacionais, a execução do QREN e dos respectivos PO é viabilizada pela mobilização de cerca de 21,5 mil M€ de fundos comunitários, que assegurarão a concretização de investimentos na economia, na sociedade e no território nacionais que poderão ascender a cerca de 44 mil M€.

As orientações comunitárias para a programação dos fundos estruturais e do Fundo de Coesão em 2007-2013 correspondem a alterações importantes face ao QCA III, particularmente significativas no que respeita às regras relativas à programação mono-fundo e mono-objectivo e à programação do FC, bem como às orientações estratégicas comunitárias para a Política de Coesão.

Estas determinações representaram uma significativa complexificação na programação do QREN e dos PO, implicando uma enorme diversidade das tipologias de objectivos da Política de Coesão europeia em Portugal - abrangendo a totalidade dos seus objectivos<sup>4</sup> - a que correspondem volumes de financiamento fixados de modo rígido, bem como tipologias de domínios de elegibilidade diferenciadas. Pela primeira vez foram impostas em Portugal diferenciações muito significativas entre as regiões, sobretudo relevantes em termos de intensidade dos financiamentos estruturais comunitários e, bem como, no que respeita às tipologias de intervenções susceptíveis de co-financiamento pelos fundos estruturais. Para além das regiões (NUTS II) integradas no objectivo Convergência (Norte, Centro, Alentejo e Açores) e da região de Lisboa integrada no objectivo Competitividade Regional e Emprego, são enquadradas em regimes transitórios as regiões do Algarve (no regime transitório do objectivo Convergência, designado *Phasing out* Estatístico) e da Madeira (no regime transitório do objectivo Competitividade Regional e Emprego, designado *Phasing in*).

<sup>3</sup> Ao que acresce a participação de Portugal nos PO do objectivo Cooperação Territorial Europeia, da mesma forma que no QCA III Portugal beneficiava de acesso às iniciativas comunitárias equivalentes (Interreg III A, B e C).

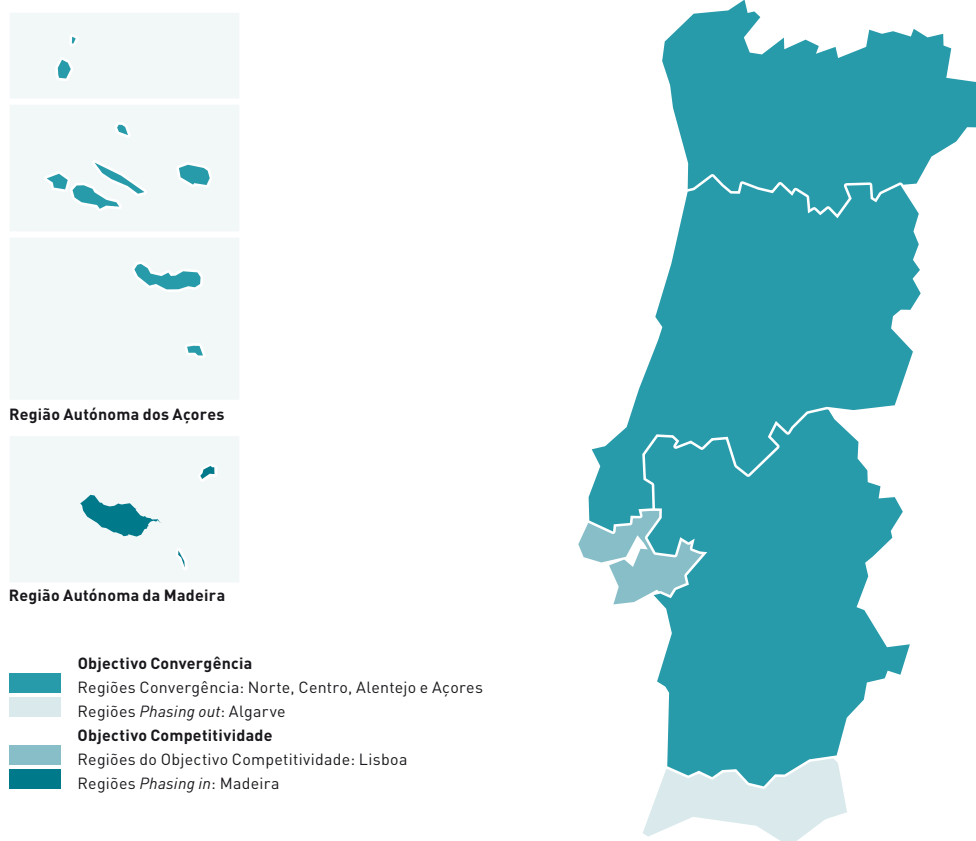
<sup>4</sup> Convergência "pura" e *Phasing out* da Convergência, Competitividade Regional e Emprego e *Phasing in*, bem como a participação em diversos espaços do objectivo Cooperação Territorial Europeia.

Quadro 1: Programação financeira do QREN

	Fundo	Objectivo	Território-alvo	Financiamento	Contrapartida	Financiamento	Investimento
				comunitário	pública	público total	total
				M€	M€	M€	M€
<b>Programas Operacionais Temáticos</b>							
PO Factores de Competitividade	FEDER	Convergência	Norte, Centro e Alentejo	3 104	686	3 789	5 661
PO Potencial Humano	FSE	Convergência, <i>Phasing out</i> , Competitividade	Continente	6 117	2 618	8 736	8 822
PO Valorização do Território	FEDER+Fundo de Coesão			4 659	1 971	6 630	17 634
	FEDER	Convergência	Norte, Centro e Alentejo	1 599	660	2 259	2 459
	Fundo de Coesão		Portugal	3 060	1 311	4 371	15 176
<b>Programas Operacionais Regionais do Continente</b>							
PO Norte	FEDER	Convergência	Norte	2 712	953	3 665	4 255
PO Centro	FEDER	Convergência	Centro	1 702	511	2 212	2 881
PO Lisboa	FEDER	Competitividade	Lisboa	307	166	473	681
PO Alentejo	FEDER	Convergência	Alentejo	869	248	1 117	1 460
PO Algarve	FEDER	<i>Phasing out</i>	Algarve	175	67	242	352
<b>Programas Operacionais das Regiões Autónomas</b>							
PO Açores	FEDER	Convergência	R. A. Açores	966	225	1 190	1 290
PO Açores	FSE	Convergência	R. A. Açores	190	34	224	264
PO Madeira	FEDER	<i>Phasing in</i>	R. A. Madeira	321	130	450	544
PO Madeira	FSE	<i>Phasing in</i>	R. A. Madeira	125	31	156	161
<b>Programas Operacionais Assistência Técnica ao QREN</b>							
PO AT - FEDER	FEDER	Convergência, <i>Phasing out</i> , Competitividade, <i>Phasing in</i>	Portugal	86	15	101	101
PO AT - FSE	FSE	Convergência, <i>Phasing out</i> , Competitividade, <i>Phasing in</i>	Portugal	80	14	94	94
<b>Programas Operacionais Cooperação Territorial</b>							
PO Cooperação	FEDER			99	37	136	136
<b>Total</b>				<b>21 510</b>	<b>7 705</b>	<b>29 214</b>	<b>44 335</b>

Nota: Por razões de arredondamento, o total pode não corresponder à soma das parcelas.

**Figura 1: Elegibilidade das regiões portuguesas NUTS II aos objectivos da Política de Coesão 2007-2013**



A diversidade de enquadramento das regiões portuguesas nos objectivos da Política de Coesão, face à regra de programação mono-objectivo, implica ainda que os PO Temáticos tenham uma abrangência territorial limitada às regiões do objectivo Convergência, exceptuando a elegibilidade nacional da intervenção do FC, bem como a excepção adoptada no caso do Programa Operacional do Potencial Humano (PO PH), co-financiado pelo FSE, que integra dois eixos para os investimentos a realizar em Lisboa e no Algarve, com dotações financeiras específicas.

A Cooperação Territorial Europeia (terceiro objectivo da Política de Coesão para além da Convergência e da Competitividade Regional e Emprego) destina-se a reforçar, em articulação com as prioridades estratégicas da União, as intervenções conjuntas dos Estados-Membros em acções de desenvolvimento territorial integrado.

Abrange o conjunto de actuações que visam promover e favorecer a integração harmoniosa e equilibrada do território da União Europeia através do apoio à cooperação entre as suas diferentes parcelas nas questões de importância comunitária, aos níveis transfronteiriço (cooperação transfronteiriça, esbatendo fronteiras), transnacional (cooperação transnacional, partilhando experiências) e inter-regional (cooperação inter-regional, trabalhar em rede).

Os vários territórios considerados para as vertentes de cooperação transfronteiriça e transnacional são constituídos, respectivamente, por sub-espacos transfronteiriços e macroregiões, que 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 interregional destina-se, por seu turno, a promover sinergias entre os principais actores regionais, nacionais e comunitários da política de coesão, de forma a 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 âmbito da programação do objectivo Cooperação Territorial, Portugal beneficia de dez PO: dois PO de Cooperação Transfronteiriça com Espanha<sup>5</sup> – PO Cooperação Transfronteiriça Portugal-Espanha e PO Bacia do Mediterrâneo; quatro PO de Cooperação Transnacional<sup>6</sup> – Espaço Ilhas (envolvendo os Açores, a Madeira e as Canárias), Espaço Atlântico (abrangendo Portugal, Espanha, França, Reino Unido e Irlanda), Espaço Mediterrâneo (implicando Portugal, Espanha, França, Itália, Grécia, Malta, Chipre e Eslovénia) e Espaço Sudoeste Europeu (integrando Portugal, Espanha, França e Reino Unido-Gibraltar); - e quatro iniciativas no âmbito da Cooperação Inter-regional (que envolve todos os Estados-Membros) – INTERREG IVC, INTERACT, URBACT e ESPON. Os beneficiários portugueses podem assim usufruir de apoios através destes PO, estimando-se que a alocação FEDER para Portugal (quando aplicável) atinja cerca de 99 M€ (cerca de 11% da dotação disponível naqueles PO), a que podem acrescer os montantes que advierem da participação portuguesa em projectos aprovados no âmbito da cooperação inter-regional e do intercâmbio de experiências, em que não há alocação indicativa.

Por último, as orientações estabelecidas em Portugal promovem a coerência da Cooperação com os princípios orientadores e prioridades estratégicas do QREN e estimulam as articulações e complementaridades com os demais PO. A participação portuguesa na Cooperação Territorial Europeia assume assim um carácter inovador, tanto na participação externa dos parceiros nacionais, como na programação e governação dos correspondentes PO<sup>7</sup>.

## 1.4 Áreas prioritárias de intervenção

A transição do período de programação do QCA III para o QREN, para além das mudanças verificadas ao nível da programação e da governação, registou também significativas e importantes alterações ao nível das políticas e das prioridades definidas para o período 2007-2013. Uma das principais modificações, decorrente das avaliações do QCA III, diz respeito a um maior enfoque no estímulo a investimentos imateriais em detrimento do investimento físico. Ou seja, a principal prioridade passou a estar direccionada, primordialmente, para a coesão e para o aumento da competitividade da economia portuguesa através de dois vectores fundamentais: a melhoria do capital humano e o investimento em inovação, investigação e desenvolvimento, em particular do investimento privado.

Esta alteração de foco teve como primeira consequência um aumento do peso do FSE na dotação disponível de fundos estruturais. Em termos de repartição entre FEDER e FSE, o segundo representa cerca de 35% no QREN, enquanto que este fundo tinha um peso de 25% no QCA III.

Igualmente significativas são as alterações ao nível das cinco principais áreas de intervenção em cada um dos períodos. No gráfico abaixo observa-se que a transição do QCA III para o QREN correspondeu a um reforço acentuado de fundos nas áreas da qualificação e melhoria do capital

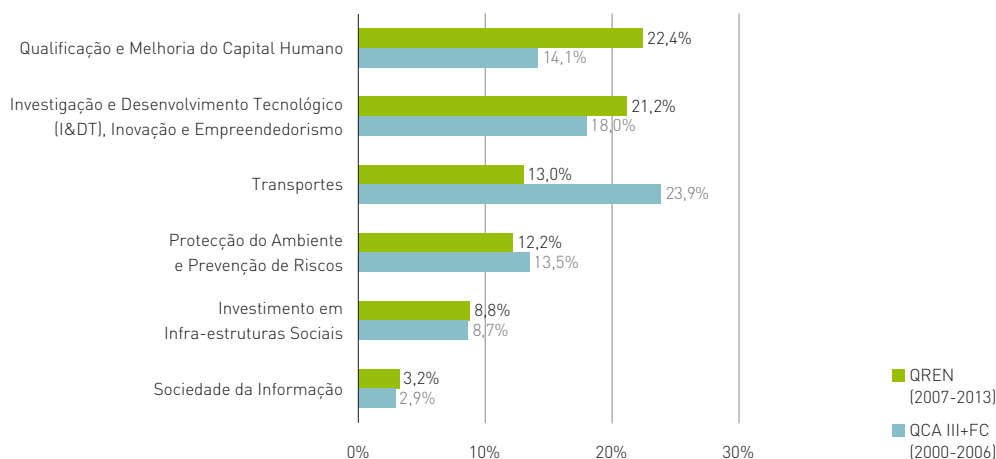
<sup>5</sup> Com uma alocação FEDER indicativa para Portugal de 69 M€.

<sup>6</sup> Com uma alocação FEDER indicativa para Portugal de 38 M€.

<sup>7</sup> Em termos de estruturas de gestão, Portugal assume as funções de Autoridade de Certificação nos PO da Cooperação Transfronteiriça e no PO da Cooperação Transnacional que abarca o espaço ilhas (Madeira, Açores e Canárias) e assume as funções de autoridade de gestão, autoridade de certificação e autoridade de auditoria no âmbito do PO Espaço Atlântico (Cooperação Transnacional).

humano e da I&DT, inovação e empreendedorismo. Inversamente, registou-se uma quebra acentuada na área dos transportes<sup>8</sup>.

**Figura 2: Comparação das cinco principais áreas de intervenção do QREN com o QCA III, em percentagem do total da dotação de fundos**



Fontes: PO QREN e QCA III

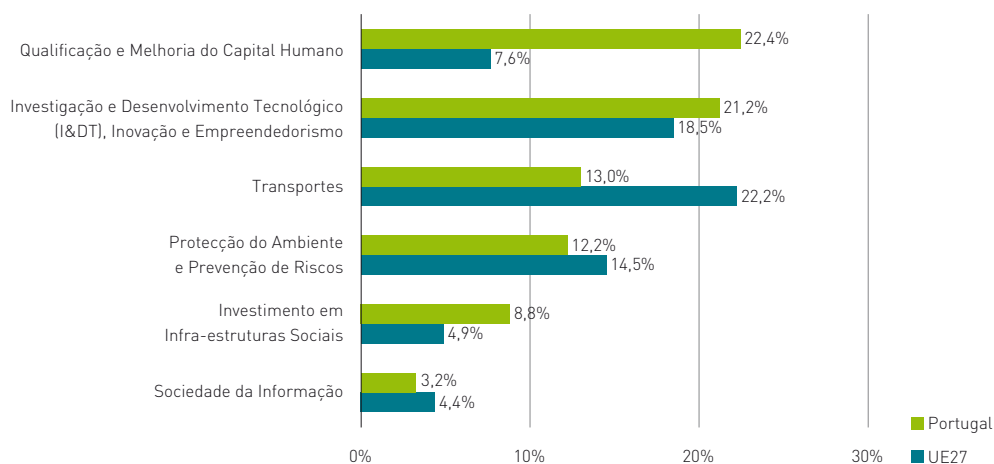
Na área da qualificação e melhoria do capital humano, a grande fatia da dotação (cerca de 90%) está consignada a medidas que visam reforçar a participação no ensino e na formação ao longo da vida, em especial através de acções destinadas a reduzir o abandono escolar precoce e a aumentar o acesso ao ensino e à formação inicial, profissional e superior, bem como a qualidade do sistema de ensino e formação.

Na área da I&DT, inovação e empreendedorismo, mais de 70% da dotação está reservada às seguintes áreas: investimentos em empresas directamente ligadas à investigação e à inovação; transferência de tecnologias e aperfeiçoamento das redes de cooperação entre Pequenas e Médias Empresas (PME), e entre estas e outras instituições (grandes empresas, universidades, estabelecimentos de ensino pós-secundário, autoridades regionais, centros de investigação e pólos científicos e tecnológicos); investimentos em serviços avançados de apoio a empresas e grupos de empresas; e outros investimentos nas empresas.

A aposta do QREN na qualificação dos portugueses fica também patente quando se compara a distribuição dos fundos comunitários da Política de Coesão (FEDER, FSE e FC) em Portugal com a média dos países da UE, no actual período de programação. O peso das verbas destinadas à qualificação e melhoria do capital humano em Portugal é cerca de três vezes superior ao da média comunitária (22,4% contra 7,6%). Também a proporção dos fundos destinados a apoiar investimentos em I&DT, inovação e empreendedorismo supera a média europeia (21,2% e 18,5%, respectivamente). Inversamente, o peso das verbas destinadas a transportes é marcadamente inferior à média dos países da UE (com valores de 13% e 22,2%, respectivamente).

<sup>8</sup> Para efeitos de comparação entre os dois ciclos de programação, adoptaram-se as categorias de despesa referentes aos temas prioritários do QREN e procedeu-se à reclassificação das verbas relativas ao QCA III. Os valores considerados englobam as verbas referentes ao FEDER, FSE e FC.

**Figura 3: Comparação das cinco principais áreas de intervenção do QREN em Portugal com a média da UE, em percentagem do total da dotação de fundos**



Fontes: DG REGIO e Observatório do QREN

A análise da média comunitária não permite ter em consideração a diversidade de níveis de desenvolvimento dos vários Estados-Membros. De facto, as necessidades de investimentos em diferentes domínios tendem a variar de caso para caso, reflectindo-se na dotação orçamental das diversas categorias. Especificamente, é de esperar que países com níveis de desenvolvimento mais reduzidos afectem uma parte mais significativa dos fundos estruturais e Fundo de Coesão ao investimento em infra-estruturas físicas (nomeadamente em transportes, onde as carências tendem a ser mais acentuadas). Pelo contrário, nos Estados-Membros com níveis mais elevados de riqueza, os fundos estruturais tendem a ser destinados em maior proporção a investimentos de natureza imaterial, nomeadamente nas áreas da investigação e desenvolvimento tecnológico, inovação e empreendedorismo.

Uma forma de analisar as diferenças dos Estados-Membros a este nível consiste em agrupá-los de acordo com a proporção de fundos destinados a objectivos de Convergência e de Competitividade. A seguinte tabela apresenta a listagem dos países segundo este critério:

**Quadro 2: Tipologia de Estados-Membros segundo a afectação dos seus territórios aos objectivos da Política de Coesão**

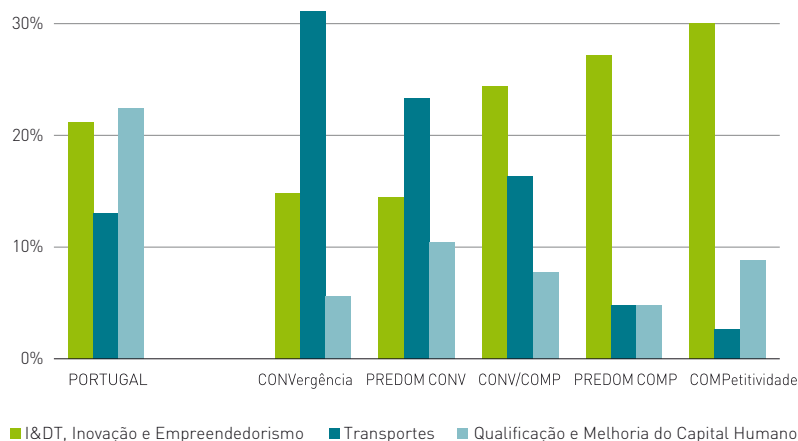
Grupo	Estado-Membro	Definição
Convergência (CONV)	Bulgária, Estónia, Lituânia, Letónia, Malta, Polónia, Roménia, Eslovénia	100% convergência
Predominantemente Convergência (PREDOM CONV)	República Checa, Grécia, Hungria, <b>PORTUGAL</b> , Estónia	> 90% convergência
Convergência/Competitividade (CONV/COMP)	Chipre, Alemanha, Espanha, Itália	50%-90% convergência
Predominantemente Competitividade (PREDOM COMP)	Áustria, Bélgica, França, Reino Unido	50%-90% competitividade
Competitividade (COMP)	Dinamarca, Finlândia, Irlanda, Luxemburgo, Holanda, Suécia	100% competitividade

Fonte: Tipologia desenvolvida pela CE - DG BUDGET

Portugal posiciona-se num grupo de países em que mais de 90% dos fundos estruturais se destinam a regiões do objectivo Convergência, acompanhado por outros quatro Estados-Membros (República Checa, Grécia, Hungria e Eslováquia) com níveis de desenvolvimento semelhantes.

Quando se compara a afectação dos fundos estruturais por grandes categorias de despesa em Portugal e na média do grupo de países em que se enquadra, o padrão é similar ao referido anteriormente: a aposta do QREN nos domínios do capital humano e da inovação surge claramente destacada face à média do grupo *Predominantemente Convergência*. Na verdade, o investimento na qualificação e melhoria do capital humano tem um peso no QREN que é superior a qualquer um dos restantes Estados-Membros deste grupo. Por sua vez, a proporção de verbas do QREN afectas ao investimento em I&DT, inovação e empreendedorismo aproxima-se mais do grupo *Convergência/Competitividade* (que inclui Chipre, Alemanha, Espanha e Itália) do que do grupo a que pertence Portugal.

**Figura 4: Comparação das principais áreas de intervenção do QREN em Portugal com diferentes grupos de países da UE, em percentagem do total da dotação de fundos**



Fontes: DG REGIO e Observatório do QREN





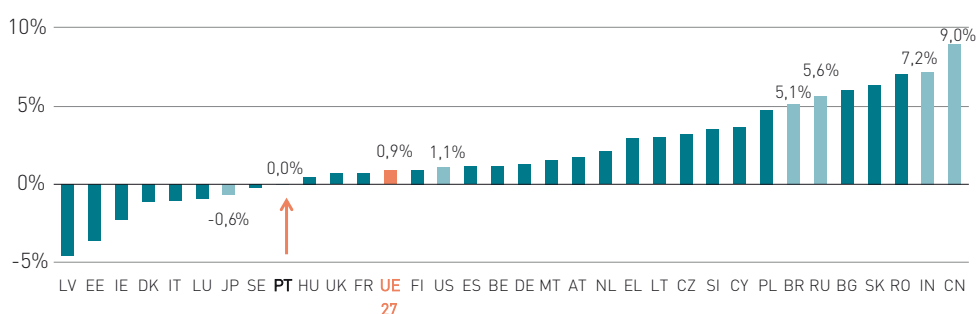
# 2

## O contexto da execução do QREN

## 2.1 O contexto socioeconómico em 2008

De acordo com dados da CE, em 2008 a economia mundial cresceu 3,1%, desacelerando 1,5 pontos percentuais (p.p.) face a 2007. Este abrandamento reflecte, fundamentalmente, a quebra de actividade registada nas economias mais avançadas – nas economias emergentes a crise só começaria a ser sentida de forma acentuada perto do fim do ano (prolongando-se em 2009). No contexto da UE, cuja economia cresceu 0,9%, a diminuição do produto foi particularmente sentida na Letónia, na Estónia e na Irlanda, pequenas economias abertas, com sistemas financeiros muito vulneráveis às perturbações internacionais.

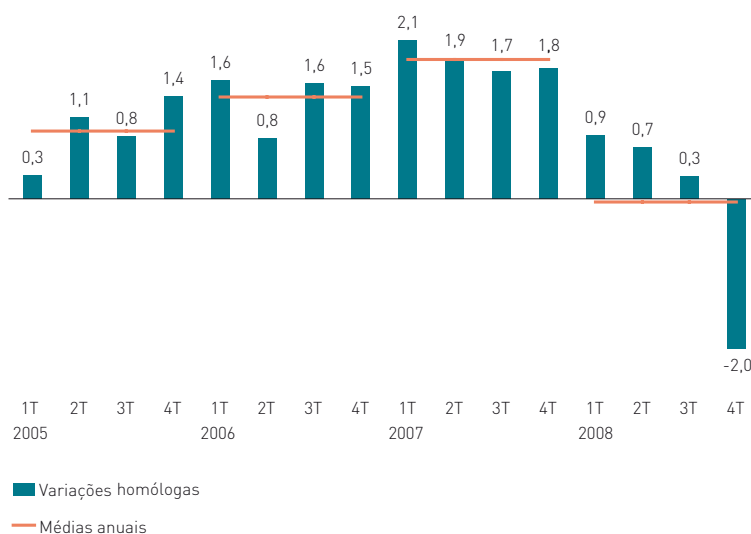
**Figura 5: Crescimento real do PIB na UE, EUA, Japão, Brasil, Rússia, Índia e China (2008)**



Fonte: CE

Em 2008, a economia portuguesa interrompeu o processo de recuperação que vinha ocorrendo desde 2004/5, embora com um ritmo de crescimento ainda inferior à média comunitária. Após um crescimento real do PIB de 1,9% em 2007 (o mais elevado desde 2001), a variação do produto foi nula em 2008, tendo-se verificado uma deterioração particularmente acentuada da situação económica ao longo do último trimestre do ano (a variação do PIB no 4º trimestre foi de -2%, em termos homólogos).

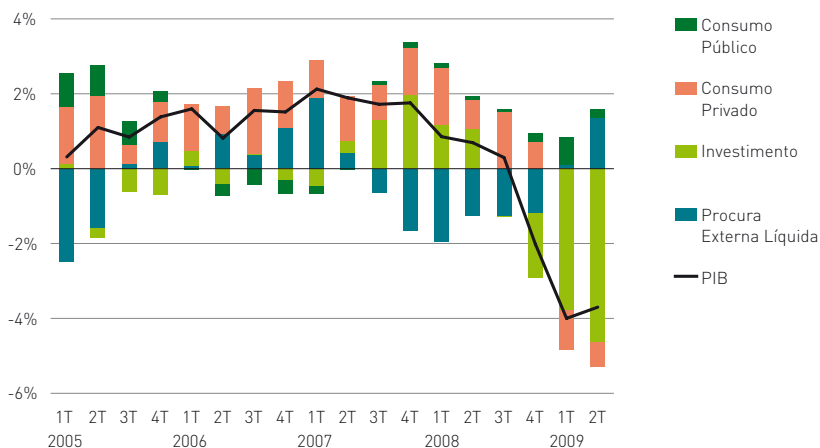
**Figura 6: Evolução real trimestral do PIB em Portugal**



Fonte: INE, Contas Trimestrais



**Figura 7: Contributos dos componentes na óptica da despesa para a variação trimestral homóloga do PIB**



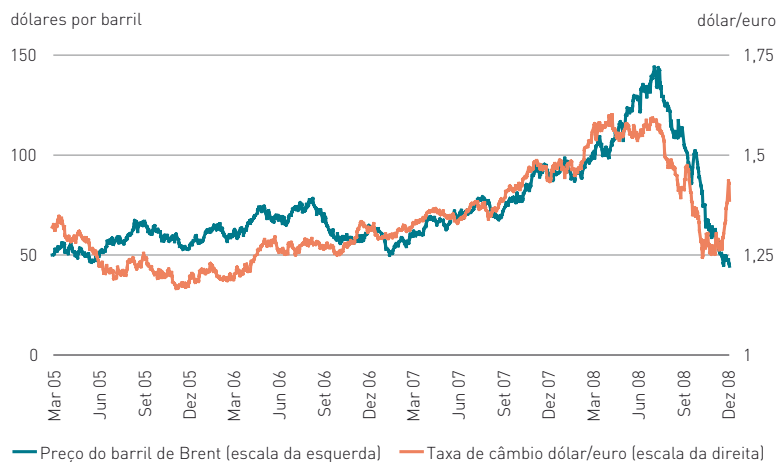
Fonte: INE, Contas Trimestrais

A procura externa líquida foi a componente do PIB (na óptica da despesa) que mais contribuiu para o fraco crescimento económico ao longo do ano de 2008. Contrastando com o período que decorreu entre o início de 2006 e o primeiro semestre de 2007 – em que as exportações constituíram o principal determinante do aumento do produto – o contributo da procura externa líquida tornou-se negativo a partir do 3º trimestre de 2007, até ao final de 2008. O fraco desempenho da economia portuguesa no segundo semestre de 2008 surge também associado a uma quebra do investimento (-1,2% no 3º trimestre e 8,8% no 4º trimestre), que vinha revelando uma dinâmica de recuperação desde meados de 2007. Inversamente, o consumo privado e (em menor grau) o consumo público mantiveram uma ligeira tendência de crescimento face ao passado recente.

A evolução descrita é indissociável de um conjunto de choques externos a que a economia nacional foi sujeita desde finais de 2007, sendo de destacar: o acentuado aumento do preço do petróleo até meados de 2008, atingindo um valor próximo de 144 dólares por barril no início de Julho (um crescimento de cerca de 50% em relação ao início do ano); a forte apreciação do euro face ao dólar, com a taxa de câmbio a atingir o seu máximo histórico em meados de Abril (cerca de 1,6 \$/€); o agravar da crise financeira internacional a partir de Março e, de forma ainda mais acentuada, após Setembro (o diferencial do valor da Euribor<sup>9</sup> face à taxa de referência do Banco Central Europeu (BCE) atingiu quase 1,5 p.p. em meados de Outubro, o valor mais alto de sempre, reflectindo a incerteza reinante no sistema financeiro), num contexto em que a taxa de juro de referência do BCE se encontrava a níveis já elevados (4% até Julho de 2008, quando foi aumentada em 0,25 p.p.); e, por fim, a transmissão da crise financeira à economia real, com reflexos na redução acentuada da actividade económica a nível internacional.

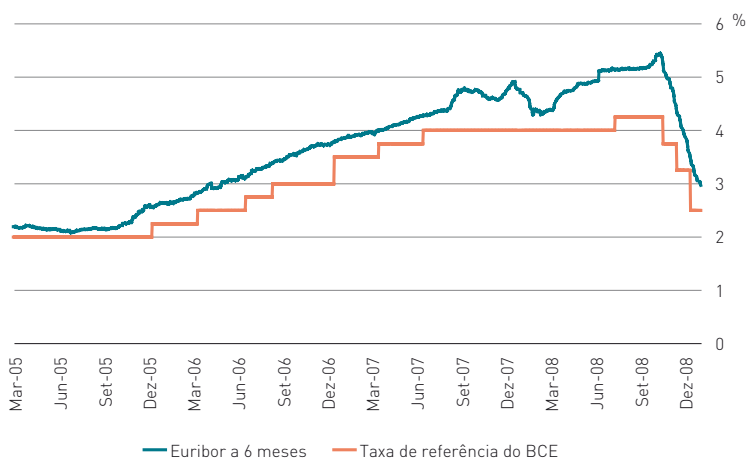
<sup>9</sup> Taxa de juro média das operações de financiamento realizadas entre os principais bancos europeus e que serve de base ao cálculo das taxas de juro de vários tipos de empréstimos bancários.

**Figura 8: Evolução do preço do barril de petróleo Brent na Europa e da taxa de câmbio dólar/euro**



Fontes: Energy Information Administration; BCE

**Figura 9: Evolução da taxa de juro de referência do BCE e da Euribor**



Fonte: BCE

O forte aumento do preço do petróleo (e dos bens alimentares) contribuiu decisivamente para acentuar a deterioração do saldo da Balança Comercial (iniciada no 2º trimestre de 2007), atingindo -11,4% no final de 2008. Não obstante a perda de competitividade-preço associada à apreciação do euro face ao dólar, a qual terá contribuído para um abrandamento do crescimento das exportações nos 2º e 3º trimestres, estas continuaram a crescer em termos homólogos a um ritmo superior ao do PIB, apenas verificando uma quebra acentuada no último trimestre do ano.

Figura 10: Evolução das exportações, importações e do saldo da balança comercial

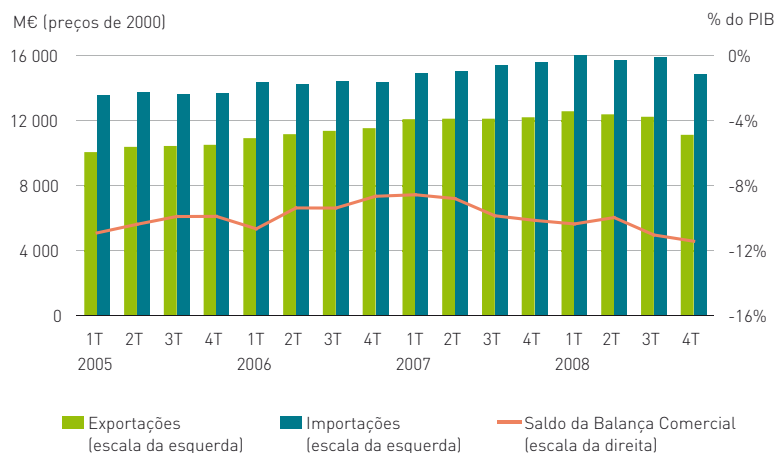
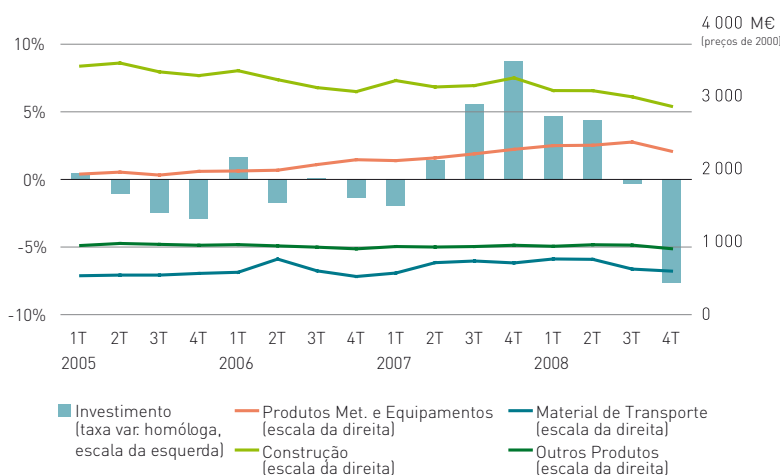


Figura 11: Evolução das componentes de investimento



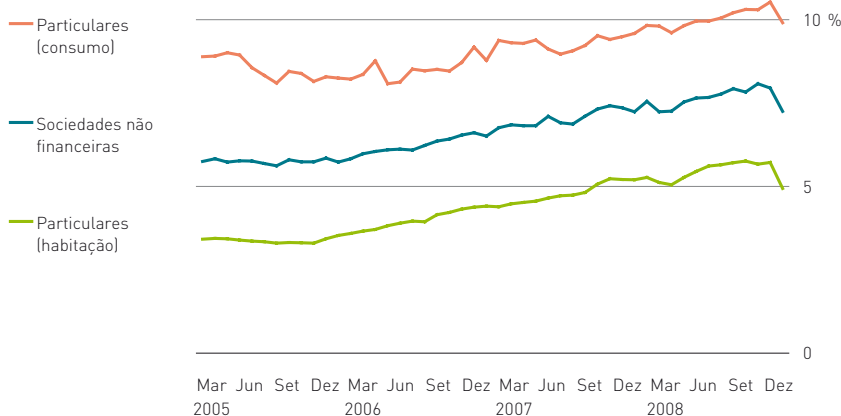
Fonte: INE, Contas Trimestrais

Do mesmo modo, o investimento cresceu de forma assinalável entre o Verão de 2007 e o Verão de 2008, o que se explica fundamentalmente pela evolução positiva da despesa em produtos metálicos e equipamentos (que se prolongou até ao 3º trimestre de 2008). Inversamente, manteve-se inalterada ao longo de todo o ano a trajetória descendente do investimento em construção iniciada no 1º trimestre de 2002. No último trimestre de 2008, o investimento sofreu uma quebra muito significativa (-7,6% em termos homólogos), reflectindo a deterioração acentuada das expectativas de evolução da procura agregada, bem como a persistência de restrições na obtenção de crédito junto do sistema financeiro<sup>10</sup>. Tais restrições traduziram-se não apenas nos custos de financiamento – com as taxas de juro das novas operações de crédito a particulares e a empresas a crescerem de forma acentuada ao longo de 2008 – mas também em critérios mais restritivos para a aprovação de empréstimos por parte dos bancos (montantes, garantias e maturidades)<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> As fracas expectativas de evolução da procura agregada surgem de forma destacada entre os factores limitativos do investimento no Inquérito ao Investimento realizado pelo INE no final de 2008, pesando mais do que as dificuldades de acesso ao crédito.

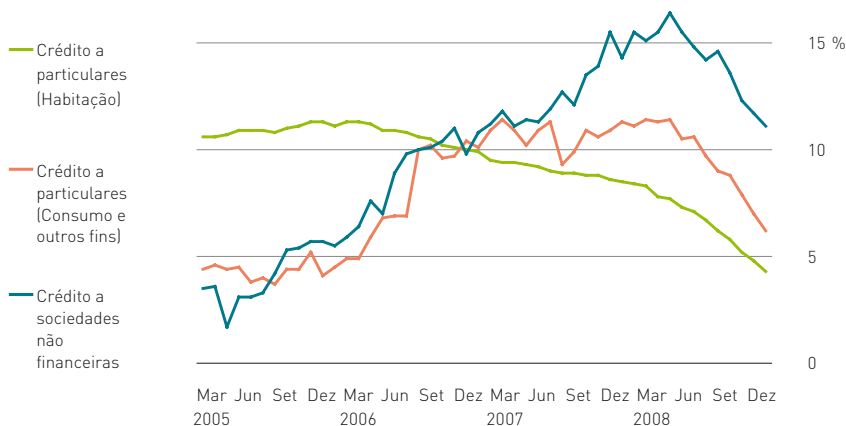
<sup>11</sup> No caso das empresas, as dificuldades de acesso a financiamento agravaram-se também devido à quebra da cotação das acções (e.g. o PSI Geral registou uma descida de 50% ao longo de 2008), o que aumenta o custo do financiamento por capitais próprios.

Figura 12: Evolução das taxas de juro nos novos empréstimos a empresas e particulares



Fonte: BdP

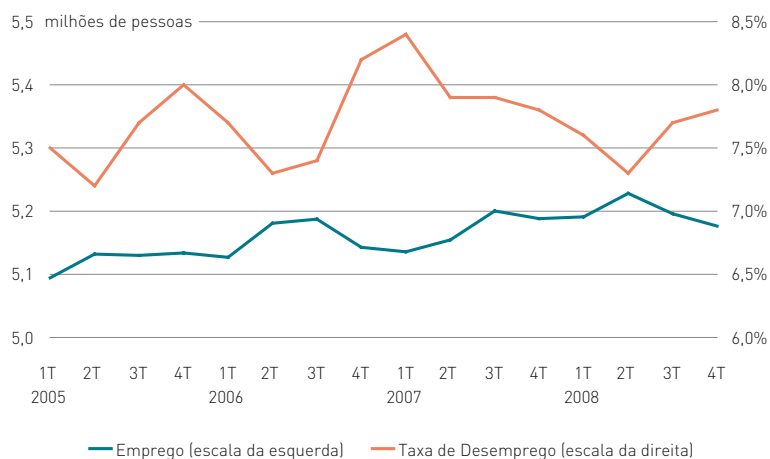
Figura 13: Evolução das taxas de variação anual dos créditos concedidos a empresas e particulares



Fonte: BdP

Não obstante as fortes restrições na obtenção de crédito, o montante total do crédito concedido a empresas e a particulares continuou a crescer ao longo de 2008, embora se observe uma forte desaceleração desse crescimento. Simultaneamente, verificou-se uma alteração das finalidades do crédito às empresas, sendo este destinado cada vez mais a suprir necessidades de reestruturação da dívida, de financiamento de existências e de fundo de manuseio, em detrimento do investimento em capacidade produtiva, reestruturação e fusão de empresas. Por seu lado, a acentuada redução do ritmo de crescimento do crédito a particulares reflecte também o aumento do risco de crédito decorrente da degradação das condições no mercado de trabalho (associada a níveis já elevados de endividamento das famílias).

De facto, a deterioração do desempenho económico verificada na segunda metade de 2008 conduziu a um rápido crescimento da taxa de desemprego – a qual, de acordo com os dados do Instituto Nacional de Estatística (INE), passou de 7,3% no 2º trimestre para 7,8% no 4º trimestre – com um movimento do volume de emprego no sentido inverso. Os dados do Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP), referentes a Dezembro de 2008, confirmam também essa tendência, encontrando-se então registados nos centros de emprego 416 mil desempregados, mais cerca de 34 mil do que em Julho, quando se atingiu o valor mais baixo do ano.

**Figura 14: Evolução trimestral do emprego e do desemprego**

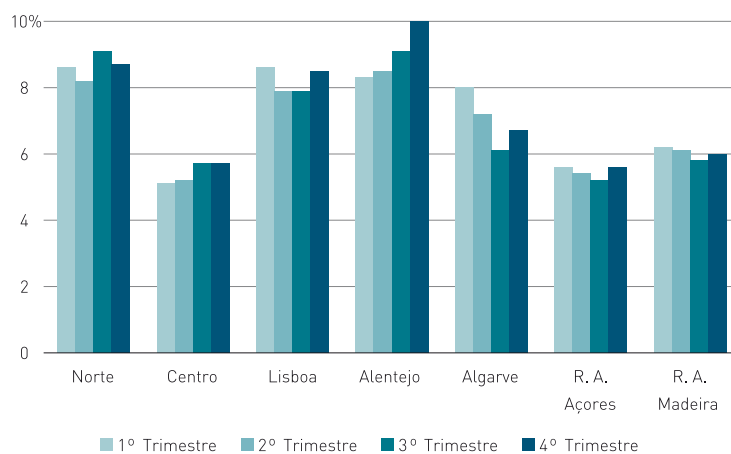
Fonte: INE, Inquérito ao Emprego

**Figura 15: Evolução mensal do desemprego inscrito**

Fonte: IEFP

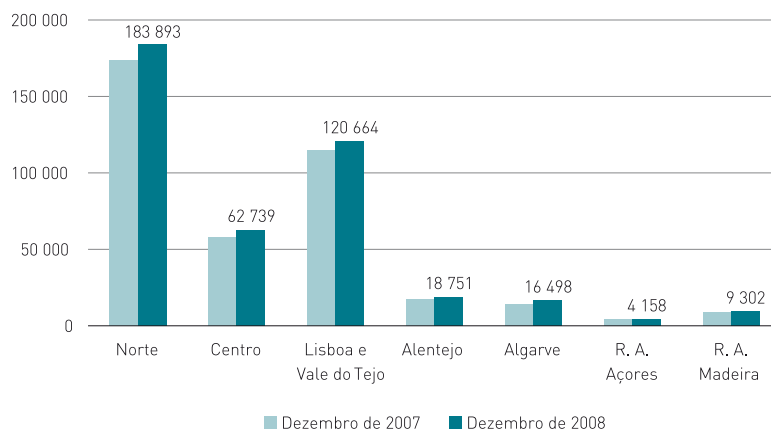
O aumento do desemprego no 2º semestre de 2008 afectou todas as regiões do país, com a excepção do Algarve (o que se explicará pela natureza sazonal do mercado de trabalho nesta região) e da Região Autónoma da Madeira. No último trimestre do ano, a taxa de desemprego nas regiões de Lisboa, Norte e Alentejo ultrapassava a média nacional (no Alentejo o desemprego aumentou de forma contínua em 2008, atingindo uma taxa de 10% no 4º trimestre). O desemprego inscrito no final de 2008 era superior ao do final de 2007 em todas as regiões do país. A região Norte era responsável por cerca de 44% (quase 184 mil) dos desempregados inscritos nos centros de emprego no último mês do ano, enquanto a região de Lisboa e Vale do Tejo registava 29% desses desempregados.

**Figura 16: Evolução trimestral da taxa de desemprego por regiões NUTS II, 2008**



Fonte: INE, Inquérito ao Emprego

**Figura 17: Desemprego inscrito por região<sup>12</sup>, no final de 2007 e 2008**



Fonte: IEFP

Em resposta à agudização do clima de incerteza quanto à solidez do sistema financeiro a nível internacional<sup>13</sup>, várias autoridades de política económica adoptaram um conjunto de medidas para combater a crise financeira no último trimestre do ano de 2008, nomeadamente: aumento das garantias dos depósitos, concessão de garantias públicas à emissão de títulos de dívida pelas instituições financeiras, injeções de capitais públicos no sistema financeiro, empréstimos públicos e aquisição de activos às instituições financeiras. Estas medidas produziram efeitos visíveis no funcionamento do sistema financeiro (e.g. redução do diferencial da Euribor face à taxa de juro de referência do BCE), conduzindo a uma inversão na tendência de subida dos custos de crédito, mas não foram suficientes para travar a redução da actividade económica que atingiu todas as economias do globo.

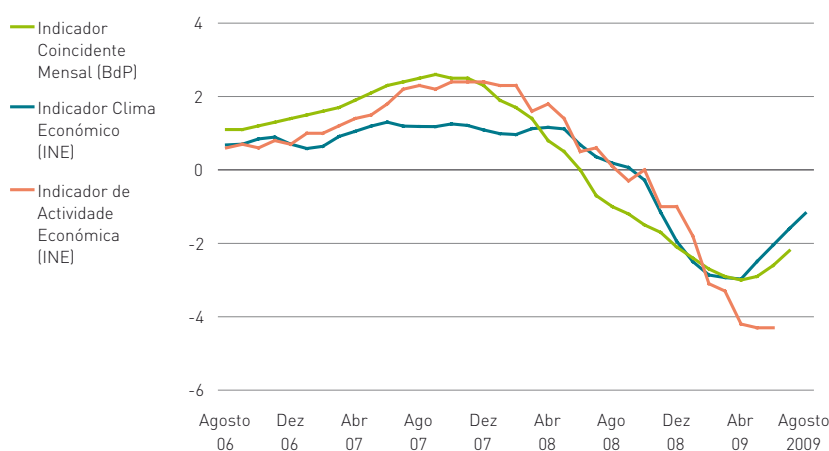
<sup>12</sup> Os valores disponibilizados pelo IEFP correspondem às antigas NUTS II.

<sup>13</sup> Na sequência da falência do banco de investimento Lehman Brothers nos EUA, em Setembro de 2008.

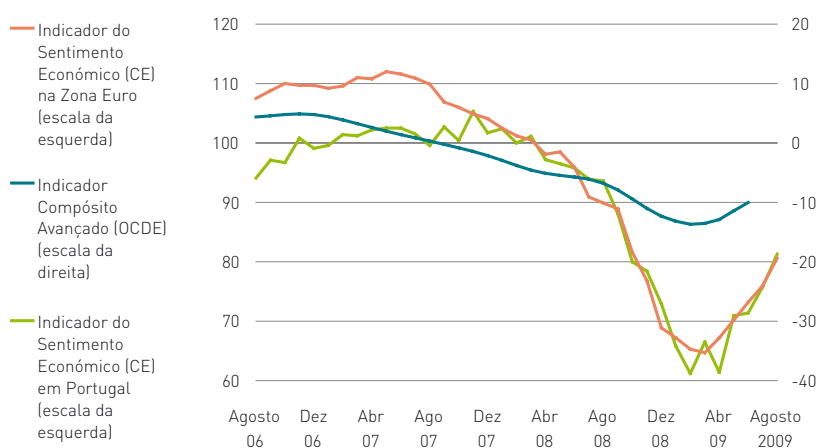
## 2.2 Principais desenvolvimentos do contexto socioeconómico no 1º semestre de 2009

Os dados disponíveis sobre o desempenho da economia portuguesa na primeira metade de 2009 apontam no sentido da continuação e aprofundamento da crise ao longo do 1º trimestre, com alguns sinais de recuperação a partir de Abril.

**Figura 18: Evolução dos indicadores conjunturais para a economia portuguesa**



Fonte: INE e BdP



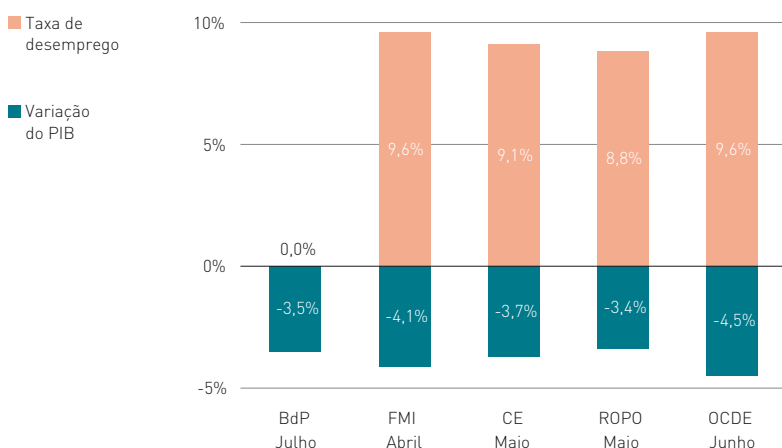
Fonte: OCDE e CE

O padrão de evolução assinalado na figura 18 é semelhante ao da generalidade dos indicadores sectoriais de conjuntura (confiança, produção e volume de negócios), relativos aos principais sectores de actividade económica (indústria, comércio, construção e serviços às empresas). No caso da indústria transformadora registam-se algumas assimetrias nos indicadores relativos aos subsectores (e.g. os sinais de recuperação são mais evidentes em actividades relacionadas com indústrias metalúrgicas de base, borracha e matérias plásticas, madeira e cortiça, sendo menos acentuadas em sectores como os têxteis, o calçado, a indústria automóvel e seus componentes).

Não obstante os sinais globalmente positivos evidenciados nos últimos meses pelos indicadores avançados de conjuntura referidos, persistem vários factores de incerteza (desde logo sobre a solidez do sistema financeiro, mas também sobre os impactos das medidas de combate à crise) que aconselham prudência relativamente às expectativas de evolução económica num futuro próximo. Em qualquer caso, mesmo num cenário de retoma económica, é de esperar que esta seja lenta e gradual, com parte dos efeitos da crise (especialmente, no desemprego) a prolongarem-se por um período mais longo.

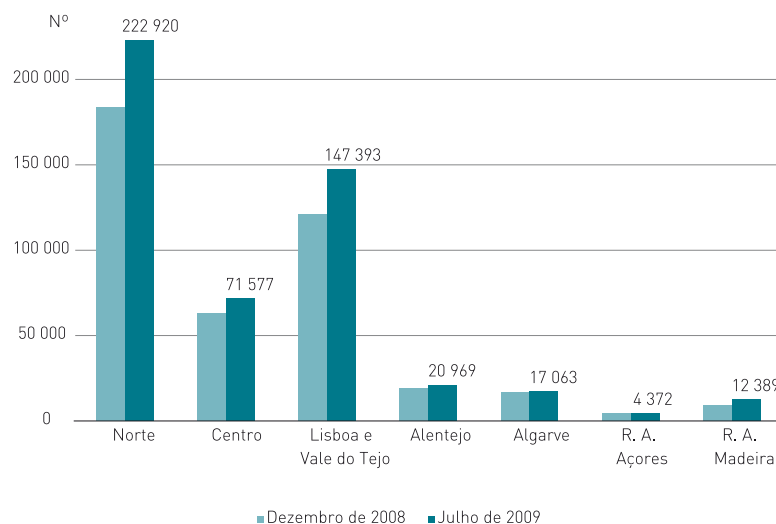
De facto, as várias previsões para a evolução da economia portuguesa em 2009 apontam para variações do PIB entre 3,5% e 4,5%, prevendo-se que o desemprego atinja valores próximos dos 10% (com tendência de aumento ainda em 2010). A taxa de desemprego registou uma subida nos dois primeiros trimestres de 2009 (para 8,9% e 9,1%, respectivamente no primeiro e segundo trimestres, face a 7,8% no último trimestre de 2008) e, de acordo com o IEFP, no final do mês de Julho de 2009, estavam inscritos nos centros de emprego 497 mil desempregados (um aumento superior a 80 mil indivíduos face ao final de 2008).

**Figura 19: Previsões para a economia portuguesa, 2009**



Fontes: BdP, FMI, CE, Ministério da Finanças e da AP e OCDE

**Figura 20: Desemprego inscrito por região, no final de 2008 e Julho de 2009**



Fonte: IEFP



### 2.3 O período final do QCA III: implicações para a execução do QREN

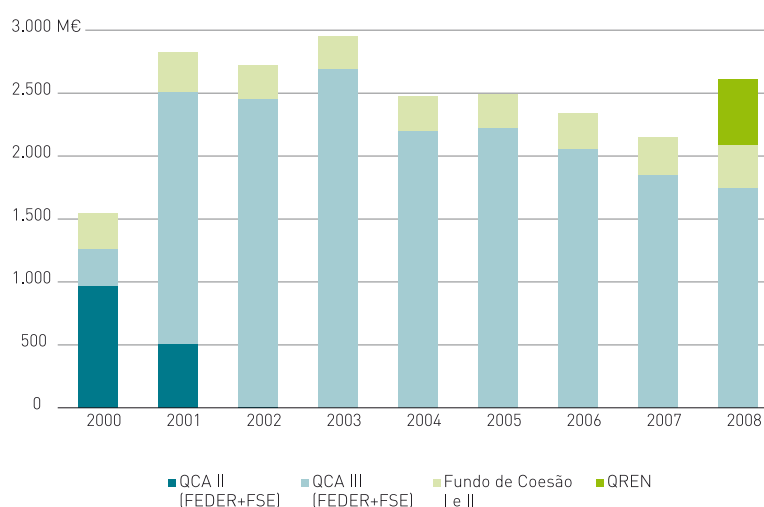
A análise sobre os primeiros meses de implementação do QREN e a projecção do seu comportamento no futuro requerem uma reflexão sobre a acção dos vários factores que influenciam o seu desempenho, designadamente do contexto macroeconómico em que intervêm, da dimensão de investimento a absorver, da disponibilidade de recursos nacionais indispensáveis para acompanhar o investimento comunitário e da capacidade administrativa exigida para gerir o conjunto das operações.

Nas fases de transição entre ciclos de programação financeira da UE, os apoios estruturais comunitários actuam em sobreposição e a exigência inerente a estas fases decorre não só da dimensão dos recursos por executar do ciclo que termina, mas também das eventuais alterações de foco das intervenções da Política de Coesão e da complexidade associada à transição para um novo ciclo de programação, designadamente no plano da adequação das estruturas técnicas responsáveis pela sua gestão à nova moldura regulamentar e estratégica.

Os anos de 2007 e 2008 foram, no presente caso, particularmente desafiantes para o desempenho do QREN. A par dos efeitos de adaptação inerentes à reorientação estratégica imprimida, a absorção dos recursos financeiros associados ao QREN não podia ser insensível ao elevado ritmo de execução dos recursos financeiros do QCA III ainda disponíveis, num contexto, por um lado, de forte pressão no sentido do reequilíbrio das contas públicas e, por outro, de emergência e crescente agudização da crise internacional.

Tendo em consideração que, apesar da alteração do quadro dos objectivos específicos prosseguidos pelo QREN e pelos anteriores ciclos de programação, existe um desígnio comum a todos eles (o de promover a coesão social e económica), uma leitura conjunta da absorção de recursos comunitários da Política de Coesão na presente década constitui um bom indicador do comportamento nacional em termos de absorção destes recursos nos diferentes ciclos de programação, que - tal como a figura seguinte ilustra - revela uma moderada sensibilidade ao contexto.

**Figura 21: Evolução da execução dos fundos da Política de Coesão**



Fontes: Relatórios de Execução do QCA II e do QCA III, Relatórios do Fundo de Coesão I e II, CTC QREN

A eficaz absorção nacional de recursos estruturais é amplamente reconhecida e a sua concretização resulta de uma cuidada gestão de conjunto, na qual a prioridade foi, desde sempre, inquestionavelmente conferida a assegurar que Portugal usufruía plenamente dos recursos comunitários.

O ciclo de programação associado ao QCA III, através do qual Portugal beneficiou de um volume de apoio financeiro de 20,5 mil M€<sup>14</sup>, prolongou-se até 30 de Junho de 2009. Este prolongamento inédito permitido pela CE encontra fundamento nas dificuldades generalizadas dos Estados-Membros em absorver os montantes previstos executar nos últimos anos de vida do QCA III, em particular em 2008 e também por via dos efeitos da crise internacional que entretanto eclodiu, correndo assim o risco de não beneficiarem de uma parte significativa dos recursos a eles atribuídos.

A ponderação da CE, que culminou no prolongamento do QCA III, foi determinada pela difícil envolvente económica que se revelou no final de 2008. Mas pesou, naturalmente, a convicção de que o ritmo da execução nos Estados-Membros havia sido penalizado, atendendo ao cumprimento do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Em matéria de execução do QCA III, Portugal assumiu o imperativo de assegurar a optimização da utilização dos fundos disponíveis, adequadamente ponderado pela prioridade política atribuída ao equilíbrio das finanças públicas.

Como a figura 21 evidencia, 2008 foi, apesar do contexto macroeconómico negativo, um ano de forte execução de fundos comunitários, superando claramente os quatro anos anteriores. Os montantes de execução dos actuais fundos estruturais (FEDER e FSE)<sup>15</sup> e do FC, correspondentes a pagamentos aos beneficiários, cuja despesa foi devidamente validada, ascenderam a 2,6 mil M€.

No primeiro semestre de 2009, esta tendência manteve-se, tendo o valor de execução global atingido os 1,34 mil M€, dos quais 649 M€ se referem ao encerramento do QCA III e 214 M€ ao FC II.

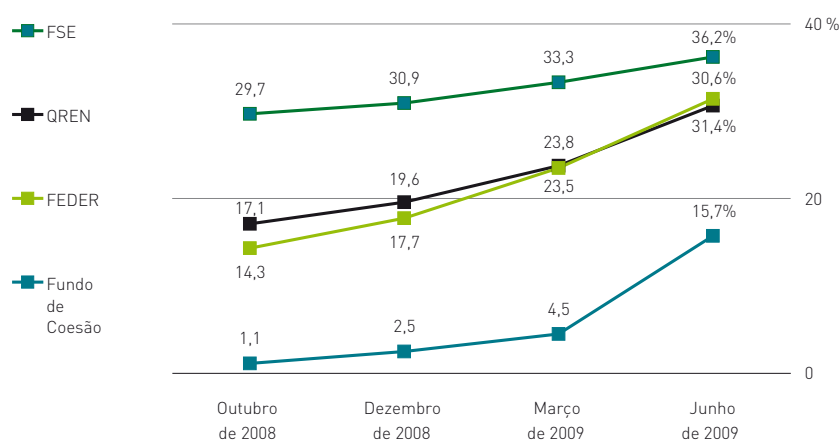
O encerramento do QCA III, com níveis muito elevados de execução, constituiu um factor relevante sobre o comportamento do QREN. No entanto, o valor de execução do QREN no primeiro semestre de 2009, configura um sinal claro da expectável transição entre ciclos de programação, com o QREN a executar, neste período, um valor próximo do valor de todo o ano de 2008 (478 M€ e 517 M€, respectivamente).

Por outro lado, resulta evidente que, considerando o valor de aprovações alcançado, esta condicionante actuou apenas na dimensão relativa à execução. Atendendo a que a projecção do desempenho do QREN, no curto e médio prazos, é tributária da análise do ritmo de aprovações e compromissos – constituindo esta uma medida de previsão do comportamento futuro da execução – é possível antever uma aceleração significativa na execução do QREN no segundo semestre de 2009.

14 Este montante inclui, ao contrário do que sucede no actual ciclo de programação, os apoios dos fundos agrícolas (vertente orientação) e das pescas, aos quais deve ainda somar-se o apoio do FC II, correspondente ao período do QCA III (que pode atingir 3 mil M€).

15 De notar que nos anteriores ciclos de programação estrutural europeia, o FEOGA-O e o IFOP integravam o conjunto de fundos estruturais, ao contrário do que acontece no ciclo 2007-2013. Para assegurar a comparabilidade inter-temporal, esses 2 fundos não foram considerados no QCA II e no QCA III.

Figura 22: Evolução da taxa de compromisso do QREN e dos fundos, 2008 e 2009



Fonte: CTC QREN, Indicadores Conjunturais de Monitorização (Julho 2009)

A concretização dos objectivos de desenvolvimento inerentes ao QREN e a plena absorção dos recursos financeiros disponibilizados pela UE requerem, contudo, que as operações que mereceram aprovação se concretizem de forma célere, com efeitos na realização física e na respectiva execução financeira.



# 3

Primeiro balanço global do QREN

Com o terceiro capítulo do presente relatório pretende-se apresentar a evolução do QREN até ao final de 2008, iniciando esta exposição com a caracterização dos factores, externos e internos, que influenciaram o seu período de arranque e a sua fase inicial de execução e que marcaram fortemente as primeiras etapas de implementação do ciclo de programação 2007-2013 (sub-capítulo 3.1).

Nesta contextualização, resulta fundamental explicitar, com um olhar crítico, uma dimensão-chave da operacionalização do QREN - a implementação do seu modelo de governação (sub-capítulo 3.2). A adequada implementação e consolidação do modelo de governação, cuja moldura é tributária de um conjunto amplo de obrigações regulamentares comunitárias e de opções nacionais, é determinante para a concretização dos objectivos definidos no QREN.

Este capítulo oferece uma leitura aprofundada sobre o QREN e os seus PO ao nível operacional e financeiro em 2008, consubstanciando os principais ângulos da sua efectiva implementação, numa perspectiva de "oferta" e de "procura", e avaliando a aplicação dos princípios da concentração e da selectividade (sub-capítulo 3.3).

A apreciação sobre o balanço do QREN é ainda enriquecida com uma primeira reflexão no domínio da monitorização estratégica, centrando a abordagem nas respostas do QREN a alguns dos principais estrangimentos estruturais de Portugal (subcapítulo 3.4).

A análise da territorialização das intervenções apoiadas pelo QREN, com destaque para a aplicação regional dos PO Temáticos, e a aferição do contributo geral do QREN e dos seus PO para o Plano Nacional de Reforma português (atendendo à forte associação da execução dos fundos comunitários nos diferentes Estados-Membros da UE e a Estratégia de Lisboa renovada) complementam a leitura dos dois pontos anteriores (sub-capítulos 3.5 e 3.6).

Por último, é apresentada uma análise das actividades no âmbito da comunicação do QREN e dos PO, sobretudo na perspectiva do seu contributo para a respectiva implementação e para o reconhecimento público da relevância da intervenção dos fundos comunitários da Política de Coesão na prossecução da estratégia de desenvolvimento nacional (sub-capítulo 3.7).

## 3.1 Factores críticos na implementação do QREN

A análise da implementação do QREN tem de ser contextualizada à luz de um conjunto de circunstâncias que a influenciaram na sua fase inicial. A compreensão das dinâmicas de execução do QREN requer, assim, a ponderação dos seguintes factores críticos condicionantes, alguns dos quais estão reflectidos no capítulo anterior: i) surgimento de uma crise económica global; ii) sobreposição de períodos de programação; iii) nova moldura regulamentar comunitária; e iv) opções nacionais em matéria de modelo de governação e de gestão dos fundos.

A presença de uma **crise económica global**, com efeitos mais acentuados a partir do último trimestre de 2008, afectou de forma significativa a propensão e a capacidade de investimento dos principais promotores.

A contracção da procura e a incerteza sobre a sua evolução marcaram já o ano de 2008 e, em particular, a primeira metade de 2009, o que, conjugado com um contexto de maiores dificuldades no acesso ao crédito financeiro, contribuiu decisivamente para uma contracção do investimento privado (e.g. segundo o INE, a formação bruta de capital pelas sociedades não financeiras diminuiu, em termos nominais: 0,3% na segunda metade de 2008 face ao segundo semestre de 2007

e 29% no 1º trimestre de 2009 face a igual período de 2008). Este elemento essencial do contexto económico teve, seguramente, reflexos nas decisões de investimento das empresas e, em especial, no calendário da sua concretização, afectando sobretudo o ritmo de execução dos sistemas de incentivos do QREN.

Por outro lado, os promotores públicos acompanharam o esforço de execução dos fundos estruturais relativos ao encerramento do QCA III e ao arranque do QREN num enquadramento financeiro difícil, decorrente quer da redução substancial e progressiva de receitas disponíveis (de acordo com os dados sobre execução orçamental publicados pelo GPEAR1 do MFAP, em 2008 a variação anual das receitas de impostos directos e indirectos, a preços correntes, foi de -5,1% no subsector da Administração Local e de 0% no subsector Estado), quer do cumprimento de exigentes critérios de gestão orçamental associados, designadamente, ao Pacto de Estabilidade e Crescimento e ao controlo dos níveis de endividamento autárquico.

Os efeitos da **sobreposição de períodos de programação** foram particularmente acentuados na transição do QCA III para o QREN.

No final de 2007 - à entrada do último ano de execução das dotações financeiras do período de programação 2000-2006, de acordo com as regras então em vigor - o montante global de fundos estruturais por executar ascendia a cerca de 2,9 mil M€, implicando, por si só, um esforço de investimento co-financiado superior ao verificado nos quatro anos transactos, sem contabilizar qualquer execução do novo período de programação (ver capítulo anterior). O prolongamento do período de execução do QCA III até 30 de Junho de 2009<sup>16</sup>, embora tenha permitido um maior aproveitamento dos fundos estruturais do QCA III, minimizando perdas, prolongou a fase de sobreposição efectiva entre os dois ciclos, com as consequências inerentes para as entidades beneficiárias, tanto no plano operacional (sobreposição de operações sujeitas a regras de acesso distintas), como no plano financeiro, dado que a capacidade de investimento próprio, indispensável à absorção dos fundos, não é naturalmente ilimitada. Esta medida implicou, por outro lado, a manutenção de um esforço adicional por parte das Autoridades de Gestão, uma vez que foram, em regra, as mesmas estruturas a assegurar o encerramento dos PO do QCA III e o arranque dos PO do QREN.

A adaptação a **uma nova moldura regulamentar comunitária de gestão, acompanhamento e controlo dos fundos**, mais prescritiva ao nível dos mecanismos de controlo, comportou um elevado esforço de adaptação.

No quadro regulamentar de 2007-2013 foram, efectivamente, introduzidas diversas alterações com o objectivo de racionalizar a legislação e de simplificar as regras de gestão dos fundos estruturais e do FC<sup>17</sup>. Contudo, a intenção de simplificar processos de crescente complexidade foi acompanhada pelo continuado reforço dos mecanismos de controlo, por novos requisitos de certificação e pela intensificação de processos de auditoria, com vista a garantir níveis mais elevados de segurança sobre a qualidade da despesa e sobre a conformidade dos procedimentos, o que impõe fortes níveis de exigência nessa matéria e, consequentemente, uma canalização de recursos para essa vertente sem paralelo em anteriores ciclos de programação.

<sup>16</sup> Esta medida, enquadrada no conjunto de respostas à crise propostas pela CE e justificada pela dificuldade evidenciada por todos os Estados-Membros em executar as dotações financeiras associadas ao período 2000-2006, foi adoptada por uma decisão da CE que prolongou a elegibilidade das despesas até 30 de Junho de 2009.

<sup>17</sup> Destacam-se as seguintes alterações: o número de Iniciativas Comunitárias foi reduzido; um único regulamento de aplicação para o período de programação 2007-2013 que substituiu os anteriores 10 regulamentos em vigor para o período de programação 2000-2006; as regras de gestão dos programas apoiados pelo FC foram alinhadas com as dos fundos estruturais; a troca de documentação entre os Estados-Membros e a CE é, pela primeira vez, efectuada exclusivamente por via electrónica (através do sistema SFC2007); os planos financeiros e as taxas de co-financiamento são definidos ao nível do eixo prioritário do PO; o complemento de programação foi abandonado; os Estados-Membros passam a definir critérios de elegibilidade das despesas.

O processo de descrição dos sistemas de gestão e controlo dos PO e o subsequente parecer de conformidade (*compliance assessment*) são um exemplo eloquente desta situação. Neste processo, todos os aspectos relativos à organização e aos procedimentos das Autoridades de Gestão, bem como dos distintos organismos intermédios com funções de gestão delegadas, das Autoridades de Certificação e, igualmente, da Autoridade de Auditoria e dos organismos que efectuem auditorias sob sua responsabilidade, são objecto de descrição exaustiva, posteriormente verificada e certificada pela IGF, enquanto entidade responsável pela emissão do parecer de conformidade. Contudo, dado que a CE detém a prerrogativa de aprovação final, este processo pode prolongar-se, com efeitos na fluidez dos fluxos financeiros e, no limite, no desenvolvimento das operações.

O ajustamento às **opções nacionais em matéria de modelo de governação e de gestão dos fundos**, num quadro de acrescida coordenação política e elevada densidade regulamentar, repercutiu-se igualmente tanto no plano da capacidade de resposta das estruturas de gestão, como no plano da reacção dos promotores públicos e privados.

A criação das Comissões Ministeriais de Coordenação dos PO e da Comissão Ministerial de Coordenação (CMC) do QREN visou o reforço da coordenação política da aplicação dos fundos e da consideração da racionalidade dos investimentos para lá da sua relevância em termos estritamente sectoriais, privilegiando a ponderação política de decisões em torno das agendas temáticas do QREN (Potencial Humano, Factores de Competitividade e Valorização do Território). Apesar dos benefícios intrínsecos, este modelo revelou custos de adaptação, designadamente ao nível da estabilização de fronteiras entre a coordenação política e a gestão técnica.

A mudança nas estruturas das Autoridades de Gestão, através da institucionalização de Comissões Directivas para a generalidade dos PO, concretizou um modelo que assenta num processo de decisão mais partilhado, face ao passado recente. No caso dos PO Regionais do Continente (em que a gestão é administrada por uma Comissão Directiva constituída pelo Presidente da respectiva Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), por dois vogais designados por despacho conjunto dos ministros com responsabilidades governativas mais relevantes no âmbito de cada PO Regional e por dois vogais designados pela ANMP<sup>18</sup>) a transformação foi ainda mais acentuada, com consequências no esforço e no tempo de adaptação à mudança.

A decisão nacional de privilegiar – no sentido de garantir a aplicação dos princípios da concentração e da selectividade – a modalidade concursal e a construção de um edifício regulamentar nacional vasto, exaustivo e harmonizador, adensou a complexidade na gestão do QREN (na medida em que as Autoridades de Gestão têm de aplicar um quadro normativo comum definido em múltiplos diplomas) e elevou o nível de dificuldade de preparação das candidaturas pelos potenciais beneficiários, também por estarmos perante um quadro regulamentar mais exigente em matéria de maturidade dos projectos e de sustentabilidade económico-financeira dos mesmos.

18 No caso das Comissões Directivas dos PO Lisboa e Algarve, os quatro vogais são não executivos; nas restantes Comissões Directivas dos PO Regionais do Continente, dois dos vogais têm funções executivas, sendo um deles indicado pela ANMP.



## 3.2 A consolidação do modelo de governação

O modelo de governação do QREN<sup>19</sup>, ainda que naturalmente acomode as determinações vinculativas comunitárias, é determinado por um conjunto de opções nacionais, algumas das quais patentes na arquitectura operacional do QREN (baseada na concentração de intervenções, dos recursos e das tipologias de acção). Das determinações regulamentares comunitárias resulta obrigatória a constituição de um amplo conjunto de órgãos de governação, designadamente<sup>20</sup>:

- **Autoridade de Gestão** de PO - deve assegurar o exercício das competências definidas nos regulamentos comunitários para esse órgão, receber a orientação política do órgão de direcção política do PO e prestar as informações relevantes e pertinentes sobre a execução do Programa (designadamente no que respeita a realizações, resultados e impactos), aos órgãos técnicos de coordenação e monitorização estratégica, operacional e financeira do QREN, bem como aos órgãos de auditoria e controlo e de certificação<sup>21</sup>;
- **Autoridade de Certificação** de fundo - as funções das Autoridades de Certificação definidas nos regulamentos comunitários são exercidas pelo IFDR, no que respeita aos PO co-financiados pelo FEDER e FC, e pelo IGFSE, no caso dos PO co-financiados pelo FSE. Apesar da regulamentação comunitária prever a possibilidade de existirem diversas Autoridades de Certificação, permitindo inclusive a possibilidade de delegação de competências em organismos intermédios, a opção nacional foi, de acordo com os princípios gerais de governação, a da concentração em apenas duas entidades, ficando também consagrado o princípio da natureza não delegável destas funções, opção que claramente confere uma confiança acrescida sobre a segurança do modelo de governação;
- **Autoridade de Auditoria** - as funções da Autoridade de Auditoria definidas nos regulamentos comunitários estão atribuídas à IGF, que é responsável por assegurar que os sistemas de gestão e controlo estão instituídos em conformidade com a regulamentação comunitária e funcionam eficazmente, bem como prevenir e detectar irregularidades. Foi entendimento do Estado Português consagrar uma Autoridade de Auditoria única para o desempenho destas funções;
- **Comissão de Acompanhamento** de PO - órgão colegial responsável pelo exercício das competências definidas nos regulamentos comunitários, designadamente em matéria de acompanhamento da implementação e execução do programa, assegurando a participação dos municípios e dos parceiros económicos, sociais e institucionais pertinentes. No caso dos dois PO de cada uma das Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, bem como para os dois PO de Assistência Técnica (PO AT), foi decidido, na observância do permitido pela regulamentação comunitária, que fosse apenas criada uma Comissão de Acompanhamento por R. A. e outra para o conjunto dos PO AT.

<sup>19</sup> DL da Governação do QREN que define o modelo de governação do QREN e dos respectivos PO.

<sup>20</sup> Regulamento N.º 1083/2006 do Conselho, de 11 de Julho, que estabelece as disposições gerais sobre o FEDER, o FSE e o FC.

<sup>21</sup> Cada Autoridade de Gestão é apoiada no exercício das suas competências por um Secretariado Técnico (estruturado em unidades operacionais), o qual exerce actividades operacionais aos diferentes níveis da gestão - análise de candidaturas; análise e validação de despesa; acompanhamento e controlo interno; e, comunicação. A estas funções acrescem as de apoio geral - sistemas de informação e informática, apoio administrativo e secretariado.

Aos órgãos exigidos pelo normativo comunitário, acrescem os órgãos de governação estabelecidos por opção nacional, que se destinam a assegurar os níveis de coordenação ministerial e direcção política, de coordenação técnica e monitorização estratégica, operacional e financeira e, ainda, o aconselhamento estratégico para as regiões do Continente:

- **Comissões Ministeriais de Coordenação (CMC)** do QREN e de PO<sup>22</sup> - órgãos de direcção política, aos quais compete promover a coordenação global do QREN e dos PO no plano político;
- **Comissão Técnica de Coordenação do QREN (CTC QREN)**<sup>23</sup> - órgão máximo de coordenação técnica, com responsabilidades na articulação entre os diferentes órgãos de governação do QREN e dos PO;
- **Entidade responsável pela coordenação e monitorização estratégica do QREN e dos PO** - Observatório do QREN, com competências na prossecução das prioridades do QREN, assegurando designadamente a coerência da implementação dos PO no cumprimento da estratégia de desenvolvimento definida;
- **Entidades coordenadoras de fundo** - IFDR, para o FEDER e FC, e IGFSE, para o FSE, sendo responsáveis pela coordenação técnica da aplicação dos fundos, tendo em vista uma boa gestão dos recursos enquanto instrumentos da política de desenvolvimento regional e das políticas sociais, bem como sua monitorização operacional e financeira;
- **Centros de Observação das Dinâmicas Regionais** - plataformas para a reflexão e interacção institucional sobre os processos e as dinâmicas regionais de desenvolvimento económico, social e territorial;
- **Centros de Racionalidade Temática**<sup>24</sup> - plataformas para a interacção institucional e planeamento e para a condução e desenvolvimento de iniciativas em áreas temáticas relevantes para a prossecução dos objectivos do QREN;
- **Comissões de Aconselhamento Estratégico dos PO Regionais do Continente** - órgãos responsáveis, designadamente, por promover a concertação regional das políticas públicas e dos respectivos instrumentos de execução no âmbito do desenvolvimento económico, social e territorial em cada região do Continente.

Em síntese, a governação do QREN é concretizada através do modelo ilustrado no quadro seguinte, que assinala as principais inovações, em termos de entidades que o corporizam, face aos modelos de governação anteriores.

22 Ao nível dos PO das Regiões Autónomas, denominam-se Comissão Governamental Regional de Orientação, no caso da R. A. Madeira, e Comissão Intergovernamental para os Apoios Comunitários, no caso da R. A. Açores.

23 Composta pelo coordenador do Observatório do QREN, que preside, pelos presidentes dos Conselhos Directivos do IFDR e do IGFSE e pelo Inspector-Geral de Finanças. Esta Comissão pode realizar reuniões com carácter mais abrangente, envolvendo nomeadamente as Autoridades de Gestão dos PO.

24 Prevista a possibilidade da sua criação no DL da Governação do QREN, mas ainda não instituído(s).

Quadro 3: Modelo de governação do QREN

<b>Direção Política</b>	Comissão Ministerial de Coordenação do QREN			
	Comissão Ministerial de Coordenação de cada PO Temático*	Comissão Ministerial de Coordenação dos PO Regionais do Continente*	Comissão Governamental de cada uma das Regiões Autónomas(a)*	Ministros de tutela dos PO de Assistência Técnica
<b>Coordenação Técnica</b>	Comissão Técnica de Coordenação do QREN*			
<b>Coordenação e monitorização estratégica</b>	Observatório do QREN*			
<b>Coordenação e monitorização operacional e financeira</b>	IFDR (FEDER e FC) e IGFSE (FSE)			
<b>Auditoria</b>	IGF e estruturas segregadas de auditoria do IFDR e IGFSE			
<b>Certificação</b>	IFDR (FEDER e FC) e IGFSE (FSE)			
<b>Órgão de gestão</b>	Autoridade de Gestão: Gestor, Comissão Directiva* e Secretariado Técnico*	Autoridade de Gestão: Gestor, Comissão Directiva* e Secretariado Técnico*	Autoridade de Gestão: Gestor e Secretariado Técnico*	Autoridade de Gestão: Gestor e Secretariado Técnico*
<b>Órgão de Acompanhamento</b>	Comissão de Acompanhamento			
<b>Órgão de Aconselhamento Estratégico</b>	Comissão de Aconselhamento Estratégico*, apoiada pelos Centros de Observação das Dinâmicas Regionais*			

\* Principais instâncias de governação do QREN que se constituem como inovações face ao QCA III, ao nível do tipo de instância, da sua organização interna ou ainda das respectivas competências.

(a) Comissão Governamental Regional de Orientação, no caso da R. A. Madeira, e Comissão Intergovernamental para os Apoios Comunitários, no caso da R. A. Açores.

A consolidação do modelo de governação do QREN, que se reveste de natural complexidade, foi particularmente exigente durante o ano de 2008.

Ao nível da **orientação e acompanhamento político**, a CMC do QREN, as CMC dos PO Temáticos e a CMC dos PO Regionais do Continente, bem como as Comissões Governamentais de Orientação dos PO das R. A., cuja actividade foi iniciada em 2007, concentraram a sua atenção, para além do acompanhamento da gestão do QREN e dos PO, nas seguintes vertentes: i) consolidação do enquadramento legal subjacente à actividade de gestão dos PO (nomeadamente nas iniciativas necessárias à estabilização dos respectivos Secretariados Técnicos, bem como na aprovação das estruturas orgânicas e na nomeação dos secretários técnicos); ii) aprovação dos regulamentos específicos que permitiram operacionalizar a generalidade das tipologias de intervenção definidas nos PO; iii) apreciação e aprovação dos Planos de Avaliação e dos Planos de Comunicação dos PO; iv) aprovação de contratos celebrados entre Autoridades de Gestão e organismos intermédios - com destaque, neste âmbito, para os contratos de subvenção global entre as Autoridades de Gestão dos PO Regionais do Continente e as 22 Associações de Municípios das regiões do objectivo Convergência do Continente.

Ao **nível técnico**, o ano de 2008 foi marcado pelo expressivo esforço de arranque, organização, adaptação ou consolidação das diferentes estruturas e mecanismos de suporte à gestão, ao acompanhamento e ao controlo do QREN e dos PO, atendendo a um quadro mais exigente, nos planos europeu e nacional, de aplicação dos fundos comunitários da Política de Coesão. Este esforço incidiu no leque de funções técnicas nucleares inerentes à implementação do QREN, abrangendo as actividades de gestão directa dos PO, de certificação, de coordenação técnica, de monitorização estratégica, operacional e financeira e de auditoria. As principais actividades desenvolvidas neste plano técnico encontram-se desenvolvidas nos pontos subsequentes.

### 3.2.1 A gestão

A gestão dos PO do QREN é assumida pelas respectivas Autoridades de Gestão. Na sequência da sua criação em 2007, foi concluída, durante o ano de 2008, a constituição dos Secretariados Técnicos das Autoridades de Gestão, findo o processo de transição das estruturas do QCA III para o QREN<sup>25</sup>.

As competências destas Autoridades de Gestão não se esgotam no QREN, na medida em que assumiram igualmente as atribuições, direitos e obrigações das Autoridades de Gestão dos PO Sectoriais, Regionais e de Assistência Técnica do QCA III. Com efeito, tendo em vista evitar a duplicação de estruturas, assegurar as melhores condições de racionalidade e eficácia de organização e garantir uma utilização eficaz e eficiente dos recursos, optou-se por uma solução organizativa com vista ao aproveitamento ou à adaptação das estruturas orgânicas de gestão dos PO do QCA III.

Neste quadro, as estruturas técnicas de gestão do QREN, acumulando as responsabilidades referentes ao QREN e as que resultam da transição de competências do QCA III, estão sujeitas a um esforço adicional muito significativo inerente à premência das funções de arranque dos PO do QREN e de encerramento dos PO do QCA III.

Acresce ainda à referida acumulação de competências, a necessidade de adaptação das Autoridades de Gestão à nova moldura institucional de governação. O modelo de governação actual é especialmente distinto dos modelos de anteriores períodos de programação, em particular nos PO Temáticos e Regionais do Continente, com a institucionalização de Comissões Directivas e de Secretariados Técnicos (estes também aplicáveis aos restantes PO). No caso dos PO Regionais do Continente, a Comissão Directiva integra dois membros indicados pela ANMP, para além de dois membros designados pelo Governo, sendo a mesma presidida pelo presidente da CCDR do respectivo PO. Nos PO Temáticos, as Comissões Directivas são designadas exclusivamente pelo Governo.

A arquitectura operacional do QREN, baseada na concentração de intervenções, dos recursos e das tipologias de acção (através da consagração de um número reduzido de PO Temáticos e de uma estruturação temática dos PO Regionais do Continente), implicou opções em matéria de **delegação de funções das Autoridades de Gestão em organismos intermédios** e de **contratualização** da execução de componentes da programação. Foram, assim, delegadas funções das Autoridades de Gestão dos PO num número muito relevante de entidades de diferente natureza, públicas e privadas, seja como organismos intermédios com subvenção global para determinadas tipologias ou áreas de intervenção dos PO (com destaque para a contratualização celebrada com as Associações de Municípios das regiões do objectivo Convergência do Continente), seja como organismos intermédios sem subvenção global<sup>26</sup>. Para além disso, foram delegadas funções em entidades com estatuto de Organismo Responsável por Políticas Públicas (OREPP), ou seja, entidades da Administração Pública dotadas de competências próprias no quadro de políticas públicas definidas pelo Governo, em conformidade com a legislação nacional que estabelece o âmbito, a natureza, os destinatários, as condições, os requisitos, as modalidades e os montantes dos apoios a conceder<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> Ver síntese da transição QCA III-QREN por Autoridade de Gestão do QREN no Anexo I.

Este processo de constituição e consolidação das Autoridades de Gestão é similar no caso dos PO da Cooperação Territorial Europeia, aí com a complexidade acrescida que deriva da necessidade de ser promovida uma harmonização e implementação concertada de todos os aspectos inerentes à gestão que designadamente observe as disposições nacionais de cada Estado-membro parceiro.

<sup>26</sup> Recorde-se que, enquanto os organismos intermédios com subvenção global assumem (por via da delegação) um conjunto de competências da Autoridade de Gestão, os organismos intermédios sem subvenção global prestam apoio à Autoridade de Gestão, sobretudo no processo de análise das candidaturas (são essencialmente organismos com responsabilidade de promoção de políticas públicas, chamados a intervir no processo de gestão ao nível da avaliação de mérito das candidaturas, no contexto da sua análise técnica).

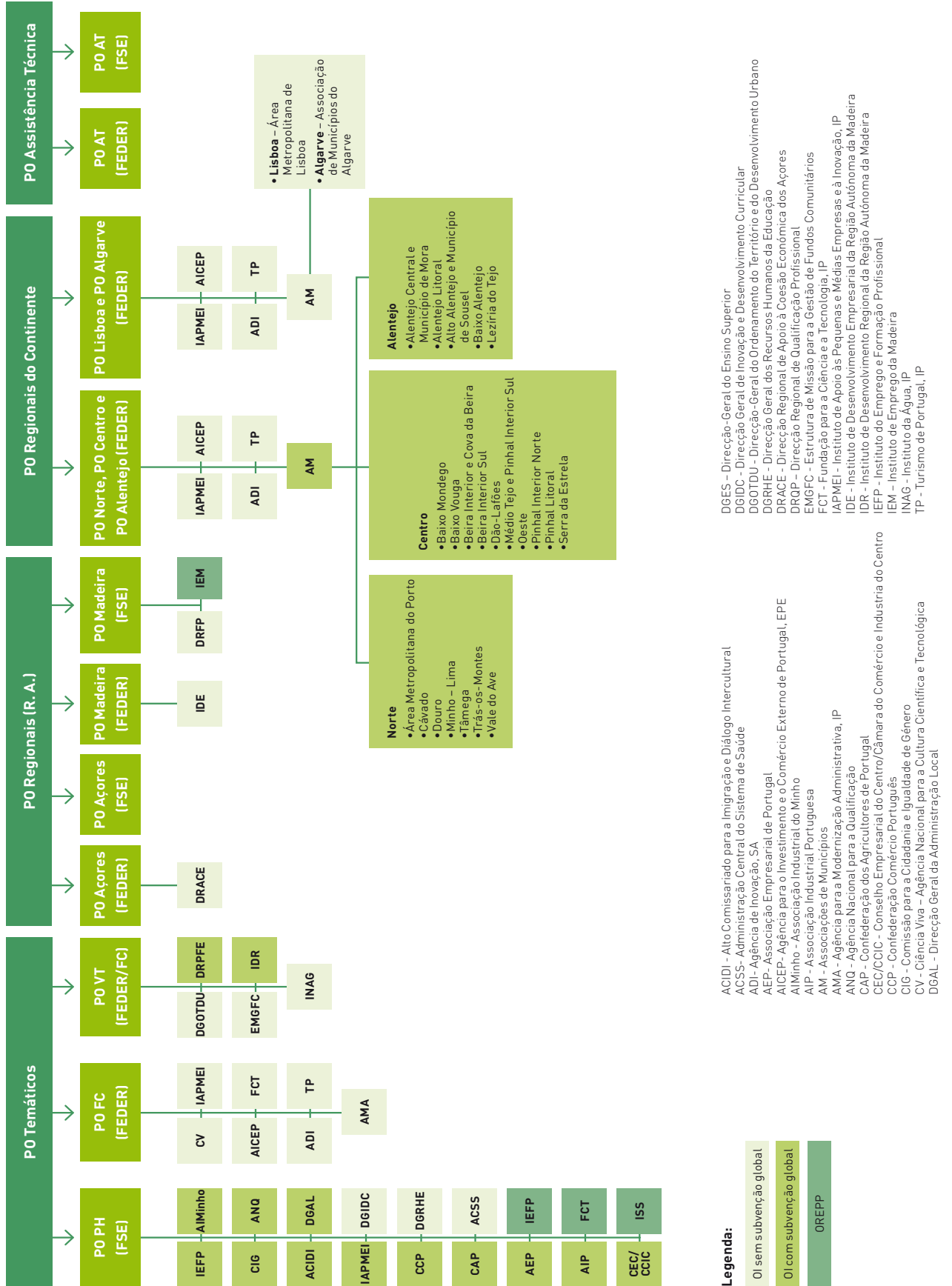
<sup>27</sup> Estes organismos assumem competências institucionais pela gestão, decisão e avaliação das operações, decorrentes da figura criada ao abrigo do artigo 65º do DL da Governação do QREN, relativa às entidades Beneficiárias Responsáveis pela Execução de Políticas Públicas (BREPP) nacionais dirigidas ao apoio directo a indivíduos.

A opção do modelo de governação relativamente aos **circuitos financeiros**, coerente com os princípios consagrados da eficácia e da profissionalização, assentou numa entidade pagadora única, promovendo o princípio da unicidade de tesouraria e potenciando a gestão flexível dos recursos. No que respeita ao FEDER e ao FC, esta função foi cometida ao IFDR, sendo que as únicas excepções ao modelo acima definido dizem respeito aos pagamentos feitos no âmbito dos Sistemas de Incentivos e das operações das R. A. (quer apoiadas no âmbito do FC programado no Programa Operacional Valorização do Território, PO VT, quer nos PO dessas regiões).

No caso do FSE, a função de pagamento está atribuída ao IGFSE, sendo este o organismo designado para efectuar os pagamentos aos beneficiários dos PO apoiados pelo FSE. Contudo, relativamente ao PO PH, o IGFSE delegou no Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, através de protocolo, a competência para realizar as transferências financeiras para os beneficiários, executando autorizações de pagamento emitidas pela Autoridade de Gestão.

A figura seguinte evidencia a complexidade da moldura de gestão do QREN, no quadro do seu modelo de governação, configurando um conjunto de necessidades acrescidas de coordenação e acompanhamento que impende, de forma particularmente acentuada ou mais directa, sobre as Autoridades de Gestão dos PO, mas sem deixar de afectar também as restantes entidades com responsabilidades na monitorização operacional e financeira (IFDR e IGFSE) e na monitorização estratégica (Observatório do QREN).

Figura 23: Intervenientes na gestão do QREN, no quadro do seu modelo de governação (nível técnico)



### 3.2.2 O sistema de certificação

O exercício das funções de certificação é assegurado por duas entidades: no caso do FEDER e do FC, pelo IFDR; no caso do FSE, pelo IGFSE. Deste modo, o IFDR assume as funções de Autoridade de Certificação relativamente aos PO Temáticos, Regionais e de Assistência Técnica do FEDER e do FC e ainda para os PO de Cooperação Territorial relativamente aos quais foi atribuída esta responsabilidade a Portugal (PO Cooperação Transfronteiriça Portugal – Espanha, PO Espaço Atlântico e PO Madeira, Açores e Canárias). O IGFSE assegura essas funções para os PO apoiados pelo FSE (PO PH, PO Madeira-FSE, PO Açores-FSE e PO AT-FSE).

Ambos os organismos têm responsabilidades específicas na apreciação da conformidade das declarações de despesa apresentadas pelas Autoridades de Gestão dos PO, com vista à certificação destas despesas e formulação dos pedidos de reembolso à CE.

Durante o ano de 2008 foram consolidadas, por aqueles organismos, as estruturas técnicas e definidos os procedimentos internos (manuais de procedimentos, desenvolvimento dos sistemas de informação, entre outros) e externos (estabelecendo-se as necessárias articulações com as Autoridades de Gestão e definindo-se o modelo de informação necessário de suporte ao processo de certificação) adequados para assegurar devidamente a certificação da despesa.

Este sistema tem como principal objectivo garantir a fiabilidade das declarações de despesa e a segurança quanto à regularidade da mesma, proporcionando assim um reforço do nível de confiança quanto à regularidade da aplicação dos recursos públicos. Assente nas declarações de despesa formuladas pelas Autoridades de Gestão, tem por base as verificações e controlos de gestão que foram desencadeados ao longo da execução das operações, ponderando ainda as recomendações e conclusões resultantes dos procedimentos de controlo e auditoria já realizados sobre a gestão dos PO e a respectiva despesa.

Ainda em 2008 entraram em funcionamento os sistemas de certificação de todos os fundos, tendo no âmbito do FSE sido formalizados dois pedidos de pagamento intermédio à CE relativamente ao PO AT-FSE e ao PO PH. Em relação ao primeiro, foi efectuada a respectiva transferência pela CE ainda em 2008 (no valor de cerca de 4 M€), enquanto que relativamente ao segundo PO, esta ocorreu já no início de 2009 (no valor de cerca de 126 M€)<sup>28</sup>. No caso do FEDER, as primeiras declarações de despesa foram já apresentadas em 2009, tendo a primeira sido formalizada em Abril relativa ao PO Açores.

### 3.2.3 A coordenação técnica e a monitorização estratégica, operacional e financeira

No plano da **coordenação técnica**, a **Comissão Técnica de Coordenação do QREN**<sup>29</sup> iniciou a sua actividade em Maio de 2008, na sequência da designação do Coordenador do Observatório do QREN, que lhe preside, e centrou a sua acção: i) no acompanhamento do processo de descrição dos sistemas de gestão e controlo do QREN e dos PO (que abrange a componente da gestão e da certificação); e ii) na concepção e implementação do sistema integrado de monitorização do QREN e dos PO (de que o Boletim Informativo sobre o QREN – Indicadores Conjunturais de Monitorização -, bem como a informação mensal destinada à CMC do QREN constituem o primeiro produto, e o presente relatório um segundo produto). O sistema integrado de monitorização do QREN e dos PO carece

<sup>28</sup> Com este nível de transferências, a 1 de Março de 2009 Portugal concentrava 131 M€ do total de 221 M€ de FSE transferidos para todos os Estados-Membros, o que atesta o elevado ritmo de execução do FSE em Portugal face aos restantes Estados-Membros.

<sup>29</sup> A composição desta Comissão está explicitada no sub-capítulo 3.2.

ainda de desenvolvimentos importantes, designadamente em matéria de indicadores físicos. Para esse efeito, assumem grande relevância os processos de consolidação dos sistemas de informação de suporte à gestão e acompanhamento dos PO e dos fundos e, conseqüentemente, do QREN.

Em relação à **coordenação e monitorização estratégica do QREN**, importa sublinhar a institucionalização<sup>30</sup>, em 2008, do **Observatório do QREN**, sucedendo ao Observatório do QCA III, embora com um conjunto de competências distintas e mais alargadas. Neste contexto, aquele ano foi marcado pelo arranque das actividades subjacentes às suas competências, quer no âmbito da dinamização e apoio técnico à CTC QREN, quer no que respeita às competências próprias nas áreas da monitorização estratégica, avaliação e comunicação. Em simultâneo, procedeu-se à sua instalação e estruturação interna, sobretudo no decorrer do segundo semestre de 2008.

No plano da **coordenação técnica dos fundos e da monitorização operacional e financeira**, asseguradas pelo **IFDR**, no caso do FEDER e do FC, e pelo **IGFSE**, no caso do FSE, importa sublinhar os seguintes aspectos:

- A participação e o acompanhamento de todo o processo de regulamentação geral e específica das intervenções co-financiadas, particularmente exigentes nesta primeira fase de implementação do QREN e dos PO. Na realidade, tendo em conta que, no actual período de programação, as regras de elegibilidade para aplicação dos fundos são estabelecidas pelos Estados-Membros, foi definido um edifício regulamentar a nível nacional estruturado em torno de regulamentos gerais de fundos - Regulamento Geral do FEDER e do FC<sup>31</sup> e Regulamento Geral do FSE<sup>32</sup> - complementados com regulamentos específicos para as diversas tipologias e, no caso do FSE, com um Despacho Normativo<sup>33</sup> que define os limites máximos dos custos considerados elegíveis para apoio. Todos os regulamentos específicos (cuja listagem consta no Anexo II do presente relatório) foram objecto de apreciação pelo IFDR e pelo IGFSE e, posteriormente, aprovados pelas CMC dos PO;
- O envolvimento no processo de descrição dos sistemas de gestão e controlo do QREN e dos PO (ver implementação do sistema de auditoria e das estratégias de auditoria e do sistema de certificação – 3.2.2 e 3.2.4);
- A coordenação e interlocução com a CE nas matérias operacionais e financeiras mais relevantes;
- O apoio à actividade das Autoridades de Gestão (e, directa ou indirectamente, aos organismos intermédios, em particular os que foram alvo de subvenção global), designadamente através da definição de orientações ou normas técnicas de apoio a essas autoridades, no apoio à implementação dos procedimentos que assegurem a observância das regras comunitárias em matéria de política de concorrência, e da realização de reuniões e/ou sessões de informação e de formação específicas para a gestão, visando aumentar a segurança jurídico-normativa das respectivas decisões, harmonizar procedimentos e promover a troca de experiências e boas práticas;
- A produção regular de informação de suporte à monitorização operacional e financeira dos fundos, designadamente de suporte ao sistema de monitorização do QREN, da responsabilidade da CTC QREN.

No plano da coordenação operacional e financeira do QREN, importa ainda referir o desenvolvimento dos **sistemas de informação** dos PO e dos respectivos fundos. Efectivamente, toda a gestão dos fundos comunitários integrados no QREN é suportada por sistemas de informação, que devem garantir a sistematização de informação necessária em todas as fases e aos procedimentos asso-

30 Pela RCM n.º 24/2008, de 13 de Fevereiro.

31 Aprovado pela CMC do QREN, em 4 de Outubro de 2007.

32 Decreto Regulamentar n.º 84-A/2007, de 10 de Dezembro, rectificado pela Rectificação n.º 3/2008, de 30 de Janeiro e pela Rectificação n.º 5-A/2008, de 8 de Fevereiro e alterado pelo Decreto Regulamentar n.º 13/2008, de 18 de Junho.

33 Despacho Normativo n.º 4-A/2008, de 24 de Janeiro, republicado pelo Despacho Normativo n.º 12/2009, de 17 de Março.



ciados à aplicação desses recursos, nomeadamente, os processos de recepção, análise e selecção de candidaturas, de acompanhamento e monitorização, bem como os circuitos de pagamento, certificação e controlo.

No caso do FSE, existe um sistema único, da responsabilidade do IGFSE – o SIIFSE - que suporta a actividade de todas as entidades que intervêm na sua aplicação – Autoridades de Gestão e organismos intermédios, Autoridade de Certificação e entidades beneficiárias<sup>34</sup>. O SIIFSE cobre a generalidade das actividades de gestão e controlo (inclusive os circuitos financeiros), assegurando a plena desmaterialização dos procedimentos e dos circuitos de informação do FSE e dispondo de um conjunto de funcionalidades que cobrem o ciclo de vida dos projectos.

O SIIFSE, ao incluir todos os actores que intervêm no processo de gestão do FSE, de forma integrada, permite evidenciar, de modo claro e transparente e para todas as operações apoiadas, a respectiva pista de auditoria, garantindo a reconciliação entre os montantes pagos e certificados e os documentos justificativos, a todos os níveis, até ao nível da entidade beneficiária. Persistem, contudo, algumas dificuldades em matéria de apuramento da informação pertinente para efeitos de monitorização dos respectivos PO, pelo que se encontra em desenvolvimento uma solução de *Business Intelligence Data Mart*, a qual será um instrumento para a produção de dados e para o conhecimento sobre a acção realizada pelo FSE.

No caso do FEDER e do FC existem sistemas de informação autónomos residentes nas Autoridades de Gestão, que observam requisitos comuns e estão articulados com o sistema de informação do IFDR, enquanto entidade coordenadora de fundo e Autoridade de Certificação, cujo sistema, por sua vez, assegura a articulação directa com o sistema de informação da Comissão Europeia (SFC 2007).

O sistema de informação do IFDR é constituído por módulos segregados de certificação, de pagamento e de acompanhamento, para além de um módulo específico para assegurar o registo de informação relativa aos Grandes Projectos de suporte à análise e validação por parte do IFDR, e subsequente, envio formal à CE, através da aplicação SFC 2007. Este sistema do IFDR contém ainda as funcionalidades de *Business Intelligence* para cada um dos módulos, que se encontram em desenvolvimento e permitirão facilitar o apuramento e tratamento de dados.

Em 2008, e tendo presente que os sistemas de informação são, em regra, desenvolvidos de forma faseada, foram consolidados os módulos mais relevantes para as necessidades de gestão e certificação em função do ciclo de vida dos PO e das candidaturas. Assim, na fase de arranque dos PO, estava já plenamente desenvolvida toda a vertente de apresentação das candidaturas, análise, contratação e execução. Após esta primeira fase, avançou-se na implementação dos restantes módulos ou funcionalidades relativos aos processos de certificação, de auditoria e controlo.

De destacar, ainda, duas instâncias previstas no modelo de governação do QREN com competências relevantes no domínio do acompanhamento estratégico - os **Centros de Observação das Dinâmicas Regionais (CODR)** e os **Centros de Racionalidade Temática (CRT)**.

<sup>34</sup> Em qualquer momento e ao longo da execução do projecto, as entidades beneficiárias podem actualizar a informação dos seus projectos, em conformidade com os modelos definidos no Sistema de Informação que são comuns a idênticas tipologias de projectos apoiadas por qualquer um dos Programas FSE, garantindo-se, desta forma, coerência na informação, opção que permite ainda criar condições favoráveis ao desenvolvimento do processo de monitorização.

Através de uma deliberação da CMC dos PO Regionais do Continente, foram, no final de 2008, instituídos os CODR, cuja missão é a de assegurar a reflexão e a interacção institucional sobre os processos e as dinâmicas regionais de desenvolvimento económico, social e territorial nas respectivas NUTS II, tendo entre as suas responsabilidades o suporte técnico à actividade das Comissões de Aconselhamento Estratégico. Os CODR encontram-se em diferentes fases de desenvolvimento, tendo sido envidados esforços no sentido da articulação das suas actividades com a monitorização estratégica promovida pelo Observatório do QREN, tal como previsto no modelo de governação.

Por outro lado, o modelo de governação do QREN contempla a criação de CRT, por deliberação da CMC do QREN, cabendo, no entanto, assinalar que, até ao momento, essa criação ainda não se concretizou. Note-se que estes centros foram concebidos como plataformas de interacção institucional vocacionadas para o planeamento, condução e desenvolvimento de iniciativas em áreas temáticas relevantes para a prossecução dos objectivos estratégicos do QREN. Neste sentido, os CRT poderão vir a desempenhar um papel relevante na articulação entre as diferentes agendas temáticas e entre fundos comunitários (incluindo, neste âmbito, o FEADER e o FEP), na perspectiva de uma mobilização mais coerente, eficaz e eficiente de diferentes fontes de financiamento ao serviço de uma determinada área de intervenção do QREN.

De referir que, no âmbito dos **procedimentos de articulação e de demarcação entre instrumentos de financiamento** do QREN - componente FEDER e componente FSE -, ou entre os financiamentos das intervenções do QREN e do FEADER, e tendo em conta as elegibilidades específicas dos fundos, foram dados passos relevantes, dos quais se sublinha: i) o protocolo FEDER-FEADER estabelecido em 2008, que define as regras de delimitação/complementaridade das intervenções FEDER e FEADER<sup>35</sup>; e, ii) o Protocolo estabelecido entre o PO PH e o Programa Operacional Factores de Competitividade (PO FC), que materializa a complementaridade das intervenções FSE e FEDER destes PO<sup>36</sup>. Como é natural nesta fase de implementação do ciclo de fundos comunitários, permanece ainda uma significativa margem de progresso para aprofundar a articulação entre aqueles instrumentos de financiamento.

### 3.2.4 O sistema de auditoria e a estratégia de auditoria do QREN

As funções da Autoridade de Auditoria, única para todo o QREN, são exercidas pela IGF, tendo-lhe sido cometido o exercício das responsabilidades previstas na regulamentação aplicável<sup>37</sup>, atendendo à sua missão e às competências que lhe estão associadas<sup>38</sup>. A IGF exerce, ainda, as funções de interlocutor nacional da CE em matéria de auditoria, controlo financeiro e protecção dos interesses financeiros da UE. A IGF desempenha, assim, um papel central em todo o sistema de auditoria, como o demonstra a figura seguinte.

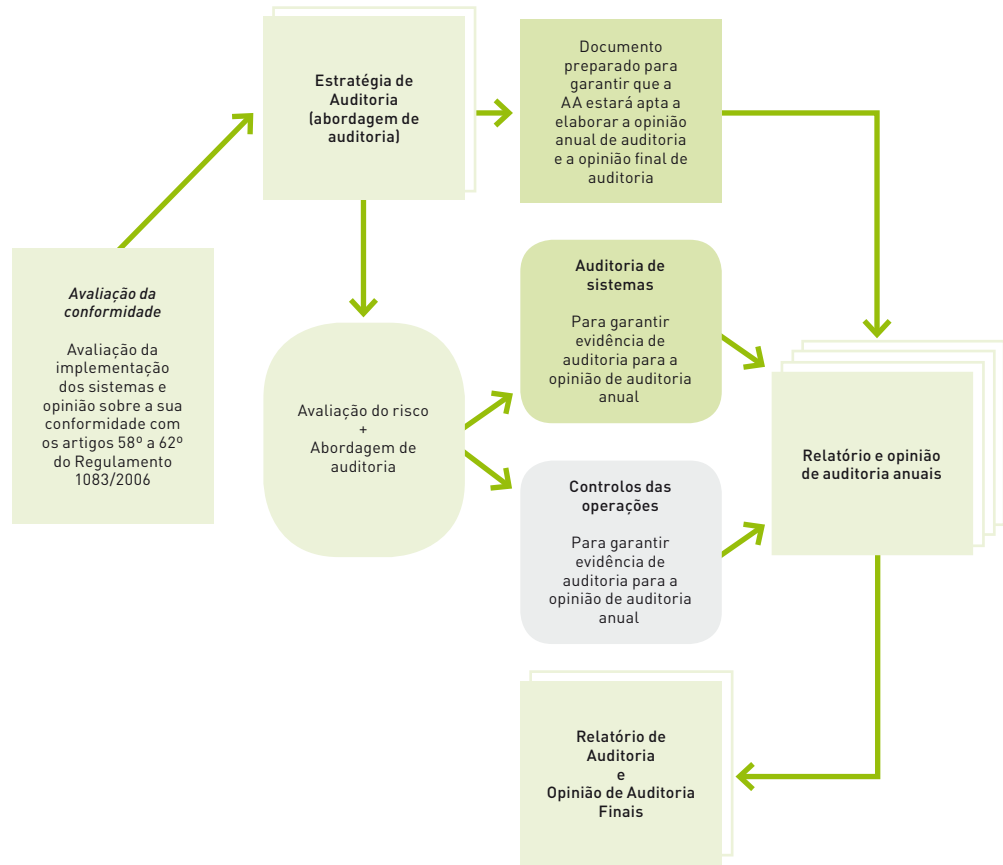
35 Protocolo assinado a 2 de Outubro de 2008 entre a Autoridade de Gestão do Programa de Desenvolvimento Rural (PRODER) e as Autoridades de Gestão dos PO do QREN, no domínio da agenda Factores de Competitividade (PO FC e PO Regionais do Continente), com vista a regular, de forma específica, a articulação das intervenções do FEADER e do FEDER, no que respeita aos Sistemas de Incentivos às Empresas. Desta forma, foram definidas as fronteiras entre os tipos de investimentos financiados por cada um dos fundos, designadamente no que se refere a actividades das CAE do sector agrícola e intervenções relativas ao Turismo em Espaço Rural e ao Turismo de Natureza.

36 Protocolo assinado a 27 de Fevereiro de 2009 entre o PO PH e o PO FC com vista a garantir uma efectiva coerência e articulação das acções e dos apoios passíveis de ser concedidos em cada PO, designadamente em áreas de potencial sobreposição, através da clara demarcação dos respectivos domínios de intervenção e de uma articulação e coordenação a vários níveis. Esta articulação visa a troca de informação relevante e a racionalização dos processos de análise, acompanhamento e decisão dos projectos com desígnios comuns, nomeadamente nas áreas de intervenção relativas à formação, inovação e gestão dirigida às empresas e à formação dos recursos humanos da Administração Pública.

37 DL da Governação do QREN.

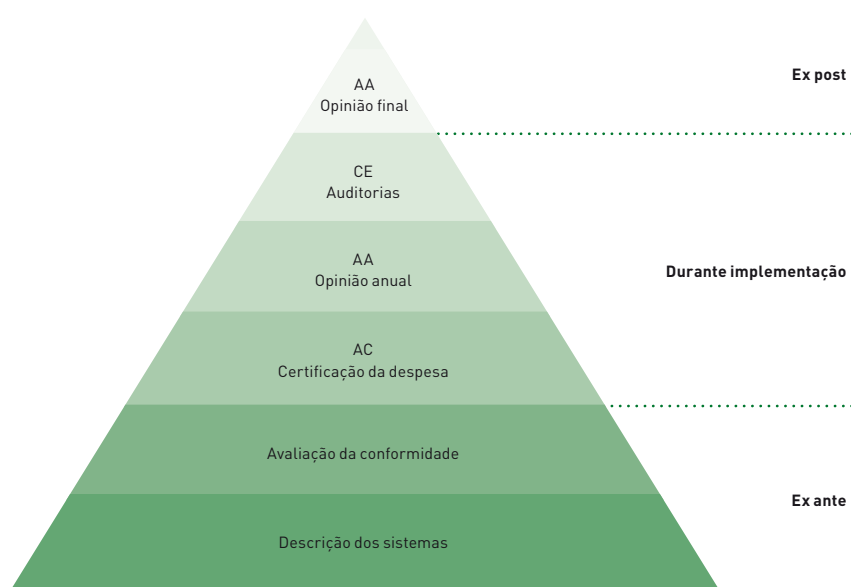
38 A IGF é um serviço do Ministério das Finanças e da Administração Pública integrado na administração directa do Estado, dotado de autonomia administrativa, que funciona na directa dependência do Ministro de Estado e das Finanças, e que tem por missão assegurar o controlo estratégico da administração financeira do Estado, compreendendo o controlo da legalidade e a auditoria financeira e de gestão, bem como a avaliação de serviços e organismos, actividades e programas, e também a de prestar apoio técnico especializado àquele Ministério. Reúne, portanto, a independência necessária para o exercício das funções de Autoridade de Auditoria.

Figura 24: Funções da Autoridade de Auditoria



No plano da auditoria, importa frisar o trabalho desenvolvido na estruturação do respectivo sistema e no desenvolvimento das estratégias de auditoria. A figura que se segue procura sintetizar a arquitectura geral do sistema de auditoria do QREN, ao longo do seu período de implementação, tendo como objectivo nuclear “construir mais e melhor segurança” na aplicação dos fundos comunitários da Política de Coesão, num quadro de exigência acrescida.

Figura 25: Sistema de Auditoria ao longo do período de programação do QREN



Legenda: AA – Autoridade de Auditoria; CE – Comissão Europeia; AC – Autoridades de Certificação

No cumprimento das normas regulamentares, a IGF apresentou à CE, em 2008, as estratégias de auditoria para os diversos PO do QREN, documentos que se encontram estabilizados e devidamente aprovados. Deve, aliás, referir-se que Portugal foi dos primeiros Estados-Membros a ver aprovadas todas as suas estratégias de auditoria.

A estratégia de auditoria corporiza um documento de política de auditoria onde se definem as grandes linhas de abordagem e que constituirá a base de desenvolvimento dos diversos planos anuais de auditoria. O documento prevê a possibilidade de ajustamentos ao longo do período de programação, caso se alterem os pressupostos e em resposta à evolução da avaliação do risco.

Em termos gerais, a IGF desenvolve, ainda, as suas responsabilidades de acordo com o seguinte:

- (i) Levantamento dos sistemas de gestão e controlo, com realização de testes, sempre que se mostrar adequado, para emissão dos pareceres sobre a conformidade destes sistemas com as normas regulamentares (*compliance assessment*), de acordo com o previsto na regulamentação comunitária<sup>39</sup>. Em 2008, tendo presente o ritmo de desenvolvimento do QREN, foi efectuado o trabalho previsto com vista à emissão de opinião sobre os sistemas de gestão e controlo, cumprindo-se o prazo regulamentar de 12 meses para apresentação à CE das descrições desses sistemas, acompanhados de pareceres da Autoridade de Auditoria;
- (ii) Testes ao funcionamento dos sistemas, com vista a analisar o seu efectivo funcionamento e a sua eficácia na prevenção e detecção de erros e irregularidades (auditorias de sistemas), tendo já sido desencadeadas auditorias no primeiro semestre de 2009 junto dos PO cujos sistemas de gestão e controlo foram aceites pela CE e relativamente aos quais já existem transacções;
- (iii) Auditorias aos sistemas orientadas de forma horizontal e dirigidas a áreas temáticas, a desenvolver ao longo do período de programação e a planear em função da análise de risco;

<sup>39</sup> Importa ter presente que no actual período de programação, antes da apresentação do primeiro pedido de reembolso, ou no prazo de 12 meses contados da data de aprovação de cada PO, os Estados-Membros têm de enviar à CE uma descrição dos sistemas de gestão e controlo, acompanhada de relatório do qual constem os resultados da avaliação dos sistemas criados, bem como uma análise da sua conformidade com as disposições regulamentares aplicáveis, de acordo com o n.º1 do art. 71º do Regulamento [CE] 1083/2006, de 11 de Julho. Ainda de acordo com as mesmas disposições, se do relatório constatarem reservas, os reembolsos aos Estados-Membros só serão efectuados quando as medidas correctivas forem implementadas e a sua concretização estiver confirmada. Caso no relatório não constem reservas, considera-se que o mesmo foi aceite se, no prazo de 2 meses, a CE não apresentar observações.

- (iv) Aprovação dos planos de auditoria e controlo de qualidade do trabalho desenvolvido sob a responsabilidade directa das Estruturas Segregadas de Auditoria do IFDR e do IGFSE, com vista a obter uma segurança razoável na utilização das respectivas conclusões, quer para efeitos de análise do risco, quer na emissão dos pareceres anuais e finais sobre o funcionamento dos sistemas e sobre a legalidade e regularidade das despesas apresentadas a co-financiamento;
- (v) Emissão de relatórios e opiniões anuais e de declarações de encerramento final ou parcial (se vierem a ser apresentados encerramentos parciais), para o que a IGF desenvolverá o trabalho de auditoria com vista à recolha de evidências complementares apropriadas e suficientes, cujo perímetro e profundidade serão determinados em função da análise do risco. Neste quadro, foi cumprida a norma regulamentar que prevê a transmissão do primeiro relatório anual de controlo até 31 de Dezembro de 2008, embora, por ausência de matéria, não tivesse sido expressa qualquer opinião (ver alínea (ii)).

Nestes termos, são realizadas directamente pela Autoridade de Auditoria, ou através do recurso a auditores externos por si contratados, as auditorias que visem garantir o bom funcionamento do sistema de gestão e de controlo dos PO. A Autoridade de Auditoria é ainda responsável por assegurar que as auditorias das operações (a realizar pelas Estruturas de Auditoria Segregadas do IFDR ou do IGFSE) são efectuadas com base numa amostra apropriada e suficiente, segundo normas técnicas e metodológicas internacionalmente aplicáveis.

Em síntese, tendo presente o ritmo de implementação do QREN, no âmbito do sistema de auditoria, destacam-se os seguintes desenvolvimentos:

- Todas as estratégias de auditoria<sup>40</sup> foram, em 2008, apresentadas pela IGF e aprovadas pela CE, tendo Portugal sido dos primeiros Estados-Membros em que tal se verificou;
- Foram apresentadas à CE, em Outubro de 2008, dentro dos prazos regulamentares, as descrições dos sistemas de gestão e controlo da generalidade dos PO<sup>41</sup>, com a competente opinião da IGF, tendo os serviços da CE considerado essas descrições admissíveis. Na análise efectuada pela CE foram identificados aspectos a ajustar e a aperfeiçoar nas descrições da generalidade dos PO, tendo esses aspectos sido comunicados às autoridades nacionais em Dezembro de 2008;
- As descrições dos sistemas de gestão e controlo de todos os PO apoiados pelo FSE encontram-se aprovadas desde o início de 2009, sendo Portugal o primeiro Estado-Membro em que esta situação se verificou. No caso do FEDER e do FC, foram, já em 2009, aprovadas as descrições dos sistemas de gestão e controlo de cinco PO (PO Madeira-FEDER, PO Açores-FEDER, PO VT, PO FC e PO AT-FEDER), tendo sido a do PO Norte dada como admissível. Relativamente aos restantes PO FEDER, serão, durante o resto do ano de 2009 e na observância dos prazos regulamentares, concluídos os processos de submissão das descrições revistas dos sistemas de gestão e controlo aos serviços da CE;
- Foram, ainda, desencadeadas as diligências inerentes aos processos de auditoria, quer por parte da IGF, quer por parte das Estruturas Segregadas de Auditoria do IFDR e do IGFSE, tendo em vista a elaboração da opinião anual e da opinião final de auditoria. Sublinhe-se que, neste domínio, foi remetido o primeiro relatório anual de controlo até 31 de Dezembro de 2008, embora, como já referido, por ausência de matéria, não tivesse sido expressa qualquer opinião.

<sup>40</sup> Existem três estratégias de auditoria que incidem sobre três sistemas comuns compostos pelos seguintes PO: i) PO FC e PO Regionais-FEDER, incluindo os das R. A.; ii) PO VT e PO AT-FEDER; iii) todos os PO FSE (PO PH, PO Açores-FSE, PO Madeira-FSE e PO AT-FSE).

<sup>41</sup> Apenas a descrição do sistema de gestão e controlo do PO AT-FEDER não foi remetida nesta data, já que se trata de um PO aprovado apenas em 20 de Dezembro de 2007.

### 3.2.5 O acompanhamento e o aconselhamento estratégico

O acompanhamento do decorrer da implementação do QREN e dos seus PO constitui uma outra vertente fundamental do modelo de governação, quer na perspectiva da prestação de contas e da transparência, quer na óptica de um envolvimento mais intenso dos diversos actores relevantes, com vista a uma maior e, sobretudo, melhor aplicação dos recursos. Neste contexto, as **Comissões de Acompanhamento** dos PO, previstas na regulamentação comunitária, podem e, naturalmente, devem assumir um papel chave.

As Comissões de Acompanhamento desempenharam, em 2007 e 2008, as suas competências próprias, com destaque para a aprovação dos critérios de selecção inerentes aos regulamentos específicos dos PO, e para a análise e aprovação dos relatórios anuais de execução dos PO. A sua actividade cingiu-se fundamentalmente a estas duas vertentes, sendo expectável que o seu funcionamento adquira maior dinamismo e um envolvimento acrescido dos seus membros, na óptica de um acompanhamento mais próximo e contínuo da actividade dos PO.

As **Comissões de Aconselhamento Estratégico dos PO Regionais do Continente**, previstas no modelo de governação do QREN, concentraram a sua actividade, em 2008, na apreciação dos Programas Territoriais de Desenvolvimento propostos pelas Associações de Municípios e que suportam as subvenções globais estabelecidas entre estas e as Autoridades de Gestão dos PO Regionais do Norte, Centro e Alentejo. Após essa fase inicial, e já em 2009, a actividade destas Comissões passou a incidir, essencialmente, no acompanhamento da execução dos respectivos PO Regionais e das intervenções dos PO Temáticos na correspondente região, tendo em vista promover uma maior concertação regional na aplicação dos fundos, face aos objectivos de desenvolvimento económico, social e territorial.

### 3.2.6 Os mecanismos de promoção da avaliação e da comunicação

Em matéria de **avaliação** assumiu principal relevo, em 2008, a elaboração do Plano Global de Avaliação do QREN e dos PO (PGA), bem como dos Planos de Avaliação dos PO que com ele se articulam, sendo uma componente chave do actual ciclo de programação. Os Planos englobam avaliações de âmbito estratégico e operacional (integrando aqui as avaliações definidas ao nível de fundo) e incluem uma lista indicativa dos exercícios de avaliação previstos para o período 2007-2013, a sua natureza e o seu calendário. A aprovação destes Planos pelas CMC respectivas, ou no caso dos PO das R. A., pelas Autoridades de Gestão, ocorreu no final de 2008, tendo o processo sido concluído com a aprovação do PGA em Fevereiro de 2009. Presentemente estão em curso ou em fase de lançamento os primeiros estudos de avaliação.

A elaboração daqueles planos foi efectuada no quadro da Rede de Avaliação, coordenada pelo Observatório do QREN e que integra representantes das Autoridades de Gestão dos PO e das Autoridades de Coordenação dos fundos. Todas as entidades envolvidas colaboraram activamente neste processo, formalmente iniciado em Setembro de 2008, constituindo a elaboração do PGA um momento de aprendizagem colectiva, que permitiu definir, de forma articulada, as grandes linhas orientadoras dos exercícios de avaliação para o actual período de programação.

No âmbito dos mecanismos de acompanhamento, avaliação e monitorização importa salientar o seguimento do exercício de Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) das intervenções co-financiadas pelo FEDER e pelo FC, iniciado na fase de programação dos PO<sup>42</sup>. O modelo de governação

<sup>42</sup> Este exercício vem dar cumprimento aos requisitos da Directiva 2001/42/CE, de 27 de Junho, que determina, nomeadamente, "a necessidade de se controlarem os efeitos significativos da execução dos planos e programas no ambiente, a fim de (...) identificar atempadamente efeitos negativos imprevistos e permitir aplicar as medidas de correcção adequadas" (n.º1, art.º 10º). A Directiva estabelece, ainda, que poderão ser utilizados os sistemas de controlo existentes, visando evitar a duplicação dos mesmos (n.º 2, art.º 10).

do QREN contemplou a integração da dimensão ambiental no sistema global de monitorização e avaliação do QREN, atribuindo as seguintes responsabilidades: i) às Autoridades de Gestão dos PO, o cumprimento dos normativos ambientais aplicáveis às intervenções que financiam; ii) à CTC QREN, a promoção do cumprimento de tais normativos; e iii) ao Observatório do QREN, a compilação de um conjunto focalizado de indicadores para a monitorização estratégica ambiental e de sustentabilidade do QREN e dos PO co-financiados pelo FEDER e pelo FC, necessária para assegurar o cumprimento das disposições regulamentares nacionais e comunitárias aplicáveis. O modelo de governação estabeleceu, ainda, que as avaliações a desenvolver durante o período de programação, no quadro do PGA, incidissem igualmente sobre as dimensões relevantes no domínio ambiental.

Neste contexto, no final de 2008, o Observatório do QREN iniciou a definição de um módulo específico de informação e respectivos indicadores necessários à monitorização estratégica ambiental e de sustentabilidade do QREN e dos PO co-financiados pelo FEDER e pelo FC, e a identificação de um conjunto de questões de avaliação ou indicadores de impacto a ter em conta nos exercícios de avaliação futuros, nomeadamente os previstos no PGA, num processo cuja implementação se encontra em curso.

No âmbito da **comunicação**, cumpre sublinhar o papel desempenhado pela Rede de Interlocutores de Comunicação do QREN, nos termos previstos no modelo de governação. Esta Rede iniciou os seus trabalhos em Setembro de 2007, configurando-se como a sede de coordenação e articulação das actividades relacionadas com a informação e comunicação desenvolvidas por todos os actores relevantes nesta matéria - Observatório do QREN, IFDR, IGFSE e Autoridades de Gestão dos PO. A Rede tem particulares responsabilidades: i) no acompanhamento da implementação dos Planos de Comunicação dos vários níveis de governação do QREN; ii) na identificação e concretização de oportunidades em termos de sinergias (acções a implementar conjuntamente) e de potenciais insuficiências no que respeita à coerência entre iniciativas; iii) na partilha de informação sobre o conjunto de iniciativas relacionado com a informação e comunicação, através de uma área reservada no sítio [www.qren.pt](http://www.qren.pt); e, iv) na definição e execução do Plano de Comunicação do QREN, que constitui uma peça fundamental da Estratégia Global de Comunicação do QREN (ver sub-capítulo 3.7).

### 3.3 O QREN no terreno operacional

A implementação do QREN, nomeadamente os primeiros resultados operacionais e financeiros que serão apresentados neste sub-capítulo, é tributária do seu contexto de operacionalização descrito nos sub-capítulos anteriores.

Assim, em forma de enquadramento adicional aos primeiros resultados da implementação do QREN e dos seus PO, opta-se por apresentar, de seguida, uma sistematização das conclusões dos Relatórios de Execução de 2008 dos PO, no que respeita às principais acções realizadas nesse ano pelas respectivas Autoridades de Gestão, bem como à identificação de dificuldades evidenciadas na implementação dos PO.

Em matéria de iniciativas realizadas em 2008, destacam-se as acções referentes às dimensões de **coordenação e de divulgação** dos PO, as quais registam um relevante número de acções concretizadas, tanto nos PO Temáticos como nos PO Regionais. De facto, verificou-se um forte empenho dos Programas no que à sua operacionalização diz respeito, designadamente: i) estabelecimento de um modelo de governação pela Autoridade de Gestão e aprovação de regulamento interno; ii) intensificação de trabalho no desenvolvimento dos sistemas de organização interna e das normas e procedimentos em que assenta o sistema de gestão e controlo; iii) elaboração de todos os suportes

necessários à submissão e apreciação de candidaturas e ao acompanhamento dos projectos; iv) definição do quadro de pessoal do Secretariado Técnico e criação das Estruturas de Missão; v) publicação e aprovação de orientações de gestão e/ou técnicas; vi) apresentação de informação mensal sobre a monitorização da execução dos PO; vii) realização de reuniões de acompanhamento; e viii) realização de reuniões da Comissão Directiva.

No que diz respeito à dimensão de divulgação, destacam-se as seguintes iniciativas: i) divulgação da nova identidade visual e "marca" dos PO; ii) criação do Guia de Normas de Informação e Publicidade; iii) preparação da proposta de Plano Estratégico de Comunicação dos Programas Operacionais 2007-2013, bem como todo o processo de submissão à CE; iv) elaboração de materiais de divulgação e *merchandising*; v) construção, actualização e divulgação dos *websites* dos PO; e vi) prestação de esclarecimentos e encaminhamentos aos potenciais e efectivos beneficiários dos PO quer via correio electrónico (através da sua inscrição no *website*), quer via telefone e/ou presencial.

Nas dimensões de **execução**, de **formação** e de **monitorização** e **avaliação**, onde o número de acções é inferior, os PO desenvolveram as seguintes iniciativas: i) celebração de protocolos entre a Autoridade de Gestão e os organismos intermédios, nos quais foram definidas as condições de delegação de competências para análise e acompanhamento das operações; ii) interoperabilidade com o Sistema de Informação da Autoridade de Certificação, no caso em particular dos PO FEDER e FC; e iii) contribuição para o Plano Global de Avaliação do QREN e dos PO e elaboração do Plano de Avaliação do PO.

Embora a dimensão de monitorização e avaliação não registe um número elevado de acções descritas nos Relatórios de Execução de 2008 dos PO, os Programas pretendem desenvolver um esforço relevante nesta dimensão, evidenciando uma clara preocupação em operacionalizar todos os sistemas em rede (o que mobilizou fortemente os respectivos Secretariados Técnicos).

Os PO AT apresentam especificidades distintivas dos restantes PO no que concerne ao peso relativo das dimensões de enquadramento das acções referenciadas no seu Relatório de Execução de 2008. Tal facto deve-se, sobretudo, ao papel e missão específica da função da Assistência Técnica, muito centrada na dimensão coordenação.

No que respeita às **dificuldades de implementação dos PO**, estas estão maioritariamente relacionadas com a crise económica e consequentes implicações no abrandamento do ritmo de procura (candidaturas e execução) dos PO.

Assim, no conjunto dos Relatórios de Execução de 2008 podem encontrar-se referências às seguintes dificuldades, naturalmente com intensidades distintas entre PO e fundos e mesmo com questões específicas de fundo ou de PO: i) a operacionalização e delimitação da natureza das intervenções no âmbito de outros Programas (e.g. PRODER); ii) as dificuldades de adaptação do modelo QREN aos contextos regionais; iii) a articulação entre diferentes organismos intermédios na operacionalização dos Sistemas de Incentivos; iv) a apresentação de candidaturas inconsistentes, mal fundamentadas ou que não cumprem condições de acesso; v) os condicionalismos relativos ao estatuto de *Phasing out*, diminuindo os recursos disponíveis; vi) a alteração de procedimentos adoptados face ao período de programação anterior, especialmente no caso dos promotores públicos; vii) os modelos regulamentares do QREN demasiado centralizados, dificultando a concretização de estratégias regionalmente definidas; viii) o desempenho das economias regionais condicionado pela sua natureza ultraperiférica e mais susceptíveis a conjunturas internacionais desfavoráveis; ix) a não aceitação da descrição dos sistemas de gestão e controlo dos PO nacionais co-financiados pelo FEDER e FC por parte dos respectivos serviços da CE; e x) o esgotamento dos



adiantamentos previstos na regulamentação comunitária, dificultando o estabelecimento de um fluxo financeiro necessário aos PO.

No contexto das principais dificuldades evidenciadas de natureza interna aos PO, são de destacar as relacionadas com a insuficiência de recursos humanos que permitam assegurar a já referida sobreposição de períodos de programação, em particular a sobreposição de funções inerentes a Programas ainda relacionados com o QCA III e a Programas já iniciados no âmbito do QREN. A dificuldade de adaptação aos novos modelos de governação do QREN, também evidenciada, surge relativizada pela perspectiva de aprofundar a construção de materiais de apoio e a troca de experiências e de boas práticas entre os PO.

Nos pontos seguintes apresenta-se, então, uma visão global e consolidada das dinâmicas de operacionalização do QREN e respectivos PO até ao final de 2008. Relembre-se que o tipo de informação que a seguir é disponibilizada corresponde, em larga medida, aquela que consta dos boletins informativos trimestrais da responsabilidade, também, da CTC do QREN, sobre indicadores conjunturais de monitorização (ver no anexo III a síntese do boletim informativo n.º 4, com a informação reportada a 30 de Junho de 2009). Refira-se ainda que esta informação é aqui analisada com um maior grau de detalhe do que é possível nos boletins informativos trimestrais e permite incluir em pleno a execução efectivamente apurada em 2008, em coerência com os relatórios anuais de execução apresentados por cada PO até Junho do corrente ano, tal como o determina a regulamentação comunitária.

### 3.3.1 Balanço de um ano de candidaturas

Uma primeira análise sobre o QREN diz respeito ao balanço da implementação efectiva dos PO na perspectiva de “oferta” (concursos ou períodos de candidaturas<sup>43</sup> realizados e montantes financeiros disponibilizados) e de “procura” (concursos encerrados e com decisão final de atribuição de verbas, bem como de candidaturas apresentadas pelos beneficiários a esses mesmos concursos ou períodos de candidaturas)<sup>44</sup>. Esta primeira análise termina com a identificação do volume de candidaturas aprovadas até final de 2008.

As **modalidades de apresentação das candidaturas** estão previstas nos regulamentos específicos de cada PO, constituindo uma orientação no actual período de programação, que, sempre que a tipologia de operações o permita, se privilegie a modalidade de concurso (ou período de candidatura fechado) em alternativa à possibilidade de submissão em permanência das candidaturas (ou período de candidatura em contínuo). Esta orientação tem subjacente que esta modalidade de gestão da oferta de incentivos ou apoios permite potenciar os resultados da aplicação do princípio da selectividade (um dos cinco princípios orientadores do QREN), uma vez que coloca em concorrência todas as candidaturas que, num mesmo período e com as mesmas condições de acesso, foram apresentadas pelos promotores e, como tal, permite a apreciação em termos de mérito relativo dos projectos (para além do seu mérito absoluto). Por outro lado, esta modalidade permite ainda à

43 Os concursos ou períodos de candidaturas correspondem à fase de apresentação, admissão e selecção, que dão origem a uma decisão de atribuição de financiamento às operações que vierem a ser aprovadas e contratadas com os beneficiários.

44 Os conceitos associados à informação apresentada neste capítulo são os habitualmente utilizados no Boletim Informativo QREN – Indicadores Conjunturais de Monitorização –, também da autoria da CTC QREN. Contudo, tal como alertado no Boletim informativo N.º2, reportado a 31 de Dezembro de 2008, a informação ora exposta difere da informação desse boletim por considerar a informação consolidada ao final de 2008 e não apenas a informação presente nos sistemas de informação a 31 de Dezembro de 2008 (tal como aconteceu com o Boletim Informativo N.º2). Assim, por exemplo, o volume de aprovações agora apresentado já não inclui as candidaturas que transitaram para o QCA III (e.g. do PO PH para o PRODEP). O universo analisado neste relatório é assim coerente com os universos expostos nos relatórios de execução dos diversos PO, aprovados nas respectivas Comissões de Acompanhamento e enviados à CE durante o passado mês de Junho. A excepção a esta regra é o conceito de aprovação inerente ao PO PH, uma vez que no Relatório de Execução desse PO foi utilizado um conceito de aprovação que não integra as candidaturas em audiência prévia – no presente relatório essas candidaturas foram também consideradas como aprovadas, para garantir a coerência de conceitos com os restantes PO. Refira-se que a diferença entre ambos os conceitos é, no essencial, ao nível de um pequeno desfasamento temporal, inerente ao fecho do processo de audiência prévia por parte do promotor e posterior decisão da Autoridade de Gestão.

gestão escalonar, designadamente no tempo, as intervenções do PO por áreas e modular as dotações de fundo que, a cada momento, estão disponíveis. Nestas circunstâncias, esta modalidade de oferta de incentivos ou apoios revela-se pertinente sempre que exista uma concorrência efectiva de investimentos e potenciais beneficiários para alcance dos objectivos do PO.

Assim, com excepção dos PO das R. A. Açores e Madeira co-financiados pelo FEDER, em que vigoram os períodos contínuos de apresentação de candidaturas, o processo de oferta de fundos tendeu a ser suportado em concursos (FEDER e FC) ou períodos de candidatura fechados (FSE). A diferença entre concursos e períodos de candidatura fechados reside na existência, no primeiro caso, de uma dotação financeira específica. Em ambos os casos, o processo inicia-se com a publicação de um aviso de abertura do qual constam os vários elementos necessários à total transparência na relação entre a AP e os potenciais beneficiários das intervenções financiadas pelo QREN, nomeadamente os prazos para a apresentação, admissão e selecção das candidaturas.

Desde o início da implementação do QREN até ao final de 2008 foram divulgados pelos PO **avisos de abertura de candidaturas** (quadro seguinte), que abrangeram as diversas tipologias de intervenção, sendo que em diversos casos existiram durante esse período vários avisos de abertura para a mesma tipologia.

**Quadro 4: Balanço do processo de selecção por PO, até final de 2008**

Programas Operacionais (PO)	Dotação de Fundo	Concursos/períodos de candidatura									Candidaturas apresentadas		
		Total				em aberto		encerrados			Investimento /custo total previsto	Investimento /custo médio por candidatura	mil euros
		Nº	M€	% da Dotação de Fundo	Fundo a concurso	Nº	M€	Nº	M€	Dos quais, decididos			
M€	Nº	M€	% da Dotação de Fundo	Nº	M€	Nº	M€	Nº	Nº	M€	mil euros		
<b>QREN</b>	<b>21 412</b>	<b>453</b>	<b>6 525</b>	<b>n.a.</b>	<b>100</b>	<b>2 759</b>	<b>353</b>	<b>3 766</b>	<b>247</b>	<b>27 276</b>	<b>25 895</b>	<b>949</b>	
<b>PO Temáticos</b>	<b>13 880</b>	<b>122</b>	<b>4 697</b>	<b>n.a.</b>	<b>21</b>	<b>2 429</b>	<b>101</b>	<b>2 269</b>	<b>68</b>	<b>20 896</b>	<b>18 553</b>	<b>888</b>	
PO PH	6 117	61	n.a.	n.a.	1	n.a.	60	n.a.	42	18 863	8 375	444	
PO FC	3 104	42	767	25	13	121	29	646	20	1 595	7 421	4 653	
PO VT	4 659	19	3 931	84	7	2 308	12	1 623	6	438	2 757	6 294	
<b>PO Regionais do Continente</b>	<b>5 764</b>	<b>244</b>	<b>1 828</b>	<b>32</b>	<b>42</b>	<b>330</b>	<b>202</b>	<b>1 498</b>	<b>139</b>	<b>5 324</b>	<b>6 566</b>	<b>1 233</b>	
PO Norte	2 712	57	925	34	16	249	41	675	26	2 491	2 739	1 100	
PO Centro	1 702	51	465	27	6	17	45	448	32	1 405	1 725	1 228	
PO Alentejo	869	53	221	25	9	37	44	185	28	474	664	1 400	
PO Lisboa	307	38	171	56	5	25	33	146	27	773	1 186	1 534	
PO Algarve	175	45	46	26	6	2	39	44	26	181	253	1 396	
<b>PO Regiões Autónomas</b>	<b>1 602</b>	<b>87</b>	<b>n.a.</b>	<b>n.a.</b>	<b>37</b>	<b>n.a.</b>	<b>50</b>	<b>n.a.</b>	<b>40</b>	<b>978</b>	<b>737</b>	<b>754</b>	
PO Açores - FEDER	966	20	n.a.	n.a.	20	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	131	319	2 432	
PO Açores - FSE	190	26	n.a.	n.a.	0	n.a.	26	n.a.	17	258	96	373	
PO Madeira - FEDER	321	17	n.a.	n.a.	17	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	104	209	2 010	
PO Madeira - FSE	125	24	n.a.	n.a.	0	n.a.	24	n.a.	23	485	113	233	
<b>PO de Assistência Técnica</b>	<b>166</b>	<b>n.a.</b>	<b>n.a.</b>	<b>n.a.</b>	<b>n.a.</b>	<b>n.a.</b>	<b>n.a.</b>	<b>n.a.</b>	<b>n.a.</b>	<b>78</b>	<b>38</b>	<b>491</b>	
PO AT-FEDER	86	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	0	0	0	
PO AT-FSE	80	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	78	38	491	

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Até ao final de Dezembro de 2008 foram abertos 453 processos de selecção, por concurso ou períodos contínuos, que correspondem à disponibilização de 6,5 mil M€, representando 48% da

dotação total dos PO onde a modalidade de concurso ou período contínuo com envelope financeiro específico é aplicável (PO FC, PO VT e PO Regionais do Continente).

De entre estes processos de selecção, 353 tinham encerrado até final do ano, tendo sido possível concluir em termos de processo de decisão, até à mesma data, 247 destes processos de concurso ou períodos contínuos. De notar o elevado número de concursos lançados no último trimestre de 2008 que, não obstante terem ficado encerrados por ter sido atingido o final do prazo de apresentação de candidaturas, se encontravam ainda, no final do ano, em processo de apreciação (previsto no aviso de abertura) das candidaturas apresentadas e portanto não tendo à data sido concluídos (concursos decididos).

Em termos da procura de apoios, enquanto resposta aos concursos lançados, **foram apresentadas mais de 27 mil candidaturas, envolvendo um investimento global de 26 mil M€**. Esta adesão por parte dos potenciais beneficiários foi particularmente expressiva no caso dos PO PH (mais de 18 mil candidaturas), PO Norte (2,5 mil candidaturas), PO FC (1,6 mil candidaturas) e PO Centro (1,4 mil candidaturas). Ao nível do volume de investimento proposto pelos beneficiários, destacam-se os PO PH (mais de 8 mil M€), PO FC (mais de 7 mil M€), PO VT e PO Norte (ambos com cerca de 3 mil M€).

Fazendo uma extrapolação simples no caso dos PO FEDER e FC com dotações de fundo pré-definidas nos concursos, e aplicando a este volume de investimento as taxas médias de comparticipação registadas por PO que se vieram a observar nas candidaturas efectivamente aprovadas, verifica-se que a oferta de fundos ficou aquém da procura na generalidade dos PO. A dotação de fundo colocada a concurso representa, em termos globais, apenas cerca de 38% da dotação necessária para que todos os investimentos fossem apoiados com base na taxa média de comparticipação aprovada em cada PO. Apenas é de registar uma excepção, relativa ao PO VT, em que a dotação de fundo colocada a concurso foi superior à procura registada por parte dos beneficiários do PO, o que certamente é inerente à complexidade de apresentação deste tipo de candidaturas e ao facto dos projectos apoiados pelo FC II (que no essencial envolvem os mesmos potenciais beneficiários) se encontrarem em execução até final de 2010, registando taxas de execução, em algumas situações, relativamente baixas.

Assim, globalmente, pode considerar-se que a procura registada constitui um sinal muito positivo dos promotores na concretização de novos investimentos, apesar dos mesmos se depararem com relevantes restrições orçamentais, nomeadamente fruto da difícil conjuntura, agravada pelos significativos níveis de compromisso por executar ainda no âmbito dos projectos aprovados no QCA III.

A dimensão média das candidaturas apresentadas a financiamento do QREN ronda os 950 mil euros, com as candidaturas dos PO FEDER/FC a apresentarem uma dimensão média acima da dos PO FSE (2,3 M€ contra 0,4M€). De entre os PO FEDER/FC, a média é significativamente superior nos PO Temáticos (5 M€) face aos PO Regionais (1,2 M€).

No âmbito do FEDER/FC, é interessante a comparação do volume global de candidaturas apresentadas ao QREN até final de 2008 (7,6 mil candidaturas com um total de investimento proposto de 17,2 M€) com o volume de candidaturas registado até final de 2001 (os dois primeiros anos de execução do QCA III), por exemplo, só no PO Economia (23,9 mil candidaturas com um volume de investimento proposto de 12,4 M€).

Desta comparação resulta claro, por um lado, uma redução da procura em número de candidaturas, mas também e em contraponto, um aumento da dimensão dos investimentos propostos ao

QREN (a título de exemplo, a dimensão média do investimento associado às candidaturas ao PO Economia do QCA III, nos dois primeiros anos, rondava os 528 mil euros, quando no âmbito dos Sistemas de Incentivos do Continente (PO FC e PO Regionais) esta ronda os 2 M€, até final de 2008). Este último aspecto constitui um indício encorajador de que se está a ultrapassar um dos principais problemas apontado à execução do QCA III – a atomicidade dos investimentos.

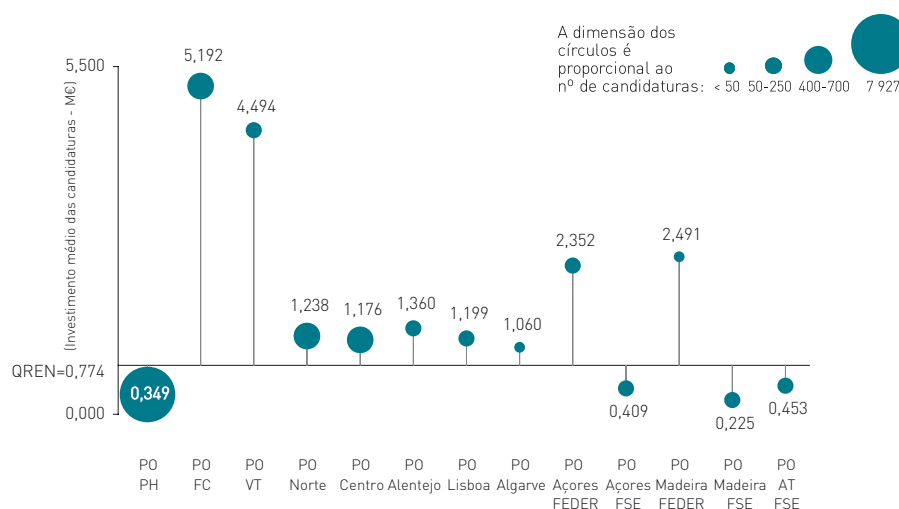
Em termos globais, no âmbito do QREN foram aprovadas, até final de 2008, 10,6 mil candidaturas, que envolveram mais de 8,2 mil M€ de investimento na economia portuguesa.

Em termos do número de candidaturas, este volume de aprovações concentra-se nos PO FSE (8,4 mil candidaturas), com um forte contributo do PO PH (7,9 mil candidaturas). O PO Norte surgia como o segundo PO em termos de número de candidaturas aprovadas (690), seguido do PO FC (550) e do PO Centro (438), reflectindo estas posições o peso das candidaturas aprovadas no âmbito dos Sistemas de Incentivos às empresas.

Contudo, avaliando ao nível do investimento total inerente às candidaturas aprovadas, o FEDER/FC representa 5,3 mil M€, concentrados sobretudo no PO FC (2,8 mil M€), no PO Norte (854 M€) e no PO Centro (515 M€), enquanto o FSE mobiliza 2,9 mil M€, dos quais 2,8 mil M€ no PO PH.

A diferença de posições acima expressa também se traduz em diferenças significativas nos investimentos médios das candidaturas aprovadas entre os fundos (0,3 M€ no FSE contra 2,4 M€ no FEDER/FC), à semelhança do explicitado anteriormente ao nível das candidaturas apresentadas. Os PO com maiores valores de investimento médio por candidatura aprovada são os PO co-financiados pelo FEDER/FC, dos quais se destacam: PO FC (5,2 M€), PO VT (4,5 M€), PO Madeira-FEDER (2,5 M€) e PO Açores-FEDER (2,4 M€).

**Figura 26: Investimento médio das candidaturas aprovadas e volume de aprovações por PO, até final de 2008**



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

No PO PH o custo médio das candidaturas aprovadas é de 349 mil euros, valor que, em termos de distribuição ao nível dos diferentes eixos e das respectivas tipologias, evidencia uma acentuada variação, decorrente do nível de agregação das candidaturas (e.g. o estímulo à Formação Avançada, da responsabilidade da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT), integrada na mesma candidatura um número significativo de bolsas de doutoramento e de pós doutoramento) e das

características dos projectos que as integram (acções de formação ou intervenções dirigidas a determinados públicos alvo - inclusão social, igualdade de género, entre outras).

No PO Madeira-FSE foram aprovadas ou estavam em audiência prévia em 31 de Dezembro de 2008, 246 candidaturas, das quais 218 correspondem ao eixo 1, dirigindo-se ao apoio das políticas de educação e formação. O custo médio das candidaturas aprovadas neste eixo foi de 198 mil euros, abaixo do custo médio apurado no PO ( 225 mil euros).

O elevado valor médio das candidaturas do PO Açores-FSE no montante de 409 mil euros é muito influenciado pela candidatura relativa ao "Plano de Estágios" e que atinge o montante de 6,7 M€. Retirado este montante, o valor médio das candidaturas é de 362 mil euros, valor alinhado com os valores médios dos outros PO.

No caso do PO AT-FSE o custo médio apurado, sendo relativamente mais elevado que a média dos PO FSE, reflecte a natureza e características específicas dos projectos apoiados. Já o PO AT-FEDER, que se destina a apoiar acções com características transversais de coordenação e monitorização estratégica do QREN, de coordenação e monitorização financeira do FEDER e do FC, foi o único que, no final de 2008, não registou aprovações, como resultado de só no final desse ano terem ficado reunidas as condições para o arranque deste PO. Contudo, importa referir que o financiamento das despesas de lançamento do QREN foi enquadrado no PO de Assistência Técnica ao QCA III [PO AT-QCA III].

**Quadro 5: Candidaturas aprovadas por PO, até final de 2008**

Programas Operacionais (PO)	Candidaturas aprovadas					
	Nº	Investimento/ custo total M€	Investimento/ custo elegível M€	Despesa pública M€	Fundo aprovado M€	Investimento/ custo médio por candidatura mil euros
<b>QREN</b>	<b>10 613</b>	<b>8 215</b>	<b>7 324</b>	<b>5 564</b>	<b>4 113</b>	<b>774</b>
<b>PO Temáticos</b>	<b>8 557</b>	<b>5 978</b>	<b>5 503</b>	<b>3 938</b>	<b>2 931</b>	<b>699</b>
PO PH	7 927	2 763	2 763	2 673	1 859	349
PO FC	550	2 855	2 403	929	818	5 192
PO VT	80	359	336	336	254	4 494
<b>PO Regionais do Continente</b>	<b>1 507</b>	<b>1 836</b>	<b>1 423</b>	<b>1 230</b>	<b>878</b>	<b>1 215</b>
PO Norte	690	854	713	634	467	1 238
PO Centro	438	515	362	303	234	1 176
PO Alentejo	117	159	127	111	82	1 360
PO Lisboa	218	261	186	151	80	1 199
PO Algarve	44	47	35	31	15	1 060
<b>PO Regiões Autónomas</b>	<b>491</b>	<b>375</b>	<b>372</b>	<b>369</b>	<b>282</b>	<b>763</b>
PO Açores - FEDER	87	205	205	205	160	2 352
PO Açores - FSE	134	55	55	54	46	409
PO Madeira - FEDER	24	60	57	56	32	2 491
PO Madeira - FSE	246	55	55	54	43	225
<b>PO de Assistência Técnica</b>	<b>58</b>	<b>26</b>	<b>26</b>	<b>26</b>	<b>22</b>	<b>453</b>
PO AT FEDER	0	0	0	0	0	0
PO AT FSE	58	26	26	26	22	453

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

De referir ainda que é interessante verificar que, tal como mencionado para os investimentos propostos em candidatura, a dimensão média dos investimentos aprovados no QREN é superior à dimensão média registada nos projectos QCA III. De reter, a título de exemplo, que a dimensão média dos projectos aprovados no PO Economia do QCA III, nos dois primeiros anos de execução, rondava os 138 mil euros (com 8,5 mil projectos aprovados financiados pelo FEDER e um investimento na ordem dos 1 175 M€) e, mesmo no final do período de programação anterior e já no âmbito do PRIME, este valor rondava os 0,9 M€, quando no âmbito dos Sistemas de Incentivos do Continente (PO FC e PO Regionais) é de 2 M€ até final de 2008.

No que respeita aos 10 PO de Cooperação Territorial Europeia em que Portugal participa, e até ao final do ano 2008, foram lançadas sete convocatórias (concursos) para apresentação de candidaturas, envolvendo uma dotação FEDER da ordem dos 610 M€.

Até final de 2008 tinham sido concluídas 2 convocatórias (PO Espaço Atlântico e INTERREG IV C), totalizando a atribuição de FEDER no montante de 109 M€ a 65 candidaturas aprovadas que envolvem 674 parceiros e 150 M€ de investimento elegível. O valor médio de ajuda FEDER por candidatura foi de 1,6 M€.

Merece aqui particular atenção o conjunto de candidaturas aprovadas que envolvem parceiros portugueses, num total de 71, sendo 5 destes parceiros chefes de fila dos respectivos projectos. O FEDER atribuído a parceiros portugueses totalizou 8 M€, sendo o valor médio da ajuda a cada candidatura da ordem dos 276 mil €, ou seja, tratam-se, em regra, de investimentos de pequena dimensão financeira. Até final de 2008, a participação portuguesa nos projectos aprovados no âmbito das 2 convocatórias concluídas (PO Espaço Atlântico e INTERREG IV C) representou 59% em número de projectos e 7% em termos do FEDER aprovado.

### 3.3.2 O processo de selecção e a selectividade

Os princípios da concentração e da selectividade, subjacentes às tipologias de intervenção do QREN, reflectem a preocupação de focalizar os financiamentos em áreas de intervenção específicas e de privilegiar a qualidade das operações de investimento mediante a análise de mérito dos projectos candidatados. Assim, a adopção destes princípios revela-se central na prossecução das prioridades estratégicas do QREN.

Estas prioridades encontram-se, em boa medida, reflectidas nos regulamentos das diferentes tipologias de intervenção, nomeadamente por via dos critérios de selecção, que constituem uma importante ferramenta de suporte à selecção e à selectividade. O acto de escolher entre muitos (selecção) tem de estar devidamente fundamentado nos fins que se pretende atingir, enquanto a qualidade da selecção (selectividade) tem de estar ancorada em critérios claros e rigorosos, de forma a assegurar uma relação mais directa com os objectivos das tipologias de intervenção.

No plano global, a selecção das candidaturas tem em conta a relevância estratégica das acções propostas, a coerência com a fundamentação da sua necessidade e oportunidade e a qualidade técnica daquelas acções. Estes princípios gerais são traduzidos em factores concretos nos regulamentos específicos das tipologias de intervenção e complementados com critérios mais específicos, sempre que necessário.

No plano da admissibilidade, relevam as exigências previstas na regulamentação nacional dos fundos (FEDER/FC e FSE) em matéria de requisitos obrigatórios exigidos às entidades beneficiá-

rias desde a data de apresentação da candidatura, nomeadamente encontrarem-se regularmente constituídas e devidamente registadas, terem a situação regularizada em matéria de impostos e de contribuições para a Segurança Social, e, no caso dos projectos FSE, terem a situação regularizada em matéria de restituições no âmbito dos financiamentos do FSE e estarem certificadas como entidades formadoras ou recorrerem a entidades com essa certificação, no caso de promoverem projectos de formação.

A análise do processo de selecção é efectuada com base em indicadores-chave (quadro 6), que estão a jusante da aplicação dos instrumentos existentes de suporte à selecção e selectividade das candidaturas e que, de forma sistemática, têm vindo a permitir medir a evolução deste processo: i) tempo médio de decisão (previsto e efectivo); ii) taxa de admissibilidade (candidaturas admitidas/candidaturas apresentadas com análise de admissibilidade concluída); iii) taxa de aprovação bruta das candidaturas (candidaturas aprovadas/candidaturas apresentadas com análise de admissibilidade concluída); iv) taxa de aprovação líquida das candidaturas (candidaturas aprovadas/candidaturas admitidas com análise de mérito concluída); e v) taxa de contratação (candidaturas com contrato de financiamento celebrado/candidaturas aprovadas).

**Quadro 6: Indicadores do processo de selecção e aprovação das candidaturas por PO, até final de 2008**

Programas Operacionais (PO)	Tempo médio de decisão		Taxa de admissibilidade		Taxa de aprovação bruta		Taxa de aprovação líquida		Taxa de contratação	
	Previsto	Efectivo	Candidaturas	Investimento/custo total	Candidaturas	Investimento/custo total	Candidaturas	Investimento/custo total	Candidaturas	Fundo contratado
	dias	dias	%	%	%	%	%	%	%	%
QREN	n.a.	n.a.	79	83	46	46	70	75	88	86
PO Temáticos	92	108	74	84	45	43	77	82	90	89
PO PH	60	113	96	97	47	34	60	57	91	94
PO FC	90	95	73	81	50	70	72	89	73	79
PO VT	125	117	52	74	38	25	98	100	45	84
PO Regionais do Continente	84	83	70	73	40	40	59	62	77	72
PO Norte	89	86	67	73	38	46	60	75	79	72
PO Centro	75	73	95	91	44	52	49	59	83	84
PO Alentejo	92	92	55	74	36	37	73	58	54	37
PO Lisboa	81	79	73	58	44	35	44	36	72	63
PO Algarve	82	84	61	67	36	31	68	84	70	50
PO Regiões Autónomas	n.a.	n.a.	91	91	47	50	74	85	87	94
PO Açores - FEDER	n.d.	n.d.	98	99	66	64	91	97	100	100
PO Açores - FSE	60	111	98	99	53	57	68	85	78	92
PO Madeira - FEDER	n.d.	n.d.	98	100	23	28	83	97	79	93
PO Madeira - FSE	90	79	100	100	52	50	53	62	87	77
PO de Assistência Técnica	60	97	97	99	77	69	92	77	100	100
PO AT - FSE	60	97	97	99	77	69	92	77	100	100

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Nota: No caso específico do PO AT-FSE o tempo médio de decisão tem em conta que a comunicação da decisão aos beneficiários é feita após homologação da tutela.

No que se refere ao desempenho dos PO até final de 2008 em matéria da tomada de decisão sobre as candidaturas apresentadas a concurso, será de referir que, em termos médios, os prazos definidos nos avisos de abertura de concurso ou em regulamentos específicos do respectivo PO estavam a ser observados ou, em alguns PO até reduzidos, como é o caso do PO VT, facto revelador de um importante esforço das estruturas de gestão para corresponder às expectativas criadas

junto dos potenciais beneficiários nas respostas a dar em termos da decisão sobre as suas candidaturas. Os desvios mais significativos registaram-se no PO PH, PO Açores-FSE e PO AT-FSE (PO com menores prazos previstos para decisão - 60 dias). Adicionalmente, no caso do PO PH o prazo de decisão efectivo não é alheio ao volume extraordinário de candidaturas (mais de 18 mil apresentadas e de 8 mil aprovadas).

A taxa de admissibilidade das candidaturas, reveladora do grau de preenchimento das condições de acesso impostas na oferta de apoios para os beneficiários e os projectos, situava-se, em termos globais, em 79%, apresentando no entanto um comportamento muito heterogéneo entre os PO: varia entre 98% no PO Madeira-FEDER e PO Açores-FSE, e, no extremo oposto, 52% no PO VT. Neste último caso a baixa taxa de admissibilidade resulta de um conjunto de factores como seja a falta de pareceres técnicos exigidos, candidaturas de projectos localizados fora das regiões do objectivo “convergência” no caso dos Eixos com financiamento FEDER e a falta de enquadramento nos objectivos dos Planos Estratégicos que servem de base ao QREN (PERSU II e PEAASAR II).

O grau de admissibilidade das candidaturas apresentadas pelas entidades beneficiárias do FSE é o mais elevado, atingindo em Dezembro de 2008 e em todos os PO co-financiados pelo FSE níveis superiores a 95%, o que demonstra que as entidades beneficiárias não tiveram particulares dificuldades em se adaptar aos procedimentos em vigor no novo período de programação, vertidos na regulamentação do FSE.

Por outro lado, e em matéria de selectividade, constata-se que há um elevado número de candidaturas admitidas que não revelam mérito absoluto ou relativo para serem aprovadas, enquadrando-se igualmente nesta situação as desistências formalizadas pelos próprios beneficiários<sup>45</sup>. Assim, as taxas de aprovação líquida são, regra geral, bastante inferiores às taxas de admissibilidade, ou seja, não obstante as candidaturas cumprirem os requisitos mínimos para passarem da fase de apreciação de admissibilidade para a análise de mérito, nesta segunda fase, e aplicando as restrições relativas às verbas disponíveis e os critérios de selecção aprovados nas Comissões de Acompanhamento dos PO que definem o respectivo mérito absoluto e relativo, as mesmas não são seleccionadas.

No que se refere à taxa de aprovação líquida, avaliada na relação entre as candidaturas aprovadas e as candidaturas com análise de mérito concluída (com decisão favorável ou não), constata-se que nos PO co-financiados pelo FSE, com excepção do PO AT-FSE em que se atinge o valor de 92%, esta taxa situa-se no intervalo 53%-68%. Esta situação decorre da necessidade de aplicar elevados níveis de selectividade nas candidaturas apresentadas, de forma a garantir uma afectação dos recursos disponíveis aos projectos que permitam garantir as melhores condições para a concretização das prioridades da programação.

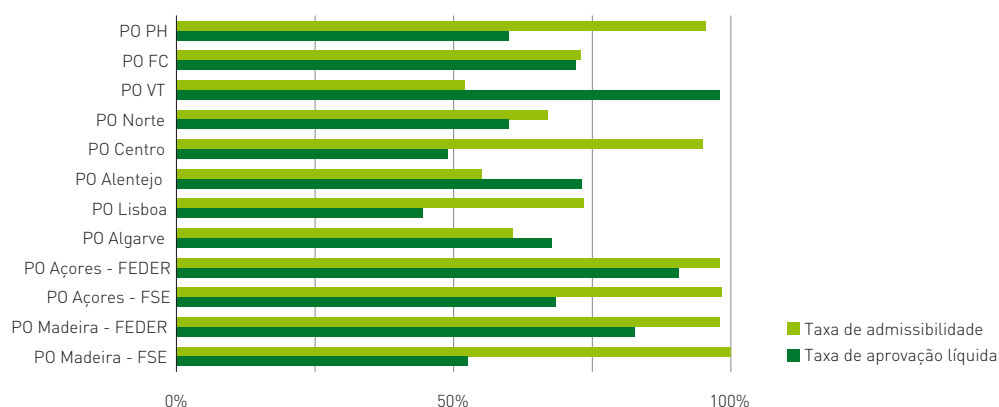
Relativamente a este indicador, nos PO FEDER/FC verifica-se que, em média, 77% das candidaturas admitidas são aprovadas, indicador que regista valores significativamente maiores nos PO VT (98%), PO Açores-FEDER (91%) e PO Madeira-FEDER (83%) – inerente ao facto das tipologias de projectos aprovados serem essencialmente relativas a projectos públicos em que não existe concorrência entre investimentos propostos para alcance dos objectivos dos Programas – e muito inferiores nos PO Regionais de Lisboa (44%) e do Centro (49%), em que, por um lado, boa parte dos projectos aprovados é relativa ao Sistemas de Incentivos às empresas (mais concorrenciais entre si) e, por outro lado, sobretudo no que se refere a Lisboa, a oferta fica aquém da procura, pelo que apenas uma reduzida parte das candidaturas apresentadas e admitidas é seleccionada para apoio.

45 Relembre-se que o volume de aprovações é líquido de desistências e rescisões/revogações.



Tendo por base a existência de regulamentos específicos de aplicação transversal aos diferentes PO, sobretudo aos PO Regionais do Continente, bem como a harmonização de critérios de selecção aprovados nas Comissões de Acompanhamento dos Programas para as mesmas tipologias de intervenção, a heterogeneidade nas taxas de admissibilidade e de aprovação líquida traduz necessariamente a diversidade das candidaturas apresentadas a cada PO, mas também as especificidades na aplicação dos critérios, designadamente em função da relevância dos projectos para o desenvolvimento das respectivas regiões<sup>46</sup>.

**Figura 27: Análise da selectividade por PO, até final de 2008**



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

A taxa de contratação das candidaturas reflecte a existência de desfasamentos, desde logo temporais, entre o momento da aprovação e o da contratação (inerente à preparação dos processos de contratação), mas também relativos à real assunção do compromisso de realização do investimento por parte do beneficiário, que por vezes hesita na formalização do contrato por pretender adiar o investimento, reduzi-lo ou mesmo anulá-lo dada a mudança da conjuntura económica. Ainda assim, em média, este indicador apresenta valores bastante aceitáveis, face aos aspectos acima evidenciados, já que no final de 2008 se encontravam contratadas 88% das candidaturas aprovadas.

As taxas de contratação do PO VT e do PO Alentejo, respectivamente 45% e 54%, reflectem, no essencial, volumes de candidaturas aprovadas próximas do final do ano, que ainda não se tinham traduzido em contratos assinados.

Em termos comparativos face ao anterior período de programação, e a título de exemplo, é de reter que a performance de contratação do PO FC é análoga à registada no PO Economia do QCA III em período homólogo (a 31 de Dezembro de 2001), verificando-se, em ambas as situações, uma taxa de contratação que ronda os 73% (ainda que o universo PO Economia do QCA III fosse de 8,5 mil candidaturas aprovadas, das quais 6,2 mil contratadas).

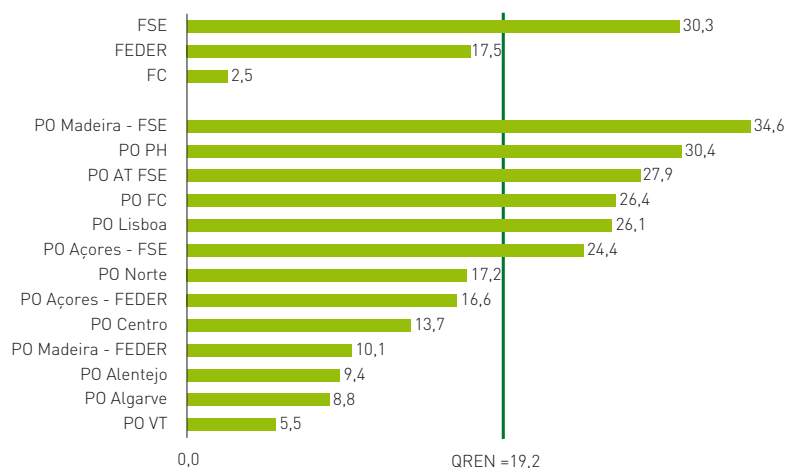
### 3.3.3 Primeiros resultados financeiros e operacionais

O volume de candidaturas aprovadas acima descrito (mais de 10 mil candidaturas e mais de 4 mil M€ de fundos) traduz-se numa taxa de **compromisso** (relação entre o fundo aprovado e o programado) **global do QREN no final de 2008 na ordem dos 19,2%** dos fundos programados para o período

<sup>46</sup> Importa referir que em 2009 este aspecto será analisado com detalhe no âmbito das avaliações a desenvolver por cada um dos PO, bem como de um exercício de avaliação dedicado ao modelo dos Regulamentos Específicos dos PO FEDER/FC.

2007-2013. Esta taxa de compromisso é superior no caso do FSE (30,3%), face ao FEDER (17,5%) e sobretudo ao FC (2,5%). Este último valor deriva, em parte, da maior complexidade dos projectos a financiar pelo PO FC, cujo processo de apreciação e aprovação também se torna mais moroso, dado que na sua maior parte se trata de Grandes Projectos.

Figura 28: Taxas de compromisso por PO, até final de 2008



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

O nível de compromisso do PO PH (30,4%) decorre, em grande medida, dos eixos 2 e 4 que concentram as prioridades dirigidas à Adaptabilidade e Aprendizagem ao Longo da Vida e à Formação Avançada, correspondendo a 34,3% e 41,6%, respectivamente. No caso do eixo 2, esta situação resulta da forte mobilização para o desenvolvimento do Sistema de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (RVCC) e para a formação de adultos no âmbito dos cursos de Educação e Formação de Adultos (EFA), que visa objectivos de certificação escolar e profissional e que abrangeu cerca de 40 mil formandos. Quanto ao eixo 4, este nível de compromisso acompanha a tendência verificada no anterior período de programação, reflectindo a relevância da intervenção do FSE no desenvolvimento do Sistema de Ciência e Tecnologia através do apoio à realização de doutoramentos e pós doutoramentos e à criação de emprego científico por via da inserção de investigadores nas empresas. Para além desta dimensão, o eixo 4 integra, como uma das acções de elevada relevância financeira, o apoio a estudantes do ensino superior, visando alargar a base social de recrutamento e aumentar o número de diplomados.

Ainda no PO PH, os eixos regionais – Lisboa e Algarve – , registaram igualmente elevados níveis de compromisso (42,6% e 46%, respectivamente), o que reflecte a conjugação de uma forte dinâmica da intervenção nestas regiões com a limitada capacidade financeira do PO para as apoiar<sup>47</sup>.

O PO Madeira-FSE, com uma taxa de compromisso de 34,6% no final de 2008, registou o nível mais elevado de entre todos os PO, evidenciando um forte ritmo de aprovações, com particular incidência no eixo 1, dirigido ao apoio das políticas públicas de qualificação inicial, de adaptabilidade e aprendizagem ao longo da vida e de formação avançada. O PO Açores-FSE comprometeu 46 M€, ou seja 24,4% da programação, aprovando 134 candidaturas no âmbito do eixo 1 que concentra todos os apoios dirigidos às políticas de formação e emprego.

<sup>47</sup> Relembre-se que em virtude da região do Algarve estar fora do objectivo Convergência "pura" e da região de Lisboa estar integrada no objectivo Competitividade Regional e Emprego, foram-lhes atribuídos envelopes financeiros rígidos e de menor dimensão.

Por último, e ainda no âmbito do FSE, o respectivo PO AT comprometeu 22 M€, correspondendo a 27,9% da programação de fundo e à aprovação de 58 projectos.

No universo dos PO FEDER/FC foram os PO FC e PO Regional de Lisboa que comprometeram um maior volume de fundos face ao montante disponível até ao final do período de programação (cerca de 26%). No caso do PO FC este valor deriva, sobretudo, do ritmo de aprovações registado no eixo 2 – Inovação e Renovação do Modelo Empresarial e do Padrão de Especialização, que evidencia uma forte aposta nos instrumentos de estímulo directo ao investimento das empresas (SI Inovação e SI Qualificação e Internacionalização das PME). No caso do PO Lisboa, o valor é também explicado pela dinâmica de compromissos alcançados no eixo 1, dedicado à Competitividade, Inovação e Conhecimento, conjugado com a reduzida dimensão financeira do PO, em resultado de se tratar de uma região do objectivo Competitividade Regional e Emprego.

Para além dos eixos acima referidos, é ainda de destacar: o nível de compromisso do eixo 3 do PO Açores-FEDER (47,2%), o mais elevado de todos os eixos dos PO do QREN, sendo estes resultados expressão de uma forte dinâmica de investimento público nessa R. A.; o forte nível de compromisso dos eixos 3 do PO Norte e do PO Centro (40,4% e 31,6%, respectivamente), fruto, essencialmente, do volume de candidaturas aprovadas no âmbito da Requalificação da Rede Escolar do 1.º Ciclo do Ensino Básico e da Educação Pré-Escolar.

**Quadro 7: Eixos prioritários com maiores níveis de compromisso, até final de 2008**

Programa Operacional (PO)	Eixo	Taxa de compromisso (%)
PO Açores - FEDER	Eixo 3 - Melhorar as redes regionais de infra-estruturas de acessibilidades	47,2
PO FC	Eixo 2 - Inovação e renovação do modelo empresarial e do padrão de especialização	46,5
PO PH	Eixo 8 - Algarve	46,0
PO PH	Eixo 9 - Lisboa	42,6
PO PH	Eixo 4 - Formação avançada	41,6
PO Norte	Eixo 3 - Valorização e qualificação ambiental e territorial	40,4
PO Madeira - FSE	Eixo 1 - Educação e formação	36,6
PO Lisboa	Eixo 1 - Competitividade, inovação e conhecimento	34,5
PO PH	Eixo 2 - Adaptabilidade e aprendizagem ao longo da vida	34,3
PO Centro	Eixo 3 - Consolidação e qualificação dos espaços sub-regionais	31,6

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Nota: Não se incluíram nesta análise os eixos de Assistência Técnica.

Atendendo a que a programação dos fundos é anualizada, importa aferir qual a relação entre a dotação aprovada nos dois primeiros anos de execução do QREN e a dotação programada para os mesmos anos. Assim, a dotação programada para 2007 encontra-se comprometida em 141%, baixando esta taxa para os 69,9% quando tomada por referência a programação 2007-2008 (quadro 8). Estes níveis de compromisso QREN são, porém, claramente determinados pela performance dos PO co-financiados pelo FSE, encontrando-se expressão análoga em apenas dois dos PO co-financiados pelo FEDER: PO FC e PO Lisboa. Comparando este nível de compromisso com o evidenciado no período de programação anterior verifica-se que, de acordo com o Relatório Global - QCA III e FC II – 2001 (publicado no *website* do QCA), o valor global de aprovações FEDER e FSE atingia 7 mil M€ de fundos comunitários, dos quais 5,2 mil M€ correspondem ao FEDER e 1,8 mil M€ ao FSE. Estes valores globais representavam perto de 39% da totalidade do QCA III relativa ao FEDER e FSE e o equivalente aos dois primeiros anos de programação do QCA III (FEDER e FSE) e ainda metade do terceiro ano de programação do QCA III para o somatório desses dois fundos. Assim, constata-se

que apenas o FSE no QREN apresenta uma maior dinâmica de execução, quer em termos relativos face à dotação programada, quer em termos absolutos<sup>48</sup>.

Importa ainda reter que o PO VT e os PO Regionais Algarve e Madeira apresentavam valores de compromisso inferiores a 50% da dotação programada para o primeiro ano dos respectivos PO, o que evidencia uma necessidade clara de impulsionar o ritmo de implementação destes Programas, em particular estes dois últimos, atendendo ao regime de *Phasing out*, no primeiro caso do PO Regional do Algarve e *Phasing in*, no caso do PO da Madeira, que caracteriza estas duas regiões. Em relação ao PO VT essa necessidade deve ser ponderada atendendo a que o valor do compromisso face à programação do seu primeiro ano de execução passaria para mais de 80% caso se considerassem os dois Grandes Projectos já apreciados favoravelmente pela Autoridade de Gestão e confirmados pela CMC respectiva, uma vez que desse modo praticamente duplicaria a taxa de compromisso no final de 2008 (de 5,5% para cerca de 11%).

**Quadro 8: Níveis de compromisso por PO até final de 2008 face à programação de 2007 e de 2008**

Programa Operacional (PO)	Fundo programado 2007	Fundo programado 2007 e 2008	Fundo aprovado 31-12-08	Taxa de compromisso face à programação de 2007	Taxa de compromisso face à programação de 2007 e 2008
	M€	M€	M€	%	%
<b>QREN</b>	<b>2 959</b>	<b>5 951</b>	<b>4 113</b>	<b>139</b>	<b>69</b>
PO PH	834	1 681	1 859	223	111
PO FC	417	843	818	196	97
PO VT	627	1 266	254	41	20
PO Norte	365	737	467	128	63
PO Centro	229	462	234	102	51
PO Alentejo	117	236	82	70	35
PO Lisboa	41	83	80	194	96
PO Algarve	43	80	15	36	19
PO Açores - FEDER	130	263	160	123	61
PO Madeira - FEDER	75	141	32	43	23
PO Açores - FSE	26	52	46	181	90
PO Madeira - FSE	33	60	43	133	72
PO AT - FEDER	12	24	0	0	0
PO AT - FSE	11	22	22	203	101

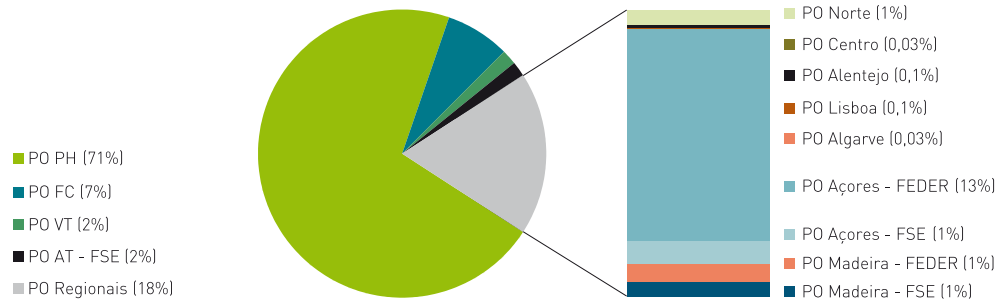
Fonte: Sistema de Monitorização QREN

A **execução** associada aos financiamentos QREN até final de 2008<sup>49</sup> foi de 745 M€ de investimento suportado por 517 M€ de fundos, dos quais 388 M€ FSE, 125 M€ FEDER e 4 M€ FC. O PO PH contribui com 71% para a execução global do QREN, seguido do PO Açores-FEDER com 13%, do PO FC com 7% e do PO VT e PO AT-FSE, ambos com 2%. Os restantes PO apresentaram volumes de fundo executado pouco significativos.

48 No sub-capítulo 3.1 são sistematizados os principais factores críticos da implementação do QREN, que contribuem para explicar as diferenças de ritmo face ao QCA III.

49 Apesar do ano de 2008 ter sido o primeiro ano de execução das dotações afectas ao período de programação 2007-2013, a execução afecta a este ano civil integra a despesa executada associada às actividades realizadas em 2007 e 2008.

**Figura 29: Distribuição do fundo executado por PO, no total da execução registada até final de 2008**



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Neste contexto, a taxa de execução (rácio entre o fundo executado e o programado) global do QREN é ainda pouco expressiva, rondando os 2,4%, superior no FSE com 6%, face ao FEDER e FC com valores pouco significativos, respectivamente de 1% e 0,1%. O desfazamento generalizado entre os níveis de compromisso e os níveis de execução reflecte, no essencial, quer naturalmente o reduzido tempo de execução que muitos dos projectos aprovados apresentavam no final de 2008, quer algumas dificuldades por parte de beneficiários na realização de despesa das operações aprovadas, algo a que não é alheia a actual conjuntura económica e de sobreposição de dois períodos de programação.

**Quadro 9: Execução (despesa validada e pagamentos) e indicadores financeiros por fundo e por PO, até final de 2008**

Programa Operacional (PO)	Despesa validada (VAL)			Pagamentos aos beneficiários	Indicadores financeiros (Fundo)				
	Investimento/ custo total elegível	Despesa Pública	Fundo		Fundo	Taxa de execução	Taxa de realização	Taxa de pagamento	Taxa de reem- bolsa
						(VAL/PR)	(VAL/AP)	(PG/AP)	(PG/VAL)
M€	M€	M€	M€	%	%	%	%		
<b>QREN</b>	<b>745</b>	<b>707</b>	<b>517</b>	<b>571</b>	<b>2,4</b>	<b>12,6</b>	<b>13,9</b>	<b>110,6</b>	
FSE	560	551	388	367	6,0	19,7	18,6	94,4	
FEDER	181	151	125	196	1,1	6,0	9,5	157,2	
FC	5	5	4	8	0,1	4,6	11,0	238,0	
<b>PO Temáticos</b>	<b>614</b>	<b>576</b>	<b>414</b>	<b>464</b>	<b>3,0</b>	<b>14,1</b>	<b>15,8</b>	<b>112,2</b>	
PO PH	534	526	367	350	6,0	19,8	18,8	95,3	
PO FC	67	37	37	93	1,2	4,6	11,4	250,5	
PO VT	13	13	9	21	0,2	3,6	8,3	232,2	
<b>PO Regionais do Continente</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>12</b>	<b>0,1</b>	<b>0,8</b>	<b>1,3</b>	<b>175,9</b>	
PO Norte	6	6	5	6	0,2	1,1	1,4	123,6	
PO Centro	0	0	0	3	0,0	0,1	1,1	1 773,6	
PO Alentejo	1	1	1	1	0,1	0,8	0,9	115,5	
PO Lisboa	1	1	1	2	0,2	0,6	2,3	355,0	
PO Algarve	0	0	0	0	0,1	1,1	1,1	100,0	
<b>PO Regiões Autónomas</b>	<b>114</b>	<b>113</b>	<b>88</b>	<b>89</b>	<b>5,5</b>	<b>31,0</b>	<b>31,5</b>	<b>101,7</b>	
PO Açores - FEDER	87	87	69	68	7,2	43,3	42,6	98,5	
PO Açores - FSE	9	9	8	5	4,0	16,3	11,6	71,4	
PO Madeira - FEDER	11	11	6	10	1,9	18,4	31,5	170,6	
PO Madeira - FSE	6	6	5	5	3,7	10,7	11,7	109,4	
<b>PO de Assistência Técnica</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>9</b>	<b>6</b>	<b>10,9</b>	<b>39,2</b>	<b>28,1</b>	<b>71,6</b>	
PO AT - FSE	10	10	9	6	10,9	39,2	28,1	71,6	

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Merece particular referência o PO Açores-FEDER que registou uma taxa de execução de 7,2%, a mais elevada de todo o QREN<sup>50</sup>, com 3 dos 10 eixos com maior nível de execução do QREN a pertencerem a este PO. Esta significativa execução é tributária de uma forte dinâmica de investimento público nos eixos mais associados a infra-estruturas (e.g. Melhorar as Redes Regionais de Infra-estruturas de Acessibilidades e Valorizar e Qualificar o Sistema Ambiental).

O PO PH, pela sua dimensão relativa no universo de PO co-financiados pelo FSE marca a trajectória da performance da intervenção deste fundo, pelo que a sua execução atingiu o valor de 6,0%, destacando-se o elevado ritmo de execução dos projectos afectos ao eixo 4, relativo à formação avançada. Para além deste Eixo, são mais quatro os que vigoram entre os 10 eixos com maior nível de execução em todo o QREN, designadamente, Qualificação Inicial, Adaptabilidade e Aprendizagem ao Longo da Vida e os eixos regionais - Lisboa e Algarve.

No PO Açores-FSE a taxa média de execução do Programa é de 4%, valor ainda assim moderado, tal como é referido no Relatório de Execução de 2008 do PO, já que a despesa declarada pelos beneficiários é muito superior, cerca de 16,3%. O PO Madeira-FSE apresenta uma taxa média de execução de 3,7%, decorrendo esta situação das dificuldades inerentes ao processo de implementação, nomeadamente as questões associadas à aprovação da Descrição do Sistema de Gestão que, entre outras dificuldades, não permitiram a apresentação em 2008 da despesa do eixo 2, relativa à acção do Instituto de Emprego da Madeira.

**Quadro 10: Eixos prioritários com maiores níveis de execução, até final de 2008**

Programa Operacional (PO)	Eixo	Taxa de execução (%)
PO PH	Eixo 4 - Formação avançada	27,8
PO Açores - FEDER	Eixo 3 - Melhorar as redes regionais de infra-estruturas de acessibilidades	25,0
PO Açores - FEDER	Eixo 5 - Compensar os sobrecustos da ultraperifericidade	10,7
PO PH	Eixo 8 - Algarve	9,3
PO Madeira - FEDER	Eixo 5 - Compensação dos sobrecustos da ultraperifericidade	7,3
PO Açores - FEDER	Eixo 4 - Valorizar e qualificar o sistema ambiental	5,5
PO PH	Eixo 1 - Qualificação inicial	5,4
PO PH	Eixo 2 - Adaptabilidade e aprendizagem ao longo da vida	4,4
PO Madeira - FSE	Eixo 2 - Emprego e coesão social	4,4
PO PH	Eixo 9 - Lisboa	4,2

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Nota: Não se incluíram nesta análise os eixos de Assistência Técnica.

No que diz respeito à taxa de **realização** (relação entre o fundo executado e o aprovado), o valor médio QREN é de 12,6%, com valores mais elevados no FSE (19,7%), do que no FEDER (6%) e no FC (4,6%). Destacam-se, porém, os dois PO FEDER das R. A., com taxas significativamente superiores ao valor médio do fundo, sobretudo marcadas pela performance de execução do eixo 3 do PO Açores-FEDER – Melhorar as redes regionais de infra-estruturas de acessibilidades - bem como dos eixos 5 destes dois PO FEDER vocacionados para a compensação de sobrecustos da ultraperifericidade, área de intervenção nova neste período de programação e que apresenta já bons ritmos de execução, revelando a procura nesta tipologia.

No âmbito do QREN, tinham sido transferidos para os beneficiários 571 M€ de fundos até final de 2008, a título de reembolso ou de adiantamentos, o que se reflecte numa taxa de **pagamento** (relação entre fundo pago e aprovado) de 14%. À semelhança dos restantes indicadores financeiros

50 Excluindo desta análise, pela especificidade das operações apoiadas, o PO AT-FSE que apresentava uma taxa de execução de 10,9%.

acima apresentados, também aqui a taxa de pagamento FSE (19%) é superior à do FEDER (10%) e à do FC (11%). Ao nível de PO, destaque para os PO FEDER das R. A., com taxas de pagamento muito superiores à média do QREN: 42,6% no PO Açores-FEDER e 31,5% no PO Madeira-FEDER.

A taxa de **reembolso** (relação entre os pagamentos aos beneficiários finais e os montantes executados) global do QREN é significativamente superior a 100%, apresentando os valores mais baixos no FSE (94%) e os mais elevados no FC (238%). Este rácio traduz a preponderância dos pagamentos por adiantamento (alguns dos quais de natureza certificável, quando, no âmbito do FEDER, se trata de adiantamentos pagos aos beneficiários no âmbito dos auxílios estatais, na acepção do artigo 87.º do Tratado da União Europeia), os quais, no final do ano, ainda não haviam sido convertidos em despesa justificada e validada pelas respectivas Autoridades de Gestão. Este facto reflecte o forte empenho assumido pelas Autoridades de Gestão e de Certificação de ser proporcionada aos beneficiários a liquidez necessária para a concretização dos investimentos propostos e aprovados, procurando assim atenuar a falta de liquidez que, em termos globais, é sentida na economia real pela generalidade dos promotores dos projectos.

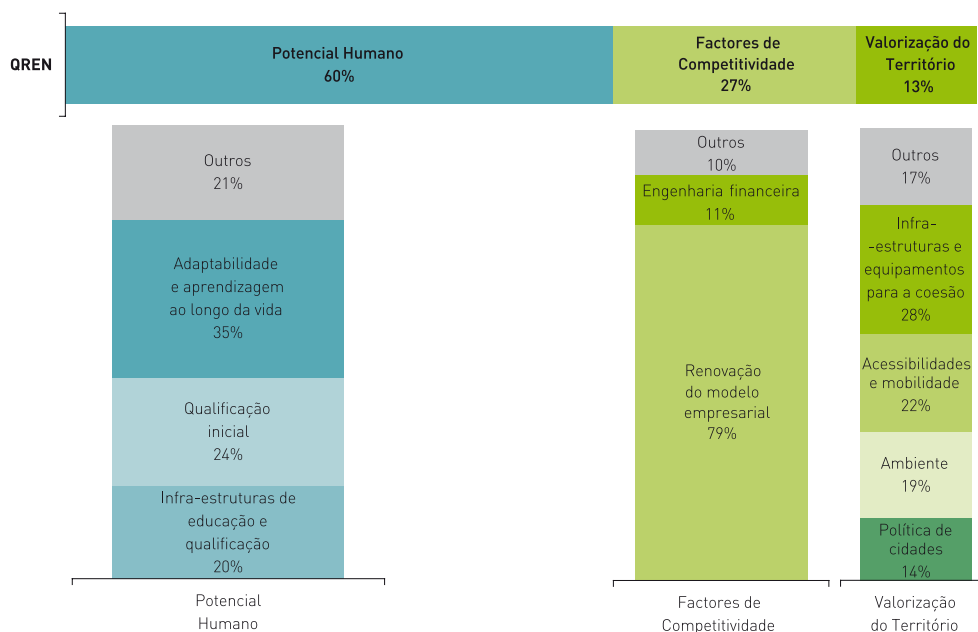
De notar que o único PO que, por ora, não reflecte tendência para a realização de pagamentos por adiantamento é o PO Açores-FEDER. Este PO foi, simultaneamente, aquele que registou melhores níveis de execução no ano 2008, derivado de um forte ritmo de execução dos projectos aprovados inerente a uma maior maturação dos mesmos, bem como ao facto de boa parte dos projectos do QCA III se encontrarem já praticamente concluídos desde 2007.

Analisando a repartição do **volume de aprovações dos PO do QREN pelas três agendas temáticas**, conclui-se que, até final de 2008, se verificou uma forte concentração em projectos da agenda Potencial Humano (60% dos fundos e 49% do investimento total apoiado) e na agenda Factores de Competitividade (27% dos fundos e 40% do investimento apoiado). Esta concentração traduz, não só as reorientações estratégicas introduzidas neste período de programação<sup>51</sup> a favor da qualificação das pessoas e da competitividade da economia, como também as orientações políticas definidas no que respeita às áreas prioritárias para a disponibilização de fundos. Ao nível da execução, e no essencial fruto dos ritmos mais fortes de execução no âmbito do FSE, a concentração na agenda Potencial Humano é ainda superior – mais de ¾ do fundo executado.

---

51 Ver a este propósito o sub-capítulo 1.4.

Figura 30: Fundo aprovado por agenda temática e por tipologias, até final de 2008



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Nota: Nesta figura não foram considerados os fundos aprovados no âmbito da Assistência Técnica.

As aprovações no âmbito da agenda Potencial Humano registadas até final de 2008 concentram-se fortemente nas tipologias associadas à Iniciativa Novas Oportunidade apoiadas pelo FSE<sup>52</sup> – Qualificação Inicial e Adaptabilidade e Aprendizagem ao Longo da Vida (em conjunto representam 59% do fundo comprometido nesta agenda) – e à requalificação do parque escolar (1º ciclo do ensino básico e pré-escolar e ensino secundário) apoiados pelo FEDER (que representa 20% do fundo comprometido nesta agenda).

No contexto da agenda Factores de Competitividade, os incentivos à Inovação e Renovação do Modelo Empresarial e do Padrão de Especialização concentram 79% do fundo comprometido até final de 2008, sendo ainda de destacar que 11% do fundo se destinou a mecanismos de engenharia financeira (com destaque para as Linhas de Crédito PME Investe).

Na agenda Valorização do Território destacam-se os apoios atribuídos a projectos no âmbito: das Redes de Infra-estruturas e Equipamentos para a Coesão Social e Territorial (28%), das Acessibilidades e Mobilidade (22%), da Protecção e Valorização do Ambiente (19%) e dos instrumentos da Política de Cidades POLIS XXI (14%).

52 A Iniciativa Novas Oportunidades apoiada pelo FSE promove, essencialmente, a diversificação das vias profissionalizantes de dupla certificação para jovens e a elevação dos níveis de qualificação da população adulta (empregada e desempregada) pouco escolarizada ou que não concluiu o ensino secundário.



Quadro 11: Aprovação e execução por agenda temática, até final de 2008

71

:: COMISSÃO TÉCNICA DE COORDENAÇÃO DO QREN ::

Agenda	Fundo	Aprovado				Executado			
		Projectos aprovados	Investimento /custo total elegível	Despesa pública	Fundo	Investimento /custo total elegível	Despesa pública	Fundo	
		Nº	M€	M€	M€	M€	M€	M€	
<b>QREN</b>		<b>10 613</b>	<b>7 324</b>	<b>5 564</b>	<b>4 113</b>	<b>745</b>	<b>707</b>	<b>517</b>	
<b>Agenda Temática Factores de Competitividade</b>		<b>1 460</b>	<b>2 918</b>	<b>1 254</b>	<b>1 077</b>	<b>75</b>	<b>45</b>	<b>45</b>	
Estímulos à produção do conhecimento e desenvolvimento tecnológico	FEDER	2	7	7	3	0	0	0	
Estímulos ao desenvolvimento da sociedade da informação	FEDER	2	18	18	8	0	0	0	
Incentivos à inovação e renovação do modelo empresarial e do padrão de especialização	FEDER	1 294	2 519	855	852	71	41	41	
Instrumentos de engenharia financeira	FEDER	3	201	201	119	0	0	0	
Redes de infra-estruturas de apoio à competitividade	FEDER	11	8	8	7	3	3	3	
Redução de custos públicos de contexto	FEDER	148	165	165	87	1	1	1	
<b>Agenda Temática Valorização do Território</b>		<b>323</b>	<b>770</b>	<b>765</b>	<b>533</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>75</b>	
Conectividade internacional, acessibilidades e mobilidade	FEDER e FC	43	149	149	117	54	54	46	
Política de cidades	FEDER	16	108	104	74	0	0	0	
Prevenção, gestão e monitorização de riscos	FEDER e FC	31	79	79	55	1	1	1	
Protecção e valorização do ambiente	FEDER	122	137	137	100	14	14	11	
Redes de infra-estruturas e equipamentos para a coesão social e territorial	FEDER	108	226	225	151	7	7	6	
Sobrecustos da ultraperiferidade	FEDER	3	71	71	35	24	24	12	
<b>Agenda Temática Potencial Humano</b>		<b>8 739</b>	<b>3 543</b>	<b>3 452</b>	<b>2 425</b>	<b>550</b>	<b>541</b>	<b>380</b>	
Educação e qualificação	FEDER	452	692	692	495	8	8	6	
Qualificação inicial	FSE	2 052	824	823	582	162	159	113	
Adaptabilidade e aprendizagem ao longo da vida	FSE	3 462	1 233	1 231	846	159	159	109	
Gestão e aperfeiçoamento profissional	FSE	1 560	149	127	98	16	11	8	
Formação avançada para a competitividade	FSE	19	272	272	191	179	179	126	
Apoio ao empreendedorismo e transição para a vida activa	FSE	310	221	155	110	9	9	6	
Cidadania, inclusão e desenvolvimento social	FSE	731	138	137	95	16	16	12	
Igualdade de género	FSE	153	14	14	9	1	1	1	
<b>Assistência Técnica</b>		<b>91</b>	<b>94</b>	<b>94</b>	<b>78</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>17</b>	
Assistência técnica FEDER e FC	FEDER	13	45	45	37	3	3	2	
Assistência técnica FSE	FSE	78	49	49	41	17	17	15	

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Merece igualmente reflexão a distribuição dos investimentos apoiados pelo FEDER e FC por tipo de operação e agenda temática, sendo de constatar que a agenda Factores de Competitividade induz, pela sua natureza, a maior alavancagem de investimento, sobretudo privado, apresentando mais baixas taxas de comparticipação comunitária. Nesta agenda, os projectos são maioritariamente Auxílios de Estado às empresas, com uma taxa média de financiamento na ordem dos 44%, observando as taxas estabelecidas para o efeito no âmbito da política comunitária de concorrência. De notar que os 7 Grandes Projectos de investimento produtivo aprovados no âmbito desta agenda<sup>53</sup>, que correspondem a um custo total elegível da ordem dos 1,1 mil M€, apresentam uma taxa de co-financiamento prevista muito reduzida, na ordem dos 21%.

53 Ainda que nem todos tenham sido notificados e aprovados pela CE até final de 2008.

**Quadro 12: Candidaturas aprovadas no âmbito dos PO FEDER e FC por agenda e tipo de operação, até final de 2008**

Agenda	Projectos aprovados	Investimento/ custo total elegível	Despesa pública	Fundo aprovado	Taxa de financiamento
	Nº	M€	M€	M€	%
<b>Agenda Temática Factores de Competitividade</b>	<b>1 460</b>	<b>2 918</b>	<b>1 254</b>	<b>1 077</b>	<b>37</b>
Auxílios de Estado	1 289	1 419	646	630	44
Auxílios de Estado - Grande Projecto	7	1 121	231	231	21
Engenharia financeira	3	201	201	119	59
Público	161	177	177	97	55
<b>Agenda Temática Valorização do Território</b>	<b>323</b>	<b>770</b>	<b>765</b>	<b>533</b>	<b>69</b>
Público	320	701	696	485	69
Público - Grande Projecto	3	68	68	48	70
<b>Agenda Temática Potencial Humano</b>	<b>452</b>	<b>692</b>	<b>692</b>	<b>495</b>	<b>72</b>
Público	452	692	692	495	72

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Na agenda Valorização do Território apenas se registam projectos de natureza pública, com taxas de co-financiamento, em média, de 69%, dos quais 3 correspondem a Grandes Projectos, com um investimento elegível previsto de 68 M€ e uma taxa de co-financiamento de 70%.

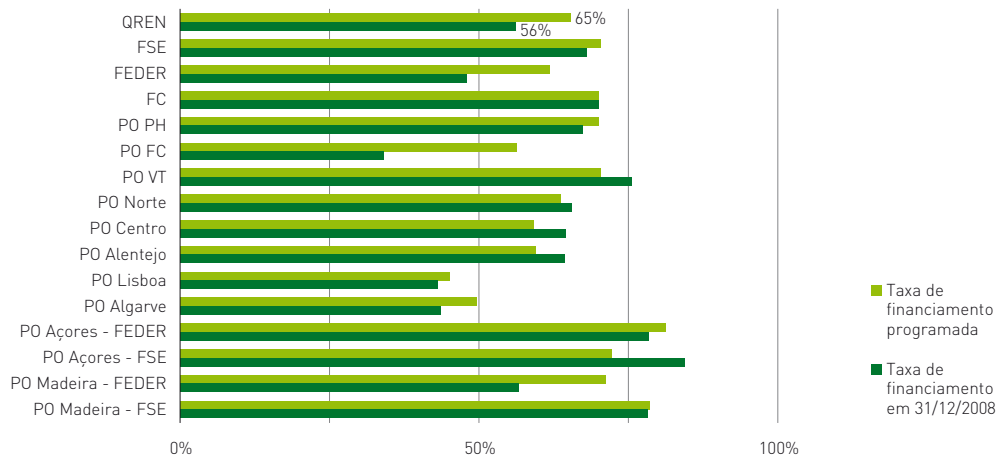
A totalidade dos projectos FEDER aprovados na agenda Potencial Humano são de natureza pública e apresentam uma taxa de co-financiamento média de 72%, a mais elevada das intervenções FEDER/FC nas três agendas.

Numa outra perspectiva, tomando por referência as taxas programadas, verifica-se que, na média QREN, as taxas de comparticipação registadas até final de 2008 (56%) estão abaixo das taxas programadas (65%), em todos os fundos, com excepção do FC onde as taxas se igualam. Este desvio é fundamentalmente verificado no caso do FEDER pelo comportamento dos PO FC e PO Madeira-FEDER, com taxas aprovadas na generalidade dos eixos abaixo das programadas.

De notar que, quer no PO VT, quer nos PO Regionais do Continente (Norte, Centro e Alentejo), as taxas registadas nas aprovações até final de 2008 estão acima das programadas. Para esta situação contribuem com os maiores desvios o eixo 9 - Desenvolvimento do Sistema Urbano Nacional do PO VT, o eixo 4 - Qualificação do Sistema Urbano do PO Norte, o eixo 2 - Desenvolvimento Urbano do PO Alentejo e o eixo 4 - Protecção e Valorização Ambiental do PO Centro.

Este aspecto carece de especial monitorização por parte da gestão e certificação dos PO já que os reembolsos de despesa da CE são feitos por aplicação da taxa programada por eixo à despesa declarada. As situações em que as taxas de co-financiamento aprovadas são superiores às programadas podem criar, a prazo, factores de tensão em termos da tesouraria dos PO, em virtude dos pagamentos aos beneficiários assumirem valores superiores às transferências por reembolso da CE, obrigando a um esforço adicional de mobilização de recursos públicos nacionais para "substituir" fundos comunitários.

**Figura 31: Taxas de co-financiamento da programação e registadas nas aprovações<sup>54</sup>, por fundo e PO, até final de 2008**



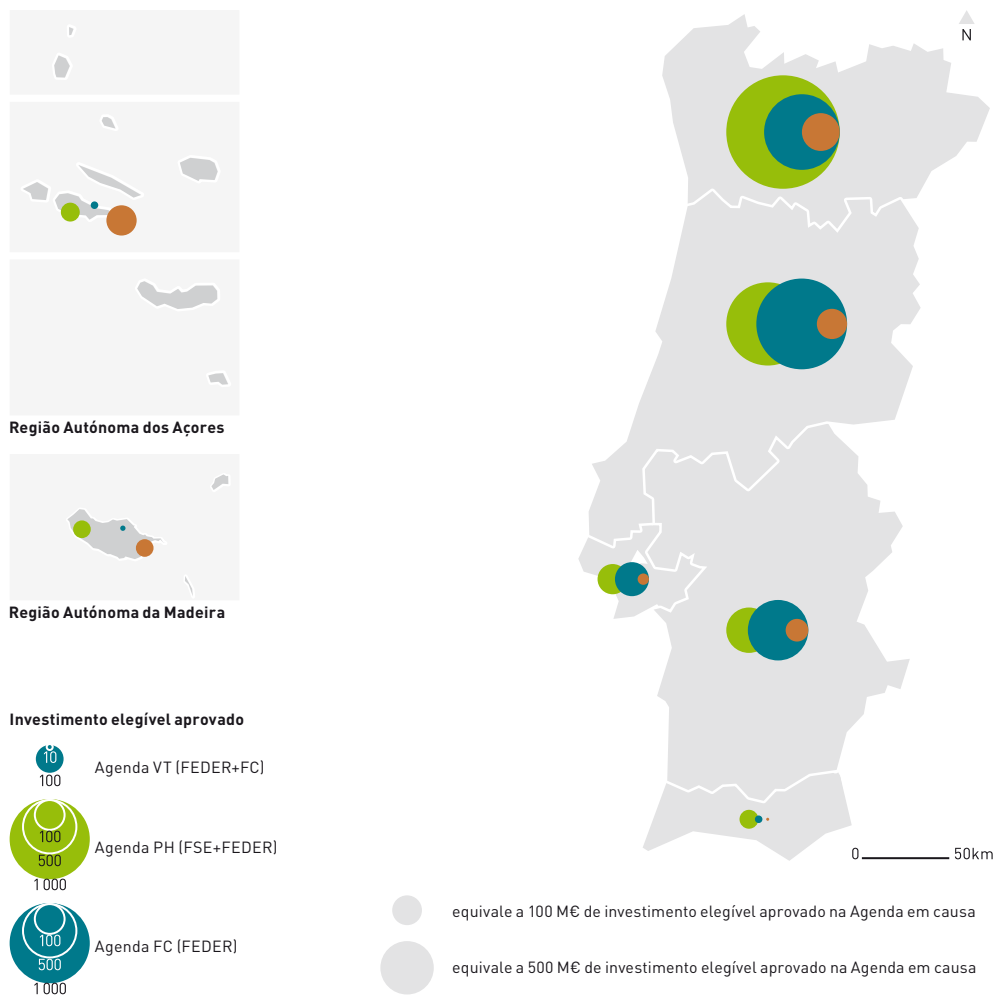
Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Na aferição da **distribuição regional dos investimentos aprovados** no âmbito do QREN, conclui-se que, em termos globais, são as regiões Norte e Centro que revelam maior dinamismo em termos do investimento aprovado. Verifica-se porém que, apesar do destaque da região Norte em termos de número de projectos e investimento aprovados em termos globais, na agenda Factores de Competitividade o volume de investimento aprovado para a região Centro apresenta maior relevância<sup>55</sup>. Destaque para a relevância dos investimentos aprovados nas R. A. na agenda Valorização do Território, quer face às restantes agendas nessas regiões, quer face aos volumes de investimento nessa agenda nas restantes regiões portuguesas.

<sup>54</sup> Taxas calculadas em função do custo total elegível.

<sup>55</sup> Para uma análise mais detalhada sobre a dimensão territorial das intervenções apoiadas pelo QREN ver sub-capítulo 3.5.

**Figura 32: Distribuição geográfica (NUTS II) dos investimentos aprovados por agenda, até final de 2008**



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Tendo em atenção a relevância dos **Grandes Projectos**<sup>56</sup> para a concretização de políticas públicas de infraestruturização material e de valorização do território e para o estímulo ao investimento económico produtivo em projectos de iniciativa privada, integrados em importantes fileiras de actividade económica, importa abordar com maior detalhe a sua concretização. Relembre-se que, na fase de preparação dos PO do QREN, foi identificado um conjunto de Grandes Projectos, cuja listagem foi apresentada à CE, constando, embora a título indicativo, nas decisões de aprovação dos PO.

Em 2008 iniciou-se a apresentação de alguns Grandes Projectos a financiamento dos PO, ciclo caracterizado por prazos de apreciação das candidaturas mais latos que se situam frequentemente para além dos prazos médios, não só porque a sua apreciação é bastante mais complexa (e.g. análise custo-benefício, maior complexidade na análise de viabilidade económico-financeira e requisitos acrescidos ao nível de pareceres sectoriais), como também pelo facto de serem submetidos à

<sup>56</sup> À luz dos regulamentos comunitários, é considerado um Grande Projecto qualquer operação de investimento com objectivos claramente identificados, que englobe um conjunto de trabalhos economicamente indivisíveis e com uma função técnica explícita, que envolva um custo total superior a 25 M€, no domínio do ambiente, e a 50 M€, noutros domínios de intervenção.

verificação prévia do IFDR e à apreciação da CE, procedimentos cujo prazo regulamentar previsto para efeito de decisão é de três meses.

O quadro seguinte reúne informação relativa aos projectos notificados à CE até final de 2008, sintetizando a informação essencial dos mesmos.

**Quadro 13: Grandes Projectos notificados à Comissão Europeia, até final de 2008**

PO/Fundo	Projecto		Natureza do investimento	Custo total	Custo elegível	Despesa pública	Comparticipação	
	Designação	Beneficiário					%	M€
Factores Competitividade (FEDER)	Criação de uma unidade fabril <sup>(a)</sup>	Swedwood Portugal - Indústria de Madeiras e Mobiliários, Lda	Investimento produtivo	M€ 134	M€ 66	M€ 29	44	29
Factores Competitividade (FEDER)	Projecto de expansão da unidade fabril <sup>(b)</sup>	Celulose Beira Industrial (CELBI), S.A.	Investimento produtivo	320	117	52	44	52
Pro-Convergência (FEDER)	Aquisição de 2 navios p/ transporte inter-ilhas de passageiros e viaturas <sup>(c)</sup>	Atlantiline, S.A.	Investimento em infra-estruturas	58	0	0	85	46

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Notas: (a) Decisão de aprovação - C (2008)6539 de 04/11/08; (b) Decisão de aprovação - C (2009)3945 de 25/05/09; (c) Pedido formal de anulação apresentado pela Autoridade de Gestão em 11/05/2009.

De notar que, no âmbito do QCA III, os primeiros Grandes Projectos produtivos a serem notificados à CE apenas foram apresentados em 2002, pelo que no actual período de programação parece verificar-se uma antecipação nos processos de preparação e uma maior maturação das candidaturas de investimento produtivo. Em contrapartida, no âmbito do QCA III e em período homólogo (até 31 de Dezembro de 2001), tinham sido notificados à CE 7 Grandes Projectos de infra-estruturas (5 de transportes e 2 de energia), dos quais 4 tinham sido aprovados pela CE ainda em 2001. De salientar que, no final de 2008, o único Grande Projecto aprovado pela CE foi o relativo ao financiamento da construção e instalação de uma unidade fabril da fileira de madeira, da empresa Swedwood Portugal, em Paços de Ferreira.

No actual período de programação, a agenda Valorização do Território mantém um forte pendor na realização de infra-estruturas em domínios como o reforço da conectividade internacional, a melhoria das acessibilidades e da mobilidade territorial ou a protecção e valorização do ambiente, pelo que alguns dos investimentos previstos assumem uma dimensão que obriga à sua classificação como Grande Projecto.

Até 31 de Dezembro de 2008, tinham sido apresentados e merecido parecer favorável de financiamento da respectiva Autoridade de Gestão (com confirmação da CMC quando aplicável), 5 Grandes Projectos no âmbito da agenda Valorização do Território e 7 no âmbito da agenda Factores de Competitividade, parte dos quais constam do quadro seguinte relativo a projectos já entretanto notificados e em apreciação na CE em 2009. Este conjunto de Grandes Projectos já notificados à CE envolve um volume muito significativo de novos investimentos - mais 1,5 mil M€.

Quadro 14: Grandes Projectos apresentados à Comissão Europeia, até 31 de Agosto de 2009

PO	Fundo	Designação	Beneficiário	Natureza do investimento	Localização	Investimento total	Despesa pública	Comparticipação	
								%	Montante Fundo
						M€	M€	%	M€
PO FC	FEDER	Instalação de unidade fabril em Évora	E Operacional Estruturas Metálicas S.A.	Investimento produtivo	Alentejo Central	117	47	44	47
PO FC	FEDER	Expansão da matéria-prima da fileira de poliuretanos de Estarreja	CUF - Químicos Industriais, S.A.	Investimento produtivo	Baixo Vouga	125	25	44	25
PO FC	FEDER	Projecto de expansão em Sines	Repsol Polímeros, Lda	Investimento produtivo	Alentejo Litoral	750	41	44	41
PO FC	FEDER	Mega PTA - Construção e operação de unidade fabril	ARTENIUS SINES PTA, S.A.	Investimento produtivo	Alentejo Litoral	400	39	44	39
PO FC	FEDER	Modernização e redimensionamento do Complexo de Estarreja	Sociedade Portuguesa do Ar Líquido, Lda	Investimento produtivo	Centro	57	11	44	11
PO VT	FEDER	Projecto de tratamento, valorização e destino final dos RSU do sistema multimunicipal do Litoral Centro	ERSUC - Resíduos Sólidos do Centro, S.A.	Investimento em infra-estruturas	Centro	115	0	70	80
PO VT	FC	CRIL - Buraca/Pontinha	Estradas de Portugal, S.A.	Investimento em infra-estruturas	Grande Lisboa	137	137	70	96
PO VT	FC	Águas do Ave - Alargamento do sistema de saneamento	Águas do Ave, S.A.	Investimento em infra-estruturas	Norte	124	124	70	83
PO Centro	FEDER	Novo Hospital Pediátrico de Coimbra	Administração Regional de Saúde do Centro	Investimento em infra-estruturas	Baixo Mondego	104	104	70	42

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Relativamente ao projecto de aquisição de dois navios tipo "ferry" para operação inter-ilhas no Arquipélago dos Açores, é de salientar que o mesmo veio a ser anulado já no 2º trimestre de 2009, em resultado do não cumprimento de condições acordadas no contrato estabelecido com os estaleiros fornecedores e tendo em vista a salvaguarda da boa aplicação dos recursos financeiros públicos (regionais e comunitários). O Governo Regional pretende, contudo, manter a estratégia definida para o transporte marítimo inter-ilhas, intenção que se deverá traduzir no lançamento, a prazo, de um novo concurso público internacional para fornecimento do navio de transporte de passageiros e viaturas entre as ilhas do Arquipélago dos Açores.

De realçar que, no âmbito do PO FC, 5 Grandes Projectos (dos 9 previstos na programação para o período 2007-2013) já foram concretizados em candidaturas aprovadas ou em apreciação pela CE, o que revela ter sido possível manter uma forte aposta em investimentos produtivos da iniciativa privada de grande dimensão, não obstante a conjuntura económica adversa.

A este propósito importa referir que a CE decidiu solicitar informação aos Estados-Membros sobre a actualidade da lista de Grandes Projectos que consta, a título indicativo na programação dos PO, antevendo que vários projectos possam estar agora comprometidos atendendo à situa-

ção económico-financeira que se vive na Europa. No caso dos PO nacionais, e após levantamento feito junto das Autoridades de Gestão, não foram identificados quaisquer investimentos que não serão de executar, ainda que possa existir uma derrapagem temporal na sua formalização e concretização.

Ainda no âmbito da análise das aprovações registadas no ano 2008, merece uma referência específica a questão das **elegibilidades cruzadas**. O Regulamento (CE) 1083/2006, no n.º 2 do artigo 34.º, estabelece a possibilidade de financiar pelo FEDER e pelo FSE, de forma complementar e até um limite de 10% do financiamento comunitário de cada eixo prioritário de um Programa, operações que sejam abrangidas pelo âmbito de intervenção do outro fundo. Trata-se de uma prerrogativa de especial relevância, na medida em que permite aprofundar as complementaridades desejáveis entre operações de investimento material (co-financiadas pelo FEDER) e componentes imateriais, tradicionalmente da esfera de intervenção do FSE e vice-versa. No passado, esta articulação, que teria de resultar da mobilização combinada de ajudas pluri-fundo, nem sempre se revelou eficaz, com perdas objectivas para a qualidade das intervenções dos fundos estruturais.

A operacionalização desta disposição regulamentar está a dar os primeiros passos, tendo uma expressão ainda diminuta nos diversos PO em 2008. No entanto, regista-se já uma mobilização de tipologias FSE em 103 candidaturas ao FEDER, que se circunscreve às seguintes áreas de intervenção: i) Sistemas de Incentivos de Apoio à Inovação (37 candidaturas); ii) Sistema de Incentivos de Apoio à Qualificação e Internacionalização de PME (61 candidaturas); e iii) Sistemas de Apoio à Modernização Administrativa (5 candidaturas). No caso dos PO FSE, as tipologias onde está prevista a mobilização de elegibilidades FEDER não registaram aprovações até final de 2008.

Com o objectivo de acompanhar e monitorizar a eficiência e a eficácia dos PO e do QREN, a par da monitorização financeira, existe um conjunto de **indicadores de realização e de resultado** associados a cada um dos objectivos específicos previstos nos eixos dos PO, que pretendem aferir, de forma quantificada, quais as realizações físicas e os resultados que os PO e o QREN se propõem atingir. Complementarmente, no caso do FEDER/FC, o sistema de indicadores dos PO inclui ainda recolha de informação sobre um conjunto de indicadores comuns definidos a nível comunitário, cujo objectivo é a sistematização de informação comparável e agregável para toda a UE.

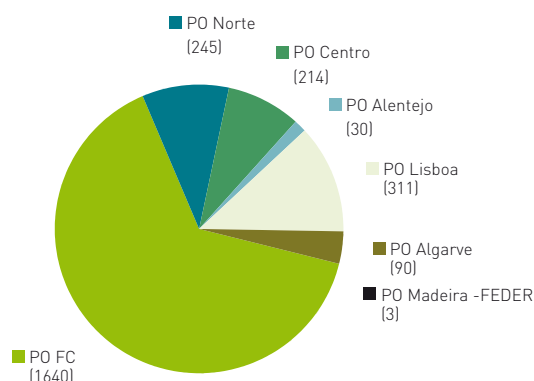
Tendo por referencial as principais tipologias de implementação do QREN, acima explicitadas, a análise seguinte, organizada por agenda temática, pretende, de forma não exaustiva, ilustrar os progressos obtidos pelo QREN até ao final de 2008.

De notar que atendendo às especificidades dos fundos e, sobretudo, às dinâmicas de execução dos projectos por estes apoiados, e tendo em conta que 2008 foi o ano de arranque da execução efectiva dos PO, a análise seguinte é suportada em dois tipos de informação. No caso do FEDER/FC, no volume de realizações previsionais indicadas nas candidaturas aprovadas e contratadas ou em informação relativa ao número de candidaturas contratadas, recolhida para dar resposta aos indicadores comuns comunitários. No caso do FSE, nas realizações físicas associadas a actividades executadas até final de 2008 e inerentes à despesa validada até então.

#### **(i) Agenda Factores de Competitividade**

No âmbito dos **incentivos directos às empresas**, que incluem os Sistemas de Incentivos e os instrumentos de engenharia financeira, foram celebrados 2 533 contratos de incentivo a PME.

**Figura 33: Incentivos directos ao investimento das PME (projectos contratados), até final de 2008**



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Neste contexto destacam-se os incentivos concedidos pelo PO FC e os PO Lisboa e Algarve para criação ou reforço de mecanismos complementares de financiamento e de partilha de risco da inovação<sup>57</sup>. Neste contexto, foram criadas as linhas de Crédito PME Investe I e II/QREN, com o objectivo de facilitar o acesso ao crédito por parte das PME, designadamente através da bonificação de taxas de juro e da minimização do risco das operações bancárias, mediante o recurso aos mecanismos de garantia do sistema nacional de garantia mútua. Estas linhas de crédito envolveram a celebração de cerca de 1 640 garantias a PME.

Os estímulos ao investimento das empresas assumiram também uma relevância significativa nos incentivos directos concedidos às PME, representando cerca de 35% do volume de incentivos contratados. Estes incentivos estão presentes quer no PO FC, quer nos PO Regionais do Continente, quer, ainda, nos PO FEDER das R. A.. Até final de 2008, apenas no PO Açores não se tinham verificado aprovações de candidaturas no âmbito dos Sistemas de Incentivos.

Tendo presente as características do tecido empresarial nacional e a necessidade de uma actuação especializada face a diferenciados estádios de desenvolvimento e grau de inserção no mercado global, existem três Sistema de Incentivos de aplicação transversal<sup>58</sup>: i) SI I&DT – Sistema de Incentivos à Investigação e Desenvolvimento Tecnológico nas Empresas, que visa intensificar o esforço nacional de I&DT e criar novos conhecimentos com vista ao aumento da competitividade das empresas, promovendo a articulação entre estas e as entidades do Sistema Científico e Tecnológico (SCT); ii) SI Inovação – Sistema de Incentivos à Inovação, que visa a inovação no tecido empresarial, pela via da produção de novos bens, serviços e processos que suportem a sua progressão na cadeia de valor e o reforço da sua orientação para os mercados internacionais, bem como do estímulo ao empreendedorismo qualificado e ao investimento estruturante em novas áreas com potencial de crescimento; e iii) SI Qualificação PME – Sistema de Incentivos à Qualificação e Internacionalização de PME, que visa a promoção da competitividade das PME através do aumento da produtividade, da flexibilidade e da capacidade de resposta e presença activa no mercado global.

Neste âmbito, nos projectos apoiados pelo PO FC, destaca-se o peso do investimento dos projectos inovadores nos sectores de média-baixa e baixa tecnologia, face ao investimento total apoiado pelo PO nesses sectores (no âmbito do SI Inovação e SI PME), traduzindo-se num incremento de 93% na

<sup>57</sup> De relevar que as intervenções apoiadas no âmbito do PO FC se circunscrevem exclusivamente a PME localizadas nas regiões do objectivo Convergência do Continente (Norte, Centro e Alentejo).

<sup>58</sup> As Regiões Autónomas possuem os seus próprios sistemas de incentivos.



cadeia de valor em sectores maduros. Ainda no âmbito deste PO é de destacar que praticamente (cerca de 99%) todo o investimento apoiado estava orientado para a produção transaccionável e internacionalizável.

No PO Norte, 68 empresas de base tecnológica viram os seus projectos aprovados, dos quais já foram celebrados 49 contratos. Ao nível das micro e pequenas empresas enquadradas no contexto do objectivo Requalificação, inovação e reforço das cadeias de valor em sectores de especialização, durante o ano de 2008 procedeu-se à contratação do incentivo a 183 empresas, valor que supera a meta prevista para 2010 (130).

No PO Centro, é de destacar a antevisão do incentivo a 273 empresas, das quais 214 já possuem contrato celebrado, e de 67 projectos de investimento em consórcio.

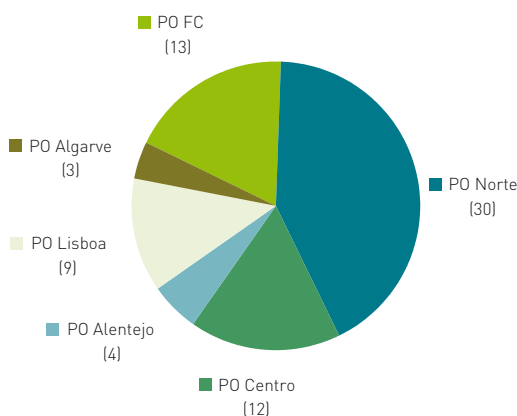
Das 24 candidaturas aprovadas no Sistema de Incentivos no PO Algarve, 5 destinam-se a projectos do sector do Turismo.

No âmbito da agenda Factores de Competitividade, os incentivos directos às empresas<sup>59</sup> concedidos na globalidade dos PO do QREN, até final de 2008, ascendiam a 1 022 M€, dirigidos a um universo de 1 796 empresas, 92% são PME (1 653), o que não só reflecte a prioridade dada ao apoio deste tipo de empresas, como também espelha as características do tecido empresarial português.

Recorde-se que o objectivo indicativo previsto no PO FC apontou para que pelo menos 60% dos incentivos concedidos às empresas fossem concentrados em PME, abrangendo nesses incentivos os instrumentos de financiamento e partilha de risco da inovação e os sistemas de incentivos, não se aplicando aos incentivos à I&DT. No quadro da monitorização do prosseguimento deste objectivo, verifica-se que, em Agosto de 2009, os incentivos a PME representam 60,4%, pelo que se encontra cumprido o valor indicativo de referência.

Dos projectos de incentivo às PME, 71 destinaram-se a estímulos concedidos a PME no início da sua actividade (*start-ups*), distribuídos por PO de acordo com a figura seguinte. O PO Norte possui o maior número de *start-ups* apoiadas (30), seguido do PO FC (13) e do PO Centro (12).

**Figura 34: Start-ups apoiadas (projectos contratados), até final de 2008**



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

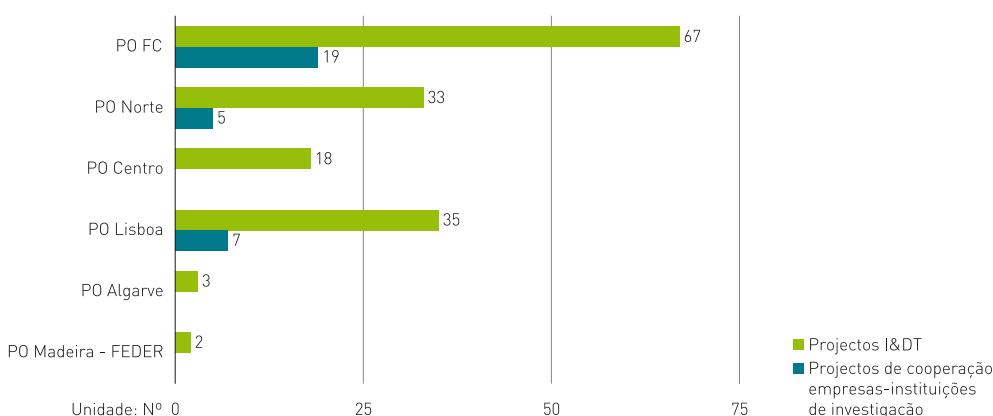
<sup>59</sup> Sistema de incentivos e instrumentos de engenharia financeira.

Na área da investigação e desenvolvimento foram aprovados e assinados contratos para 158 projectos de I&DT, dos quais 31 incluem a participação de, pelo menos, uma empresa e/ou uma instituição de investigação.

De acordo com a figura seguinte é de destacar o número elevado de contratos celebrados de projectos de I&DT no âmbito do PO FC (67), dos quais 19 contratos respeitam a projectos de cooperação entre empresas e instituições de investigação. No PO Lisboa há a destacar a aprovação 61 projectos de I&DT (18 relativos a projectos de cooperação de I&DT), dos quais 35 já viram o seu contrato assinado (7 relativos a projectos de cooperação de I&DT).

Tendo em vista a complementaridade entre os sistemas científico e tecnológico regional e as empresas, foram aprovados, durante 2008, no PO Madeira-FEDER 2 projectos de I&DT na vertente inovação.

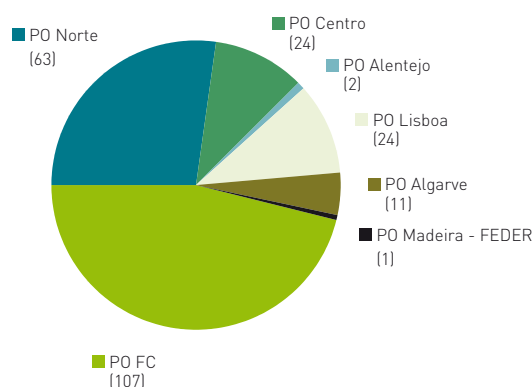
**Figura 35: Projectos de investigação e desenvolvimento contratados, até final de 2008**



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Na área da sociedade de informação, 232 dos projectos aprovados têm já contrato assinado, sendo que 107 foram aprovados no âmbito do PO FC e 63 no PO Norte (figura seguinte).

**Figura 36: Projectos contratados na área da sociedade de informação, até final de 2008**



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Ainda no âmbito da agenda Factores de Competitividade, integrados nas operações de **modernização administrativa**, foram contratados no PO FC 44 projectos até final de 2008 (dos 50 aprovados até então), valor que excede largamente as perspectivas formuladas em relação aos objectivos de “Proximidade” e “Simplificação”. Assim, foi aprovada a criação de 318 centros de atendimento multi-serviços em território nacional e 366 pontos únicos de contacto (internet, presencial ou telefónico), sendo a meta prevista para 2015 de 200 e de 10, respectivamente.

O PO Norte aprovou 27 operações estruturantes orientadas para a redução dos denominados custos públicos de contexto, nomeadamente operações de qualificação e simplificação do atendimento dos serviços públicos aos cidadãos e às empresas, de racionalização dos modelos de organização e gestão da AP e no domínio da Administração em Rede. Foram, ainda, aprovados 9 projectos de promoção da capacitação institucional.

No âmbito do PO Lisboa, foram aprovadas 34 candidaturas, estando prevista a disponibilização de 1 balcão único e 5 balcões multi-serviços. No PO Centro foram aprovadas 4 candidaturas que prevêem a criação de 2 centros multi-serviços e lojas do cidadão. No PO Alentejo foram aprovados 3 projectos de modernização administrativa, relacionados com gestão documental, modernização de processos e criação de balcão multimédia para suporte ao atendimento nos centros de saúde.

No caso do PO Algarve, das 5 candidaturas aprovadas, 1 refere-se à loja do município de Faro e as restantes contribuíram para a disponibilização de 33 serviços *online* orientados para empresas.

Por último, no PO Açores-FEDER foram aprovados 2 projectos de automatização e simplificação de procedimentos administrativos, enquanto no PO Madeira-FEDER foi aprovado 1 projecto de modernização do Laboratório Regional de Engenharia Civil.

### (ii) Agenda Potencial Humano

Como explicitado anteriormente, a aplicação do FSE até final de 2008 concentrou-se fortemente nas tipologias de formação, com particular enfoque nas tipologias associadas à Iniciativa Novas Oportunidade. Em 2008, estas iniciativas envolveram um elevado número de participantes. No caso da formação dirigida à qualificação inicial de jovens, participaram 109 mil formandos na formação realizada pelos diferentes subsistemas. As acções visando a qualificação de adultos envolveram cerca de 427 mil participantes, correspondendo a mais de metade dos participantes abrangidos por acções implementadas no ano de 2008. Os cursos EFA, centrados no objectivo de dupla certificação de adultos não qualificados, tiveram uma forte participação de activos desempregados (71%), abrangendo cerca de 40 mil formandos.

**Quadro 15: Participantes abrangidos pelas tipologias de intervenção dos PO FSE, até final de 2008**

Áreas de intervenção FSE	PO PH	PO Açores FSE	PO Madeira FSE	Total	
	Nº	Nº	Nº	Nº	%
Qualificação inicial	102 528	4 284	1 901	108 713	14,8
Adaptabilidade e aprendizagem ao longo da vida	426 000	193	1 216	427 409	58,3
Gestão e aperfeiçoamento profissional	65 960	180	3 363	69 503	9,5
Formação avançada para a competitividade	114 580	-	348	114 928	15,7
Apoio ao empreendedorismo e à transição para a vida activa	1 941	-	17	1 958	0,3
Cidadania, inclusão e desenvolvimento social	9 783	-	893	10 676	1,5
Igualdade de género	373	-	-	373	0,1
<b>TOTAL</b>	<b>721 165</b>	<b>4 657</b>	<b>7 738</b>	<b>733 560</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

No ano de 2008 foram ainda apoiadas pelos PO FSE as actividades de 358 Centros Novas Oportunidades, tendo recorrido à intervenção destes Centros mais de 244 mil adultos, dos quais 54% mulheres.

As iniciativas dirigidas à formação de activos empregados não inserida na Iniciativa Novas Oportunidades, no quadro da formação de adultos (acções de dupla certificação), mobilizaram níveis de recursos financeiros diferenciados. No caso do PO PH, os recursos afectos nesta prioridade de intervenção representam apenas 5% dos valores aprovados, mas abrangendo ainda cerca de 66 mil formandos. No caso do PO Madeira-FSE a formação dos activos assume um peso mais significativo, correspondendo a 23% do valor dos projectos aprovados no ano e abrangendo mais de 3 mil formandos.

Tal como referido anteriormente, merece ainda especial destaque a intervenção do FSE nos domínios de apoio à política de ciência, dando continuidade aos projectos de investigação de mais de 4 mil bolseiros. No caso do PO PH, para além desta dimensão, o eixo 4 integra o apoio a estudantes de ensino superior visando alargar a base social de recrutamento, tendo sido apoiados nesta iniciativa cerca de 110 mil bolseiros.

As medidas de apoio ao emprego integram algumas das medidas de política activa, cuja responsabilidade de operacionalização está cometida aos serviços públicos de emprego do Continente e das R. A.. Destacam-se, nesta prioridade, o apoio às políticas de inserção ao abrigo de Programas de Estágios e o apoio das medidas de emprego orientadas para a criação de condições favoráveis à integração no mercado de trabalho dos desempregados.

No que se refere às medidas do eixo dirigido à inclusão social, constata-se uma forte adesão para o desenvolvimento de projectos orientados para o apoio à contratação e ao emprego, bem como para o desenvolvimento de projectos de apoio à inclusão social de públicos desfavorecidos, envolvendo a realização de um leque diversificado de iniciativas que visam contribuir para a concretização do Programa Nacional de Apoio à Inclusão (PNAI), enquanto plano estratégico nacional de referência para as políticas de combate à pobreza e à exclusão social.

Por último, merece particular destaque o apoio a acções dirigidas ao desenvolvimento de projectos na área da igualdade de género, destacando-se o dinamismo associado à operacionalização do eixo específico do PO PH. Em termos globais, foram aprovados mais de 100 projectos, no quadro dos objectivos do eixo cuja centralidade está associada, nomeadamente, ao esforço de integração da perspectiva do género nas estratégias de educação e formação, à garantia da igualdade de oportunidades no acesso e na participação no mercado de trabalho e à prevenção da violência de género.

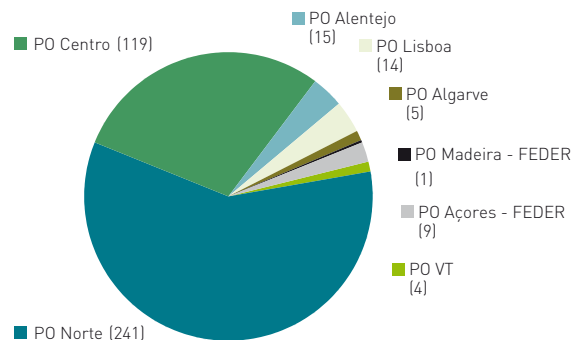
Numa perspectiva de *mainstreaming* e ao nível das diferentes áreas de intervenção do FSE, constata-se uma repartição equilibrada da participação de mulheres e homens nas políticas apoiadas, embora com algum predomínio das mulheres.

**Quadro 16: Participantes abrangidos pelas tipologias de intervenção dos PO FSE segundo o género, até final de 2008**

Áreas de Intervenção FSE	Mulheres	Homens	Total de abrangidos	Taxa de feminização
	Nº	Nº	Nº	%
Qualificação inicial	46 856	61 857	108 713	43,1
Adaptabilidade e aprendizagem ao longo da vida	244 604	182 805	427 409	57,2
Gestão e aperfeiçoamento profissional	34 932	34 571	69 503	50,3
Formação avançada para a competitividade	76 249	38 679	114 928	66,3
Apoio ao empreendedorismo e à transição para a vida activa	1 257	701	1 958	64,2
Cidadania, inclusão e desenvolvimento social	6 964	3 712	10 676	65,2
Igualdade de género	326	47	373	87,4
<b>TOTAL</b>	<b>411 188</b>	<b>322 372</b>	<b>733 560</b>	<b>56,1</b>

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

No que se refere aos investimentos apoiados pelo FEDER, a única área de intervenção desta agenda com expressão no ano transacto foi a da **educação**, tendo sido aprovados projectos em todos os PO. São de destacar, quer o elevado número de projectos contratados no PO Norte (241) e no PO Centro (119), quer a conclusão de algumas das operações apoiadas, sinal claro da relevância das realizações efectivas nesta tipologia.

**Figura 37: Projectos contratados na área da educação, até final de 2008**

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Este volume de intervenções no âmbito da requalificação da rede escolar, principalmente do 1º ciclo do ensino básico e pré-escolar (apoiadas pelos PO Regionais) e do ensino secundário (apoiadas pelo PO VT e pelos PO Regionais das R. A.), é repartido pelos seguintes PO:

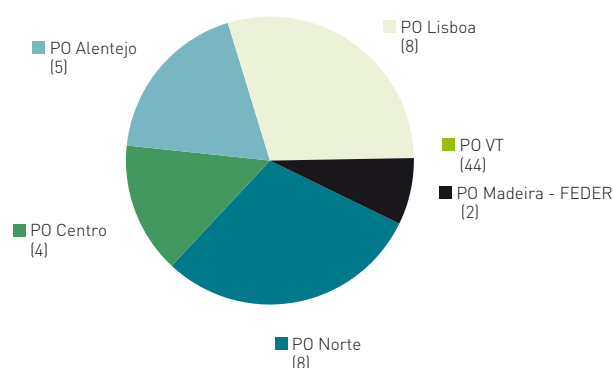
- PO Norte com 241 intervenções aprovadas e contratadas em centros escolares, das quais 144 são relativas a novas construções e 97 a remodelações/ampliações. No final de 2008 encontravam-se já concluídos 17 centros escolares (12 novas construções e 5 remodelações/ampliações);
- PO Centro com 121 intervenções aprovadas, das quais 119 contratadas, relativas à construção de 101 centros escolares e à remodelação de 33 escolas, implicando a intervenção em 1 074 salas, que no seu todo abrangem cerca de 26 430 alunos;
- PO Lisboa onde foi aprovada a construção de 36 centros escolares do 1º ciclo do ensino básico (14 contratados), dos quais 14 já se encontravam concluídos no final 2008, o que permite beneficiar 7 920 alunos;
- PO Alentejo onde esta área de intervenção foi a mais dinâmica em 2008, tendo sido aprovados 31 candidaturas e contratadas 15, relativas à construção/ampliação de 31 centros escolares que pretendem abranger 7 902 alunos, antevendo-se, desde já, uma clara superação das metas definidas para 2010 (11 estabelecimentos educativos intervencionados, abrangendo 1 420 alunos);

- PO Algarve onde se verificou a aprovação e contratação de 5 novas escolas do 1º ciclo do ensino básico, que deverá beneficiar cerca de 1 840 alunos, dos quais 1 104 devem estar integrados no regime lectivo normal;
- PO VT onde, com vista à modernização do parque escolar do ensino secundário, foram aprovados e contratados 4 projectos relativos a intervenções em 16 escolas;
- PO Açores-FEDER onde foram contratados 9 projectos consubstanciados em 10 intervenções para a modernização da rede dos estabelecimentos de ensino básico, secundário e profissional, dos quais 4 se destinam a construção e 6 a remodelações;
- No PO Madeira-FEDER foi aprovada e contratada a intervenção num estabelecimento de ensino básico e profissional.

### (iii) Agenda Valorização do Território

Tendo em vista o **desenvolvimento urbano**, foram apoiados, até final de 2008, nos PO Regionais investimentos em programas de acção no domínio das Parcerias para a Regeneração Urbana (consustanciados em protocolos de parceria apoiados). No âmbito do PO VT foram ainda apoiados investimentos em redes nacionais de infra-estruturas e equipamentos associados, no essencial, a escolas do ensino secundário, mas que referimos a propósito da Agenda Potencial Humano.

**Figura 38: Projectos de reabilitação urbana contratados, até final de 2008**



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

A distribuição dos programas de acção de regeneração urbana com contrato celebrado apresenta a seguinte distribuição por PO: PO Norte com 8 intervenções integradas para a regeneração urbana dos grandes centros aprovadas, envolvendo 8 protocolos de parceria; PO Lisboa onde foram aprovados 2 intervenções de regeneração urbana em bairros críticos e 6 intervenções de regeneração urbana em frentes ribeirinhas e marítimas; PO Centro com 4 intervenções aprovadas, trazidas em 3 protocolos de parcerias até final de 2008; PO Alentejo com 5 intervenções em centros urbanos estruturantes do modelo territorial definido no PNPOT (Regeneração Urbana do Centro Histórico de Beja; Acrópole XXI - Évora; Programa de Acção / Portalegre; Programa Integrado de Qualificação Urbana de Vila Nova de Santo André; e Regeneração Urbana da Cidade de Elvas), envolvendo 5 protocolos de parcerias e que se espera que beneficie 101 951 habitantes (residentes e novos residentes); e PO Madeira-FEDER com 2 projectos de reabilitação urbana e rural (recuperação urbanística de Porto Moniz e do sítio da Lapeira-Porto Santo).

Outros dos temas integrados na agenda Valorização do Território é a área da **saúde**, a qual prevê intervenções destinadas à requalificação, construção e equipamento de unidades de saúde, onde

foram aprovados, até final de 2008: no PO Norte 18 projectos de reconfiguração e requalificação dos serviços de saúde (todos já com contrato assinado); no PO Centro, foi contratado um projecto para criação do Novo Centro Regional de Sangue de Coimbra e foi aprovado, a nível nacional, o Grande Projecto relativo ao Novo Hospital Pediátrico de Coimbra que abrange a intervenção em 72 unidades de cirurgia e consultas externas de ambulatório, o que permite antever que o número de consultas externas por habitante atinja 0,802, para uma meta prevista (2010) de 0,88; no PO Alentejo foram aprovados 12 projectos em unidades de saúde, que incluem 4 unidades de saúde familiar, antevendo um aumento de 1,15 % da população servida por essas unidades.

No sector dos **transportes**, e tendo em vista o reforço da conectividade internacional do país por via das Auto-estradas do Mar, foram aprovados e contratados pelo PO VT 4 projectos que visam: a integração do Porto de Leixões nas Auto-estradas do Mar (1ª fase); a ligação em via expresso ao Porto do Funchal; a construção da 3ª fase da Via de Cintura Portuária do Porto de Aveiro; e a implementação do sistema operacional de supervisão e segurança relacionado com o Porto de Sines.

No PO Açores-FEDER foram intervencionados 6 portos (2 comerciais e 4 de pescas) e intervencionados 68 km de estrada (dos 174 km aprovados) e construídos 1 km dos 2 km de estrada aprovados. No PO Lisboa os projectos aprovados na área dos transportes prevêm, entre outros investimentos, a construção de 9 ciclovias, 2 vias pedonais e 1 corredor multimodal. Estima-se que as vias pedonais a construir beneficiem cerca de 187 mil habitantes.

No âmbito da **Prevenção e Gestão de Riscos** foi aprovado no PO VT um conjunto de candidaturas para reforço das infra-estruturas, equipamentos, meios e instrumentos necessários a todas as fases do processo de protecção civil, com especial enfoque na prevenção e gestão de riscos naturais e tecnológicos, designadamente Equipamentos Terminais de Comunicação de tecnologia digital TETRA do SIRESP, promovido pela Direcção-Geral de Infra-Estruturas e Equipamentos (DGIE), ou os projectos Constituição da Reserva Nacional de Emergência e Equipamento Operacional de Protecção Civil, Sistema de Informação de Planeamento de Emergência, Revisão do Plano Nacional de Emergência e o Recenseamento Nacional dos Bombeiros Portugueses, promovidos pela Autoridade Nacional de Protecção Civil (ANPC).

Igualmente neste domínio foram aprovados no PO Lisboa projectos relativos a acções imateriais, os quais incluem 17 estudos de inventariação e cartografia das zonas de riscos relevantes, 2 planos de emergência de protecção civil e 3 de prevenção e gestão de riscos naturais. Com a aprovação destes projectos espera-se, por um lado, que cerca de 2 400 mil habitantes sejam abrangidos por campanhas de divulgação e sensibilização e, por outro, que perto de 1 300 mil habitantes beneficiem de medidas contra incêndios e outros riscos (1 047 mil habitantes) e medidas de protecção contra cheias e inundações (257 mil habitantes).

No PO Açores-FEDER foi aprovado 1 projecto que permitirá a aquisição de 10 equipamentos de protecção civil.

Tendo em vista o **combate à erosão e defesa costeira**, foram aprovadas 10 candidaturas no PO VT, das quais 3 já se encontravam finalizadas em 2008. Estas candidaturas pretendem evitar o recuo da linha da costa e, conseqüentemente, a perda de território em termos de área da frente de linha da costa, tendo sido abrangidos 7,07 km de costa com risco associado à dinâmica costeira e intervencionados 0,25 km de costa para contenção ou diminuição da ocupação antrópica em área de risco.

No domínio ainda **ambiental** foram apoiados os seguintes projectos, por PO:

- No PO VT foram aprovados projectos de infra-estruturas nacionais para a valorização dos Resíduos Sólidos Urbanos (RSU), tendo em vista o desvio da matéria orgânica de aterro e o incremento dos processos de valorização multi-material, que fazem antever que a quantidade de Resíduos Urbanos Biodegradáveis (RUB) valorizada organicamente ascenda a 50 977 toneladas/ano;
- No PO Norte foram aprovadas 17 acções de valorização do litoral, 13 acções de valorização e qualificação ambiental e 13 operações de gestão activa de espaços protegidos e classificados;
- No PO Algarve as 4 acções de valorização do litoral aprovadas deverão contribuir para um aumento de cerca de 3% da proporção da orla costeira valorizada. Foi igualmente aprovada uma intervenção de natureza imaterial;
- No PO Açores-FEDER foi apoiado um plano de ordenamento e aprovados 8 projectos na área do ambiente, dos quais 7 de apoio à conservação da biodiversidade e valorização dos recursos e 1 de melhoria da qualidade ambiental, bem como a construção/remodelação de 7 km de rede de distribuição de água e 3 unidades de captação e tratamento de água (das quais 2 já se encontram concluídas).

### 3.4 As respostas do QREN aos constrangimentos estruturais do país

A valorização do papel das intervenções financiadas pelo QREN na superação dos constrangimentos de natureza estrutural ao desenvolvimento socioeconómico do país é parte integrante da sua filosofia de programação.

Enquadrando a identificação dos respectivos princípios orientadores e prioridades estratégicas, defende-se no documento do QREN que “As políticas públicas portuguesas devem, conseqüentemente, ser fortemente focalizadas, de forma a contribuírem com eficácia para os ajustamentos estruturais indutores dos aumentos de produtividade e dos ganhos de capacidade concorrencial que, num quadro de coesão social e territorial, contribuam para melhorar significativamente o posicionamento internacional de Portugal”.

No presente relatório ensaiam-se as primeiras reflexões sobre o contributo das intervenções financiadas pelos fundos estruturais e Fundo de Coesão, no período de programação 2007-2013, para combater os principais constrangimentos estruturais do país. É importante reconhecer que uma abordagem focalizada nos constrangimentos tem a vantagem de centrar o essencial das atenções, da observação e da reflexão estratégica nos aspectos com maior efeito nos desígnios de desenvolvimento, num contexto de uma intervenção de largo espectro, sectorialmente muito diversificada e com envolvimento de uma ampla gama de agentes públicos e privados.

Esta perspectiva pressupõe uma sistematização dos constrangimentos e da sua relação com as intervenções concretas que procuram minimizá-los, materializada em modelos de análise que, na maioria dos casos, estão apenas implícitos nos documentos de programação.

Os domínios de observação estratégica desenvolvidos neste capítulo devem ser entendidos como uma primeira abordagem, que não pretende esgotar o conjunto dos constrangimentos identificados. Na selecção desses domínios de monitorização pesaram diversos critérios: por um lado, pretendeu-se dar relevo a áreas de inequívoca centralidade na estratégia definida para o QREN; por outro lado, procurou-se ter em consideração o estágio actual de desenvolvimento das intervenções, privilegiando domínios de impacto das tipologias com maior dinâmica de implementação



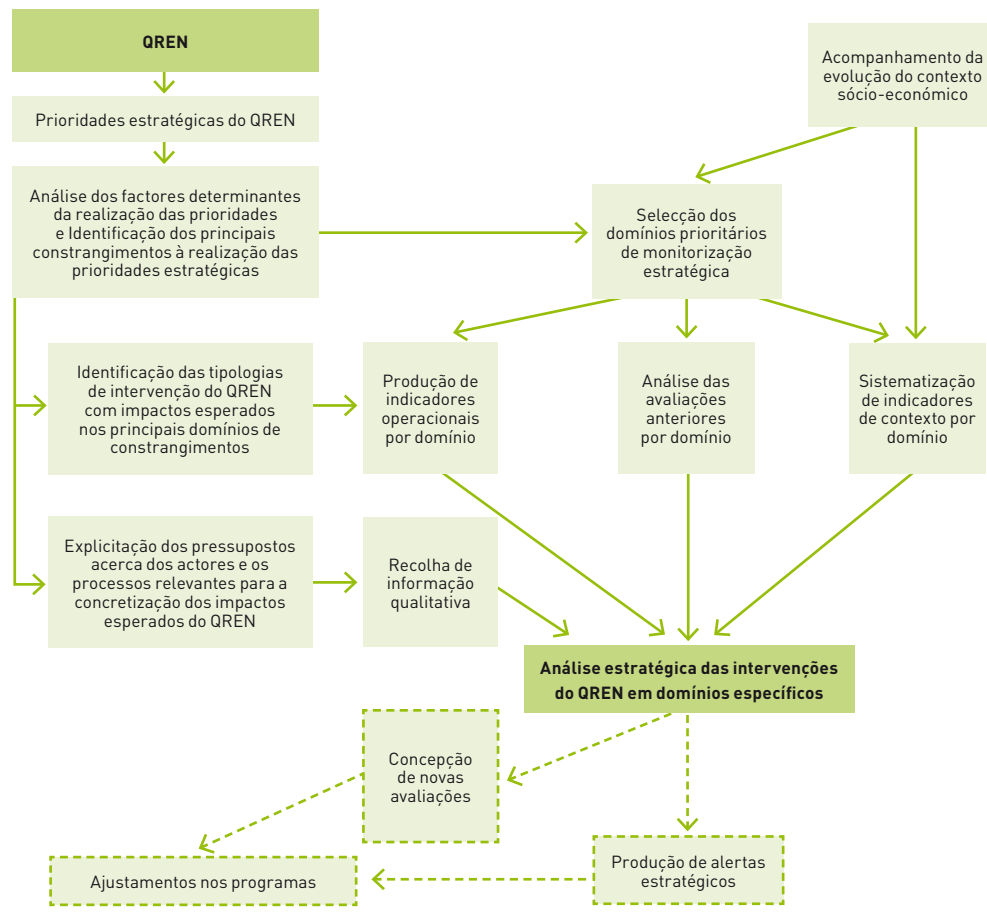
ou com maior maturidade operacional; por outro lado ainda, teve-se em conta uma preocupação de equilíbrio temático entre prioridades estratégicas do QREN<sup>60</sup>.

A análise desenvolve-se, sobretudo, a partir da informação existente ao nível dos processos mais relevantes no estágio actual das intervenções co-financiadas pelos fundos estruturais e Fundo de Coesão: sobre as dinâmicas da oferta de apoios e da procura por elas geradas, sob a forma de fluxos de candidaturas; sobre as dinâmicas de apreciação das candidaturas, da sua selecção e aprovação, conduzindo a compromissos públicos de financiamento. Os sub-capítulos que se seguem procuram, assim, desenvolver interpretações adequadas à fase actual da execução do QREN e dos PO, que não podem deixar de ter uma natureza exploratória, de procura de sinais e de valorização da perspectiva de potencialidades e de riscos.

À medida que se for avançando no tempo, a informação baseada em evidência das realizações concretas e dos resultados das intervenções tenderá, naturalmente, a ganhar relevo. De igual modo, assumirá predominância a sua combinação com as conclusões de processos de avaliação, estudos e reflexões dirigidas a identificar ou estimar a dimensão dos respectivos impactos em diferentes vertentes dos processos de desenvolvimento.

A figura seguinte ilustra a metodologia de monitorização estratégica adoptada.

Figura 39: Esquema do processo de monitorização estratégica



<sup>60</sup> Deve atender-se ao facto de, em numerosos domínios, o QREN não esgotar o universo das políticas públicas desenvolvidas que actuam sobre os constrangimentos identificados. Como, por definição, este relatório apenas abrange as intervenções co-financiadas pelos fundos estruturais e Fundo de Coesão, será feita referência a outras políticas que complementam a intervenção co-financiada ilustrada. Por outro lado, deve igualmente ter-se em consideração que uma mesma tipologia de intervenções tem, por regra, efeitos expectáveis em mais do que um domínio de constrangimento. Não se estranhe, por isso, referências a um mesmo eixo de intervenção em mais do que dos pontos que se seguem. É o caso, por exemplo, de intervenções complexas e de grande alcance (como a diversificação das ofertas formativas) cujos impactos são tão relevantes na óptica específica do nível de escolarização da população jovem e, a prazo, no nível de qualificações da população, como o são na óptica do combate à exclusão social e aos mecanismos de reprodução das desigualdades sociais.

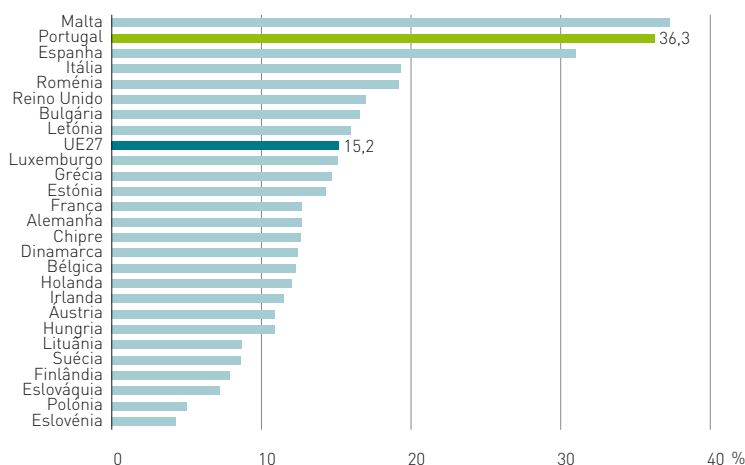
### 3.4.1 Aumentar e melhorar a qualificação inicial

Aumentar a qualificação dos portugueses constitui uma das cinco prioridades estratégicas do QREN. Neste domínio, a qualificação inicial de jovens e a qualificação de activos adultos apresentam desafios distintos.

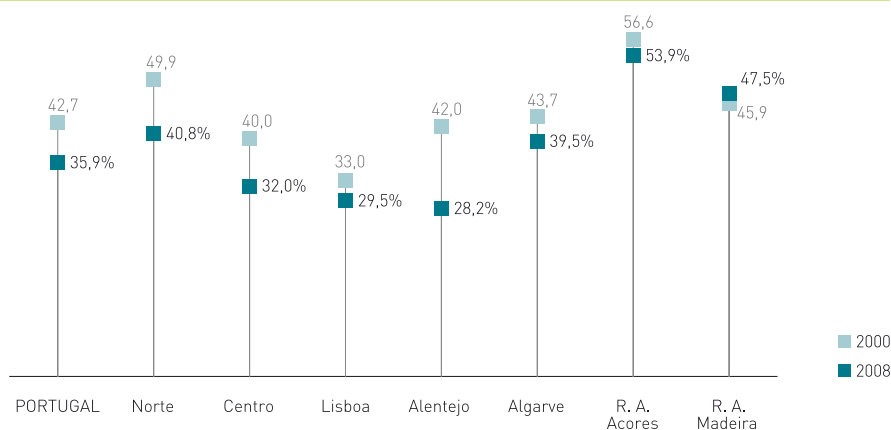
São três os principais desafios que o país enfrenta no que respeita à qualificação inicial: em primeiro lugar, aumentar os níveis de qualificação inicial, através do combate ao abandono escolar precoce e do aumento das taxas de participação nos níveis secundário e pós-secundário (incluindo o ensino superior); em segundo lugar, melhorar o desenvolvimento de competências básicas, sejam elas de natureza curricular (e.g. ciências, matemática, português, Tecnologias de Informação e Comunicação - TIC); o terceiro desafio consiste em adequar melhor a qualificação inicial às necessidades do sistema produtivo (nas várias dimensões geográficas relevantes), o que passa pela diversificação das ofertas formativas e pelo ajustamento dos conteúdos das várias modalidades de ensino/formação.

De acordo com o diagnóstico elaborado aquando da preparação do QREN, Portugal continuava a apresentar níveis de qualificação inicial abaixo do que seria desejável, não obstante o aumento das taxas de participação nos vários níveis de ensino. As elevadas taxas de abandono escolar precoce (particularmente acentuadas nas duas Regiões Autónomas e, embora em menor medida, nas regiões Norte e Algarve) constituem o sinal mais significativo das insuficiências do sistema português de qualificação de jovens.

**Figura 40: Taxa de abandono escolar precoce no contexto europeu e regional**



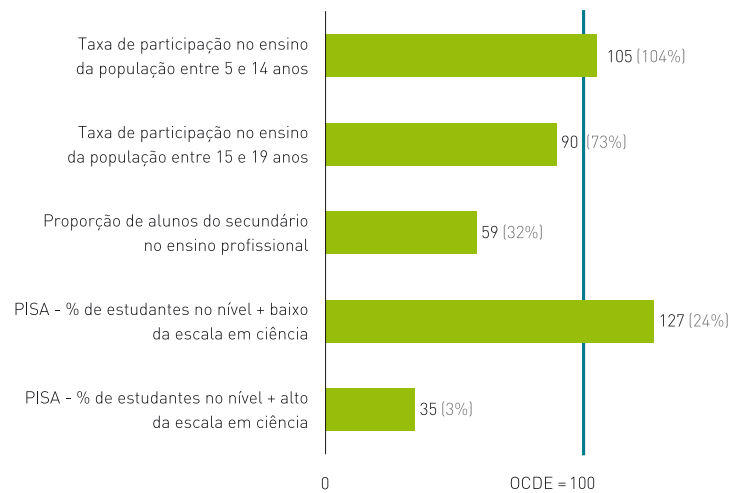
Fonte: Eurostat (dados relativos a 2007)



Fonte: INE

São vários os factores que determinam o elevado abandono escolar precoce em Portugal, destacando-se particularmente: os elevados níveis de desigualdade e vulnerabilidade social de muitas famílias, o baixo perfil de procura de qualificações pelo mercado de trabalho e, ainda, a insuficiente diversificação das vias de educação e formação (em particular ao nível do ensino secundário), associada à ainda insuficiente valorização das ofertas formativas profissionalizantes. De facto, se os níveis de participação dos jovens (nomeadamente na faixa etária entre os 15 e os 19 anos) no sistema de ensino têm ficado abaixo da média da OCDE, a distância é ainda mais expressiva quando considerada a percentagem de estudantes do ensino secundário que frequentam vias de ensino profissionalizante (32% em Portugal e 46% na OCDE, em 2006).

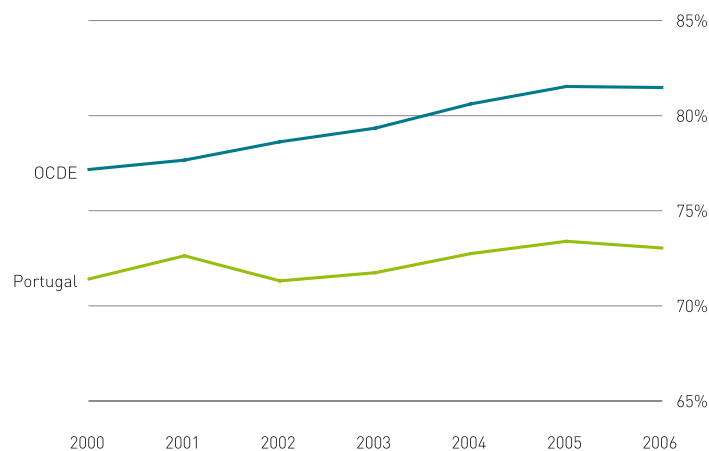
**Figura 41: Indicadores de desempenho relativo de Portugal no domínio da qualificação inicial, 2006**



Fonte: OCDE, Education at a Glance (edições de 2007 e 2008)

Nota: Os valores de cada indicador para Portugal são apresentados entre parêntesis, a seguir aos valores correspondentes ao desempenho relativo de Portugal face à média da OCDE. O peso superior a 100% da taxa de participação no ensino da população entre 5 e 14 anos deve-se à presença de filhos de imigrantes no sistema.

**Figura 42: Evolução da taxa de participação no ensino da população entre 15 e 19 anos de idade**



Fonte: OCDE, Education at a Glance (edições de 2007 e 2008)

A importância da aposta nas vias profissionalizantes de educação e formação foi sublinhada nos exercícios de avaliação do anterior período de programação dos fundos estruturais (QCA III). Nestas avaliações é valorizado o contributo das ofertas formativas profissionalizantes para o triplo objectivo de: i) aumentar o nível de qualificações dos jovens; ii) reduzir o insucesso e o abandono

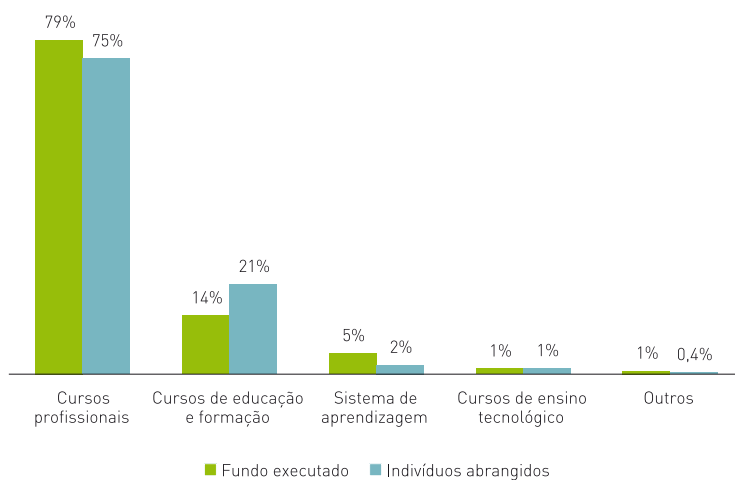
escolares; e iii) aproximar a qualificação inicial às necessidades do sistema produtivo. Compreende-se, assim, a prioridade atribuída pelo QREN ao reforço daquelas ofertas formativas<sup>61</sup>, em articulação com os objectivos e a estratégia inscritos na Iniciativa Novas Oportunidades. O impulso dado pelo QREN à qualificação inicial de jovens passa, ainda, pelo investimento na requalificação da rede de escolas dos ensinos pré-escolar, básico e secundário e pelo seu reequipamento (nomeadamente com uma forte aposta nas TIC), pelo apoio à qualificação dos docentes e de outros agentes educativos, bem como pelo apoio a projectos integrados de promoção do sucesso educativo.

Até ao final de 2008, mais de ¼ do valor do fundo orçamentado para o eixo 1 e as tipologias similares nos eixos 8 e 9 do PO PH, dedicados à **qualificação inicial** nas regiões do Continente, estava já comprometido com projectos aprovados (cerca de 500 M€); no caso do PO Açores-FSE tinham sido aprovadas cerca de 57 candidaturas neste domínio, num montante superior a 30 M€<sup>62</sup>; no caso do PO Madeira-FSE, os montantes comprometidos ascenderam a 16 M€ (cerca de ¼ de taxa de compromisso). No total dos PO co-financiados pelo FSE, até final de 2008, tinham sido executados 114 M€ de FSE destinados à qualificação inicial.

Mais de 100 mil jovens participaram em 2008 em cursos de educação e formação, em cursos profissionais, em cursos de aprendizagem ou em cursos de especialização tecnológica apoiados pelo QREN. Estes valores não correspondem ao total de jovens envolvidos em Portugal nestas modalidades de qualificação inicial, uma vez que uma parte relevante da actividade promovida neste domínio não é co-financiada pelos fundos estruturais<sup>63</sup>. Adicionalmente, cerca de 20 mil jovens com menos de 25 anos estiveram envolvidos em ofertas vocacionadas para a qualificação de activos (cursos de educação e formação de adultos e formações modulares certificadas).

A região Norte representou mais de metade dos abrangidos por cursos de qualificação inicial, tendo a região Centro representado perto de 30% (sendo equivalente a distribuição regional do fundo comunitário respectivo).

**Figura 43: Distribuição dos participantes abrangidos e do fundo comunitário (executado) destinado à qualificação inicial por tipo de cursos realizados, até final de 2008**



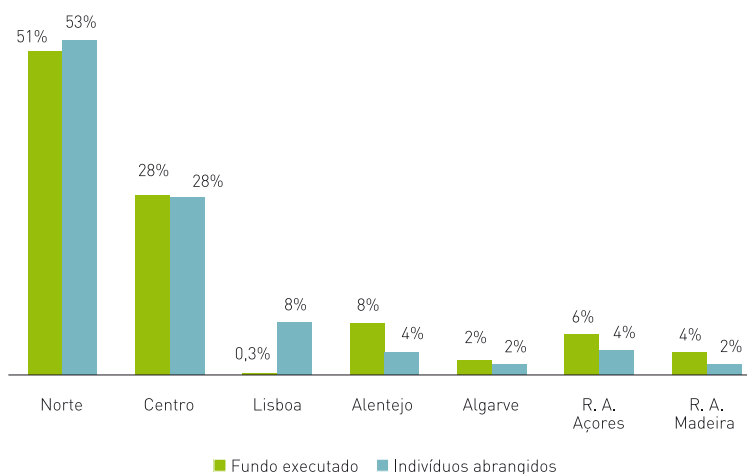
Fonte: Sistema de Monitorização QREN

61 O apoio às vias profissionalizantes de educação e formação constitui a dimensão central do eixo 1 do PO PH (Qualificação Inicial), ao qual são dedicados perto de 10% dos fundos comunitários inscritos no QREN.

62 Não é possível calcular a taxa de compromisso referente à qualificação inicial no PO Açores-FSE porque a programação foi definida ao nível do eixo, que incorpora outras componentes para além da qualificação inicial.

63 Por exemplo, no recente relatório de progresso do Plano Tecnológico aponta-se para mais de 160 mil jovens inscritos em cursos de dupla certificação em 2008.

**Figura 44: Distribuição regional dos participantes abrangidos e do fundo comunitário (executado) destinado a cursos de qualificação inicial realizados, até final de 2008**



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Relativamente ao investimento em **infra-estruturas** (construção, requalificação e modernização de edifícios escolares e equipamento de escolas) dos ensinos pré-escolar, básico e secundário, foram aprovadas 452 candidaturas em 2008, o correspondente a um montante de fundo comunitário de 495 M€. Metade deste montante dirige-se a projectos aprovados na região Norte e 1/3 na região Centro.

**Quadro 17: Candidaturas e fundo aprovados no âmbito de investimentos na rede de estabelecimentos de ensino pré-escolar, básico, secundário e profissional, até final de 2008**

Regiões	Candidaturas		Fundo	
	Nº	%	M€	%
Norte	242	54	248	50
Centro	121	27	101	20
Alentejo	33	7	46	9
Lisboa	36	8	21	4
Algarve	5	1	5	1
R. A. Açores	13	3	28	6
R. A. Madeira	1	0	8	2
Multi-regiões do Continente	1	0	41	8
<b>Total</b>	<b>452</b>	<b>100</b>	<b>495</b>	<b>100</b>

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Finalmente, foram abrangidos em acções de formação mais de 5 400 docentes nas regiões do objectivo Convergência do Continente (cerca de metade dos quais na região Norte) e mais de mil docentes e formadores na R. A. Madeira, correspondendo a montantes de fundo comunitário executado acima de 600 mil euros e 130 mil euros, respectivamente.

Os dados apresentados sugerem que, em 2008, as iniciativas apoiadas pelo QREN contribuíram positivamente para responder aos principais desafios que se colocam no domínio da qualificação inicial em Portugal. Por conseguinte, é importante que este esforço prossiga nos próximos anos, dando especial atenção à necessidade de articular as diferentes intervenções em curso. Em par-

ricular, importa continuar o esforço de se reforçar, nas várias regiões, a articulação entre a oferta nas diversas modalidades de qualificação para jovens, de forma a evitar redundâncias e a potenciar complementaridades, nomeadamente através da plataforma comum de estruturação da rede de ofertas (ou seja, do Sistema de Informação e Gestão da Oferta Educativa e Formativa - SIGO). Importa, também, procurar garantir que os investimentos em infra-estruturas, em particular ao nível do secundário, têm em consideração não apenas o importante desígnio de requalificação do parque escolar, contribuindo para melhorar as condições gerais de aprendizagem, mas nesse quadro também a prioridade atribuída à diversificação de ofertas formativas, potenciando complementaridades entre os investimentos financiados pelo FSE e pelo FEDER neste domínio.

No domínio da formação de professores deverão ser tidas em conta as debilidades da formação de docentes identificadas anteriormente nas avaliações realizadas, nomeadamente o desalinhamento por vezes registado entre, por um lado, os conteúdos de formação e, por outro, os projectos educativos das escolas e as principais áreas lacunares de formação dos docentes (e.g. didácticas específicas, avaliação dos alunos, ajustamento curricular, apoio a alunos com dificuldades ou necessidades educativas especiais). Neste âmbito, o facto da formação de docentes apoiada pelo PO PH estar centrada em áreas curriculares de competência chave (matemática, português e ensino das ciências) onde se tem registado tradicionalmente maiores dificuldades de aprendizagem por parte dos alunos, poderá levar a que essas debilidades possam estar a ser ultrapassadas ou, pelo menos, seriamente atenuadas.

Finalmente, dada a persistência de problemas estruturais de insucesso escolar, é fundamental que nos próximos anos seja também reforçado o impulso dado a projectos integrados de promoção do sucesso educativo, designadamente no quadro do eixo 6 do PO PH.

### 3.4.2 Aumentar e melhorar a qualificação de activos adultos

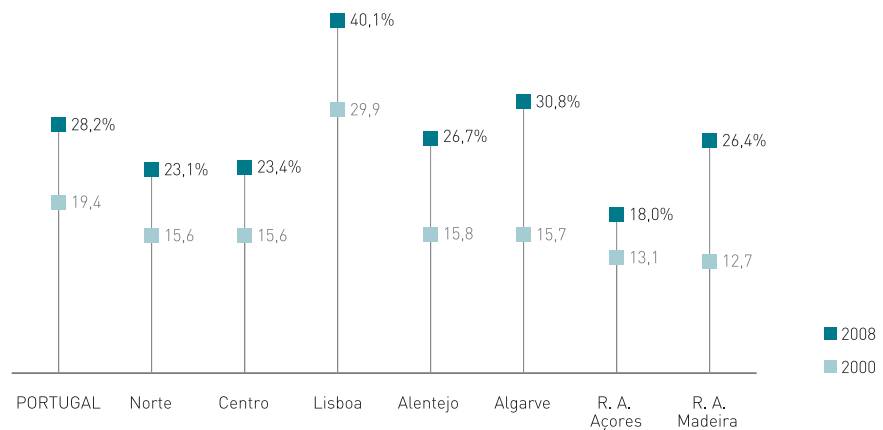
O défice de qualificações da população activa constitui um dos principais constrangimentos ao crescimento económico sustentado e à coesão social em Portugal, justificando a prioridade estratégica que o QREN atribui a este tema. Dada a expressão daquele atraso, a sua recuperação não pode assentar apenas na aposta na qualificação dos jovens – tal implicaria não apenas adiar por mais de uma geração a aproximação dos níveis de qualificações ao padrão dos países desenvolvidos, mas também uma redução da adaptabilidade e da empregabilidade de grande parte da população activa (tendo em consideração a crescente exigência das economias em termos de qualificação dos trabalhadores).

De facto, em 2008, pouco mais de ¼ dos portugueses com idades compreendidas entre os 25 e os 64 anos possuíam qualificações equivalentes ou superiores ao ensino secundário. Embora a distância face à UE tenha diminuído ao longo da presente década, a diferença ainda é significativa (em 2008, a proporção da população com pelo menos o nível secundário era de 71% na UE e de 28% em Portugal). Este problema é menos acentuado na região de Lisboa do que nas outras regiões (a R. A. Açores apresenta o valor mais baixo neste indicador). Ainda assim, mesmo na região da capital, a proporção da população com pelo menos aquele nível de escolaridade (40,1% em 2008) é pouco superior a metade da média da UE.

**Figura 45: Evolução da proporção de população entre 25 e 64 anos que concluiu, pelo menos, o ensino secundário no contexto europeu e regional**



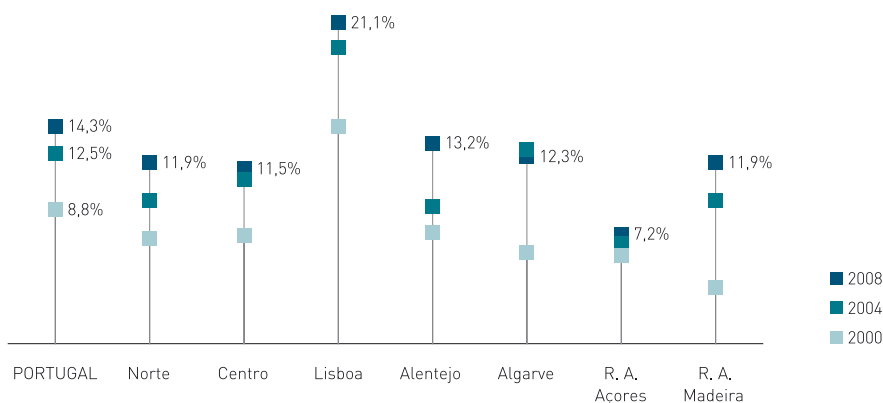
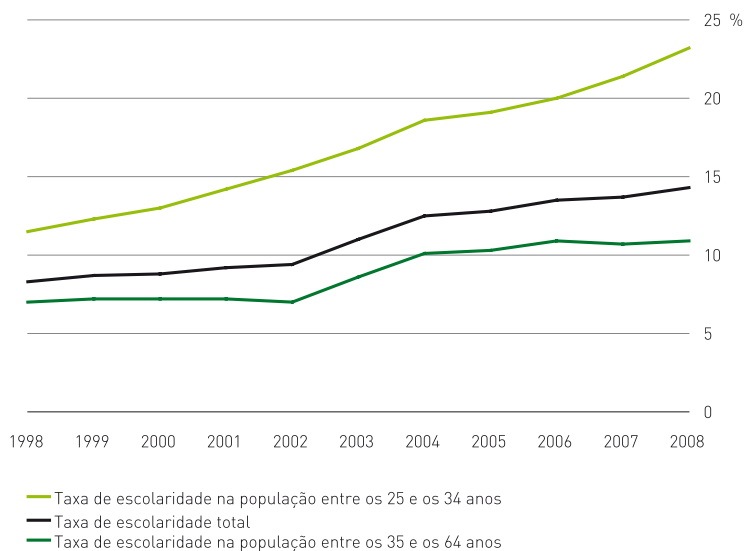
Fonte: Eurostat



Fonte: INE

A distância face à média da UE é ligeiramente menos expressiva quando se analisa o indicador relativo à proporção de adultos activos que possuem um diploma de nível superior (cerca de 14% em Portugal e 24% na UE, em 2007). A recuperação do atraso nas qualificações de nível superior foi acelerada ao longo das últimas duas décadas, traduzindo-se em níveis de habilitações do grupo etário dos 25 aos 34 anos significativamente superiores à média da população (para o grupo de activos com idade superior a 35 anos, o aumento da percentagem de indivíduos com formação superior só se fez sentir de forma expressiva a partir do início da presente década, reflectindo a forte expansão do ensino superior ocorrida a partir de finais da década de 1980).

**Figura 46: Evolução da proporção da população entre 25 e 64 anos com formação superior no contexto nacional e regional**



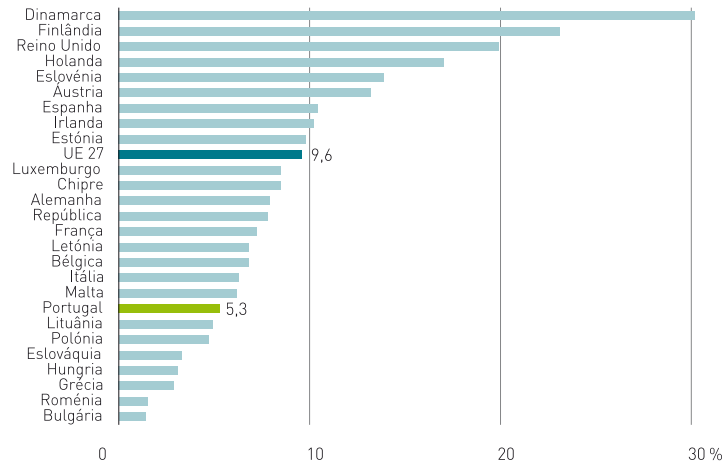
Fonte: INE

Assim, o principal desafio que se coloca actualmente a Portugal no domínio da qualificação de adultos consiste em aumentar os níveis de participação dos activos em processos de aprendizagem ao longo da vida, em especial naqueles que conduzem à obtenção de habilitações formais (seja através do reconhecimento de competências, da formação certificada ou da obtenção de diplomas de qualificação escolar dos níveis básico, secundário e pós-secundário). O atraso do país é também significativo neste domínio: em 2007 apenas 4,4% dos adultos com idades compreendidas entre os 25 e os 64 anos participaram em actividades de educação e formação (menos de metade do valor da média da UE). Apenas as regiões Centro e Lisboa ultrapassavam a média nacional, sendo o atraso particularmente marcante nas Regiões Autónomas.

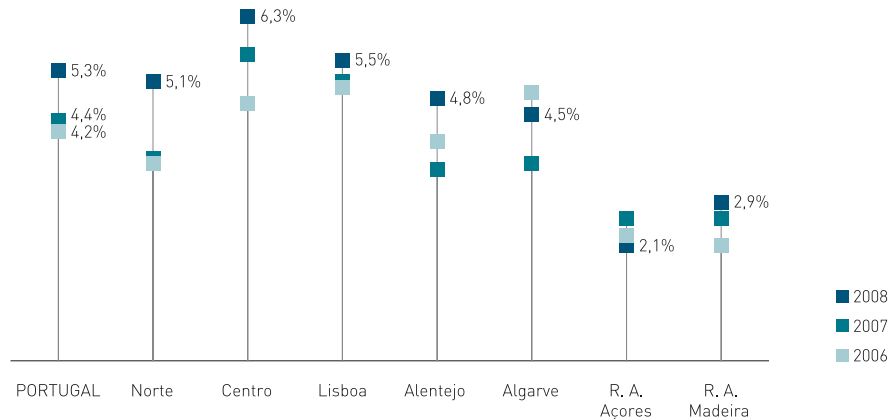
Em 2008, o valor deste indicador aumentou 0,9 p.p. (para 5,3%), o que poderá constituir uma expressão do esforço que está a ser prosseguido no apoio à formação e certificação de competências de adultos. O aumento registado foi particularmente expressivo na região Norte, cujo desempenho neste domínio se aproximou da média nacional. Todavia, o país encontra-se ainda longe da meta apontada no QREN para este indicador (12,5%).



**Figura 47: Proporção da população com idade entre 25 e 64 anos que participa em actividades de educação e formação no contexto europeu e regional**



Fonte: Eurostat [dados relativos a 2008]



Fonte: INE

O contributo do QREN para o aumento da qualificação de activos adultos traduz-se, sobretudo, nos apoios dirigidos aos Centros Novas Oportunidades (CNO) - responsáveis fundamentalmente pelo encaminhamento para ofertas de educação e formação que melhor se adequem ao perfil e às necessidades, motivações e expectativas de cada adulto e pelo desenvolvimento de processos de RVCC -, aos cursos EFA, às formações modulares certificadas, ao reequipamento e consolidação da rede de centros de formação e à formação de formadores. Reflectindo uma necessidade identificada nos exercícios de avaliação relativos ao QCA III, o QREN prevê também medidas que visam apoiar os processos de modernização e inovação organizacional através da formação dos activos das empresas e que não se integram no Catálogo Nacional de Qualificações. Neste domínio, apostou-se sobretudo no reforço do Programa de Formação-Ação para PME, não deixando de apoiar também outras acções de formação contínua, designadamente as que se inserem em processos de modernização das empresas (quando inseridas em processos de investimento empresarial e ao abrigo da flexibilidade inter-fundos permitida pela actual regulamentação comunitária, estas acções de formação podem ser financiadas pelo FEDER)<sup>64</sup>.

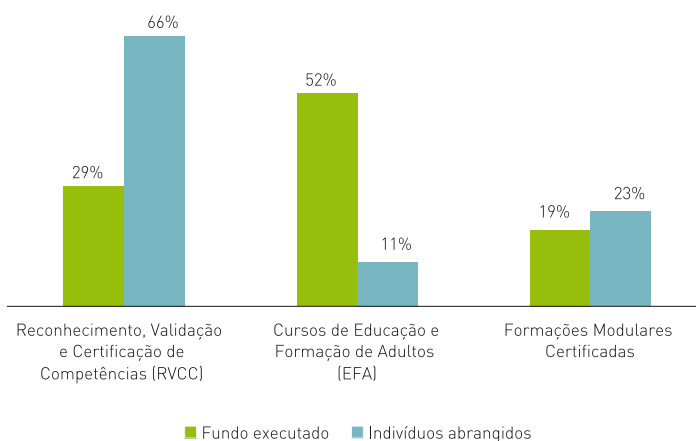
<sup>64</sup> O contributo do QREN para o aumento da qualificação de activos também se faz por via das acções dirigidas à qualificação dos profissionais da Administração Pública Central e Local, dos profissionais de saúde e dos profissionais do sector da educação, bem como por acções de formação dirigidas à inclusão e qualificação de pessoas com deficiência ou no âmbito da promoção da igualdade de género. Dada a especificidade dessas formações, as intervenções previstas nestes domínios são tratadas noutras secções deste sub-capítulo.

Deste modo, dos 459 CNO em funcionamento no final de 2008 no conjunto do país<sup>65</sup>, o QREN apoiou a actividade de 358 centros/equipas em 2008 (352 no Continente e 6 na R. A. Madeira) e, desse modo, possibilitou o envolvimento de mais de 244 mil adultos, dando assim um importante contributo para o esforço nacional que os CNO empreenderam neste ano.

No total, até final de 2008, mais de 350 mil adultos foram abrangidos pelas diversas modalidades de **formação/certificação** que constituem o eixo 2 e as respectivas tipologias de intervenção dos eixos 8 e 9 do PO PH (Adaptabilidade e aprendizagem ao longo da vida)<sup>66</sup> e as tipologias equivalentes dos PO Açores-FSE e PO Madeira-FSE. Destes, mais de metade (na sua maioria activos empregados) estiveram envolvidos em processos de RVCC; cerca de 1/3 (na sua maioria activos empregados) participou em formações modulares certificadas; e perto de 40 mil activos (na sua maioria desempregados) participaram em cursos de EFA, os quais acarretam processos de qualificação escolar e profissional mais prolongados. Nas três tipologias referidas, as mulheres constituem o grupo maioritário de participantes abrangidos pelos programas.

Dos cerca de 30 M€ de fundo executado relativo ao financiamento dos CNO em 2008, a região Norte concentra cerca de 47% e a região Centro 26%. No que respeita à despesa executada relativa a formações modulares certificadas, verifica-se que as regiões Norte e Centro concentram, respectivamente, 45% e 39% do total. Finalmente, cerca de 53% da despesa executada (FSE) no âmbito dos cursos EFA destinou-se à região Norte e 35% à região Centro. Esta distribuição geográfica dos fundos coincide, em larga medida, com as necessidades regionais de formação (reflectidas no volume de activos envolvidos e nos níveis de qualificação dos mesmos).

**Figura 48: Distribuição dos participantes abrangidos e do fundo comunitário (executado) destinado à qualificação de activos por tipologia de intervenção, até final de 2008**

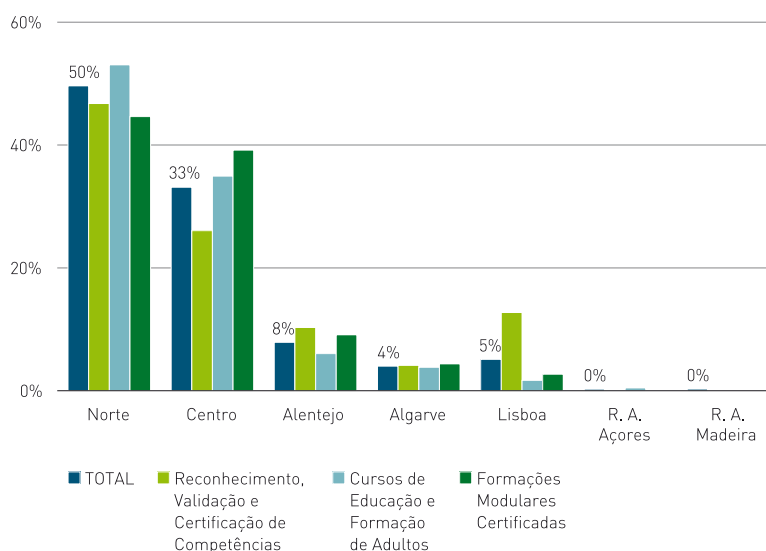


Fonte: Sistema de Monitorização QREN

<sup>65</sup> Fonte: Agência Nacional para a Qualificação (ANQ).

<sup>66</sup> O qual abrange as regiões do Continente.

**Figura 49: Distribuição regional do fundo comunitário (executado) destinado às diferentes tipologias de qualificação de activos, até final de 2008**



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Nota: O total inclui as verbas afectas às tipologias de qualificação de activos que não são classificadas de acordo com as três categorias referidas, nomeadamente alguns programas desenvolvidos nas Regiões Autónomas.

No que diz respeito às intervenções que visam a **formação de activos das empresas** e que não se integram no Catálogo Nacional de Qualificações, o Programa de Formação-Ação para PME começou a ser implementado em 2008, tendo abrangido ainda neste ano mais de 300 empresas, concentradas nas regiões Norte (cerca de  $\frac{2}{3}$ ) e Centro (cerca de  $\frac{1}{3}$ ) do país. As acções de formação para a inovação e gestão também se concentraram naquelas duas regiões, onde se encontram perto de 50% e 40% (respectivamente) dos cerca de 45 mil adultos envolvidos<sup>67</sup>. Por último, no final de 2008 contabilizaram-se 38 projectos de investimento empresarial aprovados com componente de formação profissional, envolvendo um incentivo de 2,8 M€.

Nos próximos anos será desejável prosseguir e reforçar o envolvimento das empresas nas actividades de formação de activos, contribuindo, simultaneamente, para aproximar a formação das necessidades da procura e para a qualificação e a modernização empresarial. A este nível importa ter em atenção o envolvimento das empresas de pequena dimensão naquelas actividades (algo que foi identificado como uma debilidade em anteriores períodos de programação dos fundos estruturais). No que respeita aos processos de RVCC, merece especial consideração uma articulação entre as várias modalidades de formação, de modo a garantir que as insuficiências detectadas nestes processos são devidamente colmatadas através das ofertas formativas relevantes em cada caso. De uma forma geral, a preocupação primordial das actividades de qualificação de activos não poderá deixar de ter em consideração o aumento da empregabilidade dos participantes abrangidos, para além do contributo potencial da formação para a valorização pessoal e qualificação social<sup>68</sup>, o que merecerá uma rigorosa monitorização da qualidade dos procedimentos e processos, que contribua para níveis crescentes de reconhecimento e valorização social da iniciativa.

<sup>67</sup> Note-se que o envolvimento das empresas nas actividades de formação não se faz apenas ou sobretudo através das duas tipologias de intervenção aqui referidas. De facto, é de sublinhar a participação de muitas empresas e associações empresariais no âmbito da Iniciativa Novas Oportunidades, que assume especial preponderância nesse domínio, quer pelo seu papel enquanto promotores de CNO (mais de 15% das candidaturas apresentadas ao PO PH nesta tipologia são promovidas por empresas, associações empresariais ou centros de gestão participada), quer pelo seu envolvimento em cerca de 550 protocolos (*in* Relatório Plano Tecnológico - Conselho Consultivo de 09 de Julho de 2009) celebrados tendo em vista facilitar o acesso dos seus trabalhadores às acções promovidas no quadro desta Iniciativa, quer promovendo directa ou indirectamente acções de formação no âmbito das modalidades de dupla certificação (mais de 20% das candidaturas apresentadas ao PO PH nas tipologias de Formações Modulares e EFA são promovidas por empresas, associações empresariais ou centros de gestão participada), quer ainda pelo seu envolvimento na elaboração do Catálogo Nacional de Qualificações.

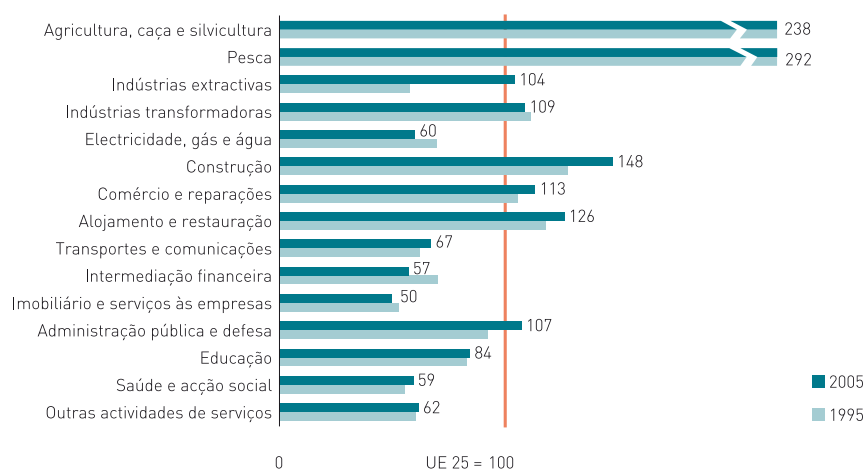
<sup>68</sup> Note-se que o Plano Global de Avaliação do QREN e dos PO prevê a realização de exercícios de avaliação neste domínio, um dos quais é dedicado à questão da empregabilidade dos destinatários destas intervenções.

### 3.4.3 Alterar o padrão de especialização

Os valores estruturalmente reduzidos da produtividade da economia portuguesa têm origem em diversos factores, dos quais se destacam o frágil padrão de especialização produtiva, a reduzida expressão de estratégias de criação de valor nas empresas (ver 3.4.4), bem como os significativos custos de contexto (em particular nos domínios da burocracia e da justiça – ver 3.4.9).

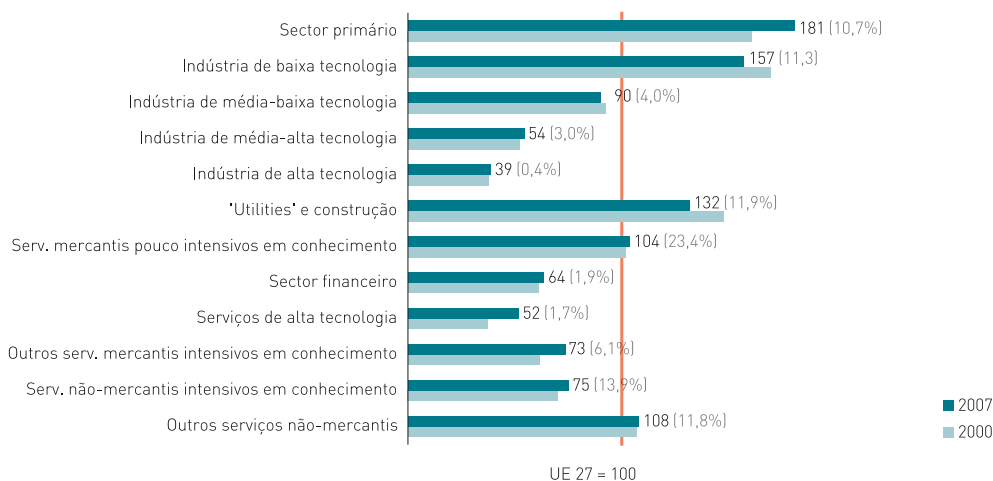
A alteração do perfil de especialização constitui um dos desafios centrais do QREN, tendo em vista a promoção do crescimento sustentado do país. A economia portuguesa caracteriza-se por um peso significativo de actividades de baixa intensidade tecnológica, geradoras de baixo valor acrescentado, não transaccionáveis e/ou não mercantis. Estas características acentuaram-se até meados da presente década em resultado das dinâmicas da procura, bem como pela apreciação real da moeda, favorecendo o investimento em sectores menos expostos à concorrência internacional.

**Figura 50: Comparação da distribuição do emprego por sectores de actividade económica de Portugal face à UE**



Fonte: EU KLEMS

**Figura 51: Comparação da distribuição do emprego por sectores segundo a intensidade tecnológica de Portugal face à UE**



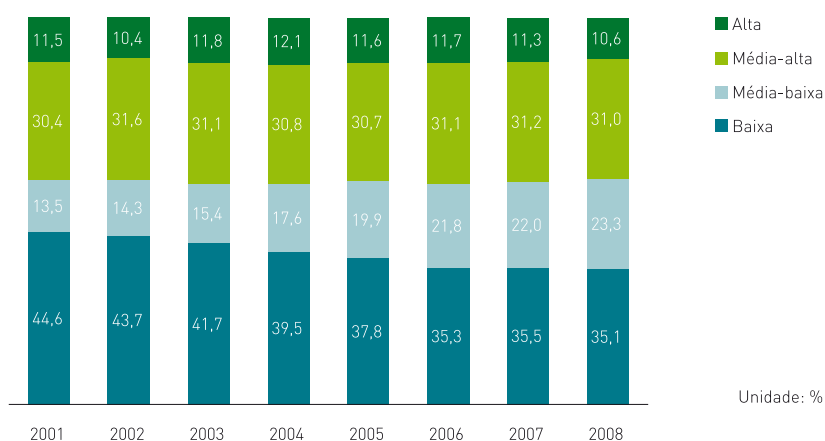
Fonte: Eurostat

Notas: Os valores de cada sector para Portugal são apresentados entre parêntesis, a seguir aos valores correspondentes ao desempenho relativo de Portugal face à média da UE. As categorias apresentadas são mutuamente exclusivas e incluem todos os sectores de actividade económica.

Entre os sectores transaccionáveis, uma parte significativa do VAB e do emprego concentra-se em actividades intensivas em trabalho. Estes são sectores particularmente expostos a dois factores de risco de natureza estrutural: por um lado, são ameaçados por uma dinâmica de procura à escala mundial estagnada ou mesmo em recessão; por outro lado, são objecto de forte concorrência por parte de economias emergentes, que baseiam a sua competitividade em baixos custos de produção (designadamente na remuneração do trabalho).

O padrão de especialização descrito está na base do desempenho insatisfatório registado ao nível do comércio internacional (onde se verificou uma perda de quotas de mercado) e ao nível do investimento estrangeiro (em ambos os casos contrastando com desempenhos mais favoráveis das economias asiáticas emergentes e do alargamento europeu). Estes desenvolvimentos reflectem-se na estrutura das exportações industriais portuguesas, verificando-se, ao longo de toda a presente década, uma perda de peso dos sectores industriais de mais reduzida intensidade tecnológica, nos quais o aumento da concorrência internacional foi mais expressivo. A diminuição da importância dos produtos transformados de baixa intensidade tecnológica foi compensada pelo aumento do peso de sectores de média-baixa intensidade tecnológica, mantendo-se praticamente inalterado o peso das exportações industriais mais intensivas em conhecimento.

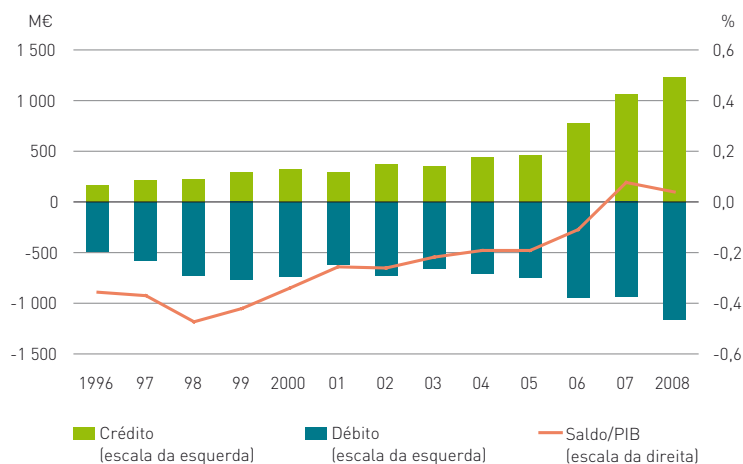
**Figura 52: Evolução das saídas de produtos transformados por grau de intensidade tecnológica**



Fonte: GEE, a partir de dados do INE

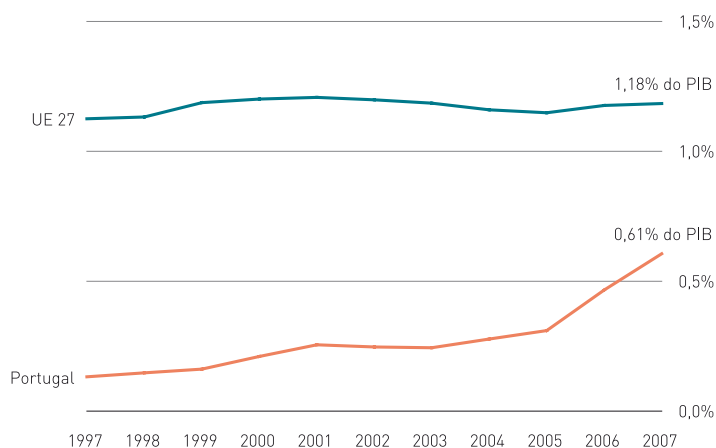
Nos anos mais recentes têm-se registado evoluções positivas neste domínio. Por um lado, o saldo da Balança de Pagamentos Tecnológica progrediu favoravelmente ao longo da última década, atingindo valores positivos pela primeira vez em 2007 e 2008 (fruto, fundamentalmente, do bom desempenho exportador das actividades de serviços de natureza técnica – engenharia, arquitectura, informática, entre outros). Por outro lado, no mesmo período aumentou continuamente o peso das despesas em actividades de I&D nas empresas em % do PIB, sendo o crescimento particularmente acentuado entre 2005 e 2007 (associado ao reforço das actividades de I&D nos sectores financeiro, das telecomunicações, dos serviços informáticos e também em alguns sectores da indústria transformadora). Embora os resultados nestes domínios sejam ainda modestos quando comparados com as economias mais desenvolvidas, estas são dinâmicas que apontam no sentido da desejável transformação estrutural da economia portuguesa (isto é, o reforço do peso de actividades mais intensivas em conhecimento e de maior valor acrescentado).

Figura 53: Evolução da balança de pagamentos tecnológica



Fonte: BdP

Figura 54: Evolução das despesas em actividades de I&amp;D nas empresas



Fonte: Eurostat

As políticas públicas desempenham um papel relevante na alteração do perfil de especialização da economia portuguesa, nomeadamente através da adopção de medidas que favoreçam o empreendedorismo de base tecnológica (incluindo a valorização económica dos resultados da investigação realizada em instituições científicas e tecnológicas), o aumento do envolvimento das empresas em actividades de I&D, o reforço da orientação exportadora das empresas, bem como a atracção de investimento directo estrangeiro dirigido a actividades tecnologicamente sofisticadas e de elevado valor tecnológico.

Reconhecendo as fragilidades da economia portuguesa neste domínio, e tirando partido da experiência resultante da implementação de políticas públicas passadas (em particular do QCA III), o QREN prevê vários instrumentos que visam fomentar a alteração do perfil de especialização por diversas vias, a saber:

- o **empreendedorismo de base tecnológica** através de: i) linhas de apoio às entidades do Sistema Científico e Tecnológico nacional dirigidas, nomeadamente, a projectos de I&DT orientados

- para a implementação de políticas públicas ou para a valorização dos resultados da investigação científica; ii) incentivos à inovação, em particular na vertente de estímulo ao empreendedorismo qualificado; iii) apoio a parques de ciência e tecnologia e incubadoras de empresas de base tecnológica; e, iv) Sistema de Apoio ao Financiamento e Partilha de Risco da Inovação (SAFPRI), em particular dos instrumentos de reforço do capital próprio (Fundos de capital de risco, Fundos de sindicância de capital de risco, Fundos de participação em outros Fundos de capital de risco)<sup>69</sup>;
- o **envolvimento das empresas em actividades de I&D** prosseguido através do Sistema de Incentivos à I&DT nas empresas veiculado pelo PO FC e pelos PO Regionais;
  - o **reforço da orientação exportadora das empresas** através dos vários sistemas de incentivos às empresas, que valorizam, nos respectivos critérios de avaliação de candidaturas, o contributo das mesmas para o aumento da capacidade de penetração das empresas nos mercados internacionais.

Tendo em vista potenciar as sinergias resultantes da colaboração entre empresas e destas com as diversas instituições do Sistema Científico e Tecnológico nacional, o QREN inclui vários instrumentos que promovem actividades em cooperação, incluindo: o incentivo a actividades de I&DT colectiva e em co-promoção; o apoio a actividades de animação, coordenação e gestão da parceria, no âmbito das Estratégias de Eficiência Colectiva (EEC)<sup>70</sup>; tratamento preferencial dos programas de acção que são reconhecidos como EEC, através da atribuição de incentivos majorados, da possibilidade de adaptação dos sistemas de incentivos transversais e/ou dotações orçamentais específicas e do lançamento de concursos específicos. As EEC – em particular, sob a forma de Pólos de Competitividade e Tecnologia (PCT) – visam, entre outros objectivos, a criação de condições favoráveis à atracção de investimento directo estrangeiro estruturante e de investigadores estrangeiros para as regiões, constituindo, também por essa via, um elemento particularmente relevante da estratégia do QREN para estimular a alteração do perfil de especialização da economia portuguesa.

Até ao final de 2008 foram aprovadas perto de 300 candidaturas ao Sistema de Incentivos à I&DT, correspondendo a 117 M€ de fundo comunitário<sup>71</sup>. A quase totalidade das candidaturas aprovadas (e respectivo fundo comunitário comprometido) concentra-se nas regiões Norte, Centro e Lisboa, com destaque para a primeira<sup>72</sup>. O peso da região Norte é particularmente marcante nas candidaturas que visam a instalação ou o reforço de competências de I&DT internas às empresas (centros e núcleos de I&DT) e, em menor medida, no caso de projectos apresentados por empresas individuais. Na região Centro destacam-se as candidaturas que visam a aquisição de serviços de I&DT a entidades do Sistema Científico e Tecnológico (Vale I&DT). Na região Lisboa destacam-se os projectos apresentados por empresas individuais.

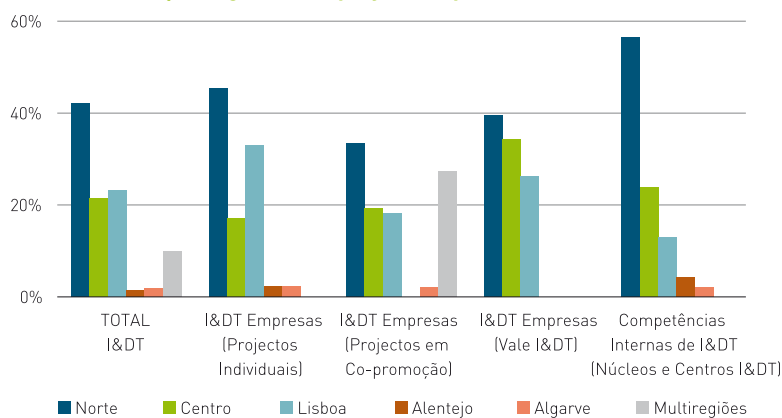
<sup>69</sup> Para além destes, o SAFPRI inclui instrumentos de reforço do financiamento de capitais alheios (Fundo de contra-garantia mútuo, Fundo de garantia para titularização de créditos, constituição ou reforço de linhas de crédito especiais, mecanismos de garantias de financiamento). É nestes últimos que se enquadram as linhas de crédito PME Investe I e II.

<sup>70</sup> Ver 3.4.10.

<sup>71</sup> Estes dados referem-se apenas às regiões do Continente. Nas Regiões Autónomas não se registaram em 2008 aprovações na tipologia correspondente, sendo que nalguns casos este tipo de projectos estão a ser apoiados por via dos PO do QCA III.

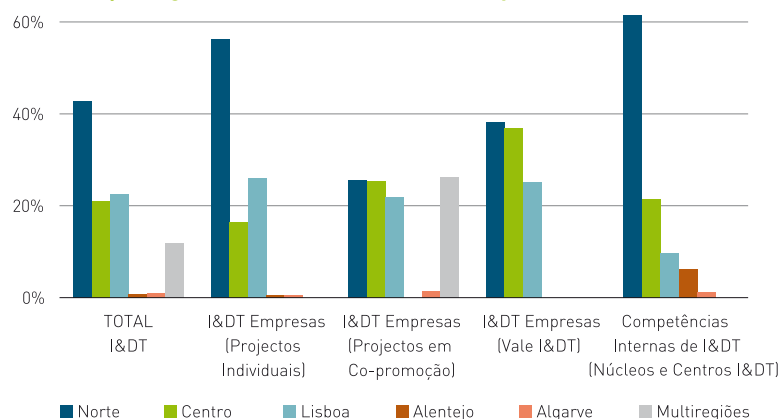
<sup>72</sup> Os projectos em co-promoção envolvendo beneficiários em diferentes áreas geográficas (os quais representam cerca de 10% do total) tendem a concentrar-se nestas três regiões.

**Figura 55: Distribuição regional dos projectos aprovados no âmbito do SI I&DT, 2008**



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

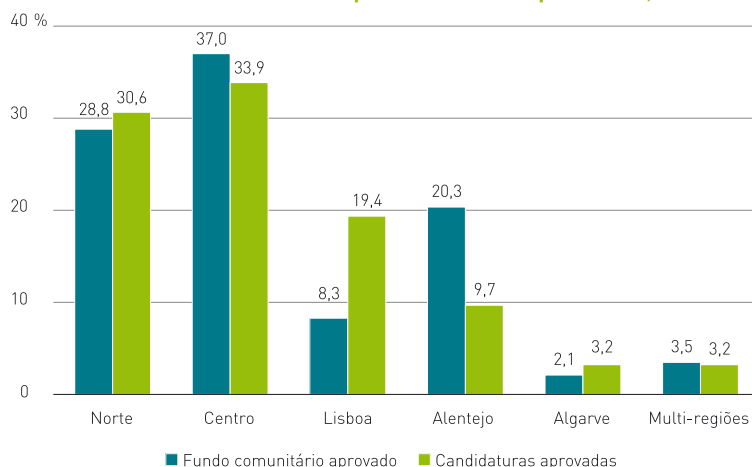
**Figura 56: Distribuição regional do fundo comunitário comprometido no âmbito do SI I&DT, 2008**



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

No que respeita ao empreendedorismo qualificado, durante o ano de 2008 foram aprovados cerca de 60 projectos, correspondendo a perto de 30 M€ de fundo comunitário. Cerca de 2/3 das candidaturas e do fundo respectivo destinam-se às regiões Norte e Centro, destacando-se também as regiões Lisboa (em número de projectos) e Alentejo (em volume de fundo comunitário).

**Figura 57: Distribuição regional dos projectos aprovados e respectivo fundo comunitário no âmbito dos incentivos ao empreendedorismo qualificado, 2008**



Fonte: Sistema de Monitorização QREN



Em suma, até ao final de 2008, as medidas relacionadas com o objectivo de alteração do perfil de especialização da economia portuguesa que se encontravam em fase de implementação diziam respeito sobretudo aos sistemas de incentivos às empresas (nomeadamente SI I&DT e empreendedorismo qualificado). Neste domínio, é de referir a ênfase colocada no incentivo directo a empresas presentes em sectores de bens transaccionáveis ou serviços internacionalizáveis (concentrando 99% do incentivo atribuído no âmbito do PO FC), contribuindo assim para o reforço da orientação exportadora do tecido produtivo português. Por outro lado, os fundos comprometidos com os projectos aprovados nos sistemas de incentivos referidos não atingiram a dotação prevista – no caso do SI I&DT a taxa de compromisso foi de cerca de ¾ e no caso dos incentivos ao empreendedorismo qualificado o valor foi de cerca de 40%. Registe-se, no entanto, a assimetria regional na procura desses incentivos: é nas regiões do Alentejo e Algarve que se verifica uma maior escassez (relativa) de candidaturas (havendo mesmo casos de concursos nos respectivos PO Regionais onde não se registaram quaisquer candidaturas); inversamente, os fundos comprometidos nas regiões Norte (no caso do empreendedorismo qualificado) e Lisboa (no caso do SI I&DT) aproximaram-se ou ultrapassaram as dotações previstas – sugerindo a importância de reforçar e persistir na aposta nestes instrumentos de política.

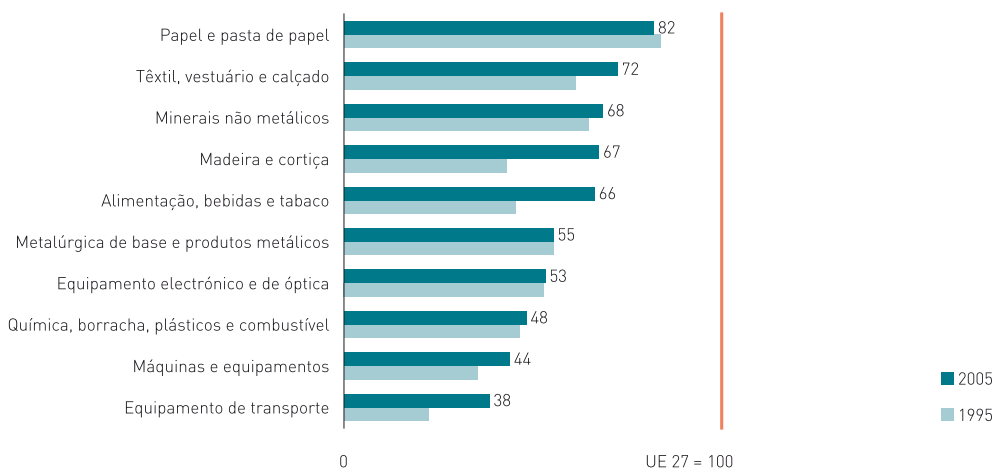
No futuro, será desejável assegurar um maior dinamismo da vertente de capital de risco no âmbito do SAFPRI, no sentido de apoiar projectos com um forte pendor inovador em actividades com menos expressão em Portugal. O apoio a parques de ciência e tecnologia e a incubadoras de empresas de base tecnológica (sem candidaturas aprovadas em 2008) constitui um instrumento complementar na promoção do empreendedorismo de base tecnológica que importa manter, levando, no entanto, em consideração a necessidade de garantir a sustentabilidade financeira dessas infra-estruturas (tal como apontado em avaliações dos anteriores períodos de programação dos fundos comunitários) e a dinamização de complementaridades entre si, sobretudo nas escalas regional e sub-regional. Finalmente, importará garantir que a aposta na clusterização das actividades económicas, consubstanciada nas EEC, se reflecte em inovação, ao nível de produtos e de processos, em novas actividades produtivas e em novos mercados, envolvendo novos actores (incluindo PME) e novas interações entre os beneficiários envolvidos.

#### **3.4.4 Estimular estratégias de criação de valor nas empresas (especialmente micro e PME)**

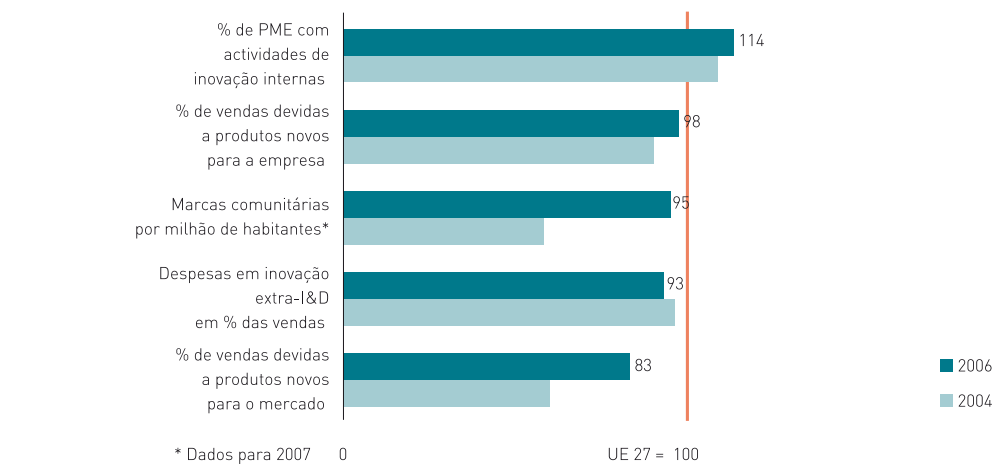
Como assinala o diagnóstico realizado no QREN, o tecido empresarial português é dominado por empresas de pequena dimensão, com fragilidades ao nível da gestão, da estratégia e da qualificação dos activos, problemas que são acentuados pela escassez de cooperação entre empresas (o que não permite explorar devidamente as diferentes fontes de eficiência colectiva – ver 3.4.10), o que se traduz em desempenhos insatisfatórios em termos de inovação e de produtividade.

O atraso nos níveis de produtividade (medido através do rácio do VAB – em paridades de poder de compra – pelo emprego) abrange o conjunto dos sectores da indústria transformadora, evidenciando as fragilidades atrás apontadas. Embora alguns sectores tenham registado progressos assinaláveis na última década (e.g. as indústrias de equipamento de transporte; de alimentação, bebidas e tabaco; e da madeira e cortiça), a produtividade sectorial raramente ultrapassa ¾ da média da UE.

**Figura 58: Comparação do rácio VAB (em PPP)/emprego nos sectores da indústria transformadora de Portugal face à UE**



**Figura 59: Indicadores de desempenho relativo português no domínio da inovação**



No que respeita às dinâmicas de inovação, ainda que, de acordo com os inquéritos internacionais, um número relativamente elevado de empresas refira o envolvimento em actividades inovadoras, as inovações introduzidas estão muito frequentemente relacionadas com a aquisição de novos equipamentos de produção e uma parte significativa da actividade de inovação registada corresponde à introdução de produtos e/ou processos que constituem uma novidade para as empresas em causa, mas não para os mercados (tratando-se, pois, de processos de difusão de inovações originadas noutros contextos e que foram incorporadas pelas empresas em Portugal). Os dados internacionais indicam também que as empresas portuguesas apresentam um nível de investimento em inovação abaixo da média da UE (mesmo excluindo as despesas em I&D, mais frequentes em sectores de alta tecnologia) e que o impacto das inovações em termos de vendas tende a ser moderado, quando comparado com o de outros países desenvolvidos. Em suma, não obstante a evolução positiva nos anos mais recentes, os dados disponíveis sugerem que a economia portuguesa está ainda pouco assente em dinâmicas de inovação.

Tendo em consideração o diagnóstico, bem como as avaliações efectuadas no âmbito do anterior período de programação (nomeadamente a avaliação intercalar de 2005), a agenda Factores de Competitividade do QREN foi concebida no sentido de reorientar algumas das práticas dos anteriores programas. Entre os seus objectivos estratégicos inclui-se a qualificação do tecido produtivo,

por via do *upgrading* dos modelos empresariais, de uma maior orientação para os mercados internacionais e do investimento em factores dinâmicos de competitividade.

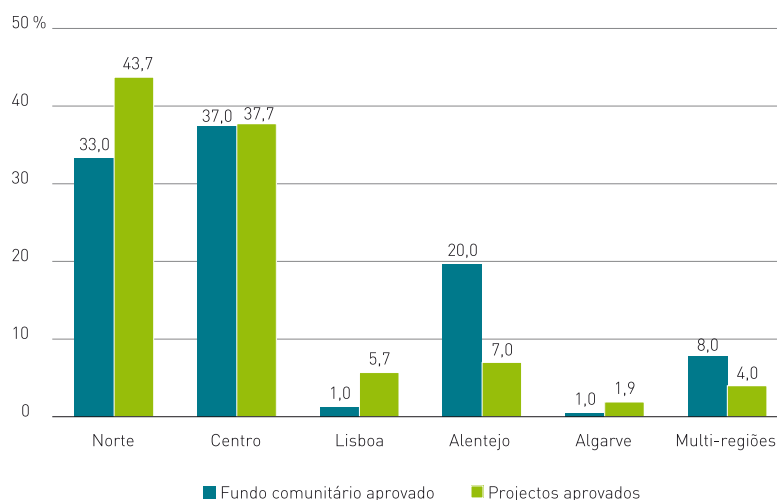
Nesse sentido, as vertentes de intervenção previstas no QREN contemplam: i) incentivos à qualificação e internacionalização de PME; ii) incentivos à inovação nas empresas; iii) acções colectivas de desenvolvimento empresarial; iv) estímulos ao desenvolvimento da Sociedade de Informação; e v) redes e infra-estruturas de apoio à competitividade regional e promoção de acções integradas de valorização económica dos territórios menos competitivos.

Os sistemas de incentivo ao investimento empresarial são objecto de uma focalização acentuada, designadamente ao privilegiar instrumentos como as Acções Colectivas de desenvolvimento empresarial e ao concentrar os incentivos directos em áreas mais imateriais da competitividade, não sendo apoiados investimentos que visem a mera expansão de actividades, ou processos de modernização ou criação de actividades sem potencial de crescimento sustentado<sup>73</sup>.

Até ao final de 2008 foram lançadas várias dezenas de concursos relativos ao **Sistema de Incentivos à Qualificação e Internacionalização de PME**, envolvendo mais de 275 M€ de apoios comunitários (parte dos concursos decididos já em 2009). O montante FEDER comprometido até final de 2008 foi superior a 70 M€, correspondendo a um investimento elegível de cerca de 170 M€ e a um investimento total de aproximadamente 260 M€.

Relativamente ao **Sistema de Incentivos à Inovação**, os concursos lançados em 2008 envolveram mais de 500 M€ de FEDER disponíveis para promover projectos enquadráveis nas respectivas tipologias (parte dos concursos decididos já em 2009). O montante FEDER comprometido até final de 2008 foi cerca de 660 M€, correspondendo a um investimento elegível de 2,1 mil M€ e a um investimento total de 2,5 mil M€<sup>74</sup>. As regiões Norte e Centro surgem destacadas na incidência destes sistemas de incentivos.

**Figura 60: Distribuição regional dos projectos aprovados e respectivo fundo comunitário no âmbito dos Sistemas de Incentivos à Qualificação e Internacionalização de PME e Inovação, 2008**



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

<sup>73</sup> É de salientar, a título de exemplo, que, no âmbito do Sistema de Incentivos à Qualificação e Internacionalização de PME e em 2008, as despesas elegíveis por empresa em investimentos corpóreos não podiam ser superiores a 35% das despesas elegíveis totais.

<sup>74</sup> Incluem-se aqui os projectos de interesse estratégico e os projectos transitados do QCA III que não se enquadram no âmbito dos concursos referidos, o que contribui para explicar que o valor de fundo comprometido seja superior à verba a concurso.

O aumento do grau de exigência relativamente à qualidade dos projectos, preconizados pelo QREN e concretizados nos critérios de elegibilidade e avaliação das candidaturas, fazia temer a existência de níveis relativamente mais reduzidos de procura inicial dos sistemas de incentivos referidos por parte das empresas e outras organizações<sup>75</sup>. No mesmo sentido, o contexto de crise internacional (com as restrições de acesso a crédito e a incerteza face à procura futura a ela associadas) justificaria uma adesão modesta aos sistemas de incentivos ao investimento empresarial nesta fase do período de programação.

De facto, no caso do Sistema de Incentivos à Qualificação e Internacionalização de PME o montante comprometido com projectos já aprovados corresponde a 40% da dotação dos concursos em que houve lugar a decisão por parte das autoridades responsáveis<sup>76</sup>. Pelo contrário, o montante global comprometido para projectos apresentados ao Sistema de Incentivos à Inovação (excluindo a componente de empreendedorismo) ultrapassou o fundo disponível colocado a concurso, resultando na necessidade de reforço orçamental em diversos concursos (designadamente todos os concursos do PO FC e do PO Centro); da mesma forma que os PO Regionais Norte e Lisboa viram esgotados os orçamentos definidos para os concursos das modalidades de projectos individuais e em cooperação, no âmbito do SI PME.

Um factor que poderá vir a contribuir para um reforço da procura dos sistemas de incentivos ao investimento empresarial diz respeito à implementação das intervenções previstas no âmbito das **Acções Colectivas**. Estas iniciativas são complementares aos sistemas de incentivos directos às empresas, visando potenciar os seus efeitos através da criação de condições envolventes favoráveis, designadamente as que assumem carácter imaterial e colectivo e que propiciam ganhos sociais e externalidades com efeito multiplicador a um conjunto de actividades ou sectores.

Em 2008 foram abertos 5 concursos nos PO FC, Norte, Centro e Alentejo, envolvendo um total de 27 M€. Destes concursos, 2 respeitaram ao PO FC e 3 respeitaram aos referidos PO Regionais do Continente. Atendendo a que estes concursos encerraram já no decorrer do ano 2009, não se verificaram aprovações em 2008. Espera-se, assim, que a aprovação de candidaturas no âmbito das Acções Colectivas reforce a procura de qualidade aos sistemas de incentivos, através da dinamização dos projectos de investimento das entidades participantes.

Para o sucesso das intervenções previstas no âmbito da promoção de estratégias de criação de valor nas empresas, será relevante procurar garantir uma aplicação criteriosa dos incentivos directos complementada por instrumentos de mais largo espectro nos apoios indirectos (e.g. Acções Colectivas) que potenciem efeitos de difusão de boas práticas.

<sup>75</sup> A experiência de períodos de programação anteriores demonstra que, tipicamente, as intervenções mais centradas nos factores imateriais de competitividade suscitaram menor adesão por parte das empresas.

<sup>76</sup> A reduzida procura de concursos neste Sistema de Incentivos foi mais marcante nas regiões do Alentejo e do Algarve; o fundo comprometido face à dotação foi particularmente reduzido no caso da modalidade "Vale inovação".

### 3.4.5 Promover a inclusão social de grupos específicos por via do emprego

Em matéria de inclusão de grupos sociais mais vulneráveis, o QREN *“reconhece o carácter central que o emprego assume enquanto elemento integrador na vida social, bem como a necessidade de promover políticas activas que visem a minimização das diversas manifestações da pobreza e dos processos de exclusão”*. Num contexto de taxas de desemprego elevadas esta preocupação é particularmente relevante, uma vez que todos aqueles que estão em situação (ou em risco) de exclusão social (como os imigrantes, as pessoas com deficiência, os pobres, os ex-reclusos e os ex-toxicodependentes) tendem a ser afectados por níveis de desemprego acima da média e, sobretudo, durante períodos de tempo mais prolongados. Por outro lado, quando obtêm um emprego, tendem a enfrentar processos de inserção profissional mais desqualificados (e.g. com salários baixos, com maior nível de precariedade ou com piores condições de trabalho).

A título de exemplo, os últimos dados publicados pelo INE mostravam que o desemprego atingia fortemente a população imigrante, com valores de cerca de 12%, mais de 4 p.p. acima do valor registado para o conjunto da população<sup>77</sup>. A informação mais recente referente à participação no mercado de trabalho de pessoas com deficiência<sup>78</sup> aponta no mesmo sentido: as taxas de desemprego para as pessoas com um problema de saúde ou de deficiência prolongada são mais elevadas, sendo referido que os resultados do inquérito efectuado *“para os desempregados, tal como o que acontecia com os inactivos, levantam a questão da capacidade da economia integrar pessoas que provavelmente têm necessidades especiais no que diz respeito à integração no local de trabalho, requerendo uma acção por parte do empregador nesse sentido”*<sup>79</sup>.

Simultaneamente, note-se que o número de pessoas à procura de trabalho há mais de dois anos duplicou em meia década e atingiu, em 2008, cerca de 120 mil pessoas (mais de metade do sexo feminino). Porém, desde 2006, verificou-se não só uma inversão dessa tendência, mas também uma diminuição da incidência do desemprego de longa duração (há pelo menos um ano) no desemprego total.

77 Note-se que este universo se cinge à população dos países extracomunitários e não contempla os imigrantes do Leste europeu que integram a UE.

78 Francisco Lima e José Francisco António, “Emprego de pessoas com deficiência - uma breve análise do módulo *ad-hoc* de 2002”, Inquérito ao Emprego, INE [4º trimestre de 2008].

79 Francisco Lima e José Francisco António referem igualmente nesse documento *“a necessidade de haver políticas específicas dirigidas a este grupo de pessoas e da avaliação do sucesso das medidas de política de emprego entretanto aplicadas”*.

Figura 61: Evolução da proporção de desempregados há mais de um ano no total de desempregados

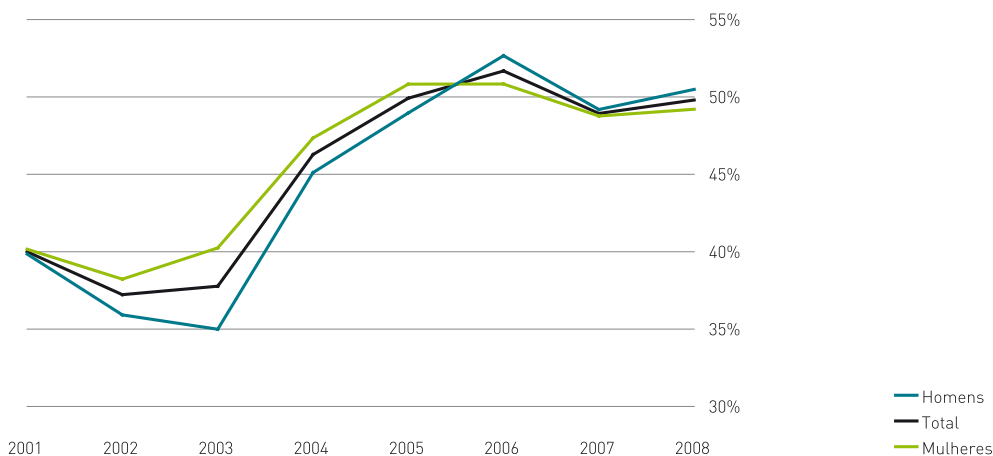
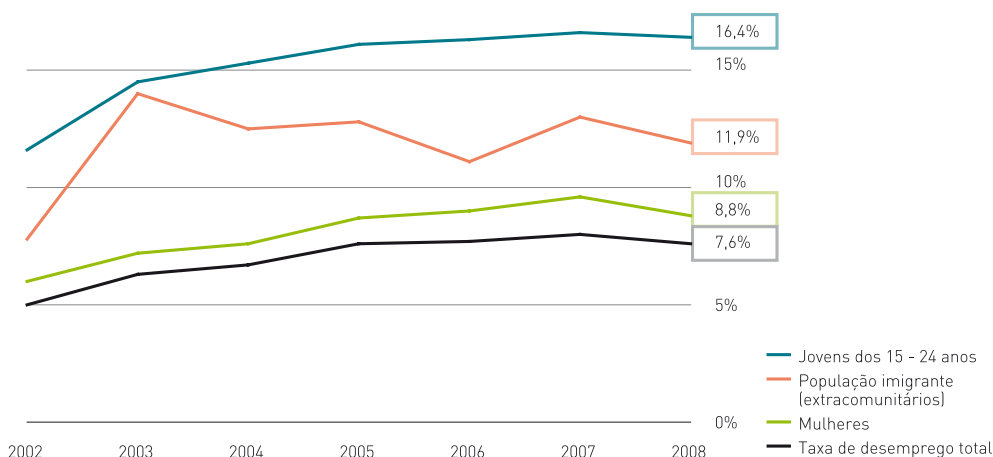


Figura 62: Evolução da taxa de desemprego para alguns grupos com dificuldades de acesso ao emprego



Fonte: INE

O enfoque do QREN no apoio à inclusão social de grupos específicos traduz-se fundamentalmente no reconhecimento do papel central que o emprego assume enquanto elemento de integração social, recorrendo a medidas especificamente dirigidas a estes grupos, seja pela promoção da empregabilidade e da capacidade de enfrentar contextos de mudança, seja pela criação de emprego. Contudo, a intervenção do QREN neste domínio não se cinge a estas medidas, reconhecendo, por exemplo, que a promoção das qualificações e, nesse âmbito, o combate ao abandono escolar precoce constitui um instrumento nuclear nas estratégias de inclusão social desses grupos. Esta dimensão da promoção das qualificações é objecto de um tratamento específico noutras secções deste sub-capítulo, pelo que aqui se focam apenas tipologias de intervenção dirigidas exclusivamente à inserção de grupos específicos, como os que constam na figura 63.

Da mesma forma, os investimentos infra-estruturais apoiados pelo QREN, em particular em equipamentos sociais dirigidos à generalidade da população residente numa determinada área geográfica, alguns deles intimamente relacionados com a prioridade atribuída à qualificação (e.g. investimento na modernização das escolas), constituem também um relevante contributo para a promoção da inclusão social destes grupos.

**Figura 63: Inclusão social de grupos vulneráveis por via do emprego: exemplos de apoios específicos no âmbito do QREN, 2008**

Promover a empregabilidade		Inclusão social pelo emprego		Promover o emprego	
Pessoas com deficiência	Imigrantes	Pobres	Reclusos, ex-reclusos, ex-toxicodependentes	Desempregados de longa duração	Outras pessoas em situação de desvantagem social
1 325 formandos	1 633 formandos	7 120 formandos e 690 postos de trabalho criados			

Fonte: Sistema de Monitorização QREN (para a informação quantitativa)

A promoção das qualificações é o meio fundamental para potenciar os níveis de empregabilidade e de participação cívica, razão pela qual é sobretudo no âmbito da agenda Potencial Humano que se encontram os instrumentos desta estratégia. O PO PH apresenta um conjunto de medidas de **promoção da cidadania, inclusão e desenvolvimento social** que têm por objectivo “o desenvolvimento de estratégias integradas de base territorial, a promoção de programas específicos de formação orientados para assegurar o desenvolvimento de competências em pessoas em risco de exclusão do mercado de trabalho, o desenvolvimento de programas que actuem preventivamente sobre os factores geradores do abandono escolar e programas dirigidos à integração sócio-profissional de pessoas com deficiência ou incapacidade”. No mesmo sentido vão algumas das tipologias de intervenção dos PO das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira co-financiados pelo FSE. No quadro do PO PH as tipologias de intervenção neste âmbito são as seguintes: i) Formação para a inclusão; ii) Integração de imigrantes; iii) Integração de pessoas com deficiência; iv) Programas para a promoção do sucesso educativo; v) Contratos Locais de Desenvolvimento Social; e vi) Respostas infra-estruturais de apoio social.

Em 2008, as últimas três tipologias ainda não tinham iniciado a sua implementação e/ou registado execução nesse ano.

A integração social através do emprego está contemplada no PO PH, em particular na Formação para a Inclusão, que prevê formações de curta duração e que visa promover a aquisição de competências não formais para uma posterior transição para percursos educativos e formativos com certificação, estando vocacionada para actividades não relacionadas directa ou exclusivamente com competências profissionais. Tem como destinatários as **pessoas com particulares dificuldades no acesso ao sistema de ensino e formação**, nomeadamente as que provenham de meios particularmente desfavorecidos, famílias desestruturadas, que apresentem percursos pessoais problemáticos e pertencentes a grupos excluídos e/ou desfavorecidos, entre os quais, crianças, jovens ou adultos em situação de exclusão social ou risco de exclusão, desempregados (em particular os de longa e muito longa duração), grupos de risco (designadamente ex-toxicodependentes e ex-reclusos) e beneficiários do Rendimento Social de Inserção.

Em 2008, o número de abrangidos por esta medida foi de 7 120 (69% dos quais eram mulheres), cerca de 5 vezes mais do que a meta anual global, sendo que os desempregados representam 73% dos beneficiários. Perto de ¼ do universo é composto por inactivos, representando o sexo masculino pouco mais de metade dos abrangidos, alguns dos quais reclusos e ex-reclusos.

O apoio à integração dos **imigrantes** contempla acções muito diferenciadas, como sejam: i) a Formação em Língua Portuguesa para estrangeiros; ii) o Apoio ao acolhimento e integração de imigrantes e inclusão social de crianças e jovens; iii) as Acções de formação e iniciativas de sensibili-

zação dirigidas a públicos estratégicos no domínio do acolhimento e integração dos imigrantes; e iv) as Acções de investigação e promoção de campanhas de sensibilização da opinião pública em matéria de imigração. Apesar destas medidas não terem efeitos directos na criação de emprego, contribuem para a melhoria da empregabilidade dos imigrantes.

O desenvolvimento de cursos de língua portuguesa e de cursos de português técnico dirigidos à comunidade imigrante residente em Portugal abrangeu, em 2008, 1 633 formandos (56% dos quais são mulheres) face à meta de 1 200, sendo os desempregados cerca de 44% do total.

De acordo com o Relatório de Execução do PO PH de 2008 “*foram desenvolvidas ou estão em desenvolvimento 11 actividades relativas à concepção e produção de recursos técnico-pedagógicos*”, tendo sido executada, em Lisboa, uma acção de sensibilização dirigida a 74 técnicos superiores dos Centros Locais de Apoio ao Imigrante, bem como 11 outras actividades, de que se destacam as Oficinas de Formação, Cooperação e Aprendizagem.

O QREN promove a integração das **peças com deficiência** no mercado de trabalho por via da criação de emprego e da promoção da sua empregabilidade, através de medidas com impactos directos que visam a qualificação das pessoas com deficiências e incapacidades e o apoio à mediação e integração das pessoas com deficiências e incapacidades. Outras acções contribuem para a diminuição da discriminação mas têm uma influência menos evidente – casos da *Qualidade dos serviços e organizações* ou das *Acções de investigação, sensibilização e promoção de boas práticas*.

Em 2008, foram desenvolvidas acções que visam a aquisição e o desenvolvimento de competências profissionais, tendo em vista potenciar a empregabilidade das pessoas com deficiências e incapacidades, orientadas para o exercício de uma actividade no mercado de trabalho (abrangeram 1 325 pessoas, o que representa menos de 25% da meta global anual)<sup>80</sup>.

Finalmente, o PO PH apoia directamente a criação de emprego de **peças com desvantagem relativa no acesso ao mercado de trabalho**, como sejam jovens à procura de 1º emprego, desempregados de longa duração e pessoas em situação de desvantagem social, sob a forma de incentivos à contratação, de iniciativas locais de emprego ou de projectos de emprego promovidos por beneficiários das prestações de subsídios de desemprego.

No que se refere aos apoios à contratação, em 2008, o número de projectos apoiados foi de 430 que envolveram a criação de 690 postos de trabalho criados, 77% dos quais preenchidos por mulheres. Os desempregados de longa duração representaram 45% do total dos abrangidos e os desempregados à procura de 1º emprego, cerca de 25%.

No caso do PO Madeira-FSE, as intervenções mais relevantes que promovem a inclusão social pelo emprego têm como principal público-alvo os desempregados à procura de emprego, os desempregados de longa duração e os jovens à procura de 1º emprego - através de acções que se consubstanciam em apoios à contratação, atribuição de prémios, criação de clubes, substituição temporária de trabalhadores e estímulos a empresas de inserção. São ainda abrangidas acções dirigidas à integração de grupos desfavorecidos na área da toxicodependência e a integração de jovens e pessoas portadoras de deficiência. Neste sentido, foram aprovados em 2008 alguns projectos de apoio à transição para a vida activa (11,1% do total de projectos aprovados no eixo 2), à

80 Importa ressaltar que os números apresentados não reflectem a actuação das políticas públicas neste domínio, representando apenas as intervenções promovidas no âmbito do QREN. A título de exemplo veja-se o apoio dado pelo IEF, em 2008, à população com deficiência que envolveu mais de 60 M€ e abrangeu 12 917 pessoas (Fonte: relatório do IEF, Dezembro de 2008), dez vezes mais que as pessoas abrangidas por medidas financiadas pelo QREN dirigidas a este grupo.



contratação (7,4%), à criação de clubes de emprego (7,4%), bem como projectos de apoio aos grupos mais desfavorecidos (29,6%).

No âmbito do PO Açores-FSE estão previstas intervenções que visam promover o emprego de públicos mais vulneráveis, bem como a reinserção profissional de jovens, de desempregados e de públicos desfavorecidos através de duas tipologias. Ao longo de 2008, não foram abertos concursos na primeira tipologia, tendo sido aberto um para a segunda, que originou 4 candidaturas, mas sem aprovações à data de análise.

Em 2008, as medidas destinadas a promover a inclusão social por via do emprego apresentaram um estado de maturação diferenciado e foram executadas num contexto socioeconómico difícil que se poderá agravar ao longo do ano de 2009, sobretudo no que diz respeito ao desemprego. Assim, as tipologias de intervenção financiadas pelo QREN de promoção do emprego e da empregabilidade para os grupos socialmente desfavorecidos são particularmente relevantes e devem merecer especial atenção no presente contexto.

### 3.4.6 Combater a persistência de dinâmicas de desigualdade de género

A temática da igualdade de oportunidades e da não discriminação entre mulheres e homens é assumida pelo QREN como uma questão central em matéria de coesão social, uma das suas cinco prioridades estratégicas. A persistência de dinâmicas de desigualdade de género na sociedade portuguesa, bem como as orientações das políticas comunitária<sup>81</sup> e nacional<sup>82</sup> nesta matéria, levam o QREN a adoptar esta problemática numa abordagem integrada e numa lógica de *mainstreaming* (inserção, acompanhamento e monitorização), dando continuidade à experiência adquirida no QCA III.

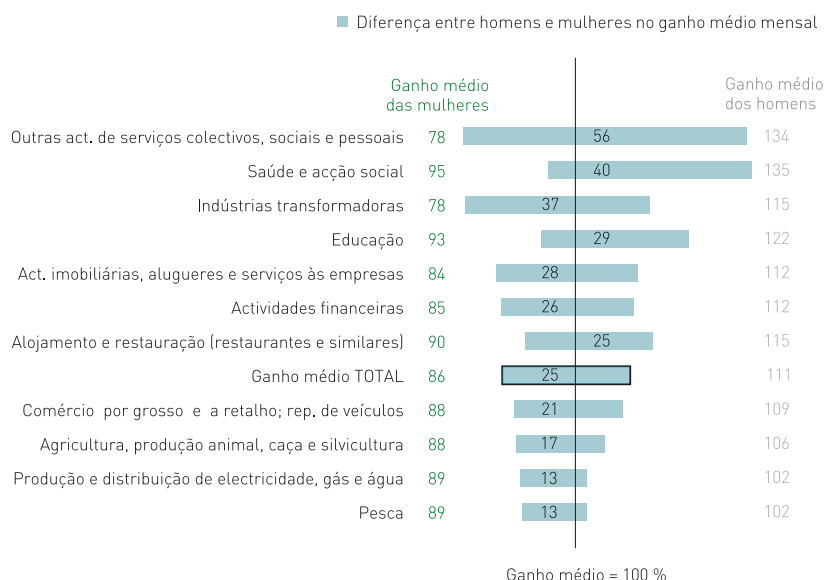
A aposta concertada que o QREN procura implementar nesta área está alicerçada no pressuposto de que uma maior igualdade de género tem impactos positivos em diversos sectores da vida social, económica, cultural e política, nomeadamente: i) a nível macroeconómico, contrariando os efeitos negativos do envelhecimento da população por via da atenuação da falta de mão-de-obra e de competências em algumas profissões e do contributo para o crescimento pela base da pirâmide demográfica, fazendo com que as opções de natalidade não estejam sujeitas a constrangimentos laborais ou materiais; ii) a nível microeconómico, considerando-se que uma organização do trabalho mais flexível e que tem em conta a família, favorece a redução do absentismo e potencia a produtividade e competitividade das empresas e das regiões; e iii) a nível sociocultural, sendo que uma maior participação política e cívica das mulheres e o igual acesso a direitos e oportunidades contribuem para uma sociedade mais coesa e mais justa. É com base nestes pressupostos que o QREN elege a promoção da igualdade de oportunidades entre mulheres e homens como um factor estruturante de desenvolvimento integrado e sustentado do país.

A actualização do diagnóstico neste domínio permite afirmar que continuamos a registar défices que importa minimizar:

- (i) Persistência de um diferencial salarial significativo entre mulheres e homens, tendencialmente mais relevante nas profissões com maior segmentação vertical ou onde o peso de suplementos remuneratórios assume importância acrescida;

81 No âmbito europeu, a Estratégia de Lisboa renovada reforça a importância da integração da dimensão de género nas políticas da UE, sendo a Igualdade de Oportunidades considerada explicitamente como um valor da UE. O Roteiro para a Igualdade entre Homens e Mulheres 2006-2010 e o Pacto Europeu para a Igualdade de Oportunidades constituem dois documentos de referência nesta área, corporizando as orientações da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

82 No âmbito nacional, dois documentos enquadram estas orientações: o III Plano Nacional para a Igualdade — Cidadania e Género (2007-2010) e o III Plano Nacional Contra a Violência Doméstica (2007-2010).

**Figura 64: Diferença no ganho médio mensal entre homens e mulheres por actividade económica, 2006**

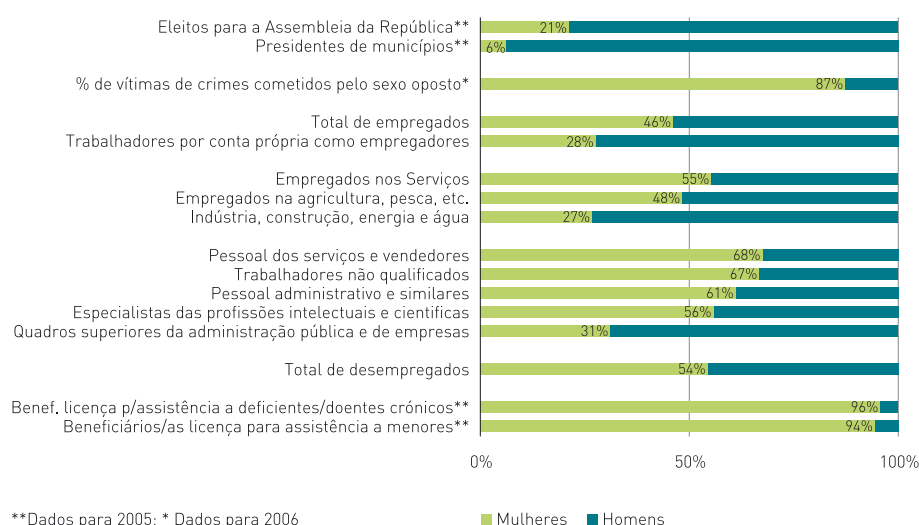
Fonte: Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social

- (ii) Maior presença das mulheres no mercado de trabalho, mas com taxas de desemprego sistematicamente superiores às dos homens, correspondendo, em 2008, a 8,8% das mulheres disponíveis para trabalhar, sendo que no caso dos homens a taxa de desemprego era de 6,5% (em 2005 atingia os 8,7% e 6,7%, respectivamente);
- (iii) Aproximação das taxas de emprego dos homens e das mulheres para valores que, em 2008, rondavam respectivamente os 74% e os 62,5% do total da população masculina e feminina em idade activa; em 2005 essas taxas eram 73,4% e 61,7% respectivamente (segundo os últimos dados disponíveis, o emprego feminino assume maior relevo em actividades dos serviços como a educação, a saúde, o apoio social e o alojamento e restauração);
- (iv) Menor empreendedorismo feminino, dado que pouco mais de uma em cada quatro mulheres empregadas trabalham por conta própria como empregadoras (27,7% em 2008 e 25,6% em 2005);
- (v) Existência de formas de exclusão social associadas à violência de género, particularmente sobre as mulheres, o que é corroborado pelos dados da Associação Portuguesa de Apoio à Vítima (APAV) referentes à elevada proporção de vítimas de crimes de violência doméstica do sexo feminino;
- (vi) Manutenção de estereótipos sociais baseados no género, cuja influência se faz sentir de forma determinante na escolha do percurso escolar e formativo, na selecção das profissões e na divisão de papéis no seio da família;
- (vii) Presença claramente desigual em órgãos de decisão política, seja a nível parlamentar, a nível municipal ou outro;
- (viii) A progressiva erosão das redes tradicionais de apoio à família e a cobertura insuficiente da rede de equipamentos e serviços sociais, com todas as implicações que esta situação acarreta ao nível da conciliação entre a vida privada e profissional;
- (ix) Os últimos dados disponíveis<sup>83</sup> mostram que as dificuldades de conciliação entre as vidas profissional, familiar e pessoal afectam ambos os géneros. Contudo, há uma diferença con-

83 O inquérito ao emprego referente ao 2º trimestre de 2005 integrou um módulo *ad hoc* especificamente sobre o tema da conciliação da vida profissional e familiar, tendo como população-alvo os indivíduos entre os 15 e os 64 anos. Pretendia atingir três objectivos principais: "1) medir a extensão na qual as pessoas participam na força de trabalho da forma como desejam e, quando não o fazem, apontar as razões que estão relacionadas com a falta de serviços adequados de acolhimento para crianças ou para outras pessoas dependentes. 2) Analisar o grau de flexibilidade oferecido no trabalho de modo a permitir a conciliação da vida profissional com a vida familiar. 3) Aferir em que medida são utilizadas as licenças de ausência do trabalho [ausências do trabalho por "motivos de força maior" ou licenças de ausências previstas na Lei]."(Sónia Torres, INE - Estatísticas do emprego, 1º trimestre de 2007, pág. 37)

sistente entre homens e mulheres no sentido de penalizar mais as mulheres, constatando-se a existência de uma diferença significativa entre homens e mulheres na taxa de emprego dos indivíduos com filhos com menos de 15 anos – 93% contra 75,5%, para os que têm filhos com menos de 15 anos, e 65,3% contra 55,5% para os restantes casos – e a persistência de desigualdades na partilha do trabalho familiar.

**Figura 65: Proporção das mulheres e homens nalguns domínios de constrangimento ao nível da igualdade, 2008**



Fonte: INE; Direcção-Geral da Política de Justiça; Instituto de Informática e Estatística da Solidariedade; Presidência do Conselho de Ministros.

Reconhecendo que alguns problemas identificados têm especial incidência em factores cruciais para o desenvolvimento do país, o QREN contempla um conjunto de medidas que visam contribuir para dar uma resposta estruturada aos principais constrangimentos existentes em termos da igualdade de oportunidades entre mulheres e homens, em articulação com outros instrumentos de política. Não obstante, os impactos das intervenções sobre os constrangimentos têm níveis diferenciados, não só em termos do enfoque temático, mas também do número de tipologias e dotações orçamentais. A política para a igualdade de género é uma área complexa e com efeitos no médio e longo prazos, implicando mudança de atitudes, de comportamentos e de mentalidades; deste modo, para que acções concretas tenham impacto, devem destacar-se pela sua oportunidade, inovação ou abrangência.

A resposta específica do QREN no sentido de **garantir iguais oportunidades económicas para mulheres e homens** traduz-se, desde logo, no estímulo ao empreendedorismo, incluindo a criação ou reforço de redes empresariais de actividades económicas geridas por mulheres (PO PH), o apoio à inserção de mulheres em meio laboral (PO Madeira-FSE) e os incentivos ao empreendedorismo qualificado feminino (PO FC e PO Regionais), como elementos de mobilização das mulheres para a vida activa, não sendo de descurar o impacto de outras medidas que promovem a integração das mulheres no mercado de trabalho ou sensibilizam a sociedade para esta temática.

Em 2008 foram aprovados, no PO PH, 16 projectos de estímulo ao empreendedorismo e criação/ reforço de redes empresariais de actividades económicas geridas por mulheres (10 nas regiões do objectivo Convergência, 5 em Lisboa e 1 no Algarve), abrangendo 221 mulheres, na sua maioria desempregadas, para criação de microempresas geridas por mulheres. No PO FC e nos PO Regionais, no âmbito do fomento ao empreendedorismo qualificado (onde é atribuída uma majoração

Empreendedorismo Feminino aos projectos liderados por mulheres), foram lançadas 2 fases de concursos, em Março e em Outubro, com uma dotação FEDER de 60,5 M€, tendo sido aprovadas, até ao final do ano, 61 candidaturas, totalizando 27,6 M€ de FEDER, das quais 18 no Norte, 20 no Centro, 12 em Lisboa e 6 no Alentejo. Em Dezembro foram ainda lançados (nos PO FC e PO Regionais do Continente) 6 concursos específicos para o empreendedorismo qualificado feminino, com uma dotação de 13 M€ (5 M€ no PO FC, 1 M€ no PO Norte, 2 M€ no PO Centro, 4 M€ no PO Alentejo, 0,5 M€ no PO Lisboa e 0,5 M€ no PO Algarve), estando estes concursos em fase de recepção de candidaturas no final do ano de 2008. Foram ainda apoiadas 8 empresas/entidades, no PO PH, para desenvolverem Planos para a Igualdade (instrumentos de apoio à modificação das práticas de gestão das organizações, enquanto entidades empregadoras), as quais tinham, no final do ano, 8 projectos em execução, metade dos quais na região Centro.

Com vista a **assegurar a conciliação entre as vidas profissional, pessoal e familiar** o QREN apoia o alargamento e consolidação da rede de respostas sociais de proximidade e de apoio à família e a requalificação da rede escolar do 1º CEB e da educação pré-escolar, reconhecendo o papel desempenhado pelas redes de suporte social, familiar e de vizinhança. Esta abordagem surge de forma articulada com outros programas de apoio ao investimento em equipamentos sociais, promovidos quer pela rede solidária, quer pela rede privada com fins lucrativos<sup>84</sup>.

Os apoios no âmbito da rede de equipamentos sociais veiculados pelos PO Regionais do Continente concentraram-se, em 2008, na requalificação da rede escolar do 1º CEB e da educação pré-escolar, onde foram lançados 8 concursos, tendo sido aprovadas, até ao final do ano, 434 candidaturas (241 no Norte, 121 no Centro, 36 em Lisboa, 31 no Alentejo e 5 no Algarve), envolvendo um montante de 361 M€ de FEDER relativas à construção, ampliação ou requalificação de escolas, na perspectiva da criação de Centros Escolares. As restantes respostas sociais previstas nestes PO, bem como no PO PH não tiveram aplicação em 2008, tendo os primeiros concursos sido lançados no 1º trimestre de 2009, alguns já no âmbito da contratualização dos PO Regionais com as Associações de Municípios. Na R. A. Açores foi aprovada, em 2008, a construção de um edifício para Centro de Actividades Ocupacionais, com um investimento de 3,5 M€.

A aposta nos equipamentos, sendo condição necessária, não é, todavia, suficiente, caso não se desenvolva, em simultâneo, uma intervenção ao nível da redução de estereótipos, da alteração da divisão tradicional de papéis no seio da família e da garantia do acesso aos equipamentos, seja pela sua localização, seja pela adequação dos seus custos de utilização ao rendimento médio das famílias.

No que respeita às intervenções relativas à **redução dos estereótipos de género e de práticas geradoras de desigualdade** foram, por um lado, aprovados em 2008 no PO PH, cinco projectos de sensibilização e divulgação para a temática da igualdade de género, que envolveram 29 acções de informação/formação e sensibilização. Por outro lado, outra aposta relevante prende-se com a formação de públicos estratégicos para a promoção da igualdade de género, com 8 projectos em curso relativos a acções de formação para estes públicos, de um total de 29 aprovados no ano de 2008, que abrangeram 152 indivíduos empregados, 70% dos quais do sexo feminino. Estas acções têm como objectivo formar e qualificar actores e decisores estratégicos na temática da igualdade de género e na prevenção da violência de género e alterar a perspectiva existente sobre os papéis de mulheres e homens.

<sup>84</sup> Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais (PARES) e Programa de Apoio ao Investimento em Equipamentos Sociais (PAIES).

Existiu igualmente uma aposta em matéria de sensibilização e divulgação da igualdade de género e **prevenção da violência de género**, através de publicações diversas, campanhas de sensibilização e criação de prémios que promovam a igualdade de género junto da comunicação social e do meio empresarial, assim como no desenvolvimento de um sistema estratégico de informação e conhecimento sobre estas matérias, que contempla, entre outras acções, a criação e implementação de um Portal para a Igualdade ou a realização de estudos e elaboração de referenciais de formação.

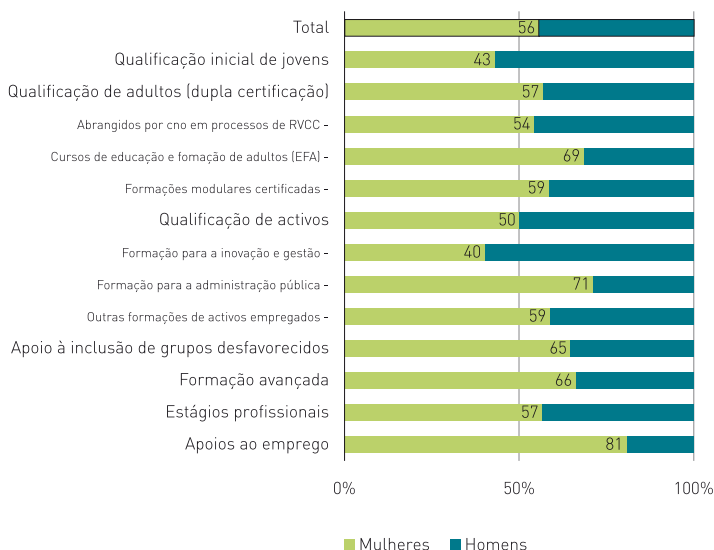
**Figura 66: Combate à persistência de dinâmicas de desigualdade de género: exemplos de apoios específicos no âmbito do QREN, 2008**

Combater a persistência de dinâmicas de desigualdade de género				
<b>Garantir iguais oportunidades económicas para mulheres e homens</b>	<b>Assegurar a conciliação entre as vidas profissional, pessoal e familiar</b>	<b>Erradicar a violência e o tráfico baseado no género</b>	<b>Atenuar os estereótipos da sociedade baseados no género</b>	<b>Promover a igualdade na participação de mulheres e homens na tomada de decisões</b>
221 mulheres para criação de microempresas	381 candidaturas de requalificação da rede escolar do 1º CEB	152 abrangidos em acções de formação	8 programas de acção 29 acções de informação/formação 3 campanhas de sensibilização	

Fonte: Sistema de Monitorização QREN (para a informação quantitativa)

Em matéria de intervenções co-financiadas pelo FSE e na perspectiva do *mainstreaming* de género (suportado na segmentação por género das pessoas abrangidas, prevista em termos regulamentares), existe uma predominância das mulheres entre o total de abrangidos por essas intervenções (cerca de 56%). A análise por grandes áreas de intervenção permite, contudo, registar diferenças relevantes, com destaque para as seguintes áreas relacionadas com a qualificação da população, nas quais se concentrou praticamente a totalidade dos abrangidos pelas acções co-financiadas pelo FSE em 2008:

- Na qualificação inicial de jovens, a tendência geral inverte-se, predominando os homens, ao que não será alheia a maior incidência entre o sexo masculino do abandono escolar precoce do sistema educativo nas suas vias regulares. Este resultado também se poderá dever à relevância assumida por acções de formação inicial em áreas de qualificação e respectivas saídas profissionais tradicionalmente dominadas pelo sexo masculino;
- Em contrapartida, na qualificação dos adultos de dupla certificação, na formação/apoio à inclusão de grupos desfavorecidos e na formação avançada, verifica-se um domínio de mulheres, em particular nos dois últimos casos, o que parece ser consistente, no primeiro caso, com o facto dos estudos sobre as situações de risco de exclusão social demonstrarem uma maior incidência dessas situações junto das mulheres, enquanto que o segundo caso não deixa de reflectir o maior peso destas nas formações de nível superior;
- Na qualificação de activos não duplamente certificada, o equilíbrio é evidente, com 50% de homens e mulheres abrangidos. Deve, porém, referir-se que esta situação de equilíbrio resulta, em grande medida, da presença das mulheres nos apoios concedidos a acções de formação para a AP (acima dos 70%), reflectindo também o seu maior peso no emprego público, enquanto que, em contrapartida, na formação ligada às empresas estas estão em minoria (cerca de 40%).

**Figura 67: Distribuição das pessoas abrangidas pelas intervenções apoiadas pelo FSE segundo o género pelas principais áreas de intervenção, até final de 2008**

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Um conjunto de tipologias não teve implementação em 2008 por se encontrar em fase de arranque no âmbito do QREN (*Apoio ao investimento a respostas integradas de apoio social e Projectos de Intervenção no combate à Violência de Género* no PO PH, *Equipamentos sociais para a coesão* nos PO Regionais, *Apoio à inserção das mulheres em meio laboral* no PO Açores-FSE e *Substituição temporária de trabalhadores por motivo de apoios à família* no PO Madeira-FSE), pese embora sejam tipologias cujas políticas estiveram em regra em execução através do QCA III.

A Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género (CIG), organismo intermédio do PO PH, com a qual foram contratualizadas, mediante um contrato de delegação de competências com subvenção global, 4 tipologias do eixo 7 *Igualdade de Género*<sup>85</sup> e congéneres do eixo Algarve e do eixo Lisboa, foi responsável pelo compromisso, em termos de aprovações, de 12,56 M€ (6,2 M€ no eixo 7, 3,2 M€ no eixo Algarve e 3,16 M€ no eixo Lisboa), tendo a execução destes projectos representado apenas 2% do comprometido (133 mil € no eixo 7, 11 mil € no eixo Algarve e 103 mil € no eixo Lisboa), o que fica aquém do que seria desejável nesta fase (como reconhecido no relatório de execução do PO PH); as acções de formação e consultoria para a criação de micro empresas geridas por mulheres e atribuição de prémios, no âmbito da tipologia 7.6, foram as acções que maior execução registaram em 2008, representando 52,6% no total da execução da CIG.

Parte das iniciativas promovidas em matéria de igualdade de oportunidades entre mulheres e homens depende das Organizações Não Governamentais (ONG) e de outras entidades da sociedade civil sem fins lucrativos. Reconhecendo este papel, o PO PH reserva uma tipologia específica (7.3) de apoio técnico e financeiro a estas entidades, com vista à promoção da sua capacitação e organização, de forma a potenciar a sua actuação nesta área.

Para potenciar os efeitos deste tipo de medidas será crucial garantir uma articulação entre os diversos instrumentos, espaço de actuação onde a CIG desempenha o papel central. Paralelamente, deverão ser monitorizados de perto os resultados efectivos da abordagem inovadora introduzida

<sup>85</sup> 7.2 Planos para a Igualdade, 7.3 Apoio Técnico e Financeiro às Organizações Não Governamentais, 7.4 Apoio a Projectos de Formação para Públicos Estratégicos e 7.6 Apoio ao Empreendedorismo, Associativismo e Criação de Redes Empresariais de Actividades Económicas Geridas por Mulheres.

no QREN no que respeita ao estímulo ao empreendedorismo feminino, sobretudo o veiculado no âmbito da agenda Factores de Competitividade.

### 3.4.7 Qualificar as cidades e o sistema urbano

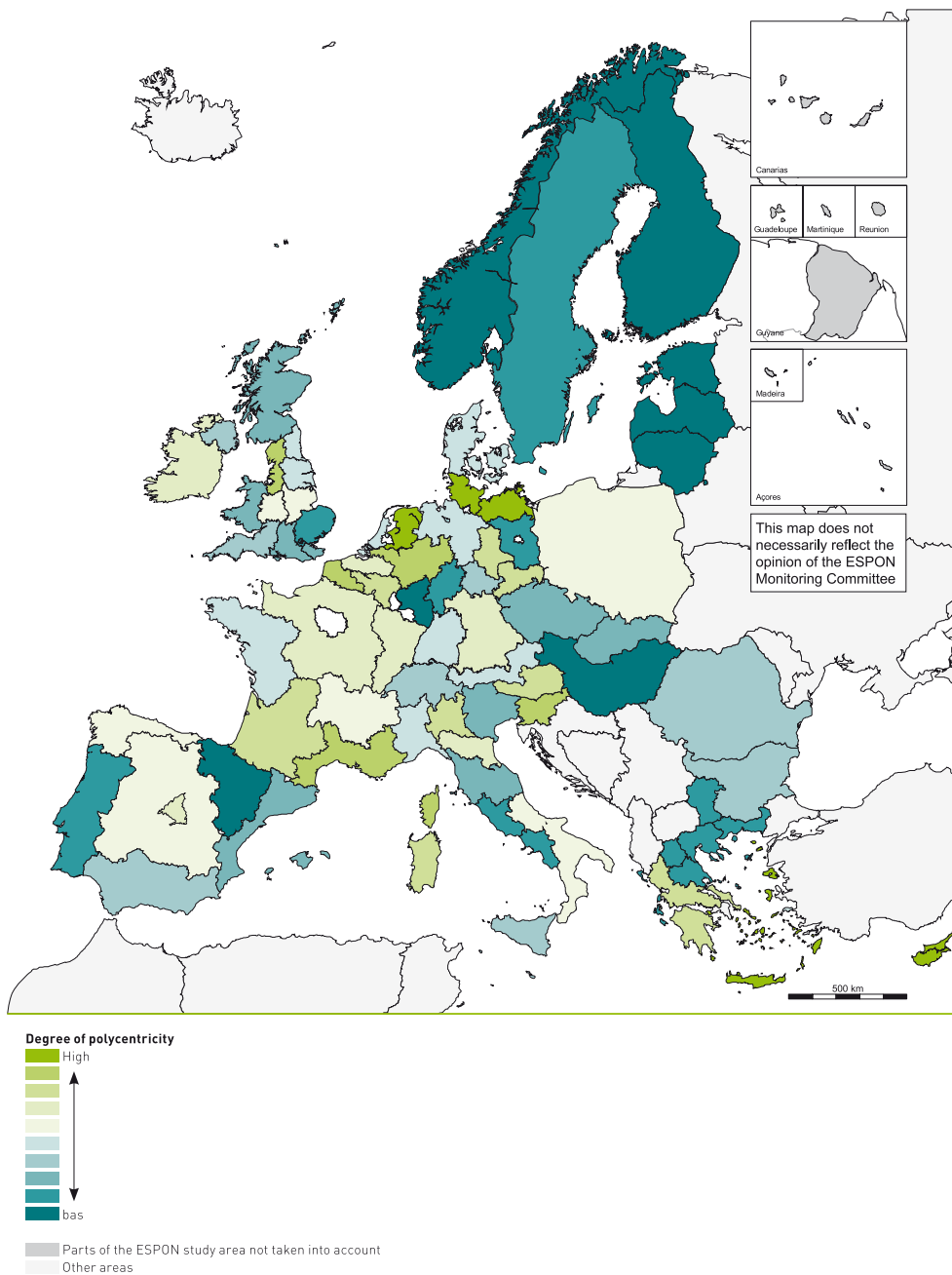
Entre os principais problemas que se colocam à qualificação das cidades destacam-se os decorrentes das dificuldades de desenvolvimento de um sistema urbano nacional policêntrico: forte concentração de recursos num número muito limitado de centros urbanos; dinâmicas de crescimento urbano extensivo e de baixa qualidade, em particular nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto; conseqüente perda de qualidade das cidades, ao nível da degradação e desvitalização de espaços intra-urbanos (como os centros históricos, as frentes ribeirinhas, os bairros críticos) e de espaços suburbanos e periurbanos. Estas questões estão bem ilustradas e fundamentadas no PNPOT, bem como nos Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT).

De acordo com o diagnosticado no documento do QREN, os maiores constrangimentos estruturais à prossecução da prioridade estratégica “*assegurar a qualificação das cidades e dos territórios*” residem no desequilíbrio do sistema urbano nacional (insuficiente nível de policentrismo) e na degradação da qualidade dos espaços urbanos. Este documento realça que cerca de metade da população portuguesa reside em áreas urbanas, verificando-se uma forte concentração de população, actividades e equipamentos nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto (cerca de 40% da população reside em aproximadamente 4% território nacional). Fora dos territórios metropolitanos são muito escassos os centros urbanos com dimensão populacional e funcional favorável ao desenvolvimento de dinâmicas de competitividade e inovação (apenas três cidades têm dimensão superior a 100 mil habitantes - Braga, Funchal e Coimbra; e apenas duas cidades rondam os 50 mil habitantes - Aveiro e Guimarães).

Também o processo de crescimento das pequenas e médias cidades tem sido acompanhado pela expansão desqualificada dos perímetros urbanos (tecido urbano mais difuso e descontínuo) e pela dispersão geográfica de funções (nomeadamente a residencial nas coroas suburbanas e periurbanas).

Aliadas às questões de qualidade ambiental e de vida nos espaços urbanos, o QREN refere ainda a escassez de espaços verdes, a poluição atmosférica e o ruído, além da ineficiência energética e da insustentabilidade ambiental e económica no domínio da construção de edifícios e da mobilidade, sobretudo nas Áreas Metropolitanas e nas áreas de urbanização difusa do litoral.

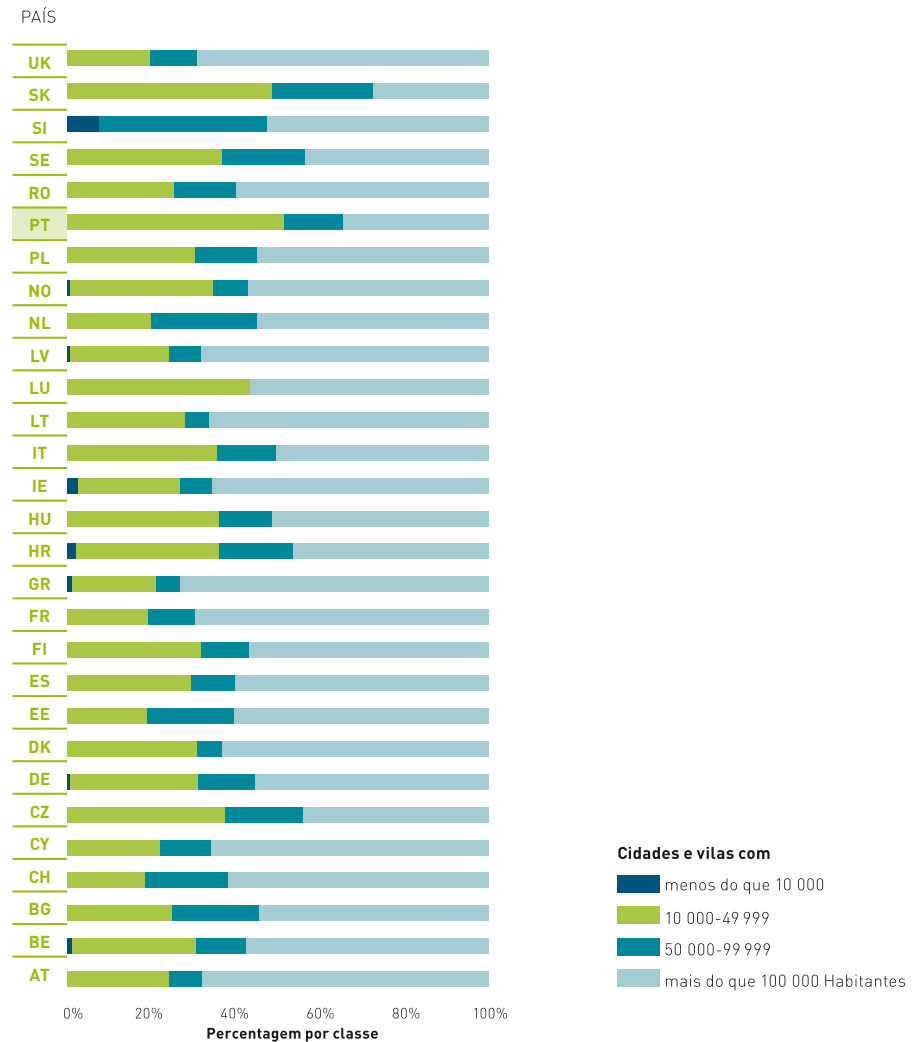
Figura 68: Nível de policentrismo na Europa, 2005



Fonte: ESPON - Potentials for Polycentric Development in Europe, Project 111.



Figura 69: População residente em cidades, por escalão de dimensão, 2006

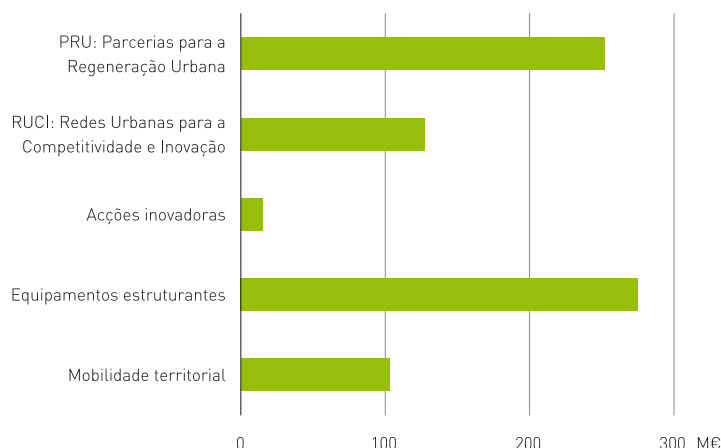


Fonte: ESPON - The Role of Small and Medium-Sized Towns, Project 1.4.1.

Com o objectivo primordial de qualificação das cidades e do sistema urbano, designadamente potenciando o policentrismo, o QREN incorpora um conjunto de instrumentos de política ou medidas de intervenção orientados para os diferentes constrangimentos: as Parcerias para a Regeneração Urbana (PRU), centradas na requalificação dos espaços intra-urbanos; as Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação (RUCI), orientadas para potenciar maiores e melhores articulações entre cidades; as Acções Inovadoras para o Desenvolvimento Urbano que, tal como o nome indica, procuram promover novas abordagens na resolução de problemas de funcionamento das cidades (e.g. questões de mobilidade), explorando o seu carácter demonstrativo; o apoio a Equipamentos Estruturantes do Sistema Urbano Nacional, que procuram reforçar o carácter distintivo e estruturante das diversas cidades; e, por último, a mobilidade urbana que, por via do apoio a infra-estruturas, melhora as condições de mobilidade sobretudo intra-cidade.

Em termos de contributos directos, o QREN apoia, através do PO VT e dos PO Regionais, diversas intervenções que promovem a qualificação das áreas urbanas. As dotações totais lançadas a concurso pelos diversos PO, em 2008, distribuem-se da seguinte forma:

**Figura 70: Dotação a concurso nos instrumentos que promovem a qualificação das cidades e do sistema urbano, até final de 2008**



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

As **Parcerias para a Regeneração Urbana (PRU)** - integradas na Política de Cidades Polis XXI e beneficiando de experiências anteriores como a iniciativa Bairros Críticos, visam processos de cooperação entre entidades que, em conjunto, elaborem um programa de acção de regeneração de uma área específica de uma cidade, envolvendo o Município, que lidera o referido programa, juntamente com outros parceiros. Os programas de acção a que se destinam devem corresponder à valorização de centros históricos, frentes ribeirinhas e marítimas, qualificação das periferias urbanas e de outros espaços, renovação das funções e usos de áreas abandonadas ou com usos desqualificados, requalificação e integração de bairros críticos<sup>86</sup>.

Estas parcerias são apoiadas no âmbito dos PO Regionais do Continente, tendo sido abertos concursos<sup>87</sup> em 2008 nos PO Norte (3 concursos com uma dotação global de 133 M€ de FEDER), Centro (3 concursos com uma dotação de 70 M€ de FEDER), Alentejo (3 concursos com uma dotação de 49 M€ de FEDER), Algarve (1 concurso com uma dotação de 4 M€ de FEDER) e Lisboa (3 concursos com uma dotação de 45 M€). Em termos de candidaturas apresentadas, a situação era a seguinte no final de Dezembro de 2008: 110 candidaturas no total dos concursos do PO Norte; 84 candidaturas no PO Centro; 30 candidaturas no PO Alentejo; 6 candidaturas apresentadas ao PO Algarve; 13 candidaturas no PO Lisboa.

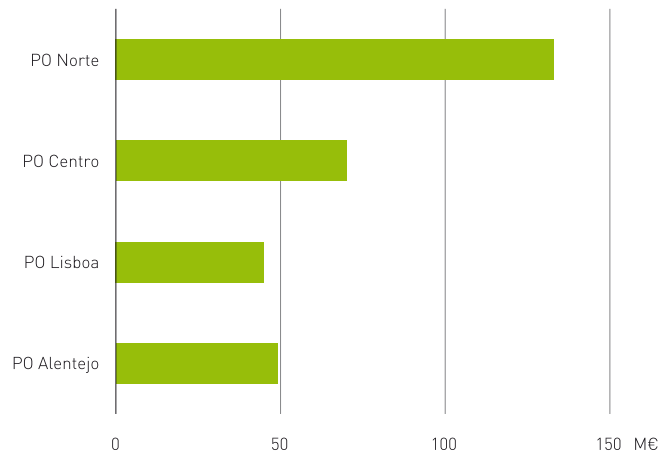
Dos concursos decididos ainda em 2008 resultou a aprovação de programas de acção para os seguintes centros urbanos: 8 na região Norte, correspondente a uma verba FEDER de 49 M€ - 5 ligados à

<sup>86</sup> Refira-se a este propósito que tendo entretanto a regulamentação comunitário passado a permitir a elegibilidade das despesas em edifícios residenciais para melhorar a eficiência energética e a utilização de energias renováveis em habitações existentes, até um montante máximo de 4% da dotação total do FEDER, cabendo aos Estados-Membros definir as categorias de habitações elegíveis no âmbito da sua regulamentação nacional, visando apoiar a coesão social (Regulamento (CE) n.º 397/2009, de , que altera o Regulamento (CE) n.º 1080/2006), a CMC dos PO Regionais do Continente aprovou, através de uma deliberação de 9 de Setembro de 2009, a elegibilidade desse tipo de despesas no âmbito dos programas de acção das PRU, desde que os edifícios elegíveis para os apoios previstos satisfaçam cumulativamente as seguintes condições: a) serem propriedade de uma entidade pública ou estarem em regime de propriedade horizontal integrados em bairros sociais; b) mais de 60% das fracções habitacionais estarem ocupadas ou, no caso de propriedade pública, destinarem-se a ser ocupadas por agregados familiares de baixos rendimentos; c) encontrarem-se em razoável estado de conservação ou objecto de obras de reabilitação.

<sup>87</sup> Estes concursos cobriram os diversos tipos de centros urbanos passíveis de serem apoiados nesta tipologia: centros urbanos de áreas metropolitanas, centros urbanos estruturantes e pequenos centros urbanos (desde que integrados numa estratégia de qualificação com potencial estruturante do território regional).

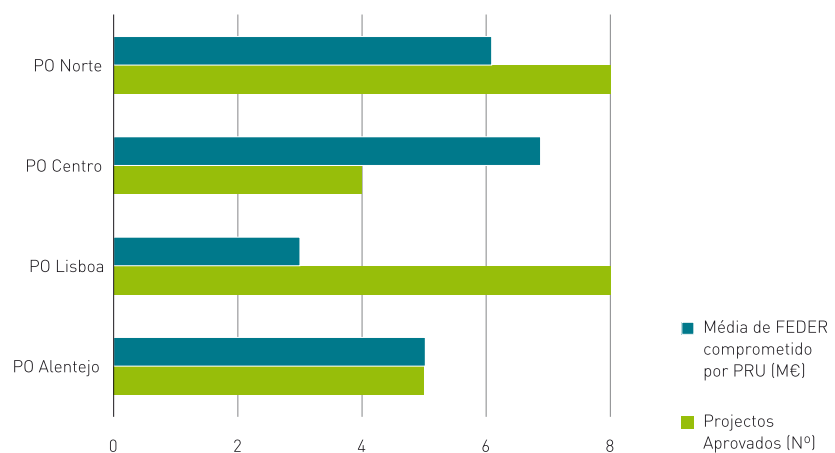
valorização de centros históricos, frentes ribeirinhas e marítimas nas cidades de Chaves, Guimarães, Porto, Régua e Vila Nova de Gaia, e 3 destinados à requalificação de bairros críticos nas cidades de Bragança, Maia e Vila Nova de Gaia; 4 na região Centro, com um apoio FEDER de 28 M€ - envolvendo a requalificação dos centros históricos de Coimbra e Leiria, a requalificação da zona antiga do Fundão e da zona urbana de Viseu; 5 no Alentejo, com uma verba FEDER de 25 M€ - associado à requalificação de Elvas, Portalegre, Vila Nova de Santo André, do centro histórico de Beja e da Acrópole de Évora; 2 no âmbito do PO Lisboa - Programa de Acção de Valorização de Frentes Ribeirinhas e Marítimas, com a aprovação 6 candidaturas, no valor de 16 M€ de montante FEDER, e Programa de Acção de Requalificação e Reintegração de Bairros Críticos, correspondente à aprovação de duas candidaturas e um montante FEDER aprovado de 5 M€.

**Figura 71: Dotação a concurso no âmbito das PRU, até final de 2008**



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

**Figura 72: Projectos aprovados e média de FEDER comprometido por PRU, 2008**



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

As **Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação (RUCI)** – também beneficiando da experiência de projectos-piloto desenvolvidos anteriormente, são constituídas por parcerias entre entidades públicas e privadas que pretendem desenvolver, em conjunto, um programa estratégico de desenvolvimento urbano centrado nos factores territoriais de competitividade e inovação, envolvendo Municípios que lideram a preparação do referido programa, juntamente com outros actores

urbanos. Os programas estratégicos visam estratégias de cooperação inter-urbana para exploração das potencialidades das cidades, consolidação de dinâmicas colectivas de desenvolvimento urbano centradas na inovação e no conhecimento e estratégias de inserção das cidades em redes internacionais.

No domínio das RUCI, as medidas veiculadas pelo QREN correspondem a intervenções exclusivas dos PO Regionais do Continente, tendo sido aberto, em 2008, 1 concurso em cada um daqueles PO, com as seguintes dotações de fundo: Norte - 60 M€; Centro - 40 M€; Alentejo - 23 M€; Algarve - 4 M€; Lisboa - 6 M€. Estes concursos deram origem a diversas candidaturas: 8 no PO Norte; 11 no PO Centro; 7 no PO Alentejo; 1 no PO Algarve; 5 no PO Lisboa. Estes concursos foram decididos já em 2009.

As **Ações Inovadoras para o Desenvolvimento Urbano** - enquadradas no eixo 9 do PO VT, visam estimular, através de diversas tipologias direccionadas apenas para as regiões do objectivo Convergência, novas soluções para os problemas e procuras urbanas ao nível intra-urbano (projectos inovadores de qualificação urbana) e ao nível da cidade-região (desenvolvimento de respostas inovadoras que contribuam para a sua estruturação). Destinam-se a apoiar projectos-piloto que visem desenvolver ou transferir, para aplicação nas cidades portuguesas, soluções que ainda não tenham sido ensaiadas em território nacional ou, tendo-o sido com resultados positivos, careçam de aplicação a uma escala mais alargada para motivar a sua replicação. Em 2008, foi aberto 1 concurso para apresentação de candidaturas no âmbito desta tipologia, com uma dotação FEDER de 15 M€, ao qual foram apresentadas 29 candidaturas, cujas acções específicas se destinaram às seguintes áreas: acessibilidade e mobilidade urbana, segurança, prevenção de riscos, combate à criminalidade e gestão do espaço público e do edificado. Também aqui não houve aprovações até ao final de 2008.

Os **Equipamentos Estruturantes do Sistema Urbano Nacional** - também integrados no eixo 9 do PO VT e direccionados para as regiões do objectivo Convergência, destinam-se ao apoio à construção ou requalificação de equipamentos especializados de elevada raridade ou dotados de grande área de influência, que contribuam para a estruturação e desenvolvimento do sistema urbano nacional, para a afirmação e diferenciação dos centros urbanos dos níveis superiores da hierarquia urbana e, no contexto global do País, para o reforço do policentrismo. Em 2008 foi aberto 1 concurso no âmbito desta tipologia, com uma dotação FEDER de 275 M€, ao qual foram apresentadas 114 candidaturas, cuja decisão ocorreu já em 2009.

Iniciativas no domínio da **Mobilidade Territorial** - neste tipo de intervenções, a qualificação das áreas urbanas é concretizada através de novas ligações e melhoramentos das ligações rodoviárias já existentes, nas suas zonas internas e periféricas. A resposta do QREN neste domínio é corporizada pelo PO VT (eixo 1) - através da conclusão dos troços rodoviários IC 17 CRIL, Buraca-Pontinha e IC 32 CRIPS Funchalinho-Coima - e pelos PO Regionais - através da melhoria da mobilidade, acessibilidade e transportes regionais aos centros urbanos, da melhoria da mobilidade dentro dos centros urbanos e do descongestionamento das cidades e suas periferias, bem como do desenvolvimento de transportes sustentáveis nas áreas urbanas (intervenções a cargo dos Municípios).

O PO VT aprovou em 2008 o projecto relativo ao troço IC 17 CRIL, envolvendo um valor de FC de 95,8 M€, encontrando-se o mesmo no final do ano em processo de instrução à CE, por se tratar de um Grande Projecto.

Nos PO Regionais do Continente foram lançados 1 concurso no PO Norte, específico para o sistema ferroviário ligeiro (metro) com um montante disponibilizado que ascende a 100 M€, e 1 no

PO Lisboa, centrado em operações imateriais ou com forte efeito demonstrativo, com um volume de FEDER de 3 M€ (ao qual foram apresentadas 29 candidaturas, das quais duas desistiram). Neste último caso, e ainda durante 2008, foram aprovadas as seguintes 3 candidaturas, envolvendo 2,5 M€ de fundo: BICLA TEJO – Percurso Intermodal Bicicleta + Barco Costa de Caparica – Lisboa (Almada), Percursos e Corredores Cicláveis (Lisboa) e Linha Azul (Câmara Municipal de Loures e Serviços Municipalizados de Transportes Colectivos do Barreiro).

O balanço da implementação das intervenções do QREN no âmbito da Política de Cidades POLIS XXI permite destacar os seguintes aspectos: i) a concretização de novas formas de cooperação entre actores diversos; ii) o enfoque atribuído à revitalização de espaços urbanos degradados e com problemas específicos, com impactos expectáveis positivos ao nível da qualidade de vida das cidades; iii) o contributo para a melhoria do ambiente urbano e novas funcionalidades de espaços e equipamentos anteriormente degradados e sem qualquer função; iv) a aposta na construção e consolidação de eixos de acessibilidade e mobilidade cruciais na integração intra e inter-urbana, na articulação de espaços urbanos com territórios envolventes (estes dois elementos muito relevantes no desenvolvimento de um sistema urbano policêntrico) e na sustentabilidade ambiental das deslocações; v) o desenvolvimento de redes urbanas, permitindo novas formas de cooperação institucional e territorial, com potencialidades no domínio da inovação e competitividade; vi) o desenvolvimento de acções inovadoras.

Todavia, é necessário ter em atenção que é imprescindível o permanente acompanhamento e avaliação das intervenções do QREN no âmbito da Política de Cidades POLIS XXI, na medida em que esta política pública encerra características muito específicas que dificultam uma apreciação integral e imediata dos seus resultados. Esta necessidade de acompanhamento e avaliação é reforçada pelo facto de as aprovações já registadas no âmbito de instrumentos como as PRU e as RUCI corresponderem, até ao final de 2008, apenas a planos de intervenção.

A Política de Cidades POLIS XXI materializa-se em intervenções muito diversificadas, o que exigirá que se procure garantir a necessária articulação entre os diversos instrumentos, potenciando sinergias e complementaridades entre eles, bem como assegurar o contributo dos projectos aprovados (sobretudo os que envolvem recursos financeiros mais avultados ou que não estão integrados em programas de acção ou estratégicos) para os objectivos centrais definidos – (re)qualificação do espaço urbano e reforço do policentrismo na estruturação do sistema urbano.

Para além disso, e decorrente da própria diversificação de objectivos, territórios e instrumentos e, portanto, da própria diversidade de actores envolvidos, a Política de Cidades POLIS XXI encerra uma importante componente de inovação da política pública, com a conseqüente necessidade de aprendizagem colectiva e de adaptação a novas formas de actuação (muitas vezes abraçando instrumentos e actores nunca antes envolvidos na política de cidades, que tradicionalmente operavam de forma isolada e que passaram a ter de estar integrados em novas formas de cooperação institucional).

Decorrente dos factores anteriores – diversificação e inovação –, os resultados não são imediatos, pelo que é incontornável a necessidade de amadurecimento dos instrumentos, das formas de cooperação entre actores e, eventualmente, de reajustamentos dos seus objectivos e acções.

### **3.4.8 Consolidar padrões ambientais elevados**

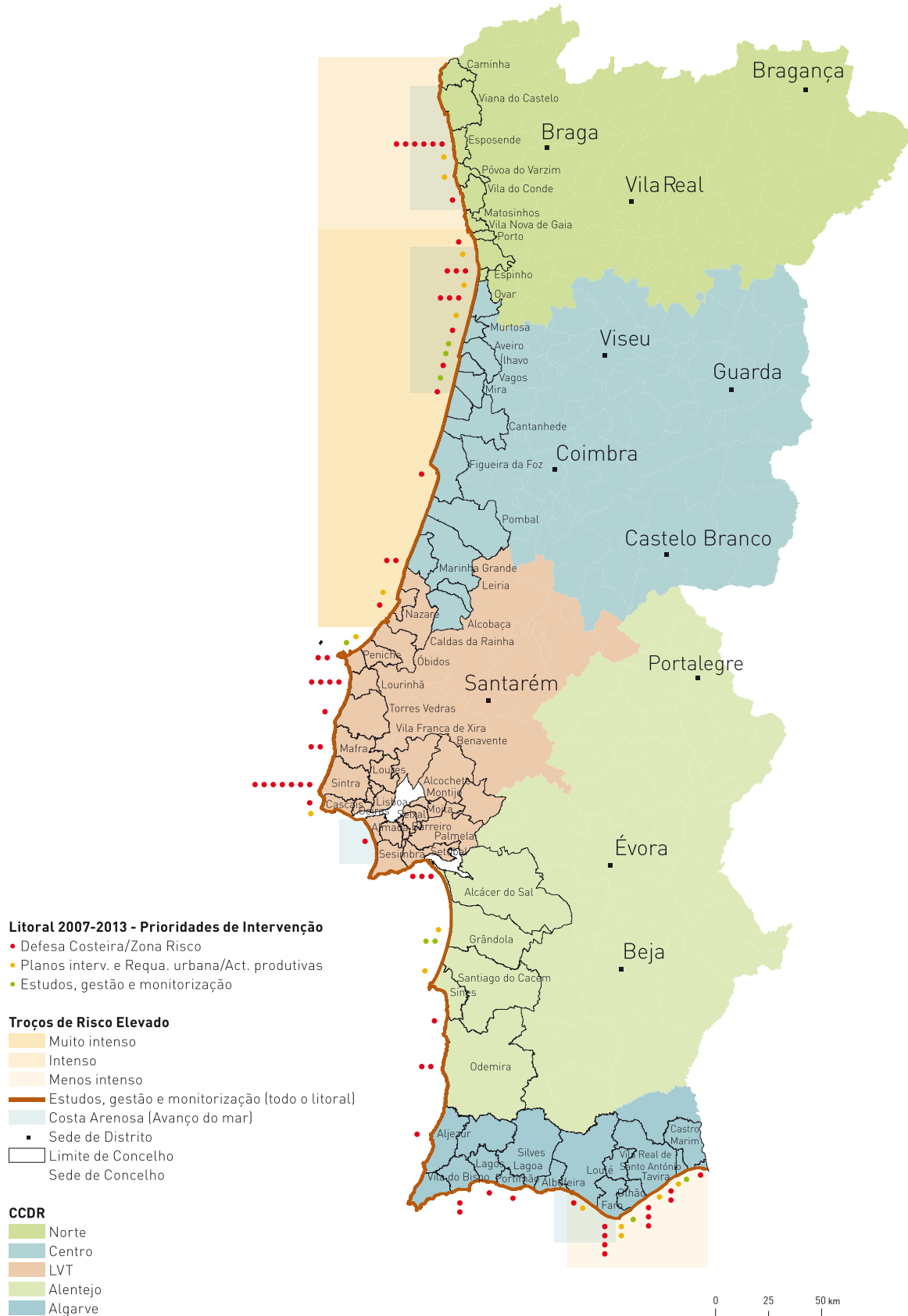
Portugal manifesta ainda fragilidades relevantes em diversos componentes ambientais. Apesar da trajectória de superação de debilidades básicas em matéria de ambiente, realizada nas últimas

duas décadas e que continuará a ser prosseguida até serem alcançados os objectivos em torno da dotação adequada de infra-estruturas e equipamentos ambientais, persistem razões de preocupação entre as quais se realçam: a elevação continuada das emissões de gases com efeito de estufa e a ocorrência de situações a merecerem vigilância no domínio da poluição atmosférica; a falta de qualidade das águas de superfície e subterrâneas, num contexto de crescente intensidade de utilização dos recursos hídricos; o agravamento crescente e significativo dos fenómenos de erosão costeira; a insuficiente salvaguarda e valorização dos recursos naturais e a ineficiente gestão de riscos naturais; o incremento significativo da capitação de RSU, atendendo em particular aos resultados pouco expressivos em termos de redução, reutilização e reciclagem; e a presença de passivos ambientais, designadamente associados a solos contaminados, com riscos para a saúde pública e para o ambiente.

Como assinala o diagnóstico do QREN, destacam-se, no âmbito da vulnerabilidade de Portugal a diversos tipos de riscos naturais, os fenómenos de erosão da costa, cujo crescente agravamento representa uma situação muito preocupante, associada à existência de risco potencial para pessoas e bens, assim como para o património natural. O contínuo recuo da linha de costa é uma expressão incontornável deste fenómeno. A erosão afecta uma extensão considerável da orla costeira nacional, podendo as taxas de recuo, em situações extremas, atingir os 20 metros por ano (m/ano). Nos últimos anos, em algumas áreas do litoral de Portugal Continental, as taxas médias de recuo variaram entre 0,02 e 9,0 m/ano, colocando Portugal, no contexto europeu, num preocupante sexto lugar em matéria de gravidade de erosão costeira, com 28,5% da sua costa afectada por este processo de degradação. O Norte e o Centro do país apresentam os valores mais elevados de taxas médias de recuo.

A costa portuguesa é um recurso da maior valia, não apenas pelas funções que exerce mas também pelas actividades que proporciona - a concentração de população e de actividades económicas na zona costeira traduz bem o valor deste recurso e impõe uma atenção acrescida na gestão dos riscos associados aos processos erosivos, às zonas ameaçadas pelo mar e à subida do nível das águas do mar. Os valores naturais e paisagísticos da orla costeira encontram expressão na percentagem da Rede Nacional de Áreas Protegidas localizada neste território (50%).

Figura 73: Mapa de risco na orla costeira



Fonte: Grupo de Coordenação Estratégia do Litoral, Outubro 2007 - MAOTDR

Em Portugal existem situações de contaminação de solos dispersas ao longo do território, embora geograficamente limitadas, resultantes da actividade extractiva, industrial ou urbana do passado, que representam uma elevada penalização social, ecológica e económica, comportando riscos significativos de efeitos adversos para a saúde humana e para os ecossistemas. O solo é essencialmente um recurso não renovável e um sistema muito dinâmico, que desempenha inúmeras funções e presta serviços fundamentais para as actividades humanas e a sobrevivência dos ecossistemas. A existência de passivos ambientais apresenta, em particular, um risco acrescido em matéria de recursos hídricos - atendendo a que o solo contribui para a regularização do ciclo hidrológico e condiciona a quantidade e qualidade da água -, ampliado pela localização geográfica das áreas industriais mais relevantes, tradicionalmente situadas no litoral e, mais especificamente, nos grandes estuários.

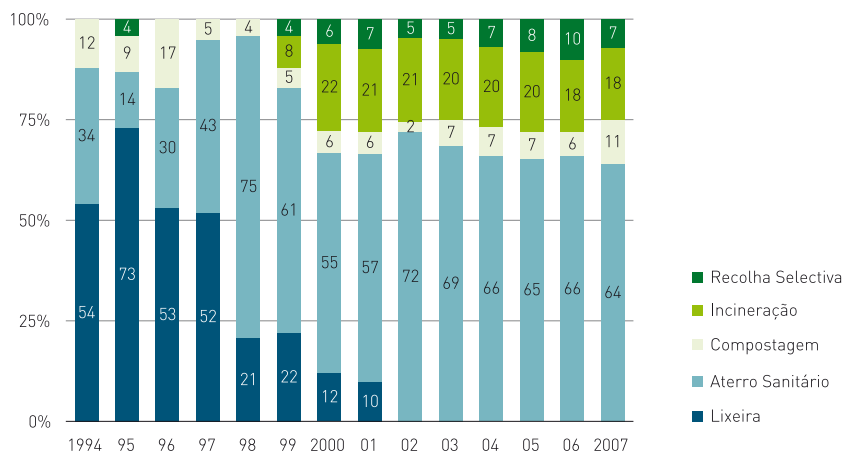
A eliminação dos factores de risco que constituam ameaça para a saúde e a segurança públicas, resultantes da poluição de águas, da contaminação de solos, de resíduos de extracção e tratamento e da eventual existência de cavidades desprotegidas, assumem prioridade absoluta no contexto da desejável reposição do equilíbrio ambiental de áreas contaminadas e constituem também um pressuposto para a valorização económica dos respectivos territórios.

Nas últimas três décadas, o acentuado incremento na classificação de áreas protegidas, em número e em superfície, torna evidente o esforço de protecção jurídica que se pretende assegurar em matéria de biodiversidade e de conservação da natureza. No conjunto, as áreas terrestres classificadas ao abrigo das Directivas Aves e Habitats e a Rede Nacional de Áreas Protegidas correspondem a mais de 21% da superfície do país. Embora a Rede ainda não esteja totalmente implantada, os progressos realizados são muito consideráveis. Contudo, a inventariação do número de espécies de fauna ameaçadas em Portugal oferece uma leitura inquietante, evidenciando que o declínio da biodiversidade não foi invertido e que uma percentagem elevada de espécies se encontra abrangida por categorias de classificação alarmantes (*Regionalmente Extinto, Criticamente em Perigo, Em Perigo, Vulnerável e Quase Ameaçado*).

Apesar do progresso verificado nos últimos anos, e embora apresentando das mais baixas produções de resíduos no seio da UE, a produção de RSU em Portugal sofreu um aumento expressivo, o que coloca uma pressão significativa sobre a necessidade de alcançar resultados mais satisfatórios em termos de redução, reutilização e reciclagem. A totalidade da população portuguesa já se encontra servida por sistemas de recolha de RSU e todo o território do Continente está coberto por sistemas de tratamento e valorização de resíduos. Em 2007, o principal destino dos cerca de 4,7 milhões de toneladas de RSU produzidos no Continente, foi o aterro sanitário (64%), seguido da incineração (18%), da recolha selectiva multimaterial (7%) e da valorização orgânica (11%). Neste contexto, será necessário implementar um nível de esforço elevado para atingir os valores estabelecidos para 2011 no Plano Estratégico para os Resíduos Sólidos Urbanos II (PERSU II).



Figura 74: Evolução do tratamento e destino final dos RSU em Portugal Continental



Fonte: Agência Portuguesa do Ambiente

De uma forma geral, as debilidades identificadas foram objecto de intervenção no âmbito do QCA III, revelando contudo dimensões pouco expressivas no que respeita ao combate à erosão e muito limitadas na resolução do passivo ambiental. Acresce ainda que as avaliações do QCA III concluem que as intervenções realizadas naquele ciclo de programação foram também menos conseguidas na conservação e valorização do património natural e na valorização e protecção dos recursos naturais, evidenciando graus de eficácia inferiores ao desejado, tanto na geração de candidaturas como na sua execução, e denunciando dispersão dos apoios por projectos de interesse e importância muito variável. Igualmente de forma generalizada, resulta como extremamente preocupante a conclusão de que o processo de integração sectorial do ambiente nos diversos programas foi insuficiente, tanto ao nível dos princípios, como ao nível dos investimentos.

Levando em consideração o diagnóstico realizado e as avaliações passadas, a agenda Valorização do Território, na dimensão ambiental, foi concebida no sentido de concluir o esforço de superação dos problemas existentes já iniciado nos ciclos de programação anteriores e de, simultaneamente, concentrar as intervenções nos domínios menos conseguidos no passado. No QREN assume-se, assim, o compromisso de proteger e valorizar o ambiente, constituindo este objectivo estratégico um dos principais vectores de intervenção do PO VT e dos PO Regionais. Incluem-se, entre as intervenções para a prossecução do objectivo estratégico referido, as referentes à qualificação dos sistemas de gestão de RSU e equiparados e outras formas de valorização de resíduos, à salvaguarda e valorização dos recursos naturais, à prevenção, gestão e monitorização de riscos naturais e à resolução dos passivos ambientais.

Nesse sentido, são diversas as vertentes de intervenção previstas no QREN no domínio da protecção e valorização do ambiente, através do PO VT e dos PO Regionais, e no domínio da formação ambiental, através dos PO co-financiados pelo FSE<sup>88</sup>.

O **Combate à Erosão Costeira** é contemplada no PO VT através de intervenções de defesa activa do litoral, de medidas correctivas de erosão da superfície, de estabilização de arribas, de alimentação artificial de praias, de protecção e recuperação de dunas e arribas e de reordenamento de zonas ribeirinhas. Os PO Regionais englobam igualmente projectos de defesa do litoral através

<sup>88</sup> Por exemplo, no âmbito do Catálogo Nacional de Qualificações, para além da formação especializada na área da protecção do ambiente (e.g. Técnicos de gestão do ambiente), existem ainda módulos de formação na área ambiental para a generalidade dos seus referenciais de formação.

de acções de reabilitação e monitorização de ecossistemas costeiros e de áreas ambientalmente degradadas. Até ao final de 2008, foram lançados pelo PO VT e pelos PO Regionais do Continente 7 concursos, com uma dotação total de 111 M€ de fundo; o PO VT e o PO Norte aprovaram 15 projectos relativos a intervenções de combate à erosão costeira, o que corresponde a montantes de fundo aprovados de, respectivamente, 24 M€ de FC e de 1,3 M€ de FEDER<sup>89</sup>.

Em termos de **Passivo Ambiental**, o PO VT e os PO Regionais asseguram o apoio a projectos e acções correctivas, preventivas e de requalificação e regeneração no domínio de solos contaminados e degradados em resultado de actividade industrial. O balanço de 2008 caracteriza-se pelo lançamento de 1 concurso pelo PO VT, com um montante total disponibilizado de 95 M€ de FC, não se tendo verificado aprovações de candidaturas no âmbito do referido concurso. Das 11 candidaturas apresentadas, que abrangem solos contaminados por actividade industrial e mineira, 3 respeitam a projectos prioritários a nível nacional – Siderurgia Nacional, Quimiparque e bacia do Alviela (área industrial de Alcanena).

A **Protecção de Espécies e Habitats** é prosseguida pelos PO Regionais, através de acções de gestão directa de intervenção em espécies e habitats. No âmbito do QREN, foram promovidos até final de 2008 4 concursos, 2 pelo PO Norte, 1 pelo PO Centro e 1 pelo PO Lisboa, com um total de fundo disponibilizado de 3 M€; no conjunto dos concursos abertos, foram aprovados 3 projectos no âmbito do PO Norte e do PO Centro, que contemplam intervenções directas em matéria de protecção de espécies e habitats no valor de 3 M€ de fundo<sup>90</sup>.

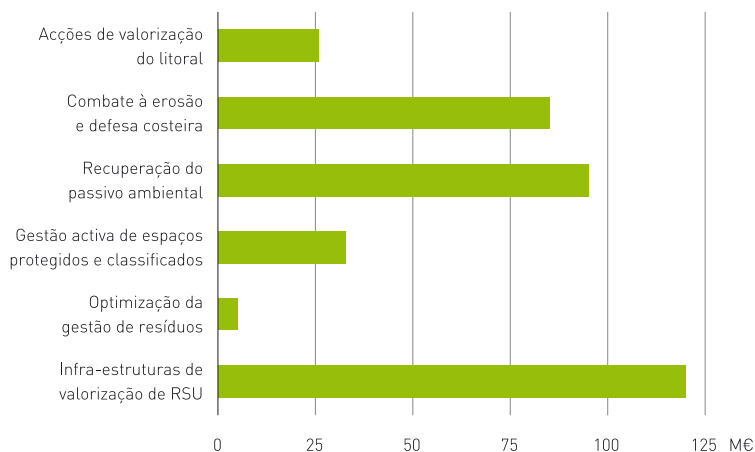
As intervenções no âmbito dos **Resíduos Sólidos Urbanos** são, como já referido, uma das grandes linhas de actuação, quer por parte do PO VT, através da instalação, remodelação ou ampliação de unidades de tratamento mecânico associado ao tratamento biológico, como também por parte dos PO Regionais, com projectos e acções que visam a optimização das redes existentes de recolha selectiva, das unidades de triagem e das unidades de valorização energética do biogás de aterros. Até ao final de 2008 foram lançados 3 concursos, 1 pelo PO VT, 1 pelo PO Alentejo e 1 pelo PO Algarve, com um montante total disponibilizado de 125 M€ de fundo; foram aprovados, ainda em 2008, 3 projectos pelo PO VT, correspondentes a 22 M€ de fundo.

Em termos globais, em 2008, as dotações totais lançadas a concurso pelos diversos PO, nas áreas identificadas, distribuem-se da seguinte forma:

<sup>89</sup> Num domínio complementar ao das intervenções de defesa activa da costa, nomeadamente o de intervenções de valorização do litoral, destaca-se que, até ao final de 2008, foram aprovados pelos PO Regionais do Continente 36 projectos, correspondentes a 26,5 M€ de fundo.

<sup>90</sup> As intervenções de gestão directa activa de espécies e habitats foram ainda suplementadas em 2008 pelas intervenções de gestão activa indirecta, ou seja, de valorização de espécies e habitats (particularmente relevantes na medida em que a sustentabilidade da conservação da natureza e da biodiversidade depende de forma substancial do apoio ao desenvolvimento integrado de actividades humanas nas áreas objecto de estatuto de protecção especial), salientando-se que, neste domínio, até ao final de 2008 foram aprovados pelos PO Norte, Centro, Lisboa e PO Açores-FEDER 22 projectos correspondentes a 11,7 M€ de fundo.

**Figura 75: Dotação a concurso em tipologias de ambiente, até final de 2008**



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

No futuro próximo será relevante desenvolver a aposta do QREN em matéria ambiental, tendo em atenção os seguintes aspectos:

- (i) No que respeita ao combate à erosão costeira, reforçar a necessária articulação entre o QREN e os diversos domínios de políticas sectoriais que transcendem os mecanismos internos de governação e capacidade de intervenção do QREN, designadamente a regularidade das situações de ocupação do domínio público-marítimo, a implementação de mecanismos de salvaguarda das áreas de risco, a reavaliação da necessidade de intervenções “pesadas” de defesa costeira, o recuo da linha edificada, entre outras;
- (ii) No domínio do passivo ambiental, tendo em conta, por um lado, a limitada experiência de actuação neste domínio, e, por outro, o facto de se encontrarem bem definidos os locais de intervenção prioritária ao nível dos solos contaminados e as situações mais críticas ao nível das zonas mineiras<sup>91</sup>, ponderar se a opção pelo modo concurso será a mais adequada;
- (iii) No âmbito da protecção de espécies e habitats, é fundamental analisar as razões que justificam a reduzida expressão dos projectos de gestão activa directa (acções de gestão de espécies, habitats e ecossistemas), aferindo, em particular, se as intervenções do QREN e as do FEADER estão a produzir os efeitos de complementaridade desejados ou se, pelo contrário, são necessárias iniciativas adicionais de esclarecimento junto dos potenciais beneficiários;
- (iv) Ao nível dos RSU, e considerando que Portugal já atingiu um nível pleno de atendimento na recolha indiferenciada e no destino final, será importante manter a linha de exigência e selectividade dos projectos, subordinada à sua adequação aos objectivos delineados de reforço da capacidade instalada de tratamento mecânico e biológico para a fracção da recolha indiferenciada e da capacidade instalada de valorização orgânica.

<sup>91</sup> Acresce ainda que, neste âmbito, foi concessionado o exercício de recuperação ambiental das áreas mineiras degradadas à Empresa de Desenvolvimento Mineiro, S.A. (EDM).

### 3.4.9 Aumentar a eficiência da governação

A melhoria da eficiência da governação constitui uma das cinco prioridades estratégicas do QREN e uma das principais prioridades em matéria de opções estratégicas de desenvolvimento a nível nacional (GOP, PNACE 2005-2008/Plano Nacional de Reforma 2008-2010, Plano Tecnológico, SIMPLEX), enquanto factor chave para a redução dos custos de contexto e a criação de uma envolvente favorável à competitividade do país. Neste contexto, a modernização, a qualificação e a eficiência da AP assumem um papel central, em articulação com a própria reorganização do sector público e, em especial, da Administração Central do Estado (Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado - PRACE).

O aumento da eficiência da governação no âmbito do QREN privilegia, através de intervenções transversais aos PO relevantes, os objectivos de modernizar as instituições públicas e de promover a eficiência e a qualidade dos grandes sistemas sociais e colectivos, nomeadamente os sistemas de ensino, de saúde e de protecção social, bem como os relativos à justiça, à segurança pública e à administração fiscal. Compreende, ainda, a melhoria dos procedimentos administrativos, de modo a aumentar a sua eficácia e eficiência, reduzir os custos públicos de contexto para as empresas e facilitar o quotidiano dos cidadãos<sup>92</sup>.

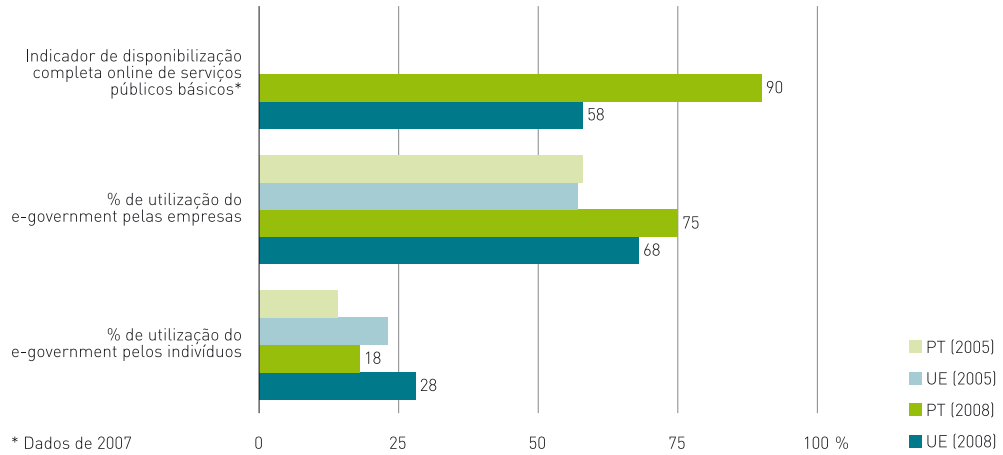
Neste contexto, Portugal tem vindo a acompanhar o movimento generalizado de reformas do Estado que se encontra em desenvolvimento na grande maioria dos países europeus. Estas mudanças têm-se traduzido numa crescente pressão, sobre o Estado e sobre as instituições públicas, no sentido de concretizar significativas alterações nas suas responsabilidades e na forma como são exercidas. No diagnóstico realizado no documento de orientação do QREN, foram salientadas duas situações distintas:

- (i) Por um lado, na dimensão da **prestação de serviços e correspondente simplificação e desmaterialização de procedimentos externos e internos**, Portugal tem registado uma evolução francamente positiva, colocando o seu desempenho acima da média europeia, em particular nos indicadores associados ao governo electrónico e à prestação de serviços públicos avançados com recurso às TIC;

A disponibilização completa de serviços públicos básicos *online* atingia, em 2007, os 90% que comparavam com os 58% de média europeia. Este esforço implicou uma adaptação dos recursos humanos às novas ferramentas postas à sua disposição. Este forte impulso na utilização de TIC, verificado ainda antes do actual período de programação, pode justificar a diminuição, entre 2005 e 2008, do número de trabalhadores da Administração Pública Central e das Câmaras Municipais que frequentaram acções de formação em TIC, a par do aumento das acções de formação à distância (*e-learning*). Em 2008, a percentagem de empresas que, em Portugal, utilizava o governo electrónico era superior à média europeia: 75% em Portugal contra 68% na UE. No caso de Portugal, verificou-se um aumento de 17% no número de empresas que utilizavam estas funcionalidades. Apenas a utilização pelos indivíduos era inferior à média europeia;

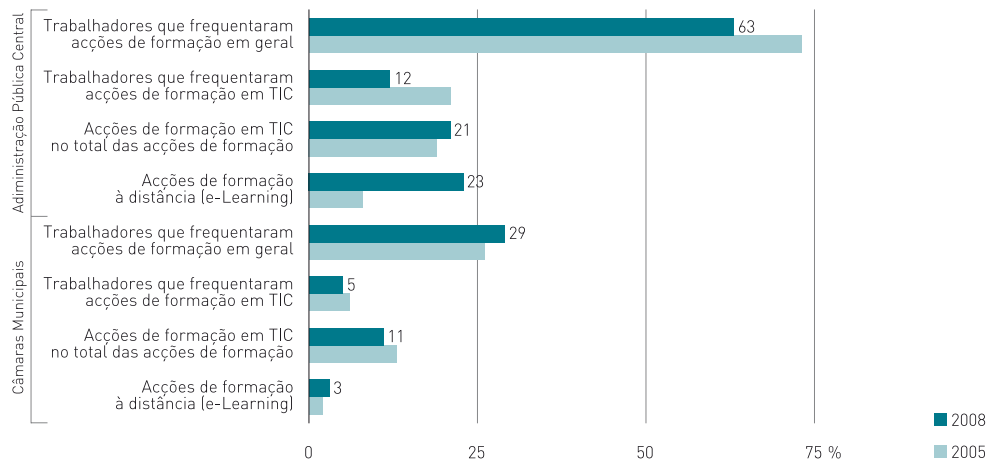
92 O balanço da actuação dos fundos estruturais no anterior período 2000-2006 (avaliação intercalar do QCA III e respectiva actualização) veio reconhecer os impactos das intervenções apoiadas neste domínio, nomeadamente em matéria de sociedade da informação, com potencial contributo para o processo de modernização da Administração Pública. No entanto, assinalou insuficiências na articulação entre programas, considerando prioritário fixar esse projecto de modernização enquanto plataforma de coordenação estratégica envolvendo os diferentes PO (PO Administração Pública, PO AP, lançado em 2005, em associação com a reprogramação do Programa Operacional da Sociedade da Informação, PO SI, e o Programa Operacional da Ciência e Inovação, PO CI) e as principais entidades responsáveis pela sua dinamização (em particular UCMA e UMIC).

Figura 76: Indicadores de disponibilização e utilização do governo electrónico



Fonte: Eurostat e UMIC

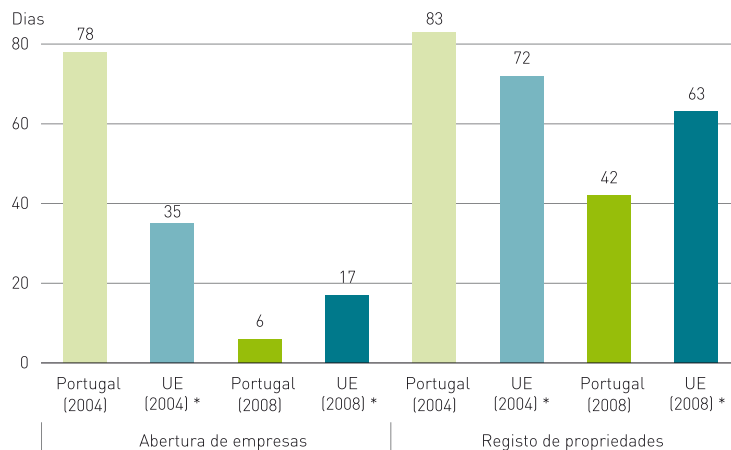
Figura 77: Indicadores de formação de Recursos Humanos em TIC



Fonte: UMIC, A Sociedade da Informação em Portugal 2008

- (ii) Por outro lado, o documento do QREN apontou ainda constrangimentos relacionados com a necessidade de proceder a **transformações estruturais no modelo de governação das instituições públicas**, de modo a permitir assegurar uma resposta eficaz e eficiente às crescentes responsabilidades e solicitações que têm de assegurar, sobretudo nos domínios dos grandes sistemas colectivos, como sejam a saúde, a protecção social, a educação e a justiça. O PRACE, iniciado em 2006 e concluído em 2007, teve particular incidência sobre alguns destes constrangimentos, consagrando não só um novo modelo de organização dos serviços centrais dos ministérios, como também uma reorganização dos serviços locais de acção desconcentrada do Estado, nomeadamente através da reorganização da rede escolar do 1º CEB e da reestruturação da rede de cuidados primários e cuidados hospitalares, com a reconfiguração dos centros de saúde e a criação das Unidades de Saúde Familiares (USF). Desde 2006, também o SIMPLEX tem vindo a incluir medidas de facilitação do quotidiano dos cidadãos, de diminuição dos custos públicos de contexto para as empresas e de melhoria da eficiência dos serviços públicos. No sector da justiça, e após um pico do número de processos pendentes em tribunais de 1ª instância atingido em 2005, registaram-se 3 anos consecutivos de redução nesse número.

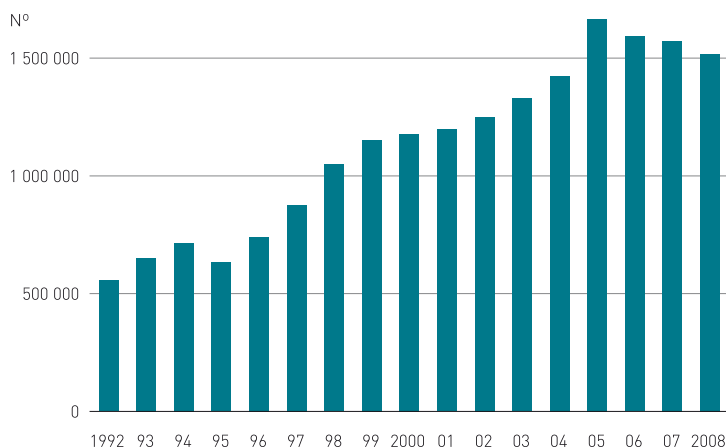
**Figura 78: N° de dias necessários para abertura de uma empresa e para registo de propriedades**



Fonte: Banco Mundial, Doing Business

\* O valor para a UE foi obtido através do cálculo da média simples dos dias necessários para cada procedimento em 24 dos Estados-Membros (excluindo, por falta de informação, Chipre, Luxemburgo e Malta).

**Figura 79: Evolução do volume de processos pendentes nos tribunais judiciais de 1ª Instância**



Fonte: DGPJ

Face à evolução do quadro de diagnóstico, a opção tomada pelo QREN de privilegiar operações nos domínios de qualificação e simplificação do atendimento dos serviços públicos, racionalização dos modelos de organização e gestão e administração em rede (Sistema de Apoios à Modernização Administrativa, SAMA), bem como da qualificação dos profissionais da Administração Pública Central e Local (em particular os envolvidos em processos de modernização administrativa) mantém-se pertinente.

O QREN contempla um conjunto de medidas que permite dar uma resposta estruturada aos principais constrangimentos existentes no plano da eficiência da governação, articuladamente com outros instrumentos de política que estão no terreno. Com efeito, o conjunto de acções públicas previstas no âmbito do Plano Nacional de Reforma e de outras iniciativas para a modernização administrativa não se esgota nas dimensões abrangidas pelo QREN, assumindo um enquadramento estratégico comum, concretizado, designadamente, nas GOP e no programa transversal de modernização SIMPLEX. Cabe realçar, neste contexto, o papel conferido às TIC numa perspectiva

transversal de aplicação às alterações processuais, organizacionais e regulamentares que constituem campos de intervenção da reforma e da modernização administrativas<sup>93</sup>.

Do ponto de vista dos objectivos de política, na prossecução da prioridade de aumentar a eficiência da governação, o contributo do QREN é dirigido a seis áreas fundamentais: i) reforçar a proximidade com os cidadãos e as empresas, organizando a oferta de forma integrada e desenvolvendo lógicas de balcão único; ii) facilitar a vida a cidadãos e empresas, desburocratizando e simplificando procedimentos administrativos; iii) reforçar a AP electrónica; iv) modernizar e racionalizar a gestão, flexibilizar modos de funcionamento e qualificar processos e serviços; v) qualificar os recursos humanos para a modernização administrativa; e, ainda, vi) reduzir custos públicos de contexto pela melhoria do quadro regulamentar e das instâncias de regulação. Naturalmente, a intensificação do uso das TIC representa, também aqui, um objectivo que se associa horizontalmente à concretização dos restantes.

As diferentes operações apoiadas, no respeitante à dimensão de **modernização da Administração Pública**, encontram-se repartidas pelos vários PO: no PO FC estão incluídas as operações directamente associadas à Administração Central (integrando acções desenvolvidas por este nível de Administração e cujos efeitos se repercutem na Administração Local); nos PO Regionais do Continente e nos PO FEDER das Regiões Autónomas, estão incluídas as operações directamente associadas à Administração Local, à Administração Central Desconcentrada ou à Administração Regional; no PO PH e nos PO FSE das Regiões Autónomas integra-se a componente de qualificação da AP, seja Central, Regional ou Local.

Neste contexto, em 2008 foram aprovadas 122 candidaturas (de um total de 314 candidaturas apresentadas) relativas ao primeiro concurso SAMA (50 no PO FC e 72 nos PO Regionais), que abrangeram 3 tipologias de intervenção – organização e integração transversal de serviços e de informação, numa lógica de balcão único; reengenharia e desmaterialização nos processos; e desenvolvimento dos mecanismos de interoperabilidade entre sistemas de informação. De sublinhar a diferença entre o montante FEDER a concurso de 68,2 M€ e a dotação FEDER aprovada, substancialmente superior, de 82,5 M€.

Quanto à **distribuição regional do SAMA**, destaca-se a região de Lisboa com 62,5% do FEDER aprovado, ou seja, 51,6 M€ (correspondente a 79 candidaturas), o que resulta do facto de grande parte dos projectos que visam a modernização da Administração Pública Central se concentrar na região Lisboa, onde se localiza a maioria das entidades e dos serviços deste sector, não obstante a difusão dos efeitos destes projectos por todo o território nacional. Do restante FEDER aprovado, foram afectos às regiões do objectivo Convergência 36,8% (30,3 M€), sendo 12,5% para o Norte (10,3 M€ e 28 candidaturas), 5,2% para o Centro (4,3 M€ e 6 candidaturas), 0,4% para o Alentejo (0,35 M€ e 3 candidaturas). Ao Algarve couberam os restantes 0,7%, respeitantes a 5 candidaturas e 0,48 M€ de FEDER.

Também nas Regiões Autónomas foram aprovadas 3 candidaturas em 2008 para a melhoria da eficiência administrativa, destacando-se, na R. A. Açores, a Modernização e Informatização dos Postos de Atendimento, no âmbito da Rede Integrada de Apoio ao Cidadão (RIAC), projecto que visa ampliar o número de postos de atendimento existentes de forma a abranger todos os cidadãos residentes nesta região, correspondendo a uma dotação de 1,95 M€ de FEDER.

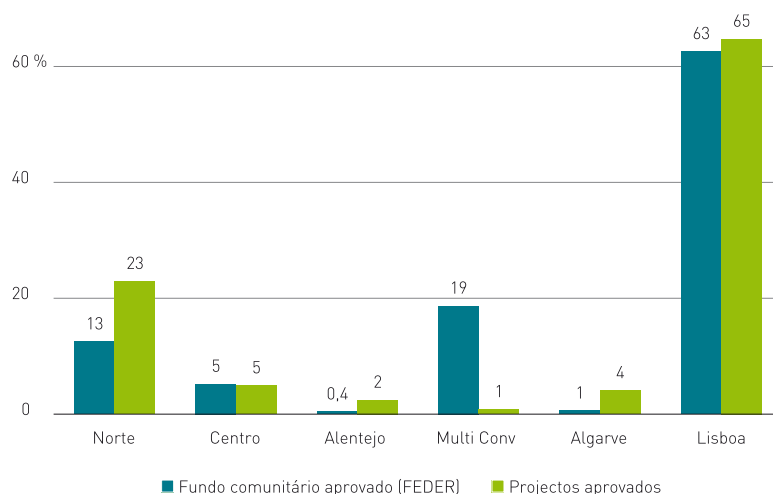
93 Cabe evidenciar o protagonismo assumido pelas intervenções co-financiadas (QCA III, QREN, em conjugação com os demais instrumentos, designadamente os legislativos) entre os principais domínios que têm caracterizado o esforço da política pública para a promoção da eficiência governativa e a redução dos custos de contexto, realçando-se aqui: o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado, PRACE (onde relevam as acções financiadas pelo QCA III/PO AP); o aumento das qualificações e da formação; a implementação de serviços partilhados; o desenvolvimento de soluções "balcão único"; os Planos Tecnológicos sectoriais (saúde, justiça, educação); as medidas no âmbito do denominado SIMPLEX autárquico; e as medidas transversais nos domínios da desmaterialização e da Administração Pública electrónica.

Ao segundo concurso SAMA foram apresentadas 97 candidaturas (91 no PO FC e 6 no PO Alentejo), sem decisão no ano de 2008.

Ainda no âmbito do SAMA, e no ano de 2008, há a considerar 4 convites públicos dirigidos à Agência para a Modernização Administrativa (AMA), como beneficiária única destas operações, sendo 1 no PO FC para operações globais (em fase de recepção de candidaturas no final do ano) e os outros 3 nos PO Norte, Centro e Alentejo, para a apresentação de candidaturas orientadas para projectos de expansão e reorganização da rede nacional de Lojas do Cidadão e Empresas. Na sequência destes convites foi aprovada no PO Centro a Loja do Cidadão de Esmoriz, com um investimento de 254 mil € e foi apresentado, no PO Alentejo, o Programa de Acção para a Rede de Expansão de Lojas do Cidadão de 2ª Geração na Região Alentejo, com um investimento de 4,4 M€ para um total de 6 Lojas (4 de pequena dimensão, 1 de média dimensão e 1 de grande dimensão).

Em 2008 foram também aprovados 34 projectos dirigidos à **qualificação dos profissionais da Administração Pública Central (7) e Local (27)**, no âmbito das tipologias do eixo 3 do PO PH, que têm como destinatários os funcionários activos afectos aos organismos e serviços da Administração Pública Central e Local com sede no Continente. Nestas acções de formação dos profissionais do sector associadas a processos de modernização e desenvolvimento organizacional, foram abrangidos 10 868 formandos, 5 900 dos quais da Administração Central e 4 968 da Administração Local. Em termos da distribuição regional, 25 projectos localizaram-se nas regiões do objectivo Convergência (Norte, Centro e Alentejo) com 7 579 abrangidos (2 974 da Administração Central e 4 605 da Administração Local), 6 em Lisboa com 3 166 abrangidos (2 926 da Administração Central e 190 da Administração Local) e 3 no Algarve com 173 abrangidos (apenas com formação na Administração Pública Local). Também no PO Madeira-FSE foram aprovados 18 projectos dirigidos à formação profissional da Administração Pública Regional.

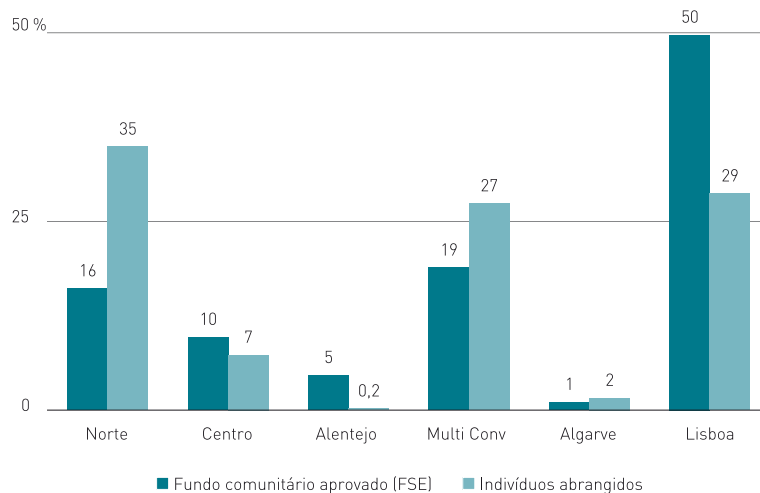
**Figura 80: Distribuição regional das operações aprovadas no âmbito do SAMA, 2008**



Fonte: Sistema de Monitorização QREN



**Figura 81: Distribuição regional das operações de qualificação dos profissionais da Administração Pública, 2008**



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Nota: A informação do multi-regional Convergência respeita exclusivamente a formação no âmbito da Administração Central

De salientar ainda que no PO PH são prioritários os projectos de formação apresentados no âmbito do PRACE e do SIMPLEX, que visam o reforço de funções de proximidade dos serviços públicos aos cidadãos, através de processos de desconcentração/descentralização, do desenvolvimento de novos canais e da prestação de serviços numa lógica de serviços partilhados, bem como os projectos de formação que promovam o desenvolvimento de competências indispensáveis ao processo de descentralização administrativa.

Em termos de balanço, pode afirmar-se que todos os níveis da AP têm vindo a informatizar os seus serviços e a investir na reengenharia de processos, com o objectivo de desmaterializar, agilizar e simplificar o relacionamento entre os organismos e, principalmente, entre o Estado e os cidadãos e entre o Estado e as empresas, assegurando a continuidade do investimento que tem vindo a ser feito nesta área. Foram concretizadas, em todos os PO, intervenções no âmbito da modernização administrativa, complementada com a qualificação dos recursos humanos da AP. Em matéria de qualificações profissionais foram despendidos, em 2008, cerca de 2 M€ na qualificação e na aquisição de novas competências específicas, que permitirão o reforço da informatização dos serviços e *back-offices*.

A AMA é o organismo intermédio do PO FC para o eixo 4 (Administração Pública Eficiente e de Qualidade), sendo beneficiária única das operações globais do SAMA, do PO FC, e a responsável, nos PO Regionais do Continente, pelas operações relativas a projectos de expansão e reorganização da rede nacional de Lojas do Cidadão e Empresas.

Face à complementaridade das intervenções na área da formação da AP no âmbito do PO PH e dos PO FC e PO Regionais, persiste ainda a necessidade de um reforço da articulação entre estes PO, no sentido de garantir uma efectiva consistência das acções e dos apoios passíveis de ser concedidos em cada um deles.

### 3.4.10 Promover a cooperação institucional

A cooperação institucional consiste no estabelecimento de parcerias ou entendimentos conjuntos entre actores diversos (públicos-privados, públicos-públicos e privados-privados), onde determinados recursos, competências e/ou opções estratégicas são partilhados com vista à optimização dos resultados e com retorno para todos os intervenientes no âmbito de um determinado contexto (redes formais ou informais). Estas estratégias conjuntas permitem aos actores envolvidos beneficiar de um conjunto de vantagens ou oportunidades que se podem sintetizar no seguinte:

- **Obtenção de escala e ganhos de eficiência**, isto é, obtenção de dimensão crítica para a realização de todas as actividades (produtivas, tecnológicas, comerciais, administrativas e de governação), com consequentes efeitos em termos de escala e aglomeração, elemento particularmente relevante na cooperação empresarial (sem pôr em causa a concorrência essencial à eficiência dos mercados<sup>94</sup>) e na escala territorial de alguns investimentos públicos;
- **Mobilização de conhecimento e competências**, com promoção da aprendizagem colectiva e da capacidade de geração, assimilação, partilha e transferência de conhecimento entre os vários actores (com consequente acesso a redes mais alargadas de informação e conhecimento);
- **Partilha de riscos**, através da optimização de recursos pela complementaridade de activos e experiências, pela exploração de competências específicas e pela aposta conjunta em projectos com um maior grau de risco e incerteza.

Destes três factores críticos da cooperação institucional, resulta um outro, transversal e relacionado com a eficácia das políticas públicas. De facto, a cooperação institucional potencia experiências inovadoras de governança, baseadas em parcerias entre o governo central, as autoridades públicas regionais e locais, o sector privado e as organizações da sociedade civil, com maior partilha de recursos e responsabilidades. Alarga, assim, o processo de tomada de decisão a novos actores da parceria, que possuem uma legitimidade própria sobre o seu papel e responsabilidade na governança.

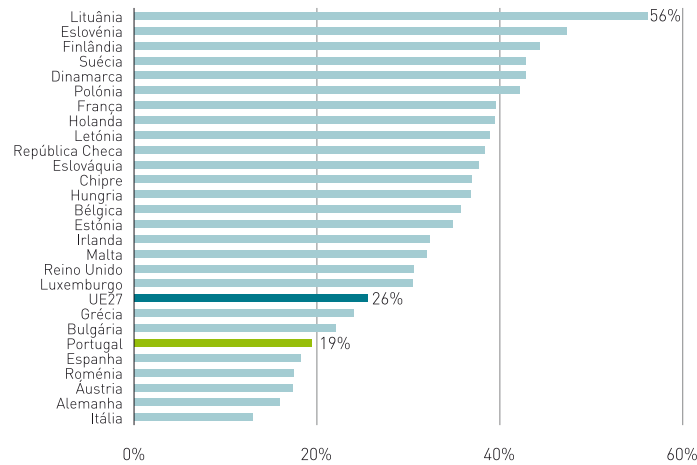
Apesar das inquestionáveis vantagens da cooperação institucional, esta forma de relacionamento entre actores encerra riscos ou constrangimentos resultantes de: dificuldades na conjugação de interesses, na adequação de comportamentos e na criação de relações de confiança mútua entre os parceiros; geração de conflitos entre actores (em virtude de factores como as diferenças organizacionais e de interesses entre parceiros ou das dificuldades de definição clara dos direitos e obrigações).

Em Portugal, as experiências de cooperação institucional têm sido exíguas, em comparação com a realidade verificada noutros países europeus. É ainda elevado o atomismo institucional e a insuficiente confiança entre actores na partilha de soluções conjuntas para os mesmos problemas. Esta situação é particularmente expressiva na cooperação no tecido empresarial, o que fragiliza a capacidade de inovar e o potencial de desenvolvimento e crescimento, sobretudo das PME<sup>95</sup>.

<sup>94</sup> Releva nesta ideia o conceito de cooptação, ou seja, cooperação entre actores não raras vezes competidores. Ao nível empresarial, não obstante a concorrência ser um elemento catalisador das economias de mercado, a cooperação assume-se como relevante na escala de operações, por exemplo, de internacionalização ou investigação/ inovação. Ao nível da intervenção pública, embora exista concorrência no domínio da oferta de vantagens na atractividade de população e actividades (e.g. bens públicos e impostos), a cooperação justifica-se no respeito por economias de escala obtidas pela dimensão optimizada dos serviços públicos em relação aos utentes potencialmente abrangidos.

<sup>95</sup> Ver a propósito, por exemplo, os estudos "Cooperação Interorganizacional – das Trajectórias às Redes" (Inofor, 2002) e "Governança Regional e Gestão das Intervenções Financiadas pelos fundos estruturais" (José Reis, 2005).

**Figura 82: Proporção de empresas com actividades de cooperação no total de empresas inovadoras, 2002-2004**



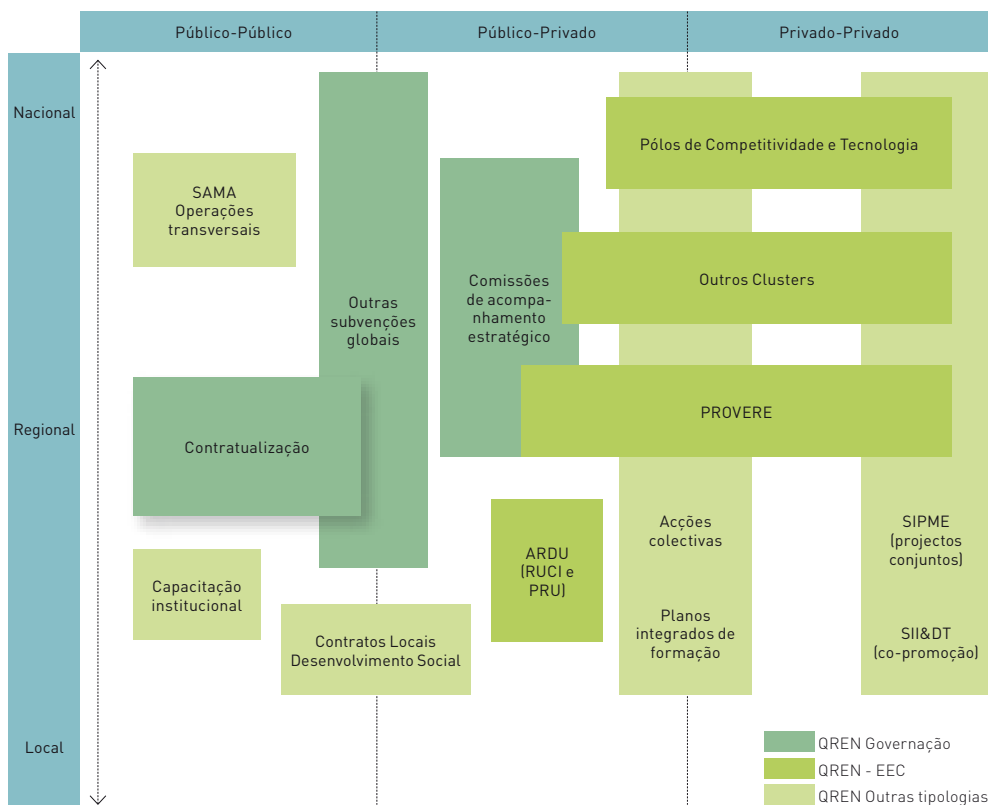
Fonte: Fourth Community Innovation Surveys (CIS).

No documento do QREN são identificados alguns factores que têm comprometido o efectivo desenvolvimento da cooperação e de acções integradas de natureza transversal em áreas-chave para a competitividade. Entre esses factores destacam-se: i) incipiente desenvolvimento da cooperação territorial de âmbito supra-municipal na programação e gestão de infra-estruturas e equipamentos, num quadro de desadequação dos padrões de localização de investimentos em função da distribuição de população e actividades económicas; ii) estruturas organizacionais das entidades públicas eminentemente reactivas, com abordagens parcelares de curto prazo e elevados níveis de rigidez organizacional e de hierarquização; iii) insuficiente recurso a modelos de parceria público-privado, ainda centrados em domínios muito específicos, o que exige um melhor enquadramento que garanta o alinhamento estratégico dos investimentos públicos com o potencial indutor de futuros investimentos privados; iv) necessidade de reforço da clusterização em domínios-chave do tecido económico e das redes de interacção e cooperação empresarial.

Ainda em relação ao diagnóstico que sustenta o QREN, permanecem indícios de que a situação não se alterou substancialmente nos últimos anos. Apesar do desenvolvimento de políticas públicas orientadas para a cooperação institucional, a complexidade de processos envolvidos, a necessidade de alteração de culturas organizacionais e institucionais e a consequente morosidade na obtenção de resultados não deixam antever uma imediata alteração. A conjuntura económica menos favorável poderá também, paradoxalmente, assumir-se como um constrangimento adicional à obtenção dos resultados pretendidos. Se é inquestionável que a necessidade de cooperação ganha acuidade em contextos adversos, também não pode ser ignorado que os constrangimentos de tempo associados à actual conjuntura podem comprometer o desenvolvimento das melhores soluções de parcerias genuínas.

Determinadas políticas públicas têm sido preconizadas com o objectivo de promover a cooperação institucional em Portugal. As políticas públicas a seguir abordadas correspondem a instrumentos integrados no QREN que tiveram efectiva implementação até final de 2008, mais na óptica de modelos de implementação cruciais na dinamização e agilização da cooperação entre actores de diversas naturezas institucionais e não tanto do objectivo último de cada uma individualmente considerada.

Figura 83: Instrumentos de política para cooperação institucional no âmbito do QREN



Ao nível da **governação do QREN e dos respectivos PO** destaca-se a introdução de fóruns inovadores de concertação estratégica - as Comissões de Aconselhamento Estratégico (CAE)<sup>96</sup>, bem como para a adopção, de uma forma mais abrangente, do mecanismo de delegação de competências de gestão em organismos intermédios, possibilidade prevista na legislação comunitária. A delegação de competências (com ou sem subvenção global) foi já efectuada com uma diversidade de entidades públicas e privadas sem fins lucrativos, tais como institutos públicos, direcções gerais, associações de municípios, associações e confederações sectoriais, organizações não governamentais, etc., tendo sempre por base contratos que formalizem as responsabilidades de ambas as partes.

Assume especial relevância a **contratualização dos PO Regionais com associações de municípios** baseadas nas unidades geográficas NUTS III, adoptada no modelo de governação do QREN e dos PO como uma opção estratégica. Esta forma de cooperação institucional procura fomentar uma abordagem integrada das intervenções de desenvolvimento territorial, apelando à cooperação entre municípios, enquanto actores-chave do desenvolvimento. Foram assinados, em Dezembro de 2008, contratos de delegação de competências com 22 Associações de Municípios das regiões do objectivo Convergência do Continente (Norte, Centro e Alentejo), que cobrem na íntegra o território-alvo destes PO. Os contratos celebrados com as Associações de Municípios envolvem 1,4 mil M€ de fundo, valor correspondente a 26,5% da dotação FEDER total dos PO em causa, repartido da seguinte forma: PO Norte 675,6 M€ (25% do PO), PO Centro 469,1 M€ (27,5% do PO) e PO Alentejo 255,9 M€ (29,5% do PO). Para além destes contratos, de realçar também o contrato

<sup>96</sup> As CAE são responsáveis pelo aconselhamento estratégico da execução dos PO Temáticos e de cada um dos PO Regionais do Continente, procurando promover a concertação regional no âmbito do desenvolvimento económico, social e territorial em cada região, pela participação de membros do Governo e da Administração Pública Regional e Local, bem como instituições do ensino superior, associações empresariais, sindicais e de municípios.

de delegação de competências, sem subvenção global, entre a Autoridade de Gestão do PO Lisboa e a Área Metropolitana de Lisboa (AML), bem como entre a Autoridade de Gestão do PO Algarve e a Comunidade Inter-Municipal do Algarve, efectuados em Fevereiro e Maio de 2009, respectivamente. Durante o primeiro semestre de 2009, as Associações de Municípios das três regiões do objectivo Convergência do Continente, colocaram a concurso 461 M€ de FEDER, ou seja, 1/4 das verbas contratualizadas para todo o período 2007-2013 (esta proporção foi mais elevada na região Alentejo, 43%, seguida da região Centro, 38%, e da região Norte, 25%).

No âmbito do QREN, em 2008, deu-se início a um processo de **promoção da clusterização** da economia portuguesa<sup>97</sup> baseado no convite à apresentação de candidaturas ao reconhecimento formal de **Estratégias de Eficiência Colectiva (EEC)**. Este novo instrumento de política pública baseia-se nas seguintes tipologias, cada uma com objectivos específicos:

- (i) Pólos de Competitividade e Tecnologia - tipologia de incentivo à criação de redes de inovação, traduzidas em parcerias integradas por empresas e instituições de suporte relevantes, nomeadamente instituições de I&DT, de ensino superior e de formação profissional, que partilhem uma visão estratégica baseada em actividades inovadoras e direccionada para o desenvolvimento de projectos de elevada intensidade tecnológica e com forte orientação e visibilidade internacional;
- (ii) Outros Clusters - tipologia orientada para a criação e desenvolvimento de parcerias de vocação essencialmente nacional entre empresas ou grupo de empresas com estabelecimentos de ensino e formação, entidades do SCT, entidades do sistema financeiro, autarquias, associações de municípios ou outros agentes relevantes;
- (iii) Programas de Valorização Económica de Recursos Endógenos (PROVERE) - tipologia vocacionada para o fomento de parcerias valorizadoras dos recursos singulares dos territórios de baixa densidade, alargando a respectiva base de competências técnico-profissionais, incentivando a implantação local de empresas e instituições e optimizando a afectação de competências e recursos criativos nestes territórios;
- (iv) Acções de Regeneração e Desenvolvimento Urbano (ARDU) - tipologia de EEC orientada para a dinamização da renovação económica urbana, através da relocalização ou reordenamento de actividades económicas e da revitalização da actividade económica em centros urbanos.

Em Julho de 2008 foi aberto o concurso para apresentação de candidaturas ao reconhecimento formal de EEC – PCT e Outros Clusters, tendo sido recepcionadas e aceites 30 candidaturas: 12 candidaturas a PCT e 18 candidaturas a Outros Clusters. Para além destas candidaturas foi apresentada uma outra EEC para o sector do turismo (PCT do Turismo), através do modelo de convite prévio. Em Janeiro de 2009 foram reconhecidas 19 EEC-Clusters (11 PCT e 8 Outros Clusters), embora de forma condicionada devido à necessidade de amadurecimento das propostas de programas de acção apresentados pelos promotores, processo que terminou em Julho de 2009, com o reconhecimento formal de 11 PCT e 8 Outros Clusters. Estas EEC reconhecidas centradas num investimento elegível na ordem dos 2 mil M€, do qual cerca de 1/4 em projectos-âncora, envolvem mais de meio milhar de actores, maioritariamente empresas, mas também, e em estreita articulação, entidades do SCT e de formação, associações empresariais e outros agentes públicos.

<sup>97</sup> Outras iniciativas indutoras da clusterização da economia portuguesa foram desenvolvidas anteriormente. A temática dos clusters surgiu no discurso político e económico de Portugal durante a década de 90 do século XX, no seguimento do estudo *Construir Vantagens Competitivas em Portugal*, dirigido por Michael Porter e publicado em 1994. Foi retomada mais tarde no âmbito do Programa Integrado de Apoio à Inovação (PRÓINOV, em 2001), do Programa de Recuperação de Áreas e Sectores Deprimidos (PRASD, em 2003) e no âmbito do Programa Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego (PNACE, 2005).

**Quadro 18: Pólos de Competitividade e Tecnologia e Outros Clusters reconhecidos como EEC**

Pólos de Competitividade e Tecnologia (PCT)	Outros Clusters
PCT PRODUTECH - Pólo das tecnologias de produção	Agro-industrial do Centro
PCT Indústrias de base florestal	Agro-industrial do Ribatejo
PCT Agro-industrial	Conhecimento e economia do mar
PCT Energia	Habitat sustentável
PCT Engineering & Tooling	Indústrias criativas na região do Norte
PCT Indústrias de mobilidade	Mobiliário
PCT Indústrias de refinação, petroquímica e química industrial	Pedra natural
PCT Moda	Vinhos da região demarcada do Douro
PCT Saúde	
PCT TICE.PT - Tecnologias de informação, comunicação e electrónica	
PCT Turismo	

Também em 2008 foram lançados dois Avisos de Abertura de Concurso no âmbito da tipologia PROVERE. O primeiro em Julho, para apoio a acções preparatórias com vista à formulação de visões estratégicas, à elaboração dos respectivos planos integrados de desenvolvimento e ao estabelecimento das parcerias necessárias. O segundo, em Outubro, com vista ao reconhecimento formal de EEC PROVERE. No primeiro concurso, foram aprovadas 28 acções preparatórias para o conjunto das regiões abrangidas: Norte, Centro, Alentejo e Algarve, enquanto no segundo foram apresentadas 30 candidaturas para reconhecimento formal enquanto EEC PROVERE. Em Julho de 2009 foram reconhecidos formalmente 25 PROVERE (8 no Norte, 8 no Centro, 7 no Alentejo e 2 no Algarve), que apontam para um investimento elegível na ordem dos 5,6 mil M€, do qual 706 M€ em projectos-âncora, e que envolvem um número elevado de actores, apesar de neste caso ser menos expressiva, face aos PCT e Outros Clusters, a presença de actores empresariais e pertencentes ao SCT (destacando-se a presença de actores públicos locais).

**Quadro 19: PROVERE reconhecidos como EEC, por região**

Região	PROVERE
Norte	Alto Douro Vinhateiro
	Aquanatur - Complexo Termal do Alto Tâmega
	Inovarural
	Minholn
	Montemuro, Arda e Gralheira
	Paisagens Milenares do Douro Verde
	Rota do Românico do Vale do Sousa
Centro	Terra Fria Transmontana
	Aldeias Históricas - Valorização da Rede do Património Judaico
	Beira Baixa - Terra de Excelência
	Buy Nature - Turismo Sustentável em Áreas Classificadas
	Estâncias Termais da Região Centro
	Mercados do Tejo
	Rede de Aldeias de Xisto
Alentejo	Turismo e Património do Vale do Côa
	Villa Sicó
	Alentejo Litoral e Costa Vicentina - Reinventar e Descobrir, da Natureza à Cultura
	Ambinov - Soluções, Inovadoras em Ambiente, Resíduos e Energias Renováveis
	Cultura Avieira a Património Nacional
	InMotion - Alentejo, Turismo e Sustentabilidade
Algarve	Montado de Sobro e Cortiça
	Valorização dos Recursos Silvestres do Mediterrâneo - uma Estratégia para as Áreas de Baixa Densidade do Sul de Portugal
	Zona dos Mármore
	Algarve Sustentável
	Âncoras do Guadiana

O reconhecimento formal destas EEC, da responsabilidade do Governo, foi suportado num dossiê de análise das candidaturas que, tal como definido no Enquadramento das EEC, inclui diversas componentes de avaliação das mesmas (desde a valia estratégica à coerência do consórcio promotor até à razoabilidade financeira dos programas de acção), e que envolveu na sua elaboração diversas entidades públicas (e.g. Autoridades de Gestão dos PO, Observatório do QREN, entidades com responsabilidades de prossecução das políticas públicas na área da economia e do desenvolvimento regional) e peritos externos (co-presidentes da Comissão de Avaliação e peritos contratados especificamente para o efeito).

No domínio da tipologia ARDU, integram-se iniciativas conjuntas de base local no âmbito das PRU ou das RUCI, caracterizadas por um programa integrado de desenvolvimento urbano com os objectivos de requalificação ou revitalização das actividades económicas de comércio e serviços, criação de novas actividades económicas inovadoras e criativas e relocalização de actividades<sup>98</sup>. Estas iniciativas asseguram um processo estruturado e formal de cooperação entre entidades que se propõem elaborar e implementar um programa de acção comum de regeneração de uma área específica de uma dada cidade (no caso das PRU), ou uma parceria entre municípios, entidades públicas e entidades privadas que se propõem elaborar e implementar em comum um programa estratégico de desenvolvimento urbano, centrado nos factores territoriais de competitividade e inovação (no caso das RUCI).

Por último, como resposta aos constrangimentos em matéria de cooperação institucional, o QREN prevê **outros instrumentos indutores do surgimento de redes e de sinergias** e complementaridades de iniciativas e operações, que tiveram uma fraca implementação em 2008, com excepção das tipologias integradas no âmbito dos sistemas de incentivos às empresas.

- (i) As Acções Colectivas, instrumento de incentivo indirecto às empresas materializado em intervenções de carácter estruturante e sustentado que envolvem entidades públicas e privadas em torno de bens tendencialmente públicos, visando a promoção de factores de competitividade de finalidade colectiva;
- (ii) A Capacitação Institucional, instrumento que visa apoiar parcerias estratégicas e iniciativas inovadoras e de elevado efeito demonstrativo de promoção e capacitação das principais instituições regionais e locais, tendo em vista, entre outros aspectos, a cooperação inter-institucional e inter-regional;
- (iii) As Operações Globais e Transversais do SAMA, que consistem, respectivamente, em projectos integrados de grande dimensão e âmbito inter-ministerial e em projectos de co-promoção envolvendo pelo menos dois beneficiários;
- (iv) No âmbito dos Sistemas de Incentivos, as tipologias ou modalidades de investimento previstas que apelam à cooperação entre actores, nomeadamente: i) Projectos em co-promoção e projectos mobilizadores do SI I&DT, realizados em parceria entre empresas ou entre estas e entidades do SCT; ii) Vale I&DT (SI I&DT), concedido a PME para aquisição de serviços de I&DT a entidades do SCT qualificadas para o efeito, através da atribuição de um crédito junto destes organismos; iii) I&DT colectiva (SI I&DT), projectos de I&DT promovidos por associações empresariais que resultam da identificação de problemas e necessidades de I&DT partilhados por um conjunto significativo de empresas; iv) Projectos de investimento promovidos por empresas em cooperação (SI PME), apresentados por PME ou consórcio liderados por PME, que proponham desenvolver projectos de cooperação inter-empresarial; v) Projectos conjuntos (SI PME) promovidos por entidades públicas, associações empresariais ou entidades do SCT direccionados para a intervenção nas PME; vi) Projectos de investimento em inovação produtiva (SI Inovação), promovidos por empresas e realizados em cooperação; é ainda relevante

<sup>98</sup> Em termos de resultados, ver 3.4.7.

- a valorização atribuída à cooperação, designadamente através de majorações à taxa base de incentivo nos Sistemas de Incentivos à Investigação e Desenvolvimento Tecnológico (SI I&DT) e à Qualificação e Internacionalização de PME (SI PME);
- (v) O FSE, em termos de modalidades de acesso que fomentam o entendimento e a articulação entre os promotores e/ou beneficiários finais, prevê: i) candidaturas desenvolvidas em parceria, que consistem no envolvimento concertado de diversas entidades na concretização de um projecto, as quais se assumem como parceiras na prossecução de um objectivo comum e das acções que integram o projecto; ii) candidaturas integradas de formação, que se consubstanciam em conjuntos estruturados de acções de carácter formativo, promovidos e coordenados pelos parceiros sociais com assento na Comissão Permanente de Concertação Social, desde que realizadas por estes e/ou por organizações sectoriais e regionais suas associadas;
- (vi) A tipologia de intervenção relativa a Programas de Contratos Locais de Desenvolvimento Social, enquadrada no âmbito do PO PH (eixo 6 - Cidadania, Inclusão e Desenvolvimento Social). Constitui objectivo destes programas promover a inclusão social dos cidadãos, de forma multisectorial e integrada, através de acções a executar em parceria, de forma a combater a pobreza persistente e a exclusão social em territórios deprimidos. Os seus intervenientes são os municípios e entidades de direito privado sem fins lucrativos que actuem na área do desenvolvimento social, designadamente Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) e equiparadas, Misericórdias, Associações de Desenvolvimento Local (ADL), Organizações Não Governamentais (ONG) e cooperativas de solidariedade social.

Em síntese, a cooperação institucional constitui um elemento crucial na competitividade da economia e sociedade portuguesas. Tratando-se de um processo complexo, envolve um conjunto de factores críticos que devem merecer especial atenção nas fases de concepção, concretização e acompanhamento de intervenções. Entre estes factores destacam-se o tempo de maturação e a insistência e permanente acompanhamento, associados a formas inovadoras de governação, clusterização e partilha de responsabilidades e competências.

A análise de experiências passadas, nacionais e internacionais, alerta para o facto de muitas iniciativas orientadas para a cooperação institucional não resultarem no que seria expectável por não se verificar a insistência e tempo suficientes para a obtenção de resultados. Um dos principais factores críticos é, portanto, a natureza não imediata dos resultados da cooperação institucional. Este é um factor de risco pelos efeitos potenciais de desmobilização de actores, de descrença nas vantagens da cooperação e de enviesamento nas avaliações dos processos e resultados.

O actual contexto económico internacional atribui ainda maior importância ao factor tempo. Para alcançarem sucesso, os instrumentos de promoção da cooperação institucional desenvolvidos no âmbito do QREN necessitam de amadurecimento de resultados. Muitos dos actores envolvidos têm reduzida experiência de cooperação, pelo que se justifica a necessidade de adaptação a novas formas de organização e de trabalho em rede.

A cooperação é favorecida e potenciada pela acção voluntária dos agentes envolvidos em função das relações de confiança e sinergias indutoras de mais-valias inerentes aos processos de colaboração. Neste sentido, *processos bottom-up* conduzem ao entendimento e à maior sustentabilidade de parcerias e ao *empowerment* dos actores envolvidos.

O desafio lançado pelas EEC corresponde a este tipo de processos, ao induzir a qualificação da procura através do convite à apresentação de estratégias e programas de acção resultantes do



trabalho em rede de actores muito diversos de âmbito local, regional ou nacional. As EEC promovem uma estreita articulação entre as autoridades públicas responsáveis por esta política e os promotores de candidatura que, através de um processo de contínua interacção, permite o necessário amadurecimento das estratégias e respectivos programas de acção.

Também a contratualização representa um importante desafio ao nível da cooperação institucional e respectivos processos *bottom-up*, com o alargamento da atribuição de competências a organismos intermédios. Esta forma de governação promove uma maior articulação entre actores, com partilha de poderes, responsabilidades, competências e com mobilização em torno de uma visão estratégica comum para as políticas públicas e territórios de incidência.

As formas de cooperação institucional promovidas no âmbito do QREN devem ser encaradas não como um resultado mas como um processo de desenvolvimento de redes e visões inovadoras para os sectores e territórios envolvidos, sendo fundamental o efectivo e rigoroso acompanhamento das parcerias ao longo da concretização de projectos. Este aspecto representa um importante desafio às entidades da AP que terão a responsabilidade de acompanhamento das políticas preconizadas, bem como às entidades líderes responsáveis pela dinamização das redes criadas.

No contexto deste acompanhamento e articulação entre entidades responsáveis pela política pública e entidades responsáveis pela concretização de projectos, é necessário atentar ao dilema que se apresenta ao Estado no equilíbrio entre as suas funções de sinalização, mobilização e avaliação. De facto, as opções de mobilização de actores podem por vezes colidir com o indispensável distanciamento para a tomada de decisões associadas a iniciativas alternativas que lhe são apresentadas enquanto opções de desenvolvimento por actores exteriores à esfera pública e perante os quais deve garantir a independência.

A opção de sinalização de formas de cooperação institucional (através do apelo à apresentação de candidaturas em diversos concursos, por exemplo) poderá deixar ao Estado maior margem para o papel de avaliação das opções propostas pelos actores envolvidos na cooperação. Compromete, contudo, o seu grau de intervenção para garantir a maior proximidade das propostas às suas políticas de desenvolvimento. No entanto, muitas vezes o Estado necessita de se assumir como mobilizador, em virtude das dificuldades de mobilização dos actores em torno de projectos inovadores e visões comuns, frequentes em determinados sectores de actividade ou territórios. Desta situação, provêm desafios para a sua actuação no equilíbrio de intervenção enquanto avaliador de iniciativas, nas quais por vezes surge, simultaneamente, como sinalizador e mobilizador da cooperação institucional.

Os entendimentos de larga escala de actores constituem elementos de facilitação da governação ao permitir o alinhamento de visões e estratégias que, ancoradas em magnitudes mais favoráveis, aumentam o potencial de resultados objectivados. Não obstante, o sucesso das parcerias institucionais não tem uma relação directa com a dimensão da rede, pelo que o número de actores mobilizados é um aspecto positivo mas não determinante para a qualidade da cooperação institucional. O risco de fadiga institucional poderá desvirtuar os objectivos da cooperação, isto é, o excessivo número de actores poderá conduzir à atomização da estratégia, à prevalência da eficiência individual e à tendência para a menor governabilidade da rede, pela desmobilização associada a resultados menos positivos decorrentes da dificuldade de alinhamento de objectivos entre os actores.

Neste contexto, será imprescindível desenvolver processos de monitorização adequados a estas diversas medidas que promovem a cooperação institucional e que, não raras vezes, mobilizam em simultâneo os mesmos actores.

### 3.5 A dimensão territorial das intervenções apoiadas pelo QREN

A dimensão territorial das intervenções apoiadas pelo QREN espelha o desafio mais global que se coloca à territorialização das políticas públicas - o da concretização de um compromisso virtuoso entre subsidiariedade e coerência estratégica nacional.

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

No âmbito da implementação do QREN destacam-se dois instrumentos, enquanto domínios de inovação, no que respeita ao enquadramento territorial das intervenções: os **Programas Territoriais de Desenvolvimento** e as **Estratégias de Eficiência Colectiva (EEC) de base territorial**.

Os Programas Territoriais de Desenvolvimento traduzem o enquadramento estratégico necessário para a concretização das subvenções globais estabelecidas com os PO Regionais do Continente e as recém-criadas Associações de Municípios, espacialmente baseadas nas NUTS III. As EEC de base territorial, quer de cariz urbano (ARDU), quer dirigidas aos territórios de baixa densidade (PROVERE), constituem estratégias de desenvolvimento para determinados territórios, que encontram no QREN e nos seus PO suporte financeiro à concretização dos respectivos programas de acção. Estas iniciativas visam potenciar recursos específicos dos territórios e incentivar a mobilização e congregação dos actores relevantes em cada um deles<sup>99</sup>.

Deve ainda ser relevado nesta perspectiva, o processo de gestão dos Sistemas de Incentivos no Continente, que - no quadro da Comissão de Selecção única, resultante da articulação entre PO FC e PO Regionais do Continente - contempla a dimensão inovadora de incorporar a apreciação da mais-valia regional dos projectos, sem prejuízo da sua análise à luz das prioridades nacionais para a modernização do tecido empresarial.

Os primeiros tempos de implementação das inovações face ao QCA III acima descritas permitem, desde já, sublinhar vantagens inequívocas das mesmas, entre as quais se destacam: a maior participação dos actores mais próximos do terreno de aplicação das políticas num quadro de coerência a nível nacional; e o apoio dado pelo QREN, de uma forma integrada, à concretização de estratégias de desenvolvimento de cariz territorial. A relevância de tais vantagens não deve, contudo, impedir a ponderação regular de factores de aperfeiçoamento nas mesmas, nomeadamente nas seguintes vertentes: i) metodologias de quantificação da valia regional dos projectos de empresas candidatos aos Sistemas de Incentivos; ii) processo de acompanhamento da fase de concretização dos projectos integradas nos programas de acção das EEC aprovadas, procurando solucionar potenciais constrangimentos que possam surgir; iii) aproveitamento de potenciais inexplorados dos processos e dos resultados da construção dos Programas Territoriais de Desenvolvimento das Associações de Municípios; e iv) monitorização de proximidade da capacitação institucional das recém-criadas Associações de Municípios para desempenhar as funções de gestão do QREN que assumiram, no quadro dos padrões definidos para o sistema de gestão e controlo do QREN.

99 Ver 3.4.10.

Numa outra perspectiva, a aferição da **afecção regional dos recursos** disponibilizados pelos fundos estruturais e Fundo de Coesão constitui, também, um importante elemento de análise da territorialização das intervenções apoiadas pelo QREN: através dela pode analisar-se em que medida os recursos estão a ser canalizados de forma coerente e integrada para colmatar os défices estruturais dos diversos territórios, que são naturalmente distintos entre si, quer do ponto de vista das potencialidades que detêm e do tipo de constrangimentos com que se defrontam, quer da intensidade de que se revestem.

Dois aspectos relevantes devem, contudo, ser tidos em consideração. O primeiro é o facto de Portugal (e qualquer um dos restantes Estados-Membros da UE) não deter sobre esta matéria total autonomia de decisão, em virtude das restrições que decorrem do princípio da não transferência de verbas entre regiões objecto de diferentes objectivos da Política de Coesão<sup>100</sup>. O segundo é o facto de as intervenções apoiadas pelo QREN se concretizarem, em muitas situações, em articulação ou a par de outras intervenções, com fontes de financiamento de cariz nacional.

Tendo em conta o estágio de implementação do QREN, este primeiro exercício de aferição da afecção regional dos recursos disponibilizados pelos fundos estruturais e Fundo de Coesão desenvolve-se a partir da informação relativa ao universo de candidaturas aprovadas, não sendo por agora possível produzir inferências sobre a distribuição regional dos investimentos, com base em dados de execução financeira ou de realizações físicas.

Consequência directa da definição dos envelopes financeiros regionais da Política de Coesão, 90% dos fundos comunitários aprovados até final de 2008 concentraram-se nas regiões do objectivo Convergência (Norte, Centro, Alentejo e R. A. Açores)<sup>101</sup>. A proporção das restantes regiões assume uma expressão pouco significativa: Lisboa com 4%, R. A. Madeira e Algarve com 2% cada. A análise das intensidades regionais de apoio inerente ao volume de aprovações registado até final de 2008 revela, igualmente, o reduzido valor das capitações de fundos aprovados nas regiões fora do objectivo Convergência.

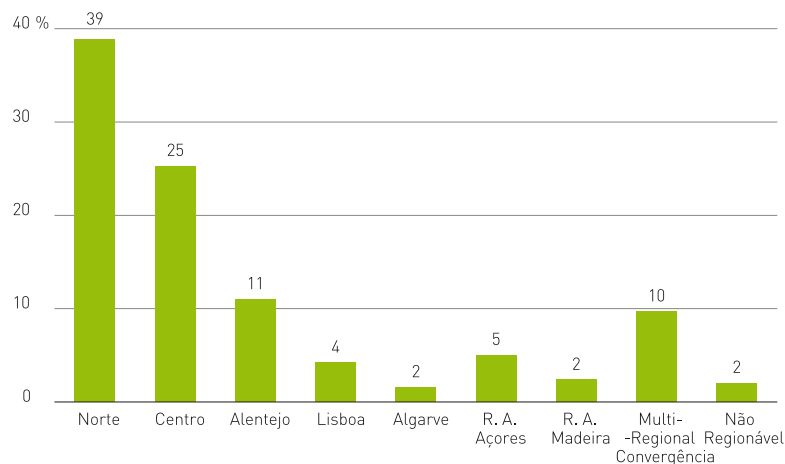
A R. A. Açores, no contexto das regiões do objectivo Convergência, registou o valor mais elevado no que respeita à intensidade de apoio inerente ao volume de aprovações, com a diferença face às restantes regiões a ser atenuada quando se ventila aquele indicador pela área (e não pela população). Contudo, nenhum destes denominadores – população e área – capta a questão específica associada à necessidade de um maior volume de investimento público nesta região, que deriva da configuração do arquipélago (e.g. transporte inter-ilhas e garantia de níveis de serviço à população independente da dimensão da procura).

De entre as regiões do objectivo Convergência do Continente, o Alentejo regista o maior volume de fundos aprovados *per capita*, o que deriva, sobretudo, das especificidades do investimento público associado a regiões com padrão de povoamento difuso, tal como espelha a inversão de posições quando se analisa o rácio de aprovações por área.

<sup>100</sup> Relembre-se que as perspectivas financeiras da UE determinam, no caso da Política de Coesão, envelopes financeiros fixados ao nível dos objectivos da Política, tendo como única excepção a aplicação do FC, que é de âmbito nacional. Assim, tendo Portugal regiões em todos os objectivos e regimes transitórios (Convergência e *Phasing out*, Competitividade Regional e Emprego e *Phasing in*), depara-se com montantes de apoio previamente fixados para três das sete regiões NUTS II de Portugal, Lisboa (a única região do objectivo Competitividade Regional e Emprego), Algarve (a única região *Phasing out* do objectivo Convergência) e Madeira (a única região *Phasing in* do objectivo Competitividade Regional e Emprego).

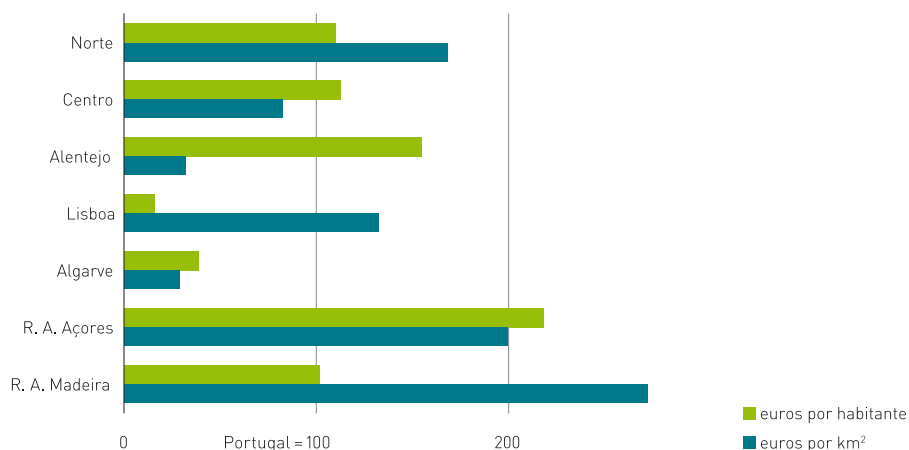
<sup>101</sup> Note-se que 2% do fundo aprovado não é passível de regionalização. Intervenções no domínio da Protecção Civil, como sejam a constituição da Reserva Nacional de Emergência e Equipamento Operacional ou o Sistema Integrado das Redes de Emergência e Segurança de Portugal (SIRESP), são exemplos dessas intervenções não regionalizáveis.

Figura 84: Distribuição regional dos fundos comprometidos, até final de 2008



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Figura 85: Intensidades regionais de apoio inerentes aos fundos comprometidos, até final de 2008



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

A análise da distribuição dos fundos comprometidos até final de 2008 nas três regiões do objectivo Convergência do Continente permite concluir o seguinte:

- Peso da região Norte mais expressivo nas intervenções do PO PH devido, sobretudo, a uma maior concentração relativa de apoios no âmbito da formação, quer seja de dupla certificação (eixos 1 e 2), quer seja formação para a gestão e aperfeiçoamento profissional (eixo 3), o que é consistente com a situação específica desta região em matéria de qualificações da sua população;
- Uma análise mais fina da territorialização do volume de aprovações do PO PH permite ainda observar uma preponderância relativa da região Centro nas intervenções associadas à formação de adultos (eixo 2 e 3) e integradas no eixo 6 - Cidadania, inclusão e desenvolvimento social, bem como a importância relativa na região Alentejo das intervenções no âmbito da Adaptabilidade e aprendizagem ao longo da vida (eixo 2) e do Apoio ao empreendedorismo e à transição para a vida activa (eixo 5);
- Proporção mais expressiva da região Centro no âmbito do PO FC, sobretudo por via de uma forte concentração de fundos no estímulo ao investimento pelo tecido empresarial, com especial relevo para projectos de interesse estratégico apoiados no âmbito do SI Inovação;

- Na territorialização das intervenções do PO FC destaque para o relevo das intervenções indiferenciadamente associadas ao conjunto das regiões do objectivo Convergência do Continente (cerca de ¼ das aprovações), que derivam dos incentivos concedidos no eixo Financiamento e partilha de risco e, em menor escala, no eixo Administração Pública eficiente e de qualidade;
- Maior relevo da região Norte no universo de operações apoiadas no âmbito do PO VT, que deriva, no essencial, de uma maior concentração de intervenções na requalificação do parque escolar do ensino secundário e dois investimentos específicos – um na área da valorização de RSU em Alto Trás-os-Montes e outro destinado à integração do Porto de Leixões nas Auto-estradas do Mar;
- Por último, uma análise mais fina da regionalização dos apoios comprometidos no âmbito do PO VT demonstra que as intervenções na área do combate à erosão e defesa costeira surgiam como relativamente mais relevantes na região Centro, enquanto os investimentos associados ao Empreendimento de Fins Múltiplos de Alqueva foram responsáveis por uma parte importante dos projectos do PO VT aprovados na região Alentejo.

**Quadro 20: Distribuição regional dos fundos comprometidos por PO Temático, até final de 2008**

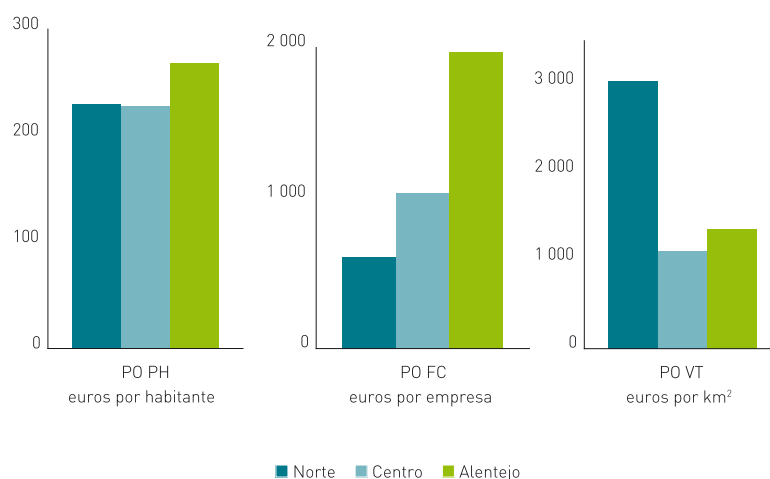
Regiões	Total dos PO Temáticos	PO PH	PO FC	PO VT
Portugal (total em M€)	2 931	1 859	818	254
Norte	39%	46%	25%	25%
Centro	28%	29%	28%	12%
Alentejo	13%	11%	15%	17%
Lisboa	3%	4%	*	6%
Algarve	2%	3%	*	1%
R. A. Açores	0%	*	*	0%
R. A. Madeira	1%	*	*	8%
Multi-Regional Convergência	13%	6%	26%	21%
Não Regionalizável	3%	1%	5%	9%

Fonte: Sistema de Monitorização QREN  
\* Regiões não elegíveis no âmbito dos PO em questão.

Aprofundando a distribuição regional de cada um dos PO Temáticos nas regiões do objectivo Convergência do Continente, através da relativização desses apoios pela população, no caso do PO PH, pelo número de empresas existentes na região, no caso do PO FC, e por área, no caso do PO VT, conclui-se adicionalmente que:

- As intensidades de apoio regional do PO PH não registam diferenças significativas (entre os 228 €/habitante no Centro e os 268 €/habitante no Alentejo);
- O Alentejo surge com uma intensidade de apoio no âmbito do PO FC significativamente superior à das restantes, o que decorre da aprovação de alguns Grandes Projectos de incentivo ao investimento de inovação produtiva numa região com fraca densidade empresarial; e
- A região Norte surge com o valor mais elevado na relativização dos apoios aprovados do PO VT pela área da região. Contudo, neste caso, o universo de análise (volume de aprovações) é mais reduzido que nos casos anteriores – apenas cerca de 250 M€, o que corresponde a 5% da dotação do fundo do PO.

**Figura 86: Intensidades de apoio nas regiões do objectivo Convergência do Continente inerentes aos fundos comprometidos nos PO Temáticos, até final de 2008**

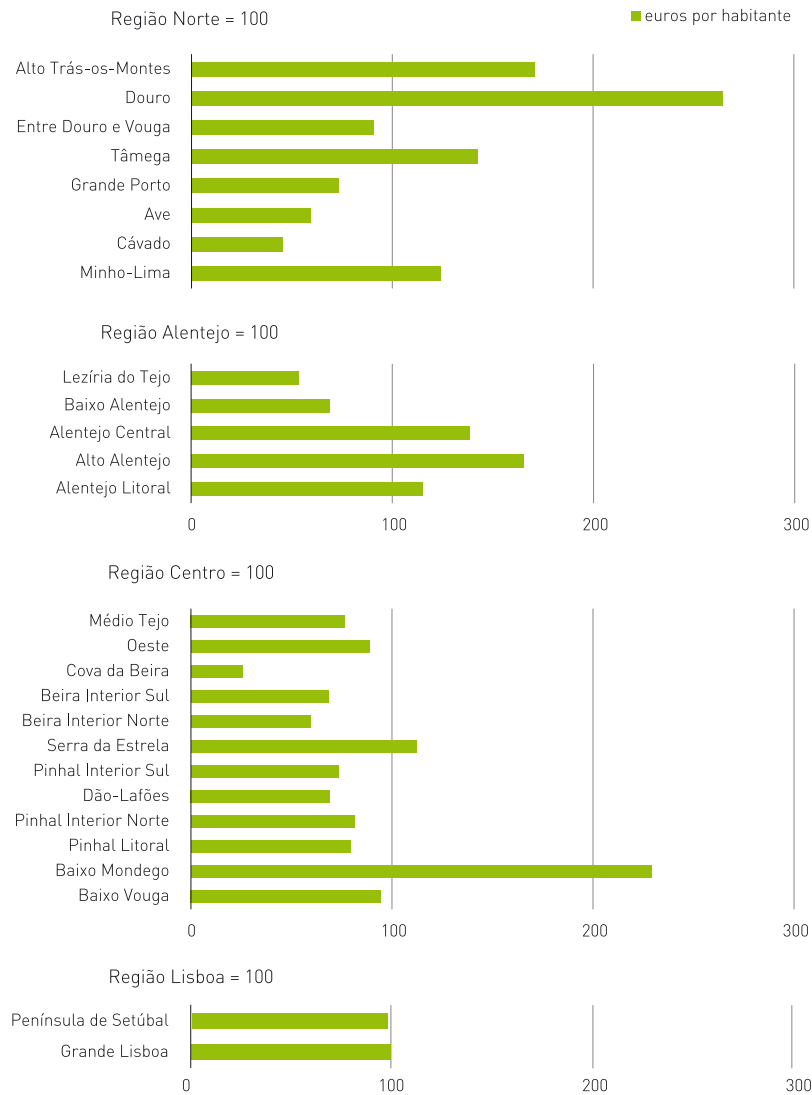


Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Uma análise exploratória por NUTS III, com base nas intensidades de apoio do FEDER comprometido no âmbito dos PO Regionais do Continente, permite apontar para as seguintes conclusões:

- Uma maior intensidade de apoio nas sub-regiões da região Norte com menor PIB *per capita* – Douro, Alto Trás-os-Montes, Tâmega e Minho-Lima;
- Uma maior intensidade de apoio no Baixo Mondego, no caso da região Centro, fruto essencialmente do peso de um projecto de cariz regional, localizado em Coimbra (o Novo Hospital Pediátrico). Nas restantes sub-regiões domina uma certa uniformidade, pese embora os valores extremos de intensidade de apoio na Cova da Beira e na Serra da Estrela (duas regiões contíguas e entre as que detêm menor PIB *per capita* na região Centro);
- Maiores intensidades de apoio, na região Alentejo, nas sub-regiões com menor PIB *per capita* – Alto Alentejo e Alentejo Central;
- Por último, a semelhança do nível de intensidade de apoio registada até final de 2008 nas duas sub-regiões da região Lisboa.

**Figura 87: Intensidades regionais (NUTS III) de apoio inerentes aos fundos comprometidos no âmbito dos PO Regionais do Continente, até final de 2008**



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

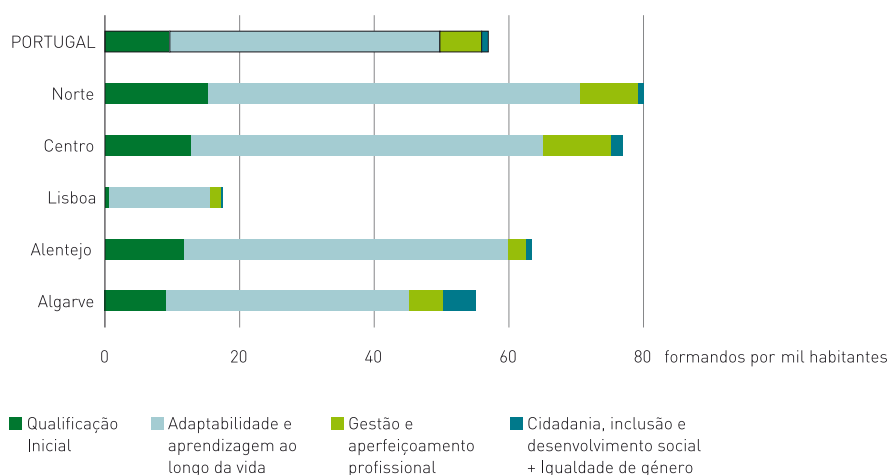
Para além de ser o PO Temático com maior dotação de fundo, o PO PH assumiu, no ano de 2008, uma particular relevância, em virtude de ter sido, no conjunto dos três PO Temáticos, o que atingiu as maiores taxas de compromisso e de execução. Relativamente aos valores totais daqueles PO, o PO PH foi responsável por cerca de  $\frac{1}{3}$  do fundo comprometido e 89% do fundo executado. Esta relevância e, em particular, o facto de já apresentar um montante assinalável de execução, justificam uma análise regional mais fina (ao nível de NUTS III) da intensidade dos apoios, neste caso aferida com base do número de formandos abrangidos por mil habitantes.

Apesar de, no conjunto das três regiões do objectivo Convergência, ser o Norte que apresenta o maior número de formandos abrangidos por cada mil habitantes (80), é no Centro (77) que se encontram quatro das cinco sub-regiões NUTS III com maior intensidade de apoios: Beira Interior Sul (107,4), Beira Interior Norte (107,1), Serra da Estrela (99,1) e Baixo Mondego (93).

As sub-regiões limítrofes da região Lisboa surgem entre aquelas cuja intensidade de apoio, no que respeita ao número de formandos por mil habitantes, é mais baixa: a Lezíria do Tejo (da região Alentejo), o Médio Tejo e o Oeste (ambas da região Centro) apresentam valores de 34, 35 e 49, respectivamente<sup>102</sup>.

A menor capitação da região Alentejo (63,3) é fortemente influenciada pela já mencionada baixa capitação da sub-região Lezíria do Tejo. Todas as outras sub-regiões do Alentejo apresentam valores superiores à média regional.

**Figura 88: Intensidades regionais (NUTS II) de apoio inerentes aos fundos executados no âmbito do PO PH por tipologia, até final de 2008**



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Um dos aspectos associados à incidência territorial das intervenções que se revela necessário monitorizar é a dos chamados efeitos de difusão ou *spill-over effects*.

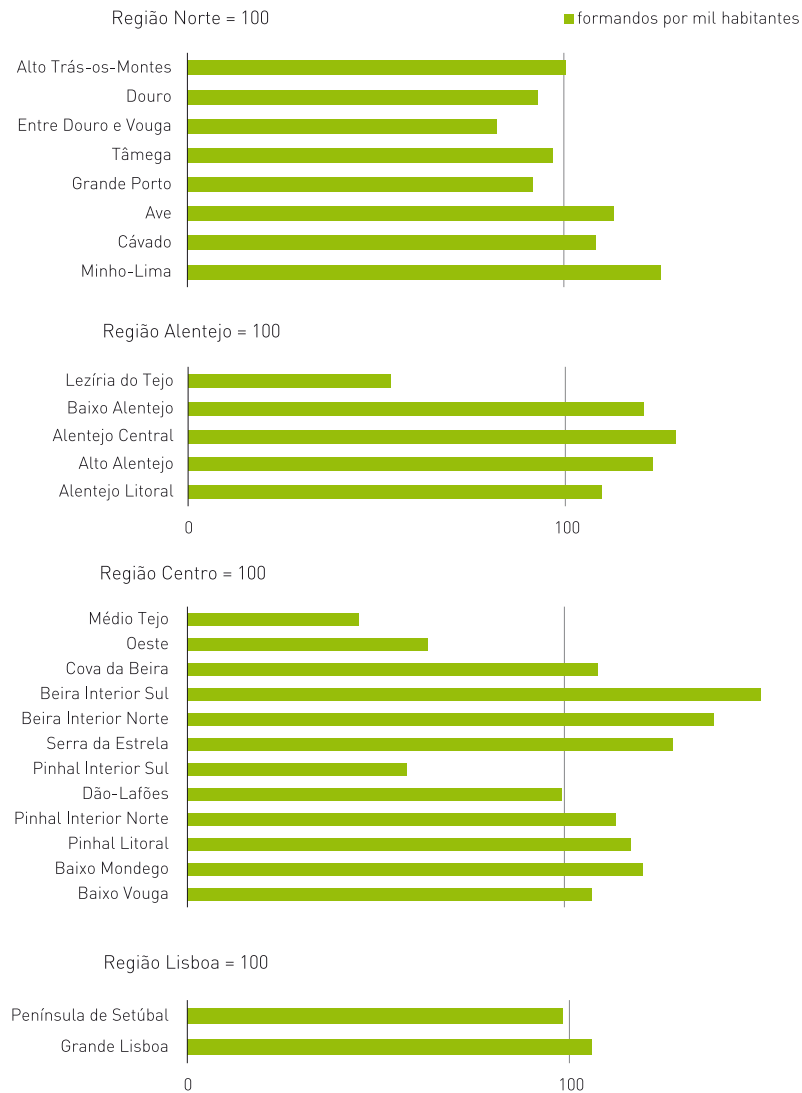
O QREN e, na sua sequência, as decisões da CE relativas PO PH e ao PO FC consagraram regras específicas de determinação da elegibilidade territorial das despesas em função da localização dos efeitos das intervenções. Essas regras - que constituem excepção à regra geral de elegibilidade territorial das despesas<sup>103</sup> - visam assegurar a elegibilidade a PO (ou eixos de PO) de regiões do objectivo Convergência, de determinadas operações, realizadas (total ou parcialmente) fora dessas regiões, desde que se considerem especialmente relevantes e os seus efeitos se repercutam nas regiões do objectivo Convergência.

102 Pelo facto de não se dispor de dados referentes à execução do FSE em anos anteriores, não é possível concluir de forma clara se se está ou não na presença de uma inflexão nas tendências anteriormente verificadas. A proximidade à região Lisboa, onde se encontram organismos com forte intervenção na execução de políticas de formação ou problemas na forma de imputação regional de alguns projectos ou acções, pode estar na origem desta baixa capitação.

103 O QREN estabelece que "as despesas relativas a operações co-financiadas pelos fundos estruturais e pelo FC são elegíveis aos Programas Operacionais se forem realizadas nas NUTS II abrangidas por cada um desses PO. Este critério geral de elegibilidade territorial da despesa é operacionalizado, por regra, pela localização do investimento. No caso de investimentos de natureza material (em que é claramente identificável a localização do investimento) a sua aplicação é imediata. No caso de investimentos de natureza imaterial, a operacionalização do critério de elegibilidade territorial é aferido em função da localização da entidade beneficiária - definida pela localização da sua sede ou pela localização da delegação (ou estabelecimento) responsável pela execução da operação."



**Figura 89: Intensidades regionais (NUTS III) de apoio inerentes aos fundos executados no âmbito do PO PH, até final de 2008**



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

O QREN e os referidos PO identificam as tipologias de investimento abrangidas por esta exceção e a metodologia específica para determinação da elegibilidade das despesas nos casos excepcionados.

Das quatro tipologias previstas, tiveram aprovações, ao abrigo da regra dos efeitos de difusão, operações nas seguintes três tipologias: i) Apoio a consórcios de I&DT (eixo 1 do PO FC); ii) Operações para uma Administração Pública eficiente e de qualidade (eixo 4 do PO FC); iii) Formações estratégicas para a gestão e inovação na Administração Pública (eixo 3 do PO PH).

No final de 2008, as operações aprovadas ao abrigo deste mecanismo representavam, respectivamente, 1,6% e 0,1% da dotação de fundos dos PO em questão, e 6,2% e 0,3% do volume de fundos comunitários aprovados até então em cada um dos PO.

No domínio do Apoio a consórcios de I&DT, foram aprovados até àquela data 8 projectos nos quais a regra de excepção se aplicou, com um volume global de investimento elegível de 9,3 M€, do qual cerca de 2,4 M€ corresponde a investimento elegível ao abrigo do efeito *spill over*<sup>104</sup>. Esse montante corresponde a 4,2% do total do investimento elegível do conjunto dos projectos aprovados nessa linha do SI I&DT em co-promoção.

No domínio das Operações para uma Administração Pública eficiente e de qualidade, no âmbito do SAMA, foram aprovados 45 projectos nos quais a regra de excepção se aplicou, com um volume de investimento elegível ao abrigo do efeito *spill over* de 69,5 M€, a que corresponde uma comparticipação do FEDER de 48,7 M€<sup>105</sup>.

No domínio das Formações estratégicas para a gestão e inovação na AP, do PO PH, foram aprovadas, até ao final de 2008, 53 projectos com aplicação da regra de excepção, a que corresponde uma comparticipação do FSE de 5,1 M€<sup>106</sup>.

### 3.6 O contributo do QREN para o Plano Nacional de Reforma

O QREN desempenha um papel muito relevante no financiamento das políticas públicas em Portugal, nas mais diversas áreas sectoriais e com particular incidência nas regiões do objectivo Convergência, uma vez que são estas as que mais beneficiam dos apoios dos fundos comunitários da Política de Coesão. Neste quadro, o Plano Nacional de Reforma 2008-2010, enquanto instrumento que prossegue os objectivos e prioridades da Estratégia de Lisboa renovada integra um conjunto de medidas de suporte à sua modernização e que encontram no QREN e nos seus PO uma importante fonte de financiamento, como determinam os regulamentos que enquadram o actual período de programação.

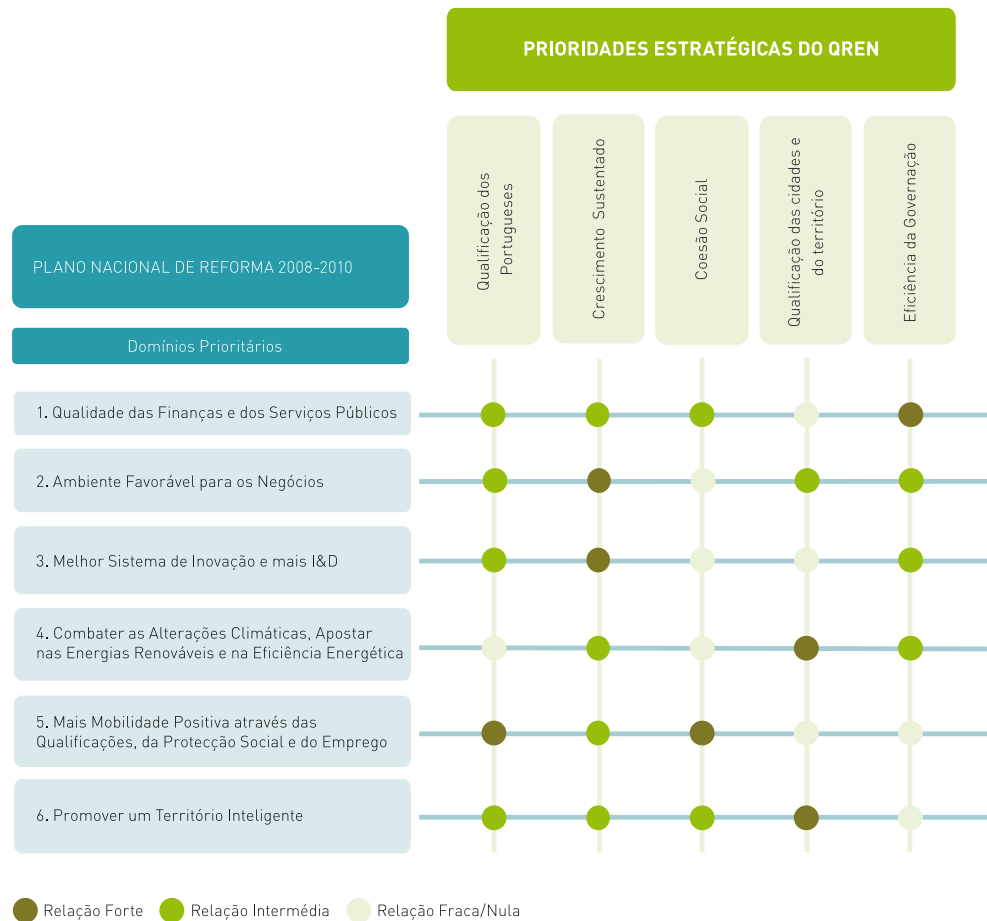
Deste modo, considerada a matriz de articulação constante no Plano Nacional de Reforma, entre os seus domínios prioritários e as prioridades estratégicas do QREN, é possível efectuar uma leitura específica do contributo do QREN para a Agenda de Lisboa, tendo por base as operações aprovadas ao longo de 2008. Neste sentido, ensaia-se neste relatório uma abordagem que procura quantificar os montantes investidos em 2008 ao abrigo dos PO do QREN face aos domínios prioritários assumidos no Plano Nacional de Reforma.

104 Neste caso, totalmente correspondente à parcela de investimento dos consórcios realizada por entidades do Sistema Científico e Tecnológico localizadas em Lisboa. Sublinhe-se que, para a aplicação da regra de excepção nesta tipologia, são requisitos obrigatórios a participação de empresas das regiões do objectivo Convergência no consórcio proponente e o respectivo envolvimento financeiro no projecto de investimento.

105 Neste caso, correspondente a 68,5% do investimento elegível inicial, a realizar fora das regiões do objectivo Convergência, correspondente à proporção da população residente nessas regiões no conjunto do Continente.

106 Correspondendo, tal como no caso anterior e de acordo com a mesma fundamentação, a 68,5% da comparticipação total do FSE nestes projectos.

**Figura 90: Matriz de articulação entre os domínios prioritários do Plano Nacional de Reforma 2008-2010 e as prioridades estratégicas do QREN**



Fonte: Estratégia de Lisboa: Plano Nacional de Reforma – Portugal.

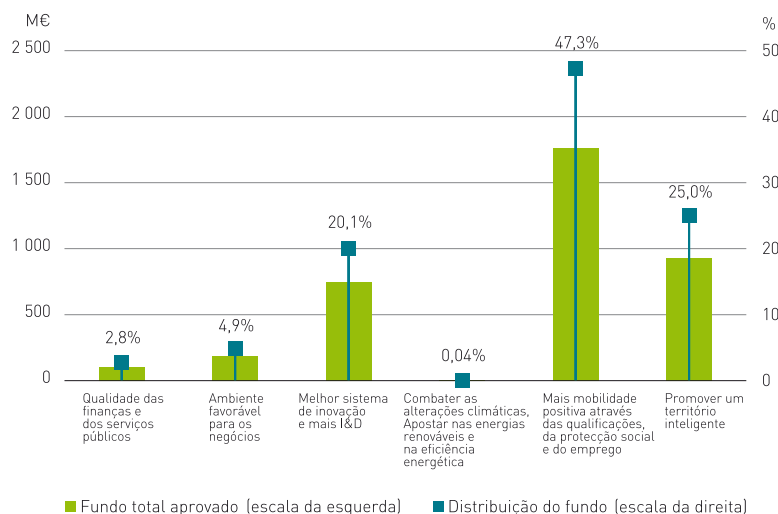
Assim, focando as relações que foram identificadas à partida como fortes entre as prioridades do QREN e os domínios prioritários do Plano Nacional de Reforma e atendendo ao conteúdo das tipologias de intervenção dos PO e das medidas desse plano, os valores aprovados em 2008 permitem concluir a evidência do contributo dominante dos PO para três desses domínios:

- (i) Mais mobilidade positiva através das qualificações, da protecção social e do emprego (com grande destaque neste domínio para o investimento na Iniciativa Novas Oportunidades e na formação avançada);
- (ii) Promoção de um território inteligente (com destaque para os investimentos na modernização das escolas e nos instrumentos da Política de Cidades POLIS XXI – RUCI, PRU e Acções Inovadoras para o Desenvolvimento Urbano);
- (iii) Melhoria do sistema de inovação e desenvolvimento de I&D (com grande relevância neste domínio para os estímulos aprovados no âmbito dos Sistemas de Incentivos às empresas – SI Inovação, SI I&DT e SI PME).

Os restantes domínios prioritários assumem uma importância relativa inferior, ao nível das aprovações, com destaque para os domínios do combate às alterações climáticas e da aposta nas energias renováveis e na eficiência energética (apesar de surgirem referências a este domínio no âmbito da prioridade do QREN de qualificação das cidades e dos territórios). Parte relevante das

medidas do Plano Nacional de Reforma inseridas naqueles domínios não se encontram contempladas nas tipologias de intervenção co-financiadas pelos PO.

**Figura 91: Fundo comprometido por domínio prioritário do Plano Nacional de Reforma 2008-2010, até final de 2008**



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

O perfil de afectação dos investimentos aprovados no âmbito do QREN é coerente com os dados disponíveis sobre a execução do Plano Nacional de Reforma em 2008, designadamente no quadro da mobilização dos instrumentos de reforma estrutural aí previstos no sentido da resposta à conjuntura de crise internacional. De facto, as apostas nos incentivos às empresas, na modernização do parque escolar e na mobilização mais intensa das políticas activas de emprego, com destaque para as de qualificação das pessoas, marcaram em 2008 a implementação do Plano Nacional de Reforma e, consequentemente, do QREN e dos PO.

De referir, ainda, que alguns dos investimentos co-financiados pelo QREN contribuem efectivamente para mais do que um domínio prioritário do Plano Nacional de Reforma. Aliás, nalgumas situações verifica-se que as respectivas tipologias de intervenção dos PO são referidas, de forma mais ou menos directa, como medidas desse plano e estão integradas em vários dos seus domínios. O exemplo mais evidente prende-se com o investimento na modernização do parque escolar, referido quer no domínio da mobilidade mais positiva através das qualificações, quer no domínio da promoção de um território inteligente. De qualquer modo, a opção seguida foi de afectar esses investimentos ao domínio prioritário do Plano Nacional de Reforma onde assumem, em termos globais, maior relevância.

Por outro lado, o regulamento comunitário<sup>107</sup> determina que os Estados-Membros devem cumprir metas mínimas de despesa, com base em categorias de despesas estabelecidas face a prioridades definidas a nível europeu, como forma de garantir a concretização dos objectivos da Agenda de Lisboa renovada. As referidas metas mínimas respeitam às categorias de despesas estabelecidas nos QREN dos Estados-Membros, no Anexo IV do Regulamento (com as adaptações acordadas entre a CE e os Estados-Membros e transcritas nos respectivos QREN), e correspondem a 60% da despesa do conjunto dos PO enquadrados no objectivo Convergência (incluindo o relativo ao Regime Transitório *Phasing out*) e a 75% da despesa do conjunto dos PO enquadrados no objectivo Competitividade Regional e Emprego (incluindo o respeitante ao Regime Transitório *Phasing in*).

<sup>107</sup> Cfr n.º 3 do artigo 9.º do Regulamento [CE] n.º 1083/2006, de 11 de Julho.

Aquele regulamento determina, ainda, que o cumprimento destas metas indicativas será aferido com base na execução média do período 2007-2013 por objectivo, através de um mecanismo de acompanhamento anual, designadamente no quadro dos relatórios anuais e finais de execução dos PO, transmitidos à CE<sup>108</sup>.

Em sede de programação, os valores previstos (a título indicativo) para investimentos em categorias de despesa “amigas” da Estratégia de Lisboa renovada – *earmarking* – superaram as metas mínimas definidas na regulamentação comunitária, atingindo os 82,4% no conjunto das regiões do objectivo Convergência (Norte, Centro, Alentejo e R. A. Açores), 80,6% na região Lisboa, inserida no objectivo Competitividade Regional e Emprego. Nas restantes duas regiões do país, inseridas nos regimes transitórios previstos no regulamento comunitário, verifica-se que mais de 70% do investimento programado foi afecto a temas prioritários convergentes com a Agenda de Lisboa em Portugal – respectivamente, 73,8% no Algarve (região em regime de *Phasing out* do objectivo Convergência) e 75% na R. A. Madeira (integrada no regime de *Phasing in* do objectivo Competitividade Regional e Emprego).

Os dados referentes quer ao fundo comunitário aprovado, quer ao executado, revelam níveis de afectação dos investimentos a despesas consideradas relevantes para a Estratégia de Lisboa renovada que, para a generalidade dos objectivos da Política de Coesão da UE, continuam acima dos valores mínimos previstos na regulamentação comunitária para cada tipo de objectivo da Política de Coesão e a superar, em regra, os valores indicativos previstos em sede de programação.

A única excepção a esta tendência está associada ao indicador de execução dos fundos comunitários na R. A. Madeira, devido ao facto de no PO Madeira-FEDER, apenas 12% da despesa executada em 2008 ter sido classificada num tema prioritário considerado relevante para a Agenda de Lisboa. Pelo seu lado, esse valor situa-se nos 97,4% no PO Madeira-FSE, conduzindo a que o montante total de fundos executados nesta região em categorias de despesa *earmarking* seja inferior a 50%.

Porém, esta situação deve ser relativizada em função do reduzido volume de despesa executada em 2008 nesta região e da proporção superior de investimentos aprovados em categorias de despesa relevantes neste domínio.

#### Quadro 21: Fundo aprovado e executado em tipologias relevantes para a Estratégia de Lisboa renovada (*earmarking*) por objectivo, até final de 2008

Objectivos da Política de Coesão	Fundo aprovado 2008			Fundo executado 2008		
	Total	Relevante para <i>Earmarking</i>		Total	Relevante para <i>Earmarking</i>	
	M€	M€	%	M€	M€	%
<b>TOTAL</b>	4.113	3.762	91	517	454	88
<b>Objectivo Convergência</b>	3.880	3.556	92	489	441	90
Convergência “pura”	3.817	3.495	92	479	431	90
<i>Phasing out</i>	63	61	97	10	10	98
<b>Objectivo Competitividade Regional e Emprego</b>	233	206	88	19	13	71
Competitividade Regional e Emprego “pura”	157	151	96	8	8	98
<i>Phasing in</i>	76	55	72	11	5	49

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

108 O enquadramento nacional para aplicação dos fundos comunitários em Portugal, em particular o modelo de governação do QREN e dos PO, prevê ainda, no quadro das competências associadas às actividades técnicas de coordenação e monitorização estratégica exercidas pelo Observatório do QREN, a sua participação na elaboração dos relatórios anuais de execução do Programa Nacional de Acção para o Crescimento e Emprego (designado entretanto para o ciclo 2008-2010 de Plano Nacional de Reforma) que corporiza a implementação da Estratégia de Lisboa renovada em Portugal, designadamente nas matérias relativas ao respectivo contributo dos PO (alínea d) do n.º 1 do DL da Governação do QREN).

Analisando os resultados obtidos até final de 2008, verifica-se que mais de 90% dos fundos comunitários aprovados no QREN correspondem a projectos classificados em temas prioritários de *earmarking* e, deste total, 43,1% das aprovações foram afectas à melhoria do capital humano. No que respeita à execução, o predomínio de despesas integradas neste tema prioritário é ainda muito superior, com mais de ¾ do total. Esta situação reflecte não só a prioridade central que a qualificação dos portugueses assumiu no QREN, como também o facto das tipologias de intervenção respectivas terem registado uma maior dinâmica de implementação em 2008, quando comparada com outras tipologias, consequência de uma menor disponibilidade de verbas do FSE para execução ainda ao abrigo do QCA III.

Verifica-se, igualmente, que o contributo dos fundos comunitários aprovados até final de 2008, no âmbito de temas prioritários que integram despesas *earmarking*, assume relevância também nos temas I&DT, inovação e empreendedorismo (25,7%) e Investimento em infra-estruturas sociais (13,2%), o que evidencia, respectivamente, a prioridade atribuída aos incentivos às empresas, ao empreendedorismo e ao estímulo à inovação, e à modernização do parque escolar. A importância dos restantes temas relevantes para *earmarking* nas aprovações efectuadas em 2008 é significativamente mais reduzida.

**Quadro 22: Fundo aprovado e executado em tipologias relevantes para a Estratégia de Lisboa renovada (*earmarking*) por tema prioritário, até final de 2008**

Temas Prioritários	Fundo aprovado 2008		Fundo executado 2008	
	Relevante para <i>Earmarking</i>		Relevante para <i>Earmarking</i>	
	M€	%	M€	%
<b>TOTAL</b>	<b>3.762</b>	<b>100,0</b>	<b>454</b>	<b>100,0</b>
Melhorar o capital humano	1.621	43,1	348	76,6
Investigação e desenvolvimento tecnológico, inovação e empreendedorismo	968	25,7	42	9,2
Investimento e infra-estruturas sociais	495	13,2	6	1,2
Melhorar o acesso ao emprego e a sustentabilidade	129	3,4	9	2,0
Protecção do ambiente e prevenção de riscos	107	2,8	5	1,1
Sociedade da Informação	103	2,7	1	0,1
Aumentar a adaptabilidade dos trabalhadores, das empresas e dos empresários	101	2,7	7	1,6
Reabilitação urbana e rural	82	2,2	0	0,0
Transportes	77	2,0	28	6,1
Melhorar a inclusão social dos mais desfavorecidos	79	2,1	10	2,1
Energia	1	0,0	0	0,0

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Por último, da leitura da afectação da despesa em *earmarking* por PO, em 2008, conclui-se que, de um modo geral, todos os programas apresentam níveis de despesas convergentes com a Agenda de Lisboa muito superiores a 75% do total dos investimentos aprovados. As excepções mais marcantes registam-se nos PO FEDER das Regiões Autónomas, sobretudo pelo facto de, no caso da R. A. Açores, não se terem ainda registado aprovações no objectivo Qualificar o investimento empresarial, cuja despesa contribui directamente para o tema prioritário Outros investimentos nas empresas e, no caso da Madeira, pelo fraco volume de aprovações verificado.

O perfil de afectação do fundo aprovado em 2008 em cada um dos PO a temas prioritários convergentes com os objectivos e prioridades da Estratégia de Lisboa renovada reflecte-se, em termos gerais, nos valores de fundo relativos à despesa executada ainda nesse ano, reduzindo-se essa afectação em alguns PO (sobretudo nos co-financiados pelo FEDER e FC).

**Quadro 23: Fundo aprovado e executado em tipologias relevantes para a Estratégia de Lisboa renovada (*earmarking*) por PO, até final de 2008**

PO	Fundo aprovado 2008			Fundo executado 2008		
	Total	Relevante para <i>Earmarking</i>		Total	Relevante para <i>Earmarking</i>	
	M€	M€	%	M€	M€	%
<b>TOTAL</b>	<b>4 113</b>	<b>3 762</b>	<b>91,5</b>	<b>517</b>	<b>454</b>	<b>87,9</b>
PO FC	818	812	99,2	37	37	99,6
PO PH	1 859	1 841	99,0	367	362	98,4
PO VT	254	222	87,5	9	7	72,4
PO Norte	467	367	78,5	5	3	66,6
PO Centro	234	178	76,2	0	0	73,8
PO Lisboa	80	74	93,0	1	1	100,0
PO Alentejo	82	72	88,0	1	1	84,9
PO Algarve	15	14	89,0	0	0	34,9
PO Açores - FEDER	160	81	50,7	69	31	45,2
PO Açores - FSE	46	46	100,0	8	8	100,0
PO Madeira - FEDER	32	12	37,4	6	1	11,6
PO Madeira - FSE	43	43	98,5	5	5	97,4

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Em síntese, considerando o reduzido montante de despesa executada em 2008 e os valores registados nas candidaturas aprovadas, não parecem existir razões que fundamentem receio de qualquer desvio na implementação das intervenções estruturais comunitárias face à Agenda de Lisboa, em qualquer dos objectivos da Política de Coesão.

### 3.7 QREN, fundos e PO: uma nova geração de actividades de comunicação

Os regulamentos da Política de Coesão atribuem, no actual ciclo de programação, um papel e uma dimensão fundamentais à comunicação, estabelecendo um conjunto de exigências que colocam as actividades de comunicação no centro da gestão dos fundos estruturais e Fundo de Coesão. O QREN preconiza para aquelas actividades um papel igualmente determinante, acentuando que o “sucesso da prossecução dos objectivos estabelecidos será também tributário do reconhecimento pelo público em geral e, especialmente, pelos potenciais beneficiários, da relevância dos apoios estruturais – nacionais e comunitários – para o desenvolvimento económico, social e territorial do país e das suas regiões, constituindo portanto a estratégia de comunicação e informação um instrumento fundamental da governação do QREN e dos Programas Operacionais”. É inquestionavelmente assumido que a informação da opinião pública sobre o QREN, enquanto instrumento financeiro ao serviço do desenvolvimento socioeconómico do país, deve ser uma preocupação constante.

O modelo de comunicação do QREN abrange três níveis de actuação, designadamente o QREN, os fundos (FEDER, FSE e FC) e os PO, sendo a articulação e a aferição permanente da coerência entre as iniciativas implementadas asseguradas através de uma rede informal que reúne responsáveis pela comunicação dos vários níveis.

Aos domínios de actuação identificados encontram-se associados Planos de Comunicação específicos – que ao nível dos PO e dos fundos foram aprovados pela CE no primeiro semestre de 2008 – nos quais são definidas estratégias e identificados públicos-alvo, medidas a implementar e orçamentos





Figura 93: Exemplos de suportes de comunicação do QREN



Orientado pela missão de promover uma maior transparência das intervenções estruturais foi disponibilizado, pela primeira vez em Novembro de 2008, o *Boletim Informativo Indicadores Conjunturais de Monitorização* que, com uma frequência trimestral, apresenta uma síntese da evolução conjuntural da aplicação do QREN e dos seus PO. O acesso do público à informação fulcral sobre a evolução do QREN, através da divulgação *online* do Boletim, constitui uma eficaz iniciativa de comunicação orientada para a ampliação do conhecimento sobre o QREN e das condições de participação dos cidadãos nos processos de reflexão pública sobre a intervenção dos fundos comunitários da Política de Coesão da UE.

Uma iniciativa igualmente muito relevante em matéria de transparência e de incremento do acesso a informação sobre as intervenções concretizadas no âmbito do QREN consiste na publicação da lista de beneficiários. Através dos *websites* dos PO, o público pode aceder à listagem dos projectos aprovados para co-financiamento pelos respectivos Programas, constando igualmente, nessa listagem, informação sobre o volume de apoios estruturais envolvidos e a identificação do beneficiário.

Figura 94: Acções de Comunicação QREN, até ao final de 2008: os grandes números

Acções de comunicação em 2008				
Eventos públicos	Publicações	Inserções publicitárias	Visitas aos <i>websites</i>	Destinatários de <i>newsletters</i>
192	720	3 336	3 151 134	21 208

Fonte: Rede de comunicação do QREN

A prossecução do desígnio de informar o público e os potenciais beneficiários de forma adequada e regular socorreu-se ainda de mecanismos e ferramentas mais tradicionais. Cerca de 700 publicações foram difundidas até ao final de 2008. Entre estas, encontram-se publicações conjuntas sobre o QREN, guias de leitura fácil sobre as exigências regulamentares em matéria de candidaturas, recomendações, guias simplificados referentes aos PO, entre outros.

A divulgação daquelas publicações beneficiou de um esforço significativo na promoção de eventos públicos. Com um número superior a 100 mil participantes registados, realizaram-se até ao final de 2008 mais de 190 eventos públicos. Assumindo formatos diferenciados, a diversidade de eventos abrangeu sessões públicas de lançamento dos PO, debates dirigidos a públicos específicos e sessões públicas de esclarecimentos.

Reconhecendo o papel dos beneficiários enquanto parceiros fundamentais na comunicação das intervenções estruturais, foi definida uma matriz comum de requisitos em matéria de informação e publicidade pela Rede de Interlocutores dos PO, elaborados guias práticos de apoio contendo os referidos requisitos e promovidas acções de esclarecimento específicas neste domínio. A relevância deste contributo é relativamente proporcional à dimensão do universo de beneficiários, sendo expectável que o mesmo aumente com a evolução do QREN.

A intensidade de comunicação do QREN, dos fundos e dos PO encontra expressão em matéria de publicidade: até 2008 foram ultrapassadas as 3 000 inserções publicitárias (que abrangem a publicidade e anúncios de carácter informativo, designadamente avisos de concurso).

Os meios de comunicação social são multiplicadores ímpares de conteúdos comunicacionais. O esforço de comunicação realizado até ao final de 2008 incidiu, sobretudo, na imprensa escrita, resultando numa média de 29 notícias diárias só em 2008.

Aprofundando a exposição editorial do QREN nos media, com recurso ao indicador *Net Advertising Equivalent Value*<sup>109</sup> (NET AEV), e tendo como objecto de análise o total de 10 630 notícias, veiculadas pela televisão, rádio, imprensa escrita e meios *online* sobre o QREN, conclui-se que em 2008 o QREN registou um NET AEV total anual positivo, tendo os conteúdos mais favoráveis ocupado uma maior expressão na comunicação social.

**Figura 95: Evolução mensal do Net Advertising Equivalent Value, 2008**

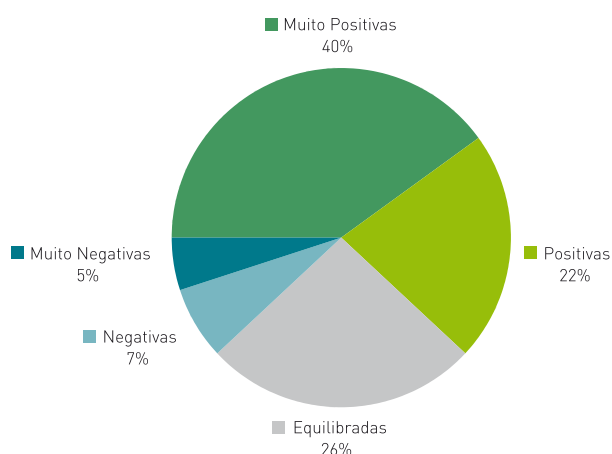


Fonte: Cision Portugal, S.A.

<sup>109</sup> O NET AEV representa o valor líquido do espaço editorial ocupado a preços de tabela de publicidade, em função da diferença entre a informação favorável e desfavorável. Na análise realizada foram objecto de análise 1200 meios de imprensa nacional, regional e especializada, bem como nove canais de televisão, seis estações de rádio e meios *online* que dispõem de valor de audiência.

Na evolução mensal do tom das notícias veiculadas sobre o QREN, o mês de Abril evidencia o maior valor de NET AEV favorável, decorrente do expressivo número de notícias sobre o balanço da primeira fase de concursos e um conjunto significativo de cerimónias de assinatura de contratos. O NET AEV elevado do mês de Setembro decorre de um número expressivo de notícias veiculadas relativas aos apoios a obras e equipamentos em mais de 25 instituições de Ensino Superior e à construção de uma ciclovia entre Coimbra e a Figueira da Foz. Em Setembro foram também intensas as notícias negativas na sequência das polémicas nas Autarquias de Lisboa, Barreiro e Seixal, por não cumprimento dos prazos de entrega das candidaturas ao QREN. Pelo facto das candidaturas do Barreiro e Seixal terem sido rejeitadas por atrasos de alguns minutos, a Associação Nacional de Municípios Portugueses anunciou que o QREN tinha um atraso de 592 dias. O conjunto de notícias desfavoráveis impediu que Setembro registasse um Net AEV ainda mais expressivo.

**Figura 96: Favorabilidade do Net Advertising Equivalent Value, 2008**



Fonte: Cision Portugal, S.A.

No que respeita aos meios de comunicação, todos apresentaram um NET AEV positivo, tendo as notícias favoráveis sido dominantes. A imprensa escrita representou, em 2008, o maior valor de NET AEV, seguida pela televisão, meios *online* e rádio, o que, em volume de informação veiculada, corresponde a 9 073, 1 318, 156 e 83 notícias, respectivamente. A televisão, apesar de representar um volume muito inferior de informação em comparação com a imprensa, tem um AEV muito expressivo por constituir um meio de grande valor/tempo de exposição.

Em matéria de imprensa escrita, salienta-se que foi na imprensa regional que se verificou o maior valor de NET AEV e o maior número de referências ao QREN, seguida da imprensa de informação geral e da especializada em economia, negócios e gestão. Da análise aos temas presentes nos meios de comunicação, durante o ano de 2008, conclui-se que as notícias sobre projectos previstos para as diferentes regiões do país, nomeadamente os projectos apoiados, os seus objectivos e os benefícios que deles decorrem, constituíram o principal contributo para o tom favorável sobre o QREN, tendo sido o tema mais presente nos meios regionais. Nos meios nacionais registou-se uma maior diversidade de temas, sendo que a associação da intervenção do QREN ao contexto de crise económica mereceu particular atenção, quer na perspectiva do insuficiente contributo do QREN para a superação da crise económica, com notícias associadas à taxa de execução do QREN, quer pela generalizada assumpção da relevância do QREN enquanto ferramenta de combate à crise.

O ciclo de vida do QREN situar-se-á, durante o ano de 2009 e nos anos subsequentes, na sua fase de execução e de concretização das operações financiadas pelos fundos estruturais e Fundo de Coesão. Entende-se, assim, que a comunicação deverá estar centrada essencialmente na demonstração dos resultados dessas operações, associada a um esforço muito significativo de acções de informação destinadas a elevar o nível dos projectos que se candidatam a co-financiamento e a qualificar o nível da procura de apoio público.

Para a prossecução dos objectivos associados à fase de maturidade do QREN, as actividades de comunicação assentarão progressivamente em acções mais abrangentes, envolvendo meios de comunicação social de largo espectro.





# 4

O QREN na nova situação económica

## 4.1 A relevância de um quadro de investimento público plurianual e estratégico num contexto de crise

Como forma de resposta à actual crise, entre o final de 2008 e inícios de 2009 vários países adoptaram planos de relançamento das economias. Na UE, o Conselho Europeu de Dezembro de 2008 aprovou um plano de relançamento da economia europeia, que enquadra as medidas a tomar ao nível da União e de cada um dos EstadosMembros. Prevendo um esforço financeiro equivalente a cerca de 1,5% do PIB da UE, o plano inclui a simplificação dos procedimentos e a aceleração da implementação dos programas financiados pelos vários fundos europeus (tendo em vista o reforço dos investimentos em matéria de infra-estruturas e de eficiência energética), o ajustamento das regras relativas aos auxílios estatais (visando o reforço dos incentivos às empresas, em particular as PME) e da contratação pública, bem como o aumento das intervenções do Banco Europeu de Investimentos em 2009/2010, no valor de 30 mil milhões de euros.

O plano de relançamento económico português encontra-se reflectido na Iniciativa para o Investimento e o Emprego (IIE), aprovada na sequência da adopção da estratégia comunitária. A estratégia prosseguida a nível nacional passa pela aposta na aceleração do investimento público, no estímulo ao investimento privado e na defesa do emprego, através quer de incentivos fiscais e reduções ou isenções temporárias de contribuições para a segurança social, quer de medidas de incentivo directo ao investimento e à manutenção ou criação de postos de trabalho.

O programa orçamental criado especificamente para a IIE ascende a 2,04 mil milhões de euros (o que corresponde a 1,2% do PIB). Parte deste montante beneficiará de financiamento comunitário (740 milhões de euros, ou 0,4% do PIB previsto para 2009), enquanto o financiamento nacional representará um esforço de 1,3 mil milhões de euros (0,8% do PIB em 2009). Este programa orçamental específico acresce a um conjunto de medidas de resposta à crise tomadas ainda durante o ano de 2008, cujo impacto no Orçamento de Estado (OE) de 2009 é de 0,4% do PIB (e.g. linha PME Investe e adiantamento de incentivos FEDER para empresas)<sup>110</sup>.

Os fundos estruturais desempenham uma função de grande relevo na concretização desta estratégia nacional de resposta à crise, financiando um amplo conjunto de instrumentos de política pública de incentivo ao investimento empresarial (e.g. Sistema de Incentivos às empresas e engenharia financeira), de suporte ao investimento público da Administração Central e Local, bem como de promoção do emprego.

Na verdade, a presente crise veio tornar ainda mais visíveis as principais vulnerabilidades estruturais do país, às quais o QREN procura dar resposta – em particular, a qualificação dos portugueses, do tecido produtivo e do território nacional. Nesse sentido, ao permitir ancorar a resposta conjuntural à crise nos instrumentos de política concebidos para responder a tais vulnerabilidades estruturais, o QREN fornece um quadro de racionalidade que potencia os efeitos de curto e de longo prazos das medidas adoptadas sobre o desempenho económico e a coesão social e territorial em Portugal. Apesar de os instrumentos de política previstos estarem vocacionados para a optimização dos referidos efeitos, os investimentos direccionados para esse fim têm também impactos significativos no combate à crise que marca a actual conjuntura.

110 Relatório do OE de 2009 – Lei n.º10/2009, de 10 de Março.



## 4.2 As medidas adoptadas e os seus resultados

Tendo por referencial comum o Plano de Relançamento da Economia Europeia, apresentado pela CE em Outubro de 2008, o Governo português manifestou forte empenho em contribuir para a sua implementação, tendo presente que a urgência e dimensão dos desafios exigem uma resposta concertada entre cada Estado-Membro e a Comissão.

As alterações da situação socioeconómica e do mercado de trabalho em Portugal tiveram impactos significativos no desenvolvimento da intervenção de todos os PO do QCA III, afectando o ritmo de execução dos projectos e, consequentemente, resultando em níveis de execução financeira inferiores aos valores aprovados, logo insuficientes para alcançar os valores da dotação programada.

Nestas circunstâncias, Portugal foi o primeiro país a formalizar junto da CE, a 17 de Novembro de 2008, a importância do **alargamento do prazo de elegibilidade das despesas dos PO do QCA III**, no sentido de permitir dilatar o prazo de execução dos projectos e, com isso, perspectivar adequados níveis de execução dos Programas. Este alargamento permitiria a utilização das dotações orçamentais, a prever em orçamento do ano de 2009, e a utilização dos efeitos económicos das medidas de combate à crise adoptadas a nível político, quer a nível europeu quer ao nível do Governo português, para potenciar a mitigação da actual falta de liquidez das entidades executoras.

Aliás, a este propósito, importa referir que a primeira proposta do Governo passava por uma reorientação excepcional de verbas do QCA III, com alargamento do período de elegibilidade da despesa, em categorias muito específicas, de acordo com as prioridades definidas como contribuição nacional para o Plano de Relançamento da Economia Europeia, de modo a constituir uma resposta mais célere e efectiva aos desafios impostos pela crise económica internacional. Estas categorias específicas de despesa dirigiam-se a instrumentos de engenharia financeira (nomeadamente para estimular o investimento das PME) e a medidas de apoio às políticas de emprego e investimento público em educação (designadamente Centros Escolares e Plano Tecnológico da Educação), reforçando as prioridades do QREN e a estratégia de combate à crise.

Todavia, a CE apenas manifestou receptividade em prorrogar, para todos os PO, a data limite de elegibilidade das despesas, que se encontrava estabelecida a 31 de Dezembro de 2008 fixando, como nova data limite, 30 de Junho de 2009. Em consequência, foi assinada a 18 de Fevereiro de 2009, a decisão modificativa dos PO nacionais, prolongando o período de elegibilidade de todos eles.

Concomitantemente, e ainda no que se refere ao período de programação 2000-2006, tendo presente que o saldo final dos PO (5% da dotação programada) só é disponibilizado pela CE após a apresentação da certificação final de todas as despesas realizadas, o Governo entendeu **criar as melhores condições para dotar as entidades beneficiárias de uma adequada liquidez de tesouraria**, assumindo esta verba com recursos públicos nacionais. A disponibilização desta verba para todos os PO foi suportada pela possibilidade prevista na Lei do Orçamento de contracção, por parte das Entidades Pagadoras dos fundos, de Operações Específicas do Tesouro, de forma a permitir que os pagamentos aos beneficiários decorressem no menor prazo possível.

Em termos da política comunitária de concorrência, na sequência da *Comunicação da Comissão Europeia — Quadro comunitário temporário relativo às medidas de auxílio estatal destinadas a apoiar o acesso ao financiamento durante a actual crise financeira e económica*<sup>111</sup>, foi aberta a possibilidade

111 Comunicação 2009/C 16/01, de 22 de Janeiro.

de ser utilizada uma margem na aplicação do limite de *minimis* em todos os regimes de auxílio implementados ou a implementar ao abrigo da regra de *minimis*<sup>112</sup>.

Nesse sentido, Portugal foi o segundo Estado-Membro a apresentar o pedido de aplicação de tal regime, tendo as autoridades portuguesas notificado a CE, a 12 de Janeiro de 2009, do **novo regime temporário a adoptar para contemplar a possibilidade de utilizar os novos limites de *minimis***. A CE considerou o regime apresentado compatível com o Tratado da União Europeia, passando o mesmo a ser aplicado nos termos consagrados na Portaria n.º 184/2009, de 20 de Fevereiro, dos Senhores Ministros do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional e da Economia e Inovação.

Esta medida tem um impacto significativo e imediato no alargamento da capacidade de intervenção dos principais instrumentos de incentivo às empresas, nas mais diversas áreas sectoriais. Entre o momento em que o novo limite de acumulação de apoios iniciou a sua aplicação (3 de Março de 2009) e até 17 de Março, já tinham sido atribuídos incentivos a 3 089 empresas, envolvendo um montante superior a 40 M€. Os benefícios directos da implementação da medida subdividem-se em três efeitos complementares:

- (i) **Desbloqueio do acesso a incentivos, por parte de empresas** de diversos sectores económicos que já tinham alcançado o limite de 200 mil euros de auxílios do Estado e que, por esse motivo, viam o referido acesso negado (a 17 de Março já 650 empresas tinham beneficiado deste novo limite);
- (ii) **Desbloqueio dos pedidos de acesso** aos apoios de *minimis*, designadamente através da linha de crédito PME Investe, a várias dezenas de empresas do **sector automóvel** (já que o sector dos transportes tinha limites de acumulação de ajudas inferiores, antes da aplicação deste regime temporário);
- (iii) **Aumento da capacidade de incentivo financeiro das medidas dirigidas às empresas** que já se encontram disponíveis, destacando-se o aumento de 3 para 9 M€ do montante máximo de crédito por empresa que poderá ser solicitado ao abrigo da linha de crédito PME Investe, através do aumento da garantia disponibilizada pelas Sociedades de Garantia Mútua e do aumento do montante máximo de seguro de crédito por empresa que poderá ser solicitado às Seguradoras Protocoladas ao abrigo do Programa PME Segura, através do incremento da garantia disponibilizada pelas Sociedades de Garantia Mútua<sup>113</sup>.

Com aplicação específica ao período de programação 2007-2013, a CE e os Estados-Membros acordaram proceder às seguintes alterações em matéria de regulamentação da aplicação dos fundos estruturais e do Fundo de Coesão:

- (i) O Conselho Europeu aprovou uma revisão do Regulamento Geral dos fundos<sup>114</sup>, que abre a possibilidade de, em 2009, ser disponibilizado novo pré-financiamento, a título dos fundos estruturais, de 2,5%<sup>115</sup> do valor dos pré-financiamentos realizados entre 2007 e 2009 (totalizando assim 7,5% da dotação programada para o FEDER e FSE). Esta medida visa garantir liquidez imediata na fase inicial do período de programação, a fim de facilitar os pagamentos aos beneficiários dos projectos;

112 Os auxílios de *minimis* são os auxílios de reduzido valor concedidos a uma empresa, que por essa razão não são susceptíveis de afectar de forma significativa o comércio e a concorrência entre Estados-Membros. São definidos no Regulamento [CE] n.º 1998/2006, da Comissão, de 15 de Dezembro, que estabelece o respectivo montante máximo de 200 mil euros durante um período de três anos (ou 100 mil euros, no que se refere às empresas que desenvolvem actividades no sector dos transportes rodoviários).

113 Esta alteração resulta do facto de o cálculo do equivalente de subvenção bruto, neste tipo de ajudas, ser também revisto dado o aumento do limite de acumulação de ajudas.

114 Regulamento n.º 284/2009, do Conselho, de 7 de Abril.

115 Entretanto já transferidos pela CE para os Estados-Membros.

- (ii) Na mesma linha de objectivos foi consagrada uma simplificação da tramitação de adiantamentos pagos aos beneficiários sob forma de auxílios estatais que, na prática, permite aumentar a percentagem dos adiantamentos de auxílios estatais pagos aos beneficiários (antes limitada a 35%), sendo os mesmos objecto de reembolso por parte da CE. Esta revisão teve ainda incidência na apresentação de despesa, para efeitos de reembolso por parte da CE, relativa a Grandes Projectos, deixando de ser necessário aguardar por decisão prévia para formalizar os pedidos de reembolso. Esta medida visa acelerar a execução destes importantes projectos;
- (iii) Ainda em termos de Conselho, foi aprovada a revisão dos regulamentos do FEDER<sup>116</sup> e FSE<sup>117</sup> de modo a prever a elegibilidade das despesas em eficiência energética e a simplificar as regras de elegibilidade, permitindo reembolsos forfetários de determinadas despesas ou mesmo reembolsos na base de custos fixos<sup>118</sup>. Neste âmbito, merecem destaque as novas modalidades previstas para o cálculo dos custos elegíveis por constituírem medidas de simplificação de particular importância. As autoridades portuguesas estão a desenvolver o trabalho necessário à operacionalização destas novas modalidades de apoio para a sua implementação nos PO do QREN;
- (iv) A CE manifestou ainda o seu compromisso de, em 2009, prosseguir o processo de revisão da regulamentação dos fundos estruturais tendente à sua simplificação. Assim, no início de 2009, a CE alargou à representação de peritos de todos os Estados-Membros um grupo técnico que havia criado informalmente com o objectivo de reflectir sobre o processo de simplificação regulamentar. Portugal integra este grupo desde Janeiro de 2009.

Em resultado do trabalho daquele grupo, a CE apresentou ao Comité de Coordenação dos Fundos (COCOF) a sua proposta de revisão do regulamento de aplicação<sup>119</sup>, cuja discussão com os Estados-Membros deste Comité ficou concluída em finais de Maio de 2009. Das alterações recentemente propostas, merece particular destaque a fixação de um limiar único de investimento para Grandes Projectos, independentemente do sector. Com a supressão do limite de 25 M€ para os projectos na área do ambiente, os projectos de menor dimensão terão uma redução substancial no processo de tramitação para efeitos de aprovação.

Em termos nacionais, **o Governo adoptou, em Dezembro de 2008, um conjunto de medidas de combate à crise**, enquadradas pela IIE, visando reforçar a contribuição dos fundos estruturais e Fundo de Coesão para esse fim.

Destacam-se, pela sua importância, as **medidas dirigidas à manutenção do emprego**, à criação de condições facilitadoras do **retorno ao mercado de trabalho** e à promoção do **acesso dos jovens ao emprego**. Esta iniciativa disponibiliza, para o ano de 2009, um total de 580 M€<sup>120</sup>, desagregados nos seguintes montantes por medida: 285 M€ para manutenção do emprego; 137 M€ para apoio ao regresso ao emprego; 105 M€ para apoio aos jovens no acesso ao emprego; e 53 M€ para alargamento da protecção social.

No plano das medidas dirigidas à manutenção do emprego, destaca-se o apoio às empresas e trabalhadores em situação de redução temporária de actividade, visando criar condições que per-

116 Regulamento n.º 397/2009, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de Maio.

117 Regulamento n.º 396/2009, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de Maio.

118 No caso do FSE estas modalidades podem assumir a forma de: i) custos indirectos declarados numa base forfetária, até um máximo de 20% dos custos directos de cada operação; ii) custos de base forfetária calculados por aplicação de escalas normalizadas de custos unitários; e iii) montantes fixos destinados a cobrir a totalidade ou parte dos custos de uma operação, até ao montante máximo de 50 mil euros.

119 Regulamento n.º 1828/2006, da Comissão, de 8 de Dezembro.

120 Os dados apresentados, relativos a montantes disponibilizados e resultados das medidas, têm como fonte o Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social.

mitam garantir, em período de redução extraordinária de actividade, a manutenção do emprego e o aumento das qualificações dos trabalhadores (mais de 20 mil trabalhadores abrangidos por esta medida). No que se refere às medidas de apoio à inserção de jovens no emprego, é dada particular prioridade ao reforço do Programa de Estágios Profissionais dirigidos a jovens licenciados em áreas de baixa empregabilidade (mais de 12 mil jovens abrangidos) e à redução das contribuições para a segurança social na contratação de jovens (mais de 200 mil empresas abrangidas). Para estimular o retorno ao mercado de trabalho o Governo reforçou medidas de apoio à contratação de desempregados de longa duração (total de 8 mil desempregados abrangidos e de 4 mil desempregados com mais de 55 anos) e de apoio à criação de empresas por parte de desempregados, tendo ainda criado um programa de estágios dirigido a desempregados, visando melhorar as suas competências e qualificações (10 mil desempregados abrangidos).

No plano das **medidas destinadas a facilitar o acesso ao crédito por parte das empresas**, e das PME em particular, destaca-se a disponibilização, a partir do Verão de 2008, de linhas de crédito (PME Investe), através da bonificação de taxas de juro e da redução do risco das operações bancárias, por via do recurso aos mecanismos do Sistema Nacional de Garantia Mútua que suportam até 50% do capital em dívida (ou até 75% no caso de Micro e Pequenas Empresas)<sup>121</sup>.

- Foram disponibilizadas quatro linhas de crédito no montante global de 3,7 mil M€, sendo que apenas as duas primeiras – PME Investe I e II – são financiadas pelo QREN, cujos resultados são expressivos: a PME Investe I (lançada em Julho de 2008 e já encerrada) abrangeu 1 241 operações, totalizando incentivos no valor de 750 M€; a PME Investe II (lançada em Outubro de 2008) permitiu a concretização de 1788 operações, no valor de 538 M€. Para além destas, a PME Investe III (lançada em Janeiro de 2009 e destinada a sectores específicos) permitiu financiar mais de 23 700 operações no valor de 1,4 mil M€, enquanto a PME Investe IV (lançada em Junho de 2009) tem uma dotação de 400 M€, sendo uma metade destinada a PME exportadoras e a outra metade a Micro e Pequenas Empresas.

As medidas dirigidas a **antecipar e estimular o investimento empresarial**, foram concretizadas na revisão da regulamentação dos sistemas de incentivos, realizada já em 2009, com o objectivo de criar condições mais favoráveis para as empresas. Destas alterações são de sublinhar: i) o alargamento das tipologias de investimento; ii) a revisão dos requisitos mínimos, designadamente financeiros, em termos de condições de acesso das empresas; iii) o aumento das taxas de financiamento; iv) no caso de empréstimos, o aumento dos prazos de reembolso e de carência; v) a simplificação dos requisitos de conversão dos subsídios reembolsáveis em subsídios não reembolsáveis.

Ainda no âmbito dos Sistemas de Incentivos às empresas, foi revista em Março de 2009 a Norma de Pagamentos, tendo-se reforçado, entre outros aspectos, o valor dos adiantamentos, com base na alteração do limite inicialmente previsto na regulamentação comunitária para efeitos de certificação de despesa (passando de 35% para 50%). Este reforço constitui uma importante medida na criação de maior liquidez na economia real, proporcionando às empresas uma tesouraria mais adequada para arranque da implementação dos seus projectos de investimento.

As medidas tendentes a **estimular o investimento municipal** incidiram, essencialmente, na antecipação de pagamentos, sob a forma de adiantamentos, embora estes não sejam passíveis de reembolso pela CE.

121 Informação obtida nos contributos do IAPMEI no âmbito da Missão da CE para acompanhamento da implementação da Estratégia de Lisboa em Portugal, realizada a 14 de Julho de 2009.

Entre estas medidas, conta-se o pagamento antecipado de 30% do financiamento aprovado, no âmbito dos **Centros Escolares** (rede escolar do 1º Ciclo do Ensino Básico e do Pré-Escolar), contra o compromisso de o Município encerrar a execução financeira até 31/12/2009. Assim, foram alterados os contratos de financiamento celebrados entre as Autoridades de Gestão dos PO Regionais e os Municípios que se juntaram à prossecução desta prioridade, contribuindo assim com o investimento público necessário para minimizar as dificuldades de curto prazo no mercado de emprego e na actividade das PME.

No conjunto dos PO Regionais do Continente, e até ao final de Junho de 2009, foram aprovadas 434 candidaturas de Centros Escolares (431 contratos já celebrados), o correspondente a um valor de fundo aprovado de cerca de 360 M€ e a um adiantamento pago aos Municípios de 27,5 M€. Numa análise regional, destaca-se o PO Norte com 236 candidaturas aprovadas (todas com contratos já celebrados), um valor de fundo de cerca de 204,5 M€ e um adiantamento de 13,2 M€.

Esta modalidade de adiantamento foi, já em 2009, alargada aos projectos das EEC, bem como às intervenções no âmbito do Ciclo Urbano da Água.

Outras medidas adoptadas no sentido de estimular o investimento municipal foram a de **tornar elegível aos apoios do QREN os investimentos municipais a concretizar através de Parcerias Público-Privadas** (através da alteração dos regulamentos específicos dos PO Regionais) e a **isenção aos limites de endividamento previstos na Lei das Finanças Locais**<sup>122</sup>. Durante o ano de 2009, e a título excepcional, os eventuais créditos a que os Municípios recorram para complementar o financiamento do QREN para Centros Escolares não contarão para aqueles limites (endividamento e empréstimos).

---

122 Lei nº 2/2007, de 15 de Janeiro [alterada pela Lei nº 22-A/2007, de 29 de Junho].



# 5

Os desafios futuros

## 5.1 As perspectivas operacionais para 2009: síntese dos PO e por área funcional

No plano operacional, o ano de 2009 tem-se revelado e continuará a revelar-se particularmente exigente para as estruturas de governação do QREN, na medida em que coloca desafios substanciais à execução, gestão, acompanhamento e controlo dos vários PO e dos fundos comunitários da Política de Coesão.

O primeiro grande desafio que importa salientar prende-se com a forma como os diferentes PO e as respectivas estruturas orgânicas respondem ao novo contexto socioeconómico de implementação das intervenções co-financiadas, manifestamente diferente daquele em que as mesmas foram gizadas. De facto, o contexto actual é marcado por uma **crise** que colocou, e continua a colocar, reptos muito complexos à UE e aos seus Estados-Membros. A nível europeu e nacional foram adoptados programas anti-crise, para os quais os instrumentos da Política de Coesão (a nível nacional o QREN) contribuem de forma significativa<sup>123</sup>. Neste contexto, é importante acompanhar a capacidade de resposta do QREN ao contexto desfavorável do ponto de vista económico e social, sempre no âmbito de um quadro de intervenção que mobiliza outros instrumentos para além do QREN. Na actual conjuntura de elevado desemprego, assume especial relevância o acompanhamento das medidas direccionadas para a manutenção e promoção do emprego integradas nos PO co-financiados pelo FSE.

**A aceleração dos ritmos de execução global do QREN** constitui um objectivo central para os próximos tempos, até como forma de potenciar o contributo do QREN no combate à actual conjuntura. O facto de, a partir do segundo semestre de 2009, deixar de existir sobreposição na execução de dois quadros comunitários (QREN e QCA III) será certamente um factor favorável ao aumento dos ritmos de execução do QREN.

Em matéria de fluxos financeiros com a CE, é expectável, de acordo com as previsões remetidas à CE em Abril de 2009, que Portugal venha a receber, neste ano, cerca de 1,8 mil M€ (metade relativa a FEDER e FC e outra metade relativa a FSE), dos quais cerca de 600 M€ são referentes à terceira tranche do pré-financiamento entretanto já transferida pela CE, correspondendo a restante verba a reembolsos de despesa a declarar em certificações de despesa dos PO. Ainda de acordo com as previsões de execução, não se antevêem dificuldades, no ano 2010, no cumprimento da regra N+3. No entanto, o esforço que cada PO deverá desenvolver para atingir aquela meta é, naturalmente, diferenciado em função do actual estado de execução das tipologias de cada um. Este esforço diferenciado prende-se, por um lado, com o perfil decrescente de alguns PO e, consequentemente, com as metas mais ambiciosas que se lhes colocam. Por outro lado, prende-se com o facto de nalguns casos, até final do 1º semestre de 2009, ter sido desenvolvido um esforço muito significativo de fecho da execução do QCA III, o que teve implicações no nível da afectação de recursos humanos às actividades dos PO do QREN e no nível de absorção de verbas do actual ciclo de programação por parte de promotores também eles focalizados no encerramento dos seus projectos do QCA III. Finda esta sobreposição com o QCA III, espera-se que os PO aumentem, de modo significativo, os ritmos de execução referentes ao QREN, no contexto das prioridades estratégicas definidas para o horizonte 2013.

Em matéria de Grandes Projectos de investimento a apresentar à CE em 2009, a estimativa é de poder concretizar o envio de 17 Grandes Projectos<sup>124</sup>: 6 de investimento produtivo e os restantes de

123 Para um maior detalhe das medidas anti-crise, ver capítulo 4.

124 Projectos cujo custo total é superior a 50 M€ ou a 25 M€ caso se trate de projectos da área do ambiente. Ver lista em anexo.



infra-estruturas, com um custo total de 3 mil M€, a que corresponderá, caso venham a merecer aprovação, 1,1 mil M€ de fundos comunitários, com especial destaque para o FC. Destas previsões, 7 Grandes Projectos já foram formalmente submetidos à apreciação da CE em 2009, no valor de 1,5 mil M€ de investimento. A relevância destes montantes de investimento, e os resultados que os mesmos poderão ter na alavancagem do processo de recuperação económica, assumem, assim, uma importância reforçada na actual conjuntura económica, fundamentando uma perspectiva optimista nos resultados a alcançar com a execução do QREN em 2009.

Na implementação do QREN, no âmbito da intervenção quer dos PO Regionais, quer dos PO Temáticos, merecem particular destaque os desafios relacionados com o **enfoque estratégico e o cariz inovador** de dois instrumentos de política cruciais para o alcance dos objectivos programados para o QREN, num quadro de exigência imposta pelo modelo de articulação que as iniciativas integradas de intervenção nos territórios requerem. Concretizando<sup>125</sup>:

- Accionamento de um dispositivo inovador do QREN destinado a racionalizar a aplicação dos seus recursos e a dar um impulso mais forte à actividade económica - as Estratégias de Eficiência Colectiva. Trata-se, com este instrumento, de apoiar de modo preferencial conjuntos coerentes de iniciativas a favor da competitividade empresarial e territorial, concebidas e implementadas pelos actores relevantes consoante a estratégia enquadradora;
- Início da execução das subvenções globais geridas pelas Associações de Municípios e suportadas em Programas Territoriais de Desenvolvimento, assumindo especial relevo a formação destas estruturas na gestão dos fundos e a concepção dos instrumentos de gestão específicos a serem utilizados pelas mesmas. A gestão e o acompanhamento da realização das intervenções serão exigentes uma vez que, tratando-se de dar concretização às opções Estratégicas de Base Territorial programadas no âmbito daqueles Programas, carecem de um adequado modelo de articulação entre entidades na concretização dos projectos.

Um outro desafio prende-se com a **conclusão do processo de consolidação das estruturas orgânicas dos PO**, em termos da estabilização dos seus recursos humanos e respectiva formação, da sua organização interna e da entrada em pleno funcionamento de todos os Sistemas de Informação de suporte à gestão. Se é verdade que, durante o 1º semestre de 2009, se desenvolveu um esforço de transferência de recursos humanos das estruturas do QCA III para as novas estruturas do QREN, este esforço não está ainda terminado, devendo, nos restantes meses do ano de 2009, registar-se a conclusão deste processo de transição, uma vez que a execução das medidas do QCA III já se encontra fechada<sup>126</sup>. De realçar a importância da formação contínua dos recursos humanos das estruturas de gestão, no sentido de otimizar o processo de transição/adaptação e de potenciar as experiências e conhecimentos adquiridos ao longo do anterior ciclo de programação.

Um outro repto que aquelas estruturas orgânicas enfrentam diz respeito à conclusão da estabilização de funções e procedimentos no relacionamento externo e interno dos PO, quer com os organismos intermédios ou outros, quer no âmbito das estruturas técnicas internas que terão, naturalmente, repercussões na finalização ou revisão de questões transversais, como sejam o sistema de informação e o sistema de controlo. Esta estabilização de funções e procedimentos

<sup>125</sup> Para uma análise mais detalhada, ver 3.4.10.

<sup>126</sup> Contudo, importa salientar que ainda no âmbito do QCA III, e de acordo com o calendário de encerramento estabelecido, as Autoridades de Gestão terão de validar toda a despesa e apresentar resultados finais tendentes à sua certificação até final de Setembro de 2009, apontando-se para a conclusão da elaboração do Relatório Final dos PO no mês de Outubro (para aprovação das respectivas Comissões de Acompanhamento). Sendo as Autoridades de Gestão a primeira frente da cadeia Autoridade de Gestão - Autoridade de Pagamento - Autoridade de Auditoria (responsável pela emissão da declaração final de encerramento), a não observância deste calendário fará deslizar o encerramento do respectivo PO e, consequentemente, a apresentação do pedido de pagamento de saldo e o consequente reembolso pela CE. Uma vez que as autoridades portuguesas assumiram com recursos nacionais o reembolso das despesas junto dos beneficiários, até ao limite da dotação programada, os atrasos no reembolso dos saldos dos PO constitui mais um factor de pressão à disponibilidade de recursos públicos nacionais, em termos globais.

deverá ter em consideração o aprofundamento de lógicas de cooperação institucional e de maior aproximação aos actores de relevo em cada PO.

No que se refere aos Sistemas de Informação de suporte à gestão, coloca-se o desafio de conseguir uma real e funcional interoperabilidade entre os Sistemas das Autoridades de Gestão dos PO, das Entidades de Certificação e do Observatório do QREN.

Importa, a este propósito, retomar o que foi referido sobre as descrições de sistema de gestão e controlo dos PO (ver sub-capítulo 3.2) – *Compliance Assessment* – que, com a formulação apresentada em 2008, não foram aceites pela CE<sup>127</sup>. Este constitui um aspecto essencial para a criação de condições de funcionamento da gestão, num ambiente de confiança na plena observância dos requisitos regulamentares aplicáveis, sendo ainda um factor determinante do início da fase de reembolsos, por parte da CE, dos pedidos de pagamento que a Autoridade de Certificação possa apresentar para cada PO. De notar que, nos termos regulamentares<sup>128</sup>, se no prazo de vinte e quatro meses a contar do pagamento pela CE da primeira fracção do pré-financiamento (adiantamento)<sup>129</sup> não for apresentado qualquer pedido de pagamento referente a um PO, o montante recebido a título de pré-financiamento deverá ser reembolsado à CE. Contudo, a participação total dos fundos nesse PO não é afectada pelo referido reembolso.

Em matéria de **auditoria e controlo**, as actividades que assumirão maior relevo durante o segundo semestre de 2009, tendo em conta o estágio de desenvolvimento dos PO serão, no essencial, as de: i) conclusão da avaliação dos sistemas de gestão e controlo, com vista a confirmar a resolução das questões que suscitaram reparos, de forma a conseguir-se a aprovação de todos os sistemas em 2009 - *Compliance Assessment*; ii) testes ao funcionamento dos sistemas, envolvendo a generalidade dos PO e tendo como objectivo uma melhor sustentação da opinião a emitir no relatório anual de controlo, a transmitir à CE em Dezembro de 2009; iii) aprovação das amostras e controlo de qualidade das auditorias sobre operações a desenvolver pelas Estruturas Segregadas de Auditoria do IFDR e do IGFSE; iv) emissão de relatório e opinião anual, em Dezembro de 2009, que incidirá sobre o funcionamento dos sistemas de gestão e controlo e sobre a legalidade e regularidade das despesas certificadas à CE durante o ano de 2008.

As Estruturas Segregadas de Auditoria do IFDR e do IGFSE irão desenvolver auditorias sobre amostras a extrair do universo de despesas certificadas pelas respectivas Autoridades de Certificação. No caso do IGFSE, tendo em conta que em 2008 já foram certificadas à CE despesas relativas a dois PO, foram realizadas, no primeiro semestre, as correspondentes auditorias, enquanto no segundo semestre deverá ser auditada uma amostra a extrair sobre o universo de despesas certificadas no semestre anterior. A Estrutura Segregada de Auditoria do IFDR, tendo em conta que não foram certificadas despesas FEDER e FC em 2008 e que o montante das despesas certificadas no primeiro semestre de 2009 não permite a extracção de uma amostra, iniciará o trabalho de auditoria no primeiro semestre de 2010, incidindo a amostra sobre toda a despesa certificada desde o início da execução do QREN.

Os próximos meses serão, ainda, marcados por um conjunto de **revisões dos dispositivos regulamentares**, no sentido de dar continuidade a uma estratégia de simplificação de processos e procedimentos, já iniciada em 2008, tanto no plano europeu como no plano nacional. De facto, o

127 De notar que à data de elaboração deste relatório diversos PO já tinham ultrapassado este constrangimento.

128 Cfr. n.º 2 do Artigo 82º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho, de 11 de Julho de 2006.

129 À excepção do PO AT-FEDER, todos os PO FEDER/FC receberam a primeira fracção de pré-financiamento a 30-Out-2007. No caso dos PO FSE as datas de transferência da primeira fracção de pré-financiamento foram: PO PH - 31-Out-2007; PO Açores-FSE e PO Madeira-FSE - 21-Nov-2007; e PO AT-FSE - 11-Dez-2007.

actual contexto de crise coloca desafios à simplificação administrativa, constituindo um estímulo acrescido para o investimento que é necessário desenvolver nesta matéria.

Ainda que seja indubitável a necessidade de uma maior adequação da resposta dos PO à conjuntura social e económica que o país atravessa, não pode deixar de ser evidenciado que, do ponto de vista da eficácia da gestão, aquela revisão regulamentar é um processo exigente, na medida em que envolve uma nova formulação de disposições regulamentares e a adaptação/simplificação de processos e procedimentos, o que criará, no curto prazo, uma pressão acrescida nas estruturas de gestão e monitorização do QREN e dos PO.

A referida simplificação decorrerá, ainda, dos resultados que se esperam obter através de um conjunto de exercícios de avaliação, previstos no PGA do QREN e dos PO, que irão decorrer durante o ano de 2009 (e início de 2010) sobre a operacionalização dos PO e sobre os regulamentos específicos das diversas tipologias de intervenção. Também neste aspecto, não é de descurar o potencial contributo da monitorização financeira e operacional e, ainda, da monitorização estratégica para a melhoria dos referidos processos e procedimentos. Por conseguinte, a estratégia de simplificação a prosseguir não deverá decorrer, em exclusivo, das necessidades impostas pela crise, mas sobretudo dos resultados provenientes do sistema de monitorização e avaliação do QREN e dos PO.

Por fim, a manutenção de um clima recessivo e de forte instabilidade económica e financeira em 2009, exige um **acompanhamento atento da dinâmica socioeconómica** e um elevado grau de flexibilidade da gestão, no sentido de adequar, da melhor forma, os instrumentos disponíveis nos PO (sem desvirtuar os seus objectivos centrais na contribuição para colmatar os constrangimentos estruturais de Portugal), para que o QREN possa funcionar como catalisador na recuperação da economia nacional e na preparação de Portugal para um melhor aproveitamento do período de expansão económica mundial que se seguirá.

Para este efeito, será determinante a **estabilização do sistema de monitorização e avaliação do QREN**, em consolidação, sendo expectável a produção de informação muito relevante para a gestão estratégica e operacional do QREN e dos PO. Neste plano, os resultados das primeiras avaliações de natureza operacional e estratégica que estão neste momento em curso ou em fase de lançamento, no quadro da execução do PGA, podem e devem assumir um importante papel para potenciar a utilização do QREN e dos seus PO em prol do desenvolvimento do país, contribuindo para que se possam introduzir de forma mais fundamentada os ajustamentos que se venham a revelar necessários para esse efeito.

## 5.2 A experiência do QREN ao serviço do debate sobre o futuro da Política de Coesão

O actual ciclo de programação da Política de Coesão foi marcado, desde o início, por um intenso debate sobre o futuro desta política comunitária após 2013. Este debate, tal como debates similares sobre outras políticas da União (e.g. *Health Check* da Política Agrícola Comum), tem sido enquadrado pela discussão em torno do orçamento comunitário, que resultou de um compromisso assumido pelo Conselho Europeu em 2005, como parte do acordo então obtido sobre as perspectivas financeiras para o período 2007-2013.

A publicação do Quarto Relatório da Coesão Económica e Social, em Maio de 2007, marcou o início do debate sobre a Política de Coesão pós-2013. Durante a presidência portuguesa da UE, no segundo semestre de 2007, este debate recebeu importantes impulsos, dos quais se destacam

o IV Fórum da Coesão (Setembro de 2007) e a Reunião Informal de Ministros de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional dedicado a este tema (Novembro 2007). Nesta sequência, o ano de 2008 ficou marcado pela apresentação dos resultados da consulta pública sobre esta temática no V Relatório Intercalar sobre a Coesão Económica e Social (Junho), bem como pelos fóruns de reflexão promovidos pelas Presidências Eslovena (1º semestre) e Francesa (2º semestre) da União. A CE divulgou, também em 2008, o estudo prospectivo sobre as Regiões Europeias em 2020, bem como uma edição especial do Eurobarómetro dedicado à percepção dos cidadãos europeus sobre a Política Regional europeia. Paralelamente, foi iniciado o debate sobre a Coesão Territorial, com a publicação pela CE, em Outubro de 2008, de um Livro Verde sobre a Coesão Territorial Europeia: Tirar Partido da Diversidade Territorial. No primeiro semestre de 2009, este debate conheceu ainda importantes contributos, nomeadamente, os fóruns de nível técnico e de nível político promovidos pela Presidência Checa da UE (com destaque o *paper* apresentado pela Comissária Europeia e para o comunicado conjunto dos ministros responsáveis pela Política de Coesão nos 27 Estados-Membros sobre esta temática), a divulgação dos resultados da consulta pública sobre o Livro Verde da Coesão Territorial no âmbito do Sexto Relatório Intercalar da Coesão Económica e Social e, com especial relevo pela profundidade de abrangência que veio trazer ao debate, a divulgação do Relatório Barca – *An agenda for a reformed Cohesion Policy: a place-based approach to meeting European Union challenges and expectations* –, relatório independente desenvolvido para a CE<sup>130</sup>.

O balanço dos primeiros tempos de implementação do QREN, enquanto quadro de aplicação da Política de Coesão da UE, tem permitido tirar algumas ilações importantes para a configuração futura desta política comunitária<sup>131</sup>. A riqueza daquele balanço resulta, sobretudo, do difícil e inesperado contexto socioeconómico e do carácter central que a Política de Coesão tem assumido enquanto âncora da resposta da UE à maior crise internacional das últimas décadas.

A relevância da Política de Coesão, enquanto instrumento estrutural de resposta à crise e, principalmente, de preparação da economia europeia para a saída daquela crise, veio **reafirmar a centralidade da Política de Coesão enquanto política de desenvolvimento da UE e dos seus territórios**, conciliando solidariedade e equidade na afectação territorial de recursos com competitividade e eficiência na sua aplicação. Mantém-se, assim, pertinente e actual o objectivo central da Política de Coesão, inscrito nos Tratados Europeus – *promover um desenvolvimento harmonioso do conjunto da União e, em especial, contribuir para reduzir a disparidade entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões e o atraso das regiões mais desfavorecidas*.

Na conjuntura difícil que a UE e todos os seus Estados-Membros atravessam, a Política de Coesão constitui a garantia de um quadro plurianual estável de investimento público estruturante e transversal aos diversos Estados-Membros, que é estrategicamente enquadrado e que favorece a exploração do potencial de desenvolvimento de todos os territórios da UE. Esta política permite, assim, conciliar uma estratégia orçamental expansionista e anti-cíclica com a indispensável focalização nos ajustamentos estruturais de médio e longo prazos, que permitirão o fortalecimento da UE, dos seus Estados-Membros e das suas Regiões no difícil jogo da competitividade e da sustentabilidade num mundo globalizado.

O período inicial de aplicação do QREN demonstrou **a relevância de um alinhamento estratégico da Política de Coesão em torno do paradigma mais geral de desenvolvimento da UE**, tal como

130 Para um maior detalhe sobre o futuro da Política de Coesão, nomeadamente os seus principais momentos e resultados, ver a área do website do Observatório do QREN dedicada a este tema ([www.observatorio.pt](http://www.observatorio.pt)).

131 A participação portuguesa neste debate, quer ao nível técnico, quer ao nível político, tem sido fundamentada na experiência de aplicação do QREN, bem como num activo de mais de 20 anos de aplicação dos instrumentos da Política de Coesão em Portugal.

se encontra expresso nas Estratégias de Lisboa e de Gotemburgo, não obstante a necessidade de uma aplicação territorialmente diferenciada, de acordo com o princípio da subsidiariedade. Neste contexto, é natural que a evolução das áreas prioritárias de intervenção da Política de Coesão esteja alinhada com as evoluções recentes e futuras da Estratégia de Lisboa.

Para além do foco no seu principal objectivo – a promoção do desenvolvimento harmonioso da UE – a Política de Coesão tem demonstrado uma considerável capacidade de ser sensível aos contextos em que é aplicada e tem dado importantes contributos para o combate a outros importantes desafios da UE, tais como a globalização, as alterações climáticas, o novo paradigma energético ou mesmo as alterações demográficas. O contributo da Política de Coesão para a resposta a estes desafios da UE deve continuar, centrado no impacto territorialmente assimétrico dos mesmos e num contexto de resposta suplementar à intervenção de outras políticas nacionais e comunitárias que lhes são especificamente dirigidas.

Apesar de ainda ser prematura para uma avaliação profunda da decisão europeia de autonomizar, neste ciclo de programação, o apoio ao desenvolvimento rural e às pescas da Política de Coesão<sup>132</sup>, a experiência da programação e dos primeiros meses de implementação permite alertar para a complexidade associada à articulação de instrumentos que, apesar de próximos no terreno de aplicação, enformam de regulamentos comunitários e, conseqüentemente nacionais, nem sempre convergentes.

**O reforço dos mecanismos de coordenação da Política de Coesão com outras políticas comunitárias**, sobretudo aquelas que apresentam maiores impactos territoriais, deve ser um objectivo fundamental do processo de configuração das políticas comunitárias pós-2013, num quadro de intervenção política integrada sobre o desenvolvimento da UE e dos territórios que a compõem. Neste contexto, não só as diversas políticas comunitárias deverão ter em conta o seu contributo para a Coesão, enquanto objectivo central da UE, como ao nível mais operacional, deve ser procurado um maior alinhamento de regras e procedimentos que assegurem maiores sinergias e a coerência entre os diversos fundos europeus.

A introdução da dimensão territorial associada às dimensões económica e social na noção de coesão inscrita no Tratado de Lisboa (em processo de ratificação), bem como o debate em curso sobre o conceito e o papel desta dimensão da coesão, vêm reforçar a necessidade de uma maior coerência entre as diversas políticas comunitárias, bem como sublinhar o papel do território enquanto elemento integrador da sua aplicação.

A configuração futura da Política de Coesão deve procurar uma **aplicação mais eficaz do princípio da subsidiariedade**, reforçando os graus de flexibilidade e integração na aplicação dos seus instrumentos. A experiência actual de implementação do QREN, conjugada com os 20 anos anteriores de experiência da aplicação de instrumentos da Política de Coesão em Portugal, demonstram que a concepção e aplicação dos PO seriam favorecidas por um quadro regulamentar comunitário mais flexível, que permitisse uma melhor incorporação de respostas integradas a situações complexas e com escalas territoriais muito diversas (e.g. articulações urbano-rural, fenómenos metropolitanos ou de outras áreas funcionais ou desafios da cooperação transfronteiriça e das redes transnacionais). A diversidade dos modelos de governação nos diversos Estados-Membros da UE deverá ser um factor a ter em conta nesta maior flexibilidade dos instrumentos da Política de Coesão.

<sup>132</sup> Relembre-se que, no actual ciclo de programação, os apoios ao desenvolvimento rural e às pescas, consubstanciados, respectivamente, nos PO co-financiados pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) e pelo Fundo Europeu das Pescas (FEP), não integram a Política de Coesão da UE e, conseqüentemente, não fazem parte do QREN.

A prática da implementação no terreno dos instrumentos da Política de Coesão nos 27 Estados-Membros tem demonstrado que o desafio da simplificação ainda não foi vencido. As recentes iniciativas da CE nesta matéria reconhecem a pertinência e actualidade deste desafio.

A eficácia da Política de Coesão depende, em grande medida, da concretização de uma relevante **simplificação** que, no respeito pelo princípio da proporcionalidade, reduza consideravelmente a carga administrativa, mantendo em paralelo uma gestão financeira robusta, que respeite os princípios da transparência e da prestação de contas. A promoção do desenvolvimento dos territórios exige instrumentos mais flexíveis, que se adaptem à multiplicidade de actores indispensáveis nos processos de desenvolvimento, às experiências de governação que permitam encontrar o modelo mais eficaz para cada território e aos riscos inerentes à aposta na inovação preconizada na Estratégia de Lisboa renovada. Os esforços em matéria de simplificação dos mecanismos comunitários, bem como dos mecanismos nacionais associados, são de extrema relevância para uma melhor implementação da Política de Coesão em Portugal. Neste contexto, as recentes alterações introduzidas nos regulamentos comunitários da Política de Coesão, no âmbito do pacote de resposta à crise, apesar de estarem longe de se constituírem como uma resposta cabal ao desafio da simplificação, apresentam interessantes soluções nesse sentido.







# 6

## Síntese conclusiva e considerações finais

O presente relatório anual do QREN constitui um produto fundamental do seu sistema de monitorização que, a par dos boletins informativos de periodicidade trimestral, visa fornecer uma visão global e aprofundada do estágio de implementação do QREN, cerca de dois anos após a aprovação dos seus PO pela Comissão Europeia. Neste sentido, o relatório apresenta uma síntese dos principais progressos alcançados e das dificuldades sentidas nesta fase inicial do QREN, atendendo, em particular, às (díficeis) condições do contexto de crise internacional que caracterizaram este período, bem como a uma longa sobreposição entre ciclos de programação dos fundos estruturais (o QCA III 2000-2006 e o QREN 2007-2013), devido ao prolongamento por mais seis meses da execução do QCA III até final do primeiro semestre de 2009.

O período em análise, centrado na actividade promovida em 2008, mas sem deixar de considerar os principais desenvolvimentos ocorridos na primeira metade de 2009, foi muito exigente e complexo para os actores envolvidos, aos mais diversos níveis, na implementação do QREN e dos PO, desde a sua orientação política, à gestão, à preparação e à execução de projectos por parte dos promotores. A alteração profunda do contexto socioeconómico do país, sentida sobretudo a partir do último trimestre de 2008, em resultado de uma crise internacional de dimensão ímpar nas últimas décadas, reflectiu-se na propensão e na capacidade para o investimento de muitos dos potenciais beneficiários do QREN. Ao mesmo tempo criou novas e mais intensas necessidades de resposta das políticas públicas, em particular no que respeita ao reforço do investimento público, à facilitação do acesso ao crédito por parte das empresas, aos estímulos à manutenção e criação de emprego e aos apoios dirigidos às pessoas mais directamente afectadas por esse contexto.

De facto, a forte e brusca contracção da procura, associada a um clima de grande incerteza gerado pela crise do sistema financeiro internacional, reflectiu-se numa significativa quebra no investimento privado, na redução da produção e do consumo, com efeitos nefastos no crescimento económico e no aumento do desemprego. Tornou-se indispensável mobilizar de forma mais intensa e célere as políticas públicas para contrariar estes efeitos. O QREN, enquanto instrumento de financiamento de uma parte importante das medidas de combate à crise (parte delas coordenadas no plano europeu), foi naturalmente mobilizado para esse esforço.

O grande desafio neste domínio passou, por conseguinte, por procurar acelerar a mobilização dos recursos financeiros do QREN na resposta à crise, sem desvirtuar a sua dimensão estrutural, procurando compatibilizar as necessidades de resposta a uma conjuntura específica e os ajustamentos operacionais necessários para esse efeito, com a preservação dos objectivos estratégicos e das prioridades de natureza estrutural definidos para o QREN, no quadro da Política de Coesão da UE.

A intensificação do investimento em capital humano (tanto na formação inicial e de activos, como na modernização do parque escolar), dos incentivos ao investimento das empresas, em particular das PME (quer por via dos Sistemas de Incentivos, quer por via do suporte às linhas de crédito), dos investimentos no âmbito da Política de Cidades POLIS XXI, constituem exemplos do esforço realizado com o apoio dos fundos estruturais para responder positivamente a esse desafio.

Em simultâneo, este período foi marcado pela instituição e consolidação das estruturas de gestão, acompanhamento e controlo do QREN, num contexto de exigência acrescida face à necessidade de adaptação ao novo enquadramento comunitário e a um modelo de governação de âmbito nacional, também ele com muitos elementos inovadores. Acresce que as mesmas estruturas asseguraram, em regra, o período final de execução dos PO do QCA III, também ele particularmente exigente, em virtude do volume financeiro ainda envolvido e dos requisitos que o encerramento de um ciclo de programação comporta.

No plano comunitário os esforços de racionalização e simplificação das regras de gestão dos fundos comunitários da Política de Coesão, atribuindo maior responsabilidade aos Estados-Membros pela adequada aplicação desses recursos, foram acompanhados por um reforço sem precedentes dos mecanismos de controlo. Pese embora a prioridade formalmente atribuída à orientação estratégica das intervenções apoiadas pelos fundos estruturais e o respectivo alinhamento com a Estratégia de Lisboa renovada, a prática da aplicação destas novas regras comunitárias e da articulação entre serviços da CE e dos Estados-Membros mantém o enfoque nos aspectos procedimentais e a atenção centrada na vertente de auditoria, na garantia da regularidade das operações e da qualidade da despesa co-financiada.

O processo de descrição dos sistemas de gestão e controlo das Autoridades de Gestão e de Certificação dos fundos, para aprovação pela Comissão Europeia após parecer de conformidade emitido pela IGF, constituiu um exemplo desta realidade. As dificuldades que se revelaram ao longo desse processo – que poderão ser parcialmente atribuídas ao respectivo carácter inovador – merecem reflexão cuidada, tendo presente que alguns dos motivos que fundamentaram as reservas da CE em relação à aprovação de alguns desses sistemas prendem-se com áreas nevrálgicas da gestão, como sejam os sistemas de informação e os mecanismos de delegação de competências em organismos intermédios.

Neste sentido, revela-se indispensável encerrar, no mais curto espaço de tempo, o processo de certificação dos sistemas de gestão e controlo e, posteriormente, acompanhar com toda a atenção os seus desenvolvimentos ao longo da implementação do QREN. Este acompanhamento deverá ter em vista a antecipação de eventuais constrangimentos ou dificuldades neste domínio, dando sistematicamente as garantias adequadas sobre a conformidade dos procedimentos seguidos e sobre a qualidade da despesa que vai sendo executada.

No plano nacional a consolidação dos mecanismos de gestão e a estabilização do edifício regulamentar do QREN mereceu igualmente uma atenção especial neste período. Sublinhando a sua centralidade, o Plano Global de Avaliação do QREN e dos PO (PGA), aprovado pela Comissão Ministerial de Coordenação do QREN, prevê a realização, ainda em 2009, de avaliações específicas sobre diversos domínios da sua operacionalização, cujos resultados deverão constituir a base para a ponderação dos seus efeitos práticos e de eventuais ajustamentos. Entre os domínios a merecer atenção e análise contam-se, designadamente, os da simplificação do quadro regulamentar nacional, da organização e funcionamento das actividades de gestão (e.g. delimitação de fronteiras com o nível de direcção e orientação políticas, funcionamento colegial das Comissões Directivas, delegação de competências em organismos intermédios), da adequação das modalidades de submissão de candidatura às diversas tipologias de intervenção (e.g. através de procedimentos concursais ou por convites, em períodos de tempo delimitados ou em regime contínuo), ou ainda os associados aos mecanismos de salvaguarda do princípio da selectividade ou de verificação *ex ante* da relevância e da sustentabilidade económica e financeira dos projectos.

Os instrumentos ao serviço da monitorização e avaliação do QREN e dos PO foram significativamente reforçados neste período de programação. A par da institucionalização do Observatório do QREN, dos Centros de Observação das Dinâmicas Regionais e da Rede de Avaliação, foi desenvolvido um relevante sistema de reporte e disponibilização pública de informação, de que constituem resultados evidentes o Boletim de Informação Trimestral, editado pela CTC QREN, os Relatórios de Execução Anual dos PO e o conjunto articulado de *websites* do QREN, dos fundos e dos PO.

Fortalecer o sistema de monitorização que tem vindo a ser desenvolvido no quadro da CTC QREN e garantir a execução do conjunto das avaliações previstas no PGA, nomeadamente a primeira

avaliação global sobre a fase inicial da implementação do QREN, constitui um requisito indispensável para que seja possível um conhecimento mais aprofundado sobre a forma como se está a processar a aplicação dos fundos estruturais e, sobretudo, sobre de que modo os resultados que as intervenções por eles propiciadas se traduzem em prol do desenvolvimento do país.

Tendo em conta os aspectos atrás referidos, a análise dos resultados alcançados no âmbito do QREN permitem evidenciar as linhas de força seguidamente expostas.

- **Forte dinâmica da oferta e da procura de fundos.** Desde a abertura dos primeiros processos de candidatura ao QREN, em Novembro de 2007, até ao final de 2008 foram apresentadas mais de 27 mil candidaturas nos 453 processos de selecção abertos (por concurso, em períodos de candidatura fechados ou em contínuo), colocando ao dispor dos potenciais beneficiários mais de 6,5 mil M€ para a grande maioria das tipologias de intervenção dos PO, cujo investimento total proposto atingiu um valor global próximo dos 26 mil M€.

Esta adesão foi particularmente intensa no PO PH, com mais de 18 mil candidaturas apresentadas (e um volume de investimento proposto que superou, só nesse ano, o montante total previsto para a duração total do PO), seguido, num segundo plano, pelos PO Norte (2,5 mil candidaturas e cerca de 3 mil M€), PO FC (1,6 mil candidaturas e mais de 7 mil M€ de investimento proposto) e PO Centro (1,4 mil candidaturas e 1,7 mil M€).

Esta intensa dinâmica da oferta e da procura acentuou-se no primeiro semestre de 2009, facto que não é alheio à intensificação do envolvimento do QREN nas medidas de resposta à crise, bem como ao gradual encerramento dos projectos co-financiados pelo QCA III. No final de Junho de 2009, o número de processos de candidatura abertos (877) havia duplicado o número verificado no final de 2008, tendo sido ultrapassadas as 35 mil candidaturas, que correspondem a um investimento total proposto de cerca de 36 mil M€.

- **Volume expressivo de aprovações e de compromisso financeiro.** Até final de 2008 foram aprovadas mais de 10,6 mil candidaturas, implicando mais de 8,2 mil M€ de investimento na economia portuguesa, traduzindo-se numa taxa de aprovação líquida de 70% das candidaturas apresentadas e admitidas e 75% do respectivo investimento proposto. Esta dinâmica acentuou-se, igualmente, no primeiro semestre de 2009, aumentando para cerca de 15 mil as candidaturas aprovadas e para mais de 13 mil M€ o correspondente investimento total, o que foi acompanhado de um acréscimo das taxas de aprovação líquida (para 75%, no que respeita às candidaturas, e para 83%, no que respeita ao investimento proposto).

Este nível de aprovações implicou que cerca de um quinto dos fundos comunitários tivessem sido comprometidos até ao final de 2008 (a taxa de compromisso, que mede a relação entre o total de fundos comprometido em projectos aprovados e o total de fundos programado, atingiu os 19,2%), sendo todavia inferior à taxa de compromisso expectável face à programação prevista para 2007 e 2008 (a taxa de compromisso face à programação para esse período era de 69%). A evolução do nível de compromisso do primeiro semestre de 2009 – com um aumento de mais de 11 p.p., passando para 30,6% no final de Junho – permite fundamentar a expectativa de um rápido alinhamento desse indicador com a programação, beneficiando designadamente do encerramento do QCA III e da recuperação de alguns PO FEDER e FC, onde esse nível ainda é baixo.

- **Aprovações em linha com as principais prioridades do QREN e a Estratégia de Lisboa renovada.** Mais de 60% dos fundos estruturais comprometidos até ao final de 2008 foram afectos à agenda Potencial Humano, incidindo fundamentalmente no apoio à Iniciativa Novas Oportunidades, finan-

ciada através do FSE e, em segundo plano, no investimento na modernização das infra-estruturas de educação e formação, financiado através do FEDER, dando assim resposta àquele que é reconhecido como um estrangulamento central do desenvolvimento do país – as baixas qualificações.

Por sua vez, cerca de 27% dos fundos estruturais comprometidos em projectos aprovados concentraram-se na agenda Factores de Competitividade, focada sobretudo no estímulo ao investimento empresarial, seja através dos Sistemas de Incentivos, seja através do suporte a linhas de crédito direccionadas para as PME (que vieram de encontro aos estrangulamentos particularmente intensos neste período no acesso ao crédito por parte do tecido produtivo). Neste âmbito importa, ainda, referir a importância do investimento aprovado em prol da redução dos custos de contexto, no quadro da modernização da Administração Pública portuguesa (central e local).

A agenda Valorização do Território assumiu menor expressão neste período, fruto quer da natureza dos respectivos investimentos (em regra, exigindo maior tempo de preparação de projectos), quer do facto de uma parte substancial dos investimentos em curso nesta área (sobretudo nas áreas do ambiente e dos transportes) terem sido, até Junho de 2009, co-financiados ao abrigo dos PO do QCA III e do Fundo de Coesão II.

Esta tendência registada no final de 2008 manteve-se, em termos gerais, no primeiro semestre de 2009, embora os investimentos no âmbito da agenda Valorização do Território - em domínios como o da Política de Cidades POLIS XXI, do ambiente e também das infra-estruturas de transporte e comunicações – tenham vindo progressivamente a ganhar peso, em termos financeiros, no volume total das aprovações.

Este perfil de operações aprovadas reforça o forte alinhamento já previsto na programação do QREN com as linhas e medidas do agora designado Plano Nacional de Reforma 2008-2010, no quadro da Estratégia de Lisboa renovada. Na realidade, mais de 91% da contribuição dos fundos estruturais aprovada em 2008 (e 87,9% do montante executado) corresponde a projectos convergentes com as prioridades e objectivos daquela Estratégia. A maioria da contribuição dos fundos comprometidos neste período (47,3%) encontra-se associada ao domínio prioritário do Plano Nacional de Reforma referente às qualificações e ao emprego (“mais mobilidade positiva através das qualificações, da protecção social e do emprego”).

- **Execução financeira ainda limitada.** No final de 2008, a taxa de execução (rácio entre o fundo comprovadamente gasto pelos beneficiários, através dos respectivos comprovativos da despesa realizada e validada pelas Autoridades de Gestão e o fundo programado) era de 2,4% para o conjunto do QREN, embora com expressão diferenciada entre fundos (6% no FSE, 1% no FEDER e quase nula no FC) e entre PO (com relevo para o PO Açores FEDER, acima dos 7%, e para o PO PH, com 6% e, noutro patamar para os PO FSE das duas Regiões Autónomas, também acima da média do QREN (em torno dos 4%). O desfasamento verificado de forma geral entre os níveis de compromisso registados nessa data e a respectiva execução reflecte quer o reduzido tempo de implementação de muitos dos projectos aprovados, quer as dificuldades de alguns beneficiários (e.g. empresas) na concretização dos investimentos previstos nas operações aprovadas.

O valor da taxa de execução apresenta, assim, sinais de aceleração no primeiro semestre de 2009, tendo praticamente duplicado nesse período, situando-se no final de Junho em 4,6% para o conjunto do QREN, em 9% para o FSE, em 2,8% para o FEDER e em 2,3% para o Fundo de Coesão, mantendo-se o destaque dos PO da R. A. Açores (PO FEDER, 11%, e PO FSE, 7%) e do PO Temático PO PH (9,1%), emergindo também já o PO FC com uma taxa superior à registada para o conjunto do QREN (5,5%).

Embora seja expectável a continuação dessa trajectória nos meses subsequentes, nomeadamente devido ao encerramento do QCA III e também às exigências impostas pelas medidas de resposta à crise internacional, o acompanhamento dos níveis de execução constitui uma preocupação a registar, atendendo sobretudo à necessidade de acautelar o cumprimento, em 2010 e em 2011, da regra N+3. Pese embora não se anteverem, de momento e em termos gerais, dificuldades de maior neste domínio, é necessário ter presente o facto de a intensidade do esforço para cumprir esta meta ser muito diversificada entre PO.

- **Um volume já relevante de recursos injectados na economia, num contexto de elevados ritmos de pagamentos do QCA III.** Apesar da execução do QREN em 2008 e no primeiro semestre de 2009 ter sido ainda reduzida, o volume de pagamentos efectuados junto dos beneficiários foi substancialmente mais elevado, fruto especialmente dos mecanismos de adiantamento previstos na regulamentação comunitária e nacional. De facto, até final de 2008 esse valor atingiu os 571 M€ e no final do primeiro semestre de 2009 mais do que duplicou (atingindo cerca de 1,2 mil M€), reflectindo já uma maior mobilização dos mecanismos de adiantamento decididos em 2009, como estímulo adicional ao arranque e execução das operações aprovadas.

Uma estimativa dos montantes de pagamentos efectuados ao longo do último ano e meio, no âmbito global da aplicação dos fundos estruturais e do Fundo de Coesão (QCA III, Fundo de Coesão II e QREN), permite apontar para valores superiores a 4,5 mil M€, o que constitui, sem margem para dúvidas, uma considerável injeção de recursos financeiros na economia portuguesa.

- **Realizações físicas ainda circunscritas a certas áreas.** Como corolário das linhas de força anteriormente identificadas, os indicadores de realização e resultados apresentam níveis muito diversos entre PO e concentrados em certas tipologias de intervenção, sendo de destacar:
  - Os resultados muito expressivos já obtidos no quadro da agenda Potencial Humano e, consequentemente, dos PO co-financiados pelo FSE, em particular na formação de activos jovens e adultos promovida no âmbito da Iniciativa Novas Oportunidades. De facto, mais de 730 mil participantes foram abrangidos em 2008 pelas tipologias de intervenção co-financiadas pelo FSE, a esmagadora maioria dos quais (cerca de 530 mil) no quadro da Iniciativa Novas Oportunidades (qualificação inicial e qualificação de adultos de dupla certificação);
  - Os 2,5 mil contratos de incentivo celebrados com PME e os cerca de 100 projectos aprovados no âmbito da modernização da Administração Pública, a diversos níveis, ambos no âmbito do PO FC e dos PO Regionais;
  - O reconhecimento, como Estratégias de Eficiência Colectiva, de 11 Pólos de Competitividade e Tecnologia e 8 Outros Clusters, incidindo sobre um conjunto muito significativo de aglomerados económicos e áreas de especialização económica;
  - Os 452 projectos no âmbito do investimento na rede de estabelecimentos de ensino pré-escolar, básico e secundário, mobilizando cerca de 480 M€ de FEDER dos PO Regionais e do PO VT;
  - Os 21 programas de acção respeitantes a Parcerias para a Regeneração Urbana contratados, que se inserem no contributo dos PO Regionais e do PO VT para a concretização da Política de Cidades POLIS XXI.
- **Concentração das intervenções nos territórios com menores níveis de desenvolvimento.** Mais de 90% dos fundos comprometidos até final de 2008 concentraram-se nas regiões do objectivo Convergência (39% no Norte, 25% no Centro, 11% no Alentejo e 5% na R. A. Açores). As intensidades de apoio dos PO Temáticos nas três regiões do objectivo Convergência do Continente apresentam padrões expectáveis face aos ritmos de implementação dos PO, enquanto a análise das intensidades de apoio dos PO Regionais do Continente por NUTS III apresenta uma tendência

para maiores níveis de apoio nas NUTS III com menores níveis de PIB *per capita*. Estes indicadores, sendo apenas parcialmente uma consequência da definição rígida dos envelopes financeiros regionais da Política de Coesão, revelam o alinhamento das intervenções do QREN com as preocupações de afectação regionalmente diferenciada, em favor de uma maior coesão do todo nacional.

Paralelamente, a primeira fase de implementação dos processos de contratualização com Associações de Municípios, suportados em Programas Territoriais de Desenvolvimento e de reconhecimento de Estratégias de Eficiência Colectiva de base territorial (nomeadamente PROVERE), evidencia o potencial destes mecanismos inovadores, nomeadamente no plano do envolvimento dos actores mais próximos do terreno de aplicação das políticas, num quadro de coerência a nível nacional, e no plano do estímulo dado pelo QREN à concretização de estratégias integradas de desenvolvimento de cariz territorial. Este potencial reforça a necessidade de acompanhamento destes instrumentos de política, de modo a assegurar a regular ponderação de novos elementos que favoreçam o seu contínuo aperfeiçoamento.

Em síntese, dois anos passados sobre o seu arranque, o QREN está a atingir os ritmos desejáveis de execução orçamental e os níveis adequados de desempenho operacional, requisitos indispensáveis para garantir a plena utilização dos recursos disponíveis, num quadro de conformidade com os preceitos normativos e de segurança no que respeita à regularidade dos procedimentos e à gestão eficiente dos recursos públicos.

A aproximação de uma fase de maior dinâmica de execução operacional e financeira reforça a necessidade de focar, doravante, as atenções nos resultados e nos impactos das intervenções, à luz das prioridades estratégicas definidas – promover a qualificação dos portugueses e das portuguesas, promover o crescimento sustentado, garantir a coesão social, assegurar a qualificação do território e das cidades, aumentar a eficiência da governação – contribuindo, assim, para que as operações co-financiadas pelos fundos estruturais e Fundo de Coesão desempenhem com eficácia o seu papel na superação dos constrangimentos de natureza estrutural e no estímulo a dinâmicas sustentadas de desenvolvimento económico, social e territorial do país e das suas regiões.





# Anexos

The background of the page is an abstract composition of overlapping, translucent shapes in various shades of orange, peach, and light pink. The shapes are layered, creating a sense of depth and movement. The overall aesthetic is soft and modern.

## Anexo I: Transição QCA III - QREN por Autoridade de Gestão do QREN<sup>133</sup>

QREN	QCA III	Despacho Conjunto	A partir de
PO PH	PRODEP	4 026/2008	17-12-2007
	POEFDS	26 327/2007	29-10-2007
	POAP	20 130/2008	01-09-2008
PO FC-Compete	POCI	15 280/2009	01-07-2009
	POSC	15 280/2009	01-07-2009
	PRIME	25 290/2008	01-10-2008
PO VT	PO Saúde	21 256/2008	01-08-2008
	PO Cultura	15 372/2008	09-05-2008
	PO Acessibilidades e Transportes	13 998/2008	13-05-2008
	PO Ambiente	14 302/2008	01-07-2008
	Estrutura de Coordenação do Fundo de Coesão II	14 303/2008	12-05-2008
PO Norte	PO Norte	18 849/2008	31-07-2008
PO Centro	PO Centro	14 441/2008	31-05-2008
PO Lisboa	PO Lisboa e Vale do Tejo	14 442/2008	31-05-2008
PO Alentejo	PO Alentejo	14 443/2008	31-05-2008
PO Algarve	PO Algarve	18 348/2008	15-07-2008

133 Nos casos do PRODESA, POPRAM III e PO AT QCA III as respectivas equipas técnicas manter-se-ão em funções pelo período de vigência dos PO, incluindo o tempo necessário para a apresentação do respectivo Relatório Final.

## Anexo II: Regulamentos específicos dos PO QREN

### REGULAMENTOS ESPECÍFICOS DOS PO FEDER E FC DO CONTINENTE

	POFC	POVT	PO NORTE	PO CENTRO	PO LISBOA	POALENT	POALG.
Regulamento do Sistema de Incentivos à Investigação e Desenvolvimento Tecnológico <i>(Portaria n.º 1462/2007 de 15 de Novembro)</i>	Eixo I		Eixo I	Eixo I	Eixo I	Eixo I	Eixo I
Alteração ao Regulamento do Sistema de Incentivos I&DT <i>(Portaria n.º 711/2008 de 31 de Julho)</i>	Eixo I		Eixo I	Eixo I	Eixo I	Eixo I	Eixo I
Regulamento do Sistema de Incentivos à Qualificação e Internacionalização de PME <i>(Portaria n.º 1463/2007 de 15 de Novembro)</i>	Eixo I		Eixo I	Eixo I	Eixo I	Eixo I	Eixo I
Alteração ao Regulamento do SI Qualificação de PME <i>(Portaria n.º 250/2008 de 4 de Abril)</i>	Eixo I		Eixo I	Eixo I	Eixo I	Eixo I	Eixo I
Regulamento do Sistema de Incentivos à Inovação <i>(Portaria n.º 1464/2007 de 15 de Novembro)</i>	Eixo I		Eixo I	Eixo I	Eixo I	Eixo I	Eixo I
Regulamento de Execução do Sistema de Apoio a Entidades do Sistema Científico e Tecnológico Nacional <i>(Aprovado pela CMC do PO FC em 16/11/2007 e ratificado em 05/03/2008)</i>	Eixo I						
Regulamento Específico Promoção da Cultura Científica e Tecnológica e Difusão do Conhecimento <i>(Aprovado pela CMC dos PO Regionais do Continente em 24/03/2008)</i>			Eixo I	Eixo I		Eixo I	
Regulamento Específico Sistema de Apoio a Áreas de Acolhimento Empresarial e Logística <i>(Aprovado pela CMC dos PO Regionais do Continente em 28/03/2008)</i>			Eixo I Eixo IV	Eixo I		Eixo I	Eixo I
Regulamento Específico Sistemas de Apoio a Parques de Ciência e Tecnologia e Incubadoras de Empresas de Base Tecnológica <i>(Aprovado pela CMC dos PO Regionais do Continente em 28/03/08)</i>			Eixo I	Eixo I	Eixo I	Eixo I	Eixo I
Regulamento Específico Redes e Equipamentos Nacionais de Transportes <i>(Aprovado pela CMC do PO VT em 15/10/2007)</i>		Eixo I					
Regulamento Específico Rede Estruturante de Abastecimento de Água e Saneamento <i>(Aprovado pela CMC do PO VT em 15/10/07; Revisão aprovada pela referida CMC em 19/02/08)</i>		Eixo II					
Regulamento Específico Combate à Erosão e Defesa Costeira <i>(Aprovado pela CMC do PO VT em 15/10/2007)</i>		Eixo III					
Regulamento Específico Prevenção e Gestão de Riscos <i>(Aprovado pela CMC do PO VT em 15/10/07; Revisão aprovada pela referida CMC em 19/02/08)</i>		Eixo III					
Regulamento Específico Energia <i>(Aprovado pela CMC dos PO Regionais do Continente em 28/03/08)</i>			Eixo I	Eixo I	Eixo II	Eixo I	Eixo II
Regulamento Específico Economia Digital e Sociedade do Conhecimento - EDSC <i>(Aprovado pela CMC dos PO Regionais do Continente em 04/04/08 e revisto em 23/04/2008 após CA de Abril 2008, com alteração aprovada em 09/10/08)</i>			Eixo I	Eixo I	Eixo I	Eixo I	Eixo I
Regulamento Específico Sistema de Apoio a Infra-estruturas Científicas e Tecnológicas <i>(Aprovado pela CMC dos PO Regionais do Continente em 04/04/08, com alteração aprovada em 09/10/08)</i>			Eixo I	Eixo I	Eixo I	Eixo I	
Regulamento do Sistema de Apoio a Acções Colectivas - SIAC <i>(Aprovado pela CMC dos PO Regionais do Continente em 04/04/08 e pela CMC do PO FC em 08/05/08)</i>	Eixo V		Eixo I	Eixo I	Eixo I	Eixo I	Eixo I
Regulamento Específico dos Apoios à Formação Profissional <i>(Aprovado pela CMC dos PO Regionais e pela CMC do PO FC em 30/04/2008)</i>	Eixo I Eixo V		Eixo I	Eixo I	Eixo I	Eixo I	Eixo I
Regulamento do Sistema de Apoio ao Financiamento e Partilha de Risco da Inovação - SAFPRI <i>(Aprovado pela CMC do PO FC e pela CMC dos PO Regionais em 02/07/08 e revisto em 31/12/08)</i>	Eixo III				Eixo I		Eixo I
Regulamento Específico Valorização Económica dos Recursos Específicos <i>(Aprovado pela CMC dos PO Regionais do Continente em 04/04/08 e revisto em 23/04/08 após CA 04/08)</i>			Eixo II				
Regulamento Específico Acções de Valorização do Litoral <i>(Aprovado pela CMC dos PO Regionais do Continente em 09/10/2007)</i>			Eixo III	Eixo IV	Eixo II	Eixo IV	Eixo II
Regulamento Específico Recuperação do Passivo Ambiental <i>(Aprovado pela CMC do PO VT em 15/10/07; Revisão aprovada pela referida CMC em 19/02/08)</i>		Eixo III					
Regulamento Específico Acções de Valorização e Qualificação Ambiental <i>(Aprovado pela CMC dos PO Regionais do Continente em 09/10/2007)</i>			Eixo III	Eixo IV	Eixo II	Eixo IV	Eixo II

(cont.)

	PO FC	PO VT	PO NORTE	PO CENTRO	PO LISBOA	PO ALENT	PO ALG.
Regulamento Específico Gestão Activa de Espaços Protegidos e Classificados <i>(Aprovado pela CMC dos PO Regionais do Continente em 09/10/2007)</i>			Eixo III	Eixo IV	Eixo II	Eixo IV	Eixo II
Regulamento Específico Optimização da Gestão de Resíduos <i>(Aprovado pela CMC dos PO Regionais do Continente em 08/02/2008)</i>			Eixo III	Eixo IV	Eixo II	Eixo IV	Eixo II
Regulamento Específico Prevenção e Gestão de Riscos Naturais e Tecnológicos - Acções Materiais <i>(Aprovado pela CMC dos PO Regionais do Continente em 08/02/2008)</i>			Eixo III	Eixo IV		Eixo IV	Eixo II
Regulamento Específico Prevenção e Gestão de Riscos Naturais e Tecnológicos - Acções Imateriais <i>(Aprovado pela CMC dos PO Regionais do Continente em 08/02/2008)</i>			Eixo III	Eixo IV	Eixo II	Eixo IV	Eixo II
Regulamento Específico Reabilitação de Locais Contaminados e Zonas Extractivas <i>(Aprovado pela CMC dos PO Regionais do Continente em 26/03/2008)</i>			Eixo III	Eixo IV		Eixo IV	
Regulamento Específico Requalificação da Rede Esc. 1.º Ciclo do Ens. Básico e da Educação Pré-Escolar <i>(Revisão aprovada em 19/11/2008 pela CMC dos PO Regionais do Continente)</i>			Eixo III	Eixo III	Eixo III	Eixo III	Eixo III
Regulamento Específico Requalificação da Rede de Escolas dos 2º e 3º ciclo do Ensino Básico <i>(Aprovado pela Comissão Ministerial de Coordenação do PO VT em 22/01/2009)</i>		EIXO IX					
Regulamento Específico Infraestruturas e Equipamentos Desportivos <i>(Revisto e aprovado pela CMC do PO VT em 15/09/2008)</i>		EIXO IX					
Regulamento Específico Saúde <i>(Aprovado pela CMC PO Regionais do Continente em 09/10/07, com alteração aprovada 15/07/08)</i>			Eixo III	Eixo III		Eixo III	Eixo III
Regulamento Específico Saúde - Lisboa <i>(Aprovado pela CMC dos PO Regionais do Continente em 09/10/2007, com alteração aprovada em 15/07/2008)</i>					Eixo III		
Regulamento Específico Património Cultural <i>(Aprovado pela CMC dos PO Regionais do Continente em 09/10/07)</i>			Eixo III	Eixo III		Eixo III	Eixo III
Regulamento Específico Ciclo Urbano da Água "Vertente em baixa - modelo não verticalizado" <i>(Aprovado pela CMC dos PO Regionais do Continente em 19/03/08 e revisto em 23/04/08 após CA de 4/08)</i>			Eixo III	Eixo IV		Eixo IV	
Regulamento Específico Equipamentos para a Coesão Local <i>(Aprovado pela CMC dos PO Regionais do Continente em 26/03/08 e revisto em 23/04/08 após CA de 4/08)</i>			Eixo III	Eixo III	Eixo III	Eixo III	Eixo III
Regulamento Específico Rede de Equipamentos Culturais <i>(Aprovado pela CMC dos PO Regionais do Continente em 28/03/08, revisto em 23/04/08 e em 30/01/09)</i>			Eixo III	Eixo III	Eixo III	Eixo III	Eixo III
Regulamento Específico Política de Cidades – Parcerias para a Regeneração Urbana <i>(Aprovado pela CMC dos PO Regionais do Continente em 09/10/07)</i>			Eixo IV	Eixo II	Eixo II Eixo III	Eixo II	Eixo III
Regulamento Específico Política de Cidades - Redes Urbanas para a Competitividade e a Inovação <i>(Aprovado pela CMC dos PO Regionais do Continente em 09/10/2007)</i>			Eixo IV	Eixo II	Eixo I	Eixo II	Eixo III
Regulamento Específico Mobilidade Territorial <i>(Aprovado pela Comissão Ministerial de Coordenação do PO VT em 15/10/2007 e pela CMC dos PO Regionais do Continente em 06/11/2007)</i>		Eixo VII	Eixo IV	Eixo II Eixo III	Eixo II	Eixo II Eixo III	Eixo III
Regulamento de Execução do Sistema de Apoios à Modernização Administrativa <i>(Aprovado pela CMC do PO FC em 16/10/2007 e pela CMC dos PO Regionais do Continente em 13/12/07)</i>	Eixo IV		Eixo V	Eixo V	Eixo I	Eixo V	Eixo I
Regulamento Específico Promoção e Capacitação Institucional <i>(Aprovado pela CMC dos PO Regionais do Continente em 01/04/08 e revisto em 23/04/08 após CA de 4/08)</i>			Eixo V	Eixo V	Eixo I	Eixo V	Eixo I
Regulamento Específico Redes e Equipamentos Estruturantes na R. A. Açores <i>(Aprovado pela CMC do PO VT em 15/10/07)</i>		Eixo IV					
Regulamento Específico Redes e Equipamentos Estruturantes na R. A. Madeira <i>(Aprovado pela CMC do PO VT em 15/10/07)</i>		Eixo V					
Regulamento Específico Empreendimento de Fins Múltiplos de Alqueva <i>(Aprovado pela CMC do PO VT em 15/10/07)</i>		Eixo VI					
Regulamento Específico Infra-estruturas Nacionais para a Valorização de Resíduos Sólidos Urbanos <i>(Aprovado pela Comissão Ministerial de Coordenação do PO VT em 15/10/2007)</i>		Eixo VIII					
Regulamento Específico Acções Inovadoras para o Desenvolvimento Urbano <i>(Aprovado pela CMC do PO VT em 15/10/2007)</i>		Eixo IX					
Regulamento Específico Requalificação da Rede de Escolas com Ensino Secundário <i>(Revisto e aprovado pela Comissão Ministerial de Coordenação do PO VT em 02/02/2009)</i>		Eixo IX					
Regulamento Específico Equipamentos Estruturantes do Sistema Urbano Nacional <i>(Aprovado pela Comissão Ministerial de Coordenação do PO VT em 17/03/2008)</i>		Eixo IX					
Regulamento Específico Assistência Técnica <i>(Aprovado pela CMC dos PO Regionais do Continente em 19/03/08 e revisto em 23/04/08 após CA de 4/08)</i>	Eixo VI	Eixo X	Eixo VI	Eixo VI	Eixo IV	Eixo VI	Eixo IV

<p style="text-align: center;"><b>REGULAMENTOS ESPECÍFICOS DO INTERVIR+</b> PO de Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial da Região Autónoma da Madeira</p>
<p style="text-align: right;"><b>Decreto Legislativo Regional n.º 22/2007/M</b> (DR n.º 236, I Série, de 7.Dez.2007)</p> <p><i>Define as linhas orientadoras para a utilização dos instrumentos de apoio ao investimento, financiamento e funcionamento das empresas da Região Autónoma da Madeira</i></p>
<p style="text-align: right;"><b>Regulamento Específico do Programa INTERVIR+</b></p> <p><i>Estabelece o regime de aplicação do FEDER no que concerne às candidaturas a apresentar no âmbito deste Programa, excepto as relativas a sistemas de incentivos e/ou de outros instrumentos financeiros de apoio à actividade produtiva, definidas em regulamentação específica (Aprovado pela Autoridade de Gestão em 17/12/2007)</i></p>
<p style="text-align: center;"><b>EMPREENDINOV - Sistema de Incentivos ao Empreendedorismo e Inovação da Região Autónoma da Madeira</b> <i>Portaria n.º 31/2008 de 31 de Março (JORAM N.º 34, I Série)</i></p>
<p style="text-align: center;"><b>SIRE - Sistema de Incentivos à Revitalização Empresarial das Micro e Pequenas Empresas da Região Autónoma da Madeira</b> <i>Portaria n.º 34/2008 de 7 de Abril (JORAM N.º 38, I Série)</i></p>
<p style="text-align: center;"><b>QUALIFICAR - Sistema de Incentivos à Qualificação Empresarial da Região Autónoma da Madeira</b> <i>Portaria n.º 160/2008 de 24 de Setembro (JORAM N.º 122, I Série)</i></p>
<p style="text-align: center;"><b>+CONHECIMENTO - Sistema de Incentivos à Investigação e Desenvolvimento Tecnológico e Inovação</b> <i>Portaria n.º 161/2008 de 24 de Setembro (JORAM N.º 122, I Série)</i></p>
<p style="text-align: center;"><b>SI TURISMO - Sistema de Incentivos à Promoção da Excelência Turística da Região Autónoma da Madeira</b> <i>Portaria n.º 210/2008 de 3 de Dezembro (JORAM N.º 150, I Série)</i></p>
<p style="text-align: center;"><b>REGULAMENTOS ESPECÍFICOS DO PROCONVERGENCIA</b> PO dos Açores para a Convergência</p>
<p style="text-align: right;"><b>Regulamento do PROCONVERGENCIA</b> <i>(Aprovado pela Comissão Intergovernamental para os Apoios Comunitários da Região Autónoma dos Açores em 15/11/2007)</i></p>
<p style="text-align: center;"><b>Sistema de Incentivos para o Desenvolvimento Regional dos Açores – SIDER</b> (Decreto Legislativo Regional n.º 19/2007/A)</p> <p style="text-align: center;"><b>O SIDER é constituído por quatro Subsistemas, com os seguintes Regulamentos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Regulamento do Subsistema de Apoio ao Desenvolvimento do Turismo (Decreto Regulamentar Regional n.º 21/2007/A)</li> <li>- Regulamento do Subsistema de Apoio ao Desenvolvimento Local (Decreto Regulamentar Regional n.º 22/2007/A)</li> <li>- Regulamento do Subsistema de Apoio ao Desenvolvimento Estratégico (Decreto Regulamentar Regional n.º 23/2007/A)</li> <li>- Regulamento do Subsistema de Apoio ao Desenvolvimento da Qualidade e da Inovação (Decreto Regulamentar Regional n.º 26/2007/A)</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>PROENERGIA—Sistema de incentivos à produção de energia a partir de fontes renováveis</b> <i>(Decreto Legislativo Regional n.º 26/2006/A)</i></p>
<p style="text-align: center;"><b>Emprende Jovem—Sistema de Incentivos ao Empreendedorismo</b> <i>(Decreto Legislativo Regional n.º 27/2006/A)</i></p>
<p style="text-align: center;"><b>SIRIART - Sistema de Incentivos à Redução do Impacto Ambiental e Renovação das Frotas no Transporte Colectivo Regular de Passageiros</b> <i>(Portaria n.º 21/2000 de 23 de Março)</i></p>

## REGULAMENTAÇÃO ESPECÍFICA DO FSE

**Despacho Normativo n.º 4-A/2008, de 24 de Janeiro, republicado pelo Despacho Normativo n.º 12/2009, de 17 de Março**

Define os limites máximos dos custos considerados elegíveis para apoio no âmbito do FSE.

**PO PH – PO Potencial Humano**

**Despacho n.º 18225/2008, de 8 de Julho**

Define o regime de acesso aos apoios concedidos no âmbito da Tipologia de Intervenção 1.1 – Sistema de Aprendizagem

**Despacho n.º 18224/2008, de 8 de Julho**

Define o regime de acesso aos apoios concedidos no âmbito da Tipologia de Intervenção 1.2 – Cursos Profissionais

**Despacho n.º 18228/2008, de 8 de Julho**

Define o regime de acesso aos apoios concedidos no âmbito da Tipologia de Intervenção 1.3 – Cursos de Educação e Formação de Jovens

**Despacho n.º 18232/2008, de 8 de Julho**

Define o regime de acesso aos apoios concedidos no âmbito da Tipologia de Intervenção 1.4 – Cursos de Especialização Tecnológica

**Despacho n.º 31221/2008, de 4 de Dezembro**

Define o regime de acesso aos apoios concedidos no âmbito da Tipologia de Intervenção 1.5 – Reequipamento dos Estabelecimentos de Ensino

**Despacho n.º 18229/2008, de 8 de Julho**

Define o regime de acesso aos apoios concedidos no âmbito da Tipologia de Intervenção 2.1 – Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências

**Despacho 18227/2008, de 8 de Julho**

Define o regime de acesso aos apoios concedidos no âmbito da Tipologia de Intervenção 2.2 – Cursos de Educação Formação de Adultos

**Despacho n.º 18223/2008, de 8 de Julho**

Define o regime de acesso aos apoios concedidos no âmbito da Tipologia de Intervenção 2.3 – Formações Modulares Certificadas

**Despacho n.º 31219/2008, de 4 de Dezembro**

Define o regime de acesso aos apoios concedidos no âmbito da Tipologia de Intervenção 2.4 – Reequipamento e Consolidação da Rede de Centros de Formação

**Despacho n.º 18363/2008, de 9 de Julho**

Define o regime de acesso aos apoios concedidos no âmbito da Tipologia de Intervenção 3.1.1. – Programa de Formação-Ação para PME

**Despacho n.º 18366/2008, de 9 de Julho**

Define o regime de acesso aos apoios concedidos no âmbito da Tipologia de Intervenção 3.1.2. – Programa de Formação-Ação para Entidades da Economia Social

**Despacho n.º 18362/2008, de 9 de Julho**

Define o regime de acesso aos apoios concedidos no âmbito da Tipologia de Intervenção 3.2 – Formação Para a Inovação e Gestão

**Despacho n.º 18474/2008, de 10 de Julho**

Define o regime de acesso aos apoios concedidos no âmbito da Tipologia de Intervenção 3.3 – Qualificação dos Profissionais da Administração Pública Central e Local e dos Profissionais da Saúde

**Despacho n.º 18369/2008, de 9 de Julho**

Define o regime de acesso aos apoios concedidos no âmbito da Tipologia de Intervenção 3.5 – Qualificação dos Profissionais do Sector da Educação

**Despacho n.º 18370/2008, de 9 de Julho**

Define o regime de acesso aos apoios concedidos no âmbito da Tipologia de Intervenção 4.1 – Bolsas de Formação Avançada

**Despacho n.º 18368/2008, de 9 de Julho**

Define o regime de acesso aos apoios concedidos no âmbito da Tipologia de Intervenção 4.2 – Promoção do Emprego Científico

Define o regime de acesso aos apoios concedidos no âmbito da Tipologia de Intervenção 4.3 – Bolsas e Programas para Estudantes do Ensino Superior	<b>Despacho n.º 18367/2008, de 9 de Julho</b>
Define o regime de acesso aos apoios concedidos no âmbito da Tipologia de Intervenção 5.1 – Apoios ao Emprego	<b>Despacho n.º 18233/2008, de 8 de Julho</b>
Define o regime de acesso aos apoios concedidos no âmbito da Tipologia de Intervenção 5.2 – Estágios Profissionais	<b>Despacho n.º 18359/2008, de 9 de Julho</b>
Define o regime de acesso aos apoios concedidos no âmbito da Tipologia de Intervenção 5.3 – INOV Contacto	<b>Despacho n.º 18231/2008, de 8 de Julho</b>
Define o regime de acesso aos apoios concedidos no âmbito da Tipologia de Intervenção 6.1 – Formação para a Inclusão	<b>Despacho n.º 18361/2008, de 9 de Julho</b>
Define o regime de acesso aos apoios concedidos no âmbito da Tipologia de Intervenção 6.2 – Qualificação de Pessoas com Deficiência ou Incapacidade	<b>Despacho n.º 18360/2008, de 9 de Julho</b>
Define o regime de acesso aos apoios concedidos no âmbito da Tipologia de Intervenção 6.3 – Apoio à Mediação e Integração das Pessoas com Deficiências ou Incapacidade	<b>Despacho n.º 18234/2008, de 8 de Julho</b>
Define o regime de acesso aos apoios concedidos no âmbito da Tipologia de Intervenção 6.4 – Qualidade dos Serviços e Organizações	<b>Despacho n.º 18364/2008, de 9 de Julho</b>
Define o regime de acesso aos apoios concedidos no âmbito da Tipologia de Intervenção 6.5 – Acções de Investigação, Sensibilização e Promoção de Boas Práticas	<b>Despacho n.º 18475/2008, de 10 de Julho</b>
Define o regime de acesso aos apoios concedidos no âmbito da Tipologia de Intervenção 6.6 – Formação em Língua Portuguesa para Estrangeiros	<b>Despacho n.º 18476/2008, de 10 de Julho</b>
Define o regime de acesso aos apoios concedidos no âmbito da Tipologia de Intervenção 6.8 – Apoio ao Acolhimento e Integração dos Imigrantes e Inclusão Social de Crianças e Jovens	<b>Despacho n.º 18477/2008, de 10 de Julho</b>
Define o regime de acesso aos apoios concedidos no âmbito da Tipologia de Intervenção 6.9 – Acções de Formação e Iniciativas de Sensibilização Dirigidas a Públicos Estratégicos no Domínio do Acolhimento e Integração dos Imigrantes	<b>Despacho n.º 18478/2008, de 10 de Julho</b>
Define o regime de acesso aos apoios concedidos no âmbito da Tipologia de Intervenção 6.10 – Acções de Investigação e Promoção de Campanhas de Sensibilização da Opinião Pública em Matéria de Imigração	<b>Despacho n.º 18479/2008, de 10 de Julho</b>
Define o regime de acesso aos apoios concedidos no âmbito da Tipologia de Intervenção 6.11 – Programas Integrados de Promoção do Sucesso Educativo	<b>Despacho n.º 18365/2008, de 9 de Julho</b>
Define o regime de acesso aos apoios concedidos no âmbito da Tipologia de Intervenção 6.12 – Apoio ao Investimento a Respostas Integradas de Apoio Social	<b>Despacho n.º 4749/2009, de 9 de Fevereiro</b>
Define o regime de acesso aos apoios concedidos no âmbito da Tipologia de Intervenção 6.13 – Contratos Locais de desenvolvimento Social	<b>Despacho n.º 31220/2008, de 4 de Dezembro</b>
Define o regime de acesso aos apoios concedidos no âmbito da Tipologia de Intervenção 7.1 – Sistema Estratégico de Informação e Conhecimento	<b>Despacho n.º 18226/2008, de 8 de Julho</b>

(cont.)

**Despacho n.º 15609/2009, de 9 de Julho**

Define o regime de acesso aos apoios concedidos no âmbito da Tipologia de Intervenção 7.2 – Planos para a Igualdade

**Despacho n.º 15608/2009, de 9 de Julho**

Define o regime de acesso aos apoios concedidos no âmbito da Tipologia de Intervenção 7.3 – Apoio Técnico e Financeiro às Organizações Não Governamentais

**Despacho n.º 15606/2009, de 9 de Julho**

Define o regime de acesso aos apoios concedidos no âmbito da Tipologia de Intervenção 7.4 – Apoio a Projectos de Formação para Públicos Estratégicos

**Despacho n.º 18230/2008, de 8 de Julho**

Define o regime de acesso aos apoios concedidos no âmbito da Tipologia de Intervenção 7.5 – Sensibilização e Divulgação da Igualdade de Género e Prevenção da Violência de Género

**Despacho n.º 15607/2009, de 9 de Julho**

Define o regime de acesso aos apoios concedidos no âmbito da Tipologia de Intervenção 7.6 – Apoio ao Empreendedorismo, Associativismo e Criação de Redes Empresariais de Actividades Económicas Geridas por Mulheres

**Despacho n.º 15610/2009, de 9 de Julho**

Define o regime de acesso aos apoios concedidos no âmbito da Tipologia de Intervenção 7.7 – Projectos de Intervenção no Combate à Violência de Género

**PRO-EMPREGO – Região Autónoma dos Açores****Despacho Normativo n.º 8/2008, de 12 de Fevereiro**

Determina a natureza e os limites máximos dos custos considerados elegíveis para efeitos de co-financiamento pelo FSE na Região Autónoma dos Açores

**Despacho n.º 107/2008, de 21 de Fevereiro**

Define o regime de acesso aos apoios a conceder no âmbito da Tipologia T1.2 – Transição para a vida activa, no que respeita à Acção Tipo 1.2.1 – Planos de Estágio

**Despacho n.º 108/2008, de 21 de Fevereiro**

Define o regime de acesso aos apoios a conceder no âmbito da Tipologias T2.2 – Apoio à inserção de mulheres em meio laboral, e T3.1 – Fomento e disseminação do empreendedorismo, para realização de acções de sensibilização e informação nas acções tipo T2.2.1 e T3.1.1, respectivamente.

**Despacho n.º 109/2008, de 21 de Fevereiro**

Define o regime de acesso aos apoios a conceder no âmbito da Tipologia T2.2 – Apoio à inserção das mulheres em meio laboral, no que respeita a acções de *job rotation* para apoio à maternidade inseridas na Acção Tipo T2.2.2 – Berço de Emprego

**Despacho n.º 110/2008, de 21 de Fevereiro**

Define o regime de acesso aos apoios a conceder no âmbito da Tipologia T5.2 – Qualificação para a modernização e serviços da Administração Pública, no que se refere à Acção Tipo T5.2.1 – Cursos de apoio à reengenharia de processos de governo electrónico na Administração Pública Regional e Local

**Despacho n.º 111/2008, de 21 de Fevereiro**

Define o regime de acesso aos apoios a conceder no âmbito da Tipologia T3.1 – Fomento e disseminação do empreendedorismo, no que se refere às seguintes Acções Tipo: 3.1.2 – Cursos de formação na área do empreendedorismo; 3.1.3 – Cursos para agentes de desenvolvimento

**Despacho n.º 112/2008, de 21 de Fevereiro**

Define o regime de acesso aos apoios a conceder no âmbito da Tipologia T3.2 – Formação profissional intra-empresas para as acções de consultadoria-formação enquadradas na Acção Tipo T3.2.2 – Formação a micro-empresas e PME e no âmbito da Tipologia T6.4 – Qualificação para a modernização das organizações do terceiro sector, no que se refere à Acção Tipo T6.4.1 – Consultadoria e formação para a criação e desenvolvimento de projectos de economia social

**Despacho n.º 113/2008, de 21 de Fevereiro**

Define o regime de acesso aos apoios a conceder no âmbito da Tipologia T5.1 – Apoio à formação generalizada e especializada em TIC (Acções Tipo - 5.1.1 - Cursos de literacia básica em TIC ou cursos de aprofundamento em TIC; 5.1.2 - Cursos de especialização em TIC; 5.1.3 - Cursos de formação avançada de apoio a processos de reorganização com conteúdo TIC)

**Despacho n.º 114/2008, de 21 de Fevereiro**

Define o regime de acesso aos apoios a conceder no âmbito da Tipologia T6.1 – Melhoria dos níveis de literacia e de qualificação básica da população, no que se refere aos cursos que confiram dupla certificação, que integram a Acção Tipo T6.1.1



**Despacho n.º 115/2008, de 21 de Fevereiro**

Define o regime de acesso aos apoios a conceder no âmbito da Tipologia T6.3 – Apoio à reintegração de desfavorecidos em meio laboral, no que respeita à Acção Tipo T6.3.1 relativa ao apoio à inserção profissional de públicos desfavorecidos

**Despacho n.º 116/2008, de 21 de Fevereiro**

Define o regime de acesso aos apoios a conceder no âmbito da Tipologia T1.1 Formação Profissional – Qualificação Inicial

**Despacho n.º 162/2008, de 28 de Fevereiro**

Define o regime de acesso aos apoios a conceder no âmbito da Tipologia T2.1 – Formação de activos, no que se refere às seguintes Acções Tipo: 2.1.1 – Cursos de Educação Formação; 2.1.2 – Cursos de actualização para profissionais qualificados

**RUMOS – Região Autónoma da Madeira**

**Portaria n.º 15-A/2008, de 15 de Fevereiro**

Aprova o regulamento que estabelece as regras específicas de atribuição de co-financiamento do Fundo Social Europeu, no âmbito dos domínios de intervenção previstos no PO de Valorização do Potencial Humano e Coesão Social da Região Autónoma da Madeira

**Despacho conjunto de 15 de Fevereiro de 2008, publicado no JORAM n.º 33 II série**

Fixa a natureza e os limites máximos de custos elegíveis para efeitos de financiamento pelo PO de Valorização do Potencial Humano e Coesão Social da Região Autónoma da Madeira

**Despacho conjunto de 22 de Junho de 2008, publicado no JORAM n.º 138 II série**

Altera o Despacho Conjunto de 15 de Fevereiro de 2008 que fixa a natureza e os limites máximos de custos elegíveis para efeitos de financiamento pelo PO de Valorização do Potencial Humano e Coesão Social da Região Autónoma da Madeira

**Portaria n.º 117-A/2008, de 10 de Outubro**

Aprova o Regulamento de Aplicação da tipologia de intervenção 1.2.6 – Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências do PO de Valorização do Potencial Humano e Coesão Social da Região Autónoma da Madeira

**PO AT-FSE – PO Assistência Técnica**

**Despacho n.º 16791/2008 de 20 de Junho**

Define o regime de acesso aos apoios concedidos no âmbito do PO de Assistência Técnica do FSE

### Anexo III: Indicadores conjunturais de Monitorização - Síntese do boletim informativo n.º 4

(informação reportada a 30 de Junho de 2009)



Informação reportada a 30 Junho 2009 :: **Boletim Informativo 4** ::

## Síntese

201

:: COMISSÃO TÉCNICA DE COORDENAÇÃO DO OREN ::



:: Boletim Informativo 4 :: Informação reportada a 30 Junho 2009

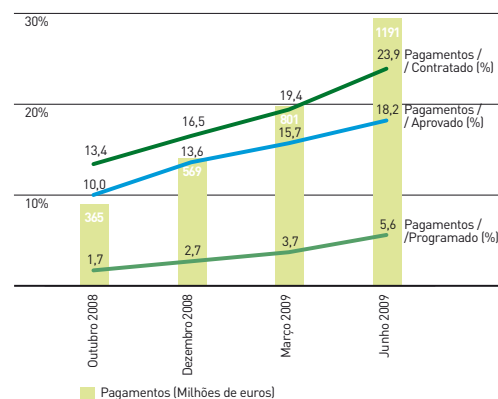
## QREN injectou na economia 1,2 mil M€ até Junho de 2009...

Até ao final do 1º semestre de 2009, o volume de pagamentos aos beneficiários do QREN (a título de reembolso ou de adiantamentos) ascendeu a cerca de 1,2 mil milhões de euros, dos quais mais de metade foram efectuados durante os primeiros seis meses de 2009<sup>1</sup>. Este volume de pagamentos QREN representa 23,9% dos fundos comunitários contratados, 18,2% dos fundos aprovados e 5,6% do total de fundos disponíveis no QREN para executar até 2015.

A taxa de pagamento, relação entre o volume de pagamentos e o fundo comunitário aprovado, registava valores acima da média do QREN – 18,2% – no PO PH (31,1%), PO Algarve (20,9%) e na generalidade dos PO das Regiões Autónomas – PO Açores FEDER (40,3%), PO Açores FSE (26,9%) e PO Madeira FEDER (24,2%).

<sup>1</sup> Relembre-se que este volume de pagamentos QREN é cumulativo com o forte volume de pagamentos de fundos comunitários registado durante os últimos meses de execução do QCA III. Assim, por exemplo, durante o ano de 2008 e primeiro semestre de 2009 foram efectuados pagamentos no âmbito do QCA III e do Fundo de Coesão II no valor de 3 mil milhões de euros (2 mil milhões em 2008 e mil milhões no primeiro semestre de 2009).

Evolução dos pagamentos



## ... fruto de um forte impulso por via de adiantamentos

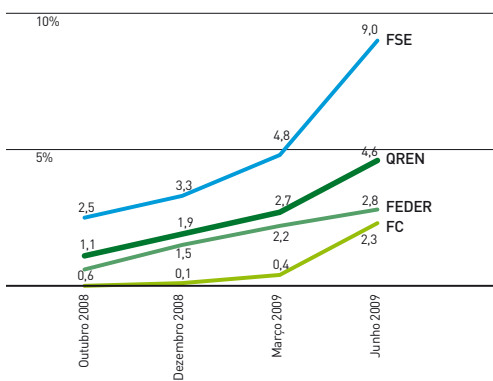
Os pagamentos sob a forma de adiantamentos à realização de despesa (modalidade complementar da forma mais tradicional de reembolso de despesas realizadas e efectivamente pagas pelo promotor)

## Reforço de medidas no âmbito do QREN com vista à injeção de liquidez na economia

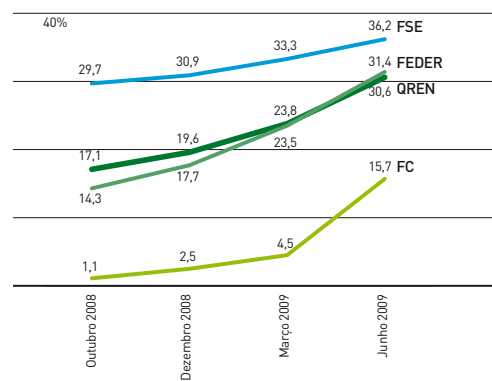
O volume de pagamentos efectuados a projectos aprovados no âmbito do QREN, conjuntamente com a forte injeção de verbas do QCA III que ainda ocorreu durante o primeiro semestre de 2009, traduz um dos contributos da política estrutural apoiada por fundos comunitários para o combate à actual conjuntura económica adversa, isto é, o do aumento da liquidez nos agentes económicos.

A relevância dos pagamentos sobre a forma de adiantamentos deriva das medidas tomadas no âmbito do QREN para reforçar o seu contributo para uma maior injeção de liquidez na economia, nomeadamente: a concessão de adiantamentos às empresas no 1º semestre de 2008 e o alargamento do seu alcance no início de 2009; o estabelecimento no final de 2008 de adiantamentos ao investimento municipal no parque escolar co-financiado pelos PO Regionais do Continente e o alargamento do seu âmbito, em Maio de 2009, aos investimentos municipais em requalificação urbana (parcerias para a regeneração urbana e redes urbanas para a competitividade e inovação) e aos projectos de iniciativa municipal integrados em estratégias de eficiência colectiva (PROVERE – Programas de Valorização Económica de Recursos Endógenos, Pólos de Competitividade e Tecnologia e Outros Clusters).

**Evolução da taxa de execução**  
(despesa validada / programado)



**Evolução da taxa de compromisso**  
(aprovado / programado)



representam uma parte muito relevante do volume total de pagamentos, justificando inclusivamente que a taxa de reembolso (relação entre pagamentos e despesa validada) seja superior a 100%, mais precisamente 119,6%. Os adiantamentos representavam, no final do 1º semestre de 2009, cerca de 40% do volume total de pagamentos, sendo que uma parte muito significativa respeitava a adiantamentos não certificáveis, ou seja, suportados pela tesouraria nacional.

A despesa (fundo) validada orçava em cerca de mil milhões de euros e representava 15,2% do total de fundos comunitários aprovados (taxa de realização) e 4,6% da dotação total de fundos prevista executar até 2015 (taxa de execução). Estas taxas aumentaram 5,7 p.p. e 2,7 p.p. durante o 1º semestre de 2009, registando uma aceleração do ritmo de crescimento nos últimos 3 meses.

Ao nível dos PO, destaque para o PO PH com uma taxa de execução de 9,1% e uma taxa de realização de 25,3%, para o PO FC com uma taxa de execução de 5,5% e uma taxa de realização de 14,1%, e para os PO dos Açores FEDER e FSE, com taxas de execução de 11,1% e 6,7% e taxas de realização de 40,8% e 19,2%, respectivamente. Nestes PO, os eixos que assumiram maior destaque (acima dos 10%) relativamente à taxa de execução foram: no PO PH, os relativos à *formação avançada*, 34,2%, e ao *Algarve* com 15,1%; no PO FC, o eixo *financiamento e partilha de risco da inovação* com 14,3%; no PO Açores

FEDER, os eixos *melhorar as redes regionais de infra-estruturas de acessibilidades e compensar os sobrecustos da ultraperiferidade* com 34,5% e 18,1% respectivamente.

### Em 30 de Junho de 2009, mais de 30% das verbas do QREN 2007-2013 estavam comprometidas....

No final do 1º semestre de 2009, 30,6% das verbas do QREN estavam comprometidas para efeitos de financiamento dos projectos aprovados nos diversos PO, mais 11 p.p. que no final de 2008, tendo esta variação sido mais forte no 2º trimestre de 2009 (+7 p.p.). O forte acréscimo registado no Fundo de Coesão deriva da inclusão no volume de aprovações de grandes projectos do PO VT, aprovados pelas autoridades nacionais<sup>2</sup>. Os PO com maior nível de compromisso são o PO Lisboa (49,3%), o PO Madeira FSE (44%) e o PO FC (38,7%), que registaram simultaneamente fortes acréscimos neste indicador no 2º trimestre de 2009. Ainda com níveis de compromisso acima da média encontram-se o PO PH

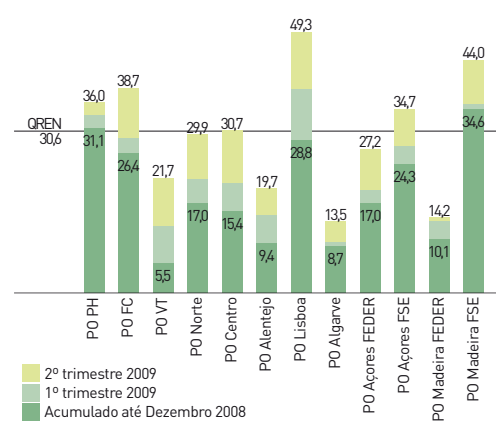
<sup>2</sup> Tal como explicitado na secção de conceitos e notas explicativas, tendo em conta as alterações ao regulamento comunitário n.º 1083/2006 do Conselho introduzidas pelo regulamento n.º 284/2009, bem como a adaptação do regulamento geral do FEDER e Fundo de Coesão, que enquadram a possibilidade de existir execução de grandes projectos antes da sua aprovação formal pela Comissão Europeia, o momento de aprovação dos grandes projectos reflecte a sua aprovação em termos nacionais.

:: Boletim Informativo 4 :: Informação reportada a 30 Junho 2009

[36%), o PO Açores FSE (34,7%), e o PO Centro (30,7%). Por último de realçar o forte acréscimo de compromissos na generalidade dos PO Regionais do Continente durante o 1º semestre deste ano, com particular significado no 2º trimestre, centrado na aprovação de programas de acção e programas estratégicos associados à Política de Cidades POLIS XXI – Parcerias para Regeneração Urbana e Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação – e sistemas de incentivos a micro e pequenas empresas.

De notar que já existe um conjunto de eixos prioritários nos diversos PO com níveis de compromisso na ordem dos 50% ou mais, nomeadamente: eixos do PO PH relativos ao *Algarve* (57%), a *Lisboa* (50,3%) e à *formação avançada* (49,1%); eixo do PO FC relativo à *inovação e renovação do modelo empresarial e do padrão de especialização* (60,3%); eixos do PO VT relativos às *infra-estruturas nacionais para a valorização de resíduos sólidos urbanos* (66,1%) e ao *desenvolvimento do sistema urbano nacional* (49%); eixo do PO Centro relativo ao *desenvolvimento das cidades e dos sistemas urbanos* (77,1%); eixos do PO Lisboa relativos à *coesão social* (60,8%) e *competitividade, inovação e conhecimento* (52,9%); eixo do

Evolução da taxa de compromisso por Programa Operacional (Junho 2009)  
%



## Grandes projectos notificados à Comissão Europeia

Até final de Junho de 2009, foram notificados à Comissão Europeia (CE) oito grandes projectos (dos quais 5 foram notificados no 1º semestre de 2009): quatro relativos a projectos de investimento produtivo (duas unidades fabris da fileira da madeira, uma da fileira metálica e outra da química industrial) a co-financiar pelo PO FC; dois projectos de infra-estruturas a co-financiar pelo PO VT, um no domínio do tratamento e valorização de resíduos sólidos urbanos no Litoral Centro e outro no domínio da rodovia, destinado a completar um importante nó viário na Grande Lisboa (CRIL); um relativo à construção de um novo Hospital Pediátrico em Coimbra, a apoiar no âmbito do PO Centro; e, por último, um projecto no domínio da mobilidade, integrado no PO Açores FEDER, entretanto anulado de acordo com pedido formal apresentado à CE.

Os sete projectos que se mantêm como notificados apresentam um investimento total previsto de 1.053 M€ ao qual está associada uma comparticipação FEDER e Fundo de Coesão da ordem dos 371 M€.

À data de 30 de Junho, estavam decididos pela CE dois dos projectos de investimento produtivo a co-financiar pelo PO FC: (i) o projecto relativo à criação, em Paços de Ferreira, de uma unidade fabril da empresa SWEDWOOD Portugal, com um custo total previsto de 134,5 M€ e um financiamento FEDER de 29 M€, o qual se encontrava, no final de Junho, com uma execução da ordem dos 35,3%; (ii) e o projecto relativo à expansão da unidade fabril de pasta para papel, na Figueira da Foz, da empresa Celulose da Beira Industrial (CELBI), com um investimento total previsto de 320 M€ e um financiamento FEDER de 51,6 M€, encontrando-se, no final de Junho, com uma execução de 62,2%.

PO Açores FEDER destinado a *melhorar as redes regionais de infra-estruturas de acessibilidades* (53,3%); e ainda no eixo *emprego e coesão social* (49,4%) do PO Madeira FSE. Analisando por eixo prioritário, as maiores variações face ao final de 2008, acima dos 20 p.p., encontram-se nos seguintes eixos: desenvolvimento das cidades e dos sistemas urbanos do PO Centro (66,0 p.p.); infra-estruturas nacionais para a valorização de resíduos sólidos urbanos (51,8 p.p.) e desenvolvimento do sistema urbano nacional (34,1 p.p.) do PO VT; coesão social do PO Lisboa (49,1 p.p.); e qualificação do sistema urbano do PO Norte (35,2 p.p.). De forma complementar a estes níveis de compromisso (directo) deverão ainda ser tidos em conta os compromissos indirectos assumidos pelos PO no âmbito de subvenções globais<sup>3</sup> para o período QREN, uma parte significativa das quais não se encontra ainda traduzida em operações aprovadas, pelo que não é reflectida na taxa de compromisso (directo).

As subvenções globais estabelecidas entre as Autoridades de Gestão dos PO Regionais e as Associações de Municípios constituem um dos melhores exemplos da relevância do compromisso indirecto, quer pelo volume da contratualização (1.425,6 M€ de FEDER), quer pelo facto de cobrirem todo o território das regiões convergência do Continente<sup>4</sup> e o Algarve. Durante o 1º semestre de 2009 foram celebrados outros contratos de delegação de competências das Autoridades de Gestão dos PO Lisboa e Algarve na Área Metropolitana de Lisboa e na Comunidade Intermunicipal do Algarve, respectivamente. Ao nível dos compromissos indirectos destaque ainda para o reconhecimento formal de Estratégias de Eficiência

3 O mecanismo de subvenção global, previsto nos regulamentos comunitários e na legislação nacional que enquadra a governação do QREN, permite a delegação de uma parte das competências de gestão, incluindo a de aprovação de candidaturas, por parte das Autoridades de Gestão do QREN em organismos intermédios, sobretudo desde que tal propicie condições para melhorar a eficácia e a eficiência da gestão.

4 Relembre-se que, tal como descrito em anterior edição deste boletim, os 22 contratos de delegação de competências com subvenção global que foram estabelecidos no final de 2008 entre as autoridades de gestão dos PO Regionais das regiões convergência do Continente e as associações de municípios, para todo o período do QREN, implicam 1,4 mil M€ de FEDER e abrangem todas as sub-regiões. Esta verba, que representa 26,5% da dotação FEDER total dos PO em causa, reparte-se da seguinte forma: PO Norte 675,6 M€ (25% do PO), PO Centro 469,1 M€ (27,6% do PO) e PO Alentejo 255,9 M€ (29,5% do PO). Em Maio de 2009 o PO Algarve delegou competências e uma subvenção global de 25,0M€ (14,3% do PO).

Colectiva – Pólos de Competitividade e Tecnologia, Outros Clusters e PROVERE (Programas de Valorização Económica de Recursos Endógenos) –, cujo processo se encontrava, no final de Junho, em fase de conclusão, estimando-se que os projectos-âncora associados a estes mecanismos de clusterização, que serão objecto de apoio no QREN, ascendam a cerca de mil M€. Assim, uma análise conjunta do nível de compromisso directo – operações já aprovadas no âmbito dos PO do QREN – e do nível de compromisso indirecto, nomeadamente as subvenções globais, permite concluir que o QREN já comprometeu, directa ou indirectamente, mais do que estava programado para 2007, 2008 e metade de 2009.

### ...em resultado de um volume de aprovações de 15 mil candidaturas e 6,5 mil M€ de fundos comunitários...

Até final de Junho de 2009, foram aprovadas 14.958 candidaturas. Este número representa uma variação de 31% em relação a Dezembro, implicando um investimento total de 13.213 M€ (mais 58% que no final de 2008) e uma participação de fundos comunitários prevista de 6.559 M€ (mais 56% face ao mesmo período). A despesa pública (fundos comunitários mais contrapartida pública nacional) associada às candidaturas aprovadas é de 9 mil M€, representando um acréscimo de 58% face a Dezembro. Este acréscimo de aprovações, avaliado pelo fundo comunitário aprovado concentra-se no PO VT (+756 M€, equivalente a um acréscimo de 298% face ao final de 2008), no PO FC (+384 M€, representado um acréscimo de 47%), no PO Norte (+349 M€, com um acréscimo de 76%), no PO PH (+295 M€, com um acréscimo de 16%) e no PO Centro (+261M€, com um acréscimo de 100%). Foram submetidas, até 30 de Junho de 2009, ao conjunto dos PO do QREN mais de 35 mil candidaturas, com um volume de investimento previsto na ordem dos 34,5 mil M€. As candidaturas submetidas durante o 1º semestre de 2009 (8.581) representaram um acréscimo de 32% face ao final de 2008. Este aumento concentrou-se fortemente no PO Potencial Humano, com 3.750 candidaturas apresentadas nos últimos 6 meses, das quais assumem maior expressão em termos de fundo aprovado as associadas a períodos de candidatura inseridos nos eixos *gestão e aperfeiçoamento profissional e cidadania, inclusão e desenvolvimento social*.

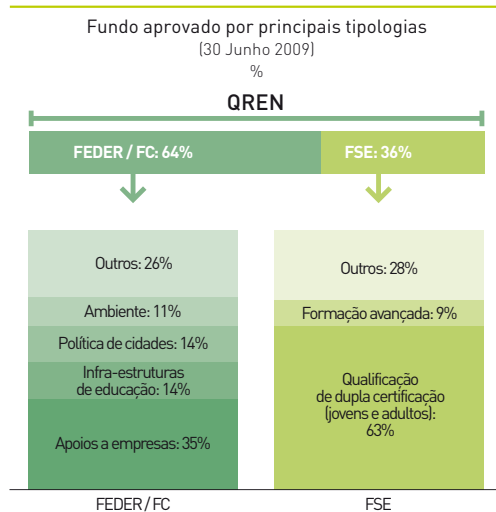
**:: Boletim Informativo 4 ::** Informação reportada a 30 Junho 2009

**...concentrados sobretudo nas áreas da qualificação e educação e apoios a empresas ...**

As operações aprovadas no âmbito do QREN até ao final do 1º semestre de 2009 concentram-se fortemente nas áreas da qualificação, com destaque para a qualificação de dupla certificação de jovens e adultos (iniciativa Novas Oportunidades), que representa 63% do FSE aprovado a nível nacional, para a formação avançada, que representa 9% do FSE aprovado, e, ainda, no quadro dos PO FEDER e FC, para os investimentos aprovados na melhoria das infra-estruturas de educação<sup>5</sup> (14% do FEDER e FC aprovado). Em conjunto, as aprovações nestas tipologias associadas aos domínios da qualificação e educação ascendem a 2,3 mil ME, ou seja, 35% do volume total de aprovações no âmbito do QREN até ao final de Junho de 2009.

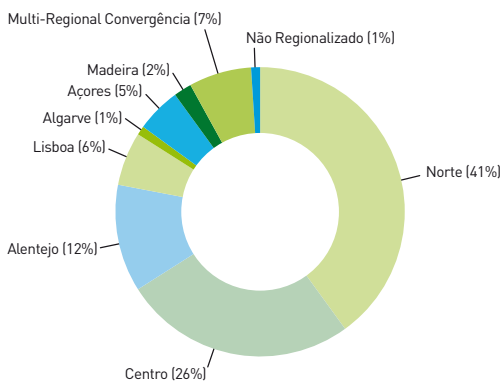
No âmbito dos PO FEDER e FC, para além do investimento aprovado na melhoria da rede escolar, as operações aprovadas concentram-se igualmente na área dos apoios à modernização das empresas (sistemas de incentivos e linhas de crédito, 31% e 4% do FEDER e FC aprovado, respectivamente) e na implementação da Política de Cidades – POLIS XXI (14% do FEDER e FC aprovado), quer no que respeita à implementação dos programas de acção das parcerias para a regeneração urbana e das redes urbanas para a competitividade e inovação (POR), quer no apoio a acções inovadoras para o desenvolvimento urbano (PO VT). Destaque ainda as aprovações na área do ambiente com 11% do total de aprovações no âmbito dos PO FEDER e FC. Neste domínio, assumem especial relevância as intervenções relativas ao ciclo urbano da água, ao tratamento e gestão de resíduos e às acções de defesa e valorização do litoral.

<sup>5</sup> Estas infra-estruturas englobam centros escolares de 1.º ciclo do ensino básico e de educação pré-escolar, promovidos pelos municípios, modernização do parque escolar do ensino secundário, promovida pela Parque Escolar, E.P.E., e requalificação dos 2º e 3º ciclo do ensino básico, promovida por municípios e Direcções Regionais do Ministério da Educação.





Distribuição dos fundos comunitários aprovados por Região (30 Junho 2009)



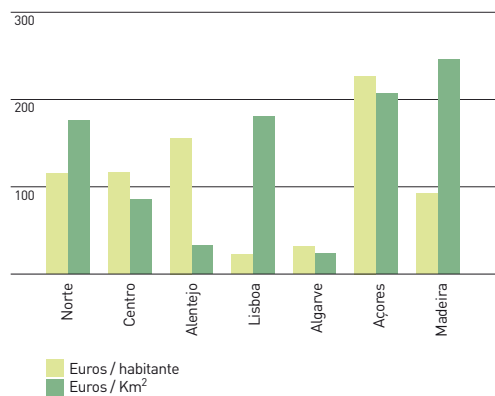
**91% dos fundos aprovados estão concentrados nas regiões convergência**

91% dos fundos comunitários aprovados, correspondendo a 86% das candidaturas, concentram-se nas regiões convergência (Norte, Centro, Alentejo e Açores). O nível de concentração nas regiões convergência e a distribuição relativa entre estas quatro regiões não evidenciam alterações de relevo face ao final de 2008.

Analisando as intensidades regionais de apoio inerente ao volume de aprovações registado até ao final do 1º semestre de 2009, denota-se desde logo o reduzido valor das capitações de fundos aprovados nas regiões que estão fora do objectivo convergência (Lisboa, Madeira e Algarve, este último em regime de phasing out), fruto da menor expressão financeira dos respectivos envelopes resultantes da definição comunitária dos mesmos para o período 2007-2013.

Os Açores, no contexto das regiões convergência, registam o valor mais elevado no que respeita à intensidade de apoio inerente ao volume de aprovações, com a diferença face às restantes a ser atenuada quando se relativiza por área (em vez de pela população). Contudo, nenhum destes denominadores – população e área – capta a questão específica associada à necessidade de um maior volume de investimento público nesta região, que deriva da existência da configuração do arquipélago (e.g. transporte

Intensidades de apoio inerentes aos fundos QREN aprovados até 30 de Junho de 2009 (Portugal = 100)



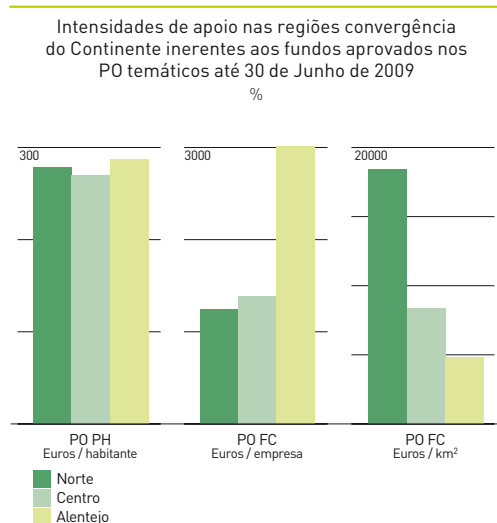
inter-ilhas e garantia de níveis de serviço à população independente da dimensão da procura.

De entre as regiões convergência do Continente, o Alentejo regista o maior volume de fundos aprovados per capita, mas este resultado deriva sobretudo das especificidades do investimento público associado a regiões com padrão de povoamento difuso, tal como espelha a inversão de posições quando se analisa o rácio de aprovações por área.

Aprofundando a distribuição regional de cada um dos PO Temáticos nas regiões convergência do Continente, através da relativização desses apoios pela população, no caso do PO PH, pelo número de empresas existentes na região, no caso do PO FC, e por área no caso do PO VT conclui-se que: i) as intensidades de apoio regional do PO PH não registam diferenças significativas (entre os 270 €/habitante no Centro e os 286 €/habitante no Alentejo); ii) o Alentejo surge com uma intensidade de apoio no âmbito do PO FC significativamente superior à das restantes, o que decorre da aprovação de alguns grandes projectos de investimento de inovação produtiva numa região com uma fraca densidade empresarial; iii) a região Norte surge com o valor mais elevado na relativização dos apoios aprovados do PO VT pela área da região.

Na informação da linha "multi-regional convergência", presente no quadro anexo, estão incluídas as operações aprovadas ao abrigo do mecanismo de efeitos de difusão. Este mecanismo, consagrado nas decisões dos Programas

:: Boletim Informativo 4 :: Informação reportada a 30 Junho 2009



Operacionais, estabelece regras de determinação da elegibilidade das despesas em função da localização e quantificação dos efeitos de difusão (*spill-over effects*). Até ao final de Junho de 2009, as operações aprovadas ao abrigo deste mecanismo no âmbito do PO FC (apoio a *consórcios de I&DT* no eixo 1 e projectos do eixo 4 para uma *administração pública eficiente e de qualidade*) e do PO PH (no que respeita a *formações estratégicas para a gestão e inovação na administração pública* no eixo 3) representavam, respectivamente, 4% e 0,2% da dotação de fundos dos respectivos PO, e 10,3% e 0,6% do volume de fundos comunitários aprovados até então em cada um dos PO.

### Fundo a concurso aumenta 32% no primeiro semestre de 2009...

No 1º semestre de 2009 o fundo a concurso aumentou 32% face ao final de 2008, tendo este crescimento sido particularmente expressivo no segundo trimestre (26%). Assim, no final de Junho a dotação FEDER e FC a concurso atingiu 8,6 mil M€, ou seja, 63% da dotação de fundo comunitário dos respectivos PO. Este valor engloba o montante disponibilizado pelo PO VT para as candidaturas em contínuo, nos eixos I, IV, V, VI e VII, e não contempla os períodos de candidatura no âmbito dos PO co-financiados

pelos FSE, quer no Continente, quer nas Regiões Autónomas, nem os períodos de candidatura no âmbito dos PO das Regiões Autónomas co-financiados pelo FEDER, uma vez que nestes casos a modalidade de acesso não implica a definição prévia de valores indicativos de fundo a disponibilizar em cada um dos períodos. Todas as tipologias previstas no QREN (avaliando pelos regulamentos específicos existentes) foram objecto de concurso/período de candidatura ou englobadas em subvenções globais com organismos intermédios.

### ... com mais de metade da dotação dos PO Regionais do Continente a concurso, incluindo 1/3 das verbas contratualizadas com Associações de Municípios

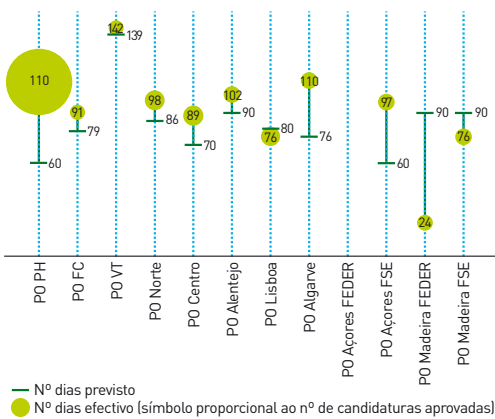
No final do 2º trimestre de 2009, a dotação de fundo a concurso nos PO Regionais do Continente, superava os 3 mil M€ representando 55% da dotação global de fundo programado para estes PO. Para tal muito contribuíram os 168 concursos lançados nos últimos quatro meses pelas Associações de Municípios no âmbito das subvenções globais estabelecidas com os PO Regionais da Convergência Norte, Centro e Alentejo, com uma dotação global de fundo a concurso de 461 M€ (14,5% do total da dotação dos PO Regionais a concurso).

Estes 461 M€ representam 33% do total de fundos englobados nas respectivas subvenções globais para o período 2007-2013. Esta proporção foi mais elevada na região Alentejo (43%), seguida da região Centro (38%) e da região Norte (25%).

A Comunidade Intermunicipal (CIM) do Pinhal Interior Norte registou a maior proporção da respectiva subvenção global colocada a concurso (91%) ao disponibilizar desde já 25 M€, seguida da CIM da Comurbeiras, que abrange a Beira Interior Norte e a Cova da Beira, com 65% (25M€). Em termos absolutos, a maior dotação a concurso foi disponibilizada pela Área Metropolitana do Porto 75 M€ (46% da respectiva subvenção global). De entre todas as Associações de Municípios que gerem subvenções globais, apenas a CIM da Beira Interior Sul ainda não abriu concurso.

Fazendo uma análise global por tipologia, constata-se que mais de ¾ das verbas FEDER a concurso se concentram nas seguintes quatro áreas: mobilidade

Tempos médios de decisão por Programa Operacional  
(30 Junho 2009)



territorial (38%); requalificação da rede escolar do 1º ciclo e da educação pré-escolar (18%); Sistema de Apoio a Áreas de Acolhimento Empresarial e Logística (11%) e Equipamentos para a Coesão Local (10%).

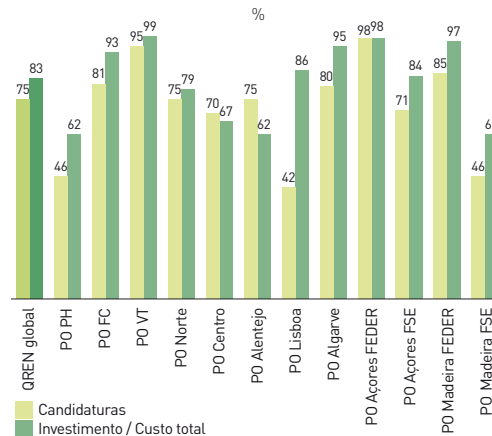
### Em regra os tempos médios de decisão efectivos não apresentam desvios de relevo face aos previstos

Não obstante o volume considerável de candidaturas associado ao processo de selecção registado nos últimos meses (e.g. no 1º semestre de 2009 foram decididos 170 concursos, deram entrada 8.581 novas candidaturas e foram aprovadas 3.527 operações), o tempo médio de decisão efectivo mantém-se sem desvios de relevo face aos tempos previstos na maioria dos PO. As excepções registam-se no PO PH e PO Açores FSE – PO com menores prazos previstos para decisão (60 dias).

### As candidaturas aprovadas representam % das candidaturas admitidas

No total de candidaturas com análise de mérito concluída no final de Junho, ou seja com decisão (positiva ou negativa), registava-se um nível de aprovação que variava entre os 42% no PO Lisboa e os 98% no PO

Taxa de aprovação (líquida) das candidaturas por Programa Operacional  
(30 Junho 2009)



Açores FEDER<sup>6</sup>. Ao nível do investimento/custo total, esta taxa de aprovação líquida, variava entre os 62% do PO Alentejo e os 99% no caso do PO VT. Este diferencial nas taxas de aprovação deriva de diversos factores, tais como: tipologias a concurso; abrangência em termos de beneficiários dos diversos concursos; nível de procura dos potenciais beneficiários face às verbas colocadas a concurso; e, obviamente, mérito das próprias candidaturas.

O grau de admissibilidade, medido pela relação entre as candidaturas admitidas no universo das que tiveram análise de admissibilidade concluída é, em regra, bastante elevado (84% em média), o que indicia que os promotores não revelam dificuldades na adaptação ao novo enquadramento QREN, conseguindo, na generalidade, satisfazer os critérios regulamentares definidos, num quadro dominado por concursos ou períodos de candidaturas fechados.

6 Excluindo os PO de Assistência Técnica.



## Anexo IV: Grandes Projectos a apresentar à Comissão Europeia em 2009

Designação do Projecto	Natureza do Investimento	PO	Fundo	Investimento Total	Montante Fundo
				M€	M€
E Operacional Estruturas Metálicas S.A. - Instalação de Unidade fabril em Évora	Investimento Produtivo	Factores Competitividade	FEDER	117	47
CUF - Químicos Industriais, SA - Expansão da matéria-prima da fileira de poliuretanos de Estarreja	Investimento Produtivo	Factores Competitividade	FEDER	125	25
Repsol Polímeros, Lda. - Projecto de expansão em Sines	Investimento Produtivo	Factores Competitividade	FEDER	750	41
Projecto de Tratamento, Valorização e Destino Final dos RSU do Sistema Multimunicipal do Litoral Centro	Investimento em Infra-estruturas	Valorização do Território	FEDER	115	80
Estradas de Portugal, SA_CRIL - Buraca/ Pontinha	Investimento em Infra-estruturas	Valorização do Território	Fundo de Coesão	137	96
Águas do Ave - Alargamento do Sistema de Saneamento	Investimento em Infra-estruturas	Valorização do Território	Fundo de Coesão	124	83
Novo Hospital Pediátrico de Coimbra	Investimento em Infra-estruturas	Centro	FEDER	104	42
<b>Sub-Total 2009 (Já apresentados durante o 1º semestre de 2009)</b>				<b>1 472</b>	<b>414</b>
Artenius Sines PTA, SA	Investimento Produtivo	Factores Competitividade	FEDER	355	38
ITARION SOLAR, LDA	Investimento Produtivo	Factores Competitividade	FEDER	75	28
Soc. Portuguesa do Artíquido "ARLÍQUIDO", Lda	Investimento Produtivo	Factores Competitividade	FEDER	57	11
Rede Ferroviária de Alta Velocidade em Portugal - Eixo Lisboa-Madrid: Sub-troço Poceirão/Évora	Investimento em Infra-estruturas	Valorização do Território	FC	716	373
Ligação Ferroviária Sines - Elvas (Espanha) I - Variante de Alcácer (2ª Fase)	Investimento em Infra-estruturas	Valorização do Território	FC	124	86
Sistema Integrado de Abastecimento em Alta da Simarsul: Barreiro/Moita e Seixal	Investimento em Infra-estruturas	Valorização do Território	FC	52	15
Sistema Multimunicipal de Abastecimento de Água e Saneamento de Trás-os-Montes e Alto Douro - Saneamento do Douro 7ª Fase	Investimento em Infra-estruturas	Valorização do Território	FC	40	28
Ligação Pisão-Roxo	Investimento em Infra-estruturas	Valorização do Território	FEDER	65	43
Aduitor Brinches-Enxoé	Investimento em Infra-estruturas	Valorização do Território	FEDER	48	32
Ampliação do Aproveitamento Hidroeléctrico da Calheta	Investimento em Infra-estruturas	Madeira (Intervir +)	FEDER	55	44
<b>TOTAL FEDER</b>				<b>1 866</b>	<b>433</b>
<b>TOTAL Fundo de Coesão</b>				<b>1 192</b>	<b>680</b>
<b>TOTAL Fundos</b>				<b>3 059</b>	<b>1 113</b>





[www.qren.pt](http://www.qren.pt)

 programa  
operacional  
assistência  
técnica

 QUADRO  
DE REFERÊNCIA  
ESTRATÉGICO  
NACIONAL

 UNIÃO EUROPEIA  
Fundo Europeu  
de Desenvolvimento Regional