



## Ficha Técnica

**Título** Relatório Anual do QREN :: II :: 2009

**Edição** Comissão Técnica de Coordenação do QREN

**Data de Edição** Setembro de 2010

**Registo ISBN** 978-989-8332-08-0

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

- AAE** – Avaliação Ambiental Estratégica  
**AIDU** – Acções Inovadoras para o Desenvolvimento Urbano  
**AM** – Área Metropolitana  
**AMA** – Agência para a Modernização Administrativa  
**AML** – Área Metropolitana de Lisboa  
**AMP** – Área Metropolitana do Porto  
**ANMP** – Associação Nacional de Municípios Portugueses  
**ANQ** – Agência Nacional para a Qualificação  
**APA** – Agência Portuguesa do Ambiente  
**ARDU** – Acções de Regeneração e Desenvolvimento Urbano  
**BdP** – Banco de Portugal  
**BCE** – Banco Central Europeu  
**CDDR** – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional  
**CE** – Comissão Europeia  
**CEB** – Ciclo do Ensino Básico  
**CEDEFOP** – Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional  
**CEF** – Curso de Educação e Formação de Jovens  
**CIM** – Comunidade Inter-Municipal  
**CMC/CMC QREN** – Comissão Ministerial de Coordenação  
**CNQ** – Catálogo Nacional de Qualificações  
**CNO** – Centro Novas Oportunidades  
**COCOF** – Comité de Coordenação dos Fundos (CE)  
**CODR** – Centros de Observação das Dinâmicas Regionais  
**CRIL** – Circular Regional Interna de Lisboa  
**CTC/CTC QREN** – Comissão Técnica de Coordenação QREN  
**CUA** – Ciclo Urbano da Água  
**DG REGIO** – Direcção-Geral de Política Regional da CE  
**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  
**DPP** – Departamento de Prospectiva e Planeamento e Relações Internacionais e.g. – por exemplo (*exempli gratia*)  
**EEC** – Estratégias de Eficiência Colectiva  
**EUA** – Estados Unidos da América  
**EVEBT** – Estratégia de Valorização Económica de Base Territorial  
**FC** – Fundo de Coesão  
**FCT** – Fundação para a Ciência e Tecnologia  
**FCT/UNL** – Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa  
**FEADER** – Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural  
**FEDER** – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional  
**FEP** – Fundo Europeu das Pescas  
**FINOVA** – Fundo de Apoio ao Financiamento à Inovação  
**FMC** – Formação Modular Certificada  
**FMI** – Fundo Monetário Internacional  
**FSE** – Fundo Social Europeu  
**GEE** – Gabinete de Estratégia e Estudos (Ministério da Economia, Inovação e Desenvolvimento)  
**GP** – Grande Projecto  
**I&D** – Investigação e Desenvolvimento  
**I&DT** – Investigação e Desenvolvimento Tecnológico  
**IEFP** – Instituto do Emprego e Formação Profissional  
**IFDR** – Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional  
**IGF** – Inspeção-Geral de Finanças  
**IGFSE** – Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu  
**IIE** – Iniciativa para o Investimento e o Emprego  
**INE** – Instituto Nacional de Estatística  
**IRC** – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas  
**ISDR** – Índice Sintético de Desenvolvimento Regional  
**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  
**PA** – Programa de Acção  
**p.p.** – pontos percentuais  
**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  
**PE** – Programa Estratégico  
**PEAASAR** – Plano Estratégico de Abastecimento de Água e de Saneamento de Águas Residuais  
**PEC** – Plano de Estabilidade e Crescimento  
**PGA** – Plano Global de Avaliação do QREN e dos PO  
**PIB** – Produto Interno Bruto  
**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  
**PNR** – Plano Nacional de Reformas  
**PO** – Programa Operacional  
**PO AT** – Programa Operacional de Assistência Técnica  
**PO FC** – Programa Operacional Factores de Competitividade (COMPETE)  
**PO PH** – Programa Operacional do Potencial Humano  
**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)  
**PRODER** – Programa de Desenvolvimento Rural  
**PROT** – Plano Regional de Ordenamento do Território  
**PROVERE** – Programa de Valorização Económica de Recursos Endógenos  
**PRU** – Parceria para a Regeneração Urbana  
**PTD** – Plano Territorial de Desenvolvimento  
**QCA / QCA III** – Quadro Comunitário de Apoio III (2000-2006)  
**QREN** – Quadro de Referência Estratégico Nacional (2007-2013)  
**R. A.** – Região(ões) Autónoma(s)  
**ROPO** – Relatório de Orientação da Política Orçamental  
**RSU** – Resíduos Sólidos Urbanos  
**RUCI** – Rede Urbana para a Competitividade e Inovação  
**RVCC** – Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências  
**SAFPRI** – Sistema de Apoio ao Financiamento e Partilha de Risco da Inovação  
**SAMA** – Sistema de Apoio à Modernização Administrativa  
**SCTN** – Sistema Científico e Tecnológico Nacional  
**SI** – Sistema de Incentivos  
**SIAC** – Sistema de Incentivo a Acções Colectivas  
**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  
**TIC** – Tecnologias de Informação e Comunicação  
**TRP** – Taxa de Risco de Pobreza  
**UE** – União Europeia  
**UMIC** – Agência para a Sociedade do Conhecimento  
**VAB** – Valor Acrescentado Bruto





# Índice geral

2	Índice geral	2
	Índice de quadros e figuras	3
	<b>APRESENTAÇÃO</b>	<b>6</b>
<b>1</b>	<b>O CONTEXTO DE IMPLEMENTAÇÃO DO QREN</b>	<b>9</b>
	1.1 As dinâmicas macroeconómicas	10
	1.2 As dinâmicas regionais	17
	1.3 O QREN e a crise	20
<b>2</b>	<b>O QREN NO TERRENO OPERACIONAL</b>	<b>25</b>
	2.1 As candidaturas e o processo de selecção	26
	2.2 Resultados financeiros	31
	2.3 Resultados operacionais	40
<b>3</b>	<b>A DIMENSÃO TERRITORIAL DAS INTERVENÇÕES APOIADAS PELO QREN</b>	<b>53</b>
	3.1 As assimetrias regionais e o desafio da convergência regional	54
	3.2 Dinâmicas de implementação do QREN e dos PO nas regiões	59
	3.3 Dinâmicas de implementação das intervenções de base territorial	69
<b>4</b>	<b>AS RESPOSTAS DO QREN AOS CONSTRANGIMENTOS ESTRUTURAIS DO PAÍS</b>	<b>75</b>
	4.1 Melhorar a qualificação da população	78
	4.2 Estimular a criação de valor nas empresas	90
	4.3 Promover a alteração do padrão de especialização da economia portuguesa	94
	4.4 Fomentar a articulação entre os actores dos sistemas de produção e de inovação	100
	4.5 O contributo do QREN para o mercado de trabalho	105
	4.6 Promover a inclusão social	111
	4.7 Consolidar e qualificar as redes nacionais de equipamentos colectivos	117
	4.8 Consolidar padrões ambientais elevados	122
	4.9 Modernização da Administração Pública	130
	4.10 Promover a cooperação institucional e a governação territorial	135
<b>5</b>	<b>O QREN NO QUADRO DA POLÍTICA DE COESÃO, DO PNR E DO PLANO DE RELANÇAMENTO DA ECONOMIA</b>	<b>145</b>
	5.1 O contributo para os objectivos da Política de Coesão da União Europeia	146
	5.2 O contributo do QREN para o Plano Nacional de Reformas	151
	5.3 O contributo do QREN para o Plano de Relançamento da Economia	157
<b>6</b>	<b>A AVALIAÇÃO DO QREN E DOS PO</b>	<b>163</b>
<b>7</b>	<b>A AVALIAÇÃO E O CONTROLO DOS EFEITOS SIGNIFICATIVOS NO AMBIENTE DECORRENTES DO QREN</b>	<b>171</b>
<b>8</b>	<b>A GOVERNAÇÃO DO QREN</b>	<b>181</b>
	8.1 A coordenação técnica do QREN	182
	8.2 As principais dinâmicas de gestão	183
	8.3 O sistema de certificação e pagamentos	186
	8.4 O sistema de auditoria	187
	8.5 Os sistemas de acompanhamento e de monitorização estratégica e operacional	189
<b>9</b>	<b>O RECONHECIMENTO E A PERCEPÇÃO PÚBLICA DO QREN E DOS PO</b>	<b>195</b>
	<b>SÍNTESE CONCLUSIVA E CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>205</b>
	<b>ANEXOS</b>	<b>220</b>



# Índice de quadros e figuras

Quadro 1: Balanço do processo de selecção por PO, até final de 2009	27
Quadro 2: Candidaturas aprovadas por PO, até final de 2009	28
Quadro 3: Indicadores do processo de selecção e aprovação das candidaturas por PO, até final de 2009	29
Quadro 4: Eixos prioritários com maiores níveis de compromisso, até final de 2009	32
Quadro 5: Níveis de compromisso por PO (face à programação total e à programação 2007 – 2009), até final de 2009	32
Quadro 6: Execução (despesa validada e pagamentos) e indicadores financeiros por fundo e por PO, até final de 2009	33
Quadro 7: Eixos prioritários com maiores níveis de execução, até final de 2009	34
Quadro 8: Aprovação e execução por agenda temática, até final de 2009 (operações aprovadas ou concluídas)	37
Quadro 9: Candidaturas aprovadas no âmbito dos PO FEDER e FC por agenda e tipo de operação, até final de 2009	38
Quadro 10: Grandes Projectos notificados à CE, até final de 2009	39
Quadro 11: N° de participantes nas acções apoiadas pelo FSE no período 2007-2009, por vertente de intervenção	41
Quadro 12: N° de participantes nas acções apoiadas pelo FSE no período 2007-2009, por PO e vertente de intervenção	41
Quadro 13: Empresas apoiadas em sectores intensivos em conhecimento e média-alta e alta tecnologia, até final de 2009	45
Quadro 14: Protocolos de Regeneração Urbana (parceiros envolvidos e população abrangida), até final de 2009	50
Quadro 15: População abrangida pelos equipamentos apoiados, até final de 2009	51
Quadro 16: Distribuição regional dos fundos comprometidos por PO Temático, até final de 2009	62
Quadro 17: Aplicação da regra dos efeitos de difusão ( <i>spill-over effects</i> ) nas aprovações do PO FC e do PO PH, até final de 2009	68
Quadro 18: Dotação a concurso e montantes apresentados em tipologias de ambiente, até final de 2009	124
Quadro 19: Candidaturas no âmbito do ciclo urbano da água e rede estruturante de abastecimento e saneamento, até final de Junho de 2010	127
Quadro 20: Fundo aprovado e executado em tipologias relevantes para a Estratégia de Lisboa renovada ( <i>earmarking</i> ) por objectivo, até final de 2009	155
Quadro 21: Fundo aprovado e executado em tipologias relevantes para a Estratégia de Lisboa renovada ( <i>earmarking</i> ) por tema prioritário, até final de 2009	156
Quadro 22: Fundo aprovado e executado em tipologias relevantes para a Estratégia de Lisboa renovada ( <i>earmarking</i> ) por PO, até final de 2009	157
Quadro 23: Avaliações iniciadas até final de Junho de 2010	165
Quadro 24: Acções de comunicação QREN – os grandes números de 2009	200

---

Figura 1: Crescimento real do PIB na UE, EUA, Japão, Brasil, Rússia, Índia e China, 2008 e 2009	10
Figura 2: Evolução real trimestral e anual do PIB em Portugal, 1998 – 2010	11
Figura 3: Contributos dos componentes na óptica da despesa para a variação trimestral homóloga do PIB, 2005 – 2010	11
Figura 4: Evolução das taxas de variação anual dos créditos concedidos a empresas e particulares, 2005 – 2010	12
Figura 5: Evolução das exportações, importações e do saldo da balança comercial, 2005 – 2010	12
Figura 6: Evolução trimestral do emprego e do desemprego, 1998 – 2010	13
Figura 7: Evolução dos indicadores conjunturais para a economia portuguesa, 2006 – 2010	14
Figura 8: Saldo orçamental nos Estados-Membros da UE, 2009	15
Figura 9: Evolução dos <i>spreads</i> das taxas de juro das obrigações soberanas face à taxa de juro das obrigações soberanas alemãs, 2007 – 2010	16
Figura 10: Preço dos <i>Credit Default Swaps</i> (CDS) para obrigações soberanas de Portugal e Grécia, 2009 – 2010	16
Figura 11: Previsões para a economia portuguesa, 2010	17
Figura 12: Evolução trimestral da taxa de desemprego por regiões NUTS II, 2009 – 2010	18
Figura 13: Evolução do desemprego inscrito por região, 2007 – 2010	18
Figura 14: Taxa de desemprego total, jovem, feminina e de longa duração, 2008, 2009 e 2ºT 2010	19
Figura 15: Evolução da execução dos fundos da Política de Coesão	21
Figura 16: Investimento médio das candidaturas aprovadas e volume de aprovações por PO, até final de 2009	29
Figura 17: Análise da selectividade por PO, até final de 2009	30
Figura 18: Taxas de compromisso por PO, até final de 2009	31
Figura 19: Taxas de execução por PO, até final de 2009	34
Figura 20: Fundo aprovado por agenda temática e por tipologias, até final de 2009	36
Figura 21: N° Estabelecimentos de ensino apoiados, até final de 2009	42
Figura 22: N° Alunos/formandos abrangidos, até final de 2009	42
Figura 23: Empresas apoiadas por dimensão, até final de 2009	43

4	Figura 24: Incentivo por dimensão empresarial, até final de 2009	44
	Figura 25: Empresas apoiadas por sector de actividade, até final de 2009	44
	Figura 26: Incentivo por sector de actividade, até final de 2009	45
	Figura 27: Projectos de I&DT – Investimento, até final de 2009	46
	Figura 28: Projectos de cooperação entre as empresas e as instituições de investigação – Investimento, até final de 2009	46
	Figura 29: N° de acções colectivas, até final de 2009	47
	Figura 30: Distribuição do n° de projectos por tipologia no âmbito da prevenção de riscos, até final de 2009	49
	Figura 31: Competitividade (Portugal = 100), NUTS III, 2007	55
	Figura 32: Coesão (Portugal = 100), NUTS III, 2007	55
	Figura 33: PIB <i>per capita</i> em 2000 e taxa média de crescimento anual do PIB <i>per capita</i> 2000 – 2008 (a preços correntes)	57
	Figura 34: PIB <i>per capita</i> , 2000 – 2008	58
	Figura 35: Evolução regional da produtividade e da taxa de utilização de recursos humanos, 2000, 2005 e 2008	58
	Figura 36: Dispersão dos níveis do PIB <i>per capita</i> nas NUTS II e III, 1995 – 2008	59
	Figura 37: Distribuição regional dos fundos comprometidos e executados, até final de 2009	60
	Figura 38: Intensidades de apoio inerentes aos fundos comprometidos, até final de 2009	61
	Figura 39: Intensidades de apoio nas regiões do objectivo Convergência do Continente inerentes aos fundos comprometidos nos PO temáticos, até final de 2009	63
	Figura 40: Intensidades regionais (NUTS III) de apoio inerentes aos fundos comprometidos no âmbito dos PO regionais do Continente, até final de 2009	64
	Figura 41: Distribuição regional (NUTS II) das operações aprovadas nos SI, até final de 2009	65
	Figura 42: Distribuição regional por NUTS II das operações enquadradas nas PME Investe I e II, até final de 2009	65
	Figura 43: Intensidades regionais (NUTS II) de apoio inerentes aos fundos executados no âmbito do PO PH, por eixo prioritário, até final de 2009	66
	Figura 44: Intensidades regionais (NUTS III) de apoio inerentes aos fundos executados no âmbito do PO PH, no ano de 2009	67
	Figura 45: CIM/AMP – FEDER envolvido nos instrumentos de contratualização, de PRU e de RUCI (Programado, submetido, comprometido, executado e pago), até final de Junho de 2010	70
	Figura 46: Níveis de compromisso e de realização das subvenções globais com as associações de municípios, no final de Dezembro de 2009	70
	Figura 47: Níveis de compromisso e de realização das subvenções globais com as associações de municípios, no final de Junho de 2010	71
	Figura 48: PRU (Grandes Centros) com PA contratados há mais de 1 ano*	72
	Figura 49: PRU (Grandes Centros) com PA contratados há menos de 1 ano ou em fase de contratação*	72
	Figura 50: Esquema do processo de monitorização estratégica	77
	Figura 51: Evolução da proporção de população entre 25 e 64 anos que concluiu pelo menos o ensino secundário, no contexto europeu, 2000 – 2008	78
	Figura 52: Proporção das pessoas empregadas por nível de escolaridade – Portugal, 2000 – 2009	79
	Figura 53: Proporção das pessoas empregadas por nível de escolaridade – UE27, 2000 – 2009	79
	Figura 54: Taxa de saída precoce no contexto europeu, 2009	80
	Figura 55: Evolução da taxa de saída precoce no contexto europeu, 2000 – 2009	81
	Figura 56: Proporção da população com idade entre 25 e 64 anos que participa em actividades de educação e formação (formal) no contexto europeu, 2009	81
	Figura 57: Evolução da proporção da população com idade entre 25 e 64 anos que participa em actividades de educação e formação (formal), 2000 – 2009	82
	Figura 58: Distribuição dos indivíduos abrangidos e do fundo comunitário (executado) destinado à qualificação inicial por modalidades de formação, até final de 2009	83
	Figura 59: Distribuição regional dos indivíduos abrangidos e do fundo comunitário (executado) destinado a cursos de qualificação inicial realizados, em 2009	84
	Figura 60: Distribuição dos participantes abrangidos e do fundo comunitário (executado) destinado à qualificação de adultos de dupla certificação, por tipologia de intervenção, até final de 2009	88
	Figura 61: Distribuição regional do fundo comunitário (executado) destinado às diferentes tipologias de qualificação de adultos, de dupla certificação, em 2009	88
	Figura 62: Procura dos concursos dos SI do QREN (nas regiões do Continente) antes e depois das alterações regulamentares de Abril de 2009	92
	Figura 63: Distribuição do fundo aprovado e executado no SI Inovação por tipologia de investimento antes e depois das alterações regulamentares de Abril de 2009	93
	Figura 64: Evolução das despesas em actividades de I&D nas empresas, 1997 – 2008	95
	Figura 65: Financiamento directo e indirecto do Estado da I&D empresarial	96
	Figura 66: Evolução da balança de pagamentos tecnológica, 1996 – 2009	96



Figura 67: Evolução das saídas de produtos transformados por grau de intensidade tecnológica, 2001 – 2009	97
Figura 68: Peso dos grupos de sectores por intensidade tecnológica/de conhecimento nos SI (fundo aprovado) e no VAB	98
Figura 69: Peso dos grupos de sectores por intensidade tecnológica/de conhecimento nas regiões NUTS II do Continente, até final de Junho de 2010	98
Figura 70: Peso dos grupos de sectores por intensidade tecnológica/de conhecimento nos SI antes e depois das alterações regulamentares de Abril de 2009	99
Figura 71: Proporção de empresas com actividades de cooperação no total de empresas, 2006	101
Figura 72: Peso dos projectos que envolvem articulação entre empresas e com outras entidades do SCTN no incentivo aprovado no âmbito dos SI às empresas e do SIAC, até final de Junho de 2010	103
Figura 73: Evolução das taxas de emprego e desemprego e dos contratos a prazo, 2000 – 2009	106
Figura 74: Subprioridade 1.3.1 – Atrair e manter um maior número de pessoas no mercado de trabalho e modernizar os sistemas de protecção social	108
Figura 75: Subprioridade 1.3.2 – Melhorar a adaptabilidade dos trabalhadores e das empresas e a flexibilidade do mercado de trabalho	109
Figura 76: Distribuição do fundo aprovado e executado (FSE) nas tipologias de intervenção que visam apoiar a transição para a vida activa ou o apoio à criação líquida de emprego, até final de 2009	110
Figura 77: Distribuição de rendimentos na UE 27 (Coeficiente de Gini), 2008	112
Figura 78: Taxa de Risco de Pobreza após transferências sociais UE 27, 2008	113
Figura 79: Projectos e fundo aprovado em equipamentos colectivos, até final de 2009	118
Figura 80: Distribuição territorial dos projectos aprovados em equipamentos colectivos, até final de 2009	118
Figura 81: Dotação a concurso em tipologias de ambiente, até final de 2009 e acréscimo do 1º semestre de 2010	122
Figura 82: Aprovações e execução por fundo, até final de 2009 e acréscimo do 1º semestre de 2010	124
Figura 83: Graus de cobertura (população) de Abastecimento de Água, de Drenagem de Águas Residuais e de Tratamento de Águas Residuais, 2008	125
Figura 84: Expressão territorial dos projectos aprovados no âmbito da gestão activa de espaços protegidos e classificados, em Junho de 2010	130
Figura 85: Disponibilização completa <b>online</b> dos serviços públicos básicos, 2001 – 2009	131
Figura 86: FEDER Programado no QREN e Executado no QCA III no sector da Modernização Administrativa	134
Figura 87: Volume de aprovações, execuções e pagamentos por tipologias, até final de Junho de 2010	137
Figura 88: Nº de PA/PE aprovados e respectivo fundo comprometido, até final de Junho de 2010	139
Figura 89: Tempos médios de concretização das diferentes fases das PRU e RUCI, até final de Junho de 2010	140
Figura 90: Contributo do QREN para os objectivos da Política de Coesão, por domínio, até final de Setembro de 2009	147
Figura 91: Contributo do QREN para os objectivos da Política de Coesão, por sub-domínios, até final de Setembro de 2009	148
Figura 92: Peso dos diferentes sub-domínios das orientações estratégicas em matéria de coesão no fundo indicativo	149
Figura 93: Peso dos diferentes sub-domínios das orientações estratégicas em matéria de coesão no fundo aprovado, até Setembro de 2009	150
Figura 94: Desempenhos regionais no Índice de Lisboa, 2007	152
Figura 95: Matriz de articulação entre os domínios prioritários do Plano Nacional de Reformas 2008-2010 e as prioridades estratégicas do QREN	153
Figura 96: Fundo comprometido por domínio prioritário do Plano Nacional de Reformas 2008 – 2010, até final de 2009	154
Figura 97: Modelo organizativo de suporte à avaliação do QREN	165
Figura 98: Programa “Objectivo 2013” na TSF	197
Figura 99: Suplemento QREN OJE	197
Figura 100: Evolução mensal do Net AEV, 2009	198
Figura 101: Favorabilidade do Net AEV, 2009	198
Figura 102: Relatório Anual do QREN 2008	200
Figura 103: Plano Global de Avaliação do QREN e dos PO 2007 – 2013	200
Figura 104: Website QREN	201
Figura 105: Boletins Informativos do QREN, 2009	203

# Apresentação

A gestão e monitorização estratégica das intervenções apoiadas pelos fundos comunitários da Política de Coesão da União Europeia (UE) constituem 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 implementação dos Programas Operacionais (PO) e a concretização dos projectos que financiam contribuam, de facto, 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>. Estes documentos assumem como objectivos principais: (i) assegurar a prestação de contas; (ii) informar de forma sistemática e activa, sobre a implementação do QREN; e (iii) divulgar 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 do QREN (CTC 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 Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e pelo Fundo de Coesão (FC), e pelo IGFSE, no quadro das operações apoiadas pelo Fundo Social Europeu (FSE). 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 QREN e aos ganhos de eficácia e eficiência decorrentes de uma solução integrada, foi acordado no seio desta Comissão, em Setembro de 2008, a elaboração de um relatório anual conjunto, que contemplasse as seguintes perspectivas:

- Da monitorização operacional e financeira global do QREN, nos termos da alínea m) do n.º 1 do artigo 7.º do DL da Governação do QREN.
- Da monitorização estratégica, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 8.º do referido diploma.
- Da auditoria, tendo nomeadamente em conta o relatório anual de controlo, da responsabilidade da IGF, enquanto Autoridade de Auditoria, e que, nos termos da regulamentação comunitária, esta Autoridade deve apresentar à Comissão Europeia (CE) até 31 de Dezembro de cada ano.
- Da territorialização das intervenções financiadas no âmbito do QREN, em particular das que são apoiadas pelos seus três PO temáticos (ver a este propósito fundamentalmente o capítulo 3 do presente relatório), e do contributo dos PO para o Plano Nacional de Reformas (ver ponto 5.2 do relatório), nos termos das alíneas d) e j) do n.º 1 do artigo 8.º do DL da Governação do QREN.

Em 2009 prosseguiu a consolidação das 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 iniciaram as actividades relativas ao respectivo encerramento, bem como se prosseguiu a execução do FC II.

A análise das dinâmicas de implementação do QREN no período de referência deste relatório é ainda fortemente marcada pelas sucessivas “ondas” de impacto de uma crise internacional sem precedentes nas últimas décadas, que afectou a generalidade dos países e também Portugal, com consequências inevitáveis na implementação do QREN durante este período. Na realidade, o QREN e os seus PO foram, por um lado, chamados a contribuir para o combate aos efeitos dessa crise,

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.



dentro das potencialidades e limites que caracteriza este importante instrumento de financiamento das políticas públicas ao serviço do desenvolvimento sustentável do país. Por outro lado, a crise acarretou consequências diferenciadas sobre as dinâmicas de execução das intervenções que podem ser apoiadas pelo QREN. O surgimento de dificuldades acrescidas na emergência ou concretização plena (e ao ritmo inicialmente previsto) de investimentos públicos e privados e, paralelamente, a maior pressão para a execução das intervenções dirigidas directamente às pessoas, apoiadas fundamentalmente pelo FSE, são dois exemplos desta nova realidade.

O presente Relatório Anual do QREN procura analisar o trabalho desenvolvido neste último ano e meio de implementação 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 suas cinco prioridades estratégicas – qualificação dos portugueses, crescimento sustentado, coesão social, qualificação do território e das cidades e eficiência na governação.

Este relatório baseia-se em informação quantitativa sobre a execução dos programas reportada, fundamentalmente, ao ano de 2009. 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 2009. 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 1º semestre de 2010.

O relatório está organizado em 10 capítulos. Inicia com uma análise sumária do contexto de implementação do QREN (capítulo 1), no qual se abordam as principais dinâmicas do contexto macroeconómico e a influência da crise, nas suas diversas facetas, sobre a concretização dos PO. O capítulo 2 corresponde, em grande medida, à dimensão da monitorização operacional e financeira global do QREN, salientando os principais aspectos da realização das operações, nas suas vertentes financeira e física. A dimensão territorial das intervenções é desenvolvida no capítulo 3, incorporando a aplicação regional dos PO temáticos tal como é determinado pelo DL da Governação do QREN. Os capítulos 4 e 5 analisam, numa perspectiva de monitorização estratégica, o contributo do QREN para ultrapassar os principais constrangimentos de natureza estrutural do país, reflectindo sobre a concretização dos seus objectivos estratégicos e sobre a prossecução das suas principais prioridades, bem como a sua coerência e alinhamento com as orientações estratégicas e políticas comunitárias. Os capítulos 6 e 7 sistematizam o balanço e os resultados dos processos de avaliação previstos no Plano Global de Avaliação do QREN e dos PO (PGA) até agora desenvolvidos e no âmbito da monitorização ambiental estratégica. No capítulo 8 dá-se conta do trabalho desenvolvido no âmbito da governação técnica do QREN, enquanto o capítulo 9 é dedicado à análise dos resultados em termos de comunicação, por via do reconhecimento e da percepção pública das suas intervenções. O relatório termina com o capítulo 10, em que se procede a uma síntese conclusiva e à reflexão sobre os principais desafios que à intervenção dos fundos estruturais e de coesão se coloca no futuro imediato.

A concretização deste relatório deve-se, em grande medida, ao esforço e à competência de uma vasta equipa técnica que colaborou na sua elaboração. É-lhes devida, por essa razão, uma palavra de agradecimento pelo empenho e qualidade técnica do trabalho desenvolvido.

Este agradecimento é extensível às equipas das Autoridades de Gestão dos PO pela sua cooperação na disponibilização de informação e contributos indispensáveis à elaboração do presente relatório e, bem assim, aos Centros de Observação das Dinâmicas Regionais (CODR), pelas suas análises críticas e sugestões.





# 1

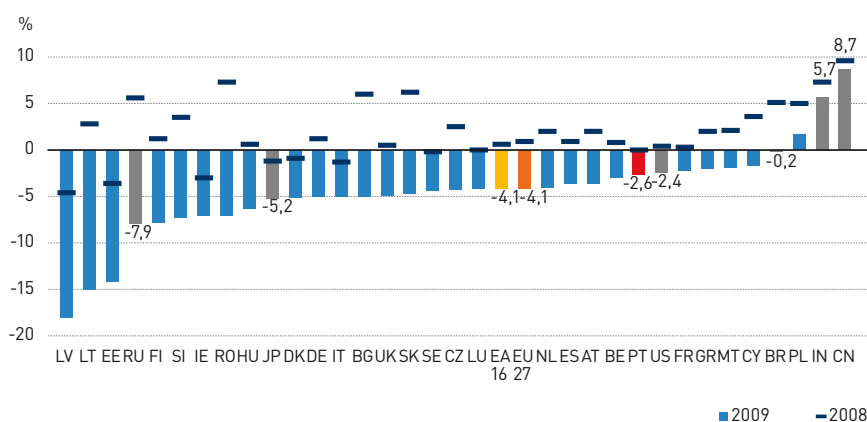
O contexto de implementação do QREN

## 1.1 As dinâmicas macroeconómicas

A crise financeira que teve a sua origem no Verão de 2007 acentuou-se a partir de Setembro de 2008<sup>3</sup>, tendo como consequência uma desestabilização dos sistemas financeiros a nível mundial, marcada por uma escassez generalizada de liquidez. Não obstante a resposta expressiva das autoridades de política económica (governos e bancos centrais) que então se verificou, a crise financeira transmitiu-se à esfera real da economia, originando uma contracção da actividade económica mundial sem precedentes desde o pós-guerra e cujos efeitos se fizeram sentir ao longo de 2009.

Pela primeira vez em muitas décadas, em 2009 a produção total da economia mundial diminuiu face ao ano transacto (-0,6%), afectando a generalidade das zonas do globo, ainda que de forma assimétrica. A crise afectou significativamente as economias industrializadas (UE, EUA e Japão), com destaque para alguns países da Europa de Leste, onde se verificou uma elevada instabilidade financeira. Em contraste, entre as principais economias emergentes apenas a Rússia viu o seu PIB cair de forma acentuada, tendo o Brasil verificado um crescimento económico próximo de zero, enquanto a China e a Índia mantiveram taxas de crescimento significativas (ainda que inferiores às de anos anteriores)<sup>4</sup>.

Figura 1: Crescimento real do PIB na UE, EUA, Japão, Brasil, Rússia, Índia e China, 2008 e 2009



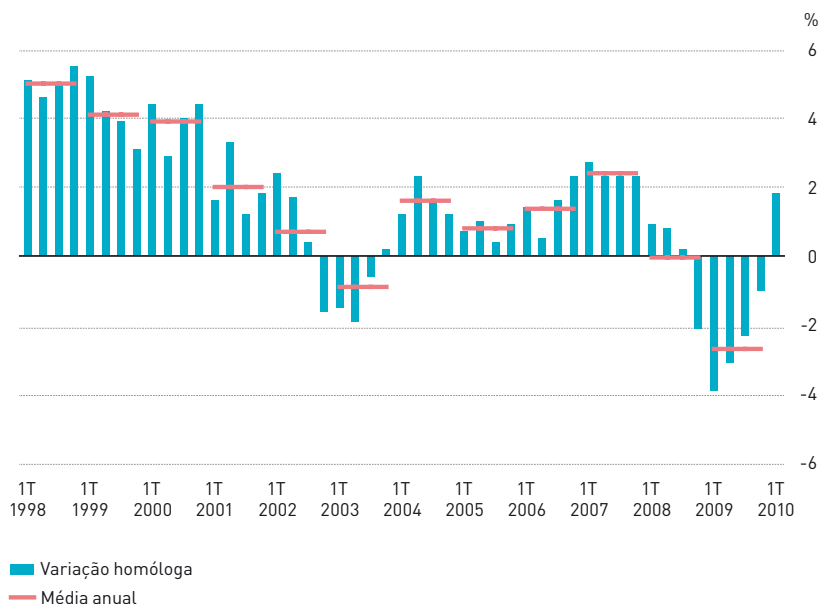
Fontes: Eurostat; FMI – *World Economic Outlook* (Abril 2010)

A economia portuguesa seguiu uma trajectória semelhante à da economia mundial, tendo registado uma contracção a partir do 4º trimestre de 2008, a qual se acentuou no início de 2009 (em termos homólogos). Ainda assim, Portugal foi um dos primeiros países da UE a sair da recessão técnica, tendo o seu PIB crescido 0,7% entre o 1º e o 2º trimestres de 2009. No entanto, o PIB no último trimestre de 2009 correspondia, em termos reais, ao do 2º trimestre de 2006, o que traduz o impacto da crise na actividade económica em Portugal.

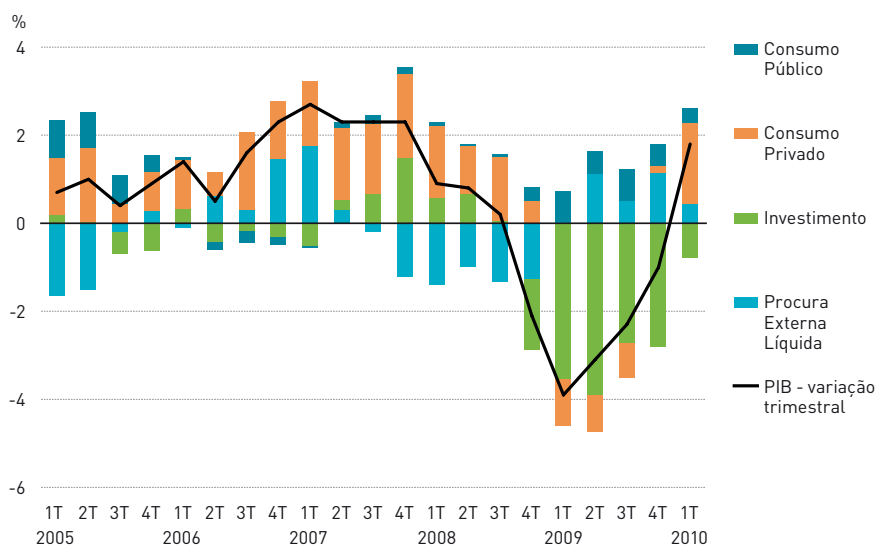
3 Na sequência da falência do banco de investimento Lehman Brothers.

4 O relativo dinamismo económico destes dois países contribui para explicar a subida do preço de petróleo ao longo de 2009: o preço do barril de Brent rondava os 43 dólares no início de 2009, terminando o ano a ser transaccionado por valores em torno dos 78 dólares.



**Figura 2: Evolução real trimestral e anual do PIB em Portugal, 1998 – 2010**


Fonte: INE

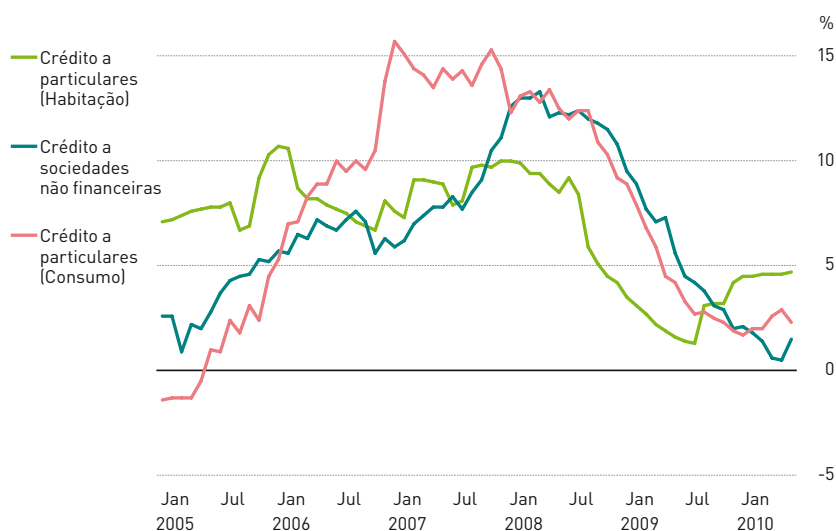
**Figura 3: Contributos dos componentes na óptica da despesa para a variação trimestral homóloga do PIB, 2005 – 2010**


Fonte: INE

O recuo verificado no PIB ao longo de 2009 esteve associado, principalmente, à contracção do investimento (reflectindo as fracas expectativas de evolução da procura por parte dos investidores privados, bem como dificuldades acrescidas na obtenção de financiamento) e, em menor escala, à contracção do consumo privado (para o que terão contribuído o aumento do desemprego, os níveis elevados de endividamento dos particulares, as restrições ao crédito e os baixos níveis de confiança dos consumidores). A operação dos estabilizadores automáticos e a implementação das medidas de combate à crise apresentadas pelo governo português no início de 2009 ajudam a explicar o contributo positivo do consumo público para a evolução do PIB em 2009. No mesmo sentido, a

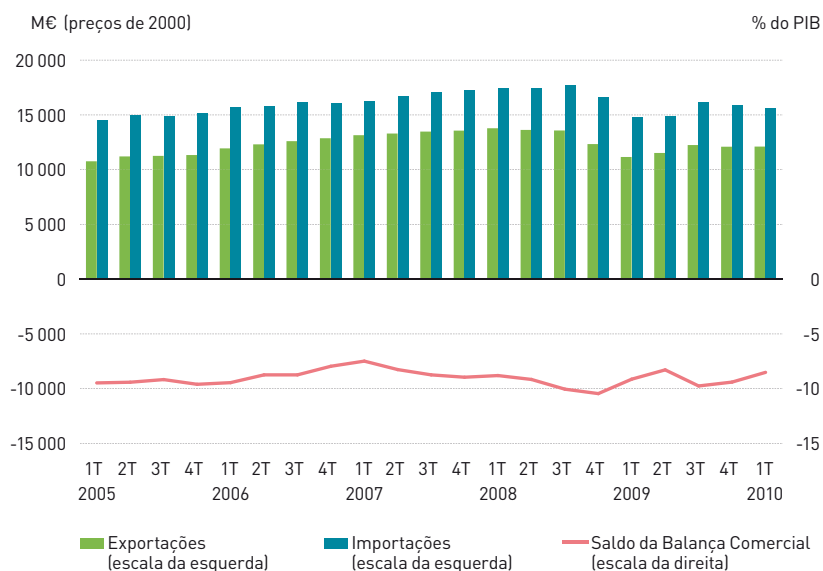
procura externa líquida contribuiu positivamente para o PIB, uma vez que a redução do volume de importações foi mais acentuada do que a do volume de exportações.

**Figura 4: Evolução das taxas de variação anual dos créditos concedidos a empresas e particulares, 2005 – 2010**



Fonte: BdP

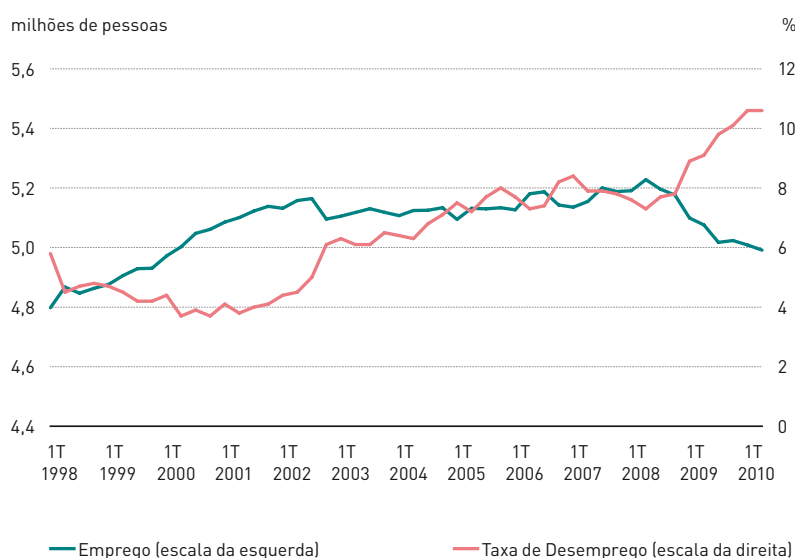
**Figura 5: Evolução das exportações, importações e do saldo da balança comercial, 2005 – 2010**



Fonte: INE

Como seria expectável, a crise económica produziu consequências ao nível do emprego e do desemprego. O volume de emprego que havia crescido, de forma sustentável, desde 1998 até ao 3º trimestre de 2002 (onde atingiu um pico de cerca de 5,17 milhões de indivíduos) e mantido um valor relativamente estável até ao final do 1º semestre de 2008, caiu abruptamente, no 2º semestre desse ano, tendo voltado, já em 2010, para os níveis que se verificavam no início do ano 2000 (ligeiramente abaixo dos cinco milhões de indivíduos empregados). Simultaneamente, a taxa de desemprego cresceu de forma acentuada, passando de 7,3% no 2º trimestre de 2008 para 9,1% no trimestre homólogo de 2009 e, finalmente, para 10,6% no 2º trimestre de 2010. No entanto, deve salientar-se que, desde o início da actual crise, este foi o primeiro trimestre em que a taxa de desemprego trimestral não aumentou (em cadeia), tendo mantido o mesmo valor do 1º trimestre do ano.

**Figura 6: Evolução trimestral do emprego e do desemprego, 1998 – 2010**

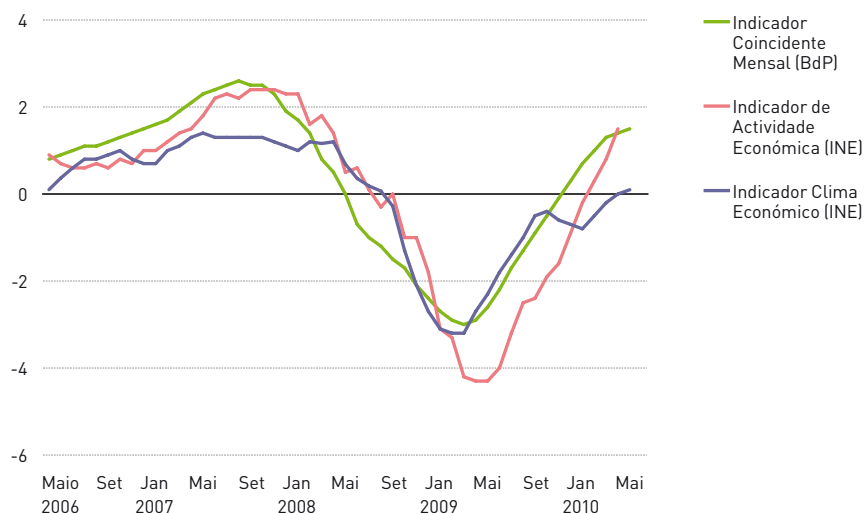


Fonte: INE

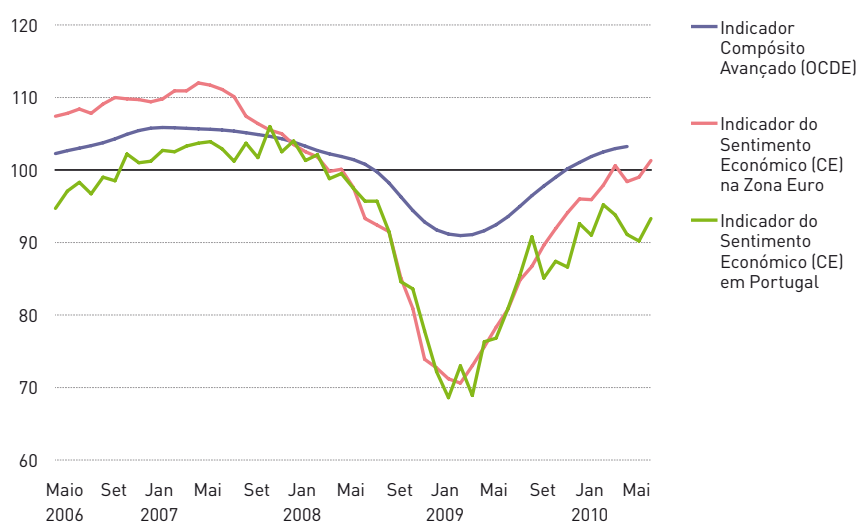
Os indicadores económicos referentes ao **1º trimestre de 2010** apontavam no sentido da recuperação da economia portuguesa. O PIB cresceu 1,8% em termos homólogos, sendo a evolução das exportações e do consumo privado os factores mais relevantes desse desempenho. O saldo da balança comercial fixou-se em -8,5% do PIB, situando-se, deste modo, acima da média de 2008 e 2009. De uma forma geral, os indicadores de clima económico e de confiança mantinham, na primeira metade de 2010, a trajectória ascendente iniciada cerca de um ano antes.



Figura 7: Evolução dos indicadores conjunturais para a economia portuguesa, 2006 – 2010



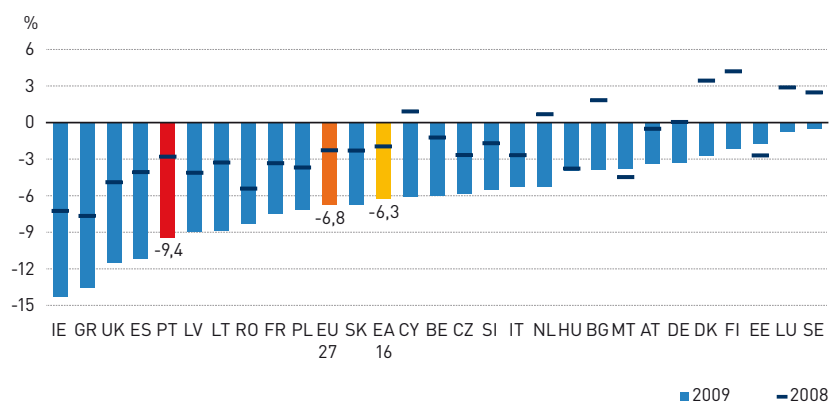
Fontes: INE e BdP



Fontes: OCDE e CE

Não obstante, o final de 2009 e o início de 2010 ficaram marcados por uma nova fase da crise internacional. A forte contracção das economias em 2008 conduziu a uma deterioração das contas públicas em diversos países devido à operação dos estabilizadores automáticos, bem como à implementação de importantes pacotes de medidas orçamentais de combate à crise. No contexto da UE, todos os Estados-Membros apresentaram défices orçamentais, tendo sido o valor médio do défice da Zona Euro, em 2009, de -6,3% do PIB. Excluindo o caso do Reino Unido (com um défice orçamental de -11,4%), entre os países com défices mais avultados destacam-se os da periferia da Zona Euro, nomeadamente: a Irlanda (-14,3%), a Grécia (-13,5%), a Espanha (-11,2%) e Portugal (-9,4%).

Figura 8: Saldo orçamental nos Estados-Membros da UE, 2009



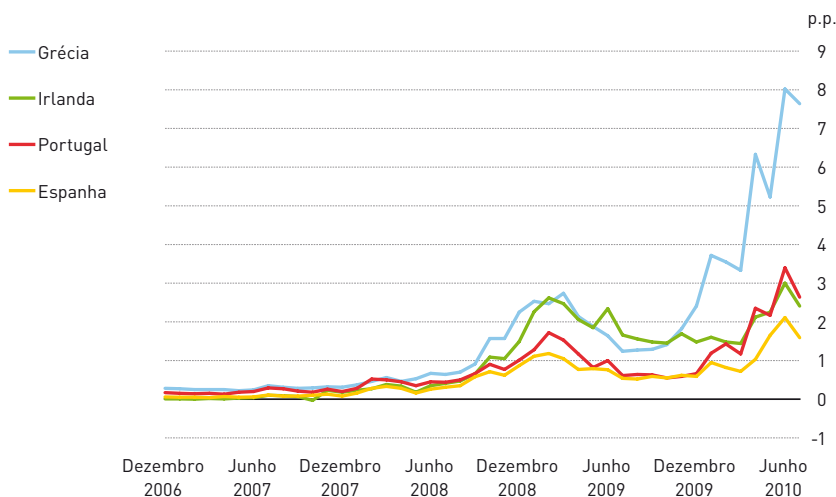
Fonte: Eurostat

O anúncio pelo Governo grego, em finais de 2009, da revisão do défice público daquele país para níveis substancialmente superiores ao esperado desencadeou um novo período de instabilidade financeira, que se estendeu a diferentes países da Zona Euro. A desconfiança relativa à sustentabilidade das finanças públicas gregas, associada à elevada necessidade de refinanciamento no curto prazo, favoreceu um aumento do custo da emissão de dívida pública daquele país. Este incremento contribuiu, por sua vez, para aumentar os receios de incumprimento por parte do Estado grego, originando um clima de instabilidade que só seria aligeirado após o anúncio dos governos europeus (em articulação com o FMI) da criação de uma linha de crédito no montante de 110 mil M€ para aquele país. Não obstante, a percepção de um aumento do risco da dívida soberana alargou-se a outros países da Zona Euro, incidindo especialmente nos países mais periféricos desta Zona<sup>5</sup>, reflectindo-se num aumento do *spread* das taxas de juro das obrigações soberanas destes países face à taxa de juro das obrigações alemãs, bem como no aumento do custo de *Credit Default Swaps* (CDS)<sup>6</sup> para as obrigações soberanas.

<sup>5</sup> Embora a caracterização macroeconómica (dívida pública, dívida externa, endividamento privado, etc.) e institucional (funcionamento do mercado de trabalho, estrutura e funcionamento das administrações públicas, sistema de segurança social, etc.) não seja inteiramente coincidente nos países referidos, todos eles foram penalizados por um aumento das condições de financiamento dos Estados. Note-se, por outro lado, que, embora as tensões financeiras associadas à dívida soberana sejam mais relevantes nestes países, a percepção da deterioração das condições de sustentabilidade das finanças públicas foi um fenómeno generalizado aos países da OCDE na sequência da crise financeira. Para tal terá contribuído a transferência do risco do sistema bancário para os Estados através de diversas medidas de apoio público aos bancos, nomeadamente as garantias.

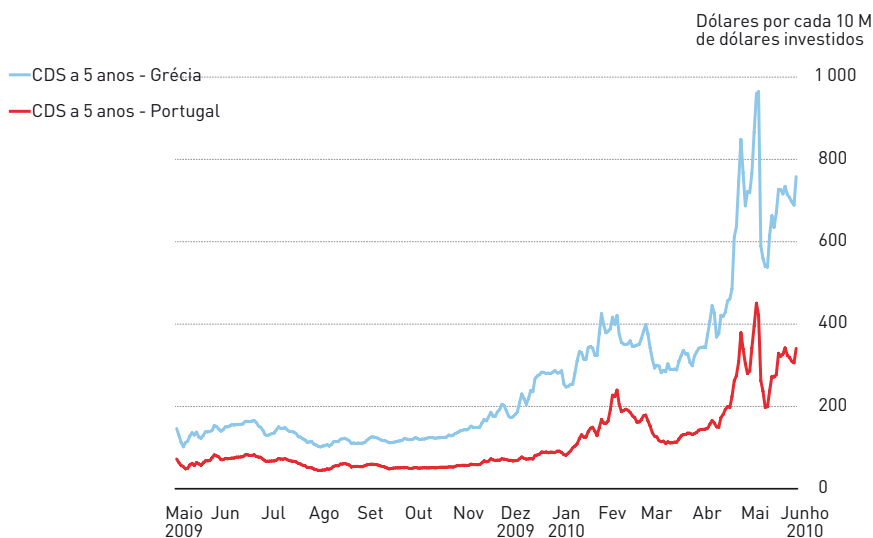
<sup>6</sup> Os *Credit Default Swaps* são instrumentos financeiros que permitem ao seu comprador proteger-se do incumprimento de crédito de um determinado emitente.

**Figura 9: Evolução dos *spreads* das taxas de juro das obrigações soberanas face à taxa de juro das obrigações soberanas alemãs, 2007 - 2010**



Fontes: ThomsonReuters; Financial Times

**Figura 10: Preço dos *Credit Default Swaps* (CDS) para obrigações soberanas de Portugal e Grécia, 2009 - 2010**



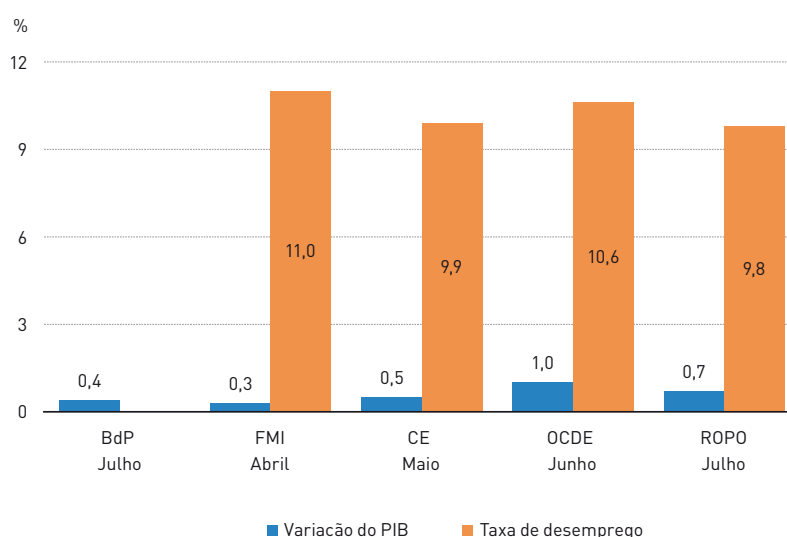
Fontes: ThomsonReuters; Financial Times

O anúncio pelo Conselho da UE, no início de Maio de 2010, de um pacote de medidas que incluem a criação de um fundo de estabilização financeira até ao montante de 500 mil M€ (a que se adiciona um contributo de 250 mil M€ do FMI), acompanhado de um compromisso de consolidação orçamental por parte dos Estados-Membros, produziu efeitos imediatos sobre as suas condições de financiamento. Para a diminuição recente da instabilidade financeira terá contribuído, também, o anúncio por parte do Banco Central Europeu (BCE) de um conjunto de medidas que incluem a aquisição de títulos de dívida pública e privada na Zona Euro. Ainda assim, as condições de financiamento por parte do Estado português e dos agentes privados mantiveram-se menos favoráveis do que no período anterior à crise.



A persistência de restrições no acesso ao financiamento, conjugada com uma situação financeira débil dos sectores público e privado, o reforço das medidas de consolidação orçamental, bem como os elevados níveis de desemprego, deixam antever uma evolução modesta da procura interna em Portugal no futuro próximo. O crescimento da economia portuguesa em 2010 e 2011 estará, assim, fortemente dependente da evolução das exportações, estando o seu crescimento condicionado pela adopção de medidas de austeridade na generalidade dos países da UE (destino de cerca de 3/4 das exportações portuguesas). Em consonância com este cenário, as previsões de crescimento para a economia portuguesa em 2010 variam entre 0,3% e 1%, prevendo-se que a taxa de desemprego se mantenha em valores próximos ou mesmo superiores a 10%.

Figura 11: Previsões para a economia portuguesa, 2010



Fontes: BdP; FMI; CE; OCDE e Governo Português

As **previsões de crescimento do PIB português para 2011** têm sido revistas em baixa (0,5% segundo o Relatório de Orientação da Política Orçamental (ROPO) e 0,2% segundo o Boletim Económico de Verão do Banco de Portugal, ambos de Julho de 2010), na sequência do anúncio do reforço das medidas de austeridade orçamental em Portugal e no conjunto dos países da UE.

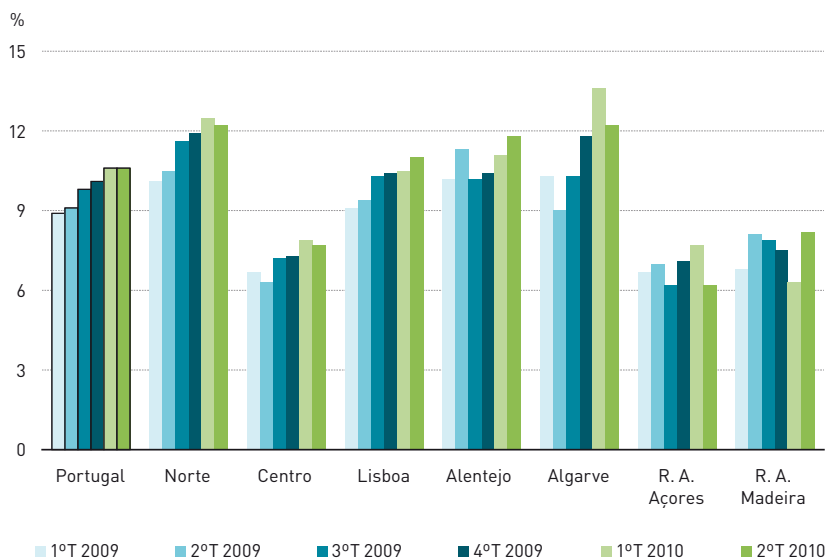
## 1.2 As dinâmicas regionais

A grande maioria dos indicadores utilizados na observação das dinâmicas regionais padece de um problema de base que decorre do desfasamento temporal entre a data de publicação dos dados e o período a que eles se referem, não permitindo uma análise aprofundada dessas dinâmicas numa perspectiva conjuntural<sup>7</sup>. Porém, assumindo-se o (aumento do) desemprego como uma característica central da actual crise e existindo informação disponível sobre a evolução recente do mercado de trabalho ao nível regional, destaca-se neste ponto uma análise das dinâmicas regionais actuais em termos de **níveis e características de desemprego**.

<sup>7</sup> Tal facto impossibilita uma análise aprofundada dos impactos da actual crise sobre as dinâmicas de competitividade e coesão das regiões portuguesas, aspecto que merecerá atenção no futuro próximo, no âmbito do Sistema de Monitorização do QREN. Neste âmbito merece destaque a disponibilização pelas CCDR de boletins de conjuntura (trimestrais) que procuram capturar com elevado grau de oportunidade as dinâmicas socioeconómicas das NUTS II, tendo por base a informação regional disponível numa base infra-anual (o que implica recorrer a indicadores proxy de algumas variáveis macro).

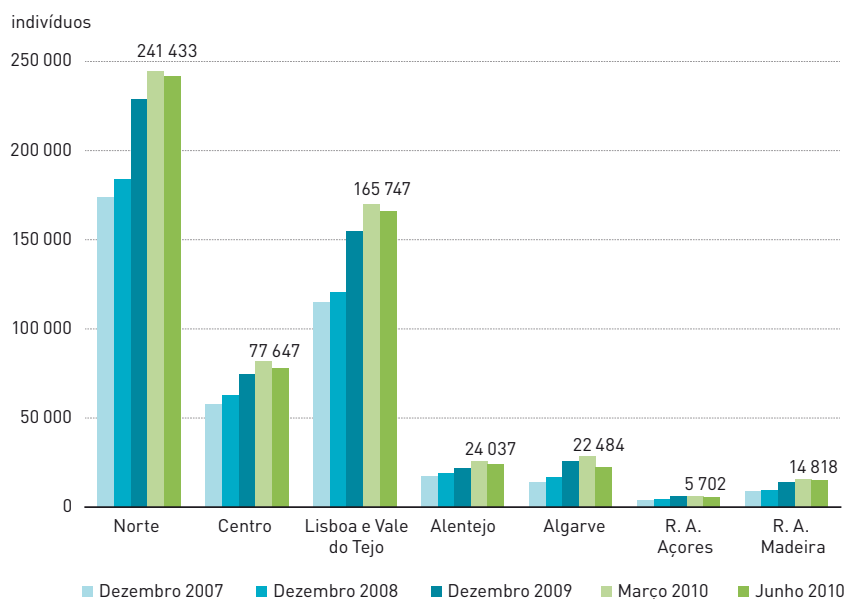
No 2º trimestre de 2010 assistiu-se a um agravamento generalizado da taxa de desemprego (com exceção da R. A. dos Açores), seja em relação ao final de 2009, seja em comparação com o trimestre homólogo desse ano. Comparativamente com o 2º trimestre de 2009, o Algarve (+3,2 p.p.), seguido do Norte (+1,7 p.p.) e de Lisboa (+1,6 p.p.) foram as regiões mais fustigadas com a subida desta taxa. No entanto, é no Norte e no Algarve (ambas com 12,2%) e no Alentejo (com 11,8%, apesar de ser a região do Continente que assinalou o menor aumento) que se registaram as taxas de desemprego mais elevadas no 2º trimestre de 2010. É ainda de salientar que, do 1º para o 2º trimestre de 2010, a taxa de desemprego total manteve-se inalterada, uma vez que as descidas verificadas na R. A. dos Açores (-1,5 p.p.), no Algarve (-1,4 p.p.), no Norte (-0,4 p.p.) e no Centro (-0,3 p.p.) contrabalançaram as subidas verificadas nas restantes regiões.

**Figura 12: Evolução trimestral da taxa de desemprego por regiões NUTS II, 2009 – 2010**



Fonte: INE

**Figura 13: Evolução do desemprego inscrito por região, 2007 – 2010**



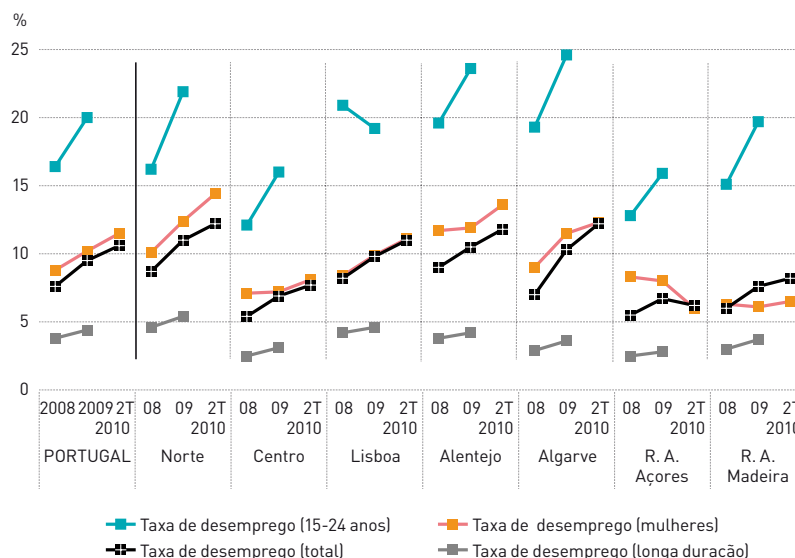
Fonte: IEFP

No que diz respeito ao número de desempregados inscritos nos Centros de Emprego do IEFP, verifica-se que, desde Janeiro de 2009 até Junho de 2010, o seu número aumentou em cerca de 104 mil indivíduos, sendo que em termos regionais esse aumento fica sobretudo a dever-se à região Norte (+47 mil inscritos) e à região de Lisboa e Vale do Tejo<sup>8</sup> (+35,8 mil inscritos). Em termos relativos, sublinhe-se igualmente o elevado crescimento do desemprego inscrito na R. A. da Madeira (+49%). No entanto, desde Abril de 2010 que parece desenhar-se uma inflexão nesta tendência, tendo vindo a verificar-se uma diminuição gradual no número de inscritos. Assim, desde Março até Junho, o número total de inscritos nos Centros de Emprego diminuíram em cerca de 19,9 mil indivíduos (-3,5%), sendo a redução extensível a todas as regiões do país. Para além do Algarve e da R. A. dos Açores (-21,1% e -8,2% de inscritos), também o Alentejo (-7%) e o Centro (-4,7%) registaram descidas superiores à média nacional.

Uma análise mais fina aos dados do desemprego (INE), nomeadamente à incidência deste fenómeno em alguns dos grupos que, tradicionalmente, se deparam com mais dificuldades em encontrar trabalho (mulheres e jovens) ou que há mais tempo se encontram em situação de desemprego, permite-nos identificar algumas especificidades regionais. Relativamente ao desemprego feminino, observou-se em 2009 uma diminuição da sua incidência nas Regiões Autónomas (R. A.), tendo-se acentuado essa diminuição, no 2º trimestre de 2010, na R. A. dos Açores, onde se situou nos 6%. No Continente observou-se uma trajectória inversa, tendo a taxa de desemprego feminino acompanhado a evolução da taxa de desemprego total, com excepção do Norte, onde aumentou com maior intensidade.

O Norte foi igualmente a região que registou, em 2009, o maior incremento na taxa de desemprego jovem (indivíduos entre os 15 e os 24 anos), tendo registado uma subida, face a 2008, de +5,7 p.p.. No entanto, foi no Algarve que se registou a mais alta da taxa de desemprego neste segmento da população, atingindo 24,6%. Apenas Lisboa registou uma diminuição no desemprego jovem, com a taxa a cair 1,7 p.p. face ao ano anterior. A taxa de desemprego de longa duração (indivíduos desempregados à procura de emprego há 12 ou mais meses) teve uma evolução comum a todas as regiões, com o seu valor a aumentar entre 0,3 p.p. (na R. A. dos Açores) e 0,8 p.p. (no Norte). Foi também nestas regiões que se registaram as taxas mais baixa (2,8%) e mais alta (5,4%), respectivamente.

**Figura 14: Taxa de desemprego total, jovem, feminina e de longa duração, 2008, 2009 e 2ºT 2010**



Fonte: INE

<sup>8</sup> Os valores disponibilizados pelo IEFP correspondem às antigas NUTS II.



Em síntese, e tendo por base os dados disponíveis sobre a evolução mais recente do desemprego, a presente conjuntura de crise estará, em termos relativos, a afectar de forma mais intensa o tecido económico e social de duas regiões: o Norte e o Algarve. A este facto não deverá ser alheio o grau de abertura das economias destas regiões face ao exterior: no caso da região Norte, por ser tradicionalmente aquela em que é maior a incidência de indústrias exportadoras e, na região do Algarve, sobretudo pela sua dependência do turismo e, nesse contexto, da procura externa dos serviços nessa área.

### 1.3 O QREN e a crise

A implementação do QREN tem decorrido num contexto difícil a nível económico e social, resultante de uma crise internacional sem precedentes nas últimas décadas, como ficou demonstrado nos pontos anteriores. A crise tem apresentado diversas facetas que se foram sucedendo, e, por vezes, acumulando: desde uma faceta inicial da crise financeira, caracterizada por problemas, sobretudo, ao nível da estabilidade do sistema financeiro com repercussões na liquidez das economias; derivando para uma crise económica e social, com impactos fortes na retracção da actividade económica e na destruição de emprego; até à faceta mais recente, a da crise orçamental, com as análises negativas dos mercados financeiros sobre a sustentabilidade das finanças públicas dos diversos Estados a colocarem sérios problemas ao financiamento das respectivas economias e, em consequência disso, levando-os a adoptar planos de austeridade orçamental como forma de credibilizar os seus compromissos com uma política de finanças públicas saudáveis.

As diversas facetas da crise, que se sucederam ou conjugaram num curto espaço de tempo, têm colocado à implementação do QREN constrangimentos diversos e muito significativos, aos quais se procurou responder, quer por via da minimização dos seus efeitos na implementação dos instrumentos de política, quer por via do contributo do QREN para os diversos planos nacionais mais abrangentes de combate à crise. O QREN começou por enfrentar (ainda em 2008) dificuldades decorrentes dos problemas de acesso ao crédito por parte dos promotores, sobretudo privados, reflectindo a primeira face da crise – a da **crise financeira**. Então, a resposta foi centrada na criação de linhas de crédito para as empresas e na prossecução de uma política de adiantamentos aos promotores (privados e administração local), em grande parte suportada pela tesouraria nacional.

Ainda no final do 2008, com a transmissão da crise financeira à esfera real da economia (traduzindo-se na quebra da actividade económica e consequente aumento do desemprego), o QREN começou a enfrentar desafios novos e de maior dimensão (acumulando-se com problemas que ainda persistiam de restrições no mercado de crédito), muito associados à retracção do investimento privado, consequência do início de um período de contracção da procura e, mais relevante ainda, de forte incerteza sobre a evolução da mesma, com consequências directas na (re)ponderação e adiamento de investimentos por parte das empresas – a faceta da **crise económica e social**.

Nessa altura, entre o final de 2008 e o início de 2009, vários países adoptaram **planos de relançamento das economias como forma de resposta à crise**, que no caso europeu foram enquadrados pelo Plano de Relançamento da Economia Europeia aprovado no Conselho Europeu de Dezembro de 2008. Em Portugal, foi adoptada, em finais de 2008, a Iniciativa para o Investimento e o Emprego (IIE), que se assumiu como âncora das diversas medidas de estímulo à actividade económica e de minimização dos custos sociais da crise. A estratégia prosseguida na IIE passou pela aposta na aceleração do investimento público, no apoio 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 apoio directo ao investimento e à manutenção ou criação de postos de trabalho<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> O ponto 5.3. deste relatório sobre o Contributo do QREN para o Plano de Relançamento da Economia apresenta informação mais detalhada sobre os planos de estímulo europeu e nacional.

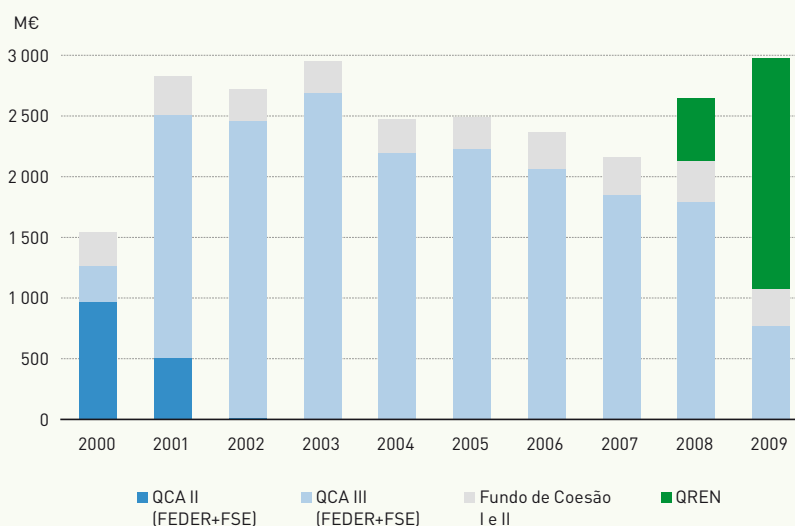
O QREN e os seus PO participaram neste esforço, quer através do contributo financeiro para a implementação das medidas enquadradas pela IIE, como pelo aumento do ritmo da transferência de verbas para os beneficiários dos programas inscritos no QREN, ao que se juntaram ainda importantes investimentos decorrentes da execução ainda em 2009 do QCA III e do FC II. Os fundos comunitários desempenharam, assim, 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. SI às empresas e instrumentos de engenharia financeira), de apoio ao investimento público da Administração Central, Regional e Local, bem como de promoção do emprego.

### O encerramento do QCA III e a execução do Fundo de Coesão II

A implementação de fundos comunitários durante o ano de 2009 foi significativamente marcada pelo período final de execução do QCA III<sup>10</sup> e pela execução das intervenções apoiadas pelo FC II (que neste caso se estendem até 2010). Esta sobreposição de ciclos de programação acarretou desafios relevantes à capacidade de execução dos promotores (especialmente num contexto de crise e de dificuldades acrescidas ao nível das disponibilidades dos recursos nacionais necessários para assegurar a contrapartida dos investimentos comunitários) e à capacidade administrativa das entidades de governação do QREN para, em simultâneo, assegurarem a execução das operações do QCA III e FC II (com as tarefas acrescidas inerentes a uma fase de encerramento) e a plena implementação do QREN.

Não obstante a crise profunda que se fez sentir em 2009, não só foi possível garantir a total absorção dos fundos comunitários programados no QCA III – a respectiva despesa executada já em 2009 corresponde a 5,2% do total no caso do FEDER e a 1,9% no caso do FSE, permitindo que o volume de execução do QCA III (incluindo todos os fundos) e do FC II em 2009 atingisse cerca de 1,2 mil M€, o que demonstra a importância da prorrogação da data limite de elegibilidade das despesas relativas ao QCA III – como se intensificou o ritmo de execução de fundos do QREN (foram executados perto de 2 mil M€ de fundos do QREN, ou seja, cerca de quatro vezes mais do que a execução do QREN em 2008). Estes dois factores permitiram que a execução agregada de fundos comunitários da Política de Coesão em 2009 (na ordem dos 3 mil M€, o que equivale a 1,8% do PIB desse ano) represente o valor mais elevado de execução anual de fundos comunitários na última década. Esta dimensão financeira da execução de fundos comunitários ilustra bem o importante contributo anti-cíclico que os fundos estruturais e de coesão proporcionaram, em contexto de recessão económica.

Figura 15: Evolução da execução dos fundos da Política de Coesão



Fonte: Relatórios de execução do QCA II e QCA III, Relatórios do FC I e II, e Sistema de Monitorização QREN

<sup>10</sup> Recorde-se que os prazos de elegibilidade do QCA III foram prorrogados pela CE de final de 2008 para Junho de 2009, na sequência de diversas solicitações dos Estados-Membros, e com base no reconhecimento do significativo impacto da crise nos ritmos de execução dos projectos QCA III e, consequentemente, na possibilidade de absorção na íntegra das verbas programadas. Nas alterações introduzidas tendo em vista contribuir para maximizar a absorção dos fundos do QCA III, refira-se ainda o aumento do limite de flexibilidade da afectação de despesas entre eixos de 2% para 10%.

Na verdade, a 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 forneceu 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.

Tal como é reconhecido nos resultados da Avaliação Global da Implementação do QREN, a posição assumida pelas Autoridades de Coordenação e de Gestão do QREN foi a de promover condições de retoma económica que, simultaneamente, favorecessem as necessárias alterações estruturais na economia e na sociedade portuguesas. Esta posição foi ancorada numa *programação que apresentava um potencial intrínseco de intervenção simultaneamente com efeitos de natureza anti-cíclica e impactos relevantes em termos de mudança estrutural, logo sem a afastar prematuramente da sua ambição estratégica.*

Segundo esta mesma avaliação, as alterações introduzidas no âmbito do QREN tiveram, também, em conta os efeitos potencialmente negativos da crise sobre a procura dos apoios existentes por parte dos beneficiários (associados, nomeadamente, a problemas de liquidez e à incerteza face à evolução da situação económica internacional), bem como sobre os ritmos de realização dos investimentos co-financiados. Ou seja, a avaliação reconhece que foram adoptadas *medidas que aceleram ou antecipam o efeito anti-cíclico de certos domínios de programação mas que, simultaneamente, minimizam os efeitos penalizadores que a crise tende a provocar sobre a procura desses apoios por parte das empresas e das organizações em geral.*

A partir do final de 2009 e, sobretudo, no 1º semestre de 2010, quando surgiam alguns sinais de recuperação económica, assistiu-se a um agudizar das disponibilidades orçamentais das entidades públicas centrais, regionais e locais, resultante do efeito “tesoura” – redução das receitas fiscais por via da contracção da economia, conjugado com o aumento das despesas por via quer do aumento dos apoios sociais, quer do esforço adicional de investimento público corporizado que derivou dos planos de estímulo. As dificuldades orçamentais agudizaram-se no início de 2010, com a instabilidade financeira em torno do *rating* das dívidas públicas de diversos Estados-Membros e dos problemas de financiamento das respectivas economias, que culminou com os planos de austeridade e os cortes orçamentais extraordinários com o objectivo de conseguir uma mais rápida redução dos níveis dos défices públicos – a faceta da **crise orçamental**<sup>11</sup>, que por sua vez se traduzirá, de forma expectável, num agravamento das condições que permitiriam alimentar a recuperação da faceta económica e social desta crise.

No contexto mais recente, têm sido assim tomadas **iniciativas que procuram, no essencial, agilizar as condições de execução dos projectos aprovados**, das quais se destacam a recente criação de uma linha de crédito específica para a execução de projectos de investimento privado aprovados no âmbito do QREN (integrada num conjunto mais vasto de 12 medidas para acelerar a execução de projectos empresariais) e o memorando de entendimento entre o Governo e a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) para a promoção da execução dos investimentos de

11 As opções políticas mundiais associadas a esta súbita mudança dos planos de estímulo para os planos de austeridade, numa fase em que a retoma da economia mundial se revela ainda tímida e frágil, têm suscitado enormes críticas por parte de reputados economistas mundiais, que alertam para o risco da recessão se transformar numa verdadeira depressão, o que contrapõe com um relativo consenso registado quando da adopção dos planos de estímulo.

iniciativa municipal no âmbito do QREN, assinado a 9 de Março de 2010<sup>12</sup>. Neste memorando foi acordado um conjunto de 18 medidas, das quais se destaca, pelo seu impacto directo na resposta aos constrangimentos financeiros dos promotores (neste caso os municípios): o aumento da taxa de comparticipação comunitária para 80%; o aumento dos custos-padrão relativos ao financiamento de centros escolares; o aumento da celeridade nos pagamentos; e a simplificação dos procedimentos associados aos limites de endividamento.

As dificuldades financeiras que os promotores públicos enfrentam para prosseguir as suas estratégias de investimento, conjugadas com a incerteza sobre a evolução da economia e, portanto, a evolução do investimento privado, continuarão a colocar à implementação do QREN sérios **desafios** (e.g. aumento do desfasamento temporal entre aprovações e execução; aumento da “taxa de mortalidade” das operações aprovadas; reavaliação da sustentabilidade financeira e do calendário de execução de Grandes Projectos (GP) identificados no QREN; redução da capacidade de indução de investimento por parte do QREN por via da pressão crescente para a redução do nível de comparticipação nacional dos projectos).

De um ponto de vista mais abrangente, a crise colocou, e perspectiva-se que continue a colocar ainda com mais acuidade, o grande desafio de manter a focalização da estratégia de desenvolvimento delineada no QREN e no seu contributo para as reformas estruturais necessárias a um crescimento sustentado da economia portuguesa, sem ignorar as (voláteis) condições de contexto que podem requerer ajustamentos nas formas de atingir os objectivos estratégicos. São conhecidos os riscos de uma “miopia conjuntural”, corporizados numa acção pública muito focalizada no curto prazo e que deixa menos espaço para a implementação de estratégias delineadas para o desenvolvimento de médio e longo prazos que, numa avaliação dos instrumentos de política pelos seus resultados imediatos, tende a ignorar que alguns deles carecem, pelas suas características intrínsecas, de tempo e persistência para produzirem os efeitos desejados.

Neste contexto, o grande desafio continua a ser, tal como assinalado no Relatório Anual do QREN do ano transacto, o de mobilizar os recursos financeiros do QREN na resposta à(s) crise(s), sem desvirtuar a sua dimensão estrutural, procurando compatibilizar as necessidades de resposta a uma conjuntura específica e os ajustamentos operacionais necessários para este efeito, com a prossecução dos objectivos estratégicos e das prioridades de natureza estrutural definidas para o QREN, no quadro da Política de Coesão da UE.

O facto de se ter atingido nos últimos meses um ritmo de realização financeira razoável<sup>13</sup>, que, embora continue a merecer atenção particular, fornece sinais positivos sobre o cumprimento das condições de utilização dos fundos comunitários, permite suscitar a necessidade de (re)focalizar a atenção dos responsáveis pela orientação e gestão do QREN nos objectivos estratégicos delineados (cuja pertinência se mantém válida, tal como reconhecem, por exemplo, as avaliações até agora efectuadas), na qualidade das intervenções financiadas e na aferição dos efeitos que estão a produzir.

<sup>12</sup> Ver em anexo a lista exaustiva das medidas adoptadas.

<sup>13</sup> Os pagamentos aos promotores atingiram em Junho de 2010 mais de 2,4 mil ME, o que corresponde a 16% dos fundos disponíveis, enquanto em Junho de 2009 se cingia a 5,6%, e os ritmos mensais de execução do QREN têm estado, nos últimos meses, de forma constante acima de 1,1% do total da programação.





# 2

O QREN no terreno operacional

Nos pontos seguintes apresenta-se uma visão global e consolidada das dinâmicas de operacionalização do QREN e respectivos PO até ao final de 2009. Relembre-se que o tipo de informação que a seguir é disponibilizado corresponde, em larga medida, àquele que consta dos boletins informativos trimestrais da responsabilidade da CTC QREN, sobre indicadores conjunturais de monitorização. 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 2009, em coerência com os relatórios anuais de execução apresentados por cada PO até Junho do corrente ano, tal como o determina a regulamentação comunitária<sup>14</sup>.

## 2.1 As candidaturas e o processo de selecção

As modalidades de apresentação de candidaturas no actual período de programação privilegiam, sempre que a tipologia das operações o permite, a figura do concurso, no caso dos PO co-financiados pelo FEDER e FC, ou período de candidatura fechado, no caso dos PO co-financiados pelo FSE, em alternativa à possibilidade de submissão em permanência das candidaturas (ou período de candidatura em contínuo). De facto, com excepção dos PO das R. A. dos Açores e da Madeira co-financiados pelo FEDER, em que vigoram os períodos contínuos de apresentação de candidaturas, têm sido essas as modalidades dominantes de acesso ao financiamento comunitário.

Esta orientação permite potenciar o princípio da selectividade, colocando em confronto todas as candidaturas que no mesmo período e com iguais condições de acesso sejam apresentadas pelos promotores, e avaliar o mérito relativo de cada uma delas, de forma a favorecer a selecção daquelas que melhor respondam aos objectivos do PO em que se enquadram. A diferença fundamental 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 diversos elementos necessários à transparência na relação entre a Autoridade de Gestão e os potenciais beneficiários das intervenções co-financiadas pelos fundos, nomeadamente os prazos para a apresentação, admissão e selecção das candidaturas.

Desde o início da implementação do QREN até ao final de 2009 foram divulgados pelos PO mais de mil **avisos de abertura de candidaturas**, que abrangeram as diversas tipologias de intervenção (723 dos quais durante ao ano de 2009). Estes avisos corresponderam à disponibilização de mais de 10 mil M€ de FEDER e FC, representando 69% da dotação total dos PO nos quais a modalidade de concurso ou período contínuo com envelope financeiro específico é aplicável (PO FC, PO VT e PO regionais do Continente).

Dos processos de selecção abertos, 1 044 ficaram encerrados até ao final de 2009 (691 dos quais foram encerrados no ano de 2009). Até final de 2009 ficaram concluídos, em termos de decisão, 654 processos de selecção (dos quais 407 em 2009). No final do ano permaneciam 132 concursos em processo de apreciação das candidaturas pelas Autoridades de Gestão, pelo que ainda não se encontravam concluídos.

<sup>14</sup> 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.º 6, reportado a 31 de Dezembro de 2009, a informação ora exposta difere da informação desse boletim por considerar a informação consolidada ao final de 2009 e não apenas a informação presente nos sistemas de informação a 31 de Dezembro de 2009 (tal como aconteceu com o Boletim Informativo n.º 6). 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.

Quadro 1: Balanço do processo de selecção por PO, até final de 2009

27

Programas Operacionais (PO)	Dotação de Fundo	Concursos/periodos de candidatura									Candidaturas apresentadas		
		Total				em aberto		encerrados			Nº	Investimento /custo total previsto	Investimento /custo médio por candidatura
		Nº	M€	Fundo a concurso	% da Dotação de Fundo	Nº	M€	Nº	M€	Nº			
QREN	21 412	1 176	10 275	69	132	2 739	1 044	7 536	654	54 858	52 334	954	
PO Temáticos	13 880	265	6 567	85	37	2 476	228	4 091	159	42 172	38 155	905	
PO PH	6 117	110	n.a.	n.a.	2	n.a.	108	n.a.	83	34 665	18 303	528	
PO FC	3 104	124	1 682	54	29	160	95	1 522	59	6 604	12 237	1 853	
PO VT	4 659	31	4 885	105	6	2 316	25	2 570	17	903	7 615	8 433	
PO Regionais do Continente	5 764	774	3 709	64	57	264	717	3 445	414	10 340	12 639	1 222	
PO Norte	2 712	198	1 627	60	19	168	179	1 459	99	4 985	4 651	933	
PO Centro	1 702	239	1 195	70	7	37	232	1 158	107	2 923	4 471	1 529	
PO Alentejo	869	182	567	65	19	44	163	523	88	1 019	1 261	1 238	
PO Lisboa	307	62	231	75	4	5	58	226	51	1 078	1 846	1 713	
PO Algarve	175	93	89	51	8	10	85	79	69	335	409	1 221	
PO Regiões Autónomas	1 602	132	n.a.	n.a.	33	n.a.	99	n.a.	81	2 183	1 458	668	
PO Açores - FEDER	966	6	n.a.	n.a.	6	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	543	652	1 201	
PO Açores - FSE	190	61	n.a.	n.a.	0	n.a.	61	n.a.	44	582	173	297	
PO Madeira - FEDER	321	27	n.a.	n.a.	27	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	203	445	2 193	
PO Madeira - FSE	125	38	n.a.	n.a.	0	n.a.	38	n.a.	37	855	188	220	
PO de Assistência Técnica	166	5	0	0	5	0	0	0	0	163	83	508	
PO AT-FEDER	86	5	0	0	5	0	0	0	0	10	8	826	
PO AT-FSE	80	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	153	75	488	

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

O acréscimo do número de processos de concurso ou períodos de candidatura abertos e concluídos em 2009 evidencia uma clara aceleração na implementação dos PO face ao ano anterior.

No que respeita à procura de apoios, até ao final de 2009 tinham sido **apresentadas quase 55 mil candidaturas**, das quais 27,5 mil ocorreram nesse ano (ligeiramente acima do registado em 2008 – 27,2 mil). O investimento envolvido nas candidaturas apresentadas ultrapassou os 52 mil M€, sendo de referir que, quer em 2008, quer em 2009, o investimento total se cifrou em valores semelhantes (na ordem dos 26,4 mil M€ em 2009, ligeiramente superior ao registado em 2008, de 25,9 mil M€). Esta adesão por parte dos potenciais beneficiários foi particularmente expressiva no caso do PO PH (cerca de 35 mil candidaturas), do PO FC (6,6 mil candidaturas), do PO Norte (5 mil candidaturas) e do PO Centro (2,9 mil candidaturas). Ao nível do volume de investimento proposto pelos beneficiários, destacam-se o PO PH (mais de 18 mil M€), o PO FC (mais de 12 mil M€) e o PO VT (mais de 7 mil M€).

O facto de o investimento proposto ter sido cinco vezes mais elevado do que o fundo disponibilizado no conjunto dos concursos ou períodos de candidatura abertos permite constatar uma forte adesão por parte de potenciais beneficiários, apesar da difícil conjuntura económica. Refira-se, aliás, que sobretudo em algumas áreas, a situação conjuntural terá gerado uma pressão adicional sobre a procura de soluções de financiamento tendo por base o QREN, atendendo, por exemplo, às dificuldades de obtenção de financiamento por via do sistema bancário ou ainda o facto desta crise ter gerado um aumento do desemprego ao qual se impôs a necessidade de responder no quadro, designadamente, das políticas activas de emprego.



Em termos globais, até ao final de 2009 tinham sido **aprovadas mais de 20 mil candidaturas**, a que corresponde um investimento de 18,8 mil M€, sendo que cerca de metade foram aprovadas durante o ano de 2009. Este volume de candidaturas aprovadas concentra-se no PO PH (12 793), seguido do PO FC (2 052), do PO Norte (1 851) e do PO Centro (1 223). Em relação ao investimento total aprovado destaca-se o PO FC (5,4 mil M€), sendo que em valor de fundo aprovado se evidencia o PO PH (3 mil M€).

**Quadro 2: Candidaturas aprovadas por PO, até final de 2009**

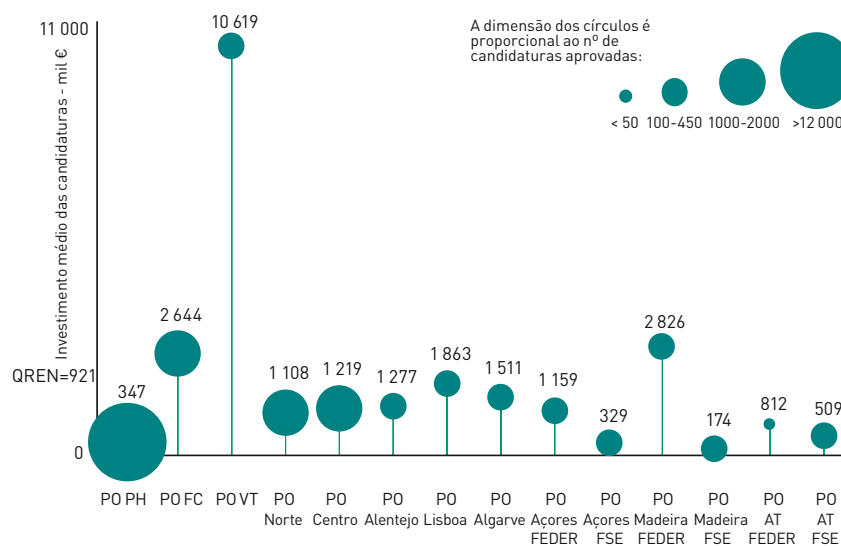
Programas Operacionais (PO)	Candidaturas aprovadas					
	Nº	Investimento/ custo total M€	Investimento/ custo elegível M€	Despesa pública M€	Fundo aprovado M€	Investimento/ custo médio por candidatura mil euros
<b>QREN</b>	<b>20 474</b>	<b>18 861</b>	<b>16 738</b>	<b>13 182</b>	<b>9 643</b>	<b>921</b>
FSE	13 647	4 689	4 689	4 685	3 272	344
FEDER	6 714	12 582	10 707	7 291	5 428	1 874
FC	113	1 590	1 342	1 205	942	14 069
<b>PO Temáticos</b>	<b>15 121</b>	<b>12 791</b>	<b>11 748</b>	<b>8 776</b>	<b>6 518</b>	<b>846</b>
PO PH	12 793	4 434	4 434	4 434	3 063	347
PO FC	2 052	5 426	4 742	1 908	1 653	2 644
PO VT	276	2 931	2 572	2 434	1 802	10 619
<b>PO Regionais do Continente</b>	<b>3 973</b>	<b>4 925</b>	<b>3 946</b>	<b>3 475</b>	<b>2 386</b>	<b>1 240</b>
PO Norte	1 851	2 051	1 742	1 563	1 146	1 108
PO Centro	1 223	1 491	1 177	1 033	710	1 219
PO Alentejo	430	549	465	422	290	1 277
PO Lisboa	357	665	449	384	198	1 863
PO Algarve	112	169	113	74	41	1 511
<b>PO Regiões Autónomas</b>	<b>1 268</b>	<b>1 084</b>	<b>984</b>	<b>873</b>	<b>690</b>	<b>855</b>
PO Açores - FEDER	408	574	574	473	378	1 159
PO Açores - FSE	337	111	111	111	95	329
PO Madeira - FEDER	109	308	208	199	146	2 826
PO Madeira - FSE	414	91	91	90	72	174
<b>PO de Assistência Técnica</b>	<b>112</b>	<b>60</b>	<b>59</b>	<b>57</b>	<b>49</b>	<b>533</b>
PO AT - FEDER	9	7	7	7	6	812
PO AT - FSE	103	52	52	50	43	509

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Ao nível do **investimento médio das candidaturas aprovadas** registam-se diferenças significativas entre os fundos (0,3 M€ no FSE contra 1,8 M€ no FEDER ou 14 M€ no FC), o que se explica pela natureza específica de cada um desses fundos comunitários. Os PO com maiores valores de investimento médio por candidatura aprovada são, em regra, os PO temáticos co-financiados pelo FEDER/FC (PO VT, 10,6 M€, e PO FC, 2,6 M€), destacando-se ainda neste âmbito o PO Madeira-FEDER (2,8 M€), o que se prende com o perfil de intervenções que são apoiadas no âmbito desses programas.

Face ao final de 2008 registam-se oscilações significativas no investimento médio por candidatura aprovada no PO VT, em que a aprovação de projectos de maior dimensão mais que duplicou aquele valor (+6,1 M€), e no PO FC e no PO Açores-FEDER em que se assistiu a reduções da ordem dos 2,4 M€ e 1,2 M€.

**Figura 16: Investimento médio das candidaturas aprovadas e volume de aprovações por PO, até final de 2009**



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

A análise do desempenho dos PO em matéria de tomada de decisão e no modo como foram aplicados os princípios da concentração e da selectividade no processo de selecção pode ser avaliada, nomeadamente, com base num conjunto de indicadores que permitem acompanhar a sua evolução.

**Quadro 3: Indicadores do processo de selecção e aprovação das candidaturas por PO, até final de 2009**

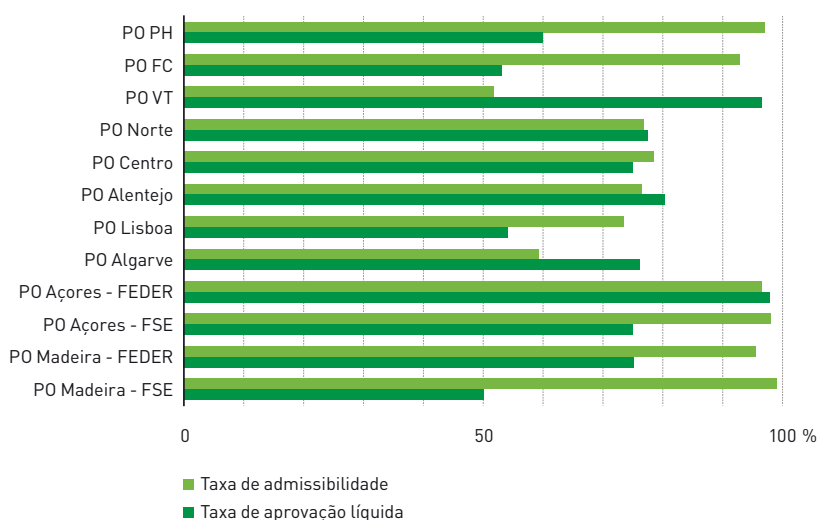
Programas Operacionais (PO)	Taxa de admissibilidade		Taxa de aprovação bruta		Taxa de aprovação líquida		Taxa de contratação	
	Candidaturas	Investimento/custo total	Candidaturas	Investimento/custo total	Candidaturas	Investimento/custo total	Candidaturas	Fundo contratado
	%	%	%	%	%	%	%	%
<b>QREN</b>	<b>85</b>	<b>89</b>	<b>58</b>	<b>64</b>	<b>75</b>	<b>84</b>	<b>85</b>	<b>80</b>
<b>PO Temáticos</b>	<b>81</b>	<b>89</b>	<b>46</b>	<b>60</b>	<b>70</b>	<b>83</b>	<b>86</b>	<b>78</b>
PO PH	97	98	43	29	60	62	91	90
PO FC	93	92	49	80	53	88	60	78
PO VT	52	76	47	71	97	100	74	57
<b>PO Regionais do Continente</b>	<b>73</b>	<b>76</b>	<b>50</b>	<b>53</b>	<b>73</b>	<b>82</b>	<b>78</b>	<b>82</b>
PO Norte	77	82	56	60	78	82	79	84
PO Centro	79	82	54	56	75	72	72	76
PO Alentejo	76	88	54	54	80	74	80	90
PO Lisboa	73	69	39	41	54	91	90	78
PO Algarve	59	59	45	54	76	93	76	57
<b>PO Regiões Autónomas</b>	<b>97</b>	<b>99</b>	<b>59</b>	<b>69</b>	<b>74</b>	<b>85</b>	<b>92</b>	<b>93</b>
PO Açores - FEDER	96	98	77	81	98	99	100	100
PO Açores - FSE	98	100	59	77	75	89	77	88
PO Madeira - FEDER	96	99	54	69	75	87	83	83
PO Madeira - FSE	99	99	49	50	50	67	99	99
<b>PO de Assistência Técnica</b>	<b>99</b>	<b>99</b>	<b>84</b>	<b>85</b>	<b>87</b>	<b>87</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
PO AT - FEDER	100	100	100	100	100	100	100	100
PO AT - FSE	98	98	69	70	74	74	100	100

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

A **taxa de admissibilidade das candidaturas**, revelando o grau de preenchimento das condições de acesso impostas no processo de selecção, situava-se, em termos globais, em 85%, apresentando, no entanto, um comportamento muito diversificado para os diferentes PO. Evidenciam-se, por um lado, as baixas taxas registadas pelo PO VT (52%) e pelo PO Algarve (59%), resultantes de múltiplos factores, como seja o incumprimento das condições de acesso dos beneficiários e/ou das operações nas tipologias previstas nos regulamentos, dificuldades na obtenção de pareceres técnicos indispensáveis ou falta de maturidade dos projectos. Por outro lado, verificam-se taxas muito elevadas, próximas dos 100% e claramente acima da média do QREN, nos PO das R. A., no PO PH e mesmo no PO FC, evidenciando uma boa aderência dos beneficiários às condições de acesso regulamentarmente previstas.

Sublinha-se, contudo, que a **taxa de aprovação líquida** (relação entre as candidaturas aprovadas e as candidaturas com análise de mérito concluída, com decisão favorável ou não) é, em geral, inferior à taxa de admissibilidade, resultando este aspecto do facto de muitas candidaturas serem admitidas no processo de selecção, não revelando, no entanto, mérito absoluto ou relativo para serem aprovadas ou por estarem sujeitas a fortes restrições decorrentes das verbas disponíveis. A taxa média de aprovação líquida foi de 75%, indicador que regista valores superiores no PO VT (97%), no PO Açores-FEDER (98%) e no PO AT-FEDER (100%), tendo em atenção o facto de os projectos aprovados serem essencialmente públicos, em que pela sua tipologia não existe concorrência para alcançar os objectivos dos programas. Pelo contrário, o indicador evidencia taxas bastante inferiores no PO FC (53%), no PO Lisboa (54%) e no PO PH (60%), pelas causas atrás assinaladas.

Figura 17: Análise da selectividade por PO, até final de 2009



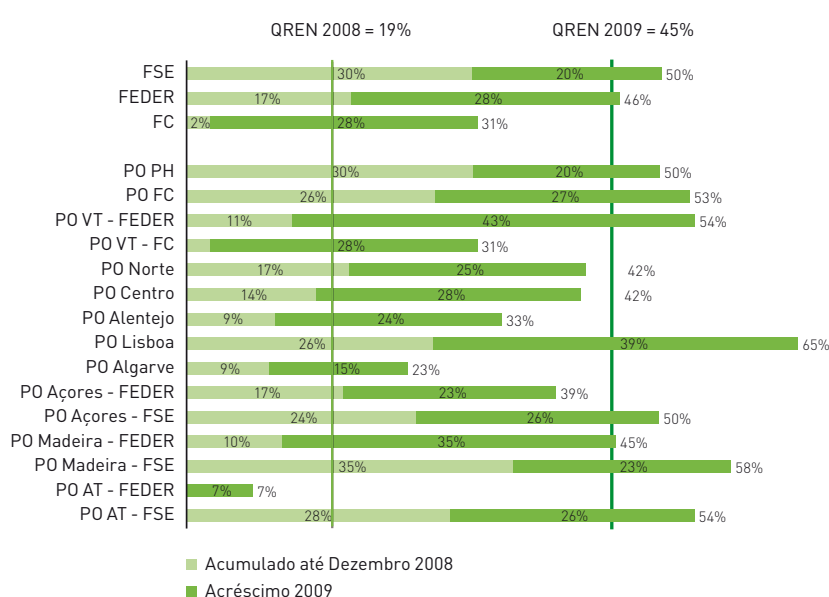
Fonte: Sistema de Monitorização QREN

A **taxa de contratação das candidaturas** (85%), que relaciona as candidaturas aprovadas com as contratadas, reflecte os desfasamentos temporais entre o momento da aprovação e o da contratação. Como só a partir desta se verifica a assunção do compromisso pelo beneficiário, pode haver um período mais ou menos longo até à assinatura do contrato, dependendo muitas vezes do próprio beneficiário (decisão de manter, adiar ou alterar o investimento).

## 2.2 Resultados financeiros

O volume de candidaturas aprovadas (mais de 20 mil candidaturas envolvendo cerca de 9,6 mil M€ de fundos) corresponde a uma **taxa de compromisso** global de 45% dos fundos programados para o período 2007-2013, isto é, mais 26 p.p. relativamente à situação verificada no final de 2008 (19%). Esta taxa de compromisso cobre situações diferentes relativamente aos fundos em presença: no FSE, a taxa de compromisso corresponde a 50% do fundo programado, mais 20 p.p. que no final de 2008 (30%); no FEDER atinge os 46%, duas vezes e meia o valor alcançado no final de 2008 (17,5%) enquanto no FC se eleva a 31%, multiplicando por doze o resultado do ano anterior (2,5%).

Figura 18: Taxas de compromisso por PO, até final de 2009



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Ao nível dos PO verificam-se taxas de compromisso, na sua maioria, acima dos 45% (média do QREN), destacando-se, pelo elevado nível de compromisso assumido, o PO Lisboa, que comprometeu o maior volume de fundos, atingindo os 65% da dotação programada até ao final do período de programação, logo seguido pelo PO Madeira-FSE, o PO VT-FEDER e o PO FC que comprometeram, respectivamente, 58%, 54% e 53% da sua dotação. No caso do PO Lisboa este nível de compromisso resulta, essencialmente, do desempenho registado nos eixos 3 “Coesão Social” e 2 “Sustentabilidade Territorial”, com taxas de compromisso de 93% e 65%, respectivamente, situadas entre as 10 maiores taxas por eixo verificadas no conjunto dos PO. No PO VT salienta-se o ritmo de aprovações verificado nos eixos 9 “Desenvolvimento do Sistema Urbano Nacional” e 8 “Infra-estruturas Nacionais para a Valorização de Resíduos Sólidos Urbanos (RSU)”. No PO FC o principal responsável pela elevada taxa de compromisso é o eixo 2 “Inovação e Renovação do Modelo Empresarial e do Padrão de Especialização (SI)”.

Destacam-se, ainda, pelo seu elevado nível de compromissos o eixo 2 “Desenvolvimento das Cidades e dos Sistemas Urbano”, do PO Centro, e os eixos 4 e 2 do PO Madeira-FEDER, respeitantes à “Coesão Territorial e Governação” e à “Competitividade da Base Económica Regional”.



**Quadro 4: Eixos prioritários com maiores níveis de compromisso, até final de 2009<sup>15</sup>**

Programa Operacional (PO)	Eixo	Taxa de Compromisso (%)
PO Lisboa	III - Coesão Social	93
PO FC	II - Inovação e Renovação do Modelo Empresarial e do Padrão de Especialização	84
PO PH	VIII - Algarve	80
PO Centro	II - Desenvolvimento das Cidades e dos Sistemas Urbanos	80
PO VT	IX - Desenvolvimento do Sistema Urbano Nacional (FEDER)	79
PO Madeira - FEDER	IV - Coesão territorial e governação	68
PO Madeira - FEDER	II - Competitividade da base económica regional	66
PO VT	VIII - Infra-estruturas Nacionais para a Valorização de Resíduos Sólidos Urbanos (FEDER)	66
PO Lisboa	II - Sustentabilidade Territorial	65
PO VT	IV - Redes e Equipamentos Estruturantes na Região Autónoma dos Açores (FC)	64

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Tendo em conta que a programação dos fundos é anualizada, a análise das taxas de compromisso alcançadas face à programação 2007–2009, evidencia que, globalmente, os PO do QREN alcançaram em 2009 um nível de compromisso de 107% (120% para o FSE e 102% para o FEDER e FC), sublinhando o esforço de recuperação ocorrido ao longo do ano. Com níveis de compromisso acima da programação distinguem-se o PO Lisboa, com 157% e o PO FC, com 129%. Com taxas de compromisso inferiores a 50% situam-se apenas o PO Algarve (apesar de ter duplicado a sua taxa) e o PO AT-FEDER (fortemente influenciado pela prioridade dada à utilização dos recursos disponíveis no programa equivalente do QCA III), não deixando por isso de evidenciar uma necessidade clara de impulsionar o ritmo de implementação destes programas, em particular no caso do PO Algarve, atendendo ao facto de se inserir numa região em regime de *Phasing-out* do objectivo Convergência.

**Quadro 5: Níveis de compromisso por PO (face à programação total e à programação 2007 – 2009), até final de 2009**

Programa Operacional (PO)	Fundo Programado 2007-2013	Fundo Programado 2007-2009	Fundo Aprovado 31-12-2009	Taxa de Compromisso face à programação total 2007-2013	Taxa de Compromisso face à programação 2007-2009
	M€	M€	M€	%	%
<b>QREN</b>	<b>21 412</b>	<b>8 976</b>	<b>9 643</b>	<b>45</b>	<b>107</b>
PO PH	6 117	2 541	3 063	50	121
PO FC	3 104	1 278	1 653	53	129
PO VT	4 659	1 918	1 802	39	94
PO Norte	2 712	1 116	1 146	42	103
PO Centro	1 702	700	710	42	101
PO Alentejo	869	358	290	33	81
PO Lisboa	307	126	198	65	157
PO Algarve	175	112	41	23	37
PO Açores - FEDER	966	398	378	39	95
PO Açores - FSE	190	78	95	50	121
PO Madeira - FEDER	321	198	146	45	74
PO Madeira - FSE	125	84	72	58	86
PO AT - FEDER	86	36	6	7	17
PO AT - FSE	80	33	43	53	128

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

15 Não se incluíram nesta análise os eixos de Assistência Técnica.

A **execução** associada aos financiamentos do QREN elevou-se, no final de 2009, a um montante de 3 784 M€, a que corresponde um financiamento comunitário de 2 419 M€, dos quais 1 462 M€ do FSE, 795 M€ do FEDER e 163 M€ do FC. De salientar a forte aceleração da execução ocorrida no ano de 2009, traduzida num acréscimo da despesa total validada de 745 M€ para 3 784 M€ e de 517 M€ para 2 419 M€ nos fundos associados (ou seja, multiplicando grosso modo por cinco a execução registada até final de 2008). O PO PH, o PO FC e os PO das R. A. foram os principais contribuintes para a execução verificada, absorvendo mais de 3/4 dos fundos executados. Os restantes PO apresentam contribuições modestas, todas abaixo de 10% da execução total.

A taxa de execução global do QREN (relação entre o fundo executado e o fundo programado) foi de 11,3%, (acréscimo de 8,9 p.p. face a 2008), sendo nitidamente mais favorável no FSE, com 22,4%, enquanto no FEDER foi de 6,7% (mais 5,6 p.p. do que em 2008) e no FC de 5,3% (mais 5,2 p.p. do que em 2008). Apesar desta aceleração da execução, permanece um elevado desfasamento entre o nível de execução alcançado e os compromissos assumidos, explicável pelo elevado número de compromissos durante o ano, muitos dos quais ainda não terão dado lugar a um nível de execução significativo, mas também pela persistência das dificuldades que os beneficiários experimentam na realização de despesa das operações aprovadas decorrentes da actual situação económica e do esforço efectuado na conclusão dos projectos enquadrados no QCA III, cuja execução se prolongou até Junho de 2009<sup>16</sup>.

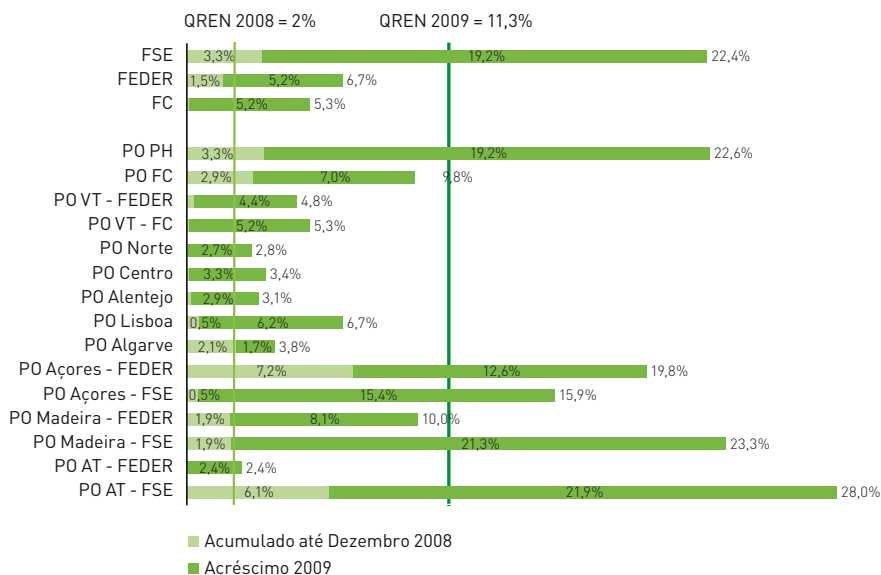
**Quadro 6: Execução (despesa validada e pagamentos) e indicadores financeiros por fundo e por PO, até final de 2009**

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- bolso
						[VAL/PR]	[VAL/AP]	[PG/AP]	[PG/VAL]
M€	M€	M€	M€	%	%	%	%		
<b>QREN</b>	<b>3 784</b>	<b>3 311</b>	<b>2 419</b>	<b>2 183</b>	<b>11,3</b>	<b>25,1</b>	<b>22,6</b>	<b>90,3</b>	
FSE	2 073	2 073	1 462	1 139	22,4	44,7	34,8	77,9	
FEDER	1 477	1 004	795	882	6,7	14,6	16,2	111,0	
FC	234	234	163	163	5,3	17,3	17,3	100,0	
<b>PO Temáticos</b>	<b>3 111</b>	<b>2 663</b>	<b>1 924</b>	<b>1 632</b>	<b>13,9</b>	<b>29,5</b>	<b>25,0</b>	<b>84,9</b>	
PO PH	1 975	1 975	1 380	1 070	22,6	45,1	34,9	77,5	
PO FC	801	353	305	348	9,8	18,4	21,1	114,1	
PO VT	335	335	239	215	5,1	13,2	11,9	89,9	
<b>PO Regionais do Continente</b>	<b>271</b>	<b>261</b>	<b>188</b>	<b>249</b>	<b>3,3</b>	<b>7,9</b>	<b>10,4</b>	<b>132,3</b>	
PO Norte	102	95	76	97	2,8	6,6	8,5	128,3	
PO Centro	80	76	58	76	3,4	8,2	10,7	130,1	
PO Alentejo	37	36	27	42	3,1	9,3	14,4	155,7	
PO Lisboa	41	40	21	26	6,7	10,4	13,2	127,0	
PO Algarve	12	12	7	8	3,8	16,2	19,4	119,2	
<b>PO Regiões Autónomas</b>	<b>373</b>	<b>359</b>	<b>283</b>	<b>281</b>	<b>17,7</b>	<b>41,0</b>	<b>40,8</b>	<b>99,6</b>	
PO Açores - FEDER	255	242	192	191	19,8	50,7	50,5	99,7	
PO Açores - FSE	36	35	30	29	15,9	31,9	31,0	97,1	
PO Madeira - FEDER	46	46	32	40	10,0	21,9	27,2	124,2	
PO Madeira - FSE	36	36	29	22	23,3	40,4	29,9	74,0	
<b>PO de Assistência Técnica</b>	<b>29</b>	<b>29</b>	<b>24</b>	<b>21</b>	<b>14,7</b>	<b>50,2</b>	<b>42,1</b>	<b>83,9</b>	
PO AT - FEDER	2	2	2	2	2,4	33,8	39,4	116,5	
PO AT - FSE	26	26	22	18	28,0	52,5	42,5	80,9	

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

<sup>16</sup> De facto, após o encerramento do QCA III e até Junho de 2010, registou-se uma execução de 2,3 mil M€, representando 70% do montante total de despesa já validada até essa data.

Figura 19: Taxas de execução por PO, até final de 2009



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Ao nível dos PO, releva-se a taxa de execução do PO Madeira-FSE (23,3%), do PO PH (22,4%) e do PO Açores-FEDER, (19,8%), este último PO com três dos eixos entre os dez eixos que registaram as maiores taxas de execução dos PO, tributária do esforço de investimento em infra-estruturas públicas ligadas ao ambiente e às acessibilidades, à educação e formação e à compensação dos sobrecustos da ultraperifericidade, com taxas de execução entre 16% e 48%. De sublinhar, ainda, a execução verificada no eixo 3 do PO FC, relativo ao "Financiamento e partilha de risco da inovação", com 29%, bem como no eixo 4 do PO PH, no domínio da "Formação avançada", com 39,8%, ilustrando o esforço que tem vindo a ser feito no apoio a estas importantes áreas de intervenção.

Quadro 7: Eixos prioritários com maiores níveis de execução, até final de 2009

Programa Operacional (PO)	Eixo	Taxa de Execução (%)
PO Açores - FEDER	III - Melhorar as redes regionais de infra-estruturas de acessibilidades	48,0
PO PH	IV - Formação avançada	39,8
PO Açores - FEDER	V - Compensar os sobrecustos da ultraperifericidade	30,1
PO FC	III - Financiamento e Partilha de Risco da Inovação	29,2
PO VT	V - Redes e Equipamentos Estruturantes na Região Autónoma da Madeira (FC)	28,8
PO Madeira - FSE	II - Emprego e Coesão Social	28,7
PO PH	VIII - Algarve	26,8
PO Açores - FEDER	II - Qualificar e integrar a sociedade açoriana	19,1
PO Madeira - FEDER	IV - Coesão territorial e governação	16,8
PO Madeira - FEDER	II - Competitividade da base económica regional	15,8

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

De referir, também, que no 1º semestre de 2010 se acentuaram ainda mais os ritmos de execução do QREN, registando-se um nível de execução de 15,3%, o que representou um volume de despesa validada (fundo), no final de Junho de 2010, de 3,3 mil M€, ou seja, cerca de mais mil M€ de fundo validado nos primeiros 6 meses do ano. Ao nível dos PO, destaque no final desse semestre para o PO Madeira-FSE, com uma taxa de execução de 26,7%, o PO Açores-FEDER, com uma taxa de

execução de 25,8% e para o PO PH com uma taxa de execução de 25,0%. Em contrapartida, os PO regionais do Continente são aqueles que, em regra, continuam a apresentar menores níveis de execução, apesar da recuperação já registada neste semestre.

Relativamente à **taxa de realização** (rácio entre o fundo executado e o aprovado) verifica-se que atingia os 25,2% no final de 2009 para o conjunto dos PO, registando cada um dos fundos comportamentos diferentes: FSE com 44,2%, FEDER com 16,4% e FC com 17,3%. O PO Açores-FEDER distingue-se pela sua elevada taxa de realização, de 50,7%, muito superior à média, logo seguido pelo PO PH, com 45,1%.

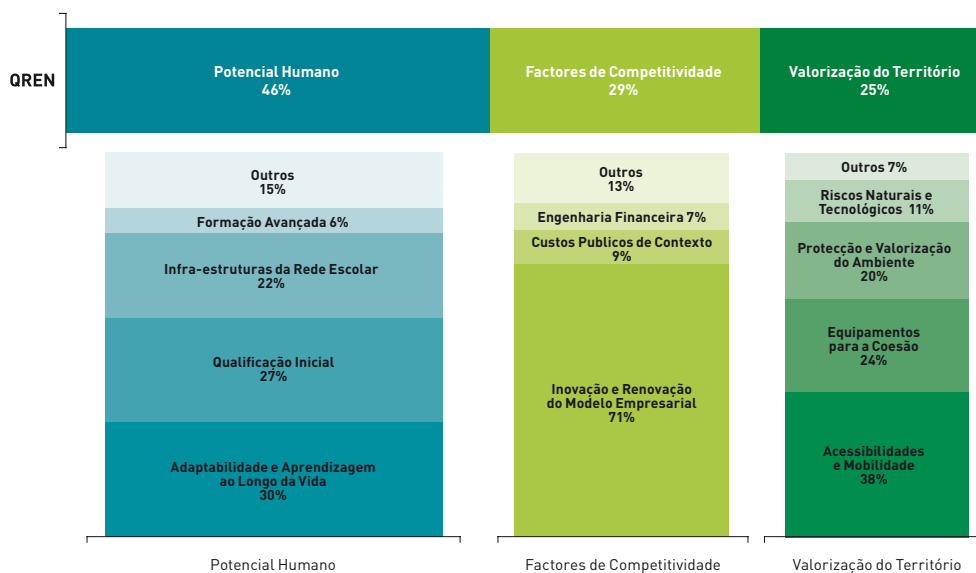
De evidenciar, pelo seu contributo para estes resultados, a realização, no primeiro caso, dos eixos 3 e 5, ligados às acessibilidades regionais e à compensação dos sobrecustos da ultraperifidade e, no segundo caso, dos eixos 4 e 8, ligados à formação avançada e ao eixo do Algarve. De referir, também, que os maiores progressos relativamente a 2008 ocorreram nos PO Madeira-FSE (+29,7 p.p.), no PO PH (+25,4 p.p.), no PO Açores-FSE (+15,6 p.p.), PO Algarve (+15,1 p.p.) e PO FC (+14,2 p.p.), verificando-se as maiores variações no que respeita ao FSE (+25 p.p.). Os restantes programas registaram igualmente progressos, embora com dimensão menos significativa.

Os **pagamentos aos beneficiários**, incluindo adiantamentos e reembolsos, totalizaram 2 183 M€, representando os pagamentos no âmbito do FSE, 52% da totalidade dos pagamentos efectuados, com 1 139 M€. No âmbito do FEDER e do FC os pagamentos aos beneficiários ascenderam a 1 045 M€, a que corresponde uma taxa de pagamento global (relação entre os fundos pagos e os fundos aprovados) de 22,7%, atingindo o FSE uma taxa de 34,8%, o FEDER de 16,3% e o FC de 17,3%. O PO PH e os PO das R. A. evidenciam, também, as mais altas taxas de pagamento, que confirmam os níveis de execução mais elevados destes programas já anteriormente assinalados.

Considerando a **taxa de reembolso** (relação entre os pagamentos aos beneficiários finais e os montantes executados) verifica-se uma taxa global de 90,3%, a qual, no entanto, é superior a 100% no FEDER, evidenciando a existência de um montante muito significativo de adiantamentos concedidos aos beneficiários sem a correspondente despesa executada. De referir ainda a utilização, na generalidade dos PO do FEDER e FC, da figura dos adiantamentos certificáveis (pagos aos beneficiários de auxílios estatais e suportados por garantias bancárias), ou não certificáveis (o que significa o esforço das Autoridades de Gestão e de Certificação de proporcionar aos beneficiários, privados e públicos, condições de liquidez mais favoráveis à concretização dos investimentos co-financiados). No final de 2009 as maiores taxas de reembolso ocorriam nos PO regionais do Continente, com particular destaque para o PO Alentejo, com 155,7%. De salientar, ainda, os PO Açores (FEDER e FSE) que continuam a manter os mais elevados ritmos de execução, privilegiando os pagamentos por reembolso.

Analisando a repartição do **volume de aprovações dos PO do QREN pelas três agendas temáticas**, conclui-se que, até final de 2009, se continuou a verificar uma forte concentração em projectos da agenda Potencial Humano (46% dos fundos) e da agenda Factores de Competitividade (29% dos fundos). Esta concentração traduz, as orientações estratégicas introduzidas neste período de programação a favor da qualificação das pessoas e da competitividade da economia e que não só mantiveram a sua actualidade na presente conjuntura, como até viram reforçada a sua prioridade política enquanto instrumentos de combate simultaneamente a essa conjuntura e aos principais défices estruturais da sociedade portuguesa: o das qualificações e da competitividade. 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 3/4 do fundo executado.

Figura 20: Fundo aprovado por agenda temática e por tipologias, até final de 2009



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

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

No âmbito da **agenda Potencial Humano**, destaca-se em primeiro lugar a aposta feita na qualificação dos portugueses no âmbito da Iniciativa Novas Oportunidades e que se encontra traduzida na forte concentração dos recursos disponíveis no âmbito da qualificação inicial dos jovens e na qualificação dos adultos (57% dos montantes aprovados), em acções de dupla certificação (escolar e profissional). Em segundo lugar merece, ainda, referência o contributo dado pelo FEDER para a agenda Potencial Humano, mais especificamente no quadro do apoio à modernização/requalificação das infra-estruturas da Rede Escolar, que representava no final de 2009 cerca de 19% do total de apoios concedidos por este fundo.

Em relação ao ano anterior, verificou-se na **agenda Factores de Competitividade** um aumento muito significativo do número de operações aprovadas (+3 490) representando um incremento do fundo aprovado, em 2009, de cerca de 57% dos financiamentos totais aprovados nesta agenda. O apoio dado a operações no âmbito da agenda Factores de Competitividade representa cerca de 53% do total do FEDER.

À semelhança do que já se verificava em 2008, na agenda Factores de Competitividade a maioria das operações e fundo aprovados referem-se a "Incentivos à Inovação e Renovação do Modelo Empresarial e do Padrão de Especialização", maioritariamente Auxílios de Estado às Empresas, induzindo esta agenda uma maior alavancagem do investimento.

No entanto, a maior evolução em termos dos valores aprovados de FEDER e FC, entre o ano 2008 e 2009 verifica-se na **agenda Valorização do Território** (+1 655 M€), representando o montante aprovado no ano 2009 cerca de 76% dos financiamentos atribuídos desde o início do período de programação. Os financiamentos atribuídos no âmbito desta agenda representam 25% dos fundos aprovados no final de 2009, sendo a única agenda em que se verifica financiamento do FC.



**Quadro 8: Aprovação e execução por agenda temática, até final de 2009 (operações aprovadas ou concluídas)<sup>17</sup>**

Agenda	Fundo	Aprovado				Executado			
		Projectos Aprobados	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>20 306</b>	<b>15 799</b>	<b>12 066</b>	<b>8 977</b>	<b>3 815</b>	<b>3 311</b>	<b>2 419</b>	
<b>Agenda Temática Potencial Humano</b>		<b>14 080</b>	<b>6 089</b>	<b>5 888</b>	<b>4 099</b>	<b>2 210</b>	<b>2 179</b>	<b>1 536</b>	
Educação e qualificação	FEDER	575	1 299	1 299	909	154	154	115	
Qualificação inicial	FSE	3 853	1 541	1 538	1 088	614	609	431	
Adaptabilidade e aprendizagem ao longo da vida	FSE	4 039	1 805	1 804	1 237	764	763	526	
Gestão e aperfeiçoamento profissional	FSE	3 230	307	254	195	111	88	68	
Formação avançada para a competitividade	FSE	36	359	359	252	337	337	236	
Apoio ao empreendedorismo e transição para a vida activa	FSE	597	251	186	134	96	93	67	
Cidadania, inclusão e desenvolvimento social	FSE	1 248	489	410	259	127	127	89	
Igualdade de género	FSE	502	38	38	26	9	9	6	
<b>Agenda Temática Factores de Competitividade</b>		<b>4 950</b>	<b>6 336</b>	<b>2 943</b>	<b>2 530</b>	<b>987</b>	<b>515</b>	<b>432</b>	
Acções colectivas de desenvolvimento empresarial	FEDER	178	174	151	126	10	9	7	
Estímulos à produção do conhecimento e desenvolvimento tecnológico	FEDER	626	130	116	91	1	1	0	
Estímulos ao desenvolvimento da sociedade da informação	FEDER	13	77	77	52	9	9	7	
Incentivos à inovação e renovação do modelo empresarial e do padrão de especialização	FEDER	3 782	5 175	1 820	1 800	739	267	264	
Instrumentos de engenharia financeira	FEDER	10	268	268	168	180	180	118	
Redes de infra-estruturas de apoio à competitividade	FEDER	39	77	76	60	21	21	17	
Redução de custos públicos de contexto	FEDER	302	434	434	234	28	28	18	
<b>Agenda Temática Valorização do Território</b>		<b>1 050</b>	<b>3 182</b>	<b>3 043</b>	<b>2 189</b>	<b>547</b>	<b>547</b>	<b>391</b>	
Conectividade internacional, acessibilidades e mobilidade	FEDER e FC	185	1 160	1 034	833	306	306	229	
Política de cidades	FEDER	185	171	170	103	18	18	12	
Prevenção, gestão e monitorização de riscos	FEDER e FC	337	327	323	230	47	47	35	
Protecção e valorização do ambiente	FEDER e FC	68	628	622	437	74	74	51	
Redes de infra-estruturas e equipamentos para a coesão social e territorial	FEDER	267	794	794	535	50	50	37	
Sobrecustos da ultraperiferidade	FEDER	8	100	100	50	53	53	27	
<b>Assistência Técnica</b>		<b>226</b>	<b>193</b>	<b>193</b>	<b>159</b>	<b>71</b>	<b>71</b>	<b>59</b>	
Assistência técnica FEDER e FC	FEDER	84	96	96	77	23	23	19	
Assistência técnica FSE	FSE	142	97	97	82	48	48	41	

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Na agenda Valorização do Território, e não obstante o maior número de operações se registar na área da “Prevenção, gestão e monitorização de risco”, a maioria do fundo encontra-se comprometido no final de 2009, na “Conectividade Internacional, Acessibilidade e Mobilidade”, fruto da aprovação de grandes investimentos nesta área financiados pelo FC, em contraponto com os resultados de 2008 em que os investimentos se centravam, sobretudo, nas “Redes de infra-estruturas e equipamentos para a coesão social e territorial”. Os apoios dados pelo FC (942 M€) representam cerca de 17% dos financiamentos concedidos a operações aprovadas nos PO FEDER e FC até ao final de 2009.

A análise da **distribuição dos investimentos aprovados em cada agenda temática** por tipo de operação permite verificar que no total dos PO FEDER e FC, 46% das operações co-financiadas são de

<sup>17</sup> A análise dos resultados financeiros por agenda temática é desenvolvida com base nas operações aprovadas, não incluindo os programas de acção que, no seu todo ou em parte, ainda não se concretizaram em operações aprovadas. Assim os valores referentes ao número de projectos aprovados e ao investimento aprovado poderão ser inferiores aos constantes noutras análises que integram o presente relatório.

natureza pública (3 088), incluindo-se nesta classificação os projectos destinados ao desenvolvimento do Sistema Científico e Tecnológico Nacional (SCTN) transitados do QCA III para o PO FC. O total de projectos destinados a apoiar as empresas e, genericamente, a iniciativa privada, incluindo nesta categoria os apoios de engenharia financeira (3 571), totalizam, assim, uma contribuição do FEDER no valor de 1 907 M€ (33% do total).

**Quadro 9: Candidaturas aprovadas no âmbito dos PO FEDER e FC por agenda e tipo de operação, até final de 2009**

Agenda	Projectos Aprovados	Investimento/ Custo Total Elegível	Despesa Pública	Fundo aprovado	Taxa de financiamento
	Nº	M€	M€	M€	%
<b>Agenda Temática Potencial Humano</b>	<b>575</b>	<b>1 299</b>	<b>1 299</b>	<b>909</b>	<b>70</b>
Público	575	1 299	1 299	909	70
<b>Agenda Temática Factores de Competitividade</b>	<b>4 950</b>	<b>6 336</b>	<b>2 943</b>	<b>2 530</b>	<b>40</b>
Auxílios de Estado	3 553	3 069	1 471	1 456	47
Auxílios de Estado - Grande Projecto	10	1 960	305	305	16
Engenharia financeira	7	218	218	146	67
Público	672	894	793	488	55
Público (gerador de receitas)	2	7	7	3	53
Transitados do QCA III	706	187	151	133	71
<b>Agenda Temática Valorização do Território</b>	<b>1 050</b>	<b>3 182</b>	<b>3 043</b>	<b>2 189</b>	<b>69</b>
Auxílios de Estado	1	0	0	0	42
Público	1 003	1 637	1 631	1 106	68
Público - Grande Projecto	10	1 223	1 097	851	70
Público (gerador de receitas)	36	322	315	231	72
<b>Assistência Técnica</b>	<b>84</b>	<b>96</b>	<b>96</b>	<b>77</b>	<b>81</b>
Público	84	96	96	77	81

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

É, ainda, possível constatar que, quer na agenda Valorização do Território, maioritariamente constituída por projectos de natureza pública, como já referido, quer no que se refere ao contributo do FEDER para a agenda Potencial Humano, se verificam, na generalidade, taxas de comparticipação mais elevadas do que na agenda Factores de Competitividade, atendendo às regras de atribuição de incentivos às empresas, cujo valor médio se cifra no final de 2009 em 47%.

Os **projectos geradores de receita**, num total de 38 operações aprovadas, representam 4% dos financiamentos FEDER e FC concedidos (234 M€) até ao final de 2009, sendo que as 36 operações aprovadas no âmbito da agenda Factores de Competitividade absorvem 10% do respectivo total.

Em relação ao total de **Grandes Projectos** (GP)<sup>18</sup> aprovados (20), sejam de natureza pública ou privada, note-se que apesar de não terem representatividade face ao número total de operações aprovadas, se traduz em cerca de 20% do total de financiamentos atribuídos nos PO FEDER e FC, quase 40% do total atribuído na agenda Valorização do Território e cerca de 12% atribuído na agenda Factores de Competitividade. Registe-se, ainda, que destes GP, 6 são financiados pelo FC, representando este fundo 86% dos financiamentos atribuídos em GP. Neste sentido, os ritmos de execução destes projectos têm uma influência particularmente relevante no desempenho dos PO em que se integram, com particular destaque para o PO VT.

<sup>18</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. Esta definição foi, no entanto, alterada pelo Regulamento (CE) Nº 539/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de Junho de 2010, com a supressão do limite de 25 M€ para os projectos na área do ambiente.

Considerando a relevância dos GP para a concretização de políticas públicas, tanto no que se refere a investimentos relativos a infra-estruturação material e de valorização do território, como para estímulo ao investimento produtivo em projectos de iniciativa privada, importa no presente relatório abordar igualmente este aspecto. O quadro seguinte indica os projectos notificados à CE até ao final de 2009, sintetizando a informação relevante dos mesmos.

Note-se que nas decisões de cada PO foi incluída uma lista indicativa dos GP expectáveis, sendo que na actualização dessa lista, a 31 de Dezembro de 2009, estava previsto o apoio a 47 GP, dos quais 15 foram notificados à CE (32% dos previstos) até ao final do ano, tendo ocorrido a respectiva decisão para seis destes GP (13% dos previstos). Dos 15 GP notificados à CE, 7 enquadram-se na agenda Factores de Competitividade e 8 da agenda Valorização do Território. Destes, já se verificou uma decisão favorável da CE a 4 GP da agenda Factores de Competitividade, tendo-se registado, por opção da Autoridade de Gestão, a anulação de 1 Grande Projecto (Repsol Polímeros, Lda. – Projecto de expansão em Sines) já em 2010. Na agenda Valorização do Território houve decisão favorável por parte da CE relativa a 2 GP em 2009 e 1 já em 2010, tendo-se registado a anulação de 1 Grande Projecto (Aquisição de 2 navios para transporte inter-ilhas de passageiros e viaturas).

Os restantes GP notificados até ao final de 2009 aguardam, ainda, decisão comunitária e envolvem investimentos vultuosos, que totalizam 642 M€ na agenda Factores de Competitividade e 551 M€ na agenda Valorização do Território<sup>19</sup>.

**Quadro 10: Grandes Projectos notificados à CE, até final de 2009**

PO/Fundo	Projecto		Natureza do Investimento	Data de Decisão CE	Custo Total	Custo Elegível	Despesa Pública	Comparticipação	
	Designação	Beneficiário						%	M€
					M€	M€	M€	%	M€
PO FC (FEDER)	SWEDWOOD - Criação de uma unidade fabril	Swedwood Portugal - Indústria de Madeiras e Mobiliários, Lda	Investimento Produtivo	4-Nov-08	134	66	29	44	29
PO FC (FEDER)	CELBI - Projecto de Expansão da Unidade Fabril	Celulose Beira Industrial (CELBI), S.A.	Investimento Produtivo	25-Mai-09	320	117	52	44	52
PO FC (FEDER)	E Operacional Estruturas Metálicas S.A. - Instalação de Unidade fabril em Évora	E Operacional Estruturas Metálicas S.A.	Investimento Produtivo	-	117	-	47	44	47
PO FC (FEDER)	CUF - Químicos Industriais, S.A. - Expansão da matéria-prima da fileira de poliuretanos de Estarreja	CUF - Químicos Industriais, S.A.	Investimento Produtivo	8-Out-09	125	56	25	44	25
PO FC (FEDER)	Repsol Polímeros, Lda. - Projecto de expansão em Sines	Repsol Polímeros, Lda	Investimento Produtivo	-	750	-	41	44	41
PO FC (FEDER)	Artenius Sines PTA, S.A. - Projecto MegaPTA - Construção e operação de unidade fabril	Artenius Sines PTA, S.A.	Investimento Produtivo	-	400	-	39	44	39
PO FC (FEDER)	Sociedade Portuguesa do Ar Líquido, Lda. - Modernização e Redimensionamento do Complexo Industrial de Estarreja	Sociedade Portuguesa do Ar Líquido, Lda.	Investimento Produtivo	14-Dez-09	57	-	11	44	11

[cont.]

<sup>19</sup> Em 2010 foram notificados à CE, até ao final de Junho, 4 GP na agenda Valorização do Território, cujo investimento ascende a 807 M€, sendo o maior deles o projecto da Rede Ferroviária de Alta Velocidade em Portugal - Eixo Lisboa/Madrid: Sub-troço Póvoa do Varzim/Évora, com um investimento de 633 M€ e uma participação comunitária de 352 M€; os outros projectos notificados respeitam ao Saneamento do Douro - 7ª fase (40 M€ de custo total), ao Adutor Brinches-Enxóe no Alqueva (48 M€ de custo total) e à Instalação de um centro de rastreio de satélites na Madeira (86 M€ de custo total).

(cont.)

PO/Fundo	Projecto		Natureza do Investimento	Data de Decisão CE	Custo Total	Custo Elegível	Despesa Pública	Comparticipação	
								%	M€
PO VT (FEDER)	Designação	Beneficiário			M€	M€	M€	%	M€
	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	30-Nov-09	138	115	115	70	80
PO VT (FC)	CRIL - Buraca/ Pontinha	Estradas de Portugal, S.A.	Investimento em Infra-estruturas	7-Abr-10	187	-	137	70	96
PO VT (FC)	Águas do Ave - Alargamento do Sistema de Saneamento	Águas do Ave, S.A.	Investimento em Infra-estruturas	-	124	-	124	70	83
PO VT (FC)	SIMARSUL - Sub-sistemas de Saneamento Barreiro/Moita e Seixal	SIMARSUL - Sist. Integrado Multimunicipal de Águas Residuais da P de Setúbal, S.A.	Investimento em Infra-estruturas	-	51	-	51	70	20
PO VT (FC)	Ligação Ferroviária Sines / Elvas (Espanha) I: Variante de Alcácer (2ª fase)	Rede Ferroviária Nacional - REFER, EP	Investimento em Infra-estruturas	-	124	-	124	70	86
PO VT (FC)	Ligação Pisão-Roxo	EDIA - Empresa de Desenvol. e Infra-estruturas do alqueva, S.A.	Investimento em Infra-estruturas	-	65	-	65	70	41
PO Centro (FEDER)	Novo Hospital Pediátrico de Coimbra	Administração Regional de Saúde do Centro	Investimento em Infra-estruturas	12-Nov-09	104	60	104	70	42
PO Açores (FEDER)	Aquisição de 2 navios p/ transporte inter ilhas de passageiros e viaturas	Atlanticoline, S.A.	Investimento em Infra-estruturas	Pedido formal da Autoridade de Gestão de anulação do grande projecto apresentado em 11-Mai-2009					

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

## 2.3 Resultados operacionais

Procurando assegurar a qualidade do processo de monitorização do QREN, particularmente no que se refere à sua realização física, tem sido desenvolvido um trabalho conjunto entre o Observatório do QREN, o IFDR, o IGFSE e as Autoridades de Gestão, com vista a aprofundar, melhorar e consolidar o sistema de indicadores.

Durante o ano de 2009, em complemento dos indicadores comuns comunitários e dos indicadores de eixo dos PO, foi estabelecida uma bateria de indicadores comuns nacionais, a apurar trimestral e anualmente, de modo a permitir a leitura agregada das intervenções realizadas pelos PO.

Neste contexto, a análise seguinte, realizada com base nos indicadores comuns comunitários e nos indicadores comuns nacionais (trimestrais e anuais) e organizada por agenda temática, pretende ilustrar os progressos alcançados pelo QREN até ao final de 2009. Uma breve nota para o facto de, em alguns casos, se registarem discrepâncias de valor entre a informação quantitativa apresentada neste ponto e a informação utilizada no capítulo 4 deste documento, sobre "As Respostas do QREN aos Constrangimentos Estruturais do País". Tais diferenças devem-se, fundamentalmente, à utilização de metodologias de agregação de dados e de selecção de projectos distintas, o que naturalmente tem impacto nos dados apresentados.

### Agenda Potencial Humano

A agenda temática para o Potencial Humano assume quatro **objectivos** principais: (i) superar o défice estrutural de qualificações da população portuguesa; (ii) promover o conhecimento científico, a inovação e a modernização do tecido produtivo e da Administração Pública; (iii) o estímulo à criação e à qualidade do emprego e; (iv) a promoção da igualdade de oportunidades. Estas prioridades

concretizam-se através das seguintes vertentes de intervenção: “Qualificação inicial”, “Adaptabilidade e aprendizagem ao longo da vida”, “Gestão e aperfeiçoamento profissional”, “Formação avançada para a competitividade”, “Apoio ao empreendedorismo e à transição para a vida activa”, “Cidadania, inclusão e desenvolvimento social” e “Promoção da igualdade de género”.

Relativamente a esta Agenda verifica-se, no período 2007-2009, mais de 1,7 milhões de abrangidos nas acções co-financiadas pelo FSE, dos quais 45% homens e 55% mulheres.

Do total de abrangidos, 70% concentram-se nas duas vertentes de intervenção ligadas ao objectivo da qualificação da população portuguesa: a “Qualificação inicial”, com 13% e a “Adaptabilidade e aprendizagem ao longo da vida”, com 57% e mais de 1 milhão de abrangidos. Segue-se a “Gestão e aperfeiçoamento profissional”, com 20% e os restantes 10% distribuem-se pela “Formação avançada para a competitividade”, com 6,7%, pelo “Apoio ao empreendedorismo e à transição para a vida activa”, com 1,5%, pela “Cidadania, inclusão e desenvolvimento social”, com 1,8%, e pela “Promoção da igualdade de género”, com 0,1%.

**Quadro 11: N° de participantes nas acções apoiadas pelo FSE no período 2007-2009, por vertente de intervenção**

Vertente de Intervenção	Abrangidos 2007-2009			%
	H	M	Total	
Qualificação Inicial	136 032	95 223	231 255	13,0
Adaptabilidade e Aprendizagem ao Longo da Vida	439 558	574 190	1 013 748	57,0
Gestão e Aperfeiçoamento Profissional	161 445	195 061	356 506	20,0
Formação Avançada para a Competitividade	41 565	77 992	119 557	6,7
Apoio ao Empreendedorismo e à Transição para a Vida Activa	8 634	15 098	23 732	1,3
Cidadania Inclusão e Desenvolvimento Social	14 030	18 689	32 719	1,8
Promoção da Igualdade de Género	463	1 929	2 392	0,1
<b>Total Geral</b>	<b>801 727</b>	<b>978 182</b>	<b>1 779 909</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Os participantes nas acções apoiadas pelo FSE no período 2007-2009 distribuíram-se pelos **três PO com intervenção deste fundo** como apresentado no quadro seguinte, sendo de destacar a elevada participação de mulheres (64%) nestas acções no Programa RUMOS, da R. A. da Madeira.

**Quadro 12: N° de participantes nas acções apoiadas pelo FSE no período 2007-2009, por PO e vertente de intervenção**

Vertente Intervenção	PO PH			PO Açores FSE			PO Madeira FSE			TOTAL		
	H	M	TOTAL	H	M	TOTAL	H	M	Total	H	M	Total
Qualificação Inicial	130 682	90 846	221 528	3 672	3 167	6 839	1 678	1 210	2 888	136 032	95 223	231 255
Adaptabilidade e Aprendizagem ao Longo da Vida	435 552	569 402	1 004 954	1 030	1 195	2 225	2 976	3 593	6 569	439 558	574 190	1 013 748
Gestão e Aperfeiçoamento Profissional	154 423	180 010	334 433	1 111	1 271	2 382	5 911	13 780	19 691	161 445	195 061	356 506
Formação Avançada para a Competitividade	41 376	77 695	119 071	0	0	0	189	297	486	41 565	77 992	119 557
Apoio ao Empreendedorismo e à Transição para a Vida Activa	8 069	13 906	21 975	63	137	200	502	1 055	1 557	8 634	15 098	23 732
Cidadania Inclusão e Desenvolvimento Social	12 761	16 498	29 259	0	0	0	1 269	2 191	3 460	14 030	18 689	32 719
Promoção da Igualdade de Género	463	1 929	2 392	0	0	0	0	0	0	463	1 929	2 392
<b>Total Geral</b>	<b>783 326</b>	<b>950 286</b>	<b>1 733 612</b>	<b>5 876</b>	<b>5 770</b>	<b>11 646</b>	<b>12 525</b>	<b>22 126</b>	<b>34 651</b>	<b>801 727</b>	<b>978 182</b>	<b>1 779 909</b>
	45%	55%	100%	50%	50%	100%	36%	64%	100%	45%	55%	100%

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

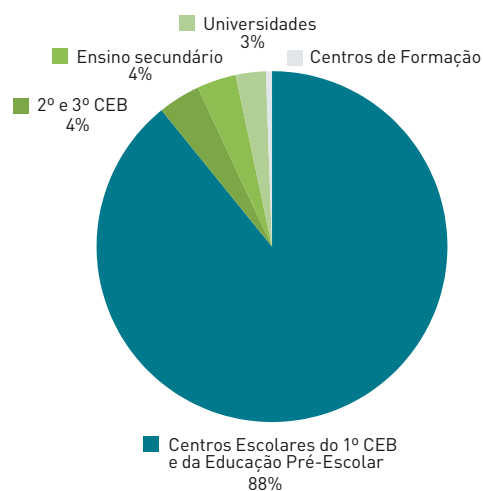


No âmbito da agenda Potencial Humano, cumpre analisar igualmente o **contributo das operações apoiadas através do FEDER** nos PO co-financiados por este fundo. No âmbito dos PO regionais são apoiadas intervenções de “Requalificação e modernização do parque escolar do 1º Ciclo do Ensino Básico (CEB) e da educação pré-escolar”. No PO VT, PO Lisboa e PO das R. A. são apoiadas escolas do 2º e 3º CEB, escolas secundárias e universidades. Os centros de formação apenas são apoiados no âmbito dos PO das R. A..

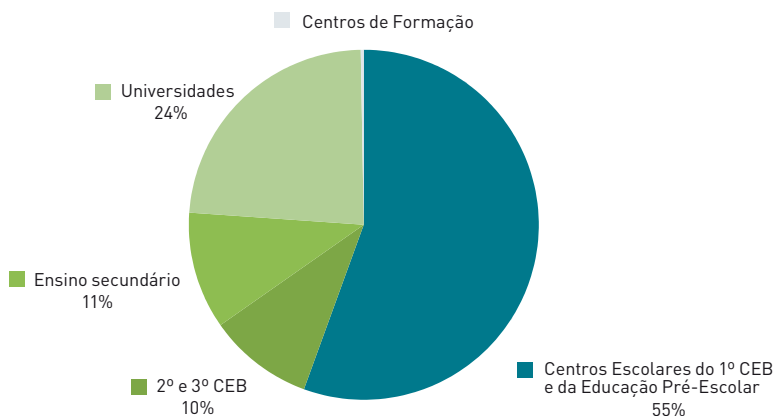
Até ao final de 2009, foram apoiados 581 estabelecimentos de ensino (centros escolares e escolas do 1º CEB e da educação pré-escolar; escolas do 2º e 3º CEB; escolas do ensino secundário; universidades; e centros de formação).

A distribuição das intervenções por tipologia de estabelecimento de ensino, evidencia que os centros escolares do 1º CEB e da educação pré-escolar representam a grande maioria dos estabelecimentos intervencionados (89%), revelando a forte aposta do Governo na educação. No que concerne aos alunos/formandos abrangidos pelos estabelecimentos de ensino intervencionados, é de salientar os 116 000 alunos dos centros escolares do 1º CEB e da educação pré-escolar (55%), bem como os cerca de 49 000 alunos (24%) das 17 escolas superiores e universidades intervencionadas.

**Figura 21: N° Estabelecimentos de ensino apoiados, até final de 2009**



**Figura 22: N° Alunos/formandos abrangidos, até final de 2009**



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

No que diz respeito às intervenções no 1º CEB e pré-escolar, é de destacar a intervenção em 254 estabelecimentos na região do Norte, e em 140 na região do Centro. Nos 2º e 3º CEB e no ensino secundário, apenas foram intervencionadas a nível nacional 22 e 21 estabelecimentos, respectivamente.

Nas universidades foram intervencionadas 17 escolas superiores e universidades, 15 pelo PO VT e 2 pelo PO Açores FEDER. Quanto aos centros de formação, foram intervencionados 2 centros na R. A. dos Açores e um centro na R. A. da Madeira.

### Agenda Factores de Competitividade

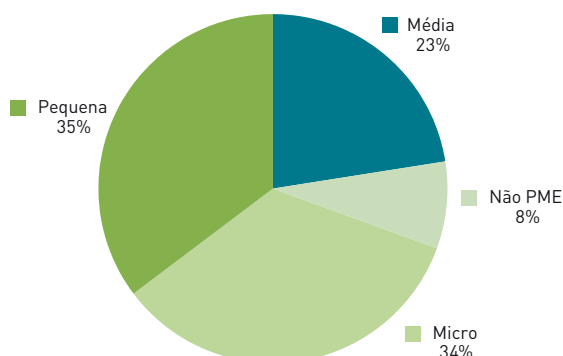
A Agenda Temática Factores de Competitividade tem como principais **prioridades** o estímulo à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico, o incentivo à modernização e internacionalização das empresas e à promoção da atractividade do investimento directo estrangeiro qualificante, o apoio à promoção da sociedade de informação e do conhecimento, a redução dos custos públicos de contexto, assim como a promoção da eficiência e a qualidade das instituições públicas.

Para a concretização destas prioridades, confluem as seguintes vertentes de intervenção: Estímulos à Produção do Conhecimento e Desenvolvimento Tecnológico, Incentivos à Inovação e Renovação do Modelo Empresarial e do Padrão de Especialização, Instrumentos de Engenharia Financeira para o Financiamento e Partilha de Risco na Inovação, Intervenções Integradas para a Redução dos Custos Públicos de Contexto, Acções Colectivas de Desenvolvimento Empresarial, Redes e Infra-estruturas de Apoio à Competitividade Regional, e ainda Acções Integradas de Valorização Económica dos Territórios menos competitivos.

No âmbito desta agenda, até final de 2009, 2 612 empresas celebraram contratos no âmbito dos SI, para a realização de investimentos no valor de 5 059 M€. São de destacar os apoios concedidos pelo PO FC, respeitantes a projectos realizados por empresas de grande e média dimensão, localizadas nas regiões do Continente enquadradas no objectivo Convergência (Norte, Centro e Alentejo), com maior expressão em termos de alavancagem de investimento na economia.

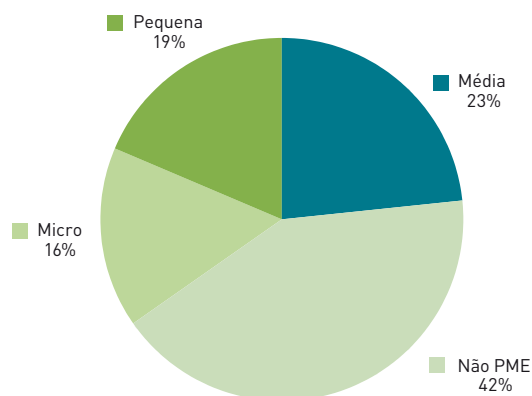
Contudo, em termos de escalão dimensional, as micro e as pequenas empresas, apoiadas no âmbito dos PO regionais do Continente, representam perto de 70% das empresas apoiadas (34% e 35% respectivamente), mas somente 35% do incentivo concedido (16% e 19%). Por outro lado, as grandes empresas, representando apenas 8% das empresas apoiadas, absorvem 42% do incentivo contratado. Estes resultados são explicados pelo facto da dimensão financeira dos projectos apresentados e aprovados pelas Autoridades de Gestão tender a ser proporcional à dimensão das próprias empresas.

Figura 23: Empresas apoiadas por dimensão, até final de 2009



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Figura 24: Incentivo por dimensão empresarial, até final de 2009



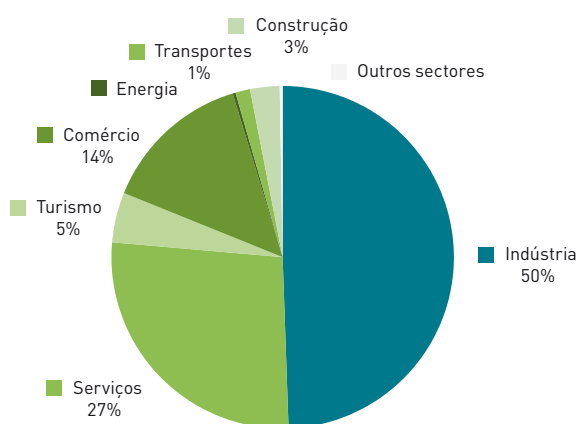
Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Os **incentivos directos às empresas**<sup>20</sup> concedidos na globalidade dos PO do QREN, até final de 2009, ascendiam a 2 mil M€, dirigidos a um universo de mais de 8 100 empresas (2 612 no âmbito dos SI e 5 503 no âmbito dos mecanismos de engenharia financeira). Das empresas apoiadas no âmbito dos SI 92% são PME, 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 apontava 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 SI, não se aplicando aos incentivos à I&DT. No quadro da monitorização do prosseguimento deste objectivo, verifica-se que em Dezembro de 2009 os incentivos a PME representam 62%, pelo que se encontra cumprido o valor indicativo de referência.

Em termos sectoriais, 50% das empresas apoiadas operam no sector da indústria, seguido dos serviços com 27% e do comércio com 14%. O peso das empresas industriais acentua-se ainda mais quando se constata que 70% do incentivo foi contratualizado com empresas deste sector, os serviços absorvem 15% e o turismo apenas 11% do incentivo.

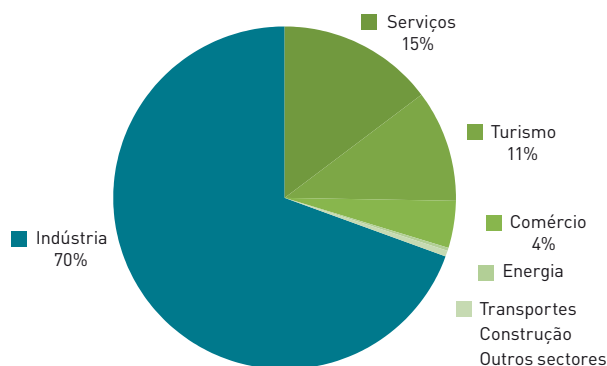
Figura 25: Empresas apoiadas por sector de actividade, até final de 2009



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

20 SI e instrumentos de engenharia financeira.

Figura 26: Incentivo por sector de actividade, até final de 2009



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Mais de 1/3 das empresas apoiadas (35,4%; 924 empresas) operam em sectores intensivos em conhecimento e média-alta e alta tecnologia, sendo de salientar os apoios concedidos a micro e pequenas empresas pelos PO Norte e PO Centro (310 e 208 empresas, respectivamente) e os apoios concedidos a médias e grandes empresas pelo PO FC (244 empresas). Destaque também para o facto de 75% das empresas apoiadas pelo PO Lisboa se situarem em sectores intensivos em conhecimento e média-alta e alta tecnologia.

Foram apoiadas 368 empresas (14%) no início da sua actividade (*start-ups*), com predomínio das micro e pequenas empresas apoiadas no âmbito dos PO regionais. Do total das *start-ups* apoiadas, 151 referem-se a sectores intensivos em conhecimento e média-alta e alta tecnologia. Em termos absolutos, destacam-se os PO Norte (65) e PO Centro (41) que, em conjunto, apoiam 106 *start-ups* destes sectores.

**Quadro 13: Empresas apoiadas em sectores intensivos em conhecimento e média-alta e alta tecnologia, até final de 2009**

Programa Operacional (PO)	Empresas	Empresas Média e Alta Tecnologia	Start-ups	Start-ups Média e Alta Tecnologia
PO FC	733	244	52	21
PO Norte	801	310	135	65
PO Centro	514	208	74	41
PO Lisboa	145	108	14	11
PO Alentejo	125	34	10	n.d.
PO Algarve	45	20	9	8
PO Açores - FEDER	211	n.d.	55	n.d.
PO Madeira - FEDER	38	n.d.	19	5

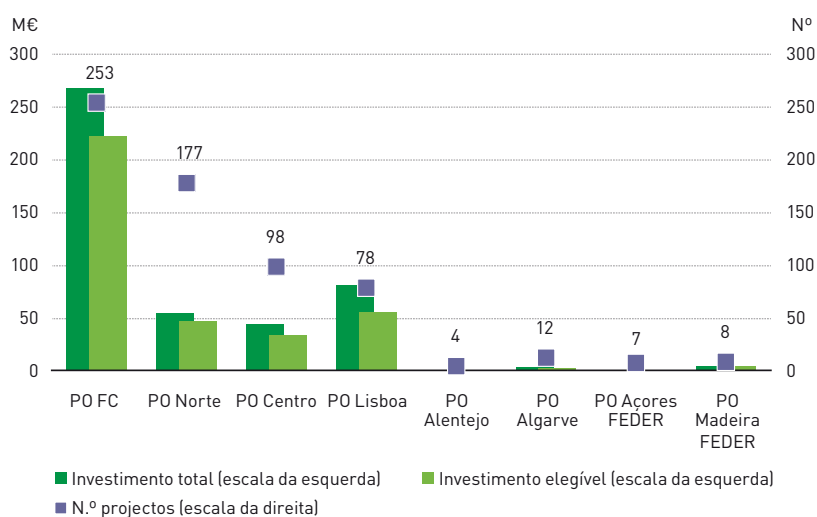
Fonte: Sistema de Monitorização QREN

No que concerne à **Investigação e Desenvolvimento (I&D)**, os projectos aprovados com contrato celebrado envolveram, para além dos projectos apoiados ao abrigo dos SI à Investigação e De-

envolvimento Tecnológico (I&DT), intervenções de entidades do SCTN e de Promoção da Cultura Científica e Tecnológica e Difusão do Conhecimento, bem como alguns projectos apoiados pelo PO Norte, no âmbito do Regulamento Valorização Económica de Recursos Específicos.

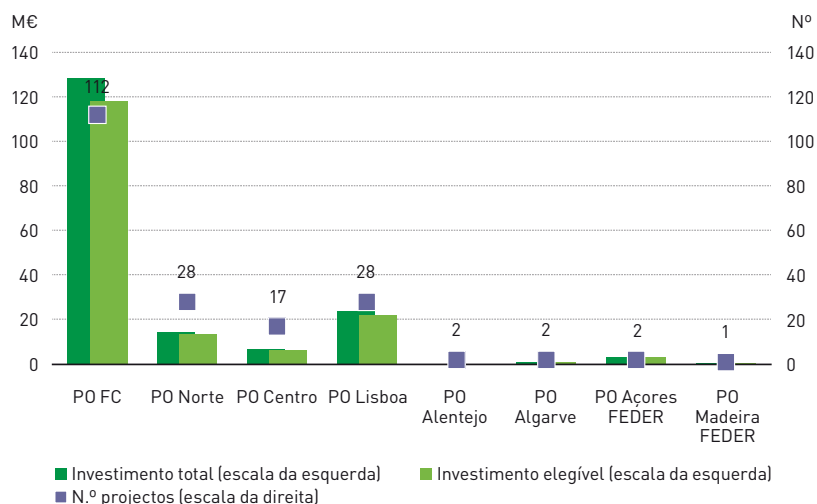
No conjunto dos 637 projectos aprovados com contrato celebrado, o investimento total ascendeu a 453,2 M€, correspondente a um investimento elegível de 363,1 M€, do qual cerca de 60% foi contratualizado pelo PO FC. Visando o crescimento e reforço do SCTN, de forma a torná-lo mais competitivo e agilizar a articulação entre os centros de saber e as empresas, foram contratados 192 projectos de cooperação entre as empresas e as instituições de investigação, para a realização de um investimento total de 178,9 M€ e um investimento elegível de 166 M€, do qual 71% foi contratualizado pelo PO FC.

**Figura 27: Projectos de I&DT – Investimento, até final de 2009**



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

**Figura 28: Projectos de cooperação entre as empresas e as instituições de investigação – Investimento, até final de 2009**



Fonte: Sistema de Monitorização QREN



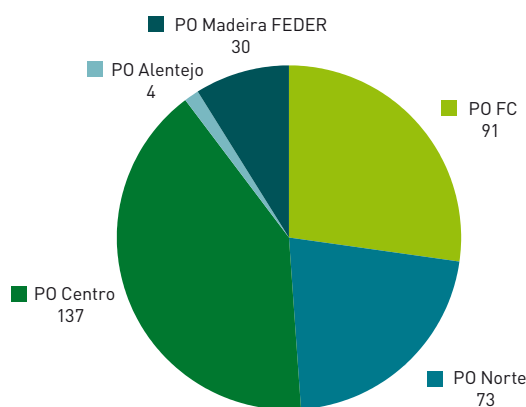
Complementarmente aos SI ao investimento nas empresas, foram criados **mecanismos de financiamento e de partilha de risco da inovação**, no âmbito do PO FC e dos PO regionais de Lisboa, do Algarve e das R. A.. Este financiamento complementar, dirigido sobretudo para as empresas mais recentes e de menor dimensão, pretende apoiar, fundamentalmente, o desenvolvimento de estratégias de inovação, de crescimento e de internacionalização. Estes mecanismos de financiamento assumiram, ainda, particular expressão entre as medidas de combate à crise económica e financeira, criadas pelo Governo.

No Continente, ao abrigo do Sistema de Apoio ao Financiamento e Partilha de Risco da Inovação (SAFPRI) financiado pelo PO FC e pelos PO regionais de Lisboa e Algarve, foram criadas as linhas de crédito PME Investe I e II abrangendo um total de 4 180 empresas, das quais 572 financiadas pelo PO Lisboa e 124 pelo PO Algarve. Nas linhas de crédito criadas nas R. A., foram também apoiadas 861 empresas pelo PO Açores-FEDER e 462 pelo PO Madeira-FEDER.

O **Sistema de Apoio às Acções Colectivas** visa criar e melhorar as condições envolventes das empresas, incidindo nos factores imateriais da competitividade de natureza colectiva, através da disponibilização de bens públicos, com o objectivo de potenciar externalidades indutoras de efeitos de arrastamento da economia e ganhos sociais. Os projectos podem assumir diversas modalidades: (i) projectos públicos (promovidos exclusivamente por entidades públicas com competências próprias na área de intervenção); (ii) projectos privados (promovidos exclusivamente por entidades privadas sem fins lucrativos e que deverão merecer parecer positivo das entidades públicas com competências na área de intervenção); (iii) projectos público-privados – promovidos em parceria, integrando entidades privadas e públicas. Em qualquer das modalidades, estes projectos podem ser apresentados por uma ou mais entidades organizadas em co-promoção, devendo assegurar-se em qualquer dos casos a representatividade do conjunto das empresas do sector ou da região a que a iniciativa se destina.

Foram, assim, contratadas 335 acções colectivas, representando um investimento total de 163,6 M€ e um investimento elegível de 136,4 M€, das quais 41% foram apoiadas pelo PO Centro.

**Figura 29: N.º de acções colectivas, até final de 2009**



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

No PO Norte, as acções colectivas contratadas incidem, sobretudo, no pequeno comércio urbano em áreas territoriais já definidas no anterior programa – Sistema de Incentivos a Projectos de Urbanismo Comercial do POE/PRIME do QCA III (URBCOM). Já as acções apoiadas pelo PO Centro dirigem-se sobretudo a intervenções que visam fomentar o carácter inovador, tendo os projectos

envolvido não só centros de cidades de maiores dimensões (Coimbra, Leiria, Guarda, Aveiro e Viseu), mas também cidades e vilas com menor dimensão populacional e do interior do país (São Pedro do Sul, Sever do Vouga, Oliveira do Hospital, Tábua, Penela, Lousã, Miranda do Corvo, entre outras). Salienta-se, ainda, que os PO Lisboa e PO Algarve não contrataram até à data projectos nesta área e o PO Açores-FEDER não apoia projectos com estas características.

No âmbito do **Sistema de Apoio à Modernização Administrativa (SAMA)** são financiadas designadamente intervenções de expansão e reorganização da rede nacional de Lojas do Cidadão e Empresas, bem como a criação de unidades móveis associadas à rede de Lojas do Cidadão. Por outro lado, associados às Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) nos serviços administrativos, em função das necessidades dos respectivos utentes finais, cidadãos e empresas, são financiados os denominados Balcões Únicos. Até final de 2009 foram apoiadas nesta área 952 intervenções de modernização administrativa, das quais 793 têm âmbito nacional e foram apoiadas pelo PO FC. As restantes 159 intervenções têm âmbito regional com maior incidência no Norte (82) e no Alentejo (40).

O conjunto destas intervenções em Lojas do Cidadão, Centros Multi-serviços e Balcões Únicos, permitiram servir uma população residente de cerca de 6 milhões de habitantes, dos quais 2,8 milhões na região Norte e 2,1 milhões na região de Lisboa. Note-se que na região Norte os valores alcançados já se aproximam bastante da meta estabelecida no respectivo PO para 2015, situação que decorre do facto de algumas das Lojas do Cidadão apoiadas se localizarem em concelhos demograficamente muito relevantes, nomeadamente Vila Nova de Gaia, Matosinhos, Gondomar, Santo Tirso, São João da Madeira, Chaves, entre outros.

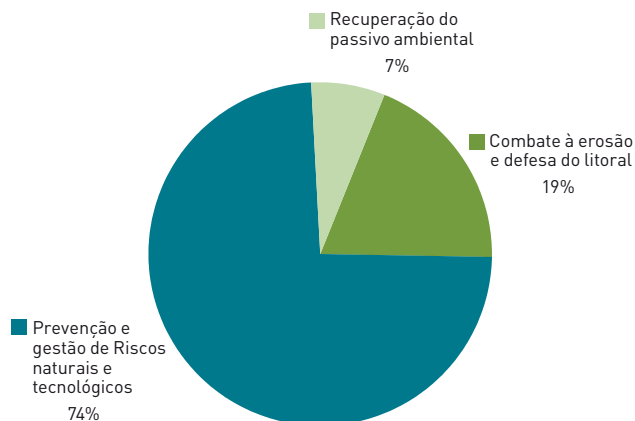
### Agenda Valorização do Território

A agenda temática Valorização do Território compreende quatro **vectores principais** de intervenção: (i) o Reforço da Conectividade Territorial, das Acessibilidades e da Mobilidade; (ii) a Protecção e Valorização do Ambiente; (iii) a Política de Cidades; e (iv) as Redes, Infra-estruturas e Equipamentos para a Coesão Local. Este leque de intervenções assume uma perspectiva integrada direccionada para a concretização dos seguintes objectivos: superação dos défices de conectividade internacional e de mobilidade e acessibilidade nacionais; consolidação das redes, infra-estruturas e equipamentos relevantes para a articulação; valorização das actividades económicas e coesão do território; elevação das dotações em redes e infra-estruturas no domínio ambiental; aumento dos níveis de salvaguarda e valorização dos recursos naturais; e reforço da prevenção, gestão e monitorização de riscos naturais e tecnológicos.

Em termos de intervenções de **mobilidade territorial** foi contratada a construção, reabilitação e requalificação de estradas num total de 769 km, dos quais 157 km se encontram já concluídos na R. A. dos Açores. No âmbito do PO VT está contratada a intervenção em cerca de 10 km, referentes à CRIL troço Buraca-Pontinha e à ligação em via expresso ao porto do Funchal. No que diz respeito às intervenções na rede ferroviária, foram contratadas duas intervenções: uma na Rede do Metropolitano do Porto (Extensão da rede à Estação D. João II) que já se encontra concluída e outra referente à Ligação Ferroviária Sines/Elvas (Espanha Variante de Alcácer – 2ª fase).

No que respeita à **prevenção de riscos** (combate à erosão e defesa do litoral; prevenção e gestão de riscos naturais e tecnológicos e recuperação do passivo ambiental), foram contratados 130 projectos, dos quais 65 se referem ao PO VT e 41 ao PO Centro, abrangendo cerca de 82% do total. Cerca de 3/4 dos projectos contratados nesta área (74%) enquadram-se na tipologia de “Prevenção e gestão de riscos naturais e tecnológicos”, destacando-se o PO Centro com 41 projectos contratados e o PO VT com 40.

**Figura 30: Distribuição do nº de projectos por tipologia no âmbito da prevenção de riscos, até final de 2009**



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

No PO Centro a maior parte das intervenções contratadas foram Planos Municipais de Emergência da Protecção Civil, enquanto no PO VT foram sobretudo contratadas intervenções de construção, ampliação e requalificação de quartéis de bombeiros em todo o país. As intervenções contratadas no PO Lisboa dirigem-se à avaliação de riscos naturais e tecnológicos, designadamente em Lisboa, Mafra e Cascais. No PO Madeira-FEDER está contratada a intervenção de estabilização da escarpa do Forte de São João (Machico) e um dispositivo de protecção e defesa contra incêndios florestais (Protecflor).

No quadro da tipologia "Combate à erosão e defesa do litoral", foram contratadas no PO Açores-FEDER duas intervenções, uma de protecção costeira do Terreiro de São Mateus e da Baía das Canas (Porto Martins), na Ilha Terceira, e outra no acesso de serviço ao quebra-mar da protecção costeira da Vila das Lajes do Pico. Integradas no PO VT e dirigidas às regiões do objectivo Convergência, foram ainda contratadas intervenções em arribas, dunas e praias.

Em termos de "Recuperação do passivo ambiental" no âmbito do PO VT foram já contratadas intervenções em áreas mineiras (Aljustrel e Lousal), enquanto no R. A. dos Açores está prevista a selagem da Lixeira da Silveira.

Ainda no que diz respeito ao domínio ambiental, foram construídas 138 ETAR, valorizados organicamente 174 099 toneladas de resíduos urbanos biodegradáveis por ano, desenvolvidas 52 operações de gestão activa de espaços protegidos e classificados abrangendo 528 857 ha.

No âmbito da **regeneração urbana** são financiados Programas de Acção (PA) integrados, preparados e implementados por parcerias locais lideradas pelos municípios. As parcerias locais correspondem a processos estruturados e formais de cooperação entre diversas entidades comprometidas com um PA comum de regeneração de um território específico de uma dada cidade. Para além do município, podem ser envolvidas empresas, associações empresariais, serviços da Administração Central e outras entidades do sector público, etc..

Os PA podem ter como objecto:

- A valorização de áreas de excelência urbana, nomeadamente centros históricos e frentes ribeirinhas e marítimas.
- A qualificação das periferias urbanas e de outros espaços relevantes para a estruturação urbana.
- A renovação das funções e dos usos de áreas abandonadas ou com usos desqualificados.

- A requalificação e reintegração urbana de bairros críticos, em particular combatendo os factores de exclusão social e de segregação territorial.

Os protocolos celebrados relativos a projectos de regeneração urbana abrangem cerca de 1,17 milhões de pessoas. Destacam-se as intervenções contratadas pelo PO Norte que envolveram 50% dos parceiros (142) e 34% (400 000 habitantes) do total da população abrangida.

**Quadro 14: Protocolos de Regeneração Urbana (parceiros envolvidos e população abrangida), até final de 2009**

Programa Operacional (PO)	Nº Parceiros envolvidos	População abrangida
PO Norte	142	400 000
PO Centro	63	295 125
PO Lisboa	7	243 509
PO Alentejo	60	217 472
PO Algarve	13	10 185

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Para além dos protocolos acima mencionados, tanto o PO VT como o PO Madeira-FEDER apoiaram projectos de regeneração urbana. No caso do PO VT, trata-se de projectos integrados de reabilitação urbana, contratualizados no âmbito das Acções Inovadoras para o Desenvolvimento Urbano (AIDU), que abrangeram cerca de 2 milhões de pessoas. No que se refere ao PO Madeira-FEDER, foram contratualizados projectos de recuperação urbanística no âmbito do eixo IV – Coesão Territorial e Governação, que abrangeram 10 650 pessoas.

Outro dos vectores de intervenção da Política de Cidades são as Redes Urbanas para a Competitividade e a Inovação (RUCI), que visam estruturar processos de cooperação entre municípios, entidades públicas e entidades privadas que se proponham elaborar e implementar em comum um Programa Estratégico (PE) de desenvolvimento urbano centrado nos factores territoriais de competitividade e inovação. São objectivos das RUCI:

- Apoiar a afirmação das cidades enquanto nós de redes de inovação e competitividade de âmbito nacional ou internacional.
- Promover o reforço das funções económicas superiores das cidades, através da obtenção em rede de limiares e sinergias para a qualificação das infra-estruturas tecnológicas e o desenvolvimento dos factores de atracção de actividades inovadoras e competitivas.
- Estimular a cooperação entre cidades portuguesas para a valorização partilhada de recursos, potencialidades e factores de diferenciação.
- Promover a inserção das cidades em redes internacionais e afirmar a sua imagem internacional.
- Optimizar o potencial das infra-estruturas e equipamentos numa perspectiva de rede.

Assim, este instrumento de política visa prioritariamente estruturar redes de cidades cooperando numa base territorial ou temática na formulação e concretização de uma estratégia comum de reforço dos factores de criatividade e de promoção do conhecimento, inovação e internacionalização, tendo por objectivo o seu reposicionamento nacional e internacional. O alvo são as principais cidades e as redes de cidades que possam atingir massa crítica para concretizar uma estratégia de desenvolvimento que reforce a sua projecção nacional e internacional. Aplica-se nos PO regionais do Continente.

Relativamente aos **equipamentos** apoiados (sociais, desportivos, culturais e unidades de saúde), verifica-se que as unidades de saúde, envolvendo a construção e ampliação de centros de saúde e a requalificação de serviços de unidades hospitalares, são a tipologia de equipamentos em que se regista o maior número de intervenções apoiadas pelos PO regionais, sendo de destacar o PO Alentejo com 42 e o PO Norte com 30.

Nos PO regionais foram contratados 16 equipamentos desportivos de interesse municipal e intermunicipal, designadamente instalações de base recreativas das quais se destacam duas piscinas cobertas e piscinas ao ar livre para fins recreativos no Centro e uma em Lisboa, uma pista de atletismo no Centro, um pavilhão gimnodesportivo no Alentejo e outro no Centro, um polidesportivo na R. A. da Madeira e um campo de futebol (arrelvamento) na R. A. dos Açores. No âmbito do PO VT, foram contratadas 60 infra-estruturas e equipamentos desportivos referentes a equipamentos de base (grandes campos de jogos, pistas de atletismo, pavilhões, salas de desporto, piscinas cobertas e descobertas, desde que adequadas a uma prática desportiva permanente) e equipamentos especializados (destinados à prática desportiva específica de uma modalidade ou de um grupo de modalidades particulares), podendo envolver diversas valências e ser adequadas à prática desportiva de alto rendimento.

Relativamente aos equipamentos culturais (bibliotecas públicas, arquivos públicos, teatros e cineteatros, cinema digital e centros de arte contemporânea) destaca-se o PO Centro com 10 e o PO Açores-FEDER com 8. No PO VT, as 5 intervenções em equipamentos culturais apoiadas referem-se a projectos de protecção e preservação do património cultural.

No que concerne à população abrangida pelos equipamentos intervencionados, destacam-se os equipamentos culturais e as unidades de saúde, com valores muito superiores aos restantes equipamentos apoiados.

**Quadro 15: População abrangida pelos equipamentos apoiados, até final de 2009**

Tipologia de Equipamento	Nº Equipamentos apoiados	População abrangida
Sociais	9	18 945
Desportivos	76	622 852
Culturais	31	5 443 587
Unidades de Saúde	74	4 110 845





# 3

A dimensão territorial das intervenções apoiadas pelo QREN

A análise da dimensão territorial das intervenções apoiadas pelo QREN procura espelhar 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.

Esta perspectiva introduz um nível acrescido de exigência na análise territorial da intervenção do QREN, que, partindo da repartição regional dos recursos e das intervenções, lhe associa outras abordagens, designadamente sobre a evolução dos instrumentos de carácter vincadamente territorial<sup>21</sup>, em linha com os novos paradigmas de política de desenvolvimento regional, que privilegiam as lógicas de alargamento da base de competitividade das economias nacionais, na expectativa de uma maior eficácia na concretização de objectivos de desenvolvimento equilibrado e harmonioso dos territórios que constituem o espaço nacional.

### 3.1 As assimetrias regionais e o desafio da convergência regional

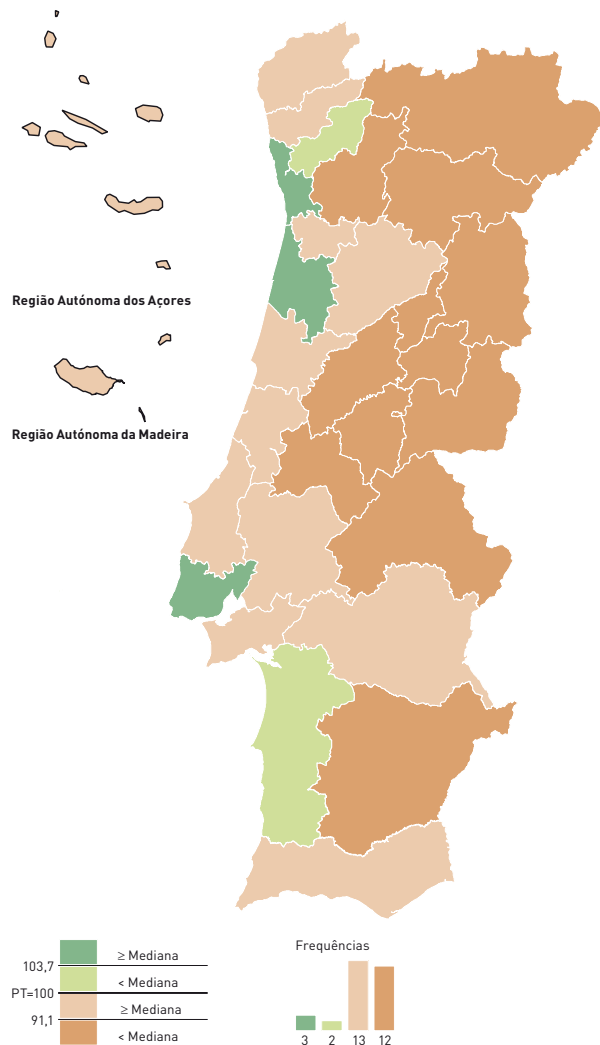
Em termos estruturais, Portugal apresenta uma organização territorial assimétrica marcada pela existência de duas Áreas Metropolitanas (AM) que, segundo dados de 2008, apesar de ocuparem apenas 2,1% da área do território continental, concentravam cerca 44% da sua população residente e representavam mais de 45% do PIB total português. Se a estas duas AM acrescentarmos as suas respectivas áreas de influência, ficamos com um território altamente contrastado.

Esta assimetria da distribuição territorial dos recursos físicos e humanos traduz-se em potenciais de crescimento económico e desafios para a coesão social que variam de região para região. Conjuntamente com outros indicadores de natureza económica e social, o recentemente desenvolvido **Índice Sintético de Desenvolvimento Regional (ISDR)**<sup>22</sup> tornou-se numa importante ferramenta para a análise deste tipo de assimetrias e da respectiva evolução.

21 Refira-se, a este propósito, a natureza complementar do ponto 4.10 relativo à Cooperação institucional e governação territorial, incluído no capítulo seguinte.

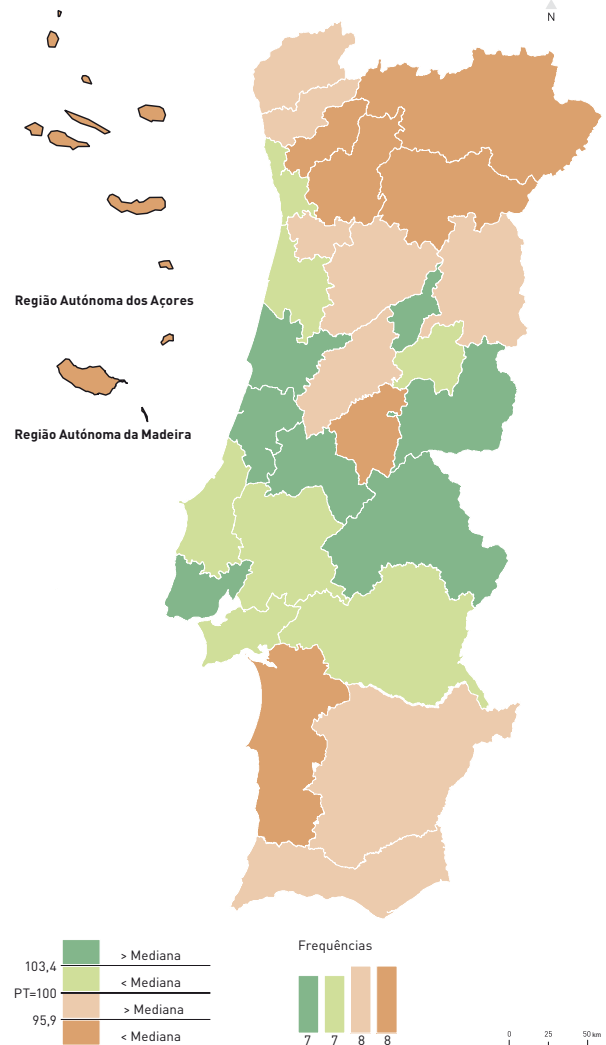
22 O ISDR é divulgado anualmente pelo Instituto Nacional de Estatística. O indicador é organizado em torno de três componentes do desenvolvimento – competitividade, coesão e qualidade ambiental – sendo o desempenho das regiões em cada uma das três componentes medido através da média aritmética simples de um conjunto de indicadores que reflectem as condições, os processos e os resultados relevantes em cada caso (que devem ser interpretados como pressão, estado e resposta no caso da componente ambiental). Tendo em conta os objectivos do presente relatório, a análise aqui apresentada centra-se apenas nas componentes competitividade e coesão social do ISDR.

Figura 31: Competitividade (Portugal = 100), NUTS III, 2007



Fonte: INE

Figura 32: Coesão (Portugal = 100), NUTS III, 2007



Fonte: INE

Da análise aos resultados da actualização do ISDR para o ano de 2007, Portugal continuava a caracterizar-se pela existência de fortes assimetrias regionais tanto na vertente da competitividade dos territórios como na da coesão social. Nestas duas vertentes observava-se, por um lado, uma dicotomia litoral/interior em termos de desempenho económico e, por outro lado, uma distinção entre uma zona central e as suas periferias norte, sul e R. A., em termos de coesão social. Assim, a um litoral mais competitivo, sobretudo ao redor das AM de Lisboa (extensão ao Alentejo Litoral) e do Porto (extensão ao Baixo Vouga e ao Ave), opunha-se um interior com baixos níveis de desempenho, seja do ponto de vista do potencial existente, da eficiência dos processos ou dos resultados. Nesta dicotomia litoral/interior, apenas o Alentejo Central e Dão-Lafões (com um valor da componente competitividade do ISDR superior às restantes regiões do interior) se distanciavam desta normalidade. De salientar que das 30 sub-regiões (NUTS III), apenas cinco apresentavam um desempenho superior à média nacional (Grande Lisboa, Baixo Vouga, Grande Porto, Alentejo Litoral e Ave).

Considerando os resultados obtidos ao nível da coesão, constata-se que as assimetrias regionais são menos acentuadas nesta componente. Esta situação é comprovada pelo número de sub-regiões com resultados superiores à média nacional: 14 (apenas cinco na componente competitividade), sendo que na coesão, como se referiu acima, o contraste resulta da comparação entre o centro alargado do território continental e as suas extremidades (regiões no extremo norte, sul e R. A.).

No ISDR de 2007, apenas três sub-regiões compatibilizavam competitividade com coesão, registando em ambos valores superiores à média nacional: Grande Lisboa, Baixo Vouga e Grande Porto. Relativamente a 2006, constata-se que a Península de Setúbal deixou de integrar este grupo em virtude da deterioração da sua componente competitividade. De 2006 para 2007 há, também, a destacar as sub-regiões do Alentejo Litoral e do Ave que passaram a ter um desempenho competitivo acima da média nacional. Regista-se ainda uma melhoria da componente da competitividade nas sub-regiões do Grande Porto (está agora acima da mediana das sub-regiões com desempenho superior à média nacional) e do Baixo Mondego e da R. A. dos Açores (*idem* mas nas sub-regiões com um nível de competitividade inferior à média). Pela negativa, para além da Península de Setúbal, referência o Médio Tejo. Relativamente à componente de coesão, das 30 sub-regiões NUTS III, apenas duas registaram significativas, embora mantendo-se abaixo da média nacional. Assim, enquanto o Baixo Alentejo evoluiu para um valor superior ao da mediana das sub-regiões com desempenho abaixo da média, o Pinhal Interior Sul evoluiu no sentido inverso. Apesar de um desempenho inferior à média nacional em ambas as componentes, as R. A. dos Açores e da Madeira apresentavam desempenhos mais satisfatórios na competitividade do que na coesão.

Sendo um indicador de síntese, o ISDR permite agregar um vasto conjunto de informação relevante para análise territorial, ordenando os diversos territórios, permitindo assim ultrapassar algumas das limitações dos indicadores tradicionais. No entanto, a sua utilização não dispensa a análise de outros indicadores, imprescindíveis para um melhor conhecimento de algumas das dinâmicas regionais, nomeadamente os indicadores de produto.

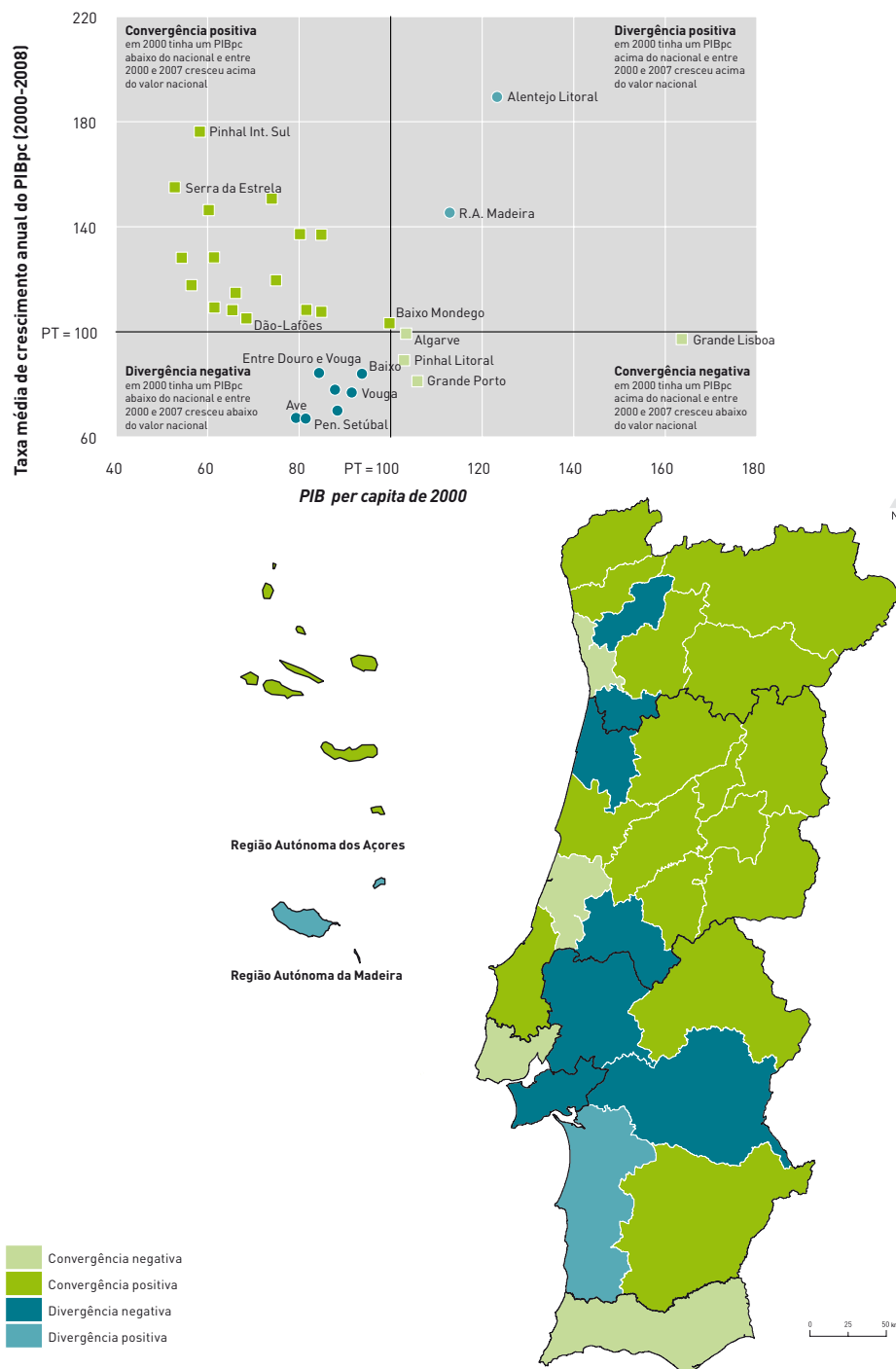
Como se pode observar nas figuras seguintes, o ano de 2008 ficou marcado pela estagnação do PIB nacional, resultado, sobretudo, da diminuição da procura externa líquida. Como seria expectável face a uma situação de crescimento global nulo, os diversos PIB regionais apresentaram uma evolução dual. Assim, enquanto as regiões do Continente (com excepção do Centro) registaram uma contracção do PIB, que variou entre -0,5% no Alentejo e -0,1% no Norte e em Lisboa, nas restantes regiões o PIB evoluiu positivamente, com crescimentos que oscilaram entre +0,5% no Centro e +2,3% na R. A. da Madeira.

Numa perspectiva temporal mais alargada<sup>23</sup>, verifica-se que entre 2000 e 2008 o PIB *per capita* português (a preços correntes) cresceu a uma taxa média anual de 3,8%. No início deste período, das 30 sub-regiões que compõem o território nacional, apenas seis (Grande Lisboa, Alentejo Litoral, R. A. da Madeira, Grande Porto, Algarve e Pinhal Litoral) apresentavam um nível de PIB *per capita* superior ao da média nacional (que se situava em 11 957 euros), embora em termos de população concentratessem cerca de 4,3 milhões de habitantes. No período considerado, destas seis sub-regiões, apenas duas (Alentejo Litoral e R. A. da Madeira) conseguiram taxas médias anuais de crescimento acima da média nacional, acentuando o diferencial para essa média e encontrando-se assim numa trajectória de divergência positiva. As restantes (Grande Lisboa, Grande Porto, Pinhal Litoral e Algarve) encontravam-se num processo de convergência negativa, ou seja, de aproximação à taxa média nacional, partindo de valores superiores. Das 24 sub-regiões com um

23 Na impossibilidade de se realizar uma análise regional completa de natureza conjuntural, optou-se por apresentar uma visão estrutural da evolução do produto regional. Uma análise desenvolvida deste tema pode ser encontrada em Departamento de Prospectiva e Planeamento (DPP) (2008), "Convergência Real das Regiões Portuguesas - Relatório Final", Lisboa.

PIB *per capita* inferior à média nacional em 2000, a maioria (17, correspondendo a 3,6 milhões de habitantes) experimentaram um processo de convergência positiva com taxas médias anuais de crescimento do PIB *per capita* superior à média nacional. Assim, entre 2000 e 2008, das sub-regiões que apresentavam um PIB *per capita* com um diferencial negativo face à média nacional, sete agravaram esse diferencial, estando deste modo em divergência negativa. De notar que, com exceção do Alentejo Central, as restantes seis localizavam-se nas AM de Lisboa e do Porto ou nas suas periferias (Península de Setúbal, Médio Tejo e Lezíria do Tejo e Entre Douro e Vouga, Ave e Baixo Vouga).

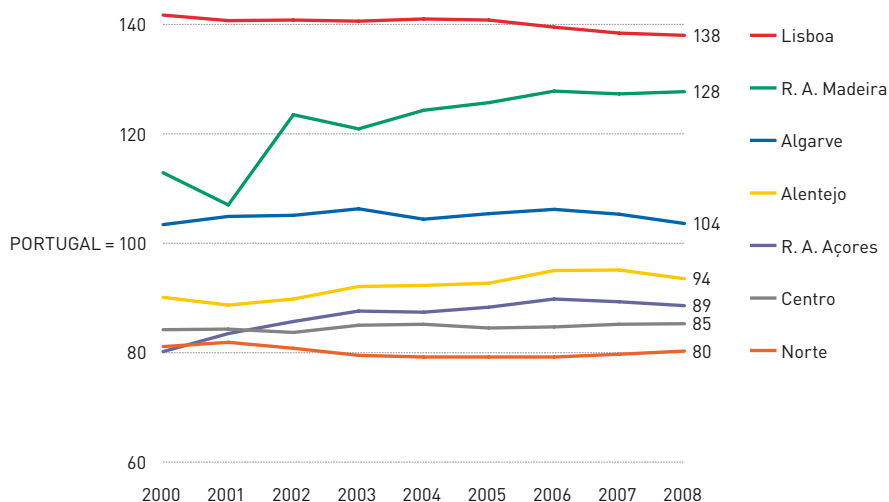
**Figura 33: PIB *per capita* em 2000 e taxa média de crescimento anual do PIB *per capita* 2000 – 2008 (a preços correntes)**



Fonte: INE

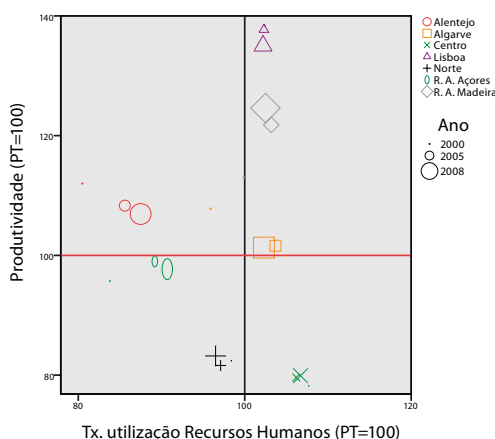
A análise da evolução do **PIB per capita** ao nível das regiões NUTS II sugere uma ligeira deterioração da posição relativa das regiões Norte e Lisboa, embora com dinâmicas distintas: divergência negativa, no caso da região Norte (determinada pelo desempenho negativo das sub-regiões do Grande Porto, do Ave e de Entre Douro e Vouga); convergência negativa no segundo caso, assistindo-se ao enfraquecimento da posição cimeira da região de Lisboa (determinado pela evolução negativa das sub-regiões da Grande Lisboa e, em particular, da Península de Setúbal). É também de destacar a melhoria de desempenho no PIB per capita das R. A. e, em menor grau, das regiões Centro e Alentejo.

**Figura 34: PIB per capita, 2000 – 2008**



Fonte: INE

**Figura 35: Evolução regional da produtividade e da taxa de utilização de recursos humanos, 2000, 2005 e 2008**



Fonte: INE

A decomposição do PIB per capita<sup>24</sup> permite compreender se a convergência se fez por melhor utilização da mão-de-obra e/ou se por maior utilização de mão-de-obra. A Figura anterior permite-nos

$$24 \text{ Decomposição do PIBpc} = \frac{\text{PIB}}{\text{População}} = \frac{\text{PIB}}{\text{Emprego}} \times \frac{\text{Emprego}}{\text{População}} = \text{Produtividade} \times \text{Taxa de utilização dos Recursos Humanos}$$

$$\text{sendo que o } \frac{\text{Emprego}}{\text{População}} = \frac{\text{Emprego}}{\text{Activos}} \times \frac{\text{Activos}}{\text{Pessoas em idade activa}} \times \frac{\text{Pessoas em idade activa}}{\text{População}}$$

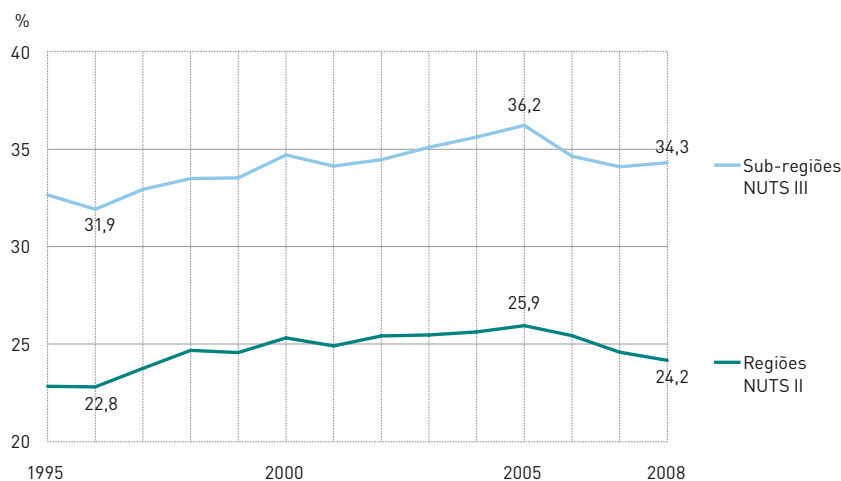
Um desenvolvimento desta metodologia para o caso português encontra-se em Augusto Mateus et al (2006), "Competitividade Territorial e a Coesão Económica e Social", Observatório do QCA III, Lisboa.



verificar, por exemplo, que todas as regiões com um nível de produtividade acima da média nacional em 2000 (Lisboa, Alentejo e Algarve), com excepção da R. A. da Madeira, experimentaram quedas no nível de produtividade regional. No entanto, todas elas apresentaram comportamentos distintos ao nível da taxa de utilização dos recursos humanos. Enquanto em Lisboa essa taxa se manteve nos dois períodos das observações, no Alentejo a queda da produtividade variou na razão inversa da utilização de recursos humanos. No Algarve a evolução das duas variáveis foi coincidente com a observada no Alentejo mas apenas no primeiro período, sendo que entre 2005 e 2008 a produtividade se manteve ao mesmo tempo que diminuía a taxa de utilização de recursos humanos. A R. A. da Madeira foi a única região que experimentou um aumento significativo do seu nível de produtividade tendo, simultaneamente, aumentado a utilização de recursos humanos. As regiões Norte e Centro mantêm-se francamente abaixo da média nacional em termos da sua produtividade, distinguindo-se entre si pela utilização dos recursos humanos disponíveis: inferior à média nacional no Norte e claramente superior no caso do Centro (apesar de uma ligeira diminuição em ambos os casos). Observa-se assim uma diminuição clara nos níveis de produtividade das regiões onde essa produtividade é mais alta, não compensada pelos fracos ganhos obtidos nas regiões com índices mais baixos de produtividade.

Em termos globais, a dispersão dos níveis regionais de PIB *per capita* registou uma tendência para o agravamento das disparidades no período entre 1996 e 2005, tendo em 2006 inflectido a sua trajectória. A recente convergência regional é parcialmente explicada pela convergência negativa da região de Lisboa, a par da convergência positiva do Alentejo e da R. A. dos Açores.

**Figura 36: Dispersão dos níveis do PIB *per capita* nas NUTS II e III, 1995 – 2008**



Fonte: INE

## 3.2 Dinâmicas de implementação do QREN e dos PO nas regiões

A aferição da **afecção regional dos recursos disponibilizados pelos fundos estruturais e FC** constitui 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 quer do tipo e intensidade dos constrangimentos com que se defrontam.

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>25</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.

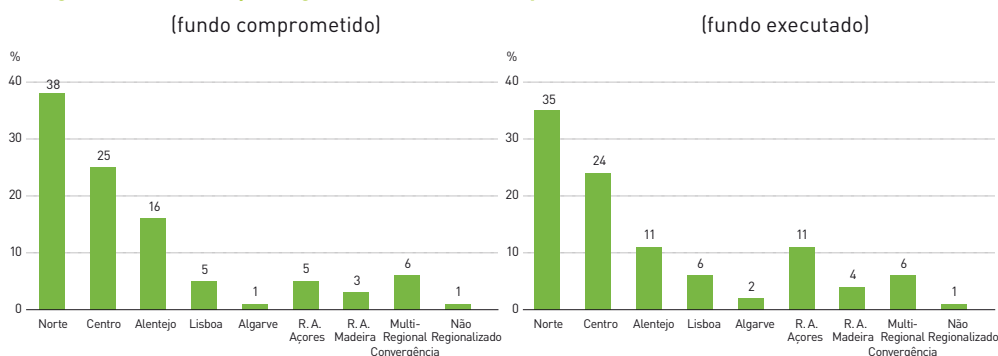
Como consequência directa da definição dos envelopes financeiros regionais da Política de Coesão, 90% dos fundos estruturais aprovados até final de 2009 concentraram-se nas regiões do objectivo Convergência (Norte, Centro, Alentejo e R. A. dos Açores). A proporção das restantes regiões assume uma expressão pouco significativa: Lisboa com 5%, R. A. da Madeira com 3% e Algarve com 1%. A análise das intensidades regionais de apoio inerente ao volume de aprovações registado até final de 2009 revela, igualmente, o reduzido valor das capitações de fundos aprovados nas regiões fora do objectivo Convergência.

Para além das aprovações cujo investimento é directamente imputável a cada uma das regiões do objectivo Convergência, há ainda investimento aprovado que não se encontra afecto exclusivamente a uma destas regiões, sendo, deste modo, classificado como multi-regional Convergência ou não regionalizado, representando, respectivamente, 6% e 1% do montante total aprovado até Dezembro de 2009.

Exemplos de tipologias de projectos classificados como multi-regional Convergência ou não regionalizado nos 3 PO temáticos, para além das operações associadas à Assistência Técnica dos próprios PO, são:

- no PO PH, as bolsas de doutoramento em instituições estrangeiras no âmbito da formação avançada (eixo 4) ou o programa de estágios internacionais de jovens quadros no âmbito do INOV Contacto (eixo 5);
- no PO FC, os projectos que abrangem duas ou mais regiões do objectivo Convergência no âmbito dos incentivos a empresas (eixos 1 e 2), do Sistema de Apoio à Modernização Administrativa (SAMA) (eixo 4) ou do sistema de apoio a acções colectivas (eixo 5); e
- no POVT, o projecto de equipamentos terminais de comunicação de tecnologia digital *Terrestrial Trunked Radio* (TETRA) do Sistema Integrado de Redes de Emergência e Segurança de Portugal (SIRESP).

**Figura 37: Distribuição regional dos fundos comprometidos e executados, até final de 2009**

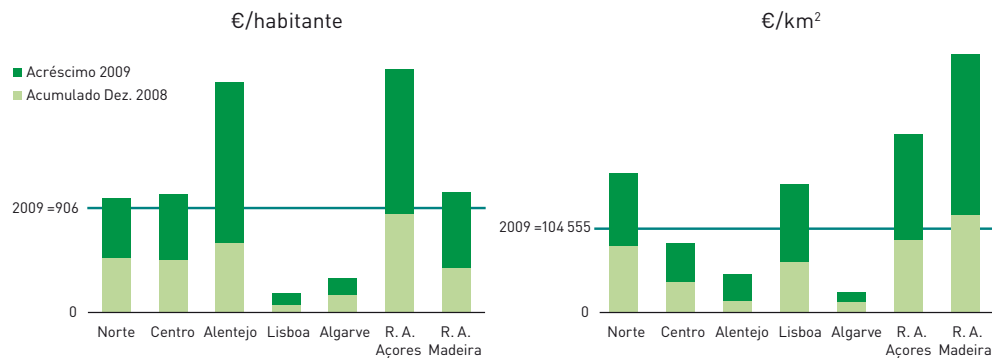


Fonte: Sistema de Monitorização QREN

25 Relembre-se que as perspectivas financeiras da UE determinam, no caso da Política de Coesão, envelopes financeiros definidos 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 (única região do objectivo Competitividade Regional e Emprego); Algarve (única região *Phasing-out* do objectivo Convergência); e Madeira (única região *Phasing-in* do objectivo Competitividade Regional e Emprego).

A R. A. dos 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 dimensão e configuração do arquipélago (e.g. transporte inter-ilhas e garantia de níveis de serviço à população independente da dimensão da procura).

**Figura 38: Intensidades de apoio inerentes aos fundos comprometidos, até final de 2009**



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

De entre as regiões do objectivo Convergência do Continente, o Alentejo continua a registar o maior volume de fundos aprovados *per capita*, o que deriva, sobretudo, da concentração de grandes projectos de investimento público (e.g. rede ferroviária de alta velocidade e empreendimento de fins múltiplos de Alqueva) numa região com baixa densidade populacional, tal como espelha a inversão de posições quando se analisa o rácio de aprovações por área.

A análise da **distribuição regional dos fundos comprometidos até final de 2009 de cada um dos PO temáticos** nas três regiões do objectivo Convergência do Continente permite concluir o seguinte:

- No PO PH verifica-se um peso mais expressivo da região Norte 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; o apoio ao Norte nestes 3 eixos é de 83,5%.
- Uma análise mais fina da territorialização do volume de aprovações do PO PH permite, ainda, observar uma preponderância relativa, na região Centro, das intervenções associadas à formação de jovens e adultos (eixos 1, 2 e 3, com 80% dos apoios), bem como a importância relativa na região Alentejo das intervenções no âmbito da Adaptabilidade e aprendizagem ao longo da vida (eixo 2) e das intervenções integradas no eixo 6 Cidadania, inclusão e desenvolvimento social.
- De destacar ainda, no PO PH, a representatividade das regiões Norte e Centro nas aprovações, concentrando 76,4% dos montantes aprovados neste programa até final de 2009; por sua vez, as regiões do objectivo Convergência representam 92,1% do total de aprovações.
- No PO FC, regista-se, também, uma proporção mais expressiva da região Norte, sobretudo por via de uma forte concentração de fundos no estímulo ao investimento por parte do tecido empresarial (eixo 2, com 56% dos apoios ao Norte), 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, que

derivam do eixo Administração Pública eficiente e de qualidade (eixo 4) e, em menor escala, dos incentivos concedidos às empresas (eixos 1 e 2).

- No PO VT o maior relevo no universo de operações apoiadas vai para a região Alentejo, concentrando-se nesta região 36% da comparticipação aprovada neste PO, o que deriva, no essencial, dos investimentos no projecto da rede ferroviária de alta velocidade Eixo Lisboa/Madrid: sub-troço Poceirão/Évora (sem este projecto, o peso da região Alentejo passaria para 17% do fundo aprovado no PO VT), dos investimentos avultados no domínio da rede de escolas com ensino secundário (eixo IX), bem como dos projectos do empreendimento de fins múltiplos de Alqueva (eixo VI).
- Segue-se a Região Norte, com 29% das aprovações no PO VT, onde são determinantes os investimentos do eixo II, nomeadamente, os GP de abastecimento e saneamento de águas do Vale do Ave e do sistema multimunicipal de abastecimento de água e saneamento de Trás-os-Montes e Alto Douro e, ainda, os investimentos no domínio dos equipamentos estruturantes do sistema urbano nacional (eixo IX), nomeadamente, os projectos da rede de escolas com ensino secundário e a requalificação/ ampliação de infra-estruturas universitárias (com 35% das aprovações na região Norte, no PO VT).
- Ainda no PO VT assumem especial preponderância, na região Centro (com 20% das aprovações), o Grande Projecto da ERSUC – Resíduos Sólidos Urbanos (RSU) do Centro (eixo VIII), os projectos no âmbito da rede de escolas com ensino secundário e das infra-estruturas universitárias, no domínio dos equipamentos estruturantes do sistema urbano nacional (eixo IX).
- 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 surgem como relativamente mais relevantes na região de Lisboa, enquanto os investimentos associados à requalificação da rede de escolas e à valorização de RSU foram responsáveis por uma parte importante dos projectos do PO VT aprovados na região Norte e na região Centro, respectivamente. De salientar, ainda, a importância dos investimentos na rede escolar igualmente nas outras duas regiões do objectivo Convergência.

**Quadro 16: Distribuição regional dos fundos comprometidos por PO Temático, até final de 2009**

Regiões	Total dos PO Temáticos	PO PH	PO FC	PO VT
Portugal (total em M€)	6 518	3 063	1 653	1 802
	%	%	%	%
Norte	39	47	34	29
Centro	27	30	28	20
Alentejo	19	11	16	36
Lisboa	4	4	0	9
Algarve	1	3	0	0
R. A. Açores	1	n.a.	n.a.	3
R. A. Madeira	1	n.a.	n.a.	2
Multi-Regional Convergência	8	4	22	1
Não Regionalizável	1	1	0	1

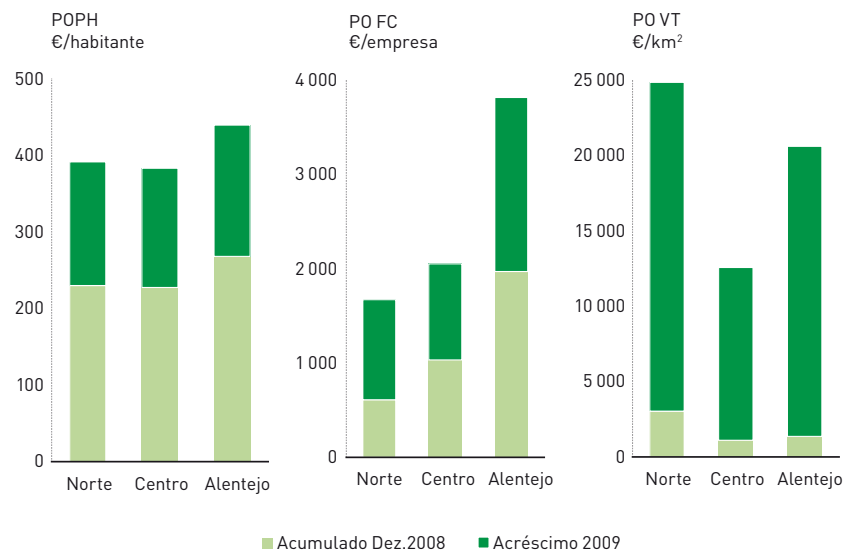
Fonte: Sistema de Monitorização QREN

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

- As intensidades de apoio regional do PO PH não registam diferenças significativas entre as três regiões (entre os 383 €/habitante no Centro e os 439 €/habitante no Alentejo).

- O Alentejo surge com uma intensidade de apoio no âmbito do PO FC significativamente superior à das restantes regiões, o que decorre, por um lado, da aprovação de alguns GP de investimento de inovação produtiva numa região com fraca densidade empresarial e, por outro lado, do facto do tecido produtivo desta região ser marcado por empresas de maior dimensão do que nas outras duas regiões.
- A região Norte surge com o valor mais elevado na relativização dos apoios aprovados do PO VT pela área da região, logo seguida do Alentejo, que regista um forte acréscimo em 2009 (face a 2008), explicado pela aprovação do troço Poceirão - Évora da rede de alta velocidade.

**Figura 39: Intensidades de apoio nas regiões do objectivo Convergência do Continente inerentes aos fundos comprometidos nos PO temáticos, até final de 2009**

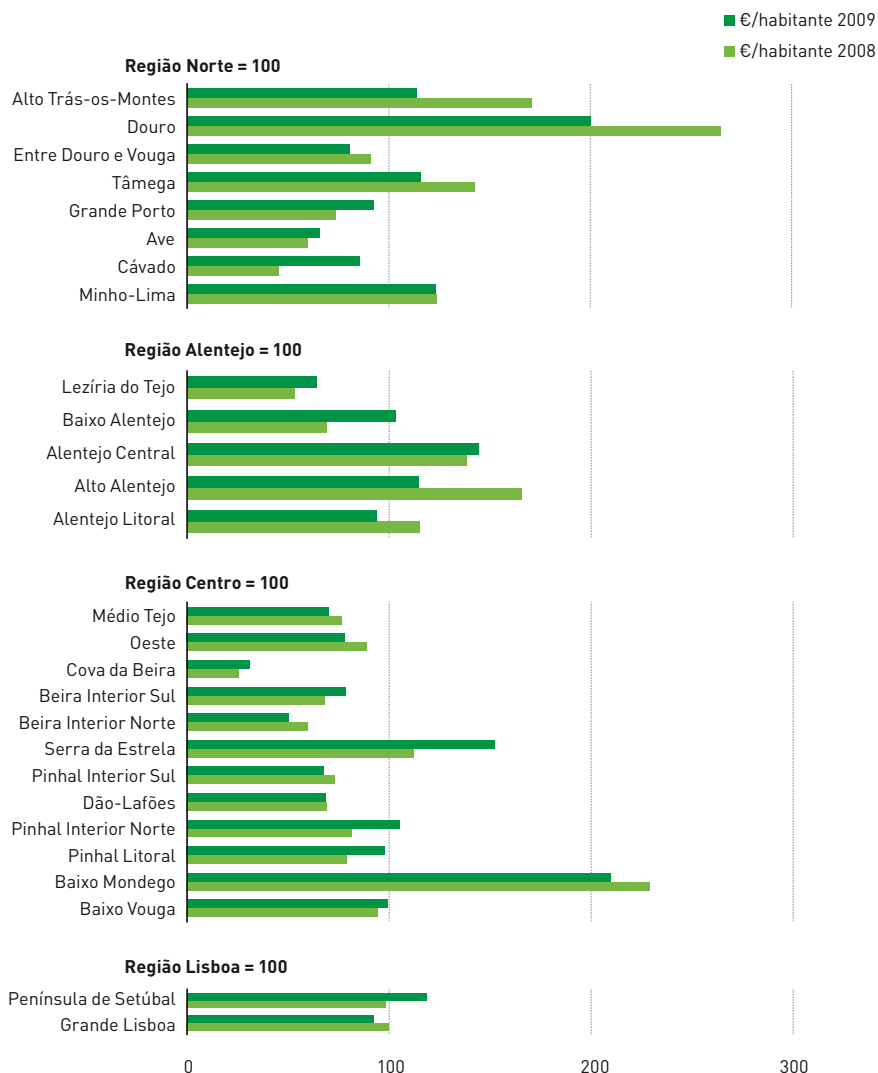


Fonte: Sistema de Monitorização QREN

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 conclusões muito semelhantes, aliás, às apresentadas no relatório do ano de 2008 e que traduzem 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, mantendo-se a sub-região Douro com maior nível de apoio *per capita*.
- Na sub-região do Baixo Mondego, na região Centro, fruto essencialmente do peso de um projecto de cariz regional, localizado em Coimbra (Novo Hospital Pediátrico); nas restantes sub-regiões domina uma certa uniformidade, pese embora os valores extremos de intensidade de apoio na Cova da Beira (com o menor valor de intensidade) e na Serra da Estrela (segunda maior intensidade de apoio da região) – duas regiões contíguas e entre as que detêm menor PIB *per capita* na região Centro.
- Nas sub-regiões da região Alentejo com menor PIB *per capita* – Alentejo Central e Alto Alentejo; nas restantes regiões domina, igualmente, uma certa uniformidade de apoios.
- Por último, na região Lisboa, na sub-região com menor PIB *per capita* – Península de Setúbal.

**Figura 40: Intensidades regionais (NUTS III) de apoio inerentes aos fundos comprometidos no âmbito dos PO regionais do Continente, até final de 2009**



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

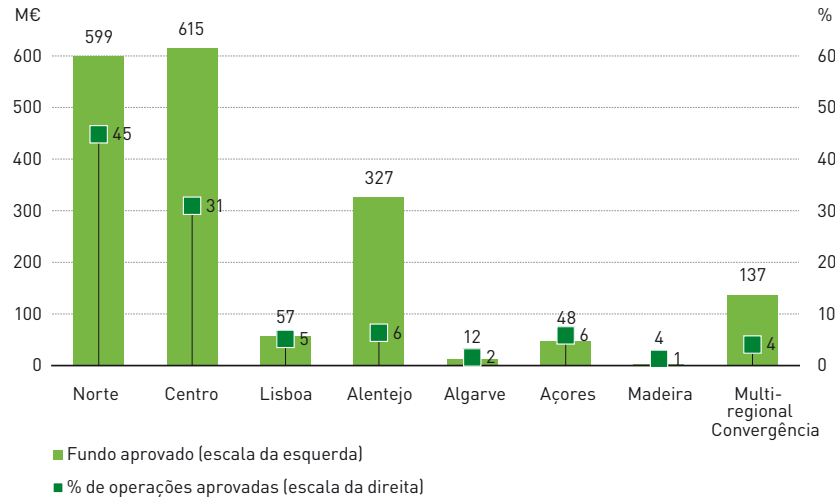
As duas grandes áreas de intervenção no âmbito do QREN, com níveis de compromisso e execução mais elevadas até ao momento – os apoios directos a empresas (SI e FINOVA) e a formação e qualificação de jovens e adultos, apoiada pelo PO PH, merecem destaque nesta análise da distribuição territorial.

Os **apoios directos a empresas no âmbito dos SI**, até final de Dezembro de 2009, abrangeram 3 773 operações, totalizando apoios no valor de 1 800 M€, alavancando um investimento superior a 6 mil M€.

Estes apoios concentraram-se nas regiões do objectivo Convergência, com 3 470 operações aprovadas (92% do total) correspondendo a 1 726 M€ de apoios (96%), destacando-se a região Norte, com 45% das operações aprovadas e 600 M€ de apoios.



**Figura 41: Distribuição regional (NUTS II) das operações aprovadas nos SI, até final de 2009**

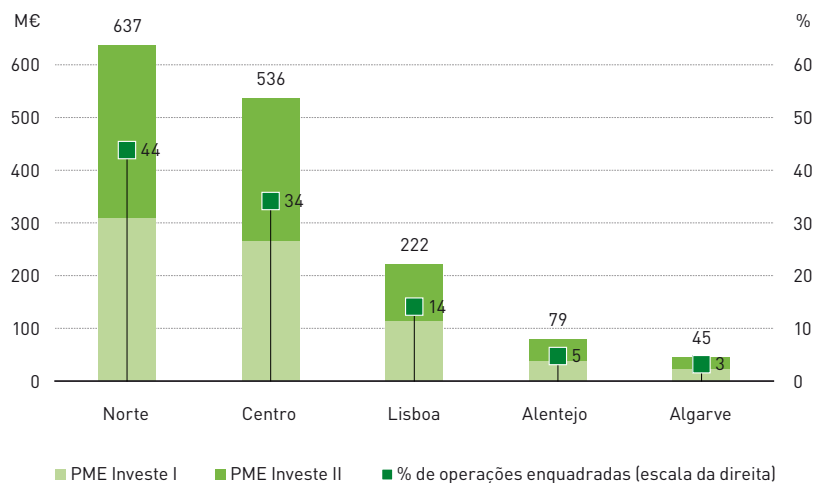


Fonte: Sistema de Monitorização QREN

No âmbito do **FINOVA** foram disponibilizadas, até ao final de 2009, duas linhas de crédito para apoio ao financiamento de PME, financiadas pelo QREN – PME Investe I e II –, as quais se revelaram de grande eficácia e oportunidade enquanto instrumento de injeção de liquidez nas empresas, sendo os seus resultados expressivos:

- A PME Investe I (lançada em Julho de 2008 e já encerrada) abrangeu 1 186 operações, totalizando apoios no valor de 753 M€.
- A PME Investe II (lançada em Outubro de 2008) permitiu a concretização de 3 214 operações, no valor de 767 M€ (informação actualizada a Julho de 2010, líquida das operações enquadradas que entretanto desistiram).

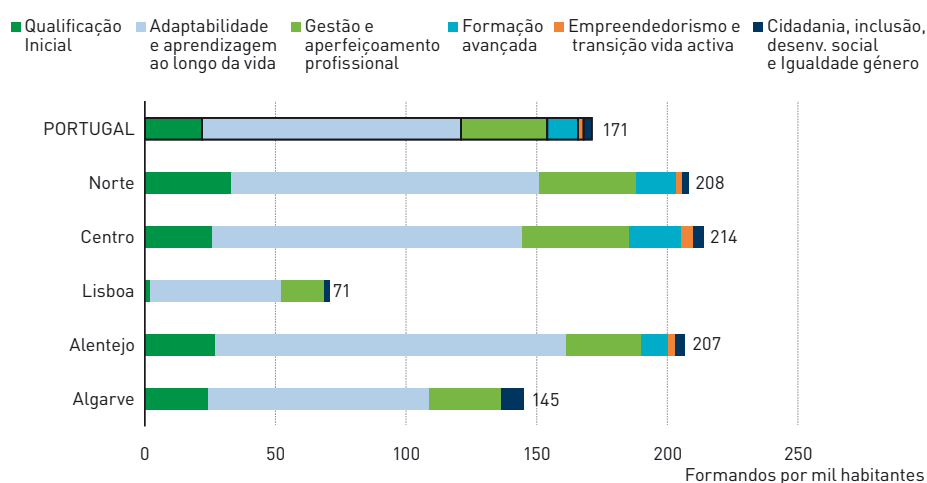
**Figura 42: Distribuição regional por NUTS II das operações enquadradas nas PME Investe I e II, até final de 2009**



Fonte: PME Investimentos

O PO PH, para além de ser o PO Temático com maior dotação de fundo, continuou a assumir, no ano de 2009 (valores acumulados 2007-2009), uma particular relevância no âmbito da globalidade dos PO do QREN, em virtude de ter sido o Programa responsável por cerca de 32% do fundo comprometido e 57% do fundo executado. Esta relevância e, em particular, o facto de já apresentar um montante assinalável de execução, superior a 22% da dotação de fundo programada, justificam uma análise regional quer ao nível de NUTS II, quer mais fina, ao nível de NUTS III, da intensidade dos apoios, neste caso aferida com base no número de formandos abrangidos por mil habitantes.

**Figura 43: Intensidades regionais (NUTS II) de apoio inerentes aos fundos executados no âmbito do PO PH, por eixo prioritário, até final de 2009**



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

No conjunto das três regiões do objectivo Convergência, o número de formandos abrangidos por mil habitantes, no período 2007-2009, apresenta-se muito semelhante nestas três regiões, sendo a região Centro que concentra o maior número de formandos abrangidos; de destacar, pela sua relevância, os apoios concedidos no âmbito do eixo 2 (relativo à aprendizagem ao longo da vida) em todas as regiões.

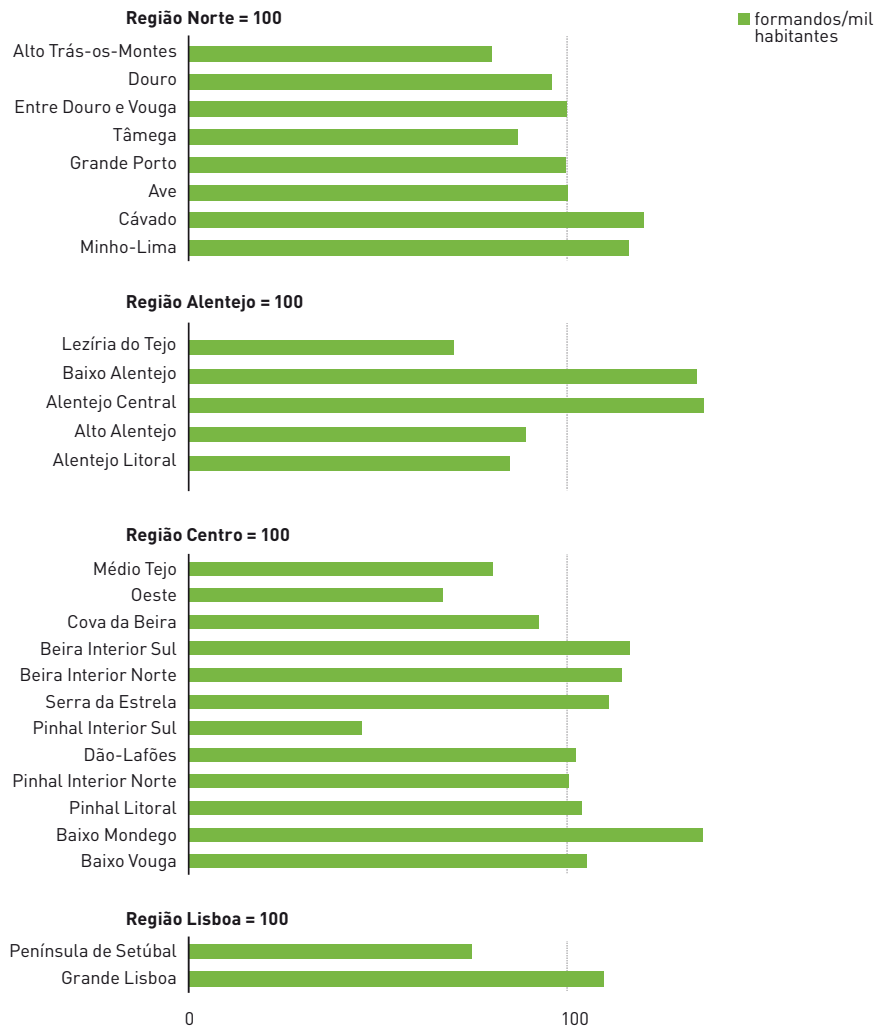
Analisando as acções de formação realizadas no ano de 2009 e a sua repartição pelas sub-regiões NUTS III, é no Centro que se encontra a maioria das sub-regiões NUTS III com intensidade de apoios superiores à média regional. De salientar o Baixo Mondego, com 135,9, e três sub-regiões contíguas do interior: Beira Interior Sul (116,8); Beira Interior Norte (114,6); e Serra da Estrela (111,0).

No Norte destacam-se o Cávado (120,2) e o Minho Lima (116,5), sendo as intensidades dos apoios nesta região pouco variáveis entre as sub-regiões.

À semelhança do que já se verificou em 2008, as sub-regiões limítrofes da região Lisboa continuam entre aquelas cuja intensidade de apoio, no que respeita ao número de formandos por mil habitantes, em 2009, é mais baixa: o Oeste (da região Centro), a Lezíria do Tejo (da região Alentejo), e a Península de Setúbal (da região Lisboa) apresentam valores de 67, 69 e 74, respectivamente. No entanto, a sub-região cuja intensidade de apoios foi menor no ano de 2009 é o Pinhal Interior Sul, com 45,7.

A captação da região Alentejo (60) é fortemente influenciada pela já mencionada baixa captação da sub-região Lezíria do Tejo, sendo que nesta região apenas as sub-regiões do Baixo Alentejo e Alentejo Central apresentam valores superiores à média regional.

**Figura 44: Intensidades regionais (NUTS III) de apoio inerentes aos fundos executados no âmbito do PO PH, no ano de 2009**



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

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

Um dos aspectos associados à incidência territorial das intervenções cujo desempenho é monitorizado é o do chamado efeitos de difusão ou *spill-over effects*.

Dada a excepcionalidade desta regra – que visa assegurar a elegibilidade a programas de regiões do objectivo Convergência, de determinadas operações realizadas fora dessas regiões, desde que se considerem especialmente relevantes e os seus efeitos se repercutam nas regiões do objectivo Convergência –, foram assegurados, desde o início de implementação do QREN, múltiplos mecanismos de monitorização dos seus efeitos:

- (i) O sistema de monitorização do QREN disponibiliza periodicamente ao público em geral (designadamente através do *website* do QREN), os Boletins Informativos do QREN que, desde Outubro de 2008, e numa base trimestral, têm apresentado informação específica que quantifica as operações aprovadas ao abrigo da regra de *spill-over*, na observância do princípio da transparência.
- (ii) A Autoridade de Gestão do PO FC tem elaborado relatórios periódicos apresentados à Comissão de Acompanhamento e à CE, inseridos nos Relatórios de Execução anuais do programa, no âmbito de um sistema de monitorização específico.
- (iii) Por sua vez, a Autoridade de Gestão do PO PH disponibiliza nos Relatórios de Execução anuais do programa informação detalhada sobre as operações aprovadas.
- (iv) Periodicamente são publicitadas, nos *websites* dos respectivos programas, as listas de projectos aprovados, com identificação dos projectos localizados na região NUTS II de Lisboa, sobre os quais recai a aplicação desta regra de excepção.

Estão identificadas no QREN, no PO FC e no PO PH as tipologias de intervenção abrangidas por esta excepção, bem como a metodologia específica para determinação da elegibilidade das despesas nos casos excepcionados, em função da natureza das operações e do efeito positivo que provocam em regiões distintas daquelas em que se realiza o investimento.

As operações aprovadas ao abrigo desta regra integram-se nas seguintes tipologias de intervenção: (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); e (iii) Formações estratégicas para a gestão e inovação na Administração Pública (eixo 3 do PO PH).

Nesta última tipologia (relativa à Administração Pública do eixo 3 do PO PH) de realçar que o efeito de difusão impacta exclusivamente na formação no âmbito da Administração Pública Central, uma vez que a referida tipologia apoia igualmente candidaturas dirigidas à formação para activos da Administração Pública Local, do sector da saúde e da educação, às quais não é aplicada esta regra de excepção.

De acordo com os dados relativos a 31 de Dezembro de 2009, a despesa aprovada ao abrigo do efeito de difusão corresponde a 148,39 M€ de fundos, assim distribuídos:

- (i) 6,27 M€ de FEDER, previsto em 32 projectos da tipologia Apoios a consórcios de I&DT entre empresas e entidades do SCTN, do PO FC, nos quais a regra de excepção se aplicou, com um investimento elegível de 35,4 M€, do qual 8,55 M€ corresponde a investimento elegível ao abrigo do efeito *spill-over*, ou seja, 6% do investimento elegível e 7,6% do fundo apoiado no âmbito do SI I&DT – Projectos em Co-Promoção no final de 2009. Pode concluir-se que a aplicação deste mecanismo tem assumido um carácter essencialmente de excepção e marginal no quadro dos apoios concedidos no âmbito do SI I&DT.
- (ii) 136,47 M€ de FEDER, previsto em 123 projectos da tipologia SAMA, do PO FC, nos quais esta regra se aplicou, com um investimento elegível de 194,9 M€ ao abrigo do efeito *spill-over*, ou seja, 56,8% do investimento elegível e 76,9% do fundo apoiado no âmbito do SAMA.
- (iii) 5,64 M€ de FSE, previsto em 58 projectos da tipologia Formações estratégicas para a gestão e inovação na Administração Pública, do PO PH, nos quais se aplicou esta regra de excepção, com um investimento elegível de 7,13 M€ ao abrigo do efeito *spill-over*, ou seja, 68,5% do investimento elegível e 76,3% do fundo apoiado nesta tipologia. A grande concentração de serviços da Administração Pública na região de Lisboa conduz a que aqui se concentre parte significativa dos projectos a realizar, sendo, neste caso, particularmente desequilibrada a relação territorial entre a localização dos projectos e a produção dos seus efeitos.

Estes dados permitem evidenciar não só o valor globalmente muito reduzido do compromisso associado ao efeito de difusão, cuja utilização permanece limitada e com um carácter de excepcionalidade, mas também a desproporção existente no recurso a este mecanismo entre as diversas tipologias previstas. Até ao final de 2009, as operações aprovadas ao abrigo deste mecanismo representavam, no PO FC, 4% do investimento elegível total do programa, 4,6% da dotação de fundo programada e 8,6% da dotação de fundo aprovada e, no PO PH, 0,1% da dotação de fundo programada e 0,2% da dotação de fundo aprovada.

**Quadro 17: Aplicação da regra dos efeitos de difusão (*spill-over effects*) nas aprovações do PO FC e do PO PH, até final de 2009**

	Candidaturas aprovadas TOTAL	Investimento Elegível TOTAL	Fundo TOTAL	Candidaturas aprovadas <i>Spill over</i>	Investimento elegível <i>Spill over</i>	Fundo <i>Spill over</i>	% Fundo <i>Spill over</i>
	Nº	Mil €	Mil €	Nº	Mil €	Mil €	%
<b>Total QREN</b>	<b>20 474</b>	<b>16 636 792</b>	<b>9 642 775</b>	<b>213</b>	<b>210 651</b>	<b>148 392</b>	<b>1,5</b>
<b>PO Factores de Competitividade - TOTAL</b>	<b>2 052</b>	<b>4 742 482</b>	<b>1 653 016</b>	<b>155</b>	<b>203 512</b>	<b>142 746</b>	<b>8,6</b>
1. <i>Spill over effects</i> (PO FC)				155	203 512	142 746	
Eixo 1 - I&DT - Apoio a consórcios	132	142 265	82 056	32	8 551	6 273	7,6
Eixo 4 - SAMA	140	343 153	177 504	123	194 961	136 473	76,9
2. Outros instrumentos	1 780	4 257 064	1 393 455	0	0	0	
<b>PO Potencial Humano - TOTAL</b>	<b>12 793</b>	<b>4 634 069</b>	<b>3 062 789</b>	<b>58</b>	<b>7 139</b>	<b>5 646</b>	<b>0,2</b>
1. <i>Spill over effects</i> (PO PH)				58	7 139	5 646	
Eixo 9.3.3 - Qualificação dos Profissionais da APC	58	10 422	7 398	58	7 139	5 646	76,3
2. Outros instrumentos	12 735	4 623 647	3 055 390	0	0	0	

### 3.3 Dinâmicas de implementação das intervenções de base territorial

O ritmo de implementação, até ao final de 2009, quer das subvenções globais estabelecidas com as associações de municípios – Comunidades Inter-Municipais (CIM) e Área Metropolitana do Porto (AMP) – em Dezembro de 2008, quer das Estratégias de Eficiência Colectiva (EEC) de base territorial reconhecidas em Julho de 2009, ainda não permite colher todas as vantagens destes instrumentos em matéria de territorialização das intervenções (e.g. maior participação dos actores locais e regionais na aplicação das políticas num quadro de coerência a nível nacional e apoio pelo QREN, de uma forma integrada, à concretização de estratégias de desenvolvimento de cariz territorial), mantendo-se válidas as referências sobre esta matéria incluídas no Relatório do QREN de 2008:

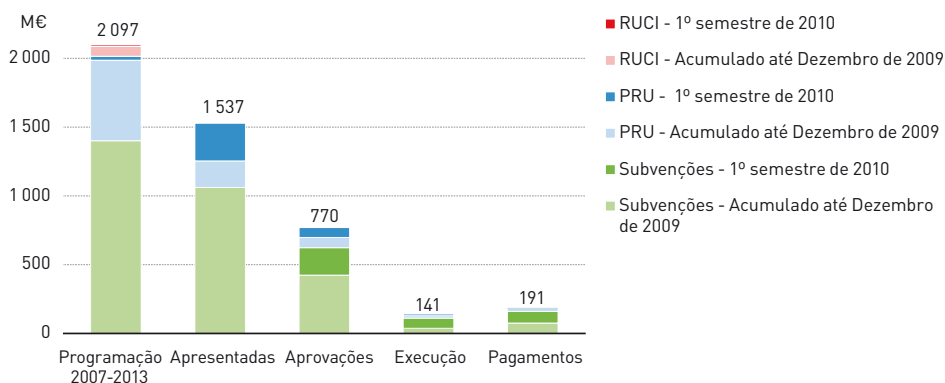
*A relevância de tais vantagens não deve contudo impedir a ponderação regular de factores de aperfeiçoamento nas mesmas, nomeadamente nas seguintes vertentes: metodologias de quantificação da valia regional dos projectos de empresas candidatos aos sistemas de incentivos; processo de acompanhamento da fase de concretização dos projectos integrados nos programas de acção das EEC aprovadas, procurando solucionar potenciais estrangimentos que possam surgir; aproveitamento de potenciais inexplorados dos processos e dos resultados da construção dos Programas Territoriais de Desenvolvimento das Associações de Municípios; e, 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.*

É de assinalar que a referida monitorização de proximidade da capacitação institucional das associações de municípios produziu efeitos, nomeadamente, com a adopção, em 9 de Março de 2010, do Memorando entre o Ministério da Economia, Inovação e Desenvolvimento e a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) no sentido da implementação de um conjunto de medidas que visam acelerar a execução de projectos de iniciativa municipal no QREN e reforçar o reconhecimento dos municípios, enquanto parceiros estratégicos das políticas públicas de desenvolvimento.

Quanto aos instrumentos da Política de Cidades POLIS XXI – Parcerias para a Regeneração Urbana (PRU) e Redes Urbanas para a Competitividade e a Inovação (RUCI) – fazem parte deste conjunto de intervenções de base territorial, integrando-se no âmbito das EEC. De facto, no domínio das Acções de Regeneração e Desenvolvimento Urbano (ARDU), são implementadas 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 realocização de actividades.

Apesar do empenho demonstrado pelos diversos actores envolvidos no lançamento destas iniciativas, não foi ainda em 2009 que estes instrumentos entraram no que se poderia designar por velocidade de cruzeiro. No gráfico seguinte pode observar-se que, embora a programação tenha sido maioritariamente contratada em 2008/2009 e que nesse período se tenha assistido à submissão de um volume considerável de candidaturas, as dinâmicas de aprovação e de execução mantiveram níveis abaixo do que seria expectável, apenas se verificando alguma recuperação já no 1º semestre de 2010. Assim, até final de Junho de 2010, os montantes FEDER envolvidos nestes três instrumentos aproximavam-se de 2,1 mil M€ e destes, mais de 1,5 mil M€ tinham sido submetidos sob a forma de candidaturas. No entanto, os montantes aprovados e validados não ultrapassavam os 770 M€ e os 141 M€, respectivamente.

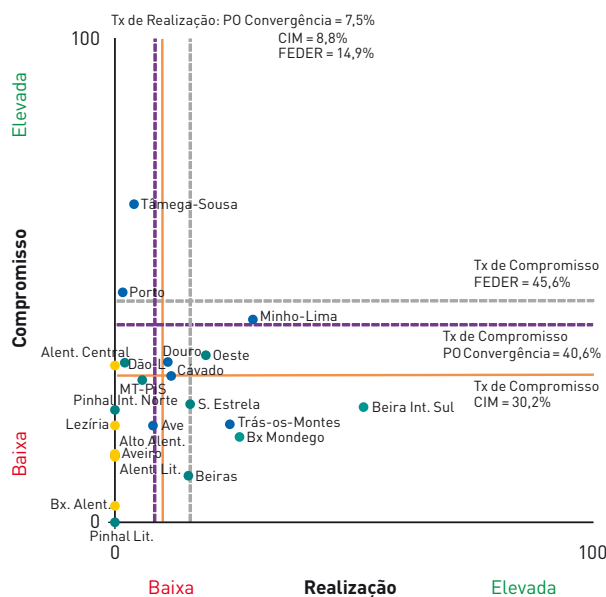
**Figura 45: CIM/AMP – FEDER envolvido nos instrumentos de contratualização, de PRU e de RUCI (Programado, submetido, comprometido, executado e pago), até final de Junho de 2010**



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

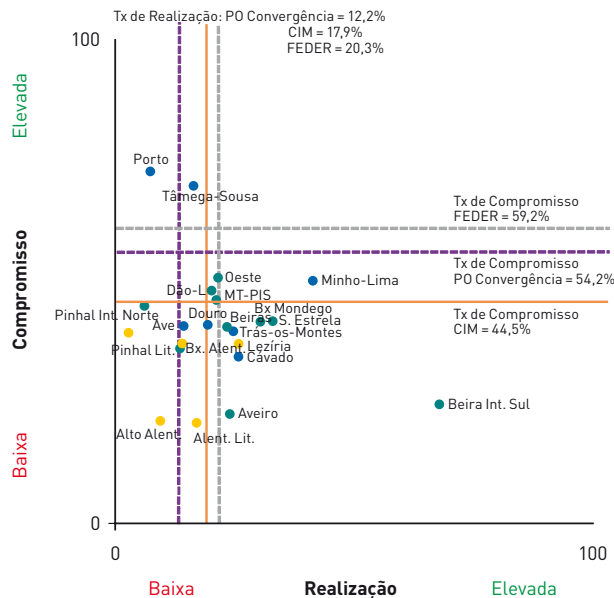
Relativamente à contratualização com as associações de municípios, constata-se que até final de 2009 se verificavam, em termos globais, baixas taxas de compromisso (30,2%) e de realização (8,8%), embora se apresentassem situações bastante desiguais entre as diversas associações, conforme se pode ver pela dispersão observável nas figuras seguintes. Entretanto, ao longo do 1º semestre de 2010 verificou-se alguma evolução tanto no desempenho global das associações de municípios, como em termos individuais, tendo as suas taxas médias de compromisso e de realização atingido 44,5% e 17,9%, respectivamente. De salientar que, embora encontrando-se abaixo das taxas de compromisso do fundo FEDER e dos PO regionais do objectivo Convergência em ambos os períodos, as CIM/AMP apresentaram uma taxa de realização média superior à dos PO regionais do objectivo Convergência, tendo este diferencial aumentado no 1º trimestre de 2010.

**Figura 46: Níveis de compromisso e de realização das subvenções globais com as associações de municípios, no final de Dezembro de 2009**



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

**Figura 47: Níveis de compromisso e de realização das subvenções globais com as associações de municípios, no final de Junho de 2010**



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Em termos globais, constata-se que, no âmbito das subvenções contratadas com as associações de municípios, foram apresentadas, até final de Junho de 2010, 1 235 candidaturas com um montante de fundo solicitado de, aproximadamente, 1 062 M€. Até à mesma data, tinham sido aprovadas 827 candidaturas correspondendo a 623 M€ de fundo. Destes, cerca de 423 M€ referem-se a aprovações no ano de 2009. No entanto, a despesa validada (fundo) não foi além dos 112 M€, correspondendo a uma taxa de execução de 8%.

No que diz respeito às ARDU, verifica-se que ao longo do ano de 2009 foram contratados um total de 170 Programas de Acção (PA) de PRU, dos quais 69 eram relativos a Grandes Centros e 101 a Pequenos Centros. Estes PA originaram um compromisso FEDER no valor de 466 M€ (324 M€ para Grandes Centros e 141 M€ para Pequenos Centros). Os PA contratados integravam um número indicativo de 1 241 projectos. A estes números devem-se acrescentar ainda outros 24 PA contratados em 2008 a que correspondiam um número indicativo de 359 projectos e um montante FEDER comprometido de 118 M€. Relativamente às RUCI, foram contratados 14 Programas Estratégicos (PE) que correspondem a um montante de fundo FEDER comprometido de cerca de 71,3 M€.

No entanto, considerando os dados reportados até final do mês de Junho de 2010, existe um considerável desfasamento entre o montante de fundo FEDER comprometido ao nível de PA e/ou PE e os valores de co-financiamento FEDER aprovados em sede de candidatura de projectos aos PO regionais e a sua respectiva execução. Assim, no que diz respeito ao total das PRU, dos 614 M€ de fundo FEDER em sede de PA (464 M€ referentes a Grandes Centros e 150 M€ a Pequenos Centros – a que corresponde um número indicativo de 1 741 projectos) cerca de 76% já havia sido submetido para aprovação em sede de candidatura. No entanto, apenas 146 M€ haviam sido aprovados<sup>26</sup> e 127 M€ contratados (31,2% e 27,1% do submetido, respectivamente). Se atender-

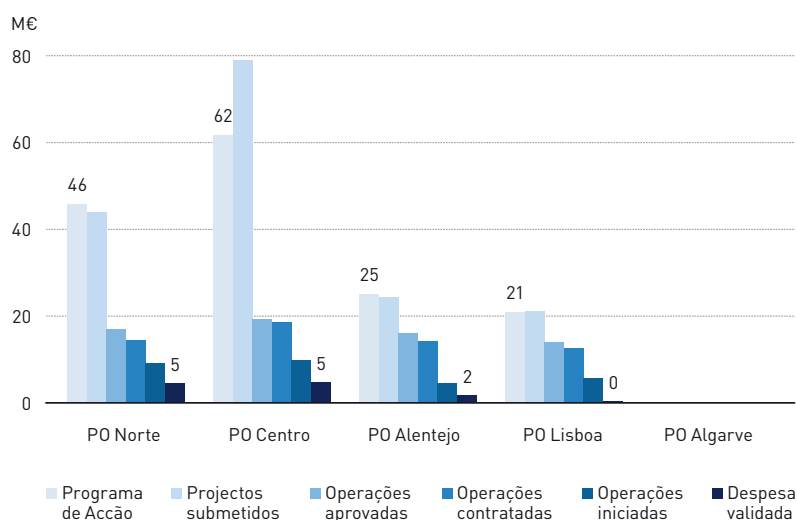
<sup>26</sup> Sendo os dados reportados a final de Junho de 2010, deve-se ter em atenção que, dos 1 029 projectos submetidos relativos a PRU, 348 (com um montante de fundo solicitado de 187 M€) foram submetidos durante os meses de Maio e Junho de 2010.



mos à taxa de execução (despesa validada/fundo aprovado), observa-se que a mesma se queda pelos 19,9%.

Restringindo a análise às PRU/Grandes Centros, parece haver alguma evidência de que os promotores calendarizam a submissão dos seus projectos tendo em atenção o prazo regulamentar de 12 meses disponível entre a contratação do PA e a submissão dos projectos que constam desse PA. As figuras seguintes mostram o desfaseamento existente entre os PA contratados há mais de 12 meses, em que o volume de fundo submetido iguala ou ultrapassa o contratado em PA, e os PA contratados há menos de 12 meses, nos quais os volumes de fundo submetido são substancialmente inferiores aos contratados em PA.

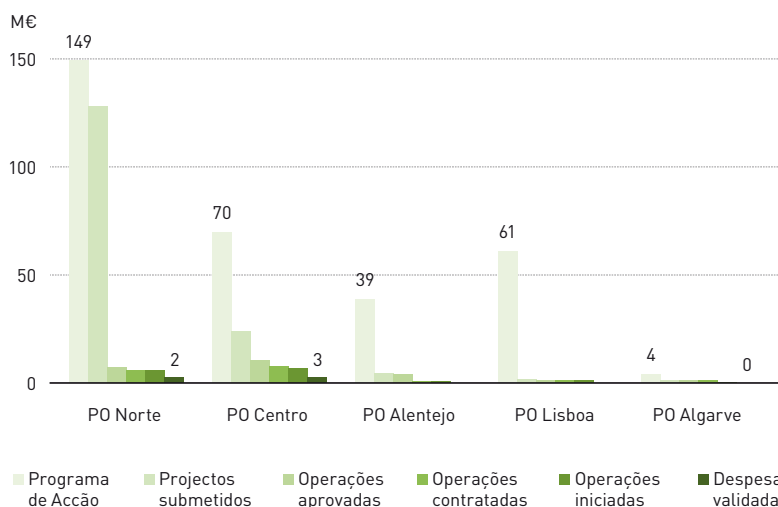
**Figura 48: PRU (Grandes Centros) com PA contratados há mais de 1 ano\***



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

[\*] Data de referência: final de Junho de 2010

**Figura 49: PRU (Grandes Centros) com PA contratados há menos de 1 ano ou em fase de contratação\***



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

[\*] Data de referência: final de Junho de 2010

Em relação às RUCI, apesar do número de PE aprovados e dos montantes FEDER comprometidos serem consideravelmente inferiores aos das PRU, a situação era ainda mais delicada, uma vez que nenhum projecto havia sido submetido a concurso até ao final de 2009. Entretanto, no 1º semestre de 2010, foram submetidas 23 candidaturas com uma solicitação total de 6,9 M€ de fundo FEDER. Destes, apenas um projecto foi aprovado (no PO Algarve) com um valor de co-financiamento FEDER de 270 mil €.



# 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 marca, de forma clara, a 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, consequentemente, 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.*

Com base na informação recolhida até ao momento no quadro do sistema de acompanhamento, o presente relatório apresenta uma visão de síntese sobre o contributo das intervenções financiadas pelos fundos estruturais e de coesão para o período 2007-2013 para combater os principais constrangimentos do país. São, ainda, apresentados os primeiros resultados obtidos em sede de avaliação e de outros estudos relevantes no âmbito das diversas áreas em que o QREN intervém.

É importante reconhecer que uma abordagem focalizada nos constrangimentos tem a vantagem de centrar o essencial da observação e da reflexão estratégica nos aspectos com maior efeito nos desígnios de desenvolvimento do país, num contexto de uma intervenção de largo espectro, sectorialmente muito diversificada e com envolvimento de um vasto leque 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. A figura seguinte ilustra a metodologia de monitorização estratégica adoptada, que está na base da análise que se apresenta no âmbito deste capítulo<sup>27</sup>.

Os domínios de observação estratégica contemplados neste capítulo não esgotam a análise do conjunto dos constrangimentos identificados no quadro do processo de monitorização estratégica do QREN. Na selecção desses domínios de monitorização pesaram diversos factores: 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 que enquadram as 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 as prioridades estratégicas do QREN<sup>28</sup>.

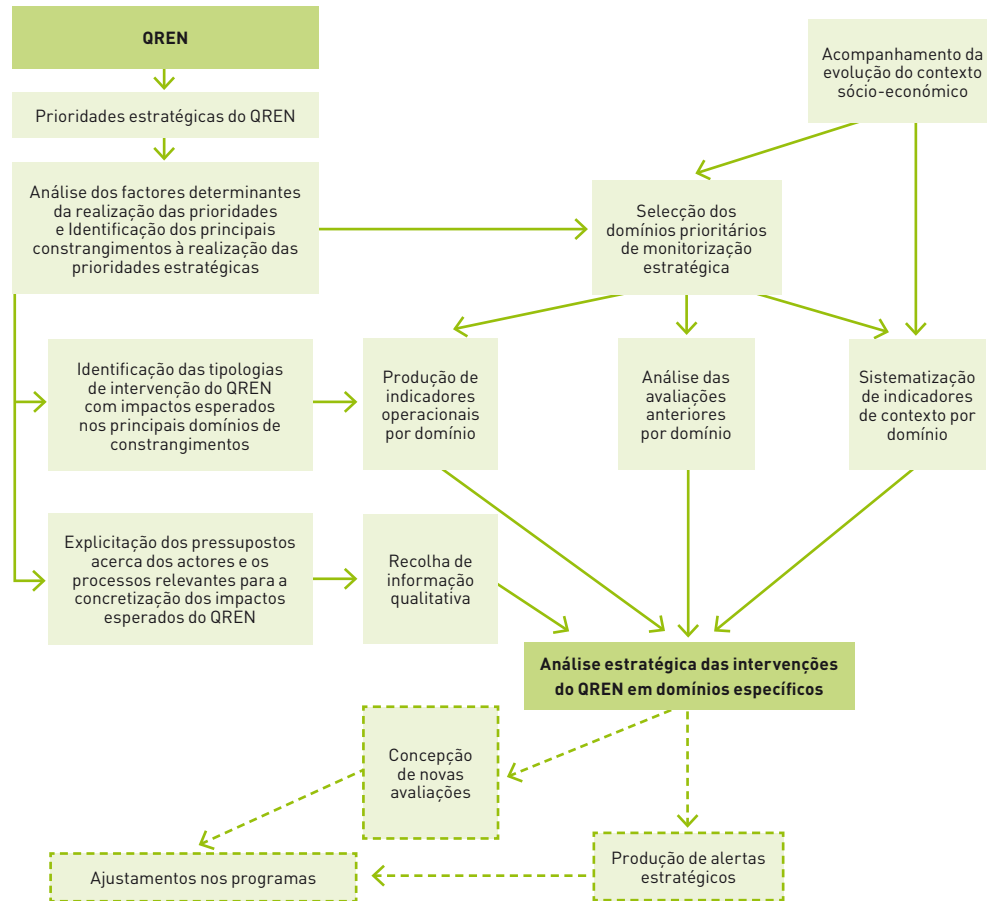
A título de exemplo, alguns domínios de constrangimento identificados como relevantes no âmbito do processo de monitorização estratégica do QREN – como sejam os da dependência energética, da qualificação das cidades e do sistema urbano<sup>29</sup> e dos défices de conectividade internacional – não são objecto de uma análise específica neste capítulo. As intervenções do QREN nessas áreas são, contudo, tratadas neste relatório no âmbito do capítulo 2.

27 Consultar também a este propósito o E+cadernos "Concepção geral do processo de monitorização estratégica do QREN" em [http://www.observatorio.pt/item1.php?lang=0&id\\_channel=14&id\\_page=545](http://www.observatorio.pt/item1.php?lang=0&id_channel=14&id_page=545).

28 Deve atender-se ao facto de, em numerosos domínios, o QREN não esgotar o universo das políticas públicas que actuam sobre os constrangimentos identificados. Como, por definição, este relatório apenas abrange as intervenções co-financiadas pelos fundos estruturais e de coesão, será feita referência a outras políticas que complementam a intervenção co-financiada ilustrada. Por outro lado, deve ter-se em consideração que uma mesma tipologia de intervenções tem, por regra, efeitos expectáveis em mais do que um domínio de constrangimento, pelo que são admissíveis referências a um mesmo eixo de intervenção em mais do que um 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.

29 Esta temática é abordada no ponto denominado Promover a cooperação institucional e a governação territorial deste capítulo, no que respeita à análise da implementação dos seus principais instrumentos de política – Parcerias para a Regeneração Urbana (PRU) e Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação (RUCI).

Figura 50: Esquema do processo de monitorização estratégica



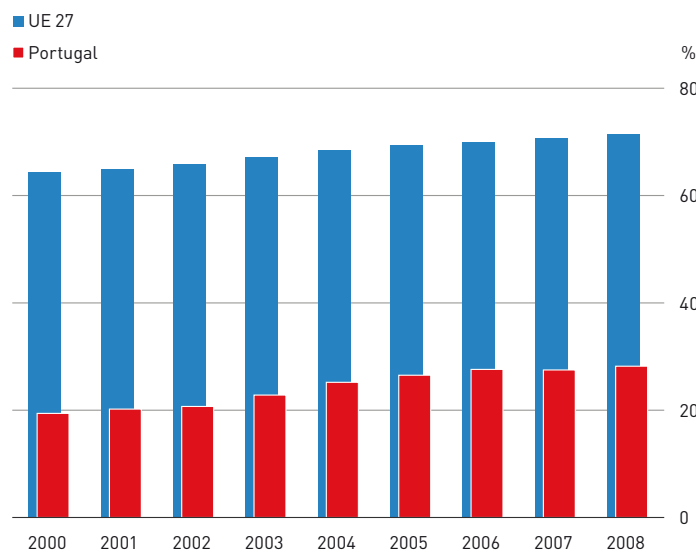
A análise que a seguir se apresenta desenvolve-se a partir da informação relevante existente no estágio actual das intervenções co-financiadas pelos fundos estruturais e incide: sobre as dinâmicas da oferta de apoios e da procura por elas geradas, sob a forma de fluxos de candidaturas; sobre as dinâmicas de apreciação das candidaturas, da sua selecção e aprovação, conduzindo a compromissos públicos de financiamento; e também sobre a execução dos projectos aprovados, em particular quando esta já assume uma dimensão relevante. Por outro lado, esta abordagem beneficia dos resultados decorrentes dos primeiros processos de avaliação concluídos ou em curso (recorrendo-se, neste caso, aos respectivos resultados preliminares), no quadro da implementação do Plano Global de Avaliação do QREN e dos PO (ver capítulo 6). Procura ainda mobilizar outros estudos (exercícios de avaliação e outros), entretanto realizados ou em curso, que incidem sobre os domínios de constrangimento aqui tratados. Assume-se assim o carácter complementar destas diversas fontes, enquanto base de sustentação das análises sintéticas que se seguem. Estas, não podendo deixar de ter uma natureza ainda exploratória, adequada à fase actual de execução do QREN, procuram identificar potencialidades e riscos que se colocam à sua implementação, à luz dos respectivos objectivos e prioridades estratégicas.

## 4.1 Melhorar a qualificação da população

A dimensão estrutural do domínio em análise explica que os principais traços do seu diagnóstico se mantenham face aos apresentados no Relatório Anual do QREN de 2008. Deles se realça o **défice de qualificações de nível básico e secundário da população residente, em especial da população adulta**, particularmente visível quando comparado com a UE 27. Apesar dos progressos registados nos últimos anos, a posição desfavorável de Portugal tende a manter-se<sup>30</sup>, o que assume contornos preocupantes designadamente se se tiverem em consideração as expectativas da evolução do mercado de trabalho no contexto europeu. Neste contexto, estima-se, para o horizonte de 2020, uma diminuição da procura de baixas qualificações<sup>31</sup>, a manutenção da procura de qualificações intermédias e o aumento da procura de qualificações elevadas.

Esta perspectiva tem expressão evidente em Portugal, nomeadamente quando se observa a diminuição da população empregada com níveis de habilitação inferiores ou as dificuldade acrescidas para (re)entrar no mercado de trabalho por parte das pessoas com baixas qualificações. De facto, a diminuição da população empregada global entre 2008 e 2009 (valores médios do ano) ficou a dever-se, exclusivamente, à diminuição da população que detém um nível de qualificação até ao 3º Ciclo do Ensino Básico (CEB) e manteve-se a relação inversamente proporcional entre o peso do desemprego de longa duração e os níveis de habilitação.

**Figura 51: Evolução da proporção de população entre 25 e 64 anos que concluiu pelo menos o ensino secundário, no contexto europeu, 2000 – 2008**



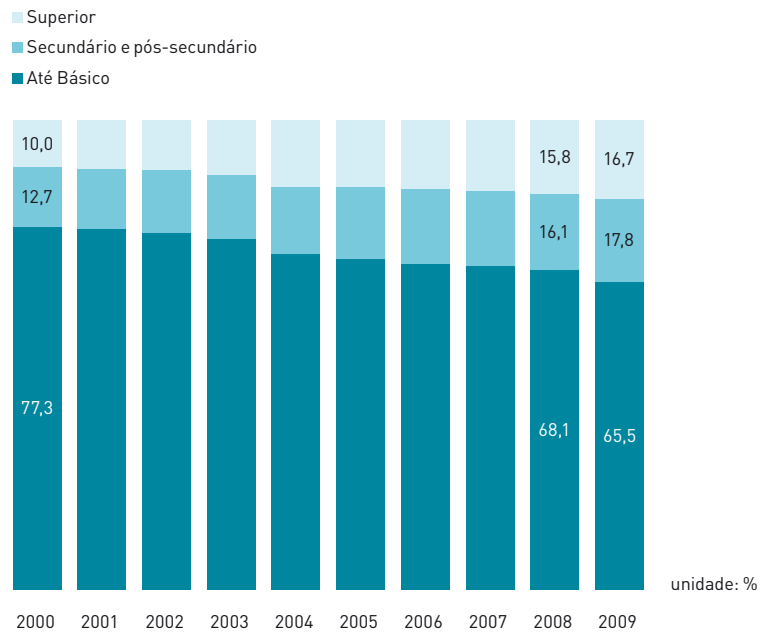
Fonte: Eurostat

30 Segundo o CEDEFOP e a Iniciativa *New Skills for New Jobs*, Portugal deve permanecer até 2020 numa posição isolada, face à UE 27, relativamente às médias e, sobretudo, às baixas qualificações.

31 Segundo estimativas do CEDEFOP, as projecções da procura de emprego revelam uma diminuição de 17 milhões de pessoas com baixas qualificações, em termos europeus.

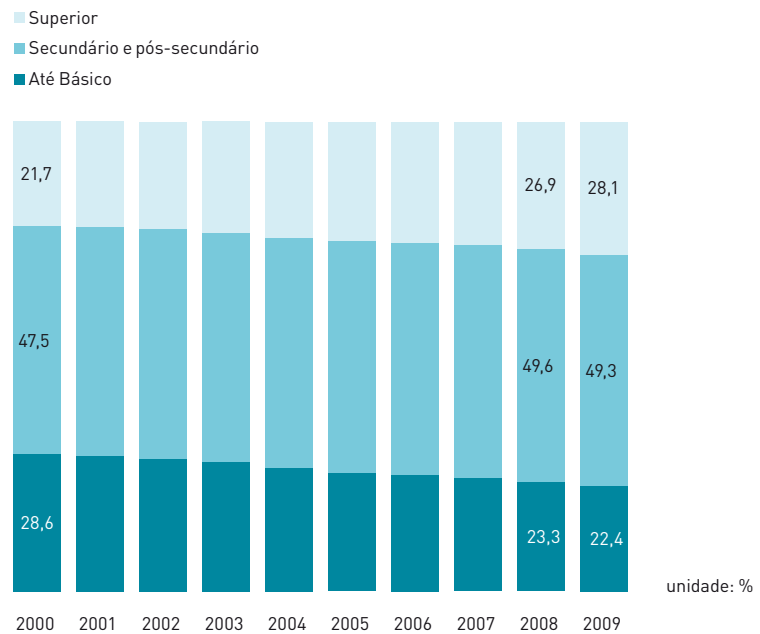


**Figura 52: Proporção das pessoas empregadas por nível de escolaridade – Portugal, 2000 – 2009**



Fonte: Eurostat

**Figura 53: Proporção das pessoas empregadas por nível de escolaridade – UE27, 2000 – 2009**



Fonte: Eurostat

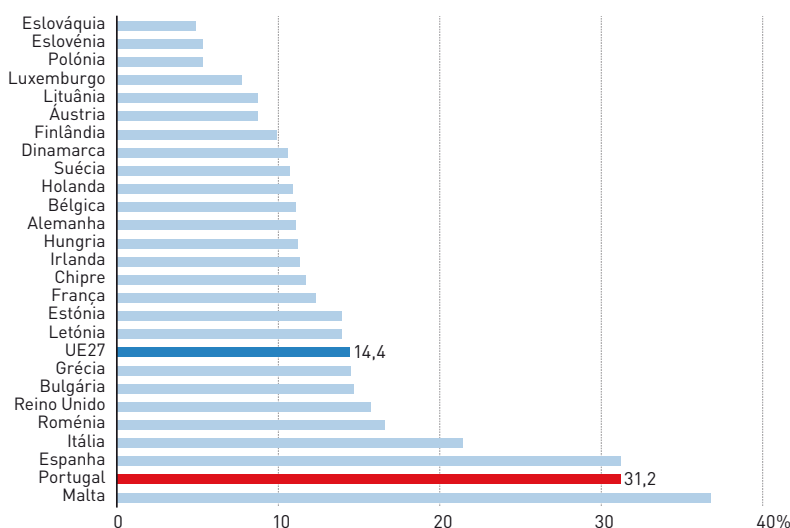
É relativamente consensual a ideia que esta situação revela o atraso histórico do país em matéria de escolarização da sua população, que tem origem, fundamentalmente, num longo período de sub-investimento no seu sistema de educação e formação. Se as últimas décadas são marcadas

essencialmente por uma evolução muito significativa nos indicadores de acesso da população aos diferentes graus de ensino e na emergência do sistema de formação profissional, são-no igualmente pela persistência de constrangimentos sociais que dificultaram uma recuperação mais rápida daquele atraso. Dois grandes tipos de debilidades estruturais têm marcado a evolução recente do sistema de educação e formação em Portugal, contribuindo, não raras vezes, para a reprodução de “ciclos viciosos” de subqualificação:

- (i) A persistência de elevados níveis de abandono prematuro da população jovem do sistema de educação-formação, associada normalmente a trajetórias de dificuldades de aprendizagem e insucesso escolar, mas também, e em simultâneo, a dinâmicas específicas do mercado de trabalho, que criam oportunidades de trabalho pouco qualificado para amplos segmentos da população.
- (ii) A escassa participação da população adulta em actividades de educação e formação ao longo da vida, em particular dos menos qualificados, o que não tem permitido recuperar os baixos níveis de qualificação da população que não teve oportunidade ou possibilidade de adquirir anteriormente uma maior formação de base.

No principal **indicador de diagnóstico relativo à qualificação da população jovem – a taxa de saída precoce**<sup>32</sup> – Portugal regista ainda hoje níveis muito superiores à média europeia, embora a evolução verificada nos últimos anos reflecta uma tendência de convergência. Em termos gerais, assinala-se um decréscimo ao longo do tempo, sendo particularmente acentuado a partir de 2006 e especialmente entre 2008 e 2009. A relevância desta evolução deve ser valorizada, porquanto se considerem os custos elevados, quer na óptica de cada indivíduo, quer para a sociedade no seu conjunto, de cada pessoa que abandona o sistema precocemente<sup>33</sup>.

Figura 54: Taxa de saída precoce no contexto europeu, 2009

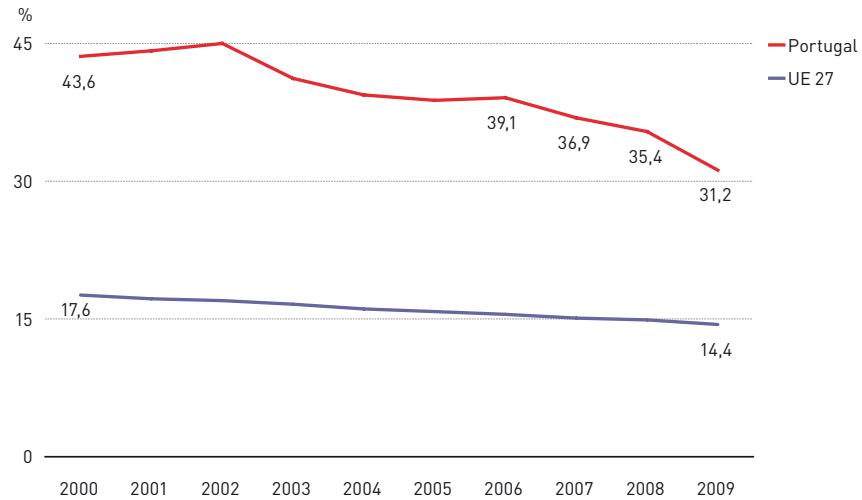


Fonte: Eurostat

32 A definição de taxa de saída precoce (total de indivíduos, no momento censitário, com 18-24 anos que não concluíram o ensino secundário e não se encontram a frequentar a escola, por cada 100 indivíduos do mesmo grupo etário), a que o INE atribui a designação de taxa de abandono escolar precoce, refere-se a uma realidade distinta da que é estabelecida pela definição da taxa de abandono escolar (total de indivíduos, no momento censitário, com 10-15 anos que não concluíram o 3º ciclo do Ensino Básico e não se encontram a frequentar a escola, por cada 100 indivíduos do mesmo grupo etário).

33 Psacharopoulos (2007), em CEDEFOP (2010), *Guiding at-risk youth through learning to work*, sublinha, a título de exemplo dos potenciais impactos ao nível individual, o maior desemprego e menores rendimentos e satisfação pessoal, e, ao nível agregado e social, o aumento da criminalidade e do desemprego, as menores taxas de crescimento económico, com efeitos inter-geracionais relevantes no plano da coesão social.

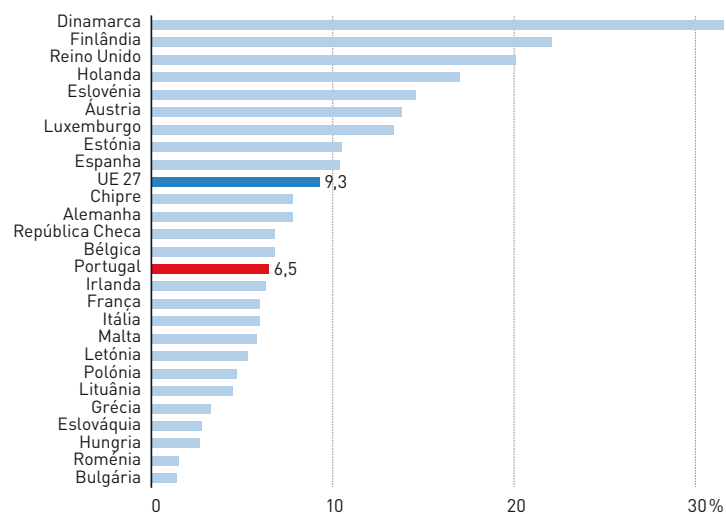
Figura 55: Evolução da taxa de saída precoce no contexto europeu, 2000 – 2009



Fonte: Eurostat

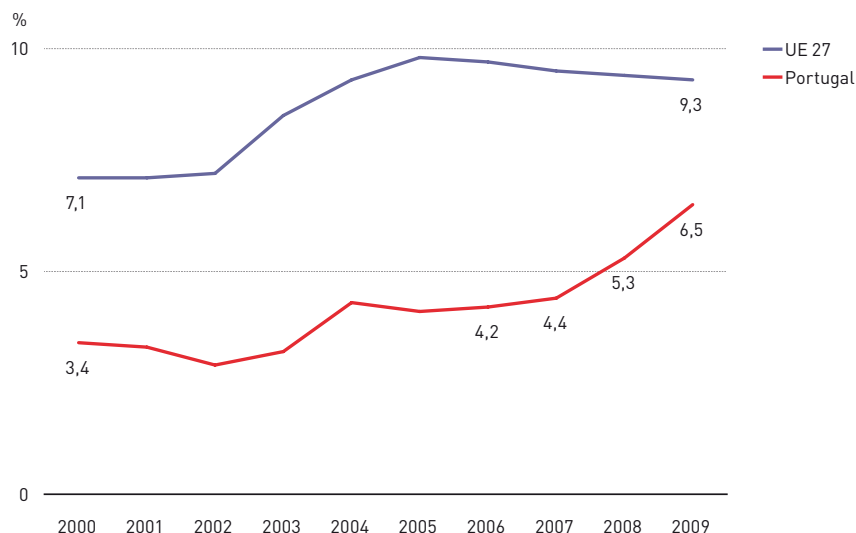
Por outro lado, a **participação de adultos em acções de educação e formação ao longo da vida** em Portugal continua, efectivamente, num nível ainda inferior à média europeia. Na realidade, embora também se registem progressos neste domínio, estes têm vindo a ser lentos e com uma tendência nem sempre consistente, o que poderá reflectir (num conjunto alargado de outros factores) um esforço diferenciado das políticas públicas na promoção de oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para a população adulta.

Figura 56: Proporção da população com idade entre 25 e 64 anos que participa em actividades de educação e formação (formal) no contexto europeu, 2009



Fonte: Eurostat

**Figura 57: Evolução da proporção da população com idade entre 25 e 64 anos que participa em actividades de educação e formação (formal), 2000 – 2009**



Fonte: Eurostat

O impacto da qualificação da população, tanto na sua dimensão macroeconómica (nomeadamente enquanto factor de produtividade e na competitividade do país), como em termos individuais (designadamente pela vulnerabilidade diferenciada ao desemprego ou no acesso ao mercado de trabalho, pela correlação que estabelece com níveis remuneratórios ou de precariedade na relação laboral) está hoje amplamente diagnosticada.

Foi para responder a este diagnóstico que surgiu, nos finais de 2005, a **Iniciativa Novas Oportunidades (INO)**, focada precisamente na promoção da qualificação dos jovens e no combate ao abandono escolar precoce, através do forte alargamento das formações de cariz profissional (no quadro do seu eixo Jovens), e de uma aposta sem precedentes na recuperação e reconhecimento das qualificações dos adultos (no âmbito do seu eixo Adultos), estabelecendo, em ambos os casos, um conjunto exigente de objectivos e metas. A implementação desta iniciativa contou, desde o início, com um significativo co-financiamento dos PO do QCA III. O QREN veio inegavelmente dar uma resposta ainda mais expressiva neste domínio, traduzida no reforço substancial do peso do FSE no âmbito do período de programação 2007-2013.

Todavia, a intervenção dos PO do QREN não se circunscreve a esse universo. Na realidade, são ainda objecto de apoio do FSE **outras acções de qualificação de activos que não se inserem nas medidas previstas na INO**, nomeadamente acções não inseridas no Catálogo Nacional de Qualificações (CNQ) e que não asseguram, à partida, uma dupla certificação (escolar e profissional), bem como acções de formação no âmbito da Administração Pública Central e Local<sup>34</sup> e ainda os instrumentos de formação-acção para PME e entidades da economia social. Importa também sublinhar, no âmbito da qualificação dos adultos, o co-financiamento pelo QREN de acções de formação ligadas a processos de inovação/modernização do tecido produtivo, co-financiadas pelos PO do FEDER.

34 A este propósito, ver subcapítulo Modernização da Administração Pública.

### O QREN na formação dos jovens

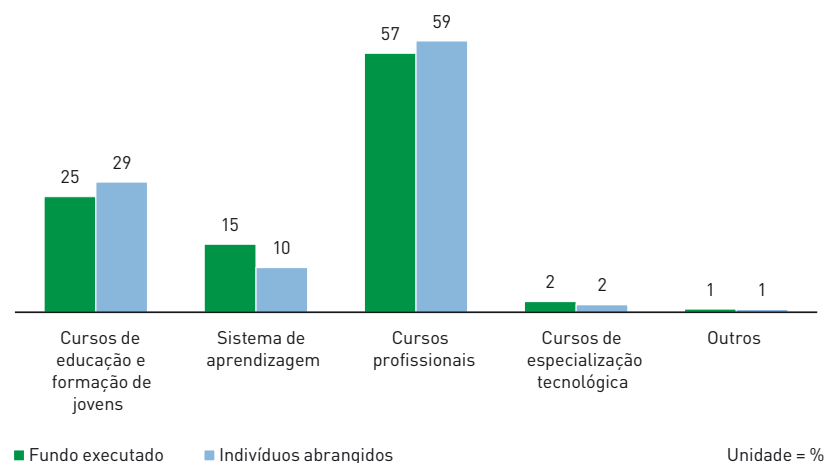
No caso dos jovens, os PO do QREN co-financiados pelo FSE desempenham um papel chave para que se atinja o valor de referência de 50% dos alunos inscritos no ensino secundário em formações profissionalizantes<sup>35</sup>. Este valor aumentou de cerca de 110 mil, em 2004/2005, para 140 mil jovens, em 2009/2010, embora de forma não linear, representando 46,5% do total dos jovens inscritos no nível secundário no Continente, isto é, muito próximo da meta definida para 2010.

Com efeito, o QREN centrou a sua intervenção, em termos de qualificação inicial de jovens, nos "Cursos de Educação e Formação de Jovens" (CEF) de nível II (correspondente ao 3º CEB) e no "Sistema de Aprendizagem" e nos "Cursos Profissionais" de nível III (correspondente ao secundário), traduzindo-se em cerca de 226 mil abrangidos, valores cumulados 2007-2009. Foram abrangidos aproximadamente 66 mil jovens em cursos de dupla certificação de nível II (CEF)<sup>36</sup> e 160 mil em cursos de dupla certificação de nível III (23 mil no "Sistema de Aprendizagem" e 137 mil em "Cursos Profissionais"). O QREN abrangeu, ainda, quase 4 mil jovens em "Cursos de Especialização Tecnológica".

No caso do PO PH, a meta definida para as regiões do objectivo Convergência relativamente ao indicador nº de abrangidos em acções de dupla certificação do 12º ano de escolaridade/nível III foi praticamente atingida (95%), enquanto que no indicador nº de abrangidos em acções de dupla certificação do 9º ano de escolaridade/nível II foi amplamente ultrapassada (200%). Nos PO das R. A., as intervenções em qualificação inicial do PO Açores-FSE ultrapassaram largamente a meta definida (328%) e no PO Madeira-FSE atingiram a meta estipulada (104%).

Os fluxos financeiros envolvidos nas intervenções de qualificação inicial, no QREN, ascenderam a 1 070,2 M€ de fundo aprovado e 424,4 M€ de fundo executado, correspondendo a uma taxa de compromisso, até final de 2009, do eixo 1 no PO PH de 52,4% e de execução de 20,5%.

**Figura 58: Distribuição dos indivíduos abrangidos e do fundo comunitário (executado) destinado à qualificação inicial por modalidades de formação, até final de 2009<sup>37</sup>**



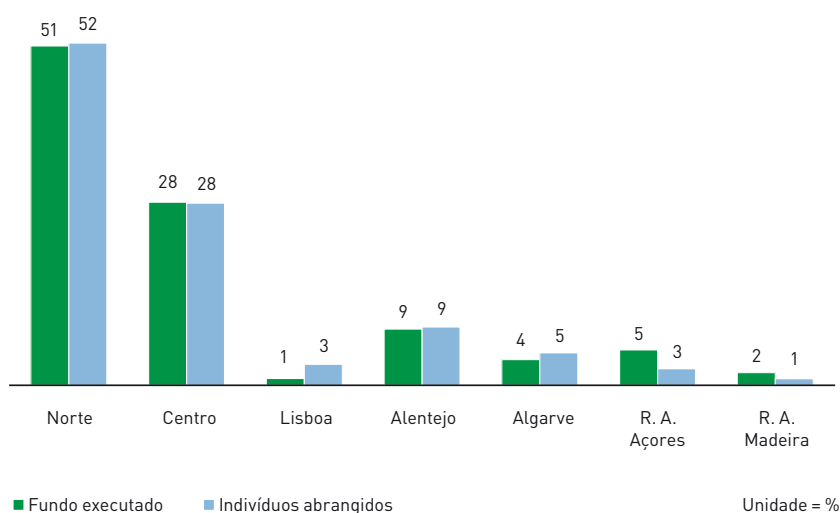
Fonte: Sistema de Monitorização QREN

<sup>35</sup> As vias profissionalizantes incluem: Cursos Tecnológicos, Cursos Profissionais, Cursos de Aprendizagem, Cursos de Educação e Formação de Jovens (EFA), Cursos do Ensino Artístico Especializado e Cursos das Escolas de Hotelaria e Turismo.

<sup>36</sup> Os cursos de dupla certificação de nível II e III incluem, igualmente, os cursos PROFIJ e de Qualificação do PO Açores-FSE.

<sup>37</sup> A diferença entre a dimensão das colunas em cada tipologia reflecte, entre outros factores, diferentes cargas horárias associadas a cada uma das tipologias.

**Figura 59: Distribuição regional dos indivíduos abrangidos e do fundo comunitário (executado) destinado a cursos de qualificação inicial realizados, em 2009**



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Face aos valores apresentados interessa verificar em que medida o QREN contribuiu (e apresenta potencialidades de continuar a contribuir), em termos de **resultados**, para os principais objectivos da política de educação e formação de jovens: o aumento da qualificação da população jovem, a redução do abandono e da saída precoce e do insucesso escolar e a adequação das qualificações às necessidades das empresas.

Relativamente ao **primeiro objectivo – o aumento da qualificação da população jovem** –, o incremento de vagas no Ensino Profissional resultou num aumento do nº de inscritos em cursos de nível III/secundário (303 mil em 2004/2005 para 314 mil em 2008/2009). Se se atender ao facto de que a população deste grupo etário tem sido decrescente na última década, significa que se estão a captar mais jovens, percentualmente, face ao grupo etário respectivo. A manter-se, esta tendência produzirá, indubitavelmente, um efeito positivo na taxa de escolaridade dos jovens<sup>38</sup>, que tem vindo, aliás, a aumentar desde 49% em 2005 para 55,5% em 2009, segundo dados do INE.

Quanto ao **segundo objectivo – a redução da taxa de saída precoce** –, parece confirmar-se a esperada correlação entre o aumento da oferta profissionalizante e a diminuição dos níveis de abandono e saída precoce. Os últimos dados disponíveis apontam nesse sentido, dada a redução particularmente significativa deste indicador registada nos últimos anos (sobretudo entre 2008 e 2009). No entanto, e tendo em conta a necessidade urgente de convergência com a UE nesta matéria – reforçada com as metas previstas na estratégia da UE para 2020 – revela-se vital a continuação ou mesmo o reforço desta prioridade estratégica.

Existindo actualmente um abrangente conjunto de entidades formadoras e de ofertas que cobrem, de forma satisfatória, diferentes perfis de jovens e situações, importa considerar as condições de suporte que influenciam o sucesso das políticas de educação/formação.

Relativamente à gestão da oferta formativa, nos três campos em que esta se manifesta – nas modalidades de formação, nos perfis profissionais de saída e nas entidades formadoras –, deve

38 Percentagem da população entre os 20 e os 24 anos que completou pelo menos o ensino secundário.



atender-se a que a integração de modalidades profissionalizantes nas escolas públicas vem alterar o modelo anterior, no qual havia uma associação quase directa entre modalidades de formação e tipo de entidades formadoras. O novo contexto obriga a ajustamentos por parte das entidades, nomeadamente na tomada de opções relativamente ao seu posicionamento em termos de modalidades de formação e perfis profissionais de saída e o conseqüente investimento em recursos materiais e humanos (e.g. contratação e formação de formadores). Estes ajustamentos não podem deixar de se realizar numa base de forte articulação entre entidades formadoras, de forma a garantir, territorialmente, uma oferta formativa coerente com o mercado de trabalho, isto é, que garanta ofertas formativas em áreas necessárias e evite a saturação do mercado em áreas profissionais de saída.

O desafio de promover uma gestão mais efectiva da oferta formativa passa necessariamente pela identificação de objectivos, públicos-alvo, identidades e outras características e especificidades de cada uma das modalidades de formação. Neste âmbito, realça-se a necessidade de ponderar quais os níveis de ensino a serem abrangidos pelas diferentes modalidades de dupla certificação. O facto de os CEF constituírem a modalidade que tem sido menos avaliada de forma autónoma, aliado ao de constituir uma modalidade com fortes dotações financeiras, suscita a necessidade de aprofundar o conhecimento sobre os seus resultados.

Quanto à regulação da procura, a orientação escolar/profissional assume um papel fundamental no encaminhamento dos jovens para percursos de qualificação consonantes com o mercado de trabalho e com as suas características pessoais e expectativas e, conseqüentemente, na prevenção do insucesso e abandono escolar. À semelhança de outras avaliações, no estudo de avaliação do Ensino Profissional são reveladas fragilidades nesta área, parecendo relevante a definição de um modelo de orientação escolar/profissional que, entre outros aspectos, deverá explicitar o modelo de gestão, as entidades habilitadas para a prestação deste serviço, a articulação que deve existir entre elas, as competências que deverão agregar, os recursos necessários, os objectivos a prosseguir e os métodos a utilizar<sup>39</sup>.

Nesse contexto, e ainda de acordo com diversos estudos de avaliação recentes<sup>40</sup>, o reforço e reorganização do sistema de orientação escolar/profissional afigura-se como uma intervenção incontornável que, embora prevista no eixo 1 da INO, requer maior dinamização.

A concretização do **terceiro objectivo – a adequação das qualificações às necessidades das empresas** – depende, em grande medida, da capacidade de fomentar uma melhor articulação entre as diferentes ofertas formativas e as necessidades das empresas e outras entidades empregadoras<sup>41</sup>. Trata-se, por conseguinte, de um desafio de largo alcance, que não se esgota necessariamente na actuação pelo lado da regulação da oferta formativa, mas cujos progressos, verificáveis por exemplo no plano da empregabilidade por parte dos abrangidos pelas diferentes modalidades financiadas, se revelam essenciais para assegurar a sustentabilidade da aposta estratégica que a INO representa.

No âmbito da Avaliação Global da Implementação do QREN esta questão surge referenciada como um dos factores críticos fundamentais para o sucesso da estratégia de qualificação dos jovens. Nas conclusões deste estudo sublinha-se, em particular, a necessidade de melhorar os mecanismos de territorialização das intervenções apoiadas, na perspectiva de responderem melhor

39 Sobre este assunto pode ser consultado o Estudo CEDEFOP (2010), *Guiding at-risk youth through learning to work*.

40 A este propósito, ver Avaliação externa do impacto da expansão dos Cursos Profissionais no Sistema Nacional de Qualificações, IESE, para a ANQ, 2009, ou Avaliação do Sistema de Aprendizagem, IESE/Quatenaire para o IEF, 2007

41 A este propósito, ver estudo CEDEFOP (2008), *Systems for anticipation of skills needs in the UE*, Discussion paper.

às necessidades evidenciadas em cada território, quer por parte dos jovens que aí residem, quer também dos sectores de actividade em presença, em especial aqueles que revelam maior dinamismo económico. Um outro estudo recente – de avaliação do Ensino Profissional<sup>42</sup> – revela outra faceta do problema, ao enunciar que *parece estar assegurado o matching da oferta relativamente às necessidades actuais [da estrutura económica/produtiva] e menos conseguida a adequação da oferta à capacidade de atracção de novos investimentos e na renovação de factores de competitividade.*

A adequação dos processos formativos dos jovens às necessidades e características do mercado de trabalho implica, necessariamente, o envolvimento das empresas e trabalhadores na concepção e no desenvolvimento das ofertas formativas. Neste âmbito, importa identificar formas expeditas de articulação entre o mercado de trabalho e a oferta formativa de forma a garantir uma adequação continuada da oferta formativa às necessidades actuais e futuras do tecido empresarial. Neste quadro, a consolidação e o desenvolvimento do CNQ é genericamente referido como um aspecto nuclear, quer para a formação dos jovens, quer, sobretudo, para a formação contínua dos adultos.

Com o mesmo objectivo, importa, ainda, reforçar os mecanismos de monitorização sistemática da empregabilidade dos cursos, uma vez que, por exemplo a Avaliação Global da Implementação do QREN conclui que *os elementos de monitorização da qualidade da oferta (...) e a oferta disponibilizada por outros operadores têm menos peso relativo na definição da oferta formativa das entidades, face a outros factores.*

Esta avaliação reconhece, igualmente, os esforços que têm vindo a ser dinamizados neste domínio, designadamente pela Agência Nacional para a Qualificação (ANQ), tendo em vista um melhor planeamento da rede de ofertas formativas para jovens, embora esse esforço seja ainda insuficientemente reconhecido pelos beneficiários inquiridos no âmbito deste estudo<sup>43</sup>. No mesmo sentido, o estudo de avaliação do Ensino Profissional, reconhece que as autarquias, conjuntamente com as Direcções Regionais de Educação (DRE) e a ANQ, têm surgido como um elo entre as diferentes entidades, embora sublinhe *uma fragilidade e ausência de dispositivos de monitorização das dinâmicas de procura de qualificações e de aferição da evolução das necessidades de competências.*

Em síntese, o aprofundamento de métodos e instrumentos expeditos de aferição da adequação das ofertas formativas às necessidades de formação, territorialmente diferenciadas, que possam ser utilizadas pelos diversos actores nas suas opções, continua a emergir como uma necessidade relevante. Em paralelo, o estudo de avaliação “Qualificação e empregabilidade” a ser lançado pelo PO PH no contexto do seu Plano de Avaliação deverá dar um contributo importante para a identificação de mecanismos de monitorização da empregabilidade dos cursos, também eles essenciais para reforçar a adequação entre oferta e procura.

### O QREN na formação dos adultos

O QREN centrou a sua intervenção, em termos de qualificação de adultos, nas ofertas de dupla certificação de nível II e III, ou seja, do ensino básico e secundário – Educação e Formação de Adultos (EFA) e Formações Modulares Certificadas (FMC) – e no processo de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (RVCC) (igualmente com certificação escolar e/ou profissional de nível II e III). Constituiu-se, desta forma, como um dos principais instrumentos de co-

42 Estudo de “Avaliação externa do impacto da expansão dos Cursos Profissionais no Sistema Nacional de Qualificações”, IESE, para a ANQ, Novembro de 2009.

43 A este propósito a avaliação refere a seguinte conclusão: *A ANQ investiu na produção e divulgação, junto dos promotores, de elementos de apoio ao processo de decisão da planificação da oferta; porém, os entrevistados atribuem pouca capacidade prospectiva a estes elementos.*

-financiamento da INO, na vertente de adultos. Paralelamente, co-financia tipologias que apoiam a qualificação de adultos, embora em acções de formação não inseridas nas medidas desta iniciativa, ou seja, que não asseguram, à partida, uma dupla certificação<sup>44</sup>: “Programa Formação-Acção”, “Formação para a Inovação e Gestão”; formação para a Administração Pública Central e Local; e formação profissional associada a projectos de investimento de modernização administrativa e do “SI Inovação” e do “SI PME”<sup>45</sup>. Com a globalidade destas intervenções, o QREN pretende contribuir para o aumento dos níveis de qualificação da população activa e para a adequação das qualificações dos adultos às necessidades do tecido produtivo e às exigências da sociedade da informação e do conhecimento.

Reflectindo a assimetria existente em sede de programação, justificada pela aposta do PO PH em formações contempladas no CNQ e integradas na INO, as acções de formações de dupla certificação e os processos de “RVCC” tinham envolvido, até 2009, cerca de 1 milhão de abrangidos. Destes, 79 mil frequentaram “cursos EFA”, 359 mil foram abrangidos por “Formações Modulares Certificadas” e 572 mil estiveram envolvidos em processos de RVCC. No contexto nacional, com apoio ou não do QREN, entre 2006 e 2010 inscreveram-se nos Centros Novas Oportunidades (CNO) cerca de 900 mil pessoas e as inscrições em “cursos EFA” ascenderam a 140 mil indivíduos<sup>46</sup>.

Relativamente à formação de activos não integrada no CNQ, em 2009, o “Programa de Formação-Ação para PME” do PO PH abrangeu 4 241 empresas (mais 613 entidades da economia social) e 47 mil adultos (empregados em empresas) em processo de formação. No período 2007-2009, estiveram envolvidos em acções de “formação-acção”, no PO PH e nas R. A., 62 mil abrangidos. Por outro lado, estiveram envolvidos 132 mil trabalhadores em acções de “formação para a inovação e gestão”. Foram, ainda, contemplados com formação profissional, até 2009, 424 projectos de investimento financiados no âmbito dos SI e da modernização administrativa, com um fundo aprovado de 21 M€ (face a 38 projectos envolvendo 2,8 M€, em 2008). Relativamente aos SI, próximo de 1/5 dos projectos aprovados (nas tipologias “SI Inovação” e do “SI PME”, excepto o vale Inovação) apresentaram despesas de formação profissional.

No âmbito do PO PH, o número de abrangidos nos CNO, nos “cursos EFA” e nas “Formações Modulares” quase que duplica as respectivas metas estabelecidas, atingindo os 208,5% nas acções de Inovação e Gestão; nos PO das R. A., as intervenções em qualificação de activos ultrapassam as metas definidas, quer no PO Açores-FSE (120%), quer no PO Madeira-FSE (550%).

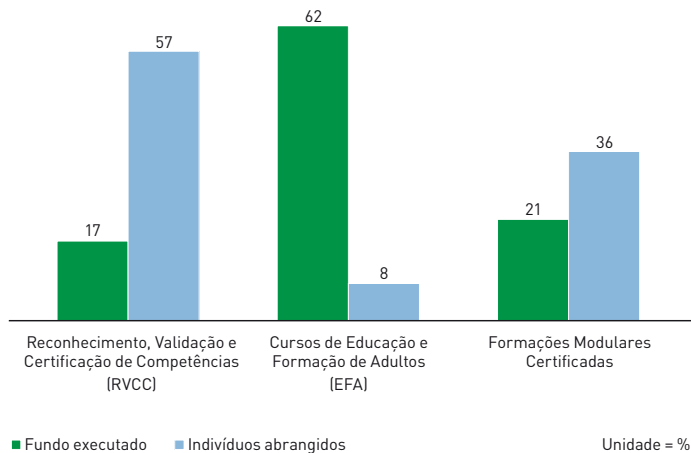
Em termos de fluxos financeiros associados a estes dados físicos, no eixo 2 e 3 do PO PH (excluindo a formação da Administração Pública), e respectivas tipologias dos Eixos 8 e 9 e dos PO das R. A., foram aprovados 1 232,8 M€ e 129,5 M€ de fundo, respectivamente, e foram executados 524,4 M€ e 41,1 M€, a que corresponderam taxas de compromisso de 49,6% e 41,9%, respectivamente no eixo 2 e 3 do PO PH (taxas calculadas apenas para estes eixos), e de execução de 21,5% e 15,4% (*idem*).

44 Note-se que, embora a frequência com aproveitamento destas acções não permita uma certificação que se traduza numa elevação imediata dos níveis de escolaridade/qualificação reconhecidos no âmbito do Sistema Nacional de Qualificações, essa frequência é titulada por um certificado próprio – cf Portaria nº – 474/2010, de 8 de Julho, que estabelece o modelo de certificado de formação profissional que, no âmbito do Sistema Nacional de Qualificações, aprovado pelo Decreto-Lei nº 396/2007, de 31 de Dezembro, se destina a certificar a conclusão com aproveitamento de uma acção de formação não inserida no CNQ – mas que poderá vir a ser capitalizada para esses efeitos em sede, por exemplo, de processos de RVCC.

45 No âmbito do FEDER, e até um limite de 10% do financiamento comunitário de cada Eixo Prioritário, é possível aos PO apoiar intervenções no âmbito da formação profissional de activos.

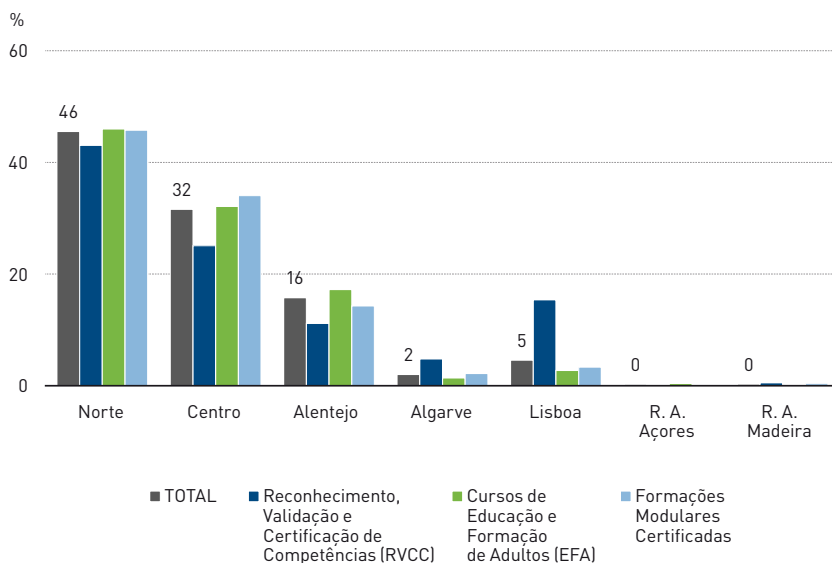
46 Dados provisórios actualizados a 30 de Abril de 2010 e 31, Relatório Abril de 2010 da ANQ.

**Figura 60: Distribuição dos participantes abrangidos e do fundo comunitário (executado) destinado à qualificação de adultos de dupla certificação, por tipologia de intervenção, até final de 2009<sup>47</sup>**



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

**Figura 61: Distribuição regional do fundo comunitário (executado) destinado às diferentes tipologias de qualificação de adultos, de dupla certificação, em 2009**



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

A leitura global destes dados traduz um esforço sem precedentes das políticas públicas na criação de mais e melhores oportunidades de educação e formação ao longo da vida para a população em idade adulta, visando recuperar, num prazo mais curto, o atraso estrutural do país neste domínio face aos países mais desenvolvidos, em particular face aos Estados-Membros da UE.

Tendo em consideração o **duplo objectivo assumido pela política pública no domínio da qualificação dos adultos – o aumento da qualificação da população adulta e a adequação das qualificações às necessidades das empresas com vista ao aumento da competitividade da economia**

<sup>47</sup> A diferença entre a dimensão das colunas em cada tipologia reflecte, entre outros factores, diferentes cargas horárias associadas a cada uma das tipologias.

**portuguesa** –, a questão da complementaridade assume uma importância vital na gestão da oferta formativa, constituindo um desafio exigente garantir uma oferta equilibrada face a um leque diversificado de variáveis e com uma elevada especificidade. São exemplos desta complexidade a necessidade de combinar: (i) diferentes modalidades formativas; (ii) formação predominantemente de iniciativa individual ou integrada em processos organizacionais das empresas; (iii) oferta estandardizada ou à medida; (iv) diversos sectores de actividade, perfis profissionais e áreas de educação e formação; (v) múltiplas unidades territoriais; e (vi) diferentes públicos-alvo (e.g. escalão etário, percursos formativos anteriores distintos, condição perante o trabalho).

Em termos de modalidades, houve, como já foi referido, uma manifesta aposta do QREN na formação de dupla certificação constante no CNQ, materializada nos “cursos EFA” e nas “Formações Modulares Certificadas”. Ambas as modalidades integram cursos pré-formatados (embora não deixando também de ter algumas margens de flexibilidade na sua aplicação no terreno) e que procuram responder, simultaneamente, a necessidades de desenvolvimento pessoal e a necessidades das empresas em disporem de quadros mais qualificados, nomeadamente ao nível da sua formação de base.

Após um período inicial de menor procura por parte das empresas, estas têm vindo a recorrer, de forma crescente, a “Formações Modulares”<sup>48</sup>. A esta alteração da procura poderá não ter sido alheio o facto das empresas não encontrarem resposta às necessidades de formação dos seus trabalhadores em tipologias fora do CNQ. No entanto, poderá pressupor a utilização desta modalidade com uma dupla função, de certificar a formação dos trabalhadores (conferindo-lhes qualificação escolar e profissional) e de os qualificar de acordo com as suas necessidades, matéria que poderá ser melhor explorada no estudo de avaliação em curso. Este factor assume extrema importância na repercussão dos efeitos da formação ministrada nos contextos de trabalho, potenciando desta forma os impactos da formação profissional co-financiada, como aliás foi demonstrado em diversos estudos desenvolvidos sobre os impactos da formação contínua nas empresas, designadamente no âmbito de anteriores períodos de programação.

Relativamente aos “cursos EFA”, e considerando os mecanismos actualmente existentes de articulação entre mercado de trabalho e oferta formativa, ainda existe margem de progresso para se agilizarem os processos de articulação entre os operadores de formação profissional e as empresas, designadamente tendo em vista: (i) aperfeiçoar os mecanismos de antecipação das necessidades, tornando-os mais expeditos e rápidos; (ii) flexibilizar a resposta por parte das ofertas formativas a essas necessidades; e (iii) assegurar uma oferta formativa equilibrada, em termos de perfis profissionais, evitando excesso de acções de formação em determinadas áreas e lacunas noutras. Importa que esta gestão seja realizada tendo em atenção as diferentes dinâmicas territoriais, à semelhança do que sucede com a formação dos jovens, e atendendo a que em ambos os casos se está a falar de formações com durações mais longas e, conseqüentemente, exigindo investimentos mais significativos. Por outro lado, sendo desejável um conhecimento sistematizado sobre a sua adequação ao mercado de trabalho, nomeadamente, sobre o peso relativo dos perfis profissionais face às necessidades do mercado, revela-se pertinente um estudo mais aprofundado desta modalidade.

Identificam-se, igualmente, sinais que um dos principais objectivos da política pública na área da formação, enquadrados na agenda Potencial Humano está a ser alcançado: o de captar novos públicos ou públicos mais “difíceis”, nomeadamente aqueles que tradicionalmente surgem sub-

<sup>48</sup> Ver a adesão de um alargado leque de empresas à INO, entre as quais se incluem muitos dos grandes grupos económicos do tecido produtivo, através de protocolos com a ANQ e/ou IEFP, no sentido de promover a qualificação dos seus trabalhadores.

-representados nos processos de educação/formação contínua. Ao nível das pessoas, os dados de execução, por exemplo do PO PH, revelam que as “Formações Modulares” e a “Formação para a Inovação e Gestão” estão a abranger mais pessoas com qualificações mais baixas e dos escalões etários mais elevados (com 45 anos e mais) do que anteriormente a formação contínua financiada. Quanto às empresas, p.e., por via do “Programa Formação-Ação”, está a conseguir-se chegar a mais micro, pequenas e médias empresas (em 2009 foram abrangidas 4 241 empresas, das quais metade são microempresas) e a entidades que não têm qualquer experiência em práticas de formação profissional dos seus colaboradores.

Para este objectivo, também os processos “RVCC” se têm revelado como um canal relevante de atracção e encaminhamento para “cursos EFA” e para “Formações Modulares”. Contudo, importa perceber se a articulação existente entre as diferentes entidades formadoras e os CNO se está a efectuar de forma a potenciar o elevado número de pessoas que se inscreve nos CNO, isto é, se os encaminhamentos realizados por estes centros estão de acordo com as necessidades dos candidatos e a oferta existente na região.

Neste domínio, a Avaliação Global da Implementação do QREN sinaliza que os mecanismos de encaminhamento dos CNO para a formação, nomeadamente para as “Formações Modulares”, estão ainda *insuficientemente apropriados por parte dos CNO: apenas 17,5% do total dos formandos é encaminhado para as Formações Modulares através deste tipo de entidades, o que parece revelar a preferência dos CNO para o encaminhamento dos indivíduos para percursos de longa duração (como os cursos EFA). Outra explicação possível reside no facto de estar disponível um número ainda reduzido de referenciais de RVCC Profissional, a principal fonte de formandos para as FMC.*

Por outro lado, importa perceber se os formandos das “Formações Modulares” estão a seguir um percurso coerente dentro destas formações, com vista à obtenção de uma certificação (e em que medida estão a ser apoiados na definição deste percurso), e se estas respondem às necessidades das suas entidades empregadoras. Uma resposta a esta questão poderá ser desenvolvida no estudo em curso de avaliação da operacionalização das Formações Modulares.

Finalmente, deve considerar-se o facto de se revelar tradicionalmente de grande dificuldade a captação de empresários para a formação, nomeadamente, daqueles que possuem baixas qualificações. Considera-se, pois, de extrema importância a Iniciativa Formação para Empresários lançada mais recentemente e que, pelo seu carácter pioneiro, exigirá um acompanhamento próximo com o intuito de identificar ajustamentos necessários.

## 4.2 Estimular a criação de valor nas empresas

**O tecido empresarial português é dominado por empresas de pequena dimensão, com fragilidades ao nível da gestão, da estratégia e da qualificação dos activos, o que se traduz em desempenhos insatisfatórios em termos de inovação e de produtividade<sup>49</sup>.**

Tendo em consideração o diagnóstico, bem como as avaliações efectuadas no âmbito do anterior período de programação (nomeadamente as avaliações intercalares dos PO do QCA III realizadas em 2005), a agenda Factores de Competitividade do QREN foi concebida no sentido de reorientar

<sup>49</sup> Este diagnóstico é extensivo à generalidade dos sectores de actividade, nomeadamente na indústria transformadora. 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 – ver Relatório Anual do QREN de 2008.



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 inovação e outros factores dinâmicos de competitividade<sup>50</sup>. Foram estas preocupações que orientaram a concepção dos instrumentos previstos no QREN para apoio ao desenvolvimento das empresas, em particular, dos SI às empresas.

A grave crise internacional, cujos efeitos se fizeram sentir em Portugal a partir dos finais de 2008, esteve na base das revisões dos regulamentos dos SI que teve lugar no início de 2009<sup>51</sup>. Deste modo, num contexto particularmente adverso ao investimento empresarial, **foi introduzido um conjunto de alterações** visando:

- (i) Aumentar os níveis de incentivo – incremento das taxas base e máximas de incentivo; eliminação de um valor máximo das taxas base de incentivo para os projectos em regime especial; no caso de incentivos reembolsáveis: aumento dos prazos de financiamento, alargamento do período de carência de capital, possibilidade de conversão antecipada de uma parte do incentivo reembolsável em não reembolsável.
- (ii) Aligeirar as condições de elegibilidade dos promotores - diminuição do valor mínimo do rácio de autonomia financeira; alargamento dos elementos considerados para cálculo do capital social; redução dos níveis mínimos de capitais próprios para as novas empresas; possibilidade de o cumprimento da generalidade das condições de elegibilidade ser feito, não no momento da candidatura, mas apenas à data de celebração do contrato; possibilidade de prorrogação do prazo para apresentação dos comprovantes das condições de elegibilidade do promotor no caso do SI PME.
- (iii) Alargar o âmbito de actividades, de tipologias de investimentos e de categorias de despesa passíveis de ser apoiadas – actividades de construção, nos SI I&DT e SI PME; projectos de novas unidades ou linhas de produção, no SI Inovação; aquisição de certos equipamentos e eliminação do limite às despesas com activo fixo corpóreo, no SI PME.
- (iv) Possibilitar o reforço da dotação orçamental dos concursos com maior procura por parte das empresas.

Aumentando o incentivo efectivo ao investimento e alargando o leque de projectos apoiáveis, as alterações dos regulamentos dos SI visaram, assim, contribuir para atenuar os efeitos da crise, através do reforço dos estímulos ao investimento privado. Adicionalmente, os volumes de fundo colocados a concurso no ano que se seguiu à introdução das alterações regulamentares aumentaram cerca de 20% face ao ano anterior, incidindo o reforço orçamental no SI Inovação e no SI I&DT.

Não obstante as alterações introduzidas, bem como o reforço dos montantes de incentivo colocados a concurso, a procura dirigida aos SI não deixou de reflectir a quebra do investimento privado na economia nacional – consequência de dificuldades acrescidas no acesso ao crédito e da quebra nas expectativas de evolução da procura. No conjunto dos SI, o fundo aprovado aumentou cerca de 14%, sendo a grande parte do aumento devida aos projectos aprovados no âmbito do SI PME (no qual se registou um aumento de 74% nas aprovações). Este facto pode encontrar explicação em dois tipos de factores: por um lado, este SI é particularmente vocacionado para investimentos de reduzido montante<sup>52</sup>, pelo que as empresas tenderão a enfrentar dificuldades menos acentuadas na mobilização dos recursos que complementam o apoio público; por outro lado, a redução

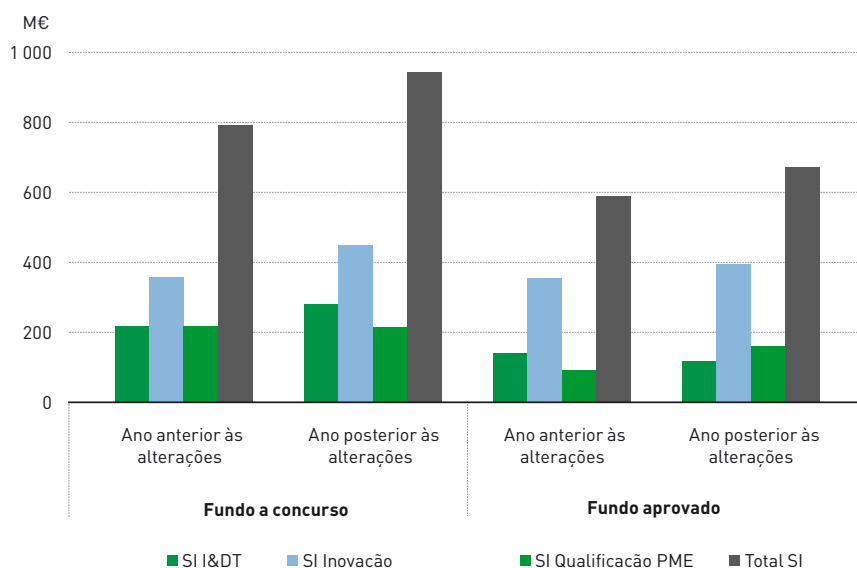
50 Incluindo, nomeadamente: propriedade industrial; criação, moda e design; desenvolvimento e engenharia de produtos, serviços e processos, organização e gestão; tecnologias de informação e comunicação; qualidade; ambiente; diversificação e eficiência energética; comercialização e marketing; internacionalização; responsabilidade social e segurança e saúde no trabalho; igualdade de oportunidades.

51 Portaria nº 353-A/2009 [SI PME], Portaria nº 353-B/2009 [SI I&DT] e Portaria nº 353-C/2009 [SI Inovação], todas de 3 de Abril.

52 O investimento mínimo elegível é de 25 mil € no caso geral e de 5 mil € no caso da tipologia Vale inovação.

das exigências relativamente às condições financeiras das empresas candidatas terá permitido o acesso aos SI de um leque alargado de empresas que não eram elegíveis à luz dos critérios financeiros anteriores.

**Figura 62: Procura dos concursos dos SI do QREN (nas regiões do Continente) antes e depois das alterações regulamentares de Abril de 2009**



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Justificáveis à luz das condições económicas extremamente adversas decorrentes da crise internacional, as alterações introduzidas a título transitório<sup>53</sup> nos SI do QREN comportam riscos de desvirtuamento dos instrumentos de política face aos objectivos estratégicos inicialmente definidos. De facto, estes visavam responder a constrangimentos estruturais da economia portuguesa que se mantêm inteiramente actuais, pelo que se reveste da maior importância um acompanhamento detalhado dos **impactos das alterações regulamentares** no que concerne à sua coerência com uma estratégia assente na promoção de investimentos com conteúdo inovador e no reforço dos factores dinâmicos de competitividade do tecido produtivo português.

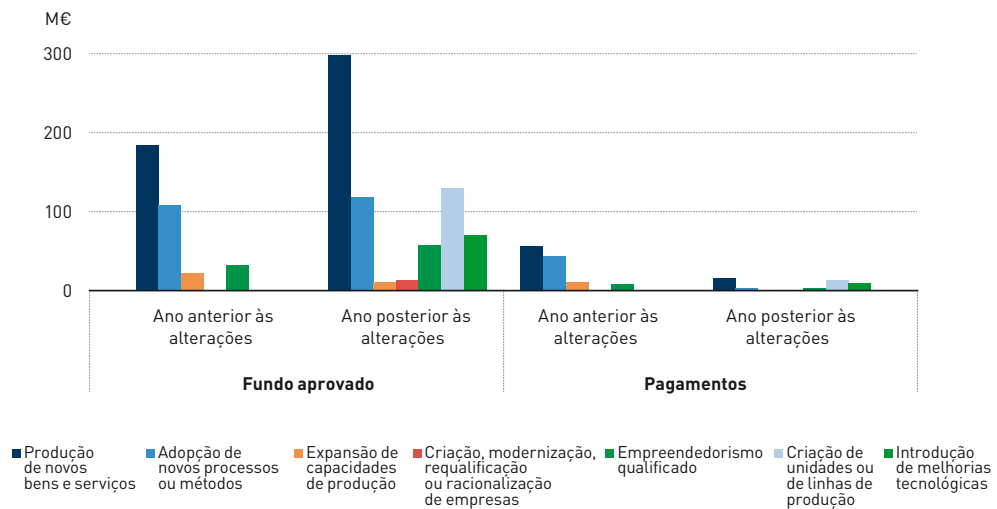
Uma análise global das tipologias de despesa dos projectos aprovados no âmbito do SI PME e do SI Inovação permite detectar uma alteração de perfil dos investimentos apoiados pelos fundos. No caso do SI PME, o peso das despesas destinadas a apoiar processos de internacionalização diminuiu de 65% para 45%, em benefício da generalidade das restantes tipologias de despesa, destacando-se as despesas com organização e gestão e tecnologias de informação e comunicação. No caso do SI Inovação, o alargamento dos apoios a novas tipologias de investimento<sup>54</sup> reflectiu-se visivelmente no perfil de operações aprovadas. De facto, as duas medidas introduzidas no regulamento do SI Inovação em Abril de 2009 passaram a representar perto de 30% do fundo aprovado desde então. No entanto, os níveis de execução dos projectos aprovados, um ano após as altera-

<sup>53</sup> De acordo com as portarias de Abril de 2009 que alteram os regulamentos dos SI, tais modificações estarão em vigor até ao final de 2010, momento em que se procederá a uma análise da pertinência da sua manutenção.

<sup>54</sup> A saber, a criação de unidades ou de linhas de produção com impacto relevante ao nível do produto, das exportações ou do emprego; e a introdução de melhorias tecnológicas com impacto relevante ao nível da produtividade, do produto, das exportações, do emprego, da segurança industrial ou da eficiência energética e ambiental. Estas duas tipologias de investimento juntam-se às restantes já previstas no SI Inovação antes das alterações regulamentares: investimentos em inovação de produto ou de processo; investimentos em expansão de capacidades de produção em actividades de alto conteúdo tecnológico ou com procuras internacionais dinâmicas; e empreendedorismo qualificado.

ções regulamentares, revelam-se modestos (o que reflecte a tendência geral de dificuldades na concretização dos investimentos empresariais no país).

**Figura 63: Distribuição do fundo aprovado e executado no SI Inovação por tipologia de investimento antes e depois das alterações regulamentares de Abril de 2009<sup>55</sup>**



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Em resumo, de acordo com os dados disponíveis à data de elaboração do presente relatório, as alterações introduzidas aos SI do QREN em Abril de 2009 tiveram como efeitos mais significativos: (i) um aumento das aprovações de projectos de investimento de pequeno montante (possivelmente associado à diminuição das condições financeiras exigidas às empresas candidatas); (ii) uma alteração no perfil de investimentos aprovados no principal instrumento de apoio às empresas (SI Inovação), com uma diminuição do peso das tipologias de investimento de cariz inovador ou mais intensivos em conhecimento; e (iii) um impacto marginal nos níveis de execução.

Contrastando com os reduzidos níveis de execução, os níveis de fundo comprometido são já significativos (e.g. a taxa de compromisso do eixo 2 do PO FC, em que se enquadram o SI Inovação e o SI I&DT, era já superiora 100% no final do 1º semestre de 2010). A elevada proporção dos recursos já comprometidos poderá vir a traduzir-se em restrições futuras à capacidade de intervenção destes instrumentos de apoio. Neste sentido, a pertinência da manutenção do actual quadro regulamentar dos SI do QREN deverá ser analisada à luz destas restrições e do seu impacto sobre a capacidade do QREN para prosseguir o propósito estratégico de promoção da qualificação do tecido produtivo português. Nos termos do Relatório Final da Avaliação Global de Implementação do QREN, no qual esta questão é analisada em detalhe, os processos de flexibilização e simplificação introduzidos nos SI deverão ser reavaliados *de modo a assegurar que a produção de transaccionáveis (exportáveis e substituíveis) assuma de novo um critério de prioridade máxima nos apoios a prestar*.

Naturalmente, as restrições associadas aos elevados níveis de compromisso poderão vir a revelar-se menos significativas, caso se verifique que uma parcela relevante dos projectos de investimento aprovado deixou de ter condições para avançar. Assim, revela-se da maior importância prosseguir com os esforços de identificação dos motivos subjacentes à não realização dos projec-

<sup>55</sup> Os valores apresentados excluem os projectos em regime especial e os projectos transitados do QCA III. Estes representam cerca de 17% do fundo aprovado e 6% do fundo executado até ao final do 1º trimestre de 2010, sendo os investimentos em causa integralmente enquadráveis pelas tipologias que se encontravam já em vigor antes das alterações regulamentares.

tos já aprovados, bem como de identificação de projectos que deixaram de ser viáveis, dadas as alterações de contexto. A reclassificação dessas operações poderá conduzir a uma revisão em baixa dos níveis de compromisso, diminuindo a pressão que hoje se coloca aos SI do QREN em termos de perspectivas de escassez de recursos. Por outro lado, a persistência de um elevado volume de projectos cuja viabilidade se mantém, mas cuja realização é posta em causa por outros factores (e.g. dificuldades de acesso ao crédito), poderá justificar a necessidade de ponderar a adopção de medidas de política complementares que favoreçam a execução dos projectos previstos nestas condições. Adicionalmente, tal implicará a necessidade de recolocar na agenda estratégica do QREN a importância da concentração e da selectividade, enquanto princípios orientadores que visam maximizar os impactos do QREN sobre a qualificação do tecido produtivo português.

As medidas anunciadas em Julho de 2010, visando acelerar a execução de projectos empresariais aprovados pelo QREN, convergem nos seus propósitos com as preocupações atrás apontadas. O lançamento de uma linha de crédito (QREN Investe), especificamente dirigida a empresas com projectos aprovados no âmbito dos SI do QREN, deverá contribuir para aliviar os constrangimentos associados às condições de acesso ao crédito. Por outro lado, a articulação da linha QREN Investe com processos de ajustamento nos calendários dos projectos, bem como a introdução de mecanismos adicionais de penalização em caso de incumprimento dos prazos definidos para a contratualização e a realização dos projectos, deverá não só contribuir para acelerar a execução, como favorecer uma perspectiva mais realista dos níveis de fundo já comprometidos. Finalmente, a anunciada revisão das actividades elegíveis de modo a focalizar os recursos em actividades transaccionáveis e nos investimentos enquadrados por EEC deverá contribuir para reforçar o alinhamento dos incentivos às empresas com os princípios da concentração e da selectividade. A implementação destas medidas deverá constituir um objecto central das actividades de monitorização do QREN ao longo dos próximos meses.

Adicionalmente, o estudo de Avaliação Operacional dos Sistemas de Incentivos do QREN, actualmente em curso, poderá revelar-se um instrumento de grande relevância para as decisões que terão de ser tomadas num futuro próximo sobre o enquadramento regulamentar dos SI. Embora o estudo referido se centre nos aspectos mais operacionais da implementação das medidas em causa, não deverá deixar de analisar o contributo potencial do QREN para a qualificação do tecido produtivo português.

### 4.3 Promover a alteração do padrão de especialização da economia portuguesa

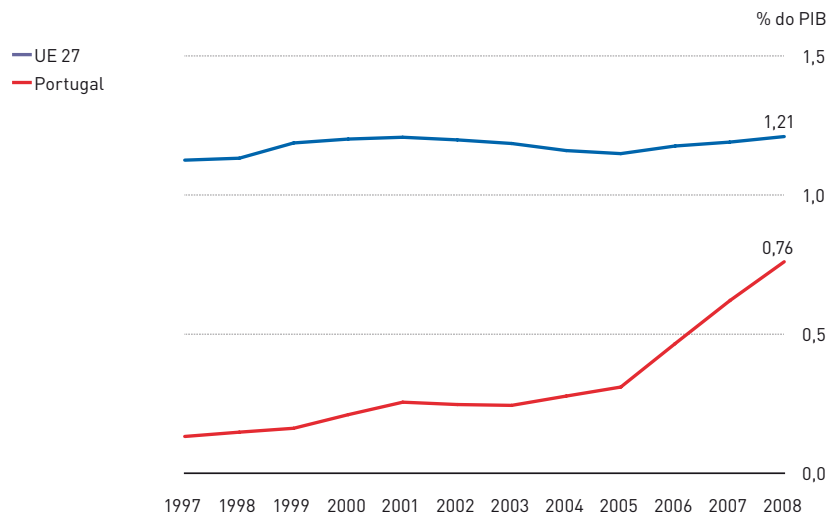
A **alteração do perfil de especialização** constitui um dos desafios centrais do QREN, tendo em vista a promoção do crescimento sustentado do país. A economia portuguesa caracteriza-se por um peso significativo de actividades de baixa intensidade tecnológica, geradoras de baixo valor acrescentado, não transaccionáveis e/ou não mercantis. Estas características acentuaram-se até meados da primeira década do novo século em resultado das dinâmicas da procura, bem como pela apreciação real da moeda, favorecendo o investimento em sectores menos expostos à concorrência internacional<sup>56</sup>.

Nos anos que precederam o despoletar da crise económica internacional, Portugal vinha registando algumas evoluções positivas neste domínio, sendo de destacar o desempenho favorável da Balança de Pagamentos Tecnológica (cujo saldo anual se tornou positivo desde 2007, fruto do bom

56 Ver dados apresentados no Relatório Anual do QREN de 2008.

desempenho exportador das actividades de serviços de natureza técnica – engenharia, arquitectura, informática, entre outros), bem como o aumento contínuo do peso das despesas em actividades de I&D nas empresas em % do PIB. Embora os resultados nestes domínios sejam ainda modestos quando comparados com as economias mais desenvolvidas, estas dinâmicas apontavam no sentido da desejável transformação estrutural da economia portuguesa.

**Figura 64: Evolução das despesas em actividades de I&D nas empresas, 1997 – 2008**

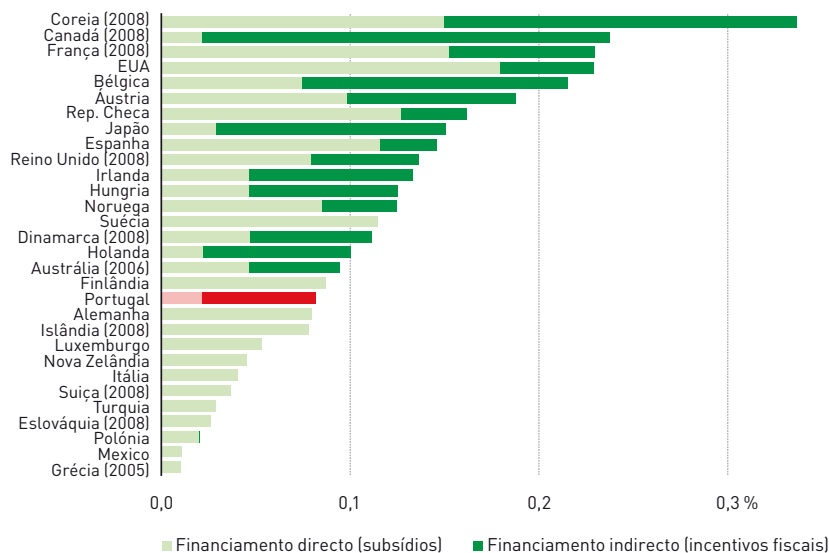


Fonte: Eurostat

Para tal desempenho terão contribuído, de forma significativa, os apoios públicos mobilizados para o desenvolvimento do SCTN, bem como para a promoção da inovação e da I&D empresariais. No que respeita à promoção da I&D empresarial, Portugal possui actualmente um dos regimes fiscais mais favoráveis às despesas de I&D<sup>57</sup>, o qual é responsável por cerca de 3/4 dos apoios públicos à I&D no país. Porém, no contexto da Organização para a Cooperação Económica e Desenvolvimento (OCDE), os subsídios directos do Estado português à I&D empresarial são ainda modestos, apesar dos diversos instrumentos de apoio que foram criados no âmbito do anterior e do actual período de programação dos fundos estruturais.

<sup>57</sup> A dedução total à colecta em sede de IRC pode atingir 82,5% das despesas em I&D (ver Relatório da Comissão Certificadora para os Incentivos Fiscais à I&D Empresarial de 2010, relativo ao período 2006-2008).

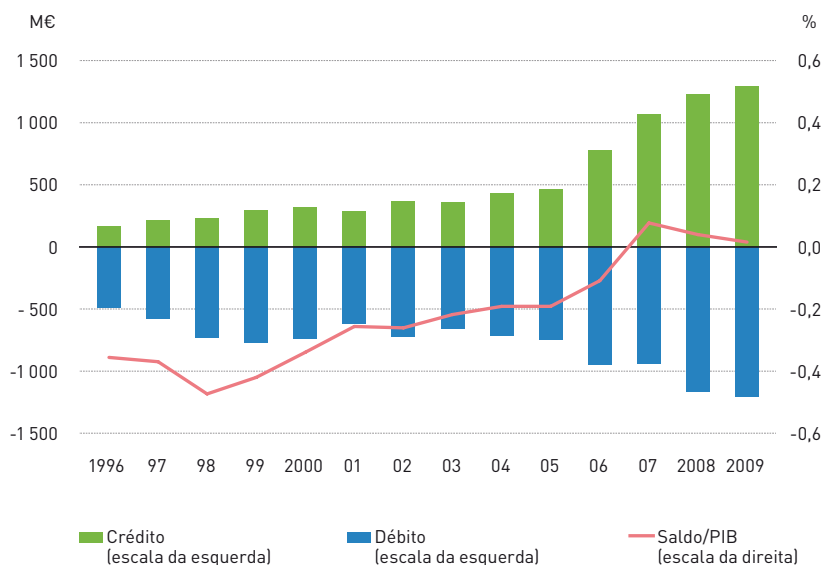
**Figura 65: Financiamento directo e indirecto do Estado da I&D empresarial**



Fonte: OCDE (2010), *Measuring Innovation: a New Perspective*

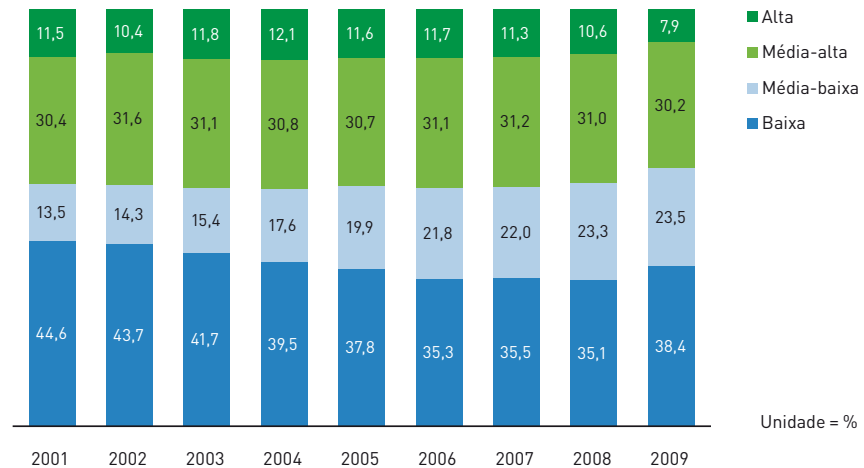
Não obstante a trajectória positiva registada, a evolução recente de alguns indicadores revela que **o processo de transformação estrutural da economia portuguesa é ainda frágil**. De facto, o saldo da Balança de Pagamentos Tecnológica diminuiu em 2008 e 2009 e o peso dos produtos transformados de alta e média-alta tecnologia nas exportações portuguesas decresceu no mesmo período, revelando que a crise internacional não penalizou menos os sectores mais avançados da economia portuguesa do que os restantes.

**Figura 66: Evolução da balança de pagamentos tecnológica, 1996 – 2009**



Fonte: BdP

**Figura 67: Evolução das saídas de produtos transformados por grau de intensidade tecnológica, 2001 – 2009**



Fonte: GEE

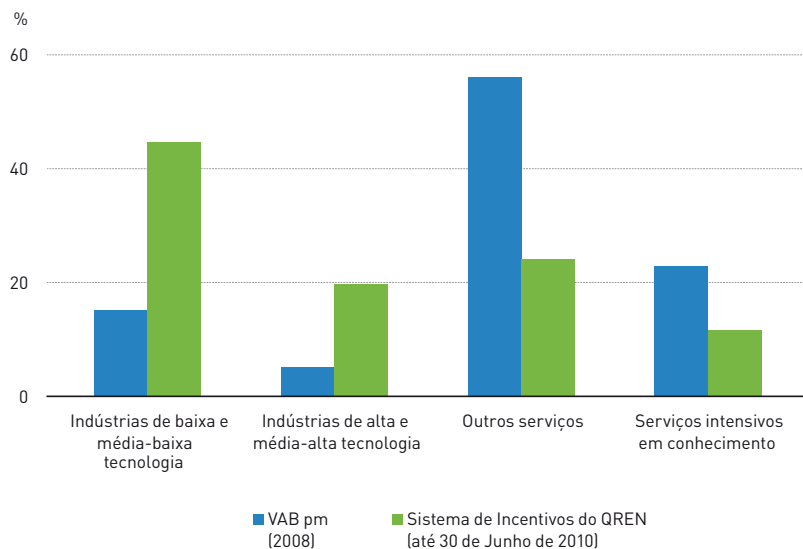
Estes sinais atestam a importância de prosseguir os esforços de promoção da transformação estrutural da economia portuguesa. A aposta do QREN neste domínio reflecte-se num conjunto de **instrumentos que visam reforçar o investimento em actividades mais intensivas em conhecimento e de maior valor acrescentado**, dos quais se destacam: o apoio à I&DT nas empresas, o apoio ao empreendedorismo qualificado e o apoio às redes e infra-estruturas tecnológicas e de incubação de empresas e, de uma forma geral, a promoção das actividades transaccionáveis. Esta orientação estratégica do QREN é visível não apenas ao nível dos regulamentos dos apoios previstos, mas também em termos de operações já aprovadas.

A análise da distribuição do fundo aprovado até ao final de Junho de 2010 nos SI do QREN permite constatar que: (i) o peso dos sectores industriais nos apoios concedidos é substancialmente superior ao seu peso no VAB; (ii) a desproporção entre o peso nos apoios concedidos e o peso no VAB é particularmente acentuado no caso das indústrias de alta e média-alta tecnologia (19% e 5%, respectivamente); (iii) no contexto das actividades de serviços, também é possível observar, embora de forma menos pronunciada, um enviesamento dos SI a favor dos sectores mais intensivos em conhecimento (o seu peso no fundo aprovado corresponde a cerca de 1/2 do que estes sectores representam no VAB, sendo este rácio de 2/5 no caso dos restantes sectores). Estas constatações permitem concluir que os SI do QREN têm estado globalmente alinhados com a estratégia de promoção das actividades transaccionáveis e tecnologicamente intensivas, embora o peso dos apoios dirigidos a actividades não intensivas em tecnologia ou em conhecimento ainda absorva mais de 70% dos incentivos aprovados.

O Relatório Final da Avaliação Global de Implementação do QREN aponta no mesmo sentido, afirmando que *a implementação da programação do QREN estará a criar condições favoráveis para que orientações consistentes e perseverantes de políticas públicas induzam o investimento empresarial a realizações de maior intensidade tecnológica, maior incorporação de conhecimento, ganhos na cadeia de valor de sectores históricos da especialização portuguesa (calçado, por exemplo) e também emergência de sectores exportadores de maior valor acrescentado.*



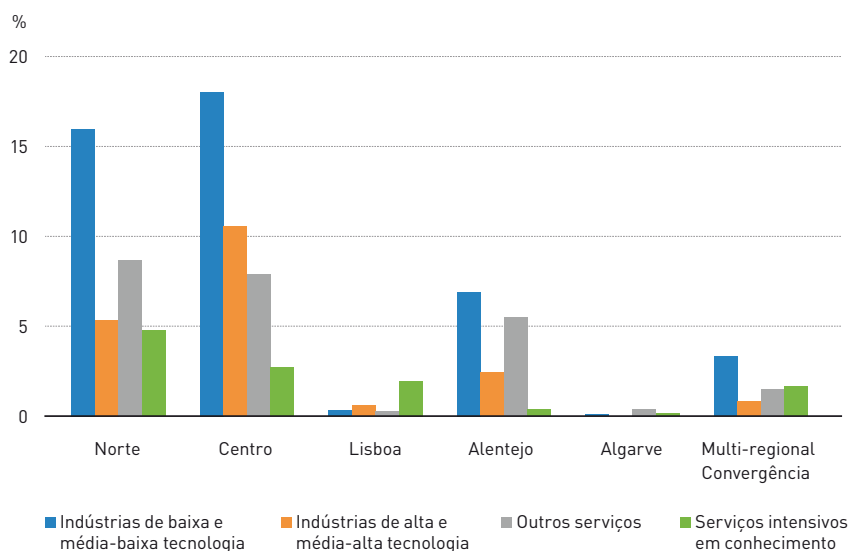
**Figura 68: Peso dos grupos de sectores por intensidade tecnológica/de conhecimento nos SI (fundo aprovado) e no VAB**



Fontes: INE e Sistema de Monitorização QREN

Considerando a distribuição geográfica do conjunto dos incentivos aprovados nas regiões do Continente, verifica-se que a região Centro é aquela que tem captado mais apoios para os sectores industriais (especialmente no caso dos sectores de maior intensidade tecnológica), enquanto a região Norte atrai mais apoios dirigidos aos sectores de serviços (sendo a distância face a outras regiões particularmente acentuada no caso dos serviços intensivos em conhecimento).

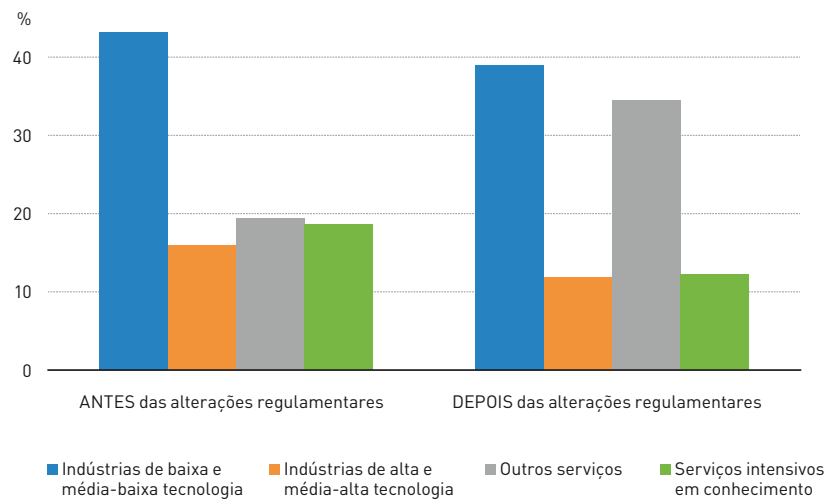
**Figura 69: Peso dos grupos de sectores por intensidade tecnológica/de conhecimento nas regiões NUTS II do Continente, até final de Junho de 2010**



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

A distribuição dos montantes de fundo aprovado por grupo de sectores de acordo com a intensidade tecnológica ou de conhecimento tem vindo a evoluir desde o início da implementação do QREN. Comparando o período que antecedeu a introdução das alterações aos regulamentos dos SI do QREN (ver ponto anterior) com o período seguinte, é possível observar algumas **alterações na composição dos apoios**. A alteração mais visível diz respeito ao aumento dos montantes de fundo absorvidos por sectores de serviços não intensivos em conhecimento, os quais quase duplicaram o seu peso nos montantes aprovados. Tal aumento teve como contrapartida a diminuição do peso de todos os restantes grupos de sectores.

**Figura 70: Peso dos grupos de sectores por intensidade tecnológica/de conhecimento nos SI antes e depois das alterações regulamentares de Abril de 2009**



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Com os dados disponíveis não é possível identificar inequivocamente os motivos que estão na base destas alterações. Nomeadamente, não é possível determinar, com rigor, a influência relativa das alterações regulamentares introduzidas em Abril de 2009 e da evolução do contexto económico. Analisando em detalhe os sectores de serviços não intensivos em conhecimento cujo peso no fundo aprovado mais cresce a partir do 2º trimestre de 2009, destacam-se os sectores do Turismo (principalmente actividades de alojamento), do Comércio e da Recolha e Tratamento de Resíduos. Em geral, as alterações introduzidas neste SI às empresas não afectam especificamente aqueles tipos de actividades, sugerindo que o aumento do seu peso prende-se com outros factores que não as mudanças de cariz regulamentar.

Não obstante, a continuação do perfil sectorial observado nos incentivos concedidos no último ano implicaria uma menor incidência dos apoios do QREN no padrão de actividades mais intensivas em conhecimento e com maior orientação exportadora. Importa notar que uma análise centrada nos sectores de actividade pode ocultar uma diversidade de projectos com diferentes intensidades tecnológicas/de conhecimento e níveis de exposição à concorrência internacional. Por outras palavras, existem projectos intensivos em conhecimento e orientados para os mercados internacionais que se desenvolvem no seio de sectores de baixa intensidade tecnológica/de conhecimento e tipicamente protegidos da concorrência internacional. Assim, a discussão desenvolvida anteriormente deverá ser comple-

mentada com uma análise detalhada da implementação dos SI do QREN, a qual procure aferir da qualidade dos projectos que vêm sendo aprovados à luz das prioridades estratégicas do QREN. O estudo de avaliação dos SI actualmente em curso poderá fornecer um contributo muito útil para esta reflexão.

A confirmar-se a tendência para um crescente peso de actividades menos intensivas em factores sustentáveis de competitividade no conjunto dos incentivos do QREN às empresas, e num cenário de crescente escassez de recursos (ver ponto anterior), será de ponderar a reintrodução de maior selectividade e concentração dos incentivos em actividades com o perfil de especialização desejável, de acordo com as prioridades estratégicas do QREN.

#### 4.4 Fomentar a articulação entre os actores dos sistemas de produção e de inovação

A **cooperação entre empresas e entre estas e outras entidades intervenientes nos processos de produção e de inovação** constitui uma característica marcante das economias contemporâneas, revelando-se frequentemente um factor fundamental de afirmação competitiva das empresas e dos territórios em que se inserem.

As estratégias conjuntas, mesmo entre empresas que são concorrentes em certos mercados, permitem aos actores envolvidos beneficiar de um conjunto de vantagens ou oportunidades que se podem sintetizar no seguinte:

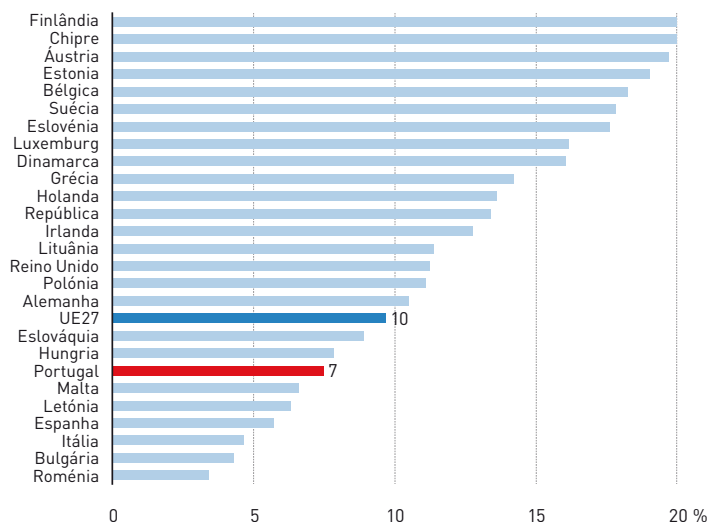
- Obtenção de ganhos de eficiência associados à escala, ou seja, obtenção de dimensão crítica para a realização de várias actividades (produtivas, tecnológicas ou comerciais) de interesse comum.
- Mobilização de conhecimento e competências, com promoção da aprendizagem colectiva e da capacidade de geração, assimilação, partilha e transferência de conhecimento entre os diferentes actores (com conseqüente 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 níveis de risco e incerteza que inviabilizariam os investimentos a título individual.

Apesar das vantagens da cooperação institucional, esta forma de relacionamento entre actores encerra riscos ou constrangimentos que resultam de aspectos como assimetrias de informação, interesses divergentes, ausência de relações de confiança mútua entre os parceiros ou dificuldades de definição clara dos direitos e obrigações. Neste contexto, justifica-se a criação de instrumentos de política que, através da promoção de práticas concretas de cooperação, vão reduzindo o peso destes factores limitativos.

Em Portugal, as experiências de cooperação entre actores dos sistemas de produção e de inovação têm sido exíguas, em comparação com a realidade verificada noutros países europeus (nomeadamente, em países mais desenvolvidos de dimensão semelhante), o que fragiliza a capacidade de inovar e o potencial de desenvolvimento e crescimento sobretudo das PME<sup>58</sup>.

58 Ver a propósito, por exemplo, os estudos "Cooperação Interorganizacional – das Trajectórias às Redes" (INOFOR - Instituto para a Inovação na Formação, 2002) e "Governação Regional e Gestão das Intervenções Financiadas pelos fundos estruturais" (José Reis, 2005).

Figura 71: Proporção de empresas com actividades de cooperação no total de empresas, 2006



Fonte: Eurostat, *Fourth Community Innovation Surveys (CIS)*

Em conformidade, o QREN estabeleceu como prioridades das intervenções apoiadas o reforço da clusterização em domínios-chave do tecido económico, das redes de interacção e cooperação empresarial, bem como das interacções entre empresas e entidades do SCTN<sup>59</sup>. Estes objectivos são prosseguidos no âmbito do QREN através de diferentes instrumentos, a saber:

- (i) Reconhecimento formal de Estratégias de Eficiência Colectiva, entendidas como conjunto coerente de iniciativas que visam a inovação, a qualificação ou a modernização de um agregado de empresas, que fomentem a emergência de economias de aglomeração através, nomeadamente, da cooperação e do funcionamento em rede, entre as empresas e entre estas e outros actores relevantes para o desenvolvimento dos sectores a que pertencem e dos territórios em que se localizam<sup>60</sup>. O enquadramento de projectos de investimento em EEC formalmente reconhecidas permite o acesso a instrumentos de apoio específicos (e.g. incentivos a actividades de dinamização e gestão das parcerias), bem como a condições mais favoráveis de acesso a instrumentos de apoio de natureza genérica (por exemplo, majorações, concursos exclusivos, dotações específicas em concursos de carácter geral e condições de elegibilidade mais abrangentes, no contexto dos SI às empresas).
- (ii) Sistema de Incentivo a Acções Colectivas (SIAC), instrumento de apoio 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 (que podem ser ou não enquadradas por EEC).

<sup>59</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 (PROINOV, 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).

<sup>60</sup> As EEC dividem-se em duas tipologias – os *Clusters* e as Estratégias de Valorização Económica de Base Territorial (EVEBT) – cada uma delas dividindo-se em sub-tipologias. A tipologia *Clusters* subdivide-se em: Pólos de Competitividade e Tecnologia (sub-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) e Outros *clusters* (sub-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 SCTN, entidades do sistema financeiro, autarquias, associações de municípios ou outros agentes relevantes). A tipologia EVEBT subdivide-se em: Programas de Valorização Económica de Recursos Endógenos (PROVERE) e Acções de Regeneração e Desenvolvimento Urbanos (ARDU). No presente contexto, apenas se consideram as EEC que têm empresas como actores de referência, excluindo-se desta análise as ARDU que serão abordadas no ponto do Relatório relativo ao sistema urbano.

- (iii) Apoio a modalidades de investimento que pressupõem a cooperação entre actores dos sistemas de inovação e de produção, no âmbito dos SI do QREN, nomeadamente: projectos de I&DT colectiva (SI I&DT), promovidos por associações empresariais, que resultam da identificação de problemas e necessidades de I&DT partilhados por um conjunto significativo de empresas; projectos de I&DT em co-promoção (SI I&DT), realizados em parceria entre empresas ou com entidades do SCTN; projectos de investimento, promovidos por empresas em cooperação (SI PME), apresentados por PME ou consórcios liderados por PME que se proponham desenvolver projectos de cooperação inter-empresarial; projectos conjuntos (SI PME) promovidos por entidades públicas, associações empresariais ou entidades do SCTN direccionados para a intervenção nas PME.
- (iv) Incentivo à aquisição de serviços de I&DT (Vale I&DT) ou de consultoria (Vale Inovação), concedido a PME para aquisição de serviços de I&DT a entidades do SCTN qualificadas para o efeito, através da atribuição de um crédito junto destes organismos.

O processo de reconhecimento das EEC de natureza empresarial – Pólos de Competitividade e Tecnologia (PCT), Outros *clusters* e PROVERE – iniciou-se em 2008, com a abertura do concurso para apresentação de candidaturas, terminando em meados de 2009, com o reconhecimento formal de 11 PCT<sup>61</sup>, 8 Outros *clusters*<sup>62</sup> e 25 PROVERE<sup>63</sup>. Este processo envolveu a apresentação inicial de Programas de Acção (PA) por parte das entidades candidatas (precedida de acções preparatórias no caso dos PROVERE), bem como a sua reformulação na sequência do processo de avaliação das mesmas, conduzido pela Autoridade de Gestão do PO FC, no caso dos PCT e Outros *clusters* e pelas Autoridades de Gestão dos PO regionais, no caso do PROVERE, e que contaram, em ambos os casos, com uma Comissão de Avaliação específica<sup>64</sup>.

Aos 19 *Clusters* (PCT e Outros *Clusters*) reconhecidos surgem associados 108 projectos-âncora (67 de PCT e 41 de Outros *Clusters*) num montante de 650 M€, estabelecendo o Despacho Ministerial o prazo de 6 meses para a sua submissão a concurso. Em conformidade, entre Setembro de Dezembro foram publicados diversos Avisos de Abertura de Concurso (AAC) no âmbito dos SI do QREN, prevendo uma dotação orçamental específica (totalizando cerca de 320 M€) para projectos enquadrados por EEC. O incentivo à realização de projectos-âncora dos *Clusters* fez-se também através de AAC no âmbito do SIAC. Os apoios previstos para a dinamização dos PCT e Outros *clusters* foram aprovados ainda no Verão de 2009.

Os PA dos PROVERE reconhecidos previam um montante de investimento associado aos projectos-âncora de 706 M€. A aprovação dos apoios previstos para a dinamização dos PROVERE (projectos de dinamização, coordenação, acompanhamento, monitorização e gestão das parcerias), que ocorreu apenas em meados de 2010, condicionou a celeridade de implementação deste tipo de EEC, sobretudo tendo em conta a maior fragilidade institucional dos territórios-alvo deste instrumento (territórios de baixa densidade) e o menor grau de depuração dos respectivos PA face ao registado no caso dos PCT e Outros *clusters*.

61 PRODUTECH – Pólo das tecnologias de produção; Engineering & Tooling; Indústrias de refinação, petroquímica e química industrial; Indústrias de mobilidade; Saúde; TICE.PT - tecnologias de informação, comunicação e electrónica; Energia; Moda; Agro-industrial; Indústrias de base florestal; e Turismo.

62 Vinhos da região demarcada do douro; Habitat sustentável; Agro-industrial do Ribatejo; Agro-industrial do Centro; Conhecimento e economia do mar; Indústrias criativas na região do Norte; Pedra natural; e Mobiliário.

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

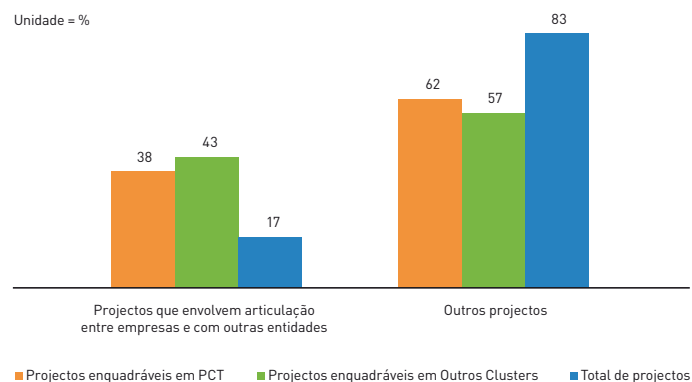
64 O Relatório anual do QREN de 2008 apresenta, de forma mais detalhada, o processo de reconhecimento formal das EEC.

Neste contexto, o desenvolvimento da iniciativa do PROVERE, desde o seu reconhecimento formal até meados de 2010, tem estado muito centrada na operacionalização das equipas de dinamização das parcerias e na afinação dos calendários de implementação dos projectos, tarefa realizada em estreita articulação entre as entidades responsáveis pelo seu acompanhamento – as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) –, as Autoridades de Gestão dos PO regionais e as entidades líderes das parcerias. Esta articulação tem possibilitado: por um lado, às CCDR e Autoridades de Gestão um conhecimento mais profundo sobre a maturidade dos projectos que integram os PA, de forma a definir um calendário de concursos para a apresentação dos mesmos; e, por outro lado, às entidades líderes a construção de um quadro de previsibilidade sobre o calendário de financiamento dos projectos-âncora. Os PO regionais abriram, já em 2010, os primeiros concursos específicos para projectos PROVERE, a acrescer à possibilidade de apresentação de projectos de investimento privado integrados em PROVERE no âmbito dos concursos dos SI. Estando prevista, em todos os despachos de reconhecimento, uma avaliação de cada PROVERE, será útil aproveitar essa ocasião, não apenas para ponderar a manutenção do respectivo reconhecimento, mas sobretudo para proceder à revisão do PA inerente ao referido esforço de aferição da maturidade e pertinência dos projectos.

No final do 1º semestre de 2010, os projectos enquadráveis em alguma das modalidades de EEC representavam cerca de 14% (perto de 335 M€) do incentivo aprovado no âmbito dos SI às empresas e do SIAC, sendo 3/4 deste valor relativos a PCT. O valor ainda modesto do fundo comprometido com projectos enquadrados em EEC reflecte, em certa medida, os diferentes graus de maturidade das EEC reconhecidas, sendo de notar que o carácter inovador destes instrumentos tende a implicar a necessidade de ajustamentos por parte dos beneficiários.

Analisando a natureza dos projectos aprovados até ao final do 1º semestre de 2010 no âmbito dos SI às empresas e do SIAC, verifica-se que a articulação entre empresas e destas com outras entidades do SCTN surge destacada no caso das EEC de natureza sectorial (PCT e Outros clusters), quando comparada com o conjunto de projectos aprovados. De facto, no caso destas tipologias de EEC, os projectos que envolvem a articulação entre empresas e com entidades do SCTN representam cerca de 2/5 do incentivo aprovado no âmbito dos instrumentos referidos – mais do dobro do peso daquele tipo de projectos no total do fundo aprovado.

**Figura 72: Peso dos projectos que envolvem articulação entre empresas e com outras entidades do SCTN<sup>65</sup> no incentivo aprovado no âmbito dos SI às empresas e do SIAC, até final de Junho de 2010**



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

<sup>65</sup> Consideram-se para este efeitos os seguintes instrumentos de política pública: incentivos a projectos de I&DT Colectiva, Projectos em Co-promoção e Vale I&DT, no âmbito do SI I&DT; incentivos a Projectos Conjuntos e Vale Inovação, no âmbito do SI PME; e incentivos a acções colectivas, no âmbito do SIAC.

Estes dados sugerem, por um lado, que os PCT e Outros *clusters* estão, até ao momento, a contribuir para fomentar padrões de interacção entre agentes dos sistemas de produção e de inovação que se têm revelado cruciais para a afirmação da capacidade competitiva das economias desenvolvidas. Por outro lado, os **resultados** que se podem antecipar com base na globalidade dos projectos já aprovados no âmbito dos SI referidos são ainda insuficientes para atingir níveis de envolvimento das empresas portuguesas em actividades de cooperação que se aproximem dos valores registados noutras economias. A eficácia dos instrumentos do QREN na promoção desse tipo de actividades deverá, pois, constituir um domínio de monitorização atenta no futuro próximo.

Importa também ter presente que os instrumentos do QREN aqui referidos contêm uma ambição estratégica de grande alcance, acarretando a necessidade de uma atenção acrescida aos vários níveis de governação do QREN. De facto, a alteração dos comportamentos dominantes dos actores dos sistemas nacionais de inovação e produção, nomeadamente no que respeita às articulações subjacentes às EEC, envolve tempos de maturação prolongados, pelo que a insistência e permanente acompanhamento por parte dos diversos níveis de governação do QREN constituem factores críticos do sucesso das intervenções.

Os resultados do primeiro ano de implementação das EEC formalmente reconhecidas atestam as habituais dificuldades de implementação de instrumentos inovadores de políticas públicas centrados na cooperação, nomeadamente: (i) os constrangimentos associados à mudança de paradigma comportamental dos promotores (existem algumas parcerias nas quais ainda não é visível o primado do critério da eficiência colectiva); (ii) a complexidade de mobilizar diferentes fontes de financiamento a favor de instrumento de política integrador (as principais dificuldades de implementação têm-se registado ao nível da mobilização de outros PO do QREN que não os PO competentes nesta matéria – PO FC e PO regionais –, bem como do Programa de Desenvolvimento Rural (PRODER)<sup>66</sup>, instrumento financeiro muito relevante no caso de alguns PROVERE); (iii) o papel decisivo do agenciamento público pró-activo que acompanhe e dinamize a iniciativa (não obstante o trabalho desenvolvido pelas entidades com competências nesta matéria – Autoridade de Gestão do PO FC e CCDR –, não é ainda visível uma assumpção da relevância deste instrumento por parte de outros actores com papel decisivo na sua implementação, quer outras agências públicas, quer algumas entidades promotoras); e (iv) por último mas não menos relevante, o factor crítico do envolvimento político na implementação deste tipo de iniciativas, sobretudo como forma de credibilização das mesmas e mobilização dos agentes envolvidos, agências públicas e promotores, (por exemplo, desde o reconhecimento formal das EEC que se regista uma quase ausência de referências a esta iniciativa na comunicação social e no debate público).

Acrescem ainda as dificuldades adicionais que a actual conjuntura introduziu na implementação desta iniciativa, quer por via da (re)ponderação de investimentos – privados e públicos –, quer por via de uma focalização dos agentes na gestão do curto prazo, em detrimento de uma maior atenção a mecanismos que produzem resultados a médio/longo prazo, como é o caso das EEC.

A manutenção da pertinência estratégica destes instrumentos – relevância da consolidação de sistemas regionais (e nacional) de inovação assentes em processo de clusterização – conjugada com sinais positivos do primeiro ano de implementação, aconselha uma atenção especial aos factores críticos de sucesso das ECC, acima enunciados.

Neste contexto, o processo de avaliação sobre o grau de implementação das EEC, previsto no enquadramento das EEC e nos despachos de reconhecimento formal, constitui uma oportuna-

<sup>66</sup> Sobretudo no seu eixo 3, cuja gestão está delegada nos Grupos de Acção Local.



de única para melhorar a implementação desta iniciativa. Recorde-se que este processo deverá decorrer um ano após o reconhecimento formal e poderá determinar a revisão da própria decisão de reconhecimento, o que, a verificar-se, poderia contribuir para introduzir um elemento adicional de selectividade no que respeita às estratégias reconhecidas, muito relevante para a valorização deste instrumento de política pública<sup>67</sup>.

## 4.5 O contributo do QREN para o mercado de trabalho

Os **desafios fundamentais das políticas públicas para a melhoria do funcionamento do mercado de trabalho** português podem ser traduzidos em quatro grandes vertentes complementares entre si:

- (i) Aumentar ou, pelo menos na actual conjuntura, manter a força laboral num contexto de envelhecimento populacional, estimulando a integração da população em idade activa que se encontra afastada do mercado de trabalho, por via da promoção do envelhecimento activo, do emprego feminino, do emprego jovem (qualificado) e ainda do emprego de grupos com particulares dificuldades de inserção.
- (ii) Reduzir o desemprego e, em particular, o desemprego de longa duração, minimizando o número de episódios de desemprego e dinamizando um adequado funcionamento dos serviços de emprego.
- (iii) Aumentar a qualidade do trabalho (em particular dos segmentos mais desprotegidos), combatendo não só os vínculos contratuais precários, o trabalho informal e não declarado, mas também apostando num aumento da higiene e segurança no trabalho e na redução de acidentes laborais.
- (iv) Aumentar a adaptabilidade de empresas e trabalhadores ao ciclo económico e às mudanças estruturais, aperfeiçoando, por um lado, os mecanismos de concertação social, adaptando a legislação laboral e impulsionando a mobilidade funcional sectorial e geográfica; e por outro lado, melhorando a empregabilidade dos trabalhadores, nomeadamente na vertente que se prende com o aumento das suas qualificações e competências necessárias à adaptação aos desafios do mercado laboral.

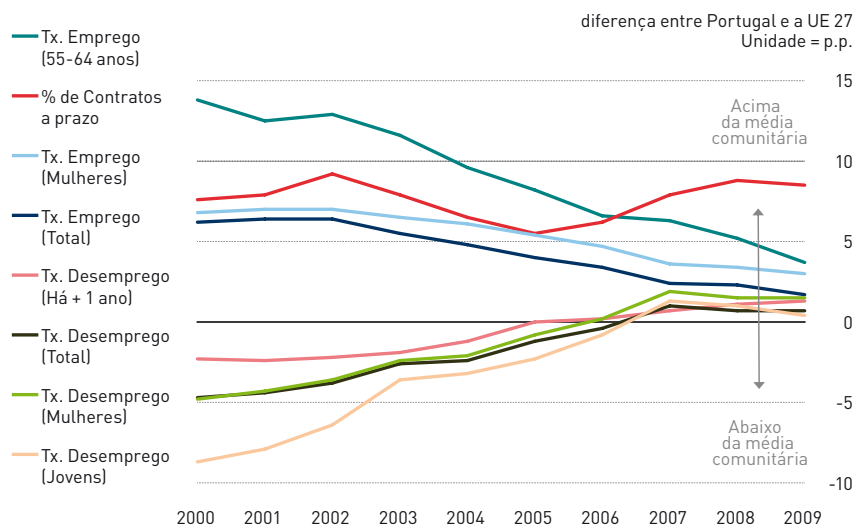
A **evolução do mercado de trabalho na última década** foi muito condicionada pelas dificuldades do país em assegurar níveis de crescimento económico capazes de criar as oportunidades de emprego necessárias para que fosse possível uma melhoria sustentada nos indicadores usualmente mobilizados neste domínio, com destaque para a evolução das taxas de emprego e de desemprego no conjunto deste período. Neste contexto, os desafios atrás enunciados ganharam ainda maior relevância e, em particular, nos últimos dois anos, fruto dos efeitos negativos da crise económica internacional no mercado de trabalho português.

No que diz respeito à taxa de emprego, Portugal continua a apresentar em 2009 valores superiores à média comunitária – quer no que respeita à taxa global, quer à taxa de emprego feminino, quer à taxa dos trabalhadores mais idosos. Contudo, a diferença face à média comunitária foi reduzida, com destaque para a evolução adversa dos últimos dois anos. Não foi, assim, conseguido um aumento da taxa global de emprego durante este período, tendo em vista os objectivos traçados no âmbito da Estratégia de Lisboa<sup>68</sup>.

<sup>67</sup> Algumas das avaliações realizadas até ao momento e estudos específicos sobre esta matéria (e.g. Abordagens Integradas de Base Territorial, Ilha de Ideias para o Observatório do QREN, 2010) têm suscitado a questão de ter havido um excessiva abrangência no reconhecimento de alguns tipos de EEC, permitindo o acesso a parcerias com grau de maturidade e carácter inovador insuficientemente comprovado.

<sup>68</sup> Entre os objectivos quantitativos que foram definidos no âmbito da Estratégia de Lisboa para 2010 constam as taxas de emprego global, feminina e da população com mais de 55 anos, com valores de 70%, 60% e 50% respectivamente, estando Portugal abaixo desse valor no primeiro caso, acima no segundo e com um valor semelhante no último. Note-se, ainda, que no âmbito da Estratégia Europa 2020, que sucede à Estratégia de Lisboa, o objectivo definido para a UE neste domínio é ainda mais ambicioso, apontando para que em 2020 a taxa global de emprego na União atinja os 75%.

Figura 73: Evolução das taxas de emprego e desemprego e dos contratos a prazo, 2000 – 2009



Fonte: Eurostat

Em relação ao desemprego, partindo Portugal de uma taxa de desemprego inferior à média comunitária no início da década, a aproximação a essa média e a sua ultrapassagem, a partir sobretudo de 2007, deveu-se a um aumento consistente do desemprego global e, em particular, nos grupos populacionais tradicionalmente mais afectados por esse fenómeno: os jovens e as mulheres. O aumento de desemprego ao longo de praticamente todo este período ficou-se a dever ao efeito conjugado de uma fraca dinâmica de criação de novos empregos (o emprego praticamente estagnou nesse período), com um aumento da população activa (face ao ano 2000 a população activa cresceu cerca de 7%, mais 350 mil activos, registando-se só entre 2008 e 2009 uma quebra ligeira). O crescimento da população activa deveu-se à entrada das mulheres no mercado de trabalho e também à imigração (segundo o Eurostat, entre 2000 e 2009 o número de activos estrangeiros residentes no país mais do que duplicou).

O mercado de trabalho português caracteriza-se ainda, do ponto de vista estrutural, pelos seguintes traços dominantes:

- (i) Baixos níveis de qualificação dos trabalhadores e empresários, sendo por isso estratégica a aposta na recuperação desse atraso estrutural (ver ponto 4.1 sobre a qualificação da população).
- (ii) Elevados níveis de precariedade, de que a elevada percentagem de contratos temporários no contexto da UE é o sinal mais visível.
- (iii) Níveis remuneratórios em média baixos, coexistindo com elevadas disparidades salariais, num contexto de dificuldades na sustentação ou elevação dos salários.
- (iv) Persistência de deficiências no plano das condições de trabalho, designadamente em matéria de higiene e segurança no trabalho, apesar dos progressos também registados.

Os objectivos de crescimento e emprego presentes na Estratégia de Lisboa serviram de enquadramento ao actual período de programação, em especial o que diz respeito à orientação comunitária “Mais e melhor emprego” e às suas dimensões: i) mais pessoas no mercado de trabalho; ii) maior adaptabilidade e flexibilidade no mercado de trabalho; e iii) investimento na educação e competências do capital humano. Procurou-se, então, ponderar esses objectivos globais definidos para o conjunto dos países da UE em função da situação específica da sociedade portuguesa, nomeadamente em matéria de qualificações e das dinâmicas de evolução do emprego (e desemprego).

Neste contexto, o QREN privilegiou, em primeiro lugar, a aposta no aumento da empregabilidade através de um expressivo investimento na melhoria das competências e qualificações da população<sup>69</sup>, mas sem também deixar de ter em conta o apoio à criação directa de emprego, seja por via dos PO co-financiados pelo FEDER e FC<sup>70</sup>, seja ainda naturalmente por via dos PO do FSE.

De facto, por um lado, os programas co-financiados pelo FEDER e FC contribuem para a dinamização do mercado de trabalho, criando oportunidades de emprego, quer na fase de desenvolvimento dos projectos apoiados (o que, aliás, também é aplicável aos programas co-financiados pelo FSE), quer, e de forma mais relevante no médio prazo, após a conclusão dos mesmos. Por exemplo, no âmbito dos SI às empresas são favorecidos projectos que promovam a criação líquida de emprego, em particular de emprego qualificado, designadamente através de majorações. Outras matérias relacionadas com a qualidade do emprego foram igualmente contempladas, nomeadamente no que se prende com a higiene e segurança no trabalho e com a promoção da igualdade de oportunidades entre homens e mulheres nas empresas, assegurando a elegibilidade de tipologias de investimento específicas para esse efeito.

Por outro lado, os PO FSE têm vindo a financiar diversos instrumentos da política activa de emprego<sup>71</sup>, para além dos que visam a qualificação dos activos, com destaque para os estímulos à criação de emprego e ao empreendedorismo e para a dinamização da integração laboral dos que concluem uma qualificação, em particular para os jovens à procura do primeiro emprego, através do apoio à realização de estágios profissionais. Neste domínio permite ainda apoiar o emprego altamente qualificado, como atesta o apoio à contratação de doutorados para entidades públicas e privadas com actividades de I&D localizadas nas regiões do objectivo Convergência (Norte, Centro e Alentejo), no âmbito da tipologia de intervenção que visa a Promoção do emprego científico.

Os PO FSE das R. A., para além de preverem medidas de promoção do emprego jovem, como os estágios profissionais, contemplam ainda algumas políticas activas de emprego que não são consideradas pelos PO do Continente: por exemplo, a R. A. dos Açores disponibiliza verbas específicas para a rotação de emprego, motivada quer pela formação quer pela licença de maternidade; a R. A. da Madeira financia medidas como os apoios à contratação, apoios à criação do próprio emprego, prémios à auto-colocação, iniciativas locais de emprego, os clubes de emprego ou apoios à substituição temporária de trabalhadores.

Em termos globais, deve porém sublinhar-se que **parte dos desafios que se colocam às políticas públicas no âmbito do mercado de trabalho ou estão fora do âmbito do QREN**, ou só são parcialmente respondidos por esta via. Por um lado, alguns dos instrumentos de intervenção estão associados à regulação do mercado de trabalho, em que a dinâmica das relações laborais assume especial relevância e, nesse contexto, as questões ligadas à legislação laboral e à concertação social, áreas em que o QREN tem uma intervenção muito limitada, e que se cinge ao apoio à capacitação institucional dos parceiros sociais. Por outro lado, alguns dos mais relevantes instrumentos de política activa de emprego em vigor, ou não são de todo co-financiados pelos fundos estruturais – por exemplo, os apoios fiscais e da segurança social à criação de emprego –, ou só o são de forma parcelar, por opção estratégica e/ou também por constrangimentos do QREN, em particular nas

<sup>69</sup> Dada a importância desta componente no conjunto do QREN optou-se por abordar as questões relacionadas com a qualificação da população activa de forma autónoma neste documento.

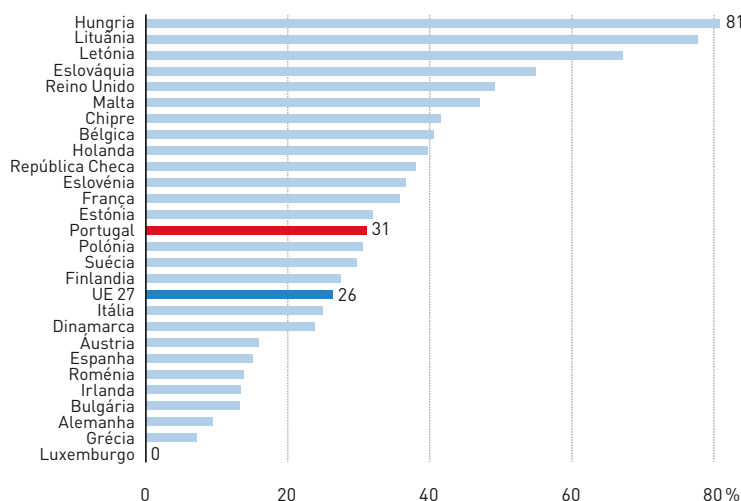
<sup>70</sup> Recorde-se que entre os indicadores comuns comunitários aplicáveis a todos os PO FEDER e FC encontra-se precisamente o indicador de criação de emprego, discriminada por género.

<sup>71</sup> As políticas activas de emprego subdividem-se nas seguintes categorias: Formação, Rotação de emprego e partilha de emprego, Incentivos ao emprego, Apoios ao Emprego e reabilitação, Criação de emprego directa, Incentivos à criação de empresas (*start up*). Os últimos dados disponíveis no Eurostat (2007) tendo por referência o conjunto das políticas activas de emprego apontam para uma maior aposta de Portugal, quando comparado com o conjunto dos países da UE, na formação e nos incentivos ao emprego, em detrimento de outras como a rotação de emprego ou incentivos à criação de empresas.

regiões com menores disponibilidades de fundos (caso da regiões de Lisboa e do Algarve), devido à respectiva regulamentação comunitária<sup>72</sup>.

Segundo o Relatório Estratégico do QREN – 2009 enviado à CE<sup>73</sup> (com dados de Setembro de 2009), Portugal tinha uma taxa de compromisso superior a 30% nas **subprioridades estratégicas mais directamente relacionadas com a melhoria do funcionamento do mercado de trabalho**, integrando-se, assim, neste domínio os temas prioritários mais intimamente associados a essas subprioridades. Em ambos os casos, apresenta-se um rácio entre o fundo aprovado e o programado superior à média comunitária. No entanto, importa ressaltar que o peso relativo do fundo previsto para estas áreas no âmbito do total dos fundos é de 2,3% e 1,2%, aproximadamente metade da importância financeira relativa atribuída no conjunto da UE 27.

**Figura 74: Subprioridade 1.3.1 – Atrair e manter um maior número de pessoas no mercado de trabalho e modernizar os sistemas de protecção social<sup>74</sup>**



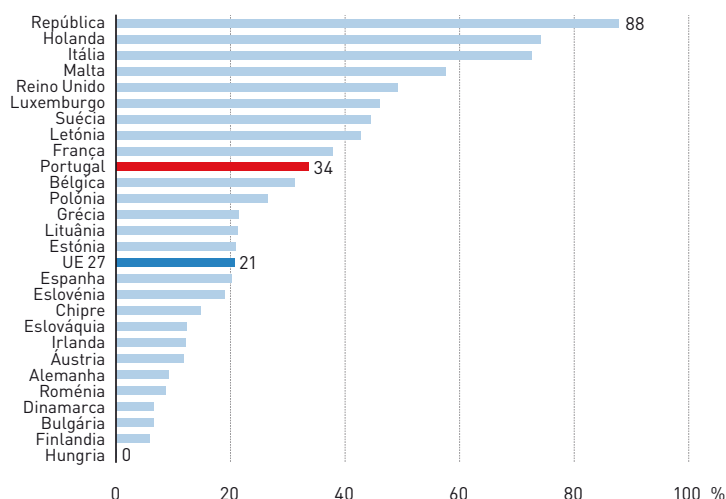
Fonte: Relatórios Estratégicos dos EM, Setembro 2009

<sup>72</sup> Tem como âmbito territorial de aplicação as regiões do objectivo Convergência, excluindo por essa razão as regiões de Lisboa e Algarve, esta última fortemente afectada pelo aumento de desemprego.

<sup>73</sup> Disponível em [www.qren.pt](http://www.qren.pt).

<sup>74</sup> Inclui os seguintes temas prioritários: 65) Modernização e reforço das instituições do mercado de trabalho; 66) Implementação de medidas activas e preventivas no domínio do mercado de trabalho; 68) Apoio ao emprego independente e à criação de empresas; 69) Medidas para melhorar o acesso ao emprego e aumentar a participação sustentável e a progressão das mulheres no emprego, reduzir no mercado laboral a segregação baseada no sexo e conciliar a vida profissional e a vida privada, facilitando designadamente o acesso aos serviços de acolhimento de crianças e de cuidados às pessoas dependentes; 70) Acções específicas para aumentar a participação dos migrantes no emprego e assim reforçar a sua inserção social; 71) Vias destinadas à integração e readmissão no emprego para os desfavorecidos; luta contra a discriminação no acesso e na progressão no mercado de trabalho, e promoção da aceitação da diversidade no local de trabalho; 80) Promoção de parcerias, pactos e iniciativas através da criação de redes de agentes relevantes.

**Figura 75: Subprioridade 1.3.2 – Melhorar a adaptabilidade dos trabalhadores e das empresas e a flexibilidade do mercado de trabalho<sup>75</sup>**



Fonte: Relatórios Estratégicos dos EM, Setembro 2009

Esta situação fica-se a dever à forte concentração dos investimentos no âmbito da subprioridade relativa ao aumento do investimento no capital humano, associado sobretudo ao financiamento da Iniciativa Novas Oportunidades, que, embora produza importantes efeitos no mercado de trabalho (nomeadamente pelo aumento da oferta de quadros qualificados), não é considerado neste domínio. Por outro lado, ao considerar-se apenas as despesas mais directamente relacionadas com as políticas activas de emprego dirigidas claramente para estas prioridades, não se contempla o contributo de projectos co-financiados (nomeadamente pelo FEDER) para a criação de condições de atractividade do investimento, com efeito, por vezes directo, na manutenção de um maior número de pessoas no emprego e na dinamização do mercado de trabalho.

Refira-se, a este respeito, que os dados preliminares disponibilizados no âmbito da Avaliação Global da Implementação do QREN relativamente ao seu **contributo para a criação de emprego** estimam um impacto positivo do mesmo entre 2007 e 2009, embora limitado em virtude das dificuldades destes primeiros anos de execução (contributo líquido de cerca de 26 000 postos de trabalho). Já nos anos seguintes, até ao final do período de vigência do QREN (2015), o impacto estimado será substancialmente superior, apontando para a criação em média de cerca de 100 mil empregos por ano, no caso de se verificar uma distribuição semelhante da execução entre 2010 e 2015<sup>76</sup>.

Os primeiros dados da avaliação do **impacto macroeconómico do QREN** apontam, por sua vez, para um impacto médio sobre o emprego total de + 0,5 entre 2008 e 2015<sup>77</sup>.

<sup>75</sup> Inclui os seguintes temas prioritários: 62) Desenvolvimento de sistemas e estratégias de aprendizagem ao longo da vida nas empresas; formação e serviços destinados a melhorar a adaptabilidade à mudança; promoção do empreendedorismo e da inovação; 63) Concepção e difusão de formas inovadoras e mais produtivas de organização do trabalho; 64) Desenvolvimento de serviços específicos para o emprego, formação e apoio em conexão com a reestruturação de sectores e empresas, e desenvolvimento de sistemas de antecipação de mudanças económicas e requisitos futuros em termos de empregos e competências.

<sup>76</sup> Estimativa a partir do PIB por empregado, assumindo que os postos de trabalho associados aos fundos comunitários terão uma produtividade igual à da média da economia. O volume de emprego foi calculado a partir do PEC 2010-2013, assumindo variação em 2014 e 2015 igual a 2013.

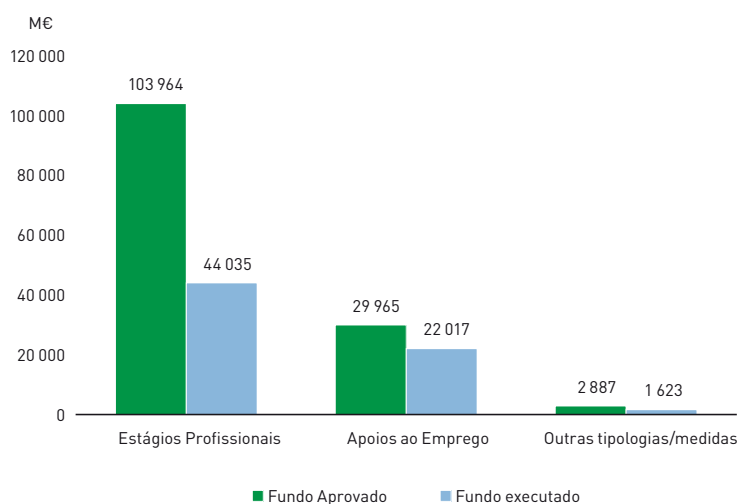
<sup>77</sup> Avaliação em curso para o Observatório do QREN e desenvolvida pelo DPP do MAOT, no âmbito do PGA do QREN e dos PO. Estes dados correspondem aos primeiros resultados dessa avaliação, tendo por base a aplicação do modelo HERPOR. Os resultados preliminares aqui apresentados referem-se sempre aos níveis das variáveis e não ao seu crescimento e centram-se nos impactos estimados "considerando a despesa pública total", uma vez que os resultados obtidos "considerando apenas os fundos comunitários" são qualitativamente semelhantes aos da despesa pública total, embora quantitativamente um pouco diferentes (menores em termos de impacto percentual nas variáveis macroeconómicas e ligeiramente maiores em termos de efeito multiplicador da despesa sobre o PIB, ou seja do impacto sobre o PIB por euro de despesa executada).

Na análise do impacto do QREN neste domínio, deve ser também sublinhado o seu papel, não só na criação de mais emprego, como de melhor emprego, em particular de emprego mais qualificado. Algumas tipologias são particularmente relevantes nesta área, desde logo os SI às empresas, (SI Inovação, uma vez que se privilegia a criação de emprego qualificado) ou a Promoção do emprego científico. No entanto, os dados actualmente disponíveis não permitem ainda inferir sobre que parcela se deve à criação líquida de emprego qualificado, tanto mais que no segundo caso somente em 2010 foram abertas candidaturas.

Até ao fim de 2009, 381 PME, a maioria localizadas nas regiões Norte e Centro (93%), recorreram à tipologia de apoio ao investimento na área da Responsabilidade Social e Segurança e Saúde no Trabalho, num total de 4,3 M€. Em 44 dessas PME, a aposta na promoção da qualidade do trabalho foi mais expressiva, ultrapassando 20% do total de investimento.

A aposta nuclear do QREN no âmbito das políticas co-financiadas pelo FSE incide, por sua vez, na inserção dos jovens na vida activa através de estágios profissionais e no apoio à criação do próprio emprego e ao empreendedorismo, por via designadamente do micro-crédito. Os dados relativos ao final de Dezembro de 2009 fornecem um quadro mais completo, surgindo com níveis de aprovação superiores a 130 M€ e de execução que ultrapassava os 67 M€, especialmente relevantes nas tipologias de intervenção ligadas ao apoio à realização de estágios profissionais e de estímulo à criação de emprego<sup>78</sup>.

**Figura 76: Distribuição do fundo aprovado e executado (FSE) nas tipologias de intervenção que visam apoiar a transição para a vida activa ou o apoio à criação líquida de emprego, até final de 2009**



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Embora o QREN só financie uma parte dos apoios públicos que são promovidos<sup>79</sup>, o volume de abrangidos, por exemplo no PO PH, é muito significativo: atingiu em 2009 os 15 822 estágios apoiados (incluindo-se aqui tipologias não executadas pelo IEFP, como o INOVCONTACTO). Por outro lado, destaca-se também o co-financiamento de diversos instrumentos de apoio à criação líquida

<sup>78</sup> Refira-se ainda que as medidas previstas na área da inclusão social de grupos desfavorecidos (ver subcapítulo 4.6), apoiadas também pelo FSE, contribuem igualmente para este domínio, uma vez que a sua lógica de intervenção preconiza a criação de melhores condições de integração laboral desses grupos.

<sup>79</sup> De acordo com a informação constante da "Síntese da Execução dos Programas e Medidas de Emprego e Formação Profissional" publicada mensalmente pelo IEFP, em 2008 e 2009 o IEFP abrangeu cerca de 22 mil e 31 mil estagiários, respectivamente.

de emprego, seja apoiando a contratação por conta de outrem, seja apoiando a criação do próprio emprego ou de pequenas empresas por desempregados. Estas últimas iniciativas empresariais envolveram a criação de um número de postos de trabalho para desempregados, que em 2009 se elevou (só por via do PO PH) a 4 211, na sua maioria (57,4%) ocupados por mulheres.

Em síntese, os dados disponíveis sobre o papel do QREN neste domínio apontam para duas conclusões fundamentais:

- (i) O QREN tem um relevante impacto global (efectivo e potencial) na dinamização do mercado de trabalho português por via, desde logo, do estímulo ao investimento que promove na economia, contribuindo para atenuar os efeitos negativos de uma situação conjuntural muito desfavorável neste período, ao estimular a criação de mais e melhor emprego. Neste âmbito, uma questão que se pode colocar nesta conjuntura e que alguns dos processos de avaliação assumem, prende-se com a necessidade de (re)ponderar a prioridade ao emprego (em quantidade e, sobretudo, em qualidade), ou pelo menos da sua visibilidade, na aplicação dos fundos comunitários, nomeadamente em relação a algumas áreas de intervenção do FEDER e FC. O ritmo ainda limitado de execução de muitos dos projectos aprovados e contratualizados, em particular no caso do PO co-financiados pelo FEDER e FC, limita naturalmente o alcance do impacto referido no ponto anterior nestes primeiros anos de implementação, quer do ponto de vista quantitativo, quer qualitativo. Como é reconhecido, designadamente, na Avaliação Global da Implementação do QREN, as dificuldades de concretização dos investimentos, contratualizados no âmbito dos SI da agenda Factores de Competitividade, muito dependentes da inversão do actual clima de incerteza económica, tende a limitar os seus efeitos na dinâmica de criação de emprego mais qualificado e, assim, no desenvolvimento de sinergias mais virtuosas com o esforço de qualificação da população promovido no âmbito da agenda Potencial Humano.
- (ii) Em relação à intervenção do FSE no co-financiamento das políticas activas de emprego, a questão nuclear que se coloca prende-se com a necessidade de (re)avaliar – à luz do contexto de elevado desemprego em que o país se encontra – a relevância relativa atribuída, por um lado, às tipologias de intervenção ligadas às políticas activas de emprego e, por outro lado, às tipologias de qualificação dos activos. Esta questão mereceu, no quadro da Avaliação Global da Implementação do QREN, um claro reconhecimento quanto à validade da prioridade atribuída às qualificações, como instrumento fundamental para o sucesso de uma estratégia de “modernização inclusiva” da sociedade portuguesa. As conclusões da avaliação não deixam, no entanto, de sublinhar que os impactos negativos da actual conjuntura no mercado de trabalho poderão implicar essa reponderação, seja no quadro da agenda Potencial Humano, seja no contexto mais global do QREN. Refira-se que o ajustamento realizado em 2009 no PO PH, tornando elegíveis ao eixo 5 do PO os Contratos emprego-inserção na área do mercado social de emprego e a medida Qualificação-emprego (que visa promover a manutenção do emprego e, em simultâneo, qualificar os trabalhadores nos períodos de redução ou suspensão da actividade nas empresas), apontava já para uma maior aposta nesta área, embora condicionada aos valores de programação financeira inicialmente previstos.

## 4.6 Promover a inclusão social

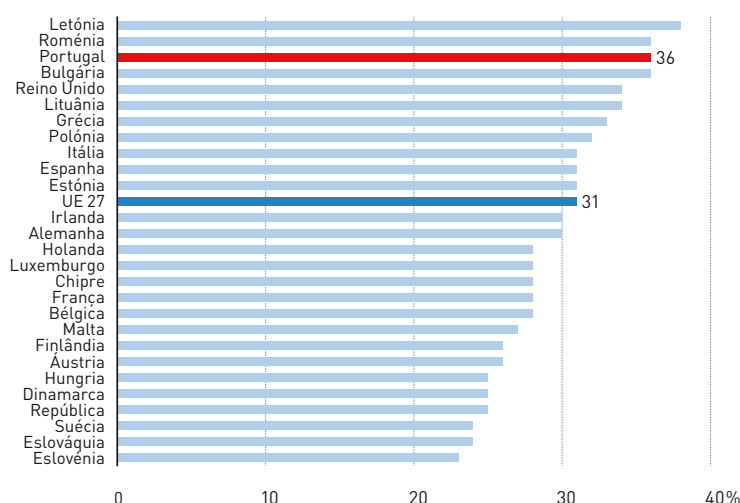
A promoção da inclusão social e a prevenção das situações de pobreza e exclusão social constitui uma das prioridades da nova geração de políticas sociais em Portugal, traduzindo um novo entendimento destes fenómenos e da complexidade e pluralidade dos domínios excludentes com eles relacionados.



Portugal continua a registar **desigualdades sociais persistentes** que, pese embora uma dimensão estrutural de longo curso – associada a factores específicos do país (designadamente a emergência tardia dos principais instrumentos de protecção social de carácter universal) ou às consequências das transformações demográficas registadas no conjunto dos países ocidentais –, têm sido influenciadas por factores mais recentes, entre os quais se incluem os efeitos das crises económicas.

Entre os indicadores chave que permitem caracterizar a situação neste domínio, incluem-se os relativos à distribuição de rendimentos. Uma análise do Coeficiente de Gini<sup>80</sup> aplicado à repartição dos rendimentos das famílias, permite concluir por uma tendência de redução ligeira das desigualdades em Portugal a este nível (com um valor de 36% em 2008, por contraponto aos 38% registados em 2004). Não obstante esta tendência positiva, Portugal continuava a posicionar-se, em 2008, entre os países da UE 27 com maior diferencial na distribuição de rendimentos, a par da Bulgária e da Roménia (36%) e apenas suplantado pela Letónia.

**Figura 77: Distribuição de rendimentos na UE 27 (Coeficiente de Gini), 2008**

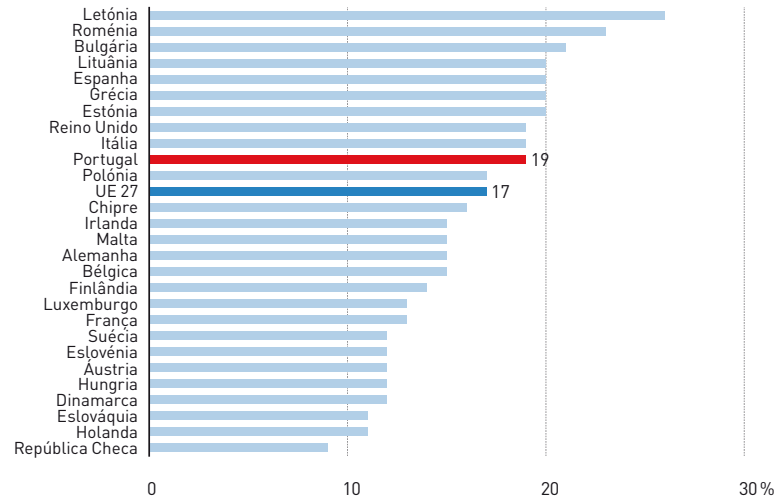


Fonte: Eurostat

Do lado da relevância das políticas sociais, importa convocar para esta análise os indicadores associados ao risco de pobreza. Em Portugal, a Taxa de Risco de Pobreza (TRP) após transferências sociais aproximava-se da média europeia, situando-se nos 19%. De facto, o impacto das transferências sociais na redução do risco de pobreza é considerável. Se se tivesse em conta apenas os rendimentos provenientes do trabalho, de capital e de transferências privadas, 41% da população portuguesa estaria em risco de pobreza. No entanto, considerando os rendimentos provenientes de pensões de reforma e de sobrevivência, este risco é reduzido de forma significativa para 25%. Se se atender, ainda, ao contributo das transferências sociais relativas a doença ou incapacidade, família, desemprego e exclusão social, a proporção de população em risco de pobreza reduz-se para os referidos 19%, valor que traduz uma tendência decrescente desde há alguns anos a esta parte (em 2004 o valor deste indicador situava-se acima dos 20%).

<sup>80</sup> Indicador de desigualdade na distribuição do rendimento que visa sintetizar num único valor a assimetria dessa distribuição, assumindo valores entre 0 (quando todos os indivíduos têm igual rendimento) e 100 (quando todo o rendimento se concentra num único indivíduo).

Figura 78: Taxa de Risco de Pobreza após transferências sociais UE 27, 2008



Fonte: Eurostat

O risco de pobreza não se distribui de forma homogénea pela população portuguesa, existindo grupos nos quais se manifesta com maior acuidade. É o caso dos idosos em que, apesar da tendência decrescente, se registava em 2008 um risco de pobreza de 22% (considerando todas as transferências sociais, pois caso contrário este valor estaria nos 85%), e as crianças e jovens em que se verificava uma TRP de 23% em 2008, traduzindo uma tendência crescente de risco de pobreza no grupo etário 0-17 anos. Para além dos grupos mencionados, existem outros relativamente aos quais é igualmente possível constatar uma forte vulnerabilidade a situações de pobreza e exclusão social, com especial destaque para as pessoas com deficiências ou incapacidades, os imigrantes, as minorias étnicas e as pessoas sem-abrigo. São subgrupos populacionais que vivem num contexto de sobreposição de desigualdades sociais, relativas, nomeadamente, ao acesso à escolarização, às qualificações profissionais, ao trabalho (qualificado), aos rendimentos e à habitação.

As causas que estão na origem e que justificam a persistência destas desigualdades sociais em Portugal são múltiplas e complexas, exigindo uma intervenção estratégica e concertada em frentes de trabalho distintas (públicas, privadas e do sector solidário) e em diversas áreas, tais como: (i) a melhoria do acesso aos direitos, liberdades e garantias constitucionalmente garantidos; (ii) a redução da incidência das diferentes formas de discriminação; (iii) o aumento dos níveis de participação cívica e económica; e (iv) o incremento dos níveis de autonomia e capacitação individual e colectiva.

Tendo em conta este espectro de objectivos e actores, importa salientar o papel incontornável e transversal de um vasto leque de políticas públicas que devem ser convocadas para o desígnio de combater a pobreza e exclusão social em Portugal e que estão traduzidas, fundamentalmente, no Plano Nacional de Acção para a Inclusão (PNAI). Destacam-se as políticas dirigidas à: (i) melhoria do rendimento individual e das famílias; (ii) promoção do emprego; (iii) qualificação escolar e profissional da população; (iv) expansão e qualificação da rede de serviços e equipamentos sociais; e (v) qualificação das cidades e dos territórios mais vulneráveis.

Uma parte relevante destas políticas encontram acolhimento no QREN e nos seus PO, com especial destaque, como aliás não poderia deixar de ser, para os PO co-financiados pelo FSE, cuja missão está focalizada, exactamente, na superação/minimização de um conjunto de constrangi-

mentos que influenciam, de forma decisiva, os processos de inclusão social. A estratégia definida no QREN e nos PO co-financiados pelo FSE privilegia a promoção das competências pessoais, sociais e profissionais da população - o desígnio da qualificação das pessoas - como o eixo central também no combate à exclusão. No entanto não deixa de considerar a relevância das intervenções associadas à criação e manutenção do emprego (sendo o trabalho um dos factores, seguramente, mais inclusivos de qualquer sociedade), bem como as direccionadas para grupos sociais particularmente vulneráveis (nomeadamente, imigrantes e minorias étnicas ou pessoas com deficiências e incapacidades) que requerem políticas públicas específicas, embora tendo-lhes sido atribuídas dotações financeiras limitadas.

Nesse sentido, objectivos e tipologias de intervenção concretos, associados, por exemplo, à Iniciativa Nova Oportunidades (ver ponto relativo à temática da qualificação da população portuguesa), têm continuidade na área da inclusão social (por via de tipologias como a Formação para a inclusão e os programas integrados de promoção do sucesso educativo, entre outras), traduzindo um investimento focalizado em públicos desfavorecidos, no qual a educação e formação constituem, de forma acrescida, vectores decisivos para a melhoria dos desempenhos sociais e económicos daqueles grupos.

Neste âmbito, o PO PH aprovou um vasto número de programas de **Formação para a inclusão** nos quais se desenvolveram operações que visavam a promoção de competências pessoais, sociais e profissionais com vista à integração socioprofissional de grupos excluídos ou socialmente desinseridos. Trata-se de uma tipologia charneira no eixo 6 do PO e que privilegia percursos formativos caracterizados por uma maior flexibilidade, que promovem a aquisição de competências não formais, aprendizagem necessária a uma posterior transição para percursos educativos/formativos com certificação.

Foi, neste quadro, possível acolher um total de 6 259 abrangidos durante o ano de 2009, maioritariamente do sexo feminino (67,1%) e em situação de desemprego (66,7%). A adesão bastante significativa dos destinatários finais durante 2009 a esta tipologia está em linha com o registado para o ano de 2008, contando com 7 120 abrangidos, com características em tudo semelhantes às referidas para 2009. O trabalho desenvolvido ao longo destes dois últimos anos no âmbito da formação para a inclusão permitiu executar 13,8 M€ de FSE.

O PO Madeira-FSE aprovou projectos cujo principal objectivo foi o de capacitar toxicodependentes (recuperados ou em tratamento) e outras pessoas em situação de vulnerabilidade com formação e conhecimentos adequados para o desempenho de tarefas sócio-laborais. O PO Açores-FSE apostou, por seu turno, num projecto de formação para a aquisição de competências básicas de empregabilidade e no apoio à (re)integração de desfavorecidos em meio laboral, com beneficiários colocados em regime experimental (neste aspecto, e contrariamente ao verificado para outras iniciativas neste contexto, as metas inicialmente previstas foram largamente superadas).

A aposta em matéria de qualificação foi reforçada quando se analisa o investimento feito pelos PO na área das **pessoas com deficiências**, nomeadamente o PO PH e o PO Madeira-FSE. No primeiro caso, foi possível apoiar durante 2009 um total de 10 298 indivíduos abrangidos em acções de "Qualificação das pessoas com deficiências ou incapacidades", reforçando em toda a linha o trabalho desenvolvido em 2008 neste domínio com o apoio do PO PH. Os abrangidos por esta tipologia inseriram-se, sobretudo, em acções de carácter formativo. Estas são pessoas essencialmente inactivas (explicável pelo facto da maioria das acções se enquadrarem na modalidade de formação profissional inicial), jovens, do sexo masculino e residentes na região Centro do país.

O trabalho apoiado pelo PO PH no âmbito da “Formação de técnicos de reabilitação”, factor fundamental para a qualificação do trabalho junto das pessoas com deficiências ou incapacidades, é um aspecto também a realçar, tendo sido abrangidos, no ano de 2009, 1 968 técnicos. Complementarmente, o PO PH contempla ainda iniciativas de “Apoio à mediação e integração profissional”, de estímulo à “Qualidade dos Serviços e organizações” da área em questão, assim como “Acções de investigação, sensibilização e promoção de boas práticas”.

No que diz respeito ao PO Madeira-FSE a aposta também se dirigiu ao desenvolvimento de competências relacionais, interpessoais e técnicas junto da população com deficiências ou incapacidades com vista à promoção da sua empregabilidade e inserção profissional. Complementarmente, o PO Madeira-FSE apostou ainda na “Integração socioprofissional de pessoas com deficiências”, por via do apoio financeiro (subsídios) às pessoas, às entidades dos sectores privado, cooperativo e público empresarial, bem como às autarquias locais e organismos públicos que criem postos de trabalho, e complementando o processo formativo, facilitando deste modo à pessoa com deficiência o contacto com o mercado de trabalho.

Um outro subgrupo populacional que foi apoiado pelo PO PH, através de tipologias específicas de intervenção, é a **população imigrante**, tendo uma das apostas recaído, uma vez mais, sobre a formação dos indivíduos e, neste caso concreto, em língua portuguesa. De facto, o Programa Português para Todos, bem como a iniciativa Português para Falantes (adultos) de Outras Línguas constituem marcos incontornáveis na acção do PO PH nesta área, tendo sido possível acolher, em 2009, um total de 6 212 abrangidos, maioritariamente do sexo feminino, em idade activa, empregados e oriundos de uma grande multiplicidade de países (países terceiros e países da UE). Tal situação representa um salto quantitativo assinalável face ao desempenho desta tipologia no ano transacto, no qual se registou uma adesão bastante inferior (mas ainda assim, superior ao previsto) de 1 633 abrangidos em acções de formação com aquelas características.

O PO PH apoia, igualmente, outras medidas importantes que permitem dar continuidade a iniciativas anteriores, surgindo nesse âmbito tipologias como o “Apoio a consórcios locais para a promoção da inclusão social de crianças e jovens” (Programa Escolhas: apoiados 45 consórcios, maioritariamente na região Norte do país, dando continuidade ao trabalho iniciado em 2008, em que foram apoiados 41 consórcios) e como o “Apoio ao acolhimento e integração de imigrantes” (3 Centros Nacionais de Apoio a Imigrantes<sup>81</sup> – Lisboa, Porto e Extensão Algarve do CNAI Lisboa – e 27 Centros Locais de Apoio à Integração de Imigrantes). A par destas iniciativas, registam-se, ainda, investimentos em acções de sensibilização, formação e promoção de boas práticas enquadradas na temática da imigração e do acolhimento das pessoas oriundas de países estrangeiros.

Por último, referir que o PO PH incorpora, ainda, um conjunto de preocupações de manifesta actualidade, não em termos de grupos populacionais, como referido nos parágrafos anteriores, mas ao nível da **territorialização da intervenção social**, consubstanciada em três grandes iniciativas, que iniciaram a sua implementação no ano de 2009:

- (i) “Apoio ao investimento em respostas integradas de apoio social” (tema analisado com maior profundidade no sub-ponto relativo à consolidação e qualificação das redes nacionais de equipamentos colectivos).

<sup>81</sup> Os Centros Nacionais de Apoio a Imigrantes (CNAI) são estruturas desenhadas e geridas especificamente para prestar um atendimento integrado aos imigrantes residentes em Portugal; é um modelo que se pode comparar à Loja do Cidadão, mas especificamente orientado para o apoio técnico especializado ao cidadão imigrante.

- (ii) Implementação e dinamização de “Contratos Locais de Desenvolvimento Social” (CLDS). Nesta tipologia foram aprovados 65 projectos (face a uma meta de 55), com um total de fundo aprovado de 30,8 M€ de FSE. Trata-se de uma tipologia que dá continuidade à estratégia iniciada por outros programas nacionais, na qual se pretende promover uma intervenção articulada em territórios específicos, que constituem, em sim mesmos, contextos de forte incidência de situações de exclusão social ou mesmo de marginalidade.
- (iii) “Programas integrados de promoção do sucesso educativo”. Nesta tipologia foram aprovados 45 programas (num total de 13,1 M€ de fundo aprovado), maioritariamente direccionados para o financiamento dos Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP), nos quais se desenvolvem, sobretudo, acções de diagnóstico, intervenção e acompanhamento de alunos com dificuldades de aprendizagem, de promoção do ambiente escolar com vista à efectiva integração dos alunos na comunidade, de mediação de conflitos, de promoção da assiduidade, de prevenção de comportamentos de risco, de orientação escolar, entre outras, no quadro dos Gabinetes de Apoio ao Aluno.

Ainda em matéria de territorialização da intervenção social, importa referir que o FEDER, por via do co-financiamento do instrumento da Política de Cidades – Parcerias para a Regeneração Urbana (Bairros Críticos) – contribui para esta perspectiva, nomeadamente no que se refere a territórios urbanos, tendo o PO de Lisboa (em bairros como o Vale da Amoreira e a Quinta da Mina na Península de Setúbal, ou o Bairro Zambujal e o Bairro Padre Cruz na Grande Lisboa) e o PO do Norte (em áreas como o Bairro do Lagarteiro no Porto e a Urbanização Vila D’Este em Vila Nova de Gaia) aprovado 7 Planos de Acção (2 em 2008, com todas as candidaturas a operações apresentadas, e 5 em 2009, apenas com candidaturas apresentadas num Programa de Acção – Odivelas) e 3 Programas de Acção (2 em 2008 e 1 em 2009, com todas as operações já submetidas), respectivamente.

As acções apoiadas pelo QREN e pelos diferentes PO são, deste modo, bastante diversificadas, encontrando acolhimento em textos de planeamento estratégico de referência para esta área, dos quais se destaca, em primeiro lugar, o PNAI, e outros, de carácter sectorial, que com ele se articulam, como o Plano para Integração dos Imigrantes e o Plano de Acção para a Integração de Pessoas com Deficiência ou Incapacidade.

A análise destas experiências concretas não pode, porém, deixar de atender aos constrangimentos que se colocam à intervenção junto daqueles grupos-alvo específicos<sup>82</sup>, suscitando a reflexão sobre alguns aspectos de enquadramento das intervenções, relevantes para uma maior eficácia dessas mesmas intervenções na melhoria da situação portuguesa em matéria de inclusão social.

Desde logo, é importante compreender em que medida as diversas iniciativas (nomeadamente, aquelas que visam o aumento das competências pessoais, sociais e profissionais dos indivíduos) contribuem, de facto, para uma crescente autonomização dos indivíduos e dos grupos que os representam, no sentido de um **empowerment individual e colectivo**, que permita cumprir o desígnio último das políticas sociais e do FSE de uma participação socioeconómica plena, consciente e intencional, por via fundamentalmente da inserção no mercado de trabalho. Esta questão passa, por um lado, pela qualidade, focalização e adequação das intervenções às exigências actuais do mercado de trabalho e da estrutura social, mas também pela real adesão dos destinatários aos objectivos preconizados nas iniciativas, nomeadamente, de formação e inserção profissional.

Associada a esta questão está uma outra dimensão de análise relacionada com o carácter cumulativo e persistente destes fenómenos, encerrando processos de reprodução, através da transmissão ge-

82 Amplamente documentado em estudos sobre intervenções passadas nesta área.

racional da condição de pobreza e exclusão e da concentração destas problemáticas em territórios e *habitats* vulneráveis. Neste contexto, o desafio de **interrupção dos ciclos de pobreza e eliminação da concentração destes fenómenos em bairros ou territórios tradicionalmente críticos** é incontornável. Deste modo, importa nomeadamente assegurar que as intervenções co-financiadas, neste caso concreto, pelo FEDER (Parceiras para a Regeneração Urbana) são focalizadas e articuladas com outras co-financiadas pelo FSE (e.g. os Contratos Locais de Desenvolvimento Social) e ainda com outras iniciativas financiadas pelo Orçamento de Estado português. Neste sentido, importa promover, por um lado, a não sobreposição de intervenções e a decorrente perda de eficiência das acções apoiadas e, por outro lado, uma real concentração nos problemas de fundo dos territórios e das comunidades.

Outro aspecto relevante diz respeito à esfera institucional e ao reconhecimento de que a **rede solidária desempenha um crescente protagonismo e responsabilidade nas iniciativas de política social**. No entanto, tal situação coloca exigências concretas em matéria de qualificação da intervenção das organizações do sector social, de modernização da sua gestão e de profissionalização do seu capital humano, garantindo níveis crescentes de eficiência e desempenho organizacional. Esta é uma das formas possíveis e talvez mais eficazes de superação dos constrangimentos que se colocam às melhorias desejadas em matéria de inclusão social, sendo por isso de salientar e ponderar o reforço do trabalho desenvolvido por via das medidas (“Programa de formação-acção para entidades da economia social” e “Qualidade dos Serviços e Organizações” do PO PH, de apoio à qualificação destas organizações.

Um último aspecto a ressaltar, como factor relevante para compreender melhor as intervenções apoiadas na área da inclusão social, diz respeito ao cumprimento da **avaliação temática prevista no Plano Global de Avaliação do QREN e dos PO sobre inclusão social**, segundo uma abordagem compreensiva e sistémica desta matéria, devendo a mesma ser transversal a todos os PO, mediante uma lógica de *mainstreaming* da inclusão social.

## 4.7 Consolidar e qualificar as redes nacionais de equipamentos colectivos

Portugal tem vindo a apostar, desde há vários anos, no **desenvolvimento e consolidação das redes de equipamentos colectivos em diversas áreas sectoriais de política pública**. Esta aposta decorre do reconhecimento de um conjunto de fragilidades que importava atenuar no curto e médio prazos, de modo a garantir, também por esta via, níveis crescentes de qualidade de vida das pessoas e das famílias. Estas fragilidades estavam, fundamentalmente, associadas a: (i) um défice da capacidade instalada em alguns sectores e a um sobre investimento noutros; (ii) assimetrias na distribuição territorial dessa mesma capacidade; (iii) problemas ao nível da configuração das tipologias e da qualidade de alguns equipamentos, nomeadamente em termos físicos, funcionais e da sua gestão; (iv) uma sobrelotação de alguns equipamentos, nomeadamente escolares e sociais. Este diagnóstico sustentou um conjunto de iniciativas de política sectorial que visavam dar uma resposta concreta a estes constrangimentos, assumindo-se as Cartas de Equipamentos (nacionais e municipais) como instrumentos de extrema utilidade no apoio ao planeamento e à tomada de decisão relativamente às redes de serviços e equipamentos colectivos tuteladas por diversos Ministérios.

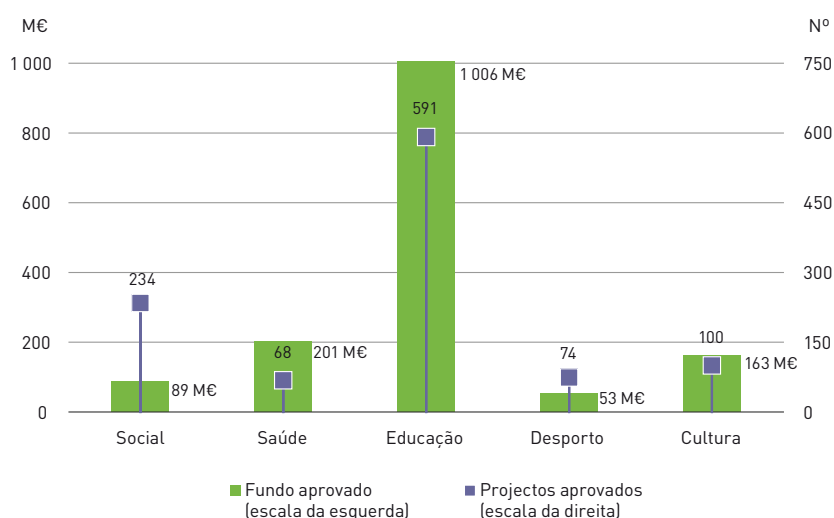
Com o propósito de contribuir para a superação daqueles constrangimentos, **os PO do QREN** foram convocados a estabelecer e co-financiar tipologias de intervenção que contribuíssem para o desenvolvimento e consolidação das redes de serviços e equipamentos nos sectores: (i) da solidariedade social; (ii) da saúde; (iii) da educação; (iv) do desporto; e (v) da cultura. A perspectiva orientadora da programação destas intervenções assentou, desde logo, numa abordagem selectiva e

focalizada dos investimentos, com a finalidade última de responder às reais necessidades do país nestas frentes sectoriais de intervenção.

Com referência ao ano de 2009, os PO do QREN com intervenções relevantes neste domínio aprovaram um conjunto de 1 067 projectos, a maioria dos quais na área da educação (55,4%) e da solidariedade social (21,9%). Em termos de fundo aprovado, o sector da educação concentrou 66,6% dos investimentos, seguido do sector da saúde com 13,3%, num total global de fundo aprovado na ordem dos 1 512 M€. De salientar ainda, numa perspectiva oposta, que foi a área do desporto aquela em que a intervenção assumiu uma importância relativa menos significativa, quer ao nível dos projectos aprovados, quer em termos do investimento comunitário, embora se deva reconhecer uma importante expressão no quadro da respectiva área de intervenção.

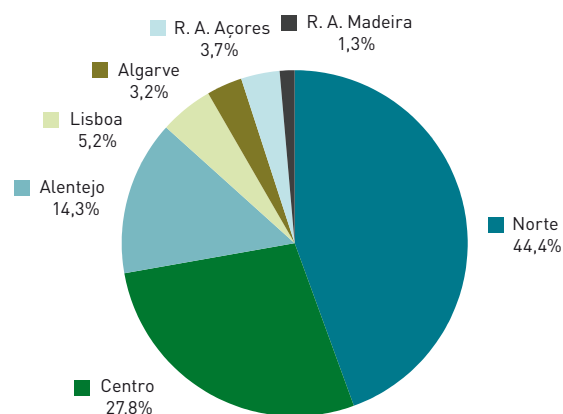
Os projectos aprovados estão naturalmente concentrados, em termos territoriais, nas regiões do objectivo Convergência do Continente, com as regiões do Norte e do Centro a reunirem 72,2% do total de projectos. Ambas as regiões seguem a tendência global de grande preponderância de projectos nas áreas educativa e social, e de forte investimento comunitário nos sectores da educação e da saúde.

**Figura 79: Projectos e fundo aprovado em equipamentos colectivos, até final de 2009**



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

**Figura 80: Distribuição territorial dos projectos aprovados em equipamentos colectivos, até final de 2009**



Fonte: Sistema de Monitorização QREN



Uma análise mais detalhada por sector, e iniciando exactamente por aquele que acolhe um maior número de projectos aprovados e de investimento apoiado, salienta-se o facto de, em matéria de política pública, **a educação e a requalificação do parque escolar** constituírem manifestos desígnios nacionais e uma prioridade no âmbito do QREN. Tendo presente que os constrangimentos existentes em matéria de rede escolar nacional condicionam, em certa medida, a elevação dos níveis de eficiência do sistema educativo português, os PO do QREN procuraram contribuir para a superação dos problemas e necessidades daquela rede por via do apoio a uma estratégia nacional de intervenção transversal nos equipamentos que acolhem todos os ciclos de ensino, sem excepção<sup>83</sup>. Este apoio traduziu-se na aprovação de 591 projectos<sup>84</sup>, a maioria dos quais destinados à requalificação e alargamento da Rede Escolar do 1º CEB e da Educação Pré-Escolar, por via dos apoios disponibilizados pelos PO regionais aos municípios. O volume de projectos (521) e de investimento total de fundo aprovado (473,4 M€) envolvido nestas intervenções deixa claro o papel central do QREN na tentativa de superar situações de sobrelotação de equipamentos, nomeadamente nas zonas urbanas mais populosas e de racionalização da rede nos territórios de baixa densidade. Porém, a intervenção em matéria de educação não se esgotou na rede do 1º CEB e Ensino Pré-Escolar, tendo o PO PH e o PO VT, bem como os PO das R. A., apoiado iniciativas materiais para outros ciclos de ensino. Neste aspecto, destaca-se o significativo investimento apoiado pelos: (i) PO VT<sup>85</sup> na modernização e melhoria das condições de funcionamento das escolas dos 2º e 3º CEB, e dos ensinos secundário e superior; (ii) PO PH no reequipamento de 894 estabelecimentos de ensino com quadros interactivos e videoprojectores.

Em matéria de **solidariedade social**, foi criado em 2006 o Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais (PARES)<sup>86</sup>, que traduziu uma aposta clara numa nova geração de políticas sociais (enquadradas no PNAI), no qual o investimento em equipamentos constitui uma dimensão estratégica do desenvolvimento do país. No entanto, o investimento em equipamentos sociais não se esgotou no PARES, tendo o mesmo sido reforçado com a intervenção do PO PH, que se constituiu numa nova fonte de investimento para as respostas sociais destinadas aos idosos e às pessoas com deficiências. Neste âmbito, a aprovação prevista de 227 projectos, que representam um fundo aprovado de 79,5 M€, permite o reforço e a complementaridade do investimento já iniciado no âmbito do PARES em respostas sociais como: Lar de Idosos (nos quais as listas de espera são mais significativas) ou Lares Residenciais e Residências Autónomas para pessoas com deficiências (onde a capacidade instalada é ainda diminuta face à procura).

No que respeita à temática dos equipamentos no quadro da política de **saúde**, destaca-se a necessidade de apoiar a reorientação e qualificação das redes de cuidados de saúde primários, de cuidados hospitalares e de cuidados continuados, nomeadamente ao nível da organização e funcionamento das estruturas de saúde e da sua distribuição geográfica<sup>87</sup>. O contributo do QREN fez-se sentir, essencialmente, por via dos PO regionais do Continente (maioritariamente nas regiões do Norte e do Alentejo) com a aprovação de 68 projectos, traduzindo um total de fundo aprovado de 200,9 M€.

Tendo em conta as tipologias dos projectos aprovados, constata-se que os fundos estruturais estão, de facto, a contribuir para a requalificação do parque hospitalar, na medida em que o Centro Hospitalar do Tâmega e Sousa, o Centro Hospitalar do Porto, o Centro Hospitalar de Trás-os-Montes

83 Instrumentos de política enquadreadores da estratégia: i) Programa Nacional de Requalificação da Rede Escolar do 1º CEB e Pré-Escolar; ii) Programa Nacional de Requalificação das Escolas Básicas; iii) Programa de Modernização do Parque Escolar do Ensino Secundário.

84 Neste contexto, existem situações em que um projecto pode incluir mais do que uma escola.

85 O apoio do PO VT surge por via de três Regulamentos Específicos: 1) Equipamentos Estruturantes do Sistema Urbano; 2) Requalificação da Rede de Escolas do 2º e 3º ciclo do Ensino Básico; 3) Requalificação da Rede de Escolas com Ensino Secundário.

86 O PARES incide em respostas específicas, apostando nomeadamente na criação de novos lugares em respostas sociais destinadas às: 1) crianças, facilitando a conciliação da vida familiar com a vida profissional; 2) pessoas idosas, criando condições que promovam a sua autonomia, e melhorando a resposta ao envelhecimento e às situações de dependência; e, ainda, 3) pessoas com deficiência, promovendo maiores níveis de integração e o pleno exercício da cidadania.

87 A este propósito, ver Orientações Estratégicas do Plano Nacional de Saúde 2004-2010

e Alto Douro e o novo Hospital Pediátrico de Coimbra consomem mais de 50% do fundo aprovado em equipamentos de saúde. Pese embora este significativo esforço, é possível concluir que no ano em análise, os PO do QREN contribuíram, ainda, para o desígnio de reestruturar os cuidados de saúde primários, por via do apoio à construção e requalificação de centros de saúde e de extensões de saúde, investimentos financeiros de muito menor escala quando comparados com os centros hospitalares, mas que concorrem para uma lógica de proximidade às populações e às suas necessidades. Por outro lado, o contributo foi diminuto e pouco relevante ao nível da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados, tendo sido aprovado um único projecto, por via do PO VT, na região Norte do país.

De alguma forma associada à saúde, na vertente da promoção de estilos de vida saudáveis, surge a necessidade de reforçar a generalização da prática desportiva em Portugal, através de uma oferta desportiva de proximidade (escolas e movimento associativo) que possibilite o acesso dos cidadãos à prática da actividade física. Neste contexto é considerado fundamental: (i) consolidar o aumento da prática desportiva na escola, em articulação com o sistema educativo; (ii) desenvolver um programa de investimento em infra-estruturas desportivas focado na reabilitação e requalificação das cidades, em parceria com as autarquias; (iii) dar continuidade à construção da Rede Nacional de Centros de Alto Rendimento, promovendo, também neste sector, a competitividade e imagem do país e contribuindo para o reforço da valorização, qualificação e competitividade do território e da economia. Tendo em conta estes desígnios, o QREN apoiou um total de 74 projectos, maioritariamente através do PO VT (63 projectos, com particular incidência na região Centro), num total de fundo aprovado de 52,6 M€, sendo sobretudo projectos na área dos centros de excelência e alto rendimento, assim como dos campos de jogos em relva artificial e pavilhões.

Por fim, e no que diz respeito ao **sector cultural**, em que a aposta em matéria de políticas públicas reside, em termos genéricos, na criação de condições para que os cidadãos sejam culturalmente mais qualificados e mais participativos nas práticas culturais, o QREN e os PO apoiaram projectos que visam a ampliação e qualificação das redes municipais de espaços culturais e nacionais de: (i) bibliotecas públicas; (ii) arquivos públicos; (iii) museus; e (iv) cineteatros. No contexto dos fundos comunitários da Política de Coesão, os projectos a desenvolver nestas redes devem, ainda, contemplar a promoção da atractividade regional, estar inseridos em itinerários ou circuitos turístico-culturais e deter uma dimensão e impacte nacional e internacional. Neste quadro, foram apoiados 100 projectos (162,5 M€ de fundo aprovado), cujos principais dinamizadores foram os PO regionais do Continente, nomeadamente o PO Norte com 30 projectos e o PO Alentejo com 26 projectos. Pese embora o facto de estes serem projectos muito díspares, não sendo possível encontrar tendências, regista-se a aposta na inventariação, recuperação e catalogação de património, na formação e consolidação de públicos e na adaptação de espaços.

Tendo em conta o investimento realizado até Dezembro de 2009, quer por via dos PO temáticos, quer por via dos PO regionais do Continente e das R. A., e considerando a perspectiva de mais aprovações nos anos que se seguem, colocam-se algumas questões de fundo sobre as quais importa reflectir. Desde logo a questão da **sustentabilidade financeira dos equipamentos colectivos apoiados**, em termos do seu funcionamento. Existe, nesta matéria, um risco de se verificar uma procura considerável de financiamento público por parte dos principais promotores dos projectos co-financiados nas diferentes tipologias (nomeadamente, nos sectores social, cultural e desportivo), o que poderá colocar, a prazo, uma pressão adicional sobre o Orçamento de Estado, bem como sobre os orçamentos dos municípios. Se é certo que em sede de candidatura aos apoios é contemplada, em diversos casos, a necessidade de apresentar uma estratégia de sustentabilidade para os equipamentos, sendo este factor considerado na fase de selecção das candidaturas, tam-

bém é verdade que, não raras vezes, a estratégia passa pela solicitação de apoios públicos. Neste quadro, surge como bastante provável a existência de uma expectativa por parte das entidades promotoras dos projectos de encontrar em orçamentos públicos futuros a sua principal fonte de financiamento para a dinamização dos equipamentos que estão a ser criados, o que se poderá revelar problemático no actual quadro de fortes restrições orçamentais.

Um outro aspecto a salientar nesta matéria prende-se com a necessária manutenção de elevados níveis de **selectividade dos projectos a aprovar no futuro e do seu efectivo contributo para as necessidades de cobertura das diversas redes de serviços e equipamentos colectivos**. Tal facto induz, desde logo, um papel exigente para os diversos serviços públicos com competências na regulação dessas redes, nomeadamente através da emissão (em tempo útil) de pareceres sobre a relevância e pertinência dos projectos candidatados tendo em conta as necessidades das regiões e do país, no seu conjunto.

No actual quadro de investimento comunitário em equipamentos colectivos, em que tanto o FSE como o FEDER e, ainda, o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) dão contributos diversificados, resulta como fundamental garantir níveis elevados de **coordenação das regras de co-financiamento dos equipamentos** no âmbito dos PO do QREN e, num segundo plano, com o FEADER. Esta exigência de permanente coordenação sucede em diversos domínios, sobretudo ao nível: (i) das taxas de co-financiamento, que são diversas entre PO temáticos e PO regionais do Continente, sendo superiores nestes últimos (este diferencial coloca questões que se prendem, desde logo, com a coerência interna do QREN, mas também com a equidade no acesso aos fundos estruturais para equipamentos colectivos potencialmente semelhantes, em particular no quadro dos apoios aos equipamentos sociais, promovidos por organizações do mesmo sector); (ii) da divisão de responsabilidades e âmbitos de co-financiamento entre fundos e PO o que, por si só, poderá vir a implicar uma revisão dos Regulamentos Específicos que enquadram os investimentos em equipamentos, nomeadamente do Regulamento dos Equipamentos para a Coesão; (iii) da harmonização/coerência dos níveis de exigência em matéria de requisitos de candidatura e de critérios de selecção.

As **restrições de financiamento comunitário que se colocam às regiões de Lisboa e do Algarve**, resultante do novo enquadramento destas regiões em termos de objectivos da Política de Coesão europeia, colocam também aqui desafios de acrescida selectividade e focalização dos investimentos apoiados nestes territórios. De facto, a actuação dos PO de Lisboa e do Algarve tornou-se mais exigente, na medida em que viram os seus envelopes financeiros diminuídos e também porque, de algum modo em consequência desse facto, as taxas de co-financiamento comunitário são mais reduzidas do que as aplicadas nas regiões de “convergência pura”, exigindo, por isso, um maior esforço de investimento público e privado de índole nacional de resposta às necessidades não cobertas nessas regiões e a que urge dar resposta. As restrições orçamentais que se colocam sobre o país nos próximos anos para assegurar a redução do défice público colocarão sérias restrições a esse esforço, mesmo admitindo a possibilidade de se poder afectar um maior volume de recursos nacionais a essas duas regiões, atendendo a que as restantes regiões beneficiam de um apoio mais intenso dos fundos comunitários.

Um último aspecto que importa ponderar prende-se com o cumprimento da **avaliação temática sobre equipamentos de proximidade prevista no PGA do QREN e dos PO**, de modo a conhecer o real e efectivo contributo que os projectos apoiados darão para a prossecução dos objectivos previstos em sede de desenvolvimento e consolidação das diversas redes de equipamentos, nomeadamente em termos da relevância, racionalidade e qualidade dos investimentos.

## 4.8 Consolidar padrões ambientais elevados

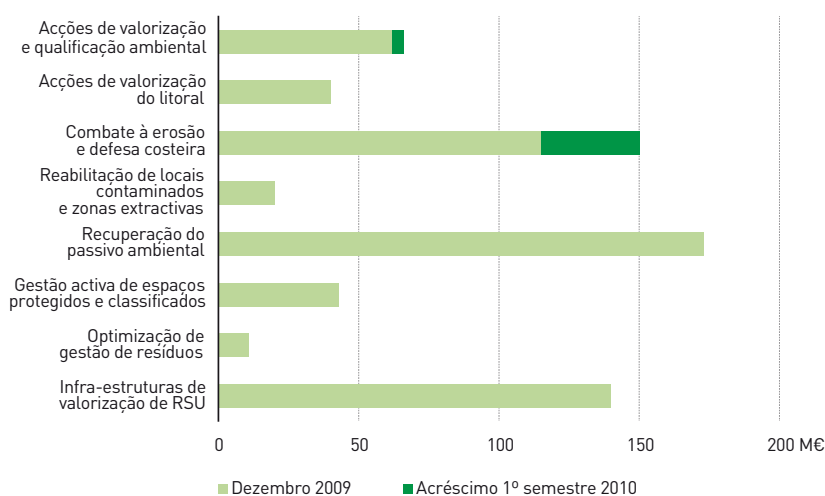
O reconhecimento crescente de uma esfera ambiental no âmbito da vocação de intervenção dos fundos da Política de Coesão possibilitou, nos últimos quinze anos, uma **expressiva recuperação do atraso estrutural de Portugal em matéria de ambiente**. Nos sucessivos ciclos de programação, predominaram, porém, intervenções em domínios ambientais distintos, mas evidenciando uma evolução positiva no nível do investimento dirigido ao ambiente.

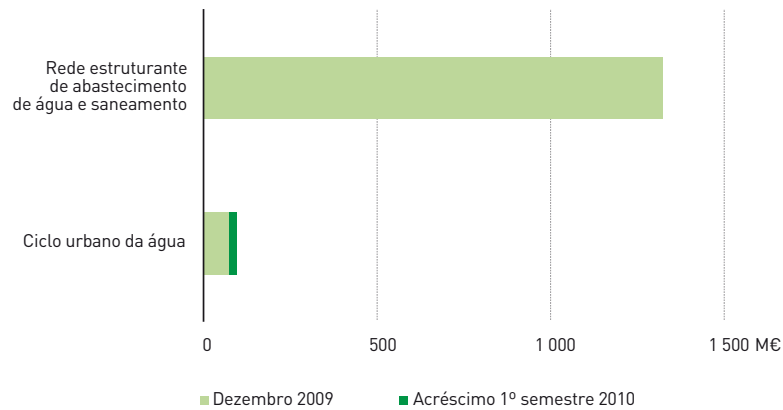
Os primeiros ciclos foram marcados por uma expressiva preponderância de apoios a infra-estruturas de abastecimento de água e de saneamento, enquanto que tanto no anterior como no actual ciclo de programação, as prioridades se dirigem, de forma mais intensiva, à protecção e valorização do património natural, ilustrando orientações de política renovadas. Do aumento assinalável do esforço financeiro público realizado resultou um processo de infra-estruturação ambiental em fase avançada, que não se encontra, porém, concluído.

O acervo legislativo ambiental, com uma natureza evolutiva – na qual os estímulos externos, designadamente a regulamentação comunitária, se assumem como a principal fonte – coloca uma crescente exigência nas metas a alcançar e, conseqüentemente, no esforço financeiro necessário para as atingir.

As **intervenções directas do QREN** em ambiente são concretizadas pelo PO Temático Valorização do Território e pelos PO regionais do Continente e das R. A., ascendendo o volume financeiro da sua intervenção conjunta a 2,6 mil M€. A dotação para intervenções em ambiente colocada a concurso é igualmente muito expressiva: até Dezembro de 2009 haviam sido disponibilizados em concursos perto de 2 mil M€, aos quais acrescem 46 M€ no 1º semestre de 2010. Este volume, contudo, evidencia realidades muito diferentes, das quais se destaca a diferença entre as dotações colocadas a concurso em matéria de “Rede estruturante de abastecimento de água e saneamento” e os restantes domínios ambientais. As duas figuras seguintes, com escalas distintas, evidenciam a diferença referida.

**Figura 81: Dotação a concurso em tipologias de ambiente, até final de 2009 e acréscimo do 1º semestre de 2010**





Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Uma análise mais aprofundada dos indicadores financeiros permite concluir que os valores de compromisso são, sobretudo, reduzidos nas intervenções do âmbito da infra-estruturação em abastecimento de água e drenagem e tratamento de águas residuais atendendo, em particular, à expressiva dotação colocada a concurso neste domínio. A aparente contradição que sobressai desta leitura – a oferta de apoios públicos não se traduz em aprovações de dimensão equivalente – deve ser ponderada tendo em conta dois aspectos complementares: o nível de procura excedeu significativamente as dotações colocadas a concurso e o processo de decisão dos projectos deste domínio é inevitavelmente moroso. Acresce, ainda, que nos apoios assegurados pelos PO regionais do Continente às intervenções em infra-estruturação em abastecimento de água e drenagem e tratamento de águas residuais – designadas no caso concreto dos PO regionais do Continente de intervenções no “Ciclo Urbano da Água” (CUA) –, apenas uma parte pouco expressiva dos fundos disponíveis foi colocada a concurso.

Incidindo a análise nos restantes domínios ambientais, surge como segundo domínio em que a discrepância entre as dotações colocadas a concurso e o nível de aprovações é elevada, o da “Recuperação do passivo ambiental”, a que não é alheio o facto de uma primeira vaga de aprovações ser, essencialmente, composta de estudos. Pelo contrário, as dotações colocadas a concurso no domínio das “Infra-estruturas de valorização de Resíduos Sólidos Urbanos” (RSU), que praticamente esgotam o volume financeiro total previsto para este domínio, traduziram-se quase integralmente em compromissos, decorrentes das candidaturas aprovadas. Os restantes domínios evidenciam um equilíbrio razoável, entre dotações colocadas a concurso e nível de aprovações.

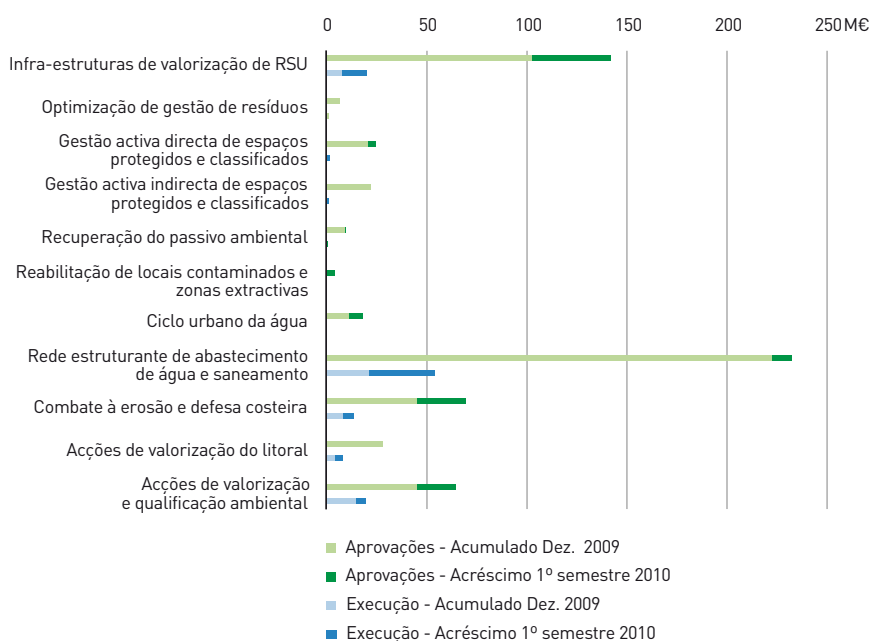
**Quadro 18: Dotação a concurso e montantes apresentados em tipologias de ambiente, até final de 2009**

Tipologias	Avisos de Abertura de Concursos		Candidaturas Apresentadas	
	Nº	M€	Nº	Custo Total M€
Acções de valorização do litoral	14	40	82	84
Acções de valorização e qualificação ambiental	26	62	276	172
Optimização de gestão de resíduos	8	11	52	43
Infra-estruturas de valorização de RSU	2	140	16	384
Reabilitação de locais contaminados e zonas extractivas	3	20	12	16
Recuperação do passivo ambiental	2	173	11	28
Combate à erosão e defesa costeira	3	115	40	142
Gestão activa de espaços protegidos e classificados	14	43	141	141
Rede estruturante de abastecimento de água e saneamento	2	1 323	232	3 110
Ciclo urbano da água	16	73	51	88
<b>Total</b>	<b>90</b>	<b>2 000</b>	<b>913</b>	<b>4 209</b>

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

A análise dos níveis de execução financeira por domínio ambiental permite constatar um cenário geral pouco satisfatório, nomeadamente com diferenças significativas entre o nível de aprovações e o nível de execução nos diversos domínios. Neste âmbito, a preocupação deve recair, essencialmente, sobre os domínios em que os níveis de compromisso em face das disponibilidades financeiras são relativamente baixos e os projectos apresentam, pela sua própria natureza, ciclos de execução física mais longos. Resulta da aplicação desta dupla perspectiva que o domínio sobre o qual a atenção deve recair, de forma acentuada, nesta fase de vida do QREN é o da infra-estruturação em abastecimento de água e drenagem e tratamento de águas residuais, na sua dupla vertente de financiamento, isto é, quer no quadro do PO VT, quer no quadro dos PO regionais do Continente.

**Figura 82: Aprovações e execução por fundo, até final de 2009 e acréscimo do 1º semestre de 2010**



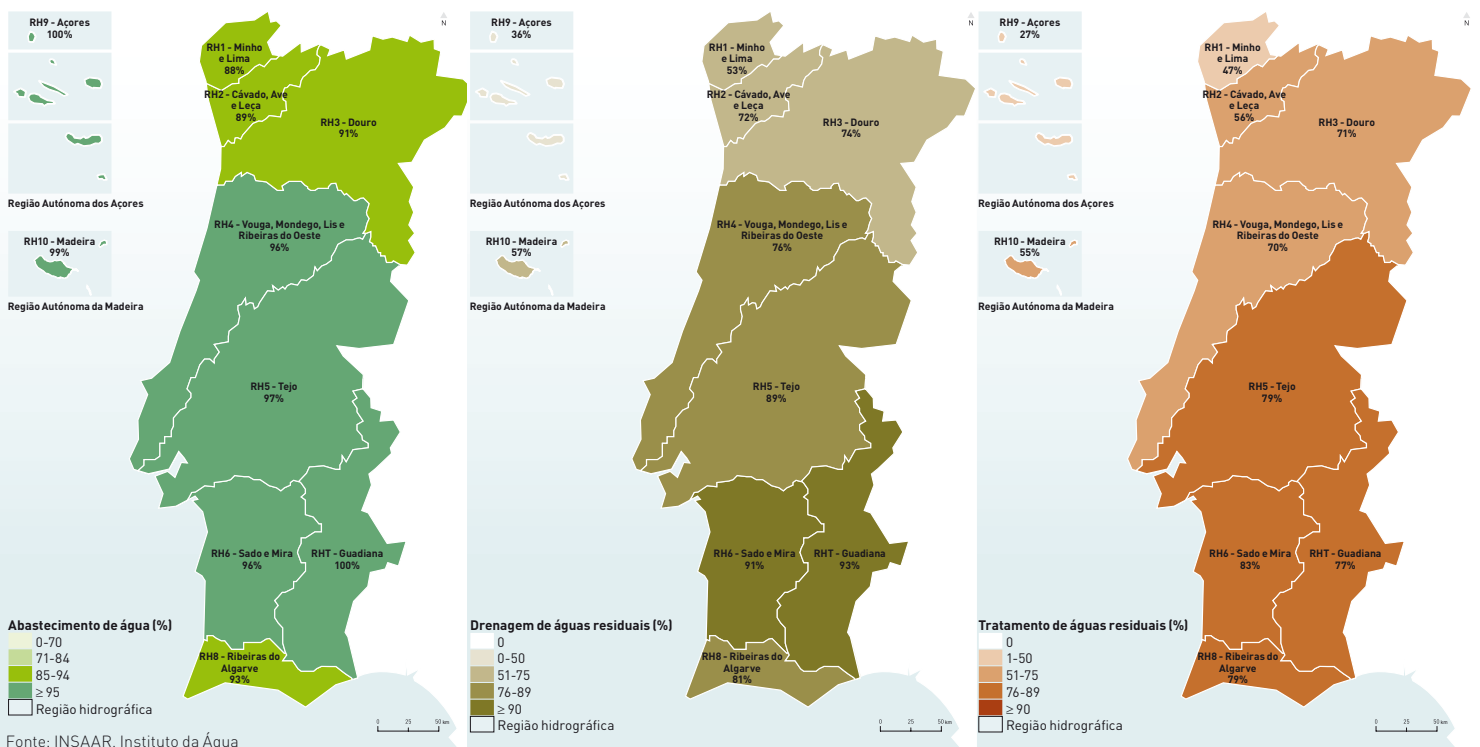
Fonte: Sistema de Monitorização QREN

O desígnio assumido pelo QREN de qualificar os serviços ambientais e de garantir a sua universalidade e sustentabilidade traduz-se, no domínio da **Infra-estruturação em abastecimento de água e drenagem e tratamento de águas residuais**, no aumento da cobertura e da qualidade dos sistemas públicos de abastecimento domiciliário de água e na elevação das taxas de atendimento das redes de drenagem de águas residuais – apoiando, designadamente, a conclusão e expansão dos sistemas em “alta” e os “verticalizados”, bem como prosseguindo a conclusão dos sistemas em “baixa”, com especial enfoque nos investimentos visando a articulação entre essas duas vertentes do CUA.

Às metas de desenvolvimento definidas no PEAASAR II e adoptadas pelos PO do QREN, em particular pelo PO VT e pelos PO regionais do Continente – 95% de taxa de cobertura no abastecimento de água (população total do país servida por sistemas públicos de abastecimento de água) e 90% de taxa de cobertura no saneamento básico (população total do país servida por sistemas públicos de drenagem e tratamento de águas residuais urbanas) – acrescem os objectivos quantitativos definidos nos Planos Regionais de Ambiente dos Açores e da Madeira, nomeadamente 99% de população servida com água potável no domicílio e um nível de atendimento de 75% em drenagem e tratamento de águas residuais na R. A. dos Açores e 98% de população servida com água potável no domicílio e um nível de atendimento de 85% em drenagem e tratamento de águas residuais na R. A. da Madeira.

Com base na informação referente a 2008, ilustrada nas figuras seguintes, o índice de abastecimento de água encontra-se no Continente a 1 p.p. da meta definida no PEAASAR II, tendo nas R. A. sido já superadas as metas definidas nos respectivos Planos Regionais. Relativamente aos índices de drenagem de águas residuais e de tratamento de águas residuais, os níveis de atendimento encontram-se significativamente aquém das metas estabelecidas, situando-se em matéria de drenagem de águas residuais no Continente em 80% e nas R. A. dos Açores e da Madeira em 36% e 57%, respectivamente. O índice de tratamento de águas residuais apresenta valores mais baixos que os anteriores, sendo que no Continente os níveis de atendimento atingiram, em 2008, 71% em termos médios e nas R. A. dos Açores e da Madeira em 27% e 55%, respectivamente.

**Figura 83: Graus de cobertura (população) de Abastecimento de Água, de Drenagem de Águas Residuais e de Tratamento de Águas Residuais, 2008**





Um balanço da implementação do PEAASAR I e dos primeiros três anos do PEAASAR II demonstra que, embora se tenham verificado progressos significativos no sector da água (para os quais muito contribuíram os apoios financeiros dos fundos da Política de Coesão), continuam a persistir debilidades acentuadas. A geografia das mencionadas debilidades merece, igualmente, atenção: as Regiões Hidrográficas a Sul da Região Hidrográfica do Tejo apresentam índices de drenagem consideravelmente superiores às do Norte, o mesmo acontecendo com os índices de tratamento.

É neste quadro, em que a aceleração da concretização de projectos (designadamente os que mais contribuam para elevar os índices de drenagem e de tratamento) constitui um imperativo para atingir as metas estabelecidas no PEAASAR II, que o contributo do QREN deve ser analisado. Os estímulos destinados à infra-estruturação em abastecimento de água e drenagem e tratamento de águas residuais representam o maior volume de investimento disponível no conjunto dos domínios ambientais. Ascendem, em matéria de financiamentos programados no QREN, a mais de mil M€, distribuídos da seguinte forma:

- (i) Abastecimento de água e saneamento de águas residuais urbanas em alta: 300 M€ (PO VT/FC).
- (ii) Abastecimento de água e saneamento de águas residuais urbanas alta e baixa verticalizada: 480 M€ (PO VT/FC).
- (iii) Abastecimento de água e saneamento de águas residuais urbanas em baixa: 220 M€ (PO regionais/FEDER).

Decorridos dois anos e meio do início da operacionalização dos PO, o QREN já disponibilizou em concurso um total de 1,3 mil M€ para as vertentes de abastecimento de água e saneamento de águas residuais urbanas em “alta” e em “alta e baixa verticalizada” através do PO VT e um total de 125 M€ para a vertente de abastecimento de água e saneamento de águas residuais urbanas em “baixa”.

Não obstante o elevado volume de investimento disponível e a expressiva dotação já colocada a concurso, e pese embora a procura destes apoios ter ultrapassado as dotações disponibilizadas, foram aprovadas 27 candidaturas, exclusivamente no âmbito do primeiro concurso aberto pelo PO VT, correspondentes a 226 M€ de fundo. Relativamente ao segundo, a procura foi ainda mais elevada, tendo sido colocados a concurso 520 M€ e recebidas 111 candidaturas com um investimento total previsto de 2 248,6 M€ (este concurso encerrou no final de Dezembro de 2009, encontrando-se as candidaturas em análise de mérito). No final de Junho de 2010, tinham já sido aprovadas, no âmbito dos dois concursos do PO VT, 47 intervenções, correspondendo a um montante de fundo de 232 M€.

Nos PO regionais do Continente, até ao final de Dezembro de 2009, não se registaram aprovações no âmbito do CUA. Em Junho de 2010, tal como o quadro seguinte evidencia, os PO regionais do Continente apresentaram 15 candidaturas aprovadas, com um montante de fundo aprovado de 8 M€, sem expressão em termos de execução.

**Quadro 19: Candidaturas no âmbito do ciclo urbano da água e rede estruturante de abastecimento e saneamento, até final de Junho de 2010**

Programa Operacional (PO)	Avisos de Abertura de Concursos		Candidaturas Apresentadas		Candidaturas Aprovadas			Candidaturas em Execução		
	Nº	Fundo a concurso	Nº	Custo Total	Nº	Custo Total	Fundo	Nº	Custo Total Elegível	Fundo
		M€		M€		M€	M€		M€	
PO VT	2	1 323	258	3 012	47	386	232	15	82	54
PO Norte	10	66	40	82	3	12	6	0	0	0
PO Centro	7	5	27	11	11	3	2	0	0	0
PO Alentejo	5	24	8	10	1	0	0	0	0	0
PO Açores FEDER	n.a.	n.a.	n.d.	n.d.	14	12	10	12	8	7
PO Madeira FEDER	1	30	6	17	3	15	12	0	0	0
<b>Total</b>	<b>25</b>	<b>1 448</b>	<b>339</b>	<b>3 132</b>	<b>79</b>	<b>427</b>	<b>262</b>	<b>27</b>	<b>90</b>	<b>61</b>

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

O sector da água, e em particular os projectos referentes à infra-estruturação em abastecimento de água e drenagem e tratamento de águas residuais, não constituem áreas novas de apoio dos fundos. Pelo contrário, foram, desde o primeiro ciclo de programação financeira, intensamente apoiadas por fundos da Política de Coesão, pelo que não deixa de ser surpreendente a elevada taxa de candidaturas que não reuniram condições para serem aprovadas no âmbito do concurso lançado pelo PO VT. Salientam-se três conjuntos de razões para o nível de rejeição verificado: (i) os projectos não se enquadravam nas condições de elegibilidade, sobretudo no que respeita aos seus modelos de gestão; (ii) os promotores não apresentaram a documentação necessária, destacando-se, entre a documentação em falta, o Documento de Enquadramento Estratégico (DEE); e (iii) os projectos evidenciavam falta de maturidade.

Acresce ao que antecede um nível generalizadamente baixo de execução dos projectos aprovados (que os dados referentes a Junho de 2010 não alteram de forma significativa) e uma perspectiva de concretização dos projectos longa, atendendo aos respectivos cronogramas de investimento.

O sector do abastecimento de água, de drenagem e do tratamento de águas residuais é fortemente exigente em termos de investimento, sendo indispensável o apoio dos fundos da Política de Coesão (as necessidades de investimento estão estimadas em cerca de 2,2 mil M€ de investimento para a conclusão dos sistemas em “baixa” – principal prioridade do PEAASAR 2007-2013 –, prevendo-se ainda que a expansão e conclusão da “alta” requeiram outros 1,6 mil M€). Os Regulamentos Específicos que incidem sobre o domínio do CUA – “Rede estruturante de água e saneamento” e “Ciclo Urbano da Água” - vertente em baixa - modelo não verticalizado – recuperam os objectivos centrais definidos no QREN e nos PO e evidenciam uma coerência absoluta com a estratégia definida no PEAASAR II<sup>88</sup>.

Tendo presente o estágio actual de desenvolvimento nesta área (nomeadamente o nível dos compromissos estabelecidos em aprovações e na execução física e financeira das operações) e atendendo ao facto de os projectos em abastecimento de água e drenagem e tratamento de águas residuais terem um ciclo de execução física longo, resulta imprescindível actuar no sentido de conduzir os beneficiários a cumprirem o calendário de execução física e financeira das operações apoiadas.

88 O PEAASAR II estabelece critérios de elegibilidade e de prioridade na afectação dos fundos comunitários que foram reflectidos nos regulamentos e procedimentos de gestão do QREN.

Mas, por outro lado, revela-se crucial assegurar que os procedimentos que permitem a análise criteriosa dos financiamentos se compatibilizem com as exigências que regulam a execução do QREN, designadamente as suas metas em termos de execução orçamental.

Um outro domínio ambiental que granjeia especial atenção é o da **Recuperação do passivo ambiental**, no estrito senso das acções preventivas e correctivas no âmbito da reabilitação de locais contaminados e de zonas mineiras (intervencções prioritárias de nível nacional<sup>89</sup>). Este domínio é, pela primeira vez, apoiado de forma muito expressiva pelos fundos da Política de Coesão<sup>90</sup>.

As acções enquadradas no PO VT<sup>91</sup> no âmbito dos solos contaminados, embora geograficamente localizadas, exigiram uma primeira etapa de apoio a estudos, planos e projectos necessários à concretização das acções de natureza física, designadamente destinados ao aprofundamento das avaliações referentes à caracterização e extensão da contaminação, bem como análise de eventuais riscos para os sistemas aquíferos.

Se a fotografia proporcionada pelos indicadores financeiros poderia suscitar alguma apreensão pelos baixos valores de compromisso, deve atender-se a que o aprofundamento do conhecimento sobre o respectivo passivo ambiental, num quadro nacional de exígua experiência de remediação de solos, é um pré-requisito da intervenção física e do sucesso dos seus resultados. De acordo com os dados disponíveis, as cinco grandes intervenções prioritárias encontram-se na fase de candidatura a apoios para realização da obra física de remediação dos solos ou na fase de submissão de projectos de estudos para preparar a obra física. Dado que a fase de concretização física tem um ciclo de execução curto, enquanto as etapas de planeamento e preparação da obra física são as mais longas do processo de intervenção, as perspectivas de intervenção programadas para o QREN no domínio em análise são animadoras.

Por outro lado, a componente dirigida à “Reabilitação de zonas mineiras” atravessou, em paralelo com a remediação de solos contaminados, as mesmas etapas e oferece, em termos de projectos submetidos e aprovados (quase todos configurando obra física), o mesmo grau de relevância das intervenções propostas. De assinalar, contudo, que o baixo nível de execução resulta da elevada pressão financeira que a concretização destes projectos coloca sobre o promotor principal destas intervenções, a EDM – Empresa de Desenvolvimento Mineiro, S.A..

Um terceiro domínio ambiental com apoio financeiro expressivo no QREN é o do **Combate à erosão costeira e requalificação do litoral**.

O “Combate à erosão costeira” é contemplado 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 de acções de reabilitação e monitorização de ecossistemas costeiros e de áreas ambientalmente degradadas.

89 Locais de intervenção prioritária: (i) os terrenos afectos à antiga zona industrial de Estarreja; (ii) os terrenos da antiga Siderurgia Nacional no Seixal; (iii) a antiga zona industrial do Barreiro; (iv) as lamas não inertizadas de 12 bacias adjacentes ao Complexo de Sines; (v) a bacia do Alviela (área industrial de Alcanenal).

90 No período de programação 2000-2006 foram apenas desenvolvidas acções para minimizar os riscos existentes ou potenciais em alguns locais referenciados como prioritários, sobretudo ao nível da criação de estruturas de confinamento para os resíduos existentes. As intervenções no passivo ambiental, não obstante se encontrarem agregadas na mesma esfera, revestem-se de natureza distinta, exigindo soluções muito diferenciadas entre si, algumas das quais extremamente complexas e exigentes, na medida em que configuram processos de remediação secundários.

91 As intervenções no passivo ambiental num sentido mais lato são exercidas pelo POVT e pelos PO regionais do Continente, cujos apoios se destinam a acções preventivas e correctivas no âmbito da reabilitação de locais contaminados e de áreas degradadas afectas à indústria extractiva extractivas (intervencções de nível regional ou local).

Não estando de forma significativa subordinado a regulamentação comunitária (ao contrário da generalidade dos restantes domínios ambientais), o “Combate à erosão costeira” e “Requalificação do litoral” constitui um exemplo singular de sujeição a uma disciplina estratégica, programática e intervencional exaustiva. Da Estratégia Nacional para o Mar, passando pelos Planos de Ordenamento da Orla Costeira (POOC), pelo Plano de Acção para o Litoral 2007-2013 e terminando nos quatro POLIS do Litoral (ria Formosa, ria de Aveiro, Litoral Norte e Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina) e na Estratégia Nacional para a Gestão Integrada da Zona Costeira, as intervenções na costa e no litoral obedecem a uma hierarquia de enquadramentos que determina as acções a implementar.

Este enquadramento das intervenções na costa e no litoral visa responder aos desafios crescentes a que esta faixa do território está sujeita e consubstancia o primado das intervenções de qualificação do território que resultem dos instrumentos de gestão territorial em vigor, em especial as que envolvem situações de risco para pessoas e bens<sup>92</sup>. As prioridades de intervenção em matéria de “Combate à erosão costeira” encontram-se exaustivamente identificadas no Plano de Acção para o Litoral 2007-2013.

A racionalidade conferida pelos instrumentos de gestão territorial tem, inevitavelmente, reflexos sobre o calendário de execução de projectos, quer na vertente de combate à erosão costeira, quer na vertente de requalificação do litoral. Um número elevado daqueles prevê fases de estudos, em particular de estudos geotécnicos. O diferente nível de desenvolvimento dos POLIS do Litoral é um bom exemplo deste condicionante quando observados os projectos submetidos a candidatura. Em 2010, a resposta aos concursos lançados pelos PO do QREN revela um panorama bastante diferente dos anos anteriores: as candidaturas de obras de defesa costeira e de intervenção na requalificação do Litoral ganharam expressão sobre as candidaturas de apoio a projectos.

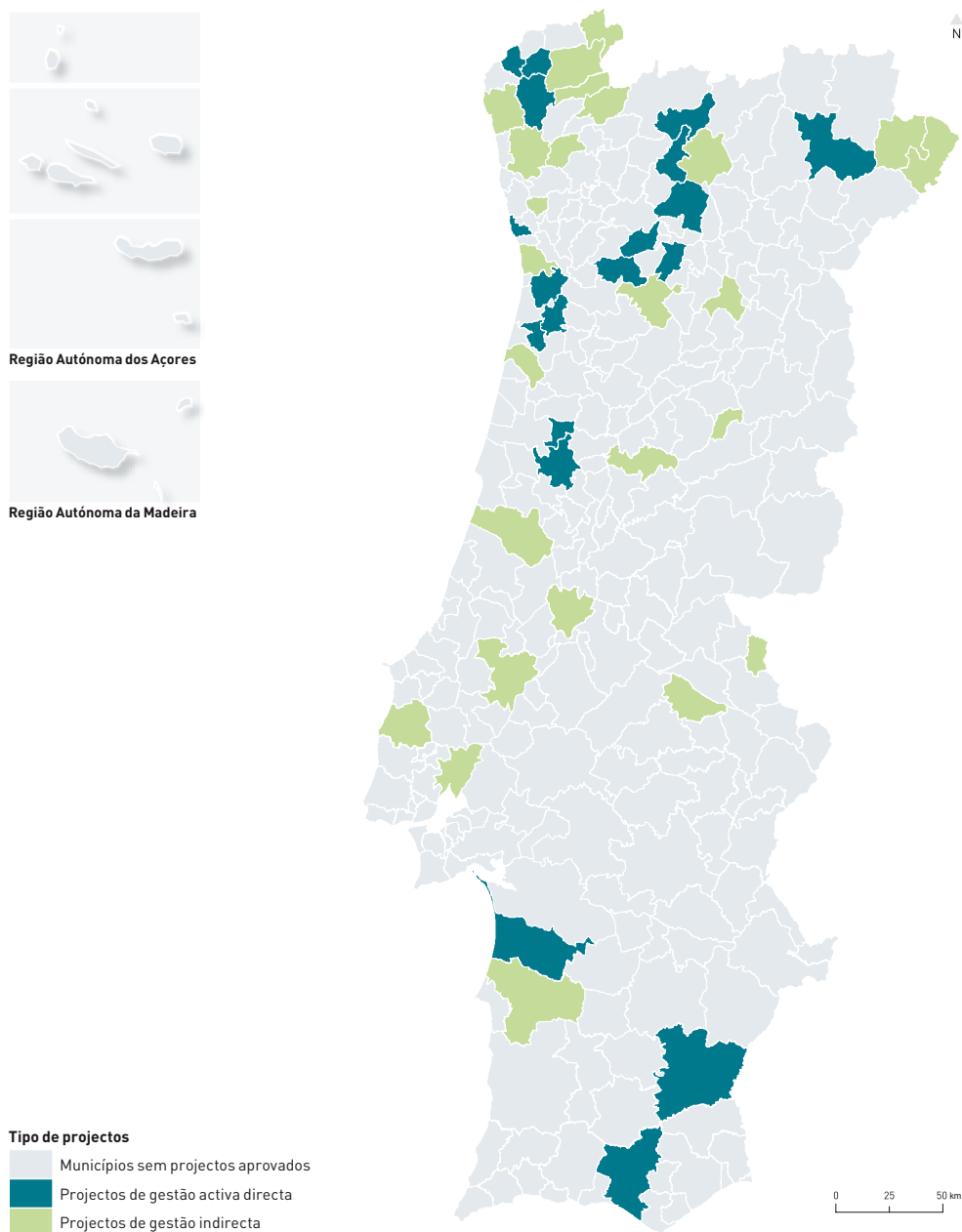
Concluindo a análise do desempenho do QREN em matéria de ambiente, sublinham-se, ainda, dois aspectos complementares:

- (i) no **domínio dos Resíduos Sólidos Urbanos (RSU)** – que constitui 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) – a dotação financeira programada no QREN encontra-se próximo do esgotamento, sendo que as operações apoiadas contribuem, de forma substancial, para a prossecução da estratégia preconizada no Plano Estratégico para os RSU (PERSU II) em matéria de prevenção e valorização orgânica de resíduos e do reforço das infra-estruturas nacionais de valorização orgânica de RSU, numa lógica de maximização do valor dos “subprodutos” gerados: composto, recicláveis e combustíveis derivados dos resíduos (CDR).
- (ii) no âmbito da **Protecção de Espécies e Habitats** (prosseguida pelos PO regionais, através de acções de gestão activa de intervenção em espécies e *habitats*), a diferença registada até ao final de 2008 entre o volume de aprovações em gestão activa directa (acções de gestão de espécies, *habitats* e ecossistemas) e gestão activa indirecta (em favor da gestão indirecta<sup>93</sup>) alterou-se de forma muito significativa: as intervenções de gestão activa directa constituem actualmente 48,4% do volume total de investimento das acções previstas – 30 dos 65 projectos aprovados constituem operações de gestão activa directa, ascendendo a 20,5 M€ num universo de projectos aprovados que totalizam 42,5 M€. Com esta mudança, o contributo do QREN para a conservação da natureza e da biodiversidade eleva-se de forma substancial.

<sup>92</sup> Podendo este princípio não ser obedecido em resultado da ocorrência de fenómenos de carácter excepcional

<sup>93</sup> Intervenções de gestão activa indirecta: 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).

**Figura 84: Expressão territorial dos projectos aprovados no âmbito da gestão activa de espaços protegidos e classificados, em Junho de 2010<sup>94</sup>**



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

## 4.9 Modernização da Administração Pública

No âmbito de uma estratégia nacional de criação de um ambiente favorável ao aumento da competitividade das empresas e ao incremento da qualidade de vida dos cidadãos, a modernização e racionalização da Administração Pública emerge como factor determinante na redução dos custos

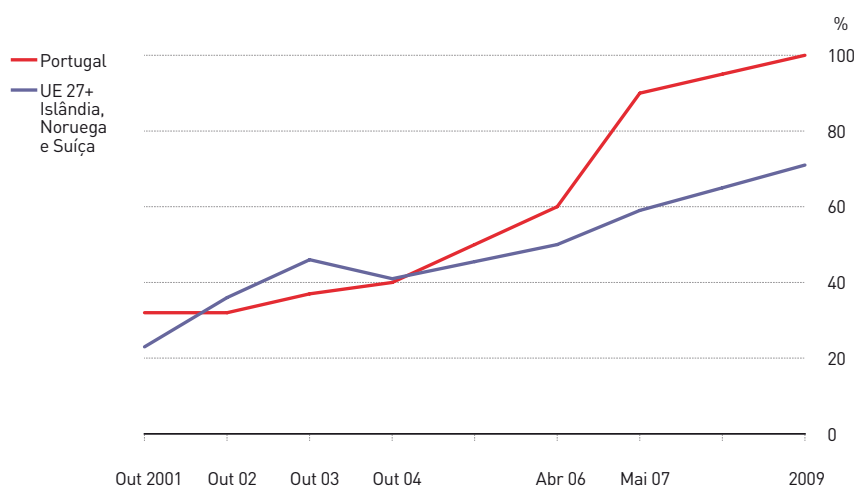
<sup>94</sup> As operações de gestão activa de abrangência territorial não regionalizável ou multi-regional não estão representadas na figura. Por outro lado, também não estão representadas as intervenções de gestão activa de menor expressão financeira, sempre que um concelho beneficia de mais do que um apoio (sendo apenas apresentada a intervenção com maior expressão financeira).

de contexto e no equilíbrio da estrutura da despesa pública, no sentido da libertação de recursos para investimentos prioritários a partir da redução do peso dos gastos de funcionamento.

De facto, a modernização e racionalização da Administração Pública constitui um domínio de desenvolvimento que tem vindo a ganhar uma centralidade cada vez maior na definição das políticas públicas dos últimos anos, com um investimento significativo na área do *e-government* e da redução dos custos públicos de contexto. A partir de 2000, parte do esforço nacional para esta área é apoiado por co-financiamento comunitário através de verbas do QCA III. Fruto deste esforço, o país tem vindo a registar uma evolução positiva e sustentada na maioria dos indicadores chave neste domínio.

Em matéria de *e-government*, e de acordo com um estudo recente<sup>95</sup>, Portugal ocupa o primeiro lugar (a par da Áustria, Malta e Reino Unido) na categoria Disponibilidade de serviços *online*, no contexto da UE 27 mais a Islândia, a Noruega e a Suíça, relativamente à qual vem protagonizando um crescimento sustentado desde o início da década.

**Figura 85: Disponibilização completa *online* dos serviços públicos básicos, 2001 – 2009**



Fonte: UMIC, IP, Relatório preparado pela Capgemini para a DGSJ e Media da CE

Em termos da **redução dos custos públicos de contexto**, Portugal apresenta uma progressão positiva, fruto das medidas que têm vindo a ser desenvolvidas e que se traduzem, nomeadamente, na simplificação de formalidades no domínio de licenciamento de actividades e nos actos de registo e notariado, e em formas de organização do atendimento público mais eficaz e mais célere na produção de soluções.

Nesta perspectiva de redução dos custos públicos de contexto, o QREN, no seu desígnio de superação dos constrangimentos estruturais ao desenvolvimento económico e social do país, define a eficiência da governação como uma das suas cinco prioridades estratégicas, enquadrando-a na agenda Factores de Competitividade.

A concretização desta prioridade assenta numa prática de recurso e utilização generalizada das TIC e traduz-se na disponibilização de apoios a acções de:

- Qualificação e simplificação do atendimento dos serviços públicos aos cidadãos e às empresas.

<sup>95</sup> Ver 8ª edição do estudo *Smarter, Faster, Better e-government* de Novembro de 2009 preparado para a DG Sociedade da Informação da CE.

- Racionalização e qualificação dos modelos de organização e gestão.
- Promoção da administração em rede e da eficiência dos grandes sistemas sociais e colectivos.
- Formação e especialização dos recursos humanos, no sentido da sua capacitação para a gestão e inovação na Administração Pública.

Uma análise à natureza e dimensão das tipologias de investimento programadas no contexto do QREN, bem como ao perfil de operações aprovadas até final de 2009 e respectiva execução, permite fundamentar algumas constatações que, tendo em conta o contexto económico actual, estão associadas à identificação de alguns factores críticos.

A primeira constatação é a de que **as tipologias de acções previstas no QREN e o perfil da maior parte das operações já aprovadas estão alinhadas e são coerentes com as orientações definidas**, nomeadamente, no Plano Nacional de Reformas (PNR) que integra a Estratégia de Lisboa para o ciclo 2008-2010.

Para este período, o PNR, no quadro da prossecução de uma estratégia de melhoria da qualidade das finanças e dos serviços públicos, atribui particular atenção a medidas vocacionadas para a melhoria da gestão dos grandes sistemas colectivos. No plano da sua concretização, o PNR destaca as medidas de melhoria da qualidade e da gestão das Finanças Públicas, as medidas de melhoria do atendimento e da prestação de serviços aos cidadãos e às empresas, as medidas contidas nos Planos Tecnológicos da Saúde e da Justiça, registando-se uma forte articulação com os investimentos desenvolvidos com apoio do QREN, pelo que é possível identificar uma total convergência entre os objectivos definidos para o sector e os efeitos esperados das operações aprovadas pelos PO.

Este facto é particularmente evidente em projectos aprovados no PO FC, promovidos por organismos da Administração Pública Central, e é facilitado pelo papel central da Agência para a Modernização Administrativa (AMA), entidade responsável pela implementação das políticas públicas neste domínio, enquanto organismo intermédio na operacionalização do eixo “Eficiência da Administração Pública” daquele PO.

São disto exemplos, no Sector da Saúde, projectos como o Agendamento Electrónico de Serviços de Saúde – 1ª fase (com um apoio FEDER aprovado de 272 289 €), que através da criação de uma plataforma electrónica gere e acompanha as marcações no Sistema Nacional de Saúde, com ganhos nos tempos de espera; o Sistema de Gestão de Acesso aos Cuidados de Saúde (Consulta a Tempo e Horas, com um apoio FEDER aprovado de 6,4 M€), *website* na *internet* através do qual o cidadão pode obter informação sobre o acesso aos cuidados de saúde; o projecto Prescrição Electrónica de Medicamentos e Meios de Diagnóstico Complementares (279 979 €), cuja concretização evita a deslocação de portadores de doenças crónicas ou de longa duração ao Centro de Saúde para renovação de prescrição.

Relativamente à estratégia de melhoria do atendimento e da prestação de serviços aos cidadãos e às empresas, alargando o leque dos serviços públicos disponíveis tanto da Administração Local como Central, assume particular relevo a aprovação, no âmbito dos 3 PO regionais do objectivo Convergência, de 26 Lojas do Cidadão de Segunda Geração (15,8 M€), contribuindo de modo decisivo para o cumprimento da meta estipulada no PNR para 2010 de 40 novas lojas deste tipo. A operação Plataforma Multicanal de Atendimento complementa esta melhoria na disponibilização de serviços, permitindo a sua distribuição por outros canais, nomeadamente o canal *voz* e *internet*. O projecto Regime do Exercício de Actividade – Desmaterialização (2,7 M€) insere-se na melhoria contínua de disponibilização de serviços às empresas.



O Plano Tecnológico da Justiça define uma linha de acção de modernização do sector, com potenciação do uso das TIC e incidência específica nos processos de Registo Predial, Registo Civil e desmaterialização dos processos judiciais (CITIUS). Em directo alinhamento com esta estratégia, foram aprovadas no PO FC operações que representam um valor agregado superior a 30 M€ de FEDER aprovado.

O investimento em formação de recursos humanos segue uma linha de coerência com as orientações da política pública para a Administração Pública, tendo sido estabelecida, em sede de critérios de selecção de candidaturas, a prioridade para acções de formação complementares ou integradas em projectos de modernização, simplificação e qualificação administrativa, enquadrados no âmbito dos programas nacionais PRACE e SIMPLEX.

Assim, também em termos de acções de qualificação profissional dos trabalhadores da Administração Pública Central aprovadas no âmbito das tipologias de acção vocacionadas para este universo e enquadradas nos eixos 3, 8 e 9 do PO PH (respectivamente para as regiões do objectivo Convergência, Algarve e Lisboa), o maior volume de FSE aprovado está associado ao sector governamental da Justiça, a que se segue o das Finanças. O primeiro representa 36% dos cerca de 17,8 M€ de FSE total aprovado até final de 2009, a que se segue o sector das Finanças com 15% desse total.

Relativamente aos activos das autarquias locais, são prioritárias as formações que desenvolvam as competências individuais indispensáveis a processos estratégicos de descentralização administrativa e qualificação do serviço público, de acordo com as necessidades locais ou regionais.

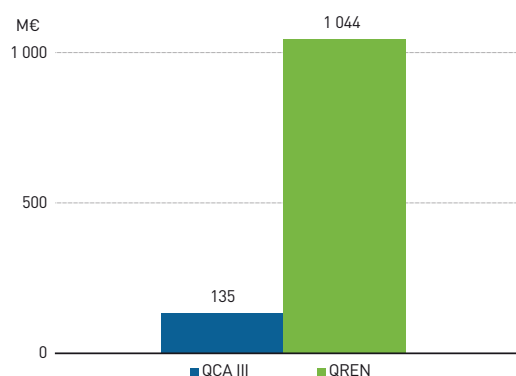
No sentido de complementaridade entre intervenções de carácter material e uma componente formativa indispensável à sua implementação, 23% das operações aprovadas até final de 2009 no PO FC têm um incentivo de formação associado superior a 3,8 M€.

Um Protocolo de Articulação, assinado em Fevereiro de 2009 entre as Autoridades de Gestão do PO FC e do PO PH e em vigor para o período 2007-2013, enquadra uma prática regular de prestação de informação recíproca sobre as candidaturas a acções de formação submetidas nesta matéria.

A segunda constatação é que **foram criadas condições de financiamento relevantes para o cumprimento dos objectivos estabelecidos para a prioridade eficiência da governação**. A uma estratégia muito ambiciosa, associou-se uma dotação financeira particularmente significativa para este sector.

Embora o esforço de reforma da Administração Pública não se esgote nas medidas que prevêm apoio ao abrigo do QREN e serem múltiplos, neste quadro financeiro, os instrumentos disponíveis para acções com impactos concorrentes para esta finalidade, está previsto – no âmbito do “Sistema de Apoio à Modernização Administrativa” (SAMA) – um envelope financeiro de cerca de 1 045 M€, o que representa mais de 5% do montante total de financiamento estrutural comunitário atribuído a Portugal para o período 2007-2013. Trata-se de um volume financeiro dificilmente comparável, em termos de dimensão, ao investimento público realizado pela Administração Pública portuguesa com apoio comunitário ao longo dos nove anos por que se prolongou o anterior período de programação.

No conjunto das linhas de financiamento FEDER no QCA III, no âmbito do Programa Operacional Sociedade do Conhecimento (POSI/POSC), do Programa Operacional da Administração Pública (PO AP) e nas medidas desconcentradas Sociedade da Informação dos PO regionais do Continente, este sector absorveu um montante aproximado de 135 M€ de fundo em investimentos direccionados para a melhoria da qualidade e eficiência dos serviços públicos, promovidos pela Administração Pública Central e Local.

**Figura 86: FEDER Programado no QREN e Executado no QCA III no sector da Modernização Administrativa**

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

O esforço nacional desenvolvido no período de execução do QCA III (2000-2006) contou com um co-financiamento de 75%, enquanto os concursos abertos no âmbito do QREN definiram 70% para taxa de co-financiamento. Acresce a este facto, que, tendo em conta a regra dos efeitos de difusão (*spill-over effects*), entidades da Administração Central sediadas em Lisboa e beneficiárias da linha de acção “Administração Pública eficiente e de qualidade” do PO FC devem responder por uma contrapartida nacional superior a 50% do investimento associado às operações desenvolvidas. Estão nesta situação 78% das operações aprovadas nesta linha de acção.

A terceira constatação é que **o nível de realização atingido em termos gerais pelo conjunto de operações com financiamento FEDER aprovadas, bem como a taxa de compromisso registada, tanto nos PO temáticos como nos PO regionais do Continente, é muito reduzida.**

No final de 2009, a percentagem de operações aprovadas no âmbito do SAMA, algumas das quais há cerca de um ano, com execução nula era de 66%. No PO FC, apenas 15 das 140 operações apresentavam despesa validada, sendo que 90 tinham sido aprovadas em concursos decididos no final do 1º trimestre do ano. O volume de fundo associado às operações aprovadas ao abrigo deste sistema sem execução ronda os 222 M€.

Esta situação poderá estar associada ao peso de constrangimentos administrativos – processos de contratação pública exigentes, regras de execução orçamental pouco compagináveis com os ritmos e lógicas da execução dos projectos, exigências crescentes em sede de auditorias – mas igualmente à submissão a concurso de candidaturas com níveis de maturidade insuficientes e, por vezes, sem contrapartida nacional garantida.

A análise ao nível de execução atingido pelos financiamentos associados à qualificação dos profissionais da Administração Pública do Continente no final do ano (43%) define uma situação substancialmente diferente.

Relativamente às R. A., enquanto no PO Açores-FSE não se verificava à data ainda qualquer candidatura aprovada na tipologia “Cursos de apoio à reengenharia de processos de governo electrónico na Administração Pública”, no âmbito do PO Madeira - FSE às formações tendentes a aumentar a adaptabilidade dos trabalhadores da Administração Pública daquela região estava associado um volume financeiro de cerca de 2 M€, 37% do qual já executado.

Neste contexto e em paralelo com os aspectos apontados, identificam-se os seguintes factores críticos, tributários de uma ponderação realista no curto prazo:

- (i) No quadro geral da presente situação das finanças públicas, caracterizada por uma severa contenção de despesa e rigorosa selectividade quanto às prioridades na afectação de recursos, é de prever uma tensão, circunstancial ou mais prolongada, entre a ambição contida no envelope financeiro programado no QREN para a Modernização Administrativa e a capacidade efectiva de investimento público neste domínio.
- (ii) A opção maioritária pela modalidade de concurso público para acesso aos fundos poderá não se revelar a mais adequada para projectos desta natureza, que incorporam uma componente de interesse público. Outras formas, como por exemplo a apresentação de candidaturas em contínuo, é susceptível de criar um ambiente de preparação das candidaturas menos pressionado pelas datas definidas e mais facilitador da submissão de candidaturas, com mais elevado grau de consistência e de previsibilidade em termos de condições de execução.
- (iii) A urgência na apresentação de níveis de aprovação e execução mais alinhados com as estimativas iniciais e com menor grau de exposição face a ameaças de movimentos de penalização financeira é frequentemente acompanhada por dinâmicas, quer de redução dos patamares de exigência e selectividade na selecção de candidaturas, quer de privilégio pela captação de operações pouco complexas, de realização rápida e segura.

#### 4.10 Promover a cooperação institucional e a governação territorial

Na concepção do QREN 2007-2013, a promoção da cooperação institucional e da governação do território foi identificada como uma das suas dimensões prioritárias de actuação, nomeadamente, através da **promoção de uma cultura de supramunicipalidade** que permitisse, entre outros aspectos, o aumento da massa crítica ao nível regional, uma maior integração do investimento municipal, com os ganhos de escala que daí advêm, e uma maior partilha de riscos e de recursos na prossecução de outros projectos, como por exemplo, nas áreas da mobilidade e das acessibilidades, da cultura e de cariz social. Pretendia-se ultrapassar alguns dos fortes constrangimentos existentes<sup>96</sup>, através do financiamento, por parte do QREN, de um conjunto de instrumentos de políticas públicas para os quais as diversas entidades (públicas e/ou privadas) apenas seriam elegíveis se articuladas em lógicas de cooperação, associação e partilha de responsabilidades.

Para uma efectiva implementação destes modelos de cooperação reconhecia-se, como determinante, a superação de alguns obstáculos identificados em processos semelhantes realizados noutros países<sup>97</sup>. Os obstáculos mais comuns prendem-se, sobretudo, com assimetrias existentes entre as diversas entidades, em matéria de informação, de capacitação técnica e administrativa, de financiamento e de adequação das delimitações administrativas.

Neste contexto, dois dos **instrumentos** mais robustos, propostos no âmbito do QREN, no sentido da promoção da cooperação institucional e da governação do território, foram, por um lado, a adopção, de uma forma abrangente, do mecanismo de delegação de competências de gestão em associações de municípios (através da contratualização) e, por outro lado, a implementação do processo de EEC, nomeadamente na tipologia de “Estratégias de Valorização Económica de Base

<sup>96</sup> Ver Relatório Anual do QREN de 2008 [págs. 136 e 137]

<sup>97</sup> Sobre este tema ver, por exemplo, *Mind the gaps: Managing Mutual Dependence in Relations among Levels of Government* (OCDE, 2009)

Territorial” (EVEBT)<sup>98</sup>. Com estes dois instrumentos o QREN pretendia, através de um processo de partilha de direitos e de deveres, de capacitação institucional e de uma co-responsabilização na implementação de determinadas políticas públicas<sup>99</sup>, assegurar um contributo positivo e significativo para o aumento da racionalidade, da coerência e da eficácia dessas mesmas políticas públicas (centrais, regionais e locais).

A prioridade dada a este domínio e a estes instrumentos traduziu-se na atenção dada, pelos órgãos responsáveis do QREN, desde o início da sua implementação, ao processo de contratualização dos PO regionais com as CIM/AMP, bem como aos processos de aprovação dos Programas de Acção/Estratégicos das Acções de Regeneração e Desenvolvimento Urbano (ARDU)<sup>100</sup>.

Tendo sido realizada no capítulo 3 uma análise focada nas diversas fases da sua execução financeira, este sub-capítulo analisará estes dois instrumentos sob o ponto de vista dos processos e dos constrangimentos que têm vindo a marcar a sua implementação. No entanto, dadas as diferenças existentes nas lógicas de operacionalização da contratualização e das ARDU, a sua análise será realizada, de seguida, de forma individualizada.

### Subvenções globais dos PO regionais com as associações de municípios

O processo de contratualização entre os PO regionais e as associações de municípios implicou, da parte destas, para além da indispensável articulação institucional, a elaboração de um Plano Territorial de Desenvolvimento (PTD) que consubstanciasse uma visão estratégica, coerente e de conjunto para o território e para os municípios que as integravam e garantisse a sua compatibilidade e adequação com os restantes instrumentos de política pública, de carácter territorial e/ou sectorial. Neste contexto, os PTD assumiam-se como o elemento central da contratualização, uma vez que, para além da definição das linhas de orientação estratégicas a serem seguidas nos respectivos territórios, incluíam uma proposta de plano de investimentos coerente com a estratégia delineada.

Após a assinatura das subvenções globais, em Dezembro de 2008, envolvendo uma transferência de fundo FEDER das Autoridades de Gestão para as CIM/AMP de cerca de 1,4 mil M€, aproximadamente 29% da dotação total FEDER dos PO das regiões do objectivo Convergência, 2009 constituiu o ano de criação das associações de municípios. Foi neste ano que estas associações se constituíram juridicamente, que elegeram os seus órgãos executivos e que procederam à instalação das suas estruturas técnicas. Com excepção de alguns territórios com experiências anteriores semelhantes a esta (Oeste, Médio Tejo e Lezíria do Tejo quando ainda integravam a antiga região de Lisboa e Vale do Tejo), este processo revelou-se moroso na grande maioria das associações de municípios, embora motivado por causas e dificuldades distintas. Esta situação, conjugada com outros aspectos (abordados mais à frente), conduziu a que no final de 2009 se verificassem, em termos globais, baixas taxas de compromisso (30,2%) e de realização (8,8%), embora se apresentassem situações bastante desiguais entre as diversas associações de municípios. No decurso do 1º semestre de 2010, embora mantendo-se esta heterogeneidade entre associações e entre regiões, verificou-se alguma evolução, tanto no desempenho global, como em termos individuais, tendo as taxas médias de compromisso e de realização atingido valores de 44,5% e 17,9%, respectivamente.

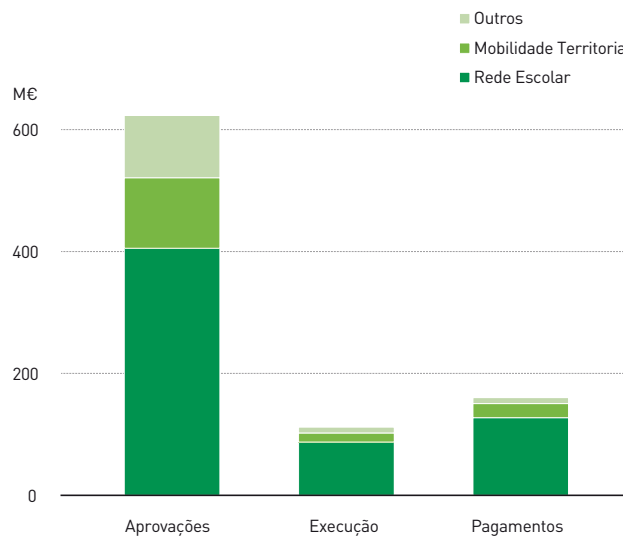
98 Nesta tipologia, e para além as *Acções de Regeneração e Desenvolvimento Urbano* (ARDU) analisadas neste ponto, incluem-se ainda os *Programas de Valorização Económica de Recursos Endógenos* (PROVERE) abordados no ponto 4.4.

99 Particularmente nas políticas com incidência nas formas de estruturação territorial da Administração Pública, na participação dos municípios na gestão do desenvolvimento económico e social, na política de cidades e no ordenamento do território.

100 As ARDU incluem as Parcerias para a Regeneração Urbana (PRU) e as Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação (RUCI).

Apesar desta evolução, constata-se a existência de uma concentração assinalável dos montantes de fundo solicitados em sede de candidatura e, sobretudo, dos montantes executados e pagos em duas tipologias: “Requalificação da Rede Escolar de 1º Ciclo do Ensino Básico (CEB) e da Educação Pré-Escolar” e “Mobilidade Territorial”. Apesar destas duas tipologias representarem cerca de 55% do fundo programado em sede de contratualização, elas concentravam, no final do 1º semestre de 2010, cerca de 84% do fundo aprovado, 92% do executado e 94% dos pagamentos.

**Figura 87: Volume de aprovações, execuções e pagamentos por tipologias, até final de Junho de 2010**



Fonte: Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Em termos individuais, observa-se uma grande heterogeneidade de situações ao nível da implementação das contratualizações entre as 22 associações de municípios das três regiões do objectivo Convergência. Para além desta diversidade se verificar também ao nível das próprias regiões, na grande maioria dos casos não se regista uma relação directa entre compromisso e realização e/ou execução. Se existem associações de municípios que, registando taxas de compromisso elevadas, têm revelado alguma dificuldade em fazer repercuti-las em termos de realização, outras há que, apesar de taxas de compromisso mais modestas, apresentam taxas de realização elevadas no universo CIM/AMP. Esta heterogeneidade revela-se em todos os níveis de implementação do processo e deriva de diversos factores, desde a tardia instalação das estruturas técnicas de algumas associações de municípios até ao desigual ritmo de abertura de concurso, de aprovação de projectos e de execução dos mesmos e a eventuais processos de cativação de verbas.

### Acções de Regeneração e Desenvolvimento Urbano – PRU e RUCI

As Acções de Regeneração e Desenvolvimento Urbano (ARDU) na sua desagregação em Parcerias para a Regeneração Urbana (PRU) e em Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação (RUCI) são duas das componentes do instrumento de Política de Cidades (POLIS XXI)<sup>101</sup> para além de, no âmbito do QREN, se enquadrarem também nos processos de Estratégias de Eficiência Colectiva.

<sup>101</sup> As outras componentes da POLIS XXI são as *Acções Inovadoras para o Desenvolvimento Urbano (AIDU)* e os *Equipamentos Estruturantes do Sistema Urbano Nacional*, ambas financiadas pelo eixo IX do POVT.

Na área da regeneração urbana, as **PRU** vieram substituir o antigo Programa POLIS. Apesar da escala de actuação continuar a ser a municipal e do foco continuar a incidir sobre o espaço urbano e a sua regeneração e requalificação, pretendeu-se alterar não só a natureza da parceria, numa tentativa de aumentar o compromisso dos actores locais, como também a natureza do investimento. Assim, enquanto no Programa POLIS a parceria formalizava-se através da constituição de uma sociedade anónima, de capitais exclusivamente públicos, na qual os únicos accionistas eram o Estado (com 60% do capital) e o município (com 40%), nas PRU as parcerias devem corresponder a um processo estruturado e formal de cooperação entre diversas entidades, que se comprometem com um Programa de Acção (PA) comum de regeneração de um determinado território, privilegiando os investimentos de natureza imaterial em detrimento dos investimentos materiais (anteriormente assumidos pelo Programa POLIS). Neste novo contexto, a liderança das parcerias é, necessariamente, da responsabilidade do município e deverá envolver outros actores urbanos com actuação nas áreas social, económica, cultural e desportiva, entre outras. Este procedimento aplica-se a todos os grandes centros urbanos integrados na AML e na AMP e, ainda, aos centros urbanos dos níveis superiores do modelo territorial definido nos PROT ou, na falta deste, aos centros urbanos estruturantes do modelo territorial definido no PNPOT. Ao abrigo do mesmo regulamento específico das PRU, são ainda elegíveis outros centros urbanos e aglomerados urbanos que estejam integrados numa estratégia de qualificação de pequenos centros com potencial estruturante do território regional, sendo estes centros propostos pelas CCDR<sup>102</sup>.

As **RUCI**, por seu lado, têm por objectivo estruturar processos de cooperação entre municípios, entidades públicas e entidades privadas que se proponham elaborar e implementar um Programa Estratégico (PE) de desenvolvimento urbano centrado em factores territoriais de competitividade e inovação.

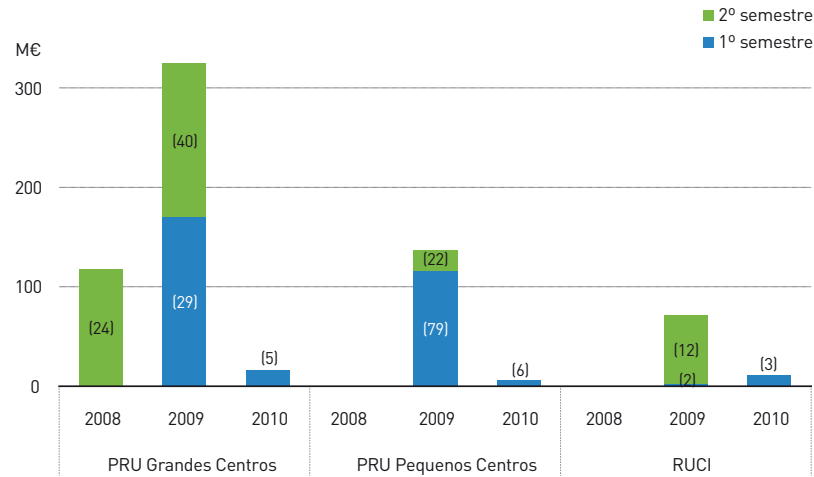
Em termos operacionais, a aprovação de um PA ou de um PE dá lugar à assinatura de um protocolo de financiamento que obriga as diversas entidades da parceria, com projectos elegíveis a co-financiamento, a submeterem os seus projectos num período não superior a doze meses.

Neste contexto, foram **contratados** ao longo de 2009 um total de 170 Programas de Acção (PA) de PRU – 69 relativos a Grandes Centros e 101 a Pequenos Centros. Estes PA originaram um compromisso FEDER no valor de 466 M€ (324 M€ para Grandes Centros e 141 M€ para Pequenos Centros). A estes números devem-se acrescentar, ainda, outros 24 PA contratados em 2008 e, já em 2010, mais onze, correspondendo a um montante FEDER somado de comprometido de 140 M€. Relativamente às RUCI, foram contratados 14 PE em 2009 que correspondem a um montante de fundo FEDER comprometido de cerca de 71,3 M€. Já em 2010, foram contratados mais três PE com um compromisso de 11 M€.

---

102 Ver Regulamento Específico de Política de Cidades: Parcerias para a Regeneração Urbana.

**Figura 88: N° de PA/PE aprovados e respectivo fundo comprometido, até final de Junho de 2010**



Fonte: Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Nota: Os valores entre parêntesis referem-se ao nº de PA contratados em cada semestre.

Como já foi referido anteriormente, esta dinâmica de mobilização de parcerias e de apresentação de PA/PE, associado ao número de programas contratados pelas Autoridades de Gestão dos PO regionais, fazia supor uma enorme aderência e capacidade de execução das entidades envolvidas nestes instrumentos. Para se compreender a amplitude dos resultados alcançados até final de 2009, refira-se que, no âmbito do QREN, as metas de desenvolvimento estabelecidas para estes dois instrumentos para o ano de 2013, eram de 100 PRU e 12 RUCI.

No entanto, tal como no instrumento de contratualização, os dados reportados até final do mês de Junho de 2009 mostram a existência de um considerável desfasamento entre o montante de fundo FEDER comprometido ao nível de PA/PE e os valores de co-financiamento FEDER aprovados em sede de candidatura de projectos aos PO regionais e a sua respectiva execução. Apesar de 76% dos 614 M€ de fundo FEDER comprometidos em sede de PA já terem sido submetidos para aprovação em sede de candidatura, apenas 146 M€ haviam sido aprovados e 127 M€ contratados (31,2% e 27,1% do submetido, respectivamente). Se atendermos à taxa de realização (fundo validado/fundo aprovado), observa-se que a mesma se queda pelos 19,9%.

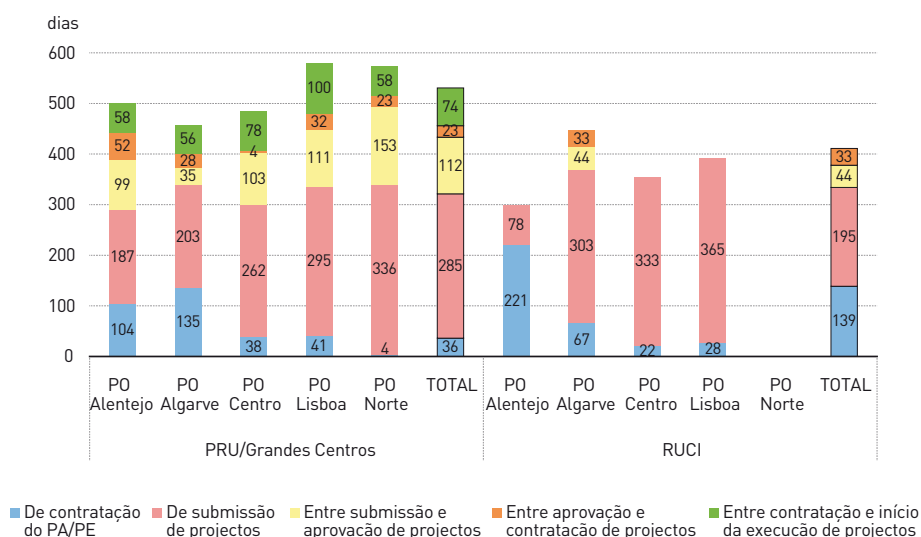
Uma das possíveis causas para este desfasamento, de natureza intrínseca aos próprios instrumentos em questão, pode residir nos prazos estipulados nos respectivos regulamentos específicos, nomeadamente no prazo de 12 meses para submissão das candidaturas dos projectos que integram os PA/PE<sup>103</sup>. De notar que, dos 739 projectos submetidos no âmbito de PRU/Grandes Centros, apenas 80 (10,8%) foram submetidos nos primeiros 180 dias do prazo, enquanto 461 (62,4%) o foram entre 181 e 365 dias após celebração do contrato do PA. Destaque para o facto de 198 projectos (26,8%) terem sido submetidos para além do prazo estipulado de 12 meses.

<sup>103</sup> Sendo os dados reportados a final de Junho de 2010, deve-se ter em atenção que, dos 739 projectos submetidos relativos a PRU/Grandes Centros, 288 (com um montante de fundo solicitado de 168,5 M€) foram submetidos durante os meses de Maio e Junho de 2010. Destes, 262 (156 M€ de fundo solicitado) faziam parte de PA cujo prazo de apresentação de candidaturas expirava no decurso do mês de Junho (12 meses após a data de contratação).



Como se pode observar na figura seguinte, relativa apenas às PRU/Grandes Centros e às RUCI, existe um desfase temporal significativo entre a data de aprovação dos PA/PE e a data de início de execução dos projectos. Se os tempos médios que medeiam entre a aprovação do PA/PE e a sua contratação (principalmente no Alentejo e na Algarve) e entre a submissão dos projectos e a sua aprovação (essencialmente no Norte e em Lisboa) não são de menosprezar, o maior problema parece residir no tempo médio de submissão dos projectos. De facto, parece haver alguma evidência de que os promotores planificam os seus projectos de investimento tendo em consideração os prazos estabelecidos, verificando-se um afluxo considerável de candidaturas nos últimos dias do prazo de 12 meses estabelecido pelo regulamento específico.

**Figura 89: Tempos médios de concretização das diferentes fases das PRU e RUCI, até final de Junho de 2010**



Fonte: Fonte: Sistema de Monitorização QREN

De salientar ainda que, dos 53 PA de PRU/Grandes Centros contratados há mais de 12 meses, cerca de 65% dos 694 projectos previstos tinham como promotor uma autarquia local (Câmara Municipal ou Junta de Freguesia) a que correspondia cerca de 69% do fundo solicitado. Em sede de candidatura de projectos, as percentagens referentes a projectos submetidos por autarquias locais subiu para 68% no que respeita aos projectos e para 74% no que ao fundo solicitado diz respeito.

Com os alicerces lançados ao longo de 2008, e no contexto de crise económica que se viveu em 2009, ano durante o qual se promoveu uma aposta vigorosa no investimento de proximidade, nomeadamente nas áreas da regeneração urbana e dos centros escolares, seriam expectáveis **resultados** mais positivos em qualquer um dos instrumentos analisados neste subcapítulo.

De seguida, elencam-se algumas das causas comuns que mais influenciaram o desempenho destes instrumentos:

- (i) A debilidade financeira da maioria dos municípios e suas associações, agravada pela conjuntura económica nacional. Esta debilidade, apesar de ter origens anteriores, acentuou-se nos dois últimos anos com a crise económica e financeira, resultado de uma quebra efectiva das suas receitas, particularmente nos municípios mais dependentes de IMT e IMI e de derramas, e pelas condi-

cionantes ao endividamento municipal. Diferentes estudos<sup>104</sup> indicam que esta situação poderá ainda agravar-se com a diminuição das receitas provenientes do IRS, do IRC e do IVA, uma vez que, parte delas, apresentam um desfasamento de dois anos entre o ano da redução da receita e a sua repercussão nas transferências para os municípios<sup>105</sup>. Esta situação merece alguma atenção e parece ser corroborada pelos dados do INE<sup>106</sup> referentes às necessidades líquidas de financiamento da Administração Regional e Local. De acordo com estes dados, este subsector da Administração Pública passou de um superavite em 2006 para défices de 132 M€ em 2007, 315 M€ em 2008 e 1 033 M€ em 2009. As debilidades financeiras dos municípios também se evidenciam pela, aparentemente, cada vez maior dependência do seu investimento relativamente à disponibilidade de fundos estruturais. Para esta situação contribui também o regime de excepção ao limite de endividamento que autoriza os municípios a ultrapassarem esse limite no caso de projectos co-financiados por fundos estruturais. Por outro lado, a imposição de exigências acrescidas no âmbito da legislação de contratação pública poderá contribuir para um maior condicionamento à concretização de operações enquadradas nestes instrumentos.

- (ii) A sobrecarga e simultaneidade, temporal e territorial, destes instrumentos<sup>107</sup>. Esta situação pode ter sido ampliada, por um lado, pelo facto de a grande maioria dos actores envolvidos nestes processos ser comum a todos os instrumentos em análise. Assim, a grande dispersão de recursos necessários para acorrer a diversos instrumentos a decorrer em simultâneo pode ter provocado algum défice de maturação dos diversos processos, levando à constituição de parcerias e à apresentação de PTD e PA/PE pouco consistentes ou ainda em fases embrionárias e à integração nesses PTD e PA/PE de projectos dificilmente exequíveis. Por outro lado, verificando-se o agravamento das dificuldades financeiras dos municípios (assinaladas em (i)), esta simultaneidade de oferta de instrumentos condicionou a actuação dos actores no sentido de acorrerem a diversas frentes tentando alcançar uma “cativação” de fundos. Conseguida esta cativação, os actores poderiam ter alguma margem na gestão da calendarização dos seus investimentos, tendo como consequência uma evolução mais lenta da execução de fundos. No entanto, com origem directa nas dificuldades de financiamento das autarquias, pode surgir outro perigo de cativação: poderá haver verbas comprometidas que dificilmente virão a ser executadas.
- (iii) O facto de estes serem instrumentos assumidamente ambiciosos ao nível da capacitação institucional e com forte teor de inovação, tanto no que diz respeito à gestão da generalidade dos PO, como da grande maioria dos beneficiários e do tipo de relacionamento a estabelecer entre eles. Esta situação exigia, por isso, um esforço de capacitação institucional, períodos de aprendizagem e de adaptação, bem como apoio/formação específica às instituições, entidades e pessoas envolvidas. Esta situação é particularmente sensível ao nível da contratualização com a maioria das CIM/AMP a terem de iniciar um, por vezes moroso, processo de instalação das suas estruturas técnicas. Estes processos tiveram ritmos de implementação bastante diferenciados, tanto ao nível dos recursos disponibilizados como da sua capacitação institucional<sup>108</sup>.
- (iv) As dificuldades de articulação entre, por um lado, as Agências Públicas responsáveis pela regulação/execução das políticas públicas nos domínios dos diversos instrumentos de política apoiados pelo QREN e, por outro lado, as Autoridades de Gestão dos diversos PO e as entidades res-

104 Por exemplo, Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses, 2008.

105 Ver Lei nº 2/2007, de 15 de Janeiro (Lei das Finanças Locais).

106 INE, *Principais Agregados das Administrações Públicas 2009 – Dados Preliminares*

107 À contratualização e às ARDU, deve-se acrescentar ainda o PROVERE, cujo lançamento decorreu na mesma altura e cujos territórios e actores envolvidos são, na sua maioria, os mesmos.

108 De salientar ainda que a dimensão e capacitação das estruturas técnicas de algumas das associações de municípios foram um dos factores que justificaram a adopção de uma medida de contingência específica, no âmbito do Memorando de Entendimento entre o MEID e a ANMP com reflexo nos sistemas de gestão e controlo dos PO regionais do Continente.

ponsáveis por levarem à prática essas políticas. Estas dificuldades podem ser resultado do facto de algumas das agências com responsabilidades nestes domínios não terem sido envolvidas nos processos de definição das próprias políticas, nas quais deveriam ter intervenção e/ou da escassez de meios para desenvolver as competências que lhes foram atribuídas nessa definição de políticas. Ambas as situações podem ter comprometido o que se esperava ser um rigoroso processo de selecção de estratégias (PTD) e de PA/PE, com a observância de critérios claros de integração das acções, de pertinência, de adequação e de mérito dos PA/PE e suas estratégias às lógicas de desenvolvimento preconizada a nível regional, bem como a análise da consistência das diversas parcerias/redes submetidas a avaliação. Como resultado, verificaram-se algumas sobreposições e incoerências entre alguns documentos de referência regional e sub-regional, como por exemplo, entre documentos de ordenamento do território, de Política de Cidades, de desenvolvimento rural e os PTD e os PA/PE.

- (v) Há sinais de ter havido diferenças significativas entre as regiões na forma como estas atribuições foram cumpridas, criando distorções na qualidade dos PTD e PA/PE aprovados. A uma intenção inicial de grande rigor e selectividade na abordagem a estes instrumentos, parece ter-se seguido uma generalização da sua adopção. Esta inflexão parece ter conduzido à aprovação de PTD e PA/PE com pouca maturação global, o que implicou um período de contratação mais longo motivado pela necessidade de ajustamentos a esses programas. Esta falta de consistência e coerência acabou por se reflectir na demora na submissão das candidaturas de projectos e, eventualmente, à rejeição de alguns projectos pela sua não adequação aos requisitos dos regulamentos.
- (vi) O processo eleitoral autárquico. Se, por um lado, poderia ser visto como uma alavanca em termos de aceleração do investimento autárquico, nomeadamente, durante o primeiro semestre do ano de 2009, por outro lado, as alterações ao nível das lideranças (efectivadas no último trimestre do ano) de um número não negligenciável de municípios, poderá ter tido o efeito oposto, com as novas lideranças a não se reverem nas estratégias entretanto estabelecidas ou a realizarem uma (re)avaliação das estratégias em vigor.

Numa tentativa de ultrapassar as dificuldades identificadas, e reconhecendo-se não só a importância do investimento público territorialmente desconcentrado para a recuperação e desenvolvimento económico do país e para a criação de emprego mas também a necessidade de agir de forma célere e concreta sobre os principais constrangimentos verificados na operacionalização do QREN (e destes instrumentos em concreto), foi celebrado, o já anteriormente mencionado, Memorando de Entendimento entre o MEID e a ANMP em que um dos pontos principais tinha como objectivo a aceleração, a curto prazo, da execução dos projectos de iniciativa municipal no âmbito do QREN. Do conjunto das 18 medidas estabelecidas neste memorando (listadas de forma exaustiva em anexo), assinado no final do 1º trimestre de 2010 com implementação durante o ano de 2010, destacam-se o aumento da taxa de co-financiamento dos investimentos municipais para 80%, a possibilidade de reprogramação dos PTD no sentido de reforçar as dotações das tipologias “Rede Escolar” e “Ciclo Urbano da Água” (CUA), a alteração de regulamentos específicos, tendo em vista a facilitação do acesso (Balcão Permanente) e a diminuição dos tempos de decisão em sede de candidatura.

O final de 2010, no que concerne a este domínio de actuação do QREN, terá dois momentos decisivos: (i) a avaliação dos resultados das medidas de contingência adoptadas no âmbito do protocolo MEID/ANMP<sup>109</sup> e; (ii) o processo de avaliação do mecanismo da contratação que integre, não só

<sup>109</sup> No momento de elaboração deste relatório, ainda é prematuro concluir se a aceleração verificada tanto ao nível da contratualização como das ARDU se deve às medidas de contingência do Memorando MEID/ANMP ou se, por um lado, a uma efectiva entrada em velocidade de cruzeiro das CIM/AMP e das suas estruturas técnicas, e por outro lado, à aproximação do limiar dos 12 meses previstos para apresentações de candidaturas ao nível de PA/PE contratados ao longo de 2009.

as questões que mereceram a atenção do memorando mas também, e simultaneamente, a avaliação dos PTD e dos conteúdos e processos constantes nos contratos celebrados, relativamente ao período 2008/2010 e que, em última instância poderão conduzir à manutenção, ao reforço ou à subtracção de verbas decorrente do desempenho das diversas associações de municípios. Este segundo momento será crucial para o amadurecimento do processo de contratualização ancorado numa visão estratégica de nível subregional centrada nos PTD.

O segundo semestre de 2010 deverá ser igualmente clarificador no que diz respeito às PRU e às RUCI. A uma intenção inicial de promover dois instrumentos inovadores e selectivos – pela necessidade da existência de uma estratégia comum, pela coerência e carácter integrador das parcerias e dos próprios projectos e pelo mecanismo de selecção – os números sugerem que se passou para uma efectiva generalização e disseminação destes instrumentos, em particular das PRU. Neste contexto, será necessário conhecer até que ponto as PRU se tornaram, de facto, em instrumentos inovadores, seja pelas sinergias criadas pelas parcerias, seja pelas soluções e investimentos propostos, nomeadamente os imateriais (PRU Inovadoras), ou se reflectem uma continuação da tipologia de projectos baseadas em investimentos materiais (PRU Tradicionais). Mediante os resultados obtidos, será de ponderar um de dois cenários: (i) manutenção do instrumento tal como foi definido; (ii) avaliação de novas formas que promovam mais eficientemente os objectivos a que este instrumento se propunha inicialmente.

Entretanto, mantém-se perfeitamente actual, talvez agora com mais acuidade, a advertência feita no Relatório Anual do QREN referente a 2008:

*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 Administração Pública que terão a responsabilidade de acompanhamento das políticas preconizadas, bem como às entidades líderes responsáveis pela dinamização das redes criadas.*



# 5

O QREN no quadro da Política de Coesão,  
do PNR e do plano de relançamento  
da economia



## 5.1 O contributo para os objectivos da Política de Coesão da União Europeia

O Regulamento (CE) nº 1083/2006 do Conselho, que estabelece as disposições gerais sobre o FEDER, o FSE e o FC, prevê a apresentação pelos Estados-Membros, até ao final de 2009, de um relatório que analise, entre outros aspectos, o contributo dos programas co-financiados pelos fundos para a execução das prioridades descritas nas orientações estratégicas da UE em matéria de coesão, referidas no artigo 25º daquele Regulamento e detalhadas nas prioridades definidas no QREN. Em conformidade com estas disposições, o Relatório Estratégico do QREN – 2009 foi concluído e remetido à CE em Dezembro desse ano, à semelhança do que se passou com os outros Estados-Membros.

Neste ponto procura-se sintetizar os principais resultados desse relatório<sup>110</sup> no que concerne ao contributo do QREN para os objectivos da Política de Coesão da UE, seguindo-se uma comparação com os restantes Estados-Membros. Atendendo a que, na sequência de orientações da CE acordadas no Comité de Coordenação dos Fundos (COCOF) para a elaboração dos relatórios estratégicos, a generalidade dos Estados-Membros apresentaram informação sobre a implementação dos seus PO consolidada a final de Setembro de 2009, na análise comparativa com a UE apresentam-se dados reportados a essa data. Nas situações em que os dados se referem à dimensão nacional, estes reportam-se a final de 2009.

A Decisão do Conselho de 6 de Outubro de 2006, relativa às **orientações estratégicas comunitárias em matéria de coesão** (2006/702/CE), detalha o modo como os instrumentos de política deverão contribuir para os objectivos da Política de Coesão, estruturando-os em três prioridades/domínios: (i) Reforçar a atractividade dos Estados-Membros, das regiões e das cidades, melhorando a acessibilidade, assegurando serviços de qualidade e nível adequados e preservando o ambiente; (ii) Incentivar a inovação, o espírito empresarial e o crescimento da economia baseada no conhecimento, promovendo as capacidades de investigação e inovação, incluindo as novas TIC; (iii) Criar mais e melhor emprego, atraindo mais pessoas para o mercado de trabalho ou para a actividade empresarial, melhorando a adaptabilidade dos trabalhadores e das empresas e aumentando os investimentos no capital humano. Por sua vez, para cada uma das prioridades referidas são indicados sub-domínios, num total de 12<sup>111</sup>.

Tendo por base uma metodologia de correspondência entre os temas prioritários e os domínios e sub-domínios dos objectivos da Política de Coesão<sup>112</sup>, é possível percepcionar, de forma quantitativa, os contributos do QREN (valores indicativos estabelecidos na programação e valores associados ao compromisso e execução do QREN a final de Setembro de 2009) para a prossecução dos objectivos da Política de Coesão.

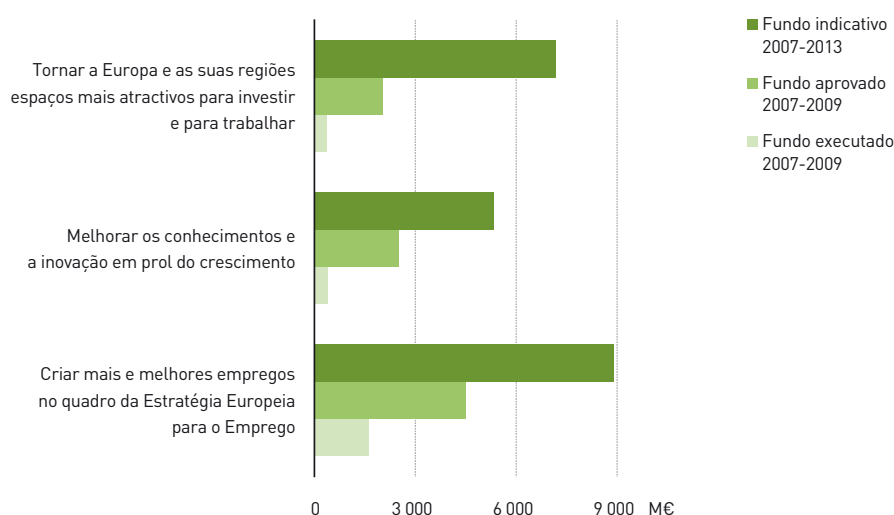
110 O DL da Governação do QREN, que define o modelo de governação do QREN e dos respectivos PO, atribuí ao Observatório do QREN a responsabilidade da elaboração do referido relatório, no quadro das actividades técnicas de coordenação e monitorização estratégica do QREN e dos PO (cf. alínea e) do nº 1 do artigo 8º deste diploma e nº 2 do mesmo artigo). Este relatório está disponível em [http://www.observatorio.pt/item1.php?lang=0&id\\_channel=15&id\\_page=557](http://www.observatorio.pt/item1.php?lang=0&id_channel=15&id_page=557).

111 São eles: Desenvolver e melhorar as infra-estruturas de transportes, Reforçar as sinergias entre a protecção ambiental e o crescimento, Abordar a questão da utilização intensiva das fontes de energia tradicionais pela Europa, Reforçar e melhorar o investimento em I&DT, Facilitar a inovação e promover o espírito empresarial, Promover a sociedade da informação para todos, Melhorar o acesso ao financiamento, Atrair e manter um maior número de pessoas no mercado de trabalho e modernizar os sistemas de protecção social, Melhorar a adaptabilidade dos trabalhadores e das empresas e a flexibilidade do mercado de trabalho, Aumentar o investimento em capital humano através de uma melhoria da educação e das competências, Capacidade administrativa, Contribuir para manter uma população activa saudável.

112 Ver caixa metodológica na p.41 do referido Relatório.



**Figura 90: Contributo do QREN para os objectivos da Política de Coesão, por domínio, até final de Setembro de 2009**



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Constata-se que a prioridade estratégica relacionada com a Estratégia Europeia do Emprego é aquela em que o montante de fundo programado para o período 2007-2013 é mais expressivo (8,9 mil M€, ou 42% dos fundos do QREN), sendo este também o domínio no qual, até ao final de Dezembro de 2009, o montante de fundo aprovado e executado era mais elevado (mais de 4,5 mil M€ e 1 625 M€, respectivamente), tendência que se manteve até ao momento. A orientação relativa ao Aumento da Atractividade das Regiões, com 7,2 mil M€ de fundo indicativo para o actual período de programação, regista 2 mil M€ de fundo aprovado e 379 M€ de fundo executado até à mesma data. Os valores para a orientação estratégica Melhorar os Conhecimentos e a Inovação em prol do Crescimento são de 5,3 mil M€, 2,5 M€ e 413 M€, respectivamente.

Estes dados reflectem as prioridades estratégicas definidas para o QREN em sede de programação e prosseguidas na sua implementação, no quadro das suas três agendas operacionais temáticas, como é visível na análise por subdomínios. De facto, a um nível mais desagregado, ou seja, considerando os **sub-domínios dos objectivos da Política de Coesão**, no que respeita ao domínio Criar mais e melhores empregos destacam-se as medidas que visam o “Aumento do investimento em capital humano através de uma melhoria da educação e das competências” (reflexo sobretudo da aposta no financiamento da Iniciativa Novas Oportunidades), que absorvem cerca de 2/3 do fundo indicativo neste domínio (perto de 5,9 M€), mas assumindo ainda um peso claramente superior quer nos montantes aprovados, quer executados, até ao final de 2009 (3,6 M€ de fundo aprovado e 1,3 M€ de fundo executado, o que representa, em ambos os casos, mais de 80% do total de fundos aprovados e executados neste domínio até essa data).

Os restantes sub-domínios no quadro da Criação de mais e melhores empregos apresentam dotações de fundo substancialmente menores (na medida em que uma parte muito relevante do financiamento destas áreas de política não é objecto de financiamento comunitário). Não obstante, destacam-se ainda as iniciativas para a promoção da “Capacidade administrativa” e para “Atrair e manter um maior número de pessoas no mercado de trabalho e modernizar os sistemas de protecção social”, com um montante de fundo indicativo de 1,2 mil M€ e de mil M€, respectivamente, mas com níveis de aprovação e, sobretudo, execução claramente minoritários nesta fase.

**Figura 91: Contributo do QREN para os objectivos da Política de Coesão, por sub-domínios, até final de Setembro de 2009**



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Dos fundos destinados ao Aumento da atractividade das regiões, destacam-se as intervenções destinadas a “Reforçar as sinergias entre a protecção ambiental e o crescimento” (3,1 mil M€, isto é, 43% do fundo indicativo no período 2007-2013 para a orientação comunitária) e a “Desenvolver e melhorar as infra-estruturas de transporte” (2,8 mil M€, 39% do fundo indicativo). Ao nível das dinâmicas de aprovação até ao final de 2009, estes sub-domínios representam em termos relativos valores próximos do previsto relativamente ao fundo indicativo, mas em matéria de execução predominam claramente os investimentos na área dos transportes – 252,3 M€ de fundo executado, o que representa 66,5% do total executado neste domínio.

Finalmente, no âmbito do domínio Melhorar os conhecimentos e a inovação em prol do crescimento, os valores indicativos de fundo distribuem-se da seguinte forma: 3,5 M€ para o sub-domínio da “Promoção da inovação e do espírito empresarial”; cerca de 800 M€ para “Reforçar e melhorar o investimento em I&DT”; perto de 700 M€ para a “Promoção da sociedade da informação”; e 356 M€ para “Melhorar o acesso ao financiamento”. A proporção de fundo aprovado em cada um destes sub-domínios até ao final de Setembro de 2009 não se diferenciava desta distribuição indicativa para o período 2007-2013, verificando-se, no entanto, um peso relativamente superior dos montantes afectos à “Promoção da inovação e do espírito empresarial”, em detrimento dos “Investimentos em I&DT” (face aos valores indicativos iniciais). No que respeita ao fundo executado até ao final de 2009, concentra-se quase integralmente nos sub-domínios que pretendem “Promover a inovação e o espírito empresarial” (64,2%) e “Melhorar o acesso ao financiamento” (29,9%), fruto da prioridade que estas medidas de política têm assumido no âmbito do plano de relançamento da economia.

No início de 2010, a CE procedeu a uma **análise comparativa dos Relatórios Estratégicos de 2009 dos vários Estados-Membros**<sup>113</sup>, a qual permitiu identificar as especificidades das prioridades nacionais no contexto da UE.

O peso dos investimentos destinados à melhoria da educação e das competências na distribuição indicativa dos fundos é, em Portugal, quase três vezes superior à média da UE, sendo a distância ainda mais acentuada no que respeita ao fundo aprovado em Setembro de 2009. Os investimentos em inovação e empreendedorismo também registam um peso superior em Portugal, tanto em termos de fundo indicativo como de fundo aprovado.

Inversamente, são sobretudo os investimentos em Infra-estruturas de transportes que pesam menos no fundo indicativo e no fundo aprovado em Portugal do que na média da UE, o mesmo sucedendo nos domínios da Protecção do Ambiente, do Investimento em I&DT e nas Políticas Activas de Emprego, que não as de Qualificação dos Activos.

**Figura 92: Peso dos diferentes sub-domínios das orientações estratégicas em matéria de coesão no fundo indicativo**



Fonte: Observatório do QREN, com base em informação da CE (DG REGIO)

113 Ver Comunicação da Comissão COM(2010)110 de 31/03/2010, "Política de Coesão: Relatório estratégico de 2010 sobre a execução dos programas de 2007-2013".

**Figura 93: Peso dos diferentes sub-domínios das orientações estratégicas em matéria de coesão no fundo aprovado, até Setembro de 2009**



Fonte: Observatório do QREN, com base em informação da CE (DG REGIO)

## 5.2 O contributo do QREN para o Plano Nacional de Reformas

O Plano Nacional de Reformas (PNR) 2008-2010 constitui o instrumento que prossegue os objectivos e prioridades da Estratégia de Lisboa renovada e que dá continuidade e aprofundamento às reformas iniciadas no âmbito do PNACE 2005/2008. Portugal assume neste instrumento os quatro domínios definidos pelo Conselho Europeu como Prioridades da Estratégia de Lisboa, designadamente: Intensificar a Investigação, o Desenvolvimento e a Inovação; Dinamizar o Ambiente para os Negócios, nomeadamente para as PME; Investir nas Pessoas, Qualificações, Mercado de Trabalho e Protecção Social; e Conciliar o Económico e o Ecológico, a Energia e Alterações Climáticas. Em complemento, assume ainda dois domínios prioritários específicos – a Qualidade das Finanças Públicas e Modernização da Administração Pública e a Valorização do Território –, tendo em conta a sua importância estratégica na consolidação do processo de modernização e competitividade do país.

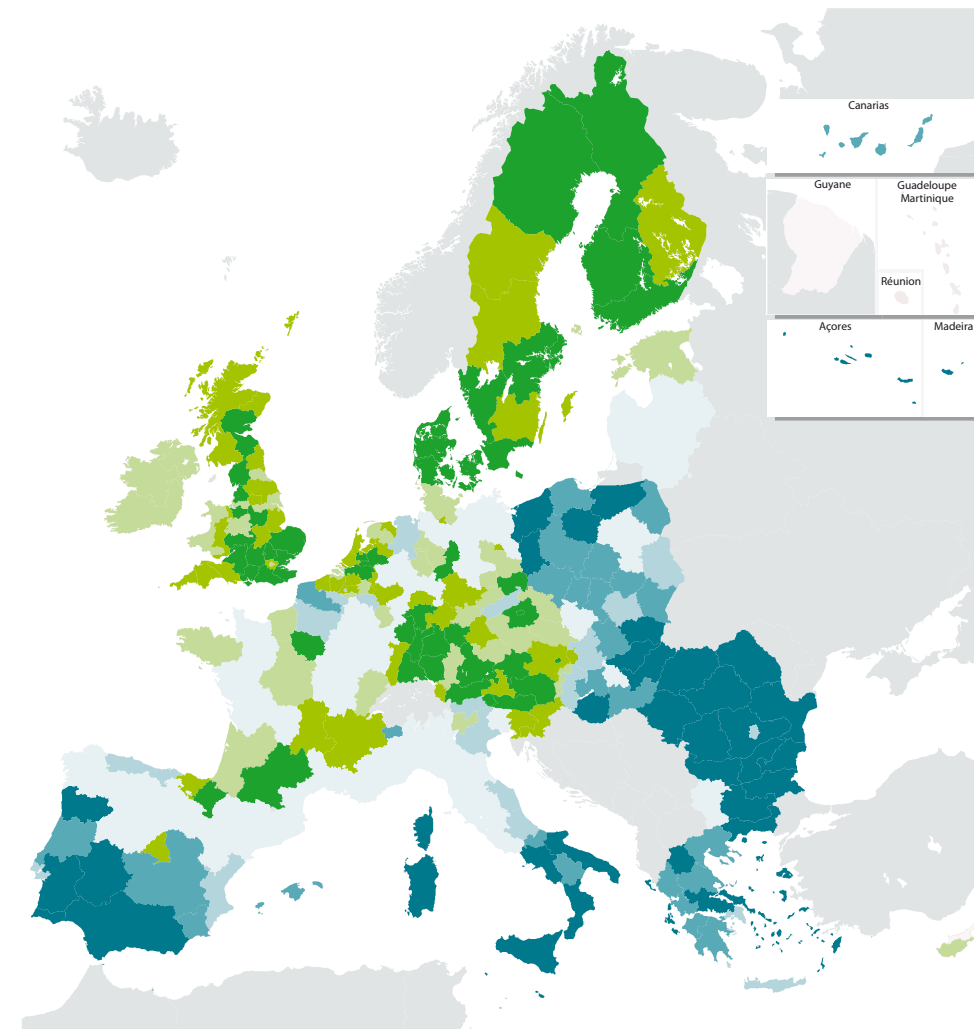
A definição dos domínios prioritários do PNR teve em consideração a imprescindível convergência entre a implementação da Estratégia de Lisboa e o QREN. O QREN e respectivos PO assumem-se como uma relevante fonte de financiamento do PNR 2008-2010, como determinam os regulamentos que enquadram o actual período de programação. Com efeito, uma parte significativa (82%) das contribuições dos fundos estruturais e de coesão será investida nas prioridades portuguesas relacionadas com a Estratégia de Lisboa para o crescimento, a competitividade e o emprego.

De facto, a prossecução da Agenda de Lisboa, quer no ciclo anterior, quer no novo ciclo de programação, encontra nos fundos estruturais e no FC um importante elemento dinamizador, sobretudo nas regiões de objectivo Convergência (Norte, Centro, Alentejo e R. A. dos Açores), pela maior dimensão desses fundos no respectivo processo de desenvolvimento, mas sem deixarem de ter alguma relevância nas regiões do objectivo Competitividade e Emprego ou dos regimes transitórios (Lisboa, R. A. da Madeira e Algarve) nos quais, embora os montantes de financiamento sejam inferiores, a Agenda de Lisboa encontra importantes possibilidades de concretização.

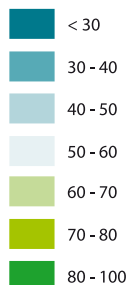
De referir que as regiões portuguesas apresentavam, em 2007, desempenhos ainda insuficientes no que respeita às metas para 2010 preconizadas pela Estratégia de Lisboa<sup>114</sup> e distantes das 10 regiões europeias com melhores desempenhos (pertencentes à Finlândia, Suécia e Reino Unido), o que reforça a pertinência do estímulo à concretização da Estratégia de Lisboa e, portanto, do PNR.

114 O "Índice de Lisboa" é um índice sintético que permite verificar o posicionamento de cada região europeia relativamente às 8 metas da Estratégia de Lisboa renovada: 85% de taxa de emprego de homens entre 15 e 64 anos; 64% de taxa de emprego de mulheres entre 15 e 64 anos; 50% de taxa de emprego para indivíduos entre 55 e 64 anos; 10% saída do sistema de ensino para indivíduos entre 18 e 24 anos; 85% de taxa de escolaridade ensino secundário para indivíduos entre 20 e 24 anos; 12,5% de participação na aprendizagem ao longo da vida para indivíduos entre 25 e 64 anos; 2% de despesa empresarial em I&D, em % do PIB; 1% de despesa em I&D do Estado, do ensino superior e de entidades sem fins lucrativos, em % do PIB. O valor 100 corresponde ao pleno cumprimento destas metas.

Figura 94: Desempenhos regionais no Índice de Lisboa, 2007



### The Lisbon Index, 2007



The Lisbon Index shows how close an EU region is to eight derived Lisbon 2010 targets:

- 85% for employment rate among men aged 15-54
- 64% for employment rate among women aged 15-54
- 50% employment rate for people aged 55-64
- 10% of early school leavers aged 18-24
- 85% of secondary education attainment for people aged 20-24
- 12.5% of lifelong learning participation of people aged 25-64
- 2% for business expenditure in R&D as % of GDP
- 1% for government, higher education and non-profit expenditure in R&D as % of GDP

A score of 100 means that a region has reached all eight targets. The region farthest removed from the target scores 0.

Source: Eurostat, DG REGIO

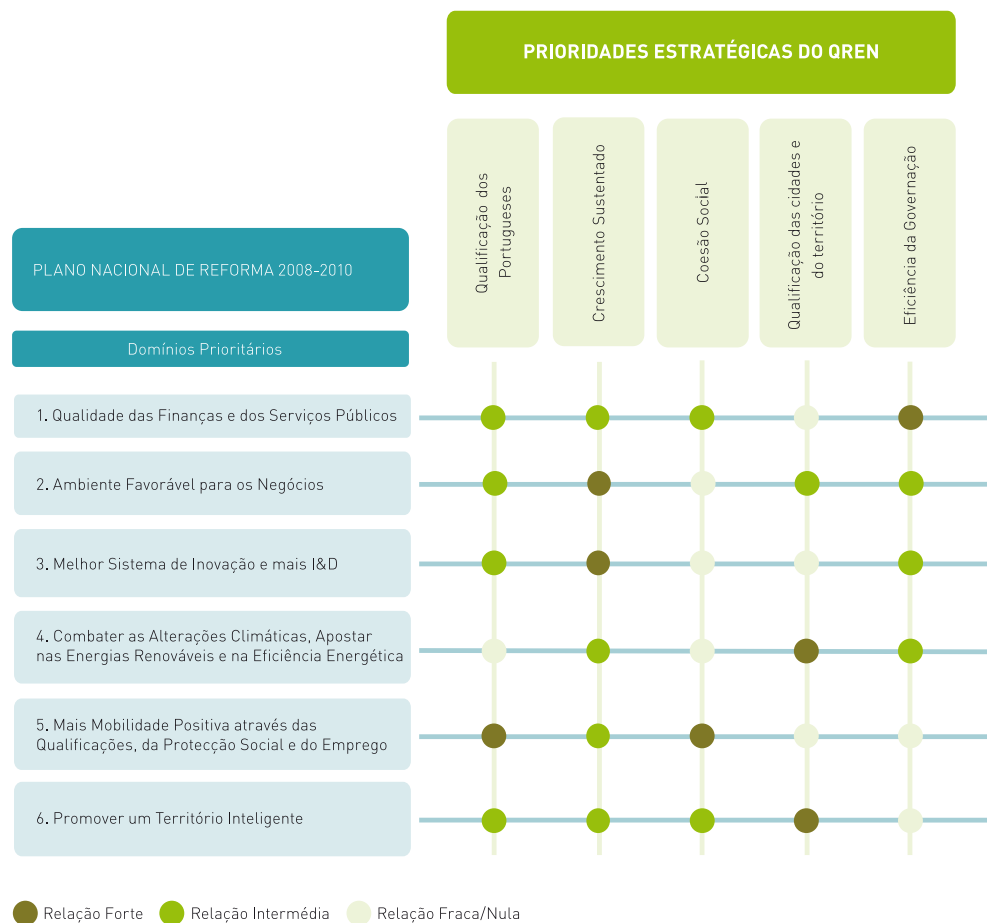
0 500 Km

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

Em sede de **programação do QREN**, os valores previstos 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. dos Açores) e 80,6% na região Lisboa, inserida no objectivo Competitividade Regional e Emprego. Nas restantes duas regiões do país, inseridas nos regimes transitórios, 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. da Madeira (integrada no regime de *Phasing-in* do objectivo Competitividade Regional e Emprego).

É inequívoca a articulação entre os domínios prioritários do PNR e as prioridades estratégicas do QREN, conforme demonstra a figura seguinte. De referir que alguns dos investimentos co-financiados pelo QREN contribuem para mais do que um domínio prioritário do PNR, sendo um dos exemplos mais evidentes o investimento na modernização do parque escolar público, integrado quer no domínio da Mais Mobilidade Positiva através das Qualificações, quer no domínio da Promoção de um Território Inteligente.

**Figura 95: Matriz de articulação entre os domínios prioritários do Plano Nacional de Reformas 2008-2010 e as prioridades estratégicas do QREN**





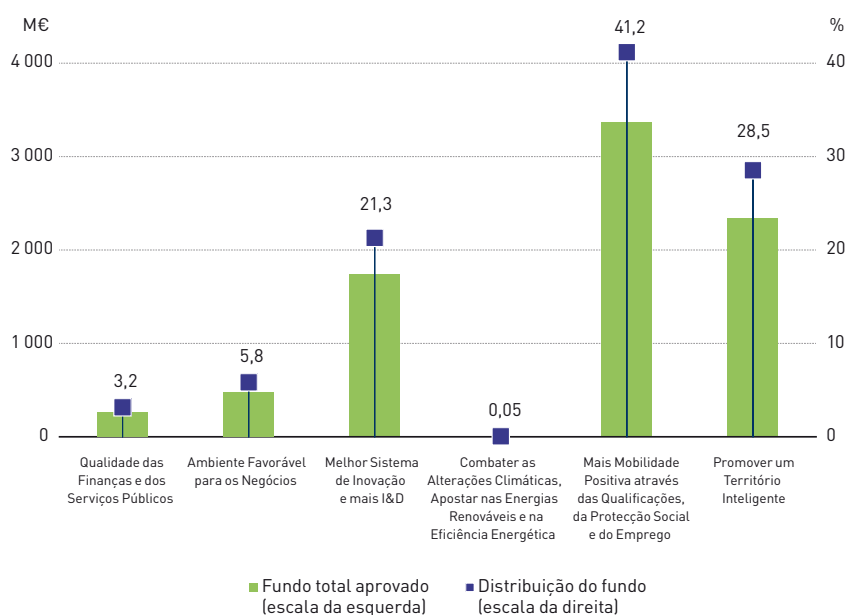
Por conseguinte, a opção seguida na análise do contributo do QREN para a Agenda de Lisboa, tendo por base a leitura das aprovações dos PO do QREN até finais de 2009, foi a de afectar estes investimentos ao domínio prioritário no âmbito do qual assumem, em termos globais, maior relevância.

Focando esta análise nas relações entre as prioridades do QREN e os **domínios prioritários do PNR** que foram identificadas à partida como fortes, os montantes de investimento aprovados em 2009 permitem concluir a evidência do contributo dominante dos PO para quatro 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, na formação avançada e no programa de apoio ao emprego).
- (ii) Promoção de um território inteligente (com destaque para os investimentos no programa de modernização do parque escolar, os instrumentos da Política de Cidades POLIS XXI, estes associados também às EEC com maior ancoragem territorial, através das Acções de Regeneração e Desenvolvimento Urbano (ARDU) e dos Programas de Valorização Económica de Recursos Endógenos (PROVERE)).
- (iii) Melhoria do sistema de inovação e desenvolvimento de I&D (sendo relevante, neste domínio, o reforço das redes de inovação e investigação através do reconhecimento formal de EEC classificadas como Pólos de Competitividade e Tecnologia (PCT) e Outros *Clusters*, além dos apoios aprovados no âmbito dos SI às empresas – SI Inovação, SI I&DT e SI PME).
- (iv) Ambiente favorável para os negócios, em particular para as PME (com destaque para os instrumentos de engenharia financeira, que permitiram o lançamento de linhas de crédito).

Os domínios prioritários relativos à Qualidade das Finanças e dos Serviços Públicos e ao Combate às Alterações Climáticas e Aposta nas Energias Renováveis e na Eficiência Energética assumem uma importância relativa inferior, ao nível das aprovações. Saliente-se que uma parte relevante das medidas do PNR inseridas nestes domínios não está contemplada nas tipologias de intervenção financiadas pelos PO.

**Figura 96: Fundo comprometido por domínio prioritário do Plano Nacional de Reformas 2008 – 2010, até final de 2009**



A continuidade das apostas nos incentivos às empresas, na modernização do parque escolar público e na mobilização mais intensa das políticas activas de emprego, com destaque para as de qualificação das pessoas e também de apoio ao emprego, marcaram em 2009 a implementação do PNR, do QREN e dos respectivos PO.

Até final de 2009, as aprovações por objectivo da Política de Coesão evidenciaram os esforços de cumprimento do *earmarking* por parte das intervenções estruturais do QREN: cerca de 89% (8 mil M€) dos fundos comunitários aprovados no QREN correspondem a projectos classificados em **temas prioritários de *earmarking*** e, comparado com o total programado indicativamente em *earmarking*, aquele montante representa cerca de 46%.

Nas regiões do objectivo Convergência as aprovações associadas a temas prioritários de *earmarking* ascendem a 89% e nas regiões do objectivo Competitividade Regional e Emprego a 84%. A proporção de aprovações de despesas no âmbito da Estratégia de Lisboa renovada era de 84% nas regiões em *Phasing-out* e de 76% nas regiões em *Phasing-in*.

Ao nível da execução, o contributo das despesas executadas até final de 2009 nos diferentes PO, por objectivo, denota igualmente a concretização das metas de Lisboa por parte das intervenções estruturais dos objectivos Convergência (92%) e Competitividade Regional e Emprego (86%), assumindo 91% da execução financeira total do QREN. No Algarve e na R. A. da Madeira a proporção de despesa executada em domínios relevantes para o *earmarking* era, respectivamente, de 96% e 77%.

**Quadro 20: Fundo aprovado e executado em tipologias relevantes para a Estratégia de Lisboa renovada (*earmarking*) por objectivo, até final de 2009<sup>115</sup>**

Objectivos da Política de Coesão	Fundo Aprovado			Fundo Executado		
	Total M€	Relevante para <i>Earmarking</i> M€	%	Total M€	Relevante para <i>Earmarking</i> M€	%
<b>TOTAL</b>	<b>9 049</b>	<b>8 036</b>	<b>89</b>	<b>2 419</b>	<b>2 210</b>	<b>91</b>
<b>Objectivo Convergência</b>	<b>8 581</b>	<b>7 642</b>	<b>89</b>	<b>2 297</b>	<b>2 104</b>	<b>92</b>
Convergência "pura"	8 466	7 546	89	2 255	2 065	92
<i>Phasing out</i>	114	96	84	42	40	96
<b>Objectivo Competitividade Regional e Emprego</b>	<b>468</b>	<b>393</b>	<b>84</b>	<b>122</b>	<b>105</b>	<b>86</b>
Competitividade Regional e Emprego "pura"	250	227	91	60	58	96
<i>Phasing in</i>	218	166	76	61	47	77

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Dos 8 mil M€ de fundos comunitários aprovados no QREN que correspondem a projectos classificados em temas prioritários de *earmarking*, 32,2% das aprovações foram afectas à melhoria do capital humano. No que respeita à execução, o predomínio de despesas integradas neste tema prioritário é ainda superior, com mais de metade do total. Esta situação reflecte a continuidade na prioridade atribuída à qualificação dos portugueses no âmbito do QREN, através do co-financiamento de um leque alargado de medidas orientadas para os objectivos centrais de aumento da participação no ensino e formação ao longo da vida, de aumento do acesso ao ensino e à formação inicial, profissional e superior (bem como da sua qualidade) e de desenvolvimento do potencial humano no domínio da investigação e da inovação.

<sup>115</sup> A análise deste capítulo foi suportada na informação dos Relatórios de Execução dos respectivos PO (comunicados à CE via SFC2007), apresentando diferenças marginais nos valores de aprovação face à informação presente no capítulo 2, que derivam, no essencial, dos critérios de contabilização da componente dos programas de acção aprovados pelas Autoridades de Gestão que ainda não se concretizaram em operações aprovadas.

Assumem também relevância ao nível das aprovações os temas prioritários I&DT, inovação e empreendedorismo (26,6%) e Investimentos em infra-estruturas sociais (12,9%). Assim, evidenciam-se duas outras prioridades do QREN consonantes com os objectivos do PNR: (i) o co-financiamento de medidas relativas a incentivos às empresas, ao investimento em actividades de investigação e inovação no meio empresarial, à transferência de tecnologias, ao empreendedorismo nas PME e ao aperfeiçoamento de redes de cooperação entre PME e entre estas e actores relevantes no sistema de inovação; (ii) o co-financiamento da modernização do parque escolar público.

A importância dos restantes temas relevantes para *earmarking* nas aprovações efectuadas em 2009 é significativamente inferior.

**Quadro 21: Fundo aprovado e executado em tipologias relevantes para a Estratégia de Lisboa renovada (earmarking) por tema prioritário, até final de 2009**

Temas Prioritários	Fundo Aprovado relevante para <i>Earmarking</i>		Fundo Executado relevante para <i>Earmarking</i>	
	M€	%	M€	%
<b>TOTAL</b>	<b>8 036</b>	<b>100,0</b>	<b>2 210</b>	<b>100,0</b>
Melhorar o Capital Humano	2 586	32,2	1 198	54,2
Investigação e Desenvolvimento Tecnológico, Inovação e Empreendedorismo	2 136	26,6	388	17,6
Investimento em Infra-estruturas Sociais	1 036	12,9	126	5,7
Transportes	710	8,8	182	8,2
Protecção do Ambiente e Prevenção de Riscos	563	7,0	70	3,1
Sociedade da Informação	326	4,1	12	0,5
Aumentar a Adaptabilidade dos Trabalhadores, das Empresas e dos Empresários	184	2,3	58	2,6
Melhorar o Acesso ao Emprego e a Sustentabilidade	177	2,2	82	3,7
Reabilitação Urbana e Rural	162	2,0	17	0,8
Melhorar a Inclusão Social dos Mais Desfavorecidos	153	1,9	77	3,5
Energia	3	0,0	0	0,0

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

A maioria dos PO está a cumprir, ou mesmo a superar largamente, as metas estabelecidas para cada um dos objectivos da Política de Coesão em que estão integrados, com níveis de aprovação de despesas convergentes com a Agenda de Lisboa superiores a 75% do total dos investimentos programados. As excepções registam-se nos PO FEDER das R. A., no PO Norte e no PO Algarve, o que se deve, fundamentalmente, ao perfil de implementação que esses PO têm registado até ao momento (sobretudo nos dois últimos casos, ainda com valores de execução muito limitados) e que deverão ser ajustados em função da execução de projectos aprovados ou em vias de aprovação que contribuem para os objectivos e prioridades da Estratégia de Lisboa.

**Quadro 22: Fundo aprovado e executado em tipologias relevantes para a Estratégia de Lisboa renovada (*earmarking*) por PO, até final de 2009**

Programas Operacionais (PO)	Fundo Aprovado			Fundo Executado		
	TOTAL	Relevante para <i>Earmarking</i>		TOTAL	Relevante para <i>Earmarking</i>	
	M€	M€	%	M€	M€	%
<b>TOTAL</b>	<b>9.049</b>	<b>8.036</b>	<b>88,8</b>	<b>2.419</b>	<b>2.210</b>	<b>91,4</b>
PO PH	3063	2946	96,2	1.380	1.362	98,7
PO FC	1653	1640	99,2	305	304	99,6
PO VT	1802	1612	89,5	239	222	92,8
PO Norte	842	602	71,5	76	60	79,4
PO Centro	499	388	77,7	58	41	71,2
PO Alentejo	289	225	77,9	27	20	75,1
PO Lisboa	130	112	86,1	21	19	93,5
PO Algarve	31	24	78,7	6	5	75,4
PO Açores - FEDER	378	226	59,9	192	99	51,9
PO Açores - FSE	95	94	99,5	30	30	100,0
PO Madeira - FEDER	146	95	65,5	32	18	57,5
PO Madeira - FSE	72	71	98,8	29	29	98,6
PO AT - FEDER	6	0	0,0	2	0	0,0
PO AT - FSE	44	0	0,0	22	0	0,0

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

### 5.3 O contributo do QREN para o Plano de Relançamento da Economia

Como forma de resposta à actual crise, entre o final de 2008 e início de 2009, vários países adoptaram planos de relançamento das suas economias. Na UE, o Conselho Europeu de Dezembro de 2008 aprovou o **Plano de Relançamento da Economia Europeia apresentado pela CE** em Novembro desse ano, que enquadra as medidas a tomar ao nível da União e de cada um dos seus Estados-Membros. Prevendo um esforço financeiro equivalente a cerca de 1,5% do PIB da UE, o Plano incluía a simplificação dos procedimentos e a aceleração da implementação dos programas co-financiados pelos fundos comunitários (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 do apoio às empresas, em particular às PME) e da contratação pública, bem como o aumento das intervenções do Banco Europeu de Investimento em 2009/2010, no valor de 30 mil M€.

Em consonância com aquele Plano, foram adoptadas em Portugal múltiplas medidas de estímulo à actividade económica e de minimização dos custos sociais da crise económica internacional, nomeadamente no âmbito da **Iniciativa para o Investimento e o Emprego (IIE)**<sup>116</sup>. O programa orçamental criado especificamente para a IIE, que contempla as intervenções a cargo da Administração Central, ascendeu a mais de 2 mil M€ (o que corresponde a 1,2% do PIB), incluindo contribuições dos fundos comunitários na ordem dos 740 M€ (0,4% do PIB previsto para 2009). A estratégia prosseguida na IIE passou pela aposta na aceleração do investimento público, no apoio 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 apoio directo

116 O esforço nacional de combate à crise não se restringiu às medidas enquadradas pela IIE e pela Política de Coesão europeia em Portugal, sendo de referir, nomeadamente: (i) um conjunto de medidas orçamentais de apoio às famílias e às empresas adoptadas ainda em 2008 (cujo impacto orçamental directo ascende a 0,4% do PIB); (ii) intervenções visando garantir a estabilidade do sistema financeiro (e.g. aumento do limite para as garantias de depósitos bancários de 25 mil para 100 mil euros por depósito); (iii) disponibilização de 20 mil M€ para garantir a estabilidade do sistema financeiro, destinados a assegurar o cumprimento das obrigações das instituições de crédito com sede em Portugal no âmbito das suas operações de financiamento ou de refinanciamento; e (iv) o funcionamento dos estabilizadores automáticos do orçamento nacional (cujo impacto na economia em 2009, estimado com base na diferença entre o défice e o défice estrutural (ajustado com base no PIB tendencial - dados da CE, base de dados AMECO), correspondeu a 1,2% do PIB, próximo da média da UE, que se cifrou em 1,1%).

ao investimento e à manutenção ou criação de postos de trabalho.

A IIE, cuja execução financeira em 2009, a cargo do Orçamento de Estado, ascendeu a 824,1 M€ (o que correspondeu a uma taxa de execução de 70,7% face ao previsto)<sup>117</sup>, foi estruturada em torno de cinco eixos: (i) Modernização das escolas; (ii) Promoção das energias renováveis, da eficiência energética e das redes de transporte de energia; (iii) Modernização da infra-estrutura tecnológica – redes de banda larga de nova geração; (iv) Apoio especial à actividade económica, exportações e PME; e (v) Apoio ao emprego e reforço da protecção social.

O QREN e os seus PO participaram activamente no esforço de combate à crise em Portugal, quer através do aumento do ritmo da transferência de verbas para os beneficiários dos programas inscritos no QREN, como pelo contributo financeiro para a implementação das medidas enquadradas pela IIE. Este contributo incidiu, fundamentalmente, sobre os eixos (i) – nos quais, até ao final de 2009, tinha sido possível apoiar 113 escolas secundárias em construção/remodelação, 24 em fase de exploração, 106 escolas em fase de estudo e projecto e outras 3 em fase de adjudicação – e (v) – se destacou o apoio às empresas e trabalhadores em situação de redução temporária de actividade, visando criar condições que permitissem garantir nestas situações a manutenção do emprego e o aumento das qualificações dos trabalhadores; o reforço do programa de estágios profissionais dirigidos a jovens licenciados em áreas de baixa empregabilidade e a desempregados; e as medidas Contrato Emprego-Inserção e Contrato Emprego-Inserção+ que, promovendo o trabalho socialmente necessário em entidades sem fins lucrativos ou autarquias, através de um complemento de rendimento aos benefícios sociais auferidos pelos beneficiários (mais de 35 mil abrangidos), visam aumentar a empregabilidade dos grupos em maior risco de exclusão<sup>118</sup>.

Também neste contexto, o Conselho de Ministros adoptou, ainda em Dezembro de 2008, um conjunto de **decisões no âmbito da gestão dos fundos estruturais e de coesão tendo em vista contrariar as dificuldades, mitigar os efeitos da crise económica internacional** e reforçar a contribuição do QREN, a curto e longo prazos, para o desenvolvimento das regiões portuguesas. Estas decisões destinaram-se a antecipar e estimular o investimento empresarial e incentivar o investimento municipal, utilizando as medidas de simplificação adoptadas pela CE e adoptando outras medidas de âmbito nacional.

No **domínio empresarial** as medidas adoptadas visaram: (i) facilitar o acesso ao crédito por parte das empresas<sup>119</sup>; (ii) alterar os regulamentos específicos de modo a tornar mais favoráveis as condições de acesso, aumentar as taxas de co-financiamento, os prazos de reembolso e os períodos de carência, e simplificar os requisitos de conversão dos subsídios reembolsáveis em não reembolsáveis; (iii) aumentar o montante dos adiantamentos de 35% para 50% do incentivo; (iv) permitir a cobertura parcial do montante dos adiantamentos por garantias bancárias.

Em Março de 2009 foi revista em conformidade a Norma de Pagamentos. O aumento do valor dos adiantamentos constituiu 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. De facto, 18% dos projectos aprovados tinham recebido adiantamentos até ao final de 2009. Esta proporção desce para 13% se se considerarem apenas os

117 Segundo informação do Boletim Informativo de Dezembro de 2009 da Direcção Geral do Orçamento.

118 O contributo do QREN para este eixo (v) da IIE implicou uma reprogramação do PO PH, no sentido de acolher a elegibilidade de algumas das medidas aí previstas.

119 Das linhas de crédito disponibilizadas até final de 2009, as duas primeiras – PME Investe I e II – são financiadas pelo QREN, sendo os resultados expressivos: a PME Investe I (lançada em Julho de 2008 e já encerrada) abrangeu 1 186 operações, totalizando apoios no valor de 753 M€; a PME Investe II (lançada em Outubro de 2008) permitiu a concretização de 3 214 operações, no valor de 767 M€. (informação actualizada a Julho de 2010, líquida das operações enquadradas que entretanto desistiram).

adiantamentos certificáveis. O volume de adiantamentos às empresas com projectos aprovados no âmbito dos SI ascendia a cerca de 150 M€, dos quais quase 3/4 eram adiantamentos certificáveis, sendo a parcela restante relativa a adiantamentos suportados pela tesouraria nacional e só certificáveis após apresentação e validação da correspondente despesa.

Não obstante a relevância dos adiantamentos (mormente a possibilidade de serem considerados despesa certificável) na dinamização dos projectos empresariais apoiados pela Política de Coesão, a supressão do limiar de adiantamentos face ao fundo aprovado, mantendo inalteradas outras condições necessárias à certificação da despesa (e.g. manutenção da obrigatoriedade dos adiantamentos estarem sujeitos a uma garantia bancária ou a um mecanismo de financiamento público com efeito equivalente), pode ter limitado o alcance prático da medida.

Ao nível da política comunitária de concorrência, na sequência da Comunicação da CE — Quadro comunitário temporário relativo às medidas de auxílio estatal destinadas a apoiar o acesso ao financiamento durante a actual crise financeira e económica<sup>120</sup>, foi criada a possibilidade de se utilizar uma margem na aplicação do limite de *minimis* em todos os regimes de auxílio implementados ou a implementar ao abrigo dessa regra<sup>121</sup>, possibilitando assim aumentar o apoio directo às empresas sem incorrer em incumprimento das regras da concorrência. Em Portugal, esta alteração abrangeu apenas 1,3% das 66,6 mil empresas que tiveram auxílios de Estado ao abrigo do regime de *minimis* entre Janeiro de 2008 e Junho de 2010 (em termos de incentivo - considerando a relevância da margem introduzida no limiar - esta proporção sobe para 6%).

A utilização do regime de *minimis* foi, porém, de extrema importância na operacionalização das linhas de crédito. Assim, de Janeiro de 2008 a Junho de 2010, tinham sido apoiadas pelas diversas linhas de crédito em todo o país e incluindo outras áreas de intervenção exteriores ao QREN (e.g. sectores agrícola) cerca de 74 mil empresas, com um volume de incentivos perto dos 720 M€.

No âmbito do investimento municipal foram adoptadas as seguintes medidas: (i) concessão de adiantamentos de 30% do financiamento aprovado para projectos relativos a Centros Escolares; (ii) elegibilidade de investimentos municipais realizados através de parcerias público-privadas, nos regulamentos específicos; (iii) isenção aos limites de endividamento previstos na Lei das Finanças Locais, em 2009, para Centros Escolares; (iv) alteração ao Código dos Contratos Públicos para redução dos prazos de concurso.

No quadro das medidas de **simplificação promovidas pela CE** foi utilizada com especial relevância a certificação de despesa de um Grande Projecto ainda sem decisão da CE e foi criada a possibilidade no Regulamento Geral do FEDER e FC de utilização de uma metodologia de custos simplificados. Procedeu-se, ainda, à extensão das elegibilidades na Política de Cidades, com vista a acolher a melhoria da eficiência energética em edifícios residenciais.

No que respeita à possibilidade de certificação de despesa relativa a Grandes Projectos ainda antes da sua aprovação pela CE, Portugal certificou, até final de 2009, despesa relativa a um GP decidido em termos nacionais e notificado à CE, a que se seguiram mais seis GP, já em 2010. Por decisão nacional, para que este tipo de certificação possa ocorrer deverão estar preenchidos alguns requisitos, para além da aprovação pelas entidades nacionais competentes, nomeadamente a existência

120 Comunicação 2009/C16/01, de 22 de Janeiro.

121 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) nº 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). O novo enquadramento das regras dos auxílios estatais, adoptado no contexto da presente crise, alargou o limite de referência de 200 mil euros para 500 mil euros.

de um contrato de concessão de financiamento entre a Autoridade de Gestão e o beneficiário em que os termos da decisão condicionada são explícitos e já ter ocorrido a notificação do projecto à CE. Foi ainda aprovada a revisão dos regulamentos do FEDER e do FSE<sup>122</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 de referência. Neste âmbito, destacam-se as novas modalidades previstas para o cálculo dos custos elegíveis por constituírem medidas de simplificação de particular importância.

Em matéria de simplificação das categorias de despesa elegível estão em curso, no FSE e no FEDER, os procedimentos necessários à sua implementação. Contudo, desde já se antevê que esta medida tenha um campo de aplicação e, conseqüentemente, um impacto muito maior no FSE face ao FEDER. Tal facto deriva de, neste último caso, predominarem projectos materiais promovidos por entidades públicas, nos quais o respeito pelas regras da contratação pública condiciona uma utilização efectiva dos mecanismos de simplificação propostos.

Na sequência destas alterações, Portugal estendeu as elegibilidades nesta matéria, incorporando despesas relativas à promoção da eficiência energética de edifícios residenciais no âmbito dos Programas de Acção (PA) das PRU, com alguns condicionalismos, entre os quais o facto de o limite de montante FEDER a afectar a estas despesas não poder ultrapassar 10% do FEDER atribuído pelo PO à totalidade dos PA das PRU.

No final de 2009, tinham sido transferidos para Portugal, a título de fundos comunitários no âmbito do QREN, perto de 1,6 mil M€ de pré-financiamento (incluindo a 3ª tranche de pré-financiamento FEDER e FSE introduzida no âmbito das medidas comunitárias de simplificação e combate à crise, no valor de 459 M€ – 296 M€ FEDER e 163 M€ FSE) e quase 1,8 mil M€ relativos a reembolsos. Mais de 3/4 (2,1 mil M€) das transferências totais tinham sido já pagos aos beneficiários, sendo que cerca de 3/4 desses pagamentos ocorreram durante o ano de 2009. Em Junho de 2010, as transferências da CE, a título de reembolso, totalizavam pouco mais de 1,9 mil M€<sup>123</sup>.

Esta injeção adicional de tesouraria resultante do 3º pré-financiamento permitiu, no essencial, suportar adiantamentos não certificáveis, no caso do FEDER, e executar medidas mais directamente relacionadas com a resposta ao difícil contexto em termos de emprego, sem descurar a implementação das medidas mais estruturais em matéria de qualificações, no caso do FSE. Foi inequívoca a relevância da medida, tomada ao nível da UE, de reforçar as transferências para os Estados-Membros sob a forma de pré-financiamento, sobretudo num contexto em que as exigências acrescidas do actual ciclo de programação em matéria de certificação dos sistemas de gestão e controlo, conjugadas com o condicionamento do reembolso de despesas pela CE a essa mesma certificação, poderiam colocar problemas sérios de tesouraria em alguns PO com maior dinamismo na sua implementação.

As decisões no sentido de ajustar as regras de execução das políticas comunitárias ao contexto de crise, não deixaram, seguramente, de se reflectir positivamente no nível de execução dos PO. Embora o impacto prático de algumas medidas de iniciativa comunitária tenha sido menor que o inicialmente esperado, as medidas adoptadas reforçaram o contributo da Política de Coesão para o relançamento da economia portuguesa<sup>124</sup>. A procura de respostas adequadas ao nível dos instrumentos da Política de Coesão suscitou, uma vez mais, o debate sobre a urgência da adopção de medidas de simplificação, que deverão perdurar muito para além das respostas de curto prazo.

122 Regulamento (CE) nº 397/2009 e Regulamento nº 396/2009, de 21 de Maio de 2009, respectivamente.

123 Estes montantes não incluem os fluxos financeiros relativos aos PO de Cooperação Territorial Europeia.

124 A este propósito, ver o subcapítulo 1.3, relativo à influência da crise na implementação do QREN.







# 6

A avaliação do QREN e dos PO

Ao longo dos vários períodos de programação, a actividade de avaliação das intervenções operacionais desenvolvidas em Portugal com apoio dos fundos estruturais tem evoluído de um modo significativo, quer no que se refere à qualidade e exigência que foi sendo colocada nos seus exercícios, quer no que diz respeito à crescente relevância que lhe foi sendo reconhecida, enquanto recurso instrumental de grande utilidade para a tomada de decisão política e a gestão eficiente da aplicação das dotações disponíveis.

O actual período 2007-2013 introduz uma inovação em matéria de concepção geral da avaliação, conferindo-lhe maior flexibilidade quanto à natureza e ao *timing* da sua implementação e consequentemente de maior adaptabilidade às necessidades da gestão operacional e estratégica do QREN e dos PO, com a preocupação de proporcionar, em tempo útil, respostas aos responsáveis pelas políticas públicas e pela sua implementação.

As disposições regulamentares comunitárias e nacionais<sup>125</sup> que enquadram a actividade de avaliação no período de execução do QREN, distinguem, quanto à sua natureza, a avaliação estratégica da avaliação operacional<sup>126</sup>, recomendando a elaboração de um plano de avaliação que englobe os diferentes exercícios de avaliação a realizar.

Tendo em vista garantir coerência e interligação entre os diversos exercícios de avaliação que ocorrerão durante o período de vigência do QREN, está criado e em funcionamento pleno um **suporte organizativo ao respectivo planeamento e operacionalização** evidenciado na figura 97.

A responsabilidade pelo acompanhamento da função avaliação, nas suas diferentes fases, assenta assim nos seguintes grupos constituídos:

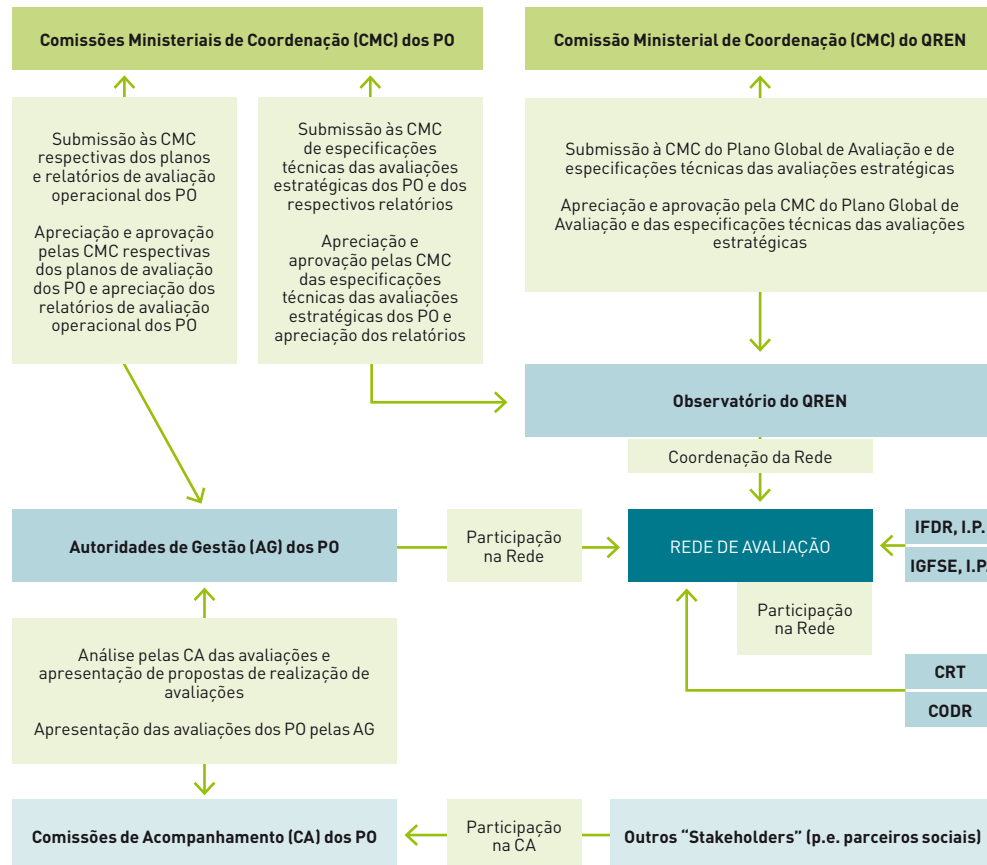
- A Rede de Avaliação do QREN 2007-2013 – composta por representantes do Observatório do QREN, do IFDR e do IGFSE, das Autoridades de Gestão dos PO e dos CODR.
- As Unidades de Avaliação – constituídas no âmbito de cada PO, com a função de apoiar a gestão no planeamento, lançamento e acompanhamento dos exercícios de avaliação que terão lugar no período de vigência do PO.
- Os Núcleos do Observatório do QREN, do IFDR e do IGFSE com capacidades específicas no domínio da avaliação, no âmbito das respectivas competências em matéria de avaliação estratégica do QREN e de avaliação operacional ao nível dos fundos comunitários.

Decorrente da regulamentação nacional e comunitária em matéria de avaliação para o período de programação 2007-2013, o **Plano Global de Avaliação do QREN e dos PO 2007-2013 (PGA)**, que define as linhas de orientação dos exercícios de avaliação para o período e a calendarização da sua execução, foi elaborado ao longo do ano de 2008 no quadro da Rede de Avaliação, sob coordenação do Observatório do QREN, tendo sido aprovado pela Comissão Ministerial de Coordenação do QREN (CMC QREN) em Fevereiro de 2009 e actualizado no final desse mesmo ano. O número de exercícios de avaliação iniciados até ao final do 1º semestre de 2010 é significativo, estando já disponíveis as conclusões de diferentes estudos entretanto terminados ou em fases mais adiantadas do seu desenvolvimento.

125 Nomeadamente, o Regulamento nº 1083/2006 do Conselho, de 11 de Julho, Artigos 47º, 48º e 49º, e o DL da Governação do QREN, Artigo 14º.

126 Uma avaliação estratégica traduz um exercício mais focado na análise dos contributos das operações dos PO e do QREN para o cumprimento dos objectivos e prioridades definidos, enquanto uma avaliação operacional se concentra na implementação dos PO e na apresentação de recomendações para melhorar o seu desempenho.

Figura 97: Modelo organizativo de suporte à avaliação do QREN



Fonte: Observatório do QREN

Quadro 23: Avaliações iniciadas até final de Junho de 2010

Designação da Avaliação	Ponto de Situação a 30 de Junho de 2010
Avaliação Global da Implementação do QREN	Relatório final em apreciação
Avaliação do Impacte Macroeconómico do QREN	Relatório preliminar em apreciação
<b>Avaliações de operacionalização dos PO</b>	
Programa Operacional Valorização do Território	Relatório final em apreciação
Programa Operacional Regional do Centro - mais CENTRO	Relatório intermédio entregue
Programa Operacional Regional de Lisboa - POR LISBOA	Relatório final aprovado
Programa Operacional Regional do Alentejo - INALENTEJO	Relatório final em apreciação
Programa Operacional de Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial da RAM - INTERVIR +	Relatório final aprovado
Programa Operacional de Valorização do Potencial Humano e Coesão Social da RAM - RUMOS	Relatório final aprovado
Programa Operacional dos Açores PROEMPREGO	Relatório final aprovado
Programa Operacional PROCONVERGENCIA	Relatório final em apreciação
PO PH - Tipologias 2.3/8.2.3/9.2.3	Relatório inicial aprovado
PO PH - Tipologias 3.2/8.3.2/9.3.2	Relatório inicial aprovado
<b>Avaliações específicas</b>	
Avaliação do Modelo de Elaboração dos Regulamentos Específicos dos PO FEDER e do Fundo de Coesão	Relatório final aprovado

Fonte: Observatório do QREN

Os exercícios de avaliação já concluídos ou em vias de conclusão procuraram responder a um conjunto muito diversificado de questões de avaliação, tendo os seus resultados contribuído para as análises realizadas ao longo do presente relatório. No que respeita aos **aspectos de natureza operacional** que mereceram um tratamento semelhante, é possível destacar como mensagens mais frequentes as seguintes<sup>127</sup>:

- Uma análise transversal dos relatórios de avaliação sugere que tem sido dada uma atenção insuficiente aos resultados das avaliações ex-ante do QREN e dos PO, os quais contêm elementos que poderão contribuir para evitar algumas das debilidades que a implementação do QREN enfrenta no plano operacional.
- Apesar de se registarem progressos relevantes no funcionamento dos sistemas de informação do QREN face a anteriores períodos de programação, persistem fragilidades que importaria corrigir. Nomeadamente, os sistemas disponíveis centram-se fundamentalmente em indicadores de natureza financeira, revelando-se insuficientes no que respeita a indicadores físicos e de resultados. Aponta-se também a insatisfatória integração dos sistemas de informação das diferentes entidades envolvidas na implementação e monitorização dos PO e do QREN.
- Em algumas tipologias, o modelo de selecção de candidaturas não é suficientemente claro e transparente, o que pode pôr em causa a adequação do perfil de candidaturas aos objectivos da tipologia.
- Considera-se que, de uma forma geral, o modelo regulamentar adoptado no caso dos PO co-financiados pelo FEDER e o FC fornece margem de manobra suficiente para ajustar os regulamentos específicos aos diferentes programas e regiões a que se aplicam. Não obstante, constata-se que nem sempre essa flexibilidade tem sido aproveitada pelas Autoridades de Gestão, nomeadamente em sede de Avisos de Abertura de Concurso.
- Não obstante reconhecer-se a possibilidade de margens de progresso, considera-se que a existência de um Regulamento Específico por Tipologia de Operação, aplicado transversalmente a todos os PO do Continente co-financiados pelos FEDER e FC que prevêem a mesma tipologia (por contraponto à prática vigente em anteriores QCA de Regulamentos por PO), privilegia a concentração e focalização dos investimentos a apoiar com as estratégias prioritárias do QREN.
- A generalização da modalidade de concurso no caso dos PO co-financiados pelos FEDER e FC é considerada positiva, na medida em que favoreceu a selectividade desejável na generalidade dos concursos. Porém, sugere-se a sua flexibilização em algumas situações específicas (e.g. escassez de projectos para finalidades definidas, intervenções de carácter estratégico).
- Os avaliadores consideram que as condições de admissibilidade constantes nos diversos regulamentos dos PO FEDER e FC relativos a operações de âmbito semelhante se encontram harmonizadas, reforçando assim a equidade do conjunto dos PO a nível nacional.

Para além das questões de natureza operacional, o primeiro ciclo de avaliação do QREN e dos PO incluiu **preocupações de natureza estratégica**, as quais constituíram o cerne da Avaliação Global de Implementação do QREN. Tratando-se de uma avaliação transversal, foi analisado em profundidade um conjunto muito alargado de intervenções do QREN, as quais se encontram reflectidas em diferentes partes do presente relatório. Entre as ideias-chave resultantes deste exercício de avaliação incluem-se as seguintes:

- Identifica-se na concepção do QREN um valioso potencial de intervenção estratégica, decorrente do forte alinhamento com os principais estrangimentos estruturais da sociedade portuguesa.
- Considera-se que a alteração radical do contexto económico e social em que a implementação do QREN tem vindo a ocorrer, marcado pelos efeitos da crise internacional, não colocou em causa aquele potencial estratégico, tendo sido possível conciliar, em termos globais, as neces-

<sup>127</sup> Note-se que das sete avaliações operacionais de PO cujos relatórios preliminares ou finais estão já disponíveis, apenas duas se referem a PO co-financiados pelo FSE. Assim, as conclusões apresentadas tendem necessariamente a reflectir as conclusões das avaliações operacionais dos PO co-financiados pelo FEDER e o FC.



sidades de resposta à nova conjuntura com os desafios da mudança estrutural com que o país se encontra confrontado.

- Identificam-se sinais de impactos positivos do QREN ao nível das suas três agendas temáticas: no âmbito da agenda Potencial Humano, atendendo à dinâmica de implementação que tem registado, sobretudo no domínio da qualificação dos jovens e adultos (fruto da prioridade política dada à Iniciativa Novas Oportunidades); no âmbito da agenda Factores de Competitividade, com o forte impulso ao investimento em I&D pelas empresas, o reforço do peso dos sectores de média-alta e alta tecnologia nos apoios concedidos, bem como a focalização dos apoios em actividades transaccionáveis ou internacionalizáveis; no âmbito da agenda Valorização do Território, considerando os avanços notórios em matéria de investimentos na rede de equipamentos, em particular no quadro da modernização do parque escolar. A avaliação aponta também alguns domínios em que os impactos visíveis das intervenções são ainda modestos face à ambição patente no QREN (e.g., Política de Cidades) ou em que persiste uma grande indefinição sobre o alcance das intervenções apoiadas (e.g., Ciclo Urbano da Água).
- Alerta-se para a existência de riscos que podem conduzir a que o alcance estratégico em sede de implementação fique aquém do previsto na programação do QREN. Destacam-se aqui algumas insuficiências do modelo de governação do QREN no que respeita à articulação entre organismos que actuam no contexto de uma mesma agenda temática<sup>128</sup>, entre agendas temáticas, entre PO do QREN e entre estes e instrumentos de política pública não co-financiados pelos fundos estruturais, bem como no que concerne à territorialização das intervenções apoiadas (nomeadamente, no âmbito do FSE).
- Um outro factor que, segundo os avaliadores, poderá conduzir a um desvio entre os objectivos estratégicos identificados no QREN e os resultados obtidos diz respeito à qualidade dos projectos co-financiados. Esta questão remete para a importância de desenvolver os mecanismos de acompanhamento dos investimentos aprovados, procurando aferir as dimensões qualitativas mais relevantes dos mesmos não apenas em sede de aprovação, mas durante e após a sua implementação.
- Os avaliadores alertam ainda para os riscos que se colocam ao alcance estratégico do QREN relacionados com o actual contexto de restrições financeiras ao investimento público e privado. Em particular, o esforço de dinamização da actividade económica conduziu, ao longo de 2009, à adopção de diversas medidas que visaram impulsionar a execução financeira do QREN, implicando alguma flexibilização dos princípios da concentração e da selectividade das intervenções. Da mesma forma, perante a crise e a necessidade de encontrar respostas que ajudem a minimizar os seus efeitos nefastos, parece ter perdido algum folgo a dinamização de instrumentos de política com carácter inovador – com destaque para as diversas modalidades de Estratégias de Eficiência Colectiva (EEC) – que constituíam apostas fundamentais na estratégia inerente à programação do QREN. Permanecendo válida, e saindo até reforçada essa estratégia perante as alterações de contexto, o regresso aos princípios orientadores do QREN de selectividade e concentração, bem como a perseverança na implementação de instrumentos de política que, pelo seu próprio cariz inovador, demoram tempo a produzir os efeitos desejados, constituem no momento actual factores que se revelarão críticos para o sucesso do QREN.

Em jeito de **balanço do primeiro ciclo de avaliações do QREN**, considera-se que os exercícios já terminados, ou em vias de conclusão, proporcionaram contributos relevantes para a monitorização e a gestão do QREN e dos PO, tanto em termos de informação, como de reflexões e recomendações produzidas.

<sup>128</sup> A este respeito, o caso da rede do sistemas de incentivos do QREN, que promove a articulação entre as diversas entidades envolvidas na implementação dos sistemas de incentivos às empresas, é apresentado como um caso de sucesso.



O envolvimento activo de diferentes entidades do universo de governação do QREN, através de uma participação empenhada e qualificada nos grupos de acompanhamento das avaliações<sup>129</sup>, tem contribuído, de forma determinante, para o sucesso das mesmas, bem como para a difusão de uma cultura de avaliação das políticas públicas e de rigor técnico dos exercícios de avaliação. Importa, assim, prosseguir o esforço que tem vindo a ser desenvolvido no sentido de fomentar a partilha de experiências no seio da Rede de Avaliação do QREN e a formação dos técnicos responsáveis pelo acompanhamento das avaliações.

É de notar que o primeiro ciclo de avaliações do QREN ocorreu num período em que os níveis de execução eram ainda reduzidos, pelo que as conclusões dos estudos assentam essencialmente na análise da programação e dos projectos já aprovados, bem como das condições de operacionalização dos PO. Ao invés, o novo ciclo de avaliações, que se iniciará previsivelmente no final de 2010, deverá centrar-se na análise dos resultados entretanto obtidos e no seu contributo para os objectivos estratégicos do QREN.

Para além do lançamento e acompanhamento dos exercícios de avaliação previstos no PGA, foram desenvolvidas **outras iniciativas no âmbito da avaliação do QREN**, entre as quais merecem destaque:

- A publicação, em Março de 2009, do documento “Orientações Gerais para a Implementação dos Planos de Avaliação do QREN e dos PO” (elaborado pelo Observatório do QREN em articulação com a Rede de Avaliação do QREN), que norteou os trabalhos de avaliação desenvolvidos neste primeiro ciclo;
- A participação portuguesa nas duas reuniões realizadas em Abril e Setembro de 2009 da Rede de Avaliação da Política de Coesão<sup>130</sup>;
- A organização pelo Observatório do QREN do seminário internacional “Avaliação e Monitorização Estratégica do QREN – novas perspectivas e desafios”<sup>131</sup>;
- A organização pelo Observatório do QREN e a Inspeção-Geral de Finanças (IGF) do “Seminário Avaliação e Boa Governação – Modelos e Práticas”<sup>132</sup>.

129 Cada avaliação prevista no PGA é acompanhada por um grupo que envolve, tipicamente, representantes das Autoridades de Gestão dos PO, do IFDR, do IGFSE, do Observatório do QREN e, em alguns casos, de organismos técnicos. Cabe a este Grupo de Acompanhamento seguir o desenrolar dos trabalhos, apoiar e promover contactos regulares com a equipa de avaliadores, analisar e emitir pareceres sobre os documentos por ela produzidos. A coordenação e dinamização dos trabalhos destes grupos está a cargo da entidade responsável pelo lançamento de cada um dos exercícios de avaliação previstos no PGA.

130 Trata-se de um importante fórum de discussão entre a CE e os Estados-Membros sobre matérias relativas à avaliação, constituída no âmbito da Direcção-Geral de Política Regional da CE.

131 Realizado a 16 de Abril de 2009, na Reitoria da Universidade Nova de Lisboa. As comunicações apresentadas constituem um dos e-cadernos do Observatório do QREN, acessível em [www.observatorio.pt](http://www.observatorio.pt).

132 Realizado no dia 12 de Março de 2010, no Centro de Congressos de Lisboa. As comunicações apresentadas constituem um dos e-cadernos do Observatório do QREN, acessível em [www.observatorio.pt](http://www.observatorio.pt).





---

133 Este capítulo sistematiza as conclusões do Relatório de Avaliação e Controlo dos Efeitos no Ambiente decorrentes da Aplicação dos Apoios do QREN – 2009, elaborado pelo Observatório do QREN, em estreita articulação com o IFDR (na sua qualidade de Autoridade de Coordenação do FEDER e do FC) e com a participação activa das Autoridades de Gestão dos PO financiados por aqueles dois fundos. Este relatório está disponível em [www.qren.pt](http://www.qren.pt).

# 7

A avaliação e o controlo dos efeitos  
significativos no ambiente decorrentes  
do QREN<sup>133</sup>

O reconhecimento do desenvolvimento sustentável, enquanto uma das tarefas fundamentais do Estado, e do ambiente, como um valor objectivo para toda a Comunidade, encontra adequada expressão na actual arquitectura normativa ambiental, que continuamente se adapta às principais exigências ambientais da actualidade.

A **Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) enquadra-se nos diplomas jurídicos ambientais de nova geração**, somando-se ao regime de avaliação de impacto ambiental, enquanto instrumento preventivo fundamental da política de ambiente, actuando a montante daquele. A AAE relativa aos efeitos de certos planos e programas no ambiente consiste num instrumento de avaliação de impactos que actua a níveis estratégicos e que contribui para a integração das considerações de natureza ambiental e para a prossecução de objectivos de sustentabilidade nos planos ou programas sujeitos à sua aplicação.

O Decreto-Lei nº 232/2007, de 15 de Junho, estabelece o regime a que fica sujeita a avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente, incluindo no seu âmbito planos e programas que envolvem uma incidência física. Assim sendo, o exercício de AAE é aplicável, no contexto do QREN, às intervenções operacionais apoiadas pelo FEDER e pelo FC, ou seja, aos PO temáticos PO FC e PO VT, aos PO regionais do Continente (Norte, Centro, Lisboa, Alentejo e Algarve) e aos PO das R. A. dos Açores e da Madeira financiados pelo FEDER.

O âmbito de incidência deste exercício é, pois, de uma enorme amplitude e contempla uma grande diversidade de intervenções. Encontrar a perspectiva adequada para avaliar o desempenho ambiental e o nível de consideração das recomendações com vista a melhor incorporar a perspectiva da sustentabilidade na sua gestão faz parte do referido desafio.

Na fase inicial da AAE - desenvolvida em 2007 por uma equipa independente, constituída por especialistas em ambiente da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa (FCT/UNL) e aplicada às intervenções estruturais co-financiadas pelo FEDER e pelo FC - foi adoptada uma metodologia de avaliação estratégica que revelou satisfazer plenamente a forma e o conteúdo de uma AAE, tal como veio a ser consagrada na legislação publicada em Junho de 2007.

Acompanhando o calendário de elaboração dos documentos de programação, a AAE incidiu numa **primeira fase sobre as agendas e prioridades operacionais temáticas do QREN, e sua interacção, em termos genéricos, com os PO temáticos e regionais** e, numa segunda fase, foi efectuada uma identificação das principais oportunidades, riscos e recomendações para cada um dos PO temáticos e regionais objecto da AAE, tendo como base a análise dos impactos associados àquelas prioridades operacionais, bem como os resultados do processo de consulta pública.

A primeira etapa do exercício de AAE foi realizada durante a fase de programação do QREN e dos respectivos PO, tendo permitido concretizar os objectivos a que se propunha, designadamente o de *influenciar a forma final dos PO, de modo a que estes possam privilegiar eixos e medidas que potenciem impactes ambientais positivos* e o de *apresentar recomendações que permitam às equipas que venham a trabalhar na implementação dos diversos Programas, disporem de orientações que assegurem uma adequada integração de objectivos de natureza ambiental*. A fase *ex ante* da AAE culminou na elaboração do Relatório Ambiental<sup>134</sup>, da responsabilidade da referida equipa de avaliação, e da Declaração Ambiental, adoptada pelo Grupo de Trabalho QREN.

134 Antunes, P., G. Lobo, N. Videira, R. Santos, S. Vaz, T. Fernandes, T. Ramos, (2007), Relatório Ambiental. Avaliação Ambiental Estratégica das Intervenções Estruturais Co-Financiadas pelo FEDER e/ou pelo Fundo de Coesão. Quadro de Referencia Estratégico Nacional 2007-2013. FCT/UNL.

Após a adopção da Declaração Ambiental e em simultâneo com o arranque do actual ciclo de programação iniciou-se o processo de Avaliação e Controlo dos Efeitos no Ambiente decorrentes do QREN.

A nova etapa da AAE – a de **monitorização ambiental estratégica** - concretiza o disposto no Decreto-Lei nº 232/2007, designadamente quando determina que as *entidades responsáveis pela elaboração do “Programa”* deverão avaliar e controlar os efeitos significativos no ambiente decorrentes da sua aplicação, sendo os resultados do controlo divulgados pelas entidades referidas através de meios electrónicos e actualizados com uma periodicidade mínima anual. Esta nova fase corresponde, igualmente, às medidas previstas no Relatório Ambiental, onde é acentuada a necessidade de ser assegurada uma efectiva monitorização ambiental e de sustentabilidade da sua implementação.

A relevância da fase de avaliação e controlo dos efeitos no ambiente foi sublinhada no Relatório Ambiental, que contém uma descrição das medidas de controlo previstas, denominadas de Programa de Gestão e Monitorização Ambiental, tal como previsto na alínea h) do nº 1 do Decreto-Lei nº 232/2007. O propósito da monitorização ambiental e de sustentabilidade é confirmado no DL da Governação do QREN, que define o modelo de governação do QREN e dos respectivos PO para o período 2007-2013, no qual o Observatório do QREN é incumbido de desenvolver um módulo de integração dos sistemas de informação que deve incluir *um conjunto focalizado de indicadores para a monitorização ambiental estratégica dos PO co-financiados pelo FEDER e FC, necessário para assegurar o cumprimento das disposições regulamentares nacionais e comunitárias aplicáveis.*

Com a aplicação deste instrumento pretende-se alcançar os seguintes objectivos globais:

- (i) Assegurar uma visão estratégica e uma perspectiva alargada em relação às questões ambientais, num quadro de sustentabilidade.
- (ii) Assegurar a integração das questões ambientais no processo de decisão, enquanto as opções ainda estão em discussão.
- (iii) Auxiliar na identificação, selecção e justificação de opções ganhadoras (*win-win*) face aos objectivos de ambiente e desenvolvimento.
- (iv) Detectar problemas e oportunidades, sugerir programas de gestão e monitorização estratégica.
- (v) Assegurar processos participados e transparentes, que envolvam todos os agentes relevantes.
- (vi) Produzir contextos de desenvolvimento mais adequados a futuras propostas de desenvolvimento.

A etapa de monitorização ambiental estratégica é consubstanciada nos capítulos relativos à AAE incorporados nos Relatórios de Execução de 2009 dos PO co-financiados pelo FEDER e FC e no Relatório de Avaliação e Controlo dos Efeitos no Ambiente decorrentes da Aplicação dos Apoios do QREN – 2009<sup>135</sup> que, de forma complementar, visam responder às principais questões de avaliação.

A metodologia adoptada incorpora, por outro lado, duas análises complementares: a primeira sobre os mecanismos de gestão implementados, tendo em vista assegurar que nos processos de decisão estão envolvidas, de forma adequada, as autoridades ambientais, como está acautelada a incorporação de critérios ou ponderações ambientais na fase de aprovação de candidaturas; a segunda sobre a aferição dos efeitos significativos sobre o ambiente resultantes da implementação dos PO, assente numa bateria de indicadores para avaliar o desempenho ambiental em função de diversos domínios de impacto (correspondendo a objectivos estratégicos definidos na AAE) e aferir o grau de cumprimento das recomendações da AAE<sup>136</sup>.

135 Que será – nos termos do Decreto-Lei nº 232/2007, de 15 de Junho - enviado à APA, cabendo a esta entidade, por sua vez, assegurar o intercâmbio dessa informação com a Comissão Europeia, bem como a sua disponibilização a todos os interessados.

136 Cf. Paula Antunes, Rui Santos, Nuno Videira e Tomás Ramos (Julho 2009) “Proposta de Indicadores. Monitorização Estratégica Ambiental e de Sustentabilidade do QREN e dos PO co-financiadas pelo FEDER e Fundo de Coesão”, Departamento de Ciências e Engenharia do Ambiente, FCT/UNL.



### As primeiras conclusões da Monitorização Ambiental Estratégica do QREN

O QREN e os seus PO testemunham a opção das autoridades nacionais em atribuir uma vocação ambiental aos apoios dos fundos da Política de Coesão, evidenciada pela elevada expressão financeira das dotações programadas em intervenções directas no ambiente. Esta opção confere ao QREN e aos seus PO uma posição de partida muito favorável na avaliação do desempenho ambiental dos mesmos.

No entanto, embora se complete em 2010 o terceiro ano de implementação efectiva do QREN, há ainda um quadro de evolução muito limitado no que respeita a alguns objectivos estratégicos, o que condiciona uma leitura completa em matéria de avaliação e controlo dos respectivos efeitos no ambiente. Por outro lado, o reporte relativo a 2009 não permitiu, ainda, recolher a informação necessária para alimentar todos os indicadores, designadamente porque parte dela exige um apuramento através de estudos de caso ou avaliações específicas, cuja concretização apenas acontecerá no futuro próximo.

Tendo por referência, por um lado, os indicadores da monitorização estratégica ambiental e, por outro lado, os indicadores relativos à aferição do grau de consideração das recomendações expressas no Relatório Ambiental da AAE, é possível concluir que, em termos gerais, o conjunto das intervenções financiadas pelo FEDER e pelo FC apresentam um nível de desempenho ambiental claramente positivo.

Em termos de enquadramento das intervenções, a referida posição de partida favorável foi reforçada através da arquitectura normativa dos PO, em matéria ambiental. A participação activa de entidades com competências ambientais, que asseguram que os processos e as operações apoiadas cumprem os requisitos e obrigações dispostos na legislação nacional e comunitária, garantem, ainda, que os projectos aprovados são aqueles que oferecem um maior contributo para a concretização das metas da política de ambiente, pelas quais aquelas entidades são particularmente responsáveis.

Esta conclusão é ainda sustentada no nível de incorporação de critérios e ponderações ambientais em sede de regulamentos específicos.

As Autoridades de Gestão dos PO aplicam um conjunto de mecanismos que incorporam, em diversas fases do ciclo da vida das operações, medidas que garantem o cumprimento da legislação de carácter ambiental, bem como medidas que elevam o nível de protecção ambiental das operações apoiadas. A explicitação destes mecanismos é relevante no quadro das preocupações assinaladas no Relatório Ambiental, designadamente a consideração de que *a materialização das oportunidades e riscos identificados dependerá, em última análise, dos projectos concretos que vierem a ser implementados e dos procedimentos de avaliação e selecção que vierem a ser adoptados. Neste contexto, assume particular significado a integração das preocupações de natureza ambiental aqui identificadas na preparação dos regulamentos dos Programas Operacionais, que consubstanciam a passagem da actual fase de natureza estratégica para a fase de implementação.*

No que respeita à fase de selecção das operações, e a um nível transversal, o Regulamento Geral FEDER e FC prevê, como uma das obrigações dos beneficiários que concorrem aos PO do QREN, o cumprimento das normas comunitárias e nacionais em matéria de ambiente, de modo a salvarguardar de uma forma rigorosa e generalizada a observância das mesmas. A um nível mais particular, os regulamentos específicos de cada área de intervenção em que os PO operam, incorporam um conjunto de critérios de carácter ambiental que visam constituir um enfoque mais reforçado por tipologia de operações, de ponderações ambientais mais restritivas<sup>137</sup>.

137 Para maior detalhe, ver o Relatório de Avaliação e Controlo dos Efeitos no Ambiente decorrentes da Aplicação dos Apoios do QREN – 2009, que sistematiza toda a informação relevante nesta área.



Está, assim, garantido um nível de protecção ambiental superior ao que teria sido alcançado na sua ausência, mesmo num contexto de cumprimento integral da legislação ambiental em vigor.

### **Aferição do desempenho ambiental e de sustentabilidade**

Em termos de desempenho ambiental e de sustentabilidade, deve atender-se a que os níveis de concretização física e financeira do conjunto das operações co-financiadas pelo FEDER e FC<sup>138</sup> não permitem, ainda, tirar conclusões muito definitivas, particularmente no que respeita a alguns objectivos estratégicos.

Não obstante, a análise efectuada no que respeita aos objectivos estratégicos de natureza social mais genéricos – “Promover a transparência, participação, responsabilidade, eficácia e coerência dos serviços públicos”, “Garantir a universalidade no acesso aos cuidados de saúde”, “Garantir a universalidade no acesso e melhorar as condições do ensino”, “Reduzir a pobreza e promover a equidade, igualdade de oportunidades e coesão social”, “Reforçar a competitividade territorial” – confirma o diagnóstico efectuado no Relatório Estratégico do QREN – 2009 (e, nos termos do Regulamento nº 1083/2006 do Conselho, apresentado à CE em Dezembro passado), no que se refere ao forte alinhamento e coerência estratégica das intervenções aprovadas com os principais objectivos e prioridades definidas no QREN, e por sua vez com os objectivos estratégicos de natureza social mais genéricos.

Embora aferido essencialmente na óptica das candidaturas aprovadas (e, portanto, das expectativas existentes no momento de arranque das operações dos efeitos a produzir), os indicadores revelam os contributos relevantes que os PO do QREN 2007-2013 asseguram para a concretização daqueles objectivos estratégicos.

Assim é com os indicadores “População servida pelas Lojas do Cidadão, Centros Multi-serviços e Balcões Únicos” (estima-se que seja abrangida a totalidade da população no final das intervenções apoiadas pelo PO FC, bem como que cerca de 6 milhões de pessoas beneficiem das infra-estruturas apoiadas pelos PO regionais), “Redução do número de contactos necessários entre o cidadão e/ou as empresas e a Administração Pública em processos administrativos” (estima-se que o universo de operações apoiadas permitam a redução de contactos entre cidadãos e empresas e a Administração Pública, nas áreas intervencionadas, em cerca de 49%), “Redução dos tempos médios de espera em serviços públicos” (que se estima em cerca de 61%, nos serviços públicos intervencionados) e “Serviços *on-line* orientados para empresas, disponibilizados por entidades públicas” (que se cifra em 215 serviços).

Assim é, igualmente, com os indicadores associados ao acesso à saúde e à educação e à promoção da coesão social: “População abrangida por unidades de saúde apoiadas” (em que, num total de 68 projectos, se prevê que possa beneficiar uma população total de cerca de 4 milhões de pessoas), “Número de alunos que beneficiam das intervenções” (em que se estima que, no âmbito das intervenções em escolas do 1º CEB e da pré-escolar, do 2º e 3º CEB, bem como as escolas do ensino secundário, o número de alunos que beneficiam destes apoios ascenda a cerca de 197 mil) e “Número de projectos dirigidos aos jovens e às minorias, que visam promover a oferta de serviços para a igualdade de oportunidades e a inclusão social” (656 operações contratadas até final de 2009).

Em segundo lugar, a análise não permite ainda evidenciar conclusões robustas no que se refere a alguns objectivos estratégicos de cariz ambiental, como sejam os de “Promover o consumo e pro-

138 Os níveis de compromisso FEDER e FC atingiam, no final de 2009, cerca de 6,3 M€ de fundos (42,6% da dotação prevista do FEDER e do FC para 2007-2013) e o nível de execução financeira não atingia ainda 1 M€ (a que correspondia uma taxa de execução financeira de 6,5%).

dução sustentáveis, reduzindo o consumo de materiais, aumentando a produtividade de recursos na economia”, “Limitar o crescimento das emissões de GEE”, “Diminuir a intensidade energética do produto; aumentar a eficiência energética”, “Aumentar a quota de produção de energia a partir de fontes renováveis” ou “Controlar o risco de contaminação do solo e recuperação de passivos ambientais”.

Apesar disso, a quantificação de indicadores como a Taxa de desmaterialização dos serviços da Administração Pública (em que o universo de operações apoiadas permitirá o aumento do nível de utilização de processos administrativos não presenciais nos serviços apoiados, via internet e telefone, em cerca de 187%, reduzindo assim o consumo de materiais utilizado) permite evidenciar progressos nesta matéria.

Em terceiro lugar, a análise permite concluir pela relevância das intervenções que contribuem para diversos objectivos, nomeadamente “Cumprir as metas de redução da deposição de RUB em aterro previstas no PERSU II”, “Promover a melhoria do ambiente urbano”, “Minimizar os danos materiais e humanos decorrentes de extremos climáticos”, “Garantir a cobertura do país por sistemas de protecção de riscos” e “Reduzir a taxa de perda de biodiversidade”, sendo, neste último caso, de salientar a transição, no quadro do QREN, para expressões equilibradas de apoios destinados à gestão activa directa e indirecta. Disso são expressão os indicadores “Quantidade de RUB valorizada organicamente” (que se estima irão contribuir com 174 099 ton/ano de RSU valorizados organicamente, consubstanciadas em 13 intervenções, entre as quais se destaca o grande projecto do Sistema Multimunicipal do Litoral Centro), “População abrangida por operações de regeneração urbana” (estima-se que, no conjunto, sejam beneficiadas cerca de 3 milhões de pessoas, através de intervenções contratadas, em acções de desenvolvimento urbano e PRU), “Grau de cobertura do território e população abrangida por planos de emergência de protecção civil” (sendo o objectivo final o de atingir a totalidade da população portuguesa nas operações de âmbito nacional e cerca de 2 milhões de pessoas, nas operações de nível regional).

Por outro lado, o indicador relativo à biodiversidade – “Área classificada abrangida por intervenções de gestão activa de espaços protegidos e classificados” -, no qual se estima um total de 528 867 ha de área classificada no âmbito de operações de gestão activa de espaços protegidos e um maior equilíbrio entre intervenções de gestão activa directa e indirecta, sublinha o alinhamento das intervenções com os objectivos nacionais de conservação da natureza, acordo com o descrito na Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade (ENCNB).

Em quarto lugar, a análise evidencia que, em domínios específicos, os contributos esperados das intervenções do QREN poderão estar aquém do desejável, pelo que se impõe recuperar atrasos de execução nalguns casos ou incentivar candidaturas noutros (e.g. as que contribuem para o objectivo “Promover a mobilidade sustentável”).

Nas intervenções vocacionadas para o objectivo de “Reduzir o risco de erosão costeira”, os indicadores de monitorização estratégica – “Extensão de costa intervencionada para redução do risco associado à dinâmica costeira” (em que as operações contratadas permitem antever uma intervenção de combate à erosão na ordem dos 22,76 km de costa) e “Extensão de costa intervencionada para contenção ou diminuição da ocupação antrópica em área de risco” (que permitem antever mais 9,75 km de costa intervencionada nesta óptica preventiva) – espelham a necessidade de acelerar a actuação neste domínio.

Também nas intervenções que contribuem para os objectivos associados ao PEAASAR II, “Servir 95% da população com sistemas públicos de abastecimento de água” e “Servir 90% da população

com sistemas públicos de drenagem e tratamento de águas residuais urbanas”, os indicadores suscitam a necessidade de concretizar, tão rapidamente quanto possível, as operações previstas: no que respeita ao indicador “População residente servida por sistemas públicos de abastecimento de água intervencionados”, as operações contratadas permitem antever que a área de influência atinja cerca de 1 082 mil pessoas, com acréscimos em termos de cobertura (onde se destacam o grande projecto das Águas do Ave, na região do Tâmega, e as operações na região do Douro e na região da Lezíria do Tejo) e o indicador “População servida por sistemas de drenagem e tratamento de águas residuais intervencionados” (em que se antevê um acréscimo de 2 388 mil pessoas abrangidas pelas intervenções aprovadas).

### Aferição do grau de cumprimento das recomendações da AAE

Uma outra dimensão a que este exercício se propõe responder decorre do conjunto de recomendações, incluídas no Relatório Ambiental elaborado no âmbito da etapa *ex ante* de AAE, tendo em vista melhorar o desempenho ambiental do QREN e dos seus dos PO, na fase de concretização. Com base no estudo levado a cabo pela FCT/UNL já referenciado<sup>139</sup>, estas recomendações foram sistematizadas e consubstanciadas em indicadores de monitorização, a serem objecto de integração nos Relatórios de Execução Anuais dos PO.

As 10 principais recomendações da AAE, sendo as duas primeiras aplicáveis a todos os PO em análise, seguidas de quatro afectas em exclusivo à agenda Factores de Competitividade e outras quatro dirigidas à agenda Valorização do Território, foram concretizadas em 16 indicadores de monitorização.

A análise desenvolvida nos Relatórios de Execução Anuais e no Relatório de Avaliação e Controlo dos Efeitos no Ambiente decorrentes da Aplicação dos Apoios do QREN – 2009 proporciona elementos conclusivos muito relevantes.

Salienta-se que, no plano das recomendações associadas a procedimentos de gestão, resulta claro que a teia de filtros ambientais, que excede significativamente o quadro normativo ambiental, é robusta e muito abrangente, oferecendo garantias de elevação do padrão ambiental das operações apoiadas. Considera-se, assim, devidamente atendida uma das recomendações evidenciadas no Relatório Ambiental de que *Não devem ser apoiados projectos onde exista risco de não cumprimento da legislação ambiental, ou que agravem significativamente o estado do ambiente do país.*

O indicador associado “Rácio de integração de critérios ambientais na avaliação de candidaturas” revela que, no total de intervenções apoiadas no âmbito do FEDER e FC, cerca de 76% das operações contratadas até Dezembro de 2009 (perfazendo 3 400 intervenções) foram objecto - através de procedimentos previstos nos respectivos regulamentos - de aferição específica de critérios ou requisitos ambientais. Destacam-se, neste âmbito, as intervenções apoiadas pelo PO VT no domínio das infra-estruturas, em diversas áreas, cuja regulamentação assegura a 100% a aferição específica de critérios ou requisitos ambientais. Nos restantes PO os níveis de aferição são também elevados.

No que respeita às recomendações que incidem sobre os estímulos a induzir do lado da apresentação de candidaturas e das prioridades a privilegiar no âmbito do processo de selecção de candidaturas (e. g. “Privilegiar as intervenções de natureza imaterial”, “Acompanhar as acções de protecção e valorização do ambiente com acções de sensibilização da população para a poupança de recursos”), os dados disponíveis apontam para resultados globalmente positivos.

<sup>139</sup> Cf. Paula Antunes, Rui Santos, Nuno Videira e Tomás Ramos (Julho 2009) “Proposta de Indicadores. Monitorização Estratégica Ambiental e de Sustentabilidade do QREN e dos PO co-financiadas pelo FEDER e Fundo de Coesão”, Departamento de Ciências e Engenharia do Ambiente, FCT/UNL.

Os indicadores associados à recomendação sobre intervenções de natureza imaterial – “Rácio de intervenções de natureza imaterial” e “Rácio de investimento em intervenções de natureza imaterial” - revelam níveis muito satisfatórios dessas intervenções. Das 5 478 operações contratadas até final de Dezembro de 2009, cerca de 55% correspondem a acções de natureza imaterial, com destaque para o PO FC, uma vez que parte considerável das suas intervenções se encontram vocacionadas para investimentos em acções imateriais, como seja, em I&D, factores dinâmicos de competitividade, capital de risco e garantias, modernização da Administração Pública e acções colectivas. Em termos de investimento, e devido à componente infra-estrutural das intervenções do PO VT e dos PO regionais, esta dimensão de acções não se mostra tão expressiva, situando-se em cerca de 15%. Este dado requer, porém, uma interpretação descomplexada no contexto do QREN e dos seus PO. Sem prejuízo da relevância do princípio geral que lhe serve de referência, importa considerar que o QREN e os seus PO assumem uma componente de infra-estruturação significativa em domínios-chave do desenvolvimento do país, incluindo no domínio ambiental.

Os indicadores associados à recomendação sobre sensibilização - “Número de operações de acções de divulgação, comunicação e formação ambiental” e “Pessoas beneficiadas por acções de divulgação, comunicação e formação ambiental” - indicam que as operações aprovadas neste âmbito ascendem as 551 iniciativas, permitindo abranger públicos muito diferenciados, mas que somam quase 9 milhões de pessoas, o que deve considerar-se muito positivo, tendo presente que a sensibilização e a formação ambiental não constituem áreas de intervenção central do QREN.

As recomendações de *Promover a adopção de práticas de construção sustentável e de gestão ambiental na construção e operação das infra-estruturas* e de *Privilegiar a requalificação de construções e infra-estruturas em detrimento da construção nova, nas intervenções de reforço do sistema urbano, bem como nas redes, infra-estruturas e equipamentos para a coesão territorial e social* devem continuar a merecer atenção por parte das Autoridades de Gestão e dos organismos públicos com responsabilidades de acompanhamento dos investimentos, para que as preocupações presentes em termos programáticos sejam atendidas, no momento da execução, reforçando os mecanismos e procedimentos que permitam dotar as intervenções mais pesadas de contornos ambientalmente mais sustentáveis.

Do total de 101 operações contratadas na construção de infra-estruturas acima dos 5 M€, 33% incorporam a adopção de práticas de construção sustentável e gestão ambiental, reflectindo nos PO com intervenções apoiadas já alguma preocupação nesta matéria.

No domínio dos incentivos a empresas, emergem, da análise realizada, duas questões fundamentais: a primeira decorre directamente dos apuramentos efectuados, que traduzem uma expressão significativa de apoios concedidos no quadro das tipologias de ambiente e de diversificação e eficiência energética (correspondendo a 22% do total das intervenções apoiadas na área de inovação empresarial); a segunda diz respeito à necessidade de aprofundar os mecanismos de análise para viabilizar um exercício robusto de avaliação dos efeitos ambientais decorrentes destes apoios.

O indicador “Rácio de projectos de regeneração/ requalificação de construções e infra-estruturas”, que ilustra a importância daqueles projectos em relação ao total de projectos apoiados no âmbito das intervenções de reforço do sistema urbano e redes, infra-estruturas e equipamentos para a coesão territorial e social, revela que são, sobretudo, as acções destinadas à requalificação das redes de escolas dos 2º e 3º CEB e de escolas com ensino secundário as que anunciam um esforço de investimento centrado na vertente de beneficiação/requalificação/reconversão de escolas existentes em detrimento de construções novas, traduzindo-se num rácio superior a 50%

face ao total de projectos de infra-estruturas aprovados. Nos PO regionais do Continente e das R. A. o destaque é visível ao nível das PRU, das unidades de saúde e de coesão social, bem como ao nível da mobilidade territorial, evidenciando uma menor expressão na requalificação do parque escolar: do total de 940 intervenções destinadas ao reforço do sistema urbano e redes, das infra-estruturas e equipamentos para a coesão territorial e social, 45% dirigem-se a operações de regeneração e qualificação, demonstrando assim uma preocupação significativa com esta recomendação.

Finalmente, importa considerar que a matriz programática do QREN, cujo principal desígnio assumido em matéria de ambiente é o de qualificar os serviços ambientais e de garantir a sua universalidade e sustentabilidade, condiciona os resultados da aferição da recomendação que defende que *devem ser privilegiadas intervenções de natureza preventiva e proactiva na resolução dos problemas ambientais, em detrimento da implementação de soluções de "fim-de-linha" ou de medidas de natureza exclusivamente curativa.*

Num quadro de intervenções marcadamente vocacionadas para resolver défices ambientais existentes, não deve merecer reparo, mas antes, suscitar apreciação positiva, o facto de mais de metade das operações serem de natureza preventiva e pró-activa. Do total das 235 operações enquadradas neste universo preventivo, destaque para os PO regionais do Norte e do Centro cuja expressão se revela significativa. O PO VT apresenta o rácio mais diminuído, facto a que não é alheio o elevado contributo deste PO no apoio a intervenções com impacto directo no ambiente e na resolução de problemas associados aos riscos naturais e tecnológicos, com especial enfoque nas intervenções em matéria de alargamento da rede de saneamento de águas residuais e de recuperação de passivos ambientais, bem como as de combate à erosão e defesa costeira.





# 8

A Governação do QREN



No presente capítulo apresentam-se, de forma sintética, as principais actividades dinamizadas durante o período de referência deste relatório no domínio da governação técnica do QREN, abrangendo assim os diversos órgãos envolvidos nesse domínio, de acordo com as competências que lhes são atribuídas no âmbito do modelo de governação do QREN.

## 8.1 A coordenação técnica do QREN

No quadro da coordenação técnica do QREN, assegurada pela CTC QREN, as actividades centraram-se em duas áreas essenciais. Por um lado, na coordenação dos processos de ajustamento e reprogramação de PO e na coordenação e centralização das interacções com os serviços da CE ao nível global do QREN, no contexto da prossecução das suas prioridades e orientações de âmbito nacional e comunitário, bem como no acompanhamento da conclusão do processo de descrição dos sistemas de gestão e controlo dos PO. Por outro lado, no aperfeiçoamento do sistema integrado de monitorização do QREN e dos PO (de que resulta quer o Boletim Informativo sobre o QREN – Indicadores Conjunturais de Monitorização –, quer a informação mensal destinada à CMC QREN, quer ainda os Relatórios Anuais de Monitorização do QREN), designadamente ao nível de indicadores físicos, em simultâneo com a necessária estabilização dos fluxos de informação e definição de modalidades e mecanismos de prestação de informação a entidades externas ao universo QREN.

No que respeita a processos de ajustamento ou reprogramação de PO, a CTC QREN, no exercício das suas competências, analisou e submeteu a apreciação superior uma proposta de revisão do PO VT e uma proposta de reprogramação do PO PH<sup>140</sup>.

No contexto das interacções com a CE, destacaram-se as realizadas em torno da “Eficiência da Governação/Modernização Administrativa” – que incidiram na análise de projectos submetidos e aprovados neste âmbito, na evolução e actualização dos indicadores/metas de desenvolvimento relativos à prioridade “Aumentar a Eficiência da Governação” e na análise dos mecanismos nacionais de coordenação existentes entre os PO financiadores destas tipologias de apoios – e as desenvolvidas no domínio do acompanhamento das operações aprovadas ao abrigo do mecanismo de efeitos de difusão (*spillover effects*).

Acresce ainda, no quadro das interacções com a CE, a realização, pela primeira vez no actual período de programação, de um Encontro Estratégico, que reuniu as Direcções Gerais da CE responsáveis por fundos estruturais (DG Política Regional e DG Emprego, Assuntos Sociais e Igualdade de Oportunidades), as Autoridades de Governação e de Gestão do QREN e Autoridades de Gestão do PROMAR E PRODER, tendo ainda participado na sua abertura o membro do governo responsável pela coordenação política do QREN. Neste Encontro procedeu-se a uma reflexão sobre os progressos efectuados após dois anos de desempenho do QREN, merecendo ainda atenção a resposta das intervenções do QREN à crise, variável que influenciou, de forma expressiva, o seu desempenho.

Por último, refira-se que a acção da CTC QREN traduziu-se, igualmente, nas seguintes actividades específicas:

- Na emissão de orientações relativamente à metodologia para classificação das intervenções QREN por dimensão territorial.
- No apoio à definição de orientações para a avaliação de desempenho nas estruturas de missão do QREN.

140 Tendo apreciado uma proposta de revisão do PO FC já em Junho de 2010.

- No acompanhamento do encerramento do QCA III, em particular, sobre os efeitos da sobreposição dos dois períodos de programação.
- Na monitorização dos ritmos de execução do QREN, no contexto das suas prioridades estratégicas.

Face à natureza das funções da CTC QREN, este conjunto de actividades tem evidentes interligações com outros domínios mais específicos de governação técnica do QREN e que serão mencionadas nos pontos seguintes.

## 8.2 As principais dinâmicas de gestão

A gestão do QREN no período em análise neste relatório foi marcada, em termos globais, por duas grandes frentes de trabalho por parte dos organismos envolvidos neste processo, designadamente as Autoridades de Gestão:

- Em primeiro lugar, a actividade concentrou-se no esforço exigido para dinamizar a implementação do QREN, numa conjuntura económica muito difícil, visando a intensificação dos ritmos de compromisso e, em particular, de execução e de pagamento (ver capítulo 2), também como contributo para o combate aos efeitos negativos da crise que entretanto eclodiu. Este esforço implicou não só uma forte pressão sobre as estruturas de gestão em matéria de lançamento e apreciação dos processos de candidatura aos PO e de promoção da execução daquelas que foram aprovadas<sup>141</sup>, como obrigou à introdução de ajustamentos diversos no âmbito do QREN, nomeadamente na sua regulamentação, que envolveu o conjunto destas entidades, tendo como objectivo adaptar as condições de implementação à nova conjuntura.
- Em segundo lugar, pela necessidade de consolidação dos sistemas de gestão e controlo dos PO, no quadro nomeadamente dos processos de certificação desses sistemas, que decorreram em regra durante este período.

No plano da coordenação técnica do FEDER e FC, assegurada pelo IFDR, a actividade desenvolvida incidiu em várias vertentes, das quais se destacam o envolvimento nas alterações dos regulamentos comunitários e nacionais e na revisão das descrições dos sistemas de gestão e controlo, a elaboração de normas, orientações técnicas e manuais de apoio à gestão dos PO e a articulação e diálogo com a CE nos planos operacional e financeiro.

No plano da coordenação técnica e da monitorização operacional e financeira do FSE, assegurada pelo IGFSE, destacam-se as actividades relacionadas com a participação nas alterações dos regulamentos comunitários, no processo de actualização dos documentos que integram a descrição do Sistema de Gestão e Controlo e na emissão de pareceres sobre os diplomas que disciplinam as actividades associadas à gestão do FSE (designadamente sobre a regulamentação específica dos PO e outros diplomas necessários à implementação do FSE e sobre os contratos de delegação de competências entre as Autoridades de Gestão e Organismos Intermédios). Destacam-se, ainda, as actividades relacionadas com a emissão de pareceres sobre questões apresentadas pelas Autoridades de Gestão e por entidades beneficiárias, centradas em matérias relacionadas com a aplicação do quadro regulamentar, visando garantir a harmonização das normas nacionais e comunitárias.

Em termos de **regulamentação nacional** importa sublinhar a alteração do Regulamento Geral do FEDER e do FC, que enquadra o regime geral de aplicação destes fundos estruturais, que foi apro-

<sup>141</sup> Para além ainda das actividades de encerramento do QCA III e de execução do FC II que envolve basicamente as mesmas estruturas de gestão.

vada pela CMC QREN em Setembro de 2009. Esta iniciativa visou integrar no quadro regulamentar nacional as modificações introduzidas na regulamentação comunitária, bem como a experiência adquirida na implementação do actual período de programação dos fundos estruturais.

As modificações introduzidas consubstanciaram-se na adaptação dos procedimentos relativos a pagamentos ao eventual esforço acrescido de tesouraria por parte dos beneficiários, na adopção de medidas de simplificação processual e na adaptação de direitos e obrigações, quer dos beneficiários, quer das estruturas de gestão dos PO.

No âmbito dos SI foram introduzidos ajustamentos nos regulamentos do PO FC no sentido da atribuição de maiores níveis de incentivo, da facilitação e aumento do volume de adiantamentos de incentivos, do alargamento da tipologia de projectos apoiáveis e da adaptação dos critérios à situação financeira das empresas. Estas medidas vieram a ser plasmadas no Decreto-Lei nº 65/09 de 20 de Março, e nas Portarias nº 353-A/2009 (SI PME), nº 353-B/2009 (SI I&DT) e nº 353-C/2009 (SI Inovação), de 3 de Abril. Foi, ainda, iniciado o processo de alteração do regulamento específico do Sistema de Apoio ao Financiamento e Partilha de Risco na Inovação (SAFPRI) tendo como objectivos principais a sua adaptação aos regulamentos comunitários entretanto publicados e o aperfeiçoamento do processo de candidatura e decisão.

### A Simplificação no âmbito do QREN

Uma das principais dimensões críticas apontadas sucessivamente aos diferentes períodos de programação dos fundos comunitários prende-se com a elevada carga burocrático-administrativa que caracteriza as formas de acesso aos fundos, bem como a sua gestão, acompanhamento e controlo. Por esse motivo, também têm sido recorrentes o debate e os esforços empreendidos no plano comunitário e nacional - desde logo na fase de negociação/preparação de cada novo período de programação, mas também no decorrer dos mesmos, como tem sucedido no actual período no quadro, designadamente, das alterações regulamentares introduzidas nos regulamentos comunitários e nacionais -, com o objectivo de procurar uma maior simplificação das regras que regem a aplicação dos fundos, sem prejuízo da segurança e do respeito pelos princípios da selectividade e concentração dos investimentos a apoiar.

Os desenvolvimentos nesta área têm-se, assim, concentrado sobretudo em dois domínios:

- (i) Na ponderação e conseqüente preparação da introdução de formas de financiamento mais amigáveis para os beneficiários, autoridades de gestão, autoridades de coordenação dos fundos e de controlo, através sobretudo da possibilidade de financiamento dos custos indirectos declarados numa base forfetária, até um máximo de 20 % dos custos directos de cada operação, através de custos de taxa forfetária calculados por aplicação de escalas normalizadas de custos unitários (custos padrão), tal como definidas pelo Estado-Membro, para além ainda da possibilidade de pagamento de montantes fixos, até 50.000€, destinados a cobrir a totalidade ou parte dos custos de uma operação. A introdução destas formas de financiamento, em particular no quadro de algumas tipologias de intervenção do FSE, está neste momento numa fase adiantada de preparação, esperando-se que entrem ainda em vigor em 2010 e traduzir-se-á numa forte alteração nas regras de financiamento tradicionalmente aplicadas e que se baseiam na verificação de cada despesa que é imputada pelos promotores aos projectos apoiados, pelo que deverá conduzir a uma simplificação, sem precedentes, nas regras de financiamento dos projectos em que se aplicar estas modalidades.
- (ii) No esforço contínuo de procurar racionalizar e, conseqüentemente, rever as regras e procedimentos práticos que se revelem redundantes ou cujo valor acrescentado se revele inadequado e, como tal, ineficazes. Esse esforço tem vindo a ser prosseguido nas alterações regulamentares que têm vindo a ser introduzidas e também naquelas que irão ainda ser feitas no quadro, nomeadamente, da revisão dos regulamentos específicos do FEDER. Esse esforço passa, também, por uma contínua vigilância no modo como as regras instituídas são implementadas no terreno pelos diferentes actores (Autoridades de Gestão, Organismos Intermédios, beneficiários, Autoridades de Coordenação dos fundos, etc.).

No **plano comunitário** foi dada continuidade ao processo de revisão dos regulamentos iniciado em 2008, articulado com a concretização de um conjunto de medidas de minimização dos efeitos da crise económica, processo no qual o IFDR e o IGFSE participaram no quadro das suas competências de coordenação nacional do FEDER e do FC e do FSE, nomeadamente no âmbito da participação no Comité de Coordenação dos Fundos (COCOF), enquanto membros da delegação portuguesa.

As alterações abrangeram os Regulamentos (CE) nº 1083/2006, que estabelece as disposições gerais sobre o FEDER, o FSE e o FC, nº 1080/2006, relativo ao FEDER, nº 1081/2006, relativo ao FSE e nº 1828/2006, Regulamento de Aplicação. As alterações no primeiro regulamento incidiram sobre disposições relacionadas com instrumentos de engenharia financeira e assistência técnica por iniciativa dos Estados-Membros, elegibilidade das despesas, declaração de despesas e pagamentos; no segundo sobre elegibilidade de despesas; no terceiro sobre um alargamento do tipo de custos elegíveis; no quarto e último sobre um leque diversificado de disposições abarcando 11 artigos e sete anexos. Estas modificações foram consubstanciadas na publicação dos seguintes quatro novos regulamentos:

- Regulamento (CE) nº 284/2009, de 7 de Abril – altera o Regulamento Geral, Regulamento (CE) nº 1083/2006.
- Regulamento (CE) nº 396/2009, de 6 de Maio – altera o Regulamento (CE) nº 1081/2006.
- Regulamento (CE) nº 397/2009, de 6 de Maio – altera o Regulamento (CE) nº 1080/2006.
- Regulamento (CE) nº 846/2009, de 1 de Setembro – altera o Regulamento (CE) nº 1828/2006.

No **quadro dos PO co-financiados pelo FEDER**, a experiência acumulada na implementação dos regulamentos específicos evidenciou a necessidade de proceder a uma análise da coerência e da harmonização destes regulamentos, a qual veio a ser reforçada pelo objectivo de simplificação atrás enunciado. Neste contexto, foi promovida a realização de um estudo com aqueles objectivos cujas conclusões e recomendações deverão conduzir à adopção de novas medidas em 2010.

Na sequência das observações da CE às **descrições dos sistemas de gestão e controlo dos PO**, apresentadas no final de 2008, foi desencadeado um conjunto de procedimentos que conduziu à revisão daquelas descrições e dos relatórios e pareceres de conformidade da Autoridade de Auditoria. As descrições revistas viriam a ser aceites pela CE ainda em 2009 e no início de 2010, certificando a sua conformidade com as disposições regulamentares aplicáveis. Em 2009 foi, ainda, iniciada a descrição dos sistemas de gestão e controlo de alguns Organismos Intermédios não integradas nas descrições iniciais dos respectivos PO, cuja declaração de conformidade com a legislação aplicável condiciona a apresentação de certificações de despesa relativas a operações geridas por esses organismos.

No caso do FEDER, o apoio às Autoridades de Gestão e aos Organismos Intermédios consubstanciou-se, também, na definição de normas e de orientações técnicas, na elaboração de manuais e na realização de sessões de informação e formação tendo em vista a implementação de procedimentos que assegurem o cumprimento das regras comunitárias, a harmonização de procedimentos, o reforço da segurança das decisões, a troca de experiências e a disseminação de boas práticas.

Em 2009, foram divulgadas normas definindo modelos padronizados para a apresentação dos relatórios anuais dos PO e condições específicas a observar na prestação de informação para a monitorização operacional e financeira, bem como circulares interpretativas relativas a diversas matérias específicas, nomeadamente no âmbito das parcerias público-privadas promovidas por municípios, da categorização das intervenções dos fundos estruturais, da certificação de despesas de Grandes Projectos (GP) antes da sua aprovação pelas instâncias comunitárias e dos procedimentos de controlo da acumulação de ajudas ao abrigo da regra de *minimis*. Foram, ainda, elaborados dois manuais definindo o conjunto de metodologias, procedimentos e ferramentas a usar em matéria de controlo de operações e do registo central de auxílios de *minimis*.

### 8.3 O sistema de certificação e pagamentos

De acordo com o modelo de governação do QREN, as funções de Autoridade de Certificação das despesas relativas aos PO co-financiados pelo FEDER e FC competem ao IFDR, enquanto as relativas ao PO co-financiados pelo FSE competem ao IGFSE. Foram, ainda, atribuídas ao IFDR iguais funções no âmbito dos seguintes PO de cooperação territorial: PO de cooperação transfronteiriça Portugal - Espanha; e PO de cooperação transnacional Espaço Atlântico e Madeira-Açores-Canárias.

No que respeita ao FEDER e FC, o IFDR remeteu à CE, ao longo do ano de 2009, 16 Certificados e Declarações de Despesa e Pedidos de Reembolso, correspondentes a uma certificação de um montante total de despesa pública realizada de 806,9 M€ e um pedido de reembolso de fundos de 372,9 M€, dos quais 305,6 M€ respeitam ao FEDER. As certificações apresentadas permitiram assegurar o cumprimento das disposições regulamentares comunitárias respeitantes ao prazo de 24 meses subsequentes ao pagamento da primeira fracção do pré-financiamento para a apresentação do primeiro pedido de reembolso<sup>142</sup>.

Previamente à apresentação destas declarações de despesa à CE, foi realizado um conjunto de verificações e validações sobre os Pedidos de Certificação das Autoridades de Gestão, em conformidade com os procedimentos constantes no Manual de Procedimentos da Autoridade de Gestão, tendo como objectivo assegurar a legalidade e a regularidade das despesas apresentadas.

Para além dos procedimentos referidos, e visando fornecer à CE uma garantia suplementar sobre a legalidade e regularidade das despesas a certificar no âmbito dos PO e assegurar que as despesas apresentadas pelas Autoridades de Gestão satisfazem os requisitos comunitários em matéria de certificação de despesas, a Autoridade de Certificação desenvolveu acções de controlo prévias ao envio da primeira declaração de despesa, incidindo sobre todos os PO co-financiados pelo FEDER e FC, no âmbito dos objectivos da Convergência e da Competitividade Regional e Emprego.

Os resultados das acções de controlo prévias promovidas pela Autoridade de Certificação demonstraram que globalmente os procedimentos adoptados pelas Autoridades de Gestão na selecção das operações e na validação da despesa permitem oferecer uma garantia razoável sobre a legalidade e regularidade das despesas declaradas.

Quanto ao FSE, ao longo do ano de 2009, o IGFSE submeteu à CE, 11 Pedidos de Pagamento Inter-médios (PPI), a que corresponde uma despesa pública de 1 224,2 M€ e um reembolso de FSE de 720,8M€.

Em conformidade com a Descrição do Sistema de Gestão e Controlo, o IGFSE realizou, durante o ano de 2009, acções de verificação junto de todas as Autoridades de Gestão e alguns Organismos Intermédios, com o objectivo de verificar os procedimentos adoptados para a validação das despesas declaradas pelos beneficiários finais e aferir da conformidade destes procedimentos, que constam do Manual de Gestão e Controlo das Autoridades de Gestão, tendo elaborado os respectivos relatórios, com as conclusões e um conjunto de recomendações a implementar pelas respectivas Autoridades de Gestão.

A realização das acções de verificação junto das Autoridades de Gestão e a análise de todas as Declarações de Despesa submetidas ao IGFSE, permite analisar os procedimentos adoptados pelas

<sup>142</sup> Estes valores incluem os fluxos financeiros relativos aos PO de Cooperação Territorial Europeia onde o IFDR desempenha funções de Autoridade de Certificação.

Autoridades de Gestão para a validação das despesas declaradas pelos beneficiários finais e que decorrem de pedidos de financiamento que estão conformes com os critérios aplicáveis ao PO em que foram apoiadas. Estas acções de verificação foram realizadas sempre antes da submissão de qualquer PPI à CE, de forma a garantir a legalidade e regularidade das declarações de despesa e que estas estão em conformidade com as regras comunitárias e nacionais aplicáveis.

O modelo de governação do QREN prevê que os **fluxos financeiros** do FEDER e FC sejam assegurados pelo IFDR, tendo sido assim consagrado o princípio de centralização do exercício da função de entidade pagadora do FEDER e do FC, valorizando: (i) a redução do quantitativo de recursos humanos afectos ao exercício da função pagamento; (ii) a redução dos custos de estrutura; (iii) o encurtamento e uma maior segurança do circuito financeiro; (iv) o reforço da capacidade de planeamento e de gestão de tesouraria; e (v) o reforço da capacidade de concretização das medidas de correcção financeira e de recuperação de fundos que venham a ser considerados como irregularmente pagos.

Este princípio foi adaptado às especificidades das autonomias regionais e teve em consideração as particularidades dos SI às empresas e dos mecanismos de engenharia financeira. Desta forma, o IFDR executa os pedidos das Autoridades de Gestão, seja de pagamento aos beneficiários, como de transferência para os Organismos Intermédios responsáveis por subvenções globais, para os organismos responsáveis pela gestão de SI ou mecanismos de engenharia financeira nos quais estejam delegadas competências de transferência directa para os beneficiários e para as Autoridades de Gestão dos PO das R. A..

As transferências da CE são efectuadas directamente para as contas bancárias tituladas pelo IFDR, específicas para cada fundo. Até ao final de 2009 foi recebido da CE um montante de pré-financiamento total de 1 117,4 M€ (incluindo a 3ª tranche de pré-financiamento no montante de 296,0 M€ provenientes do FEDER e de 76,5 M€ do FC) a que acresce um montante de 327,9 M€ de reembolsos, já totalmente pagos em 2009, perfazendo um montante total de transferências de 1 445,3 M€. O montante total de pagamentos realizados pelo IFDR a beneficiários e Organismos Intermédios elevou-se a 1 126,6 M€ até final de 2009, dos quais 891,2 M€ foram pagos durante o ano de 2009. Até final de 2009, foram recebidos pelos beneficiários finais 1 060,8 M€, integrando um montante de adiantamentos de 289,4 M€, equivalente a 27,3% do total.

Em matéria de FSE, as transferências da CE são efectuadas para contas bancárias tituladas pelo IGFSE e específicas para cada PO. A CE transferiu, durante o ano de 2009, 845,2 M€ de reembolsos referentes ao ano de 2009 e 126,4 M€ de um PPI submetido em finais de 2008 e recebido em 2009, o que perfaz um montante de reembolsos de 971,6 M€. Ao montante de reembolsos acrescentam transferências, a título de adiantamento para os quatro PO, no montante de 162,8 M€, pelo que o total de transferências da CE perfaz 1 134,4 M€.

## 8.4 O sistema de auditoria

O cumprimento dos objectivos no exercício das **funções de Autoridade de Auditoria** QREN 2007-2013<sup>143</sup>, sobretudo em matéria de prazos, foi, tal como já acontecera no ano anterior, muito condicionado pela evolução dos sistemas de gestão e controlo dos diversos PO e das Autoridades de Certificação.

143 Nos termos estabelecidos no Regulamento (CE) nº 1083/2006, de 11 de Julho, relativo ao FEDER, FSE e FC, bem como no Regulamento (CE) nº 1198/2006, de 27 de Julho, relativo ao FEP.

Todavia, dando sequência ao trabalho iniciado em Dezembro de 2007 e continuado ao longo de 2008 - materializado, na maior parte dos casos, em reuniões e relatórios de alerta para as situações que envolviam maior risco em matéria dos sistemas de gestão e controlo, tendo sido, entretanto, acolhidas muitas das recomendações formuladas, evitando maiores consequências no decorrer deste processo - foi possível concluir satisfatoriamente, em 2009, o processo de aceitação dos sistemas de gestão e controlo dos diversos programas operacionais por parte da CE.

Com efeito, no fim de 2009 estavam aceites pela Comissão todos os programas FSE (quatro), nove dos dez programas FEDER (sendo que o que faltava foi aceite em Fevereiro de 2010, em resultado de trabalho maioritariamente desenvolvido em 2009), bem como o único programa de cooperação europeia cuja responsabilidade de Autoridade de Auditoria está cometida a Portugal (Espaço Atlântico). A estratégia adoptada permitiu o rigoroso cumprimento dos prazos regulamentares, evitando penalizações financeiras para Portugal.

Tendo por base as estratégias de auditoria - documentos orientadores da política de auditoria para todo o período de programação negociados e aprovados pela CE em 2008 - a IGF promoveu, em 2009, um conjunto de auditorias ao funcionamento dos sistemas de gestão e controlo. As auditorias privilegiaram os PO com maior nível de execução, sendo que incidiram sobre os quatro programas do FSE e o principal Organismo Intermédio (IEFP) e cinco dos dez programas FEDER.

Dado que apenas o FSE certificou despesas à CE durante o ano de 2008, foi seleccionada uma amostra de operações, que foi objecto de auditoria pela Estrutura de Auditoria Segregada do IGFSE, com a supervisão da IGF, no quadro das responsabilidades cometidas à Autoridade de Auditoria.

Os PO FEDER cujos sistemas foram auditados pela IGF representam 93% da despesa total certificada à CE até final de 2009 (auditaram-se 490 M€ num total certificado de 528 M€). Acresce que a despesa certificada no FSE, até final de 2009, e coberta por auditorias de sistemas pela IGF ascende a 1 038 M€. Por sua vez, a despesa auditada pelo IGFSE representa 6% do total certificado em 2008 (auditaram-se despesas de 11 M€, num total certificado de 186 M€).

A estratégia adoptada pelas autoridades nacionais permitiu fundamentar as opiniões de auditoria emitidas nos relatórios e pareceres anuais transmitidos à CE em Dezembro de 2009, em cumprimento das normas regulamentares, o que garantiu que fossem assegurados os normais fluxos financeiros da CE para Portugal. A falta de emissão daquelas opiniões teria sido geradora de perturbação naqueles fluxos, podendo mesmo provocar a respectiva suspensão.

Face aos resultados dos exames efectuados, a Autoridade de Auditoria concluiu pela inexistência de erros materialmente relevantes no âmbito da matéria que foi objecto de auditoria.

Ainda em 2009, foi concluído o concurso para constituição de um painel de auditores privados que deverão desenvolver auditorias de sistemas e de operações no âmbito do QREN. A IGF e os organismos que irão executar as auditorias sobre operações dispõem agora de um painel de 32 entidades de auditoria a que poderão recorrer, agilizando os procedimentos de contratação.

De salientar, ainda, e no que respeita aos Programas de Cooperação Territorial Europeia para o período de programação 2007-2013, que a IGF é Autoridade de Auditoria do Programa de cooperação territorial Espaço Atlântico, tendo desenvolvido o trabalho antes descrito quanto à validação dos sistemas de gestão e controlo e à auditoria ao respectivo funcionamento, sendo que, na medi-



da do que foi necessário, promoveu-se a articulação com os organismos que integram o respectivo Grupo de Auditores (Reino Unido, Irlanda, França e Espanha).

Em paralelo, a IGF integra os Grupos de Auditores dos outros programas de cooperação onde Portugal participa e cujas autoridades de auditoria estão cometidas a outros Estados-Membros (programas: IV-C, Espon, Interact, Urbact, Sudoe, Med, Madeira-Açores-Canárias e Espanha-Portugal).

## 8.5 Os sistemas de acompanhamento e de monitorização estratégica e operacional

A gestão e a monitorização, nomeadamente de natureza estratégica, das intervenções apoiadas pelos fundos da Política de Coesão da UE é 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. De facto, quer a regulamentação comunitária dos fundos comunitários, quer a regulamentação nacional, em particular o modelo de governação do QREN, atribuem especial importância à concretização deste princípio, nomeadamente:

- No primeiro caso, estabelecendo, por um lado, a obrigação de 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, para as prioridades estratégicas da UE 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; e, por outro lado, determinando a necessidade de cada Estado-Membro incluir no seu relatório anual sobre a execução do PNR uma secção dedicada ao contributo dos PO para a referida execução. Neste âmbito refira-se, ainda, o papel atribuído às Comissões de Acompanhamento dos PO que, de acordo com as disposições previstas na regulamentação comunitária e nacional, são responsáveis por assegurar a eficácia da execução desses mesmos programas, envolvendo a participação de um conjunto alargado de entidades e instituições, num quadro estreito de parceria.
- No segundo caso, o modelo de governação do QREN definiu, desde logo, um conjunto de competências específicas no âmbito da sua coordenação e monitorização estratégica, por um lado, e operacional e financeira, por outro (cf. respectivamente, artigos 8º e 11º do DL da Governação do QREN), atribuídas no primeiro caso ao Observatório do QREN e, no segundo caso, ao IFDR, no que respeita ao FEDER e FC, e ao IGFSE, no que respeita ao FSE.
- O modelo de governação do QREN contempla, ainda, a intervenção de outras estruturas na monitorização da aplicação dos fundos cuja acção importa referir, em particular as seguintes: (i) as Autoridades de Gestão, ao nível dos PO que dirigem; (ii) as Comissões de Acompanhamento dos PO, decorrentes da regulamentação; (iii) os Centros de Observação das Dinâmicas Regionais; e (iv) as Comissões de Acompanhamento Estratégico dos PO regionais do Continente.

Apresentam-se, assim, as principais actividades desenvolvidas no âmbito do exercício das competências de monitorização previstas ao longo do período de referência deste relatório. Neste contexto, evidenciam-se em primeiro lugar as actividades de **consolidação, desenvolvimento e apresentação de diversos instrumentos de monitorização do QREN**, tendo em vista a estabilização dos fluxos de informação e a definição de modalidades e mecanismos de prestação de informação no quadro da CTC QREN (ver também ponto 8.1.), o que permite um reporte coerente sobre a implementação do conjunto do QREN e dos seus PO, na perspectiva estratégica e operacional.

É, assim, com base neste trabalho de construção de um sistema de monitorização global do QREN que são produzidas as notas mensais de informação dirigidas à CMC QREN, os boletins trimestrais

de monitorização do QREN e que é desenvolvido o relatório anual de monitorização do QREN (de que o presente relatório constitui a segunda edição). Foi, igualmente, com base na informação decorrente deste sistema que o Observatório do QREN desenvolveu e apresentou o Relatório Estratégico do QREN – 2009 à CE em Dezembro de 2009<sup>144</sup> e garantiu a sua participação na elaboração do relatório anual de execução do PNR 2008-2010<sup>145</sup>, em particular nas matérias relativas ao contributo dos PO para a implementação desse Plano, tendo por base o conteúdo do capítulo do relatório anual de monitorização do QREN que foca, precisamente, o papel dos fundos comunitários para a prossecução dos objectivos da Estratégia de Lisboa.

No ano de 2009 foi dada continuidade à produção regular de informação de suporte à monitorização dos fundos, a qual constituiu a base para o reporte periódico aos diversos órgãos de governação política e técnica do QREN, à CE e ao público em geral, sobre os progressos e os resultados alcançados pelos PO. Neste contexto, no último ano foi dado um particular **impulso ao desenvolvimento do sistema de indicadores físicos de acompanhamento dos PO**, prosseguindo o trabalho iniciado no ano anterior, no sentido da harmonização e consolidação dos conceitos e metodologias de cálculo dos indicadores comuns comunitários (no caso dos PO FEDER e FC), dos indicadores de eixo dos PO, tendo ainda sido desenvolvido um sistema de indicadores comuns nacionais, derivado dos indicadores de eixo e que estão na base de um conjunto mais limitado de indicadores que são divulgados trimestralmente. Esta actividade produziu resultados concretos, designadamente no contributo para o Relatório Estratégico do QREN – 2009 e no Boletim Trimestral da CTC QREN de Março de 2010 que, pela primeira vez, incluiu indicadores físicos por agenda operacional temática.

A dinamização pelo Observatório do QREN de uma proposta de **indicadores específicos para a monitorização da avaliação ambiental estratégica dos PO FEDER e FC**, tendo por base um estudo específico promovido para o efeito, merece também realce neste domínio. Estes indicadores integram o sistema de monitorização do QREN, nos termos previstos no nº 2 do artigo 13º do DL da Governação do QREN, sendo parte integrante dos indicadores comuns nacionais e estão na base do capítulo anterior deste relatório, bem como de capítulos específicos neste domínio dos relatórios anuais de execução dos PO co-financiados pelo FEDER e FC.

No plano dos **sistemas de informação**, importa sublinhar a continuidade do desenvolvimento do sistema de informação FEDER e FC, quer na vertente de articulação com os sistemas de informação das Autoridades de Gestão, quer na concretização dos seus diferentes módulos, de certificação, controlo, pagamentos, monitorização e Grandes Projectos, os quais têm vindo a entrar progressivamente em produção. No que se refere ao FSE, no ano de 2009 e em articulação com os PO FSE, foi dada continuidade ao processo de desenvolvimento do Sistema Integrado de Informação FSE (SIIFSE) envolvendo as diferentes funcionalidades que cobrem o ciclo de vida de todas as candidaturas e integram os processos inter-organizacionais associados à gestão deste fundo estrutural. Este processo abrangeu a fase de apresentação das candidaturas e registo da execução física e financeira pelas entidades beneficiárias, o processo de análise e decisão da responsabilidade das Autoridades de Gestão, bem como a recolha da informação relevante para o processo de monitorização e acompanhamento, certificação, controlo, pagamento e auditoria.

No domínio relativo ao sistema de monitorização global do QREN permanece, contudo, a necessidade de ainda melhorar a qualidade dos fluxos de informação, necessários à prossecução e aper-

144 O relatório estratégico de 2009 apresentado à CE encontra-se em [http://www.observatorio.pt/item1.php?lang=0&id\\_channel=15&id\\_page=557](http://www.observatorio.pt/item1.php?lang=0&id_channel=15&id_page=557).

145 Recorde que a alínea d) do nº 1 do artigo 8.º do DL da Governação do QREN refere como uma das competências no âmbito da monitorização estratégica, atribuídas ao Observatório do QREN a de *Participar na elaboração dos relatórios anuais de execução do Programa Nacional de Acção para o Crescimento e Emprego, designadamente nas matérias relativas ao respectivo contributo dos PO.*

feioamento destes instrumentos de monitorização. Par tal torna-se fundamental aprofundar a integração/articulação entre os sistemas de informação dos diferentes órgãos com responsabilidade na governação técnica do QREN – Autoridades de Gestão, Autoridades de Coordenação e Certificação dos fundos comunitários (IFDR e IGFSE) e Observatório do QREN.

Na monitorização da aplicação dos fundos comunitários cumpre, ainda, sublinhar o papel das Autoridades de Gestão neste domínio, incidindo no acompanhamento da execução dos respectivos PO que gerem e que suporta, também, o sistema de monitorização global do QREN. Na realidade, para a boa gestão dos PO é fundamental a sua adequada monitorização interna, por forma a dispor de informação atempada sobre o desempenho dos mesmos ao longo da sua implementação e que permita a tomada de decisões que promovam, em contínuo, a eficácia e a eficiência das intervenções que financiam.

É, assim, com base sobretudo no trabalho de monitorização das unidades dos secretariados técnicos que se dedicam a este tipo de actividades, que as Autoridades de Gestão elaboram os relatórios anuais de execução dos respectivos PO e que são objecto de debate e aprovação pelas respectivas CMC e Comissões de Acompanhamento. É, ainda, com base nesse trabalho que as Autoridades de Gestão produzem informação mais regular de monitorização da implementação do respectivo PO, quer seja aquela que alimenta mensal e trimestralmente os boletins da CTC QREN, quer a que alimenta instrumentos de reporte produzidos e divulgados pelas Autoridades de Gestão, como por exemplo os relatórios de monitorização semestral dos dois PO da R. A. da Madeira.

Em relação ao papel desempenhado pelas **Comissões de Acompanhamento dos PO** em 2009, foram realizadas 14 reuniões das Comissões de Acompanhamento dos PO co-financiados pelo FEDER e pelo FC cujas agendas, objecto de articulação entre as autoridades nacionais e comunitárias através do IFDR, incluíram as matérias mais relevantes para a implementação dos PO. No âmbito das sete consultas escritas realizadas foram objecto de deliberação alterações de Regulamentos Internos e a aprovação de critérios de selecção.

No âmbito do FSE foram realizadas 5 reuniões das respectivas Comissões de Acompanhamento dos PO co-financiados por esses fundos<sup>146</sup>, centradas na análise de questões associadas à gestão e acompanhamento dos respectivos PO. Destaque, ainda, para a realização da 1ª reunião da Comissão Permanente de Acompanhamento do PO PH, que reúne a respectiva Autoridade de Gestão, o IGFSE, Organismos Intermédios e os parceiros sociais.

No plano da monitorização do QREN importa referir, igualmente, o papel dos seguintes órgãos previstos no modelo de governação do QREN:

- Os **Centros de Observação das Dinâmicas Regionais**, instituídos no final de Dezembro de 2008 por deliberação da CMC QREN, que têm por missão assegurar a reflexão e interacção institucional sobre os processos e as dinâmicas regionais de desenvolvimento económico, social e territorial nas respectivas NUTS II e prestar o apoio técnico ao exercício de competências das Comissões de Aconselhamento Estratégico dos respectivos PO regionais. Não obstante os CODR se encontrarem em diferentes fases de consolidação, estes têm vindo a desenvolver uma actividade relevante sobretudo em matéria de monitorização da situação específica de cada região suportada em indicadores de contexto e de implementação dos PO regionais e temáticos do QREN nesses territórios (veja-se, por exemplo, a este propósito os boletins de conjuntura que

<sup>146</sup> Deve notar-se que as Comissões de Acompanhamento dos PO FEDER e FSE das Regiões Autónomas e dos PO de Assistência Técnica reúnem em conjunto.

têm vindo a ser produzidos no quadro dos CODR do Norte, do Centro e do Algarve). Neste âmbito, têm 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.

- As **Comissões de Aconselhamento Estratégico dos PO regionais do Continente**, previstas no modelo de governação do QREN, concentraram a sua actividade, em 2009, 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 em cada região. Estas Comissões reuniram no mês de Maio de 2009 em cada uma das regiões do Continente.

Por último, entre as actividades ligadas à monitorização dos fundos, refira-se a dinamização ou participação das entidades com responsabilidades na sua governação técnica em diversas **iniciativas de apresentação e debate de matérias ligadas à implementação do QREN no plano nacional e europeu**, designadamente no que respeita ao seu contributo para o financiamento das políticas públicas. A realização, em Abril de 2009, do Seminário dedicado ao tema "Avaliação e monitorização estratégica do QREN - novas perspectivas e desafios", promovido pelo Observatório do QREN, bem como o Seminário "Avaliação e Boa Governação - Modelos e Práticas", já em Março de 2010, promovido conjuntamente pelo Observatório do QREN e a IGF, constituíram duas das iniciativas inseridas nesse esforço de promoção do debate sobre a aplicação dos fundos comunitários.

No âmbito das competências de **coordenação das interações com os serviços da CE de âmbito estratégico**, que cabem igualmente ao Observatório do QREN, refira-se a realização do Encontro anual estratégico, ocorrido em Portugal em Dezembro de 2009, bem como a reunião realizada no início de 2010 com os mesmos serviços para apresentação e discussão das principais conclusões do Relatório Estratégico do QREN – 2009.

No **plano da coordenação e da interlocução com a CE nos domínios operacional e financeiro**, destacam-se as participações nas Comissões e grupos de trabalho formais em que o IFDR e o IGFSE têm assento na sua qualidade de entidades responsáveis pela coordenação nacional do FEDER e do FC e do FSE, respectivamente, em particular na Comissão de Coordenação dos Fundos, bem como a participação em reuniões sobre diversas temáticas relevantes para a aplicação dos fundos estruturais. No caso do IGFSE, destaca-se a sua participação nas reuniões do Comité do FSE (órgão presidido pela DG Emploi (CE) que integra representantes das autoridades governamentais e dos parceiros sociais de todos os Estados-Membros), nas reuniões dos Grupos de Trabalho Técnico que funcionam na dependência deste Comité e, ainda, na Rede do Partenariado da Avaliação FSE e na Rede de Comunicação FSE (Rede INIO), ambas presididas pela DG Emploi.

Neste contexto, sublinha-se a realização do Encontro Anual entre a CE e as Autoridades de Gestão dos PO co-financiados pelo FEDER e pelo FC, previsto no Regulamento (CE) nº 1083/2006, que teve lugar em Évora em 17 de Novembro de 2009. O Encontro Anual entre a CE e as Autoridades de Gestão dos PO co-financiados pelo FSE, realizou-se em Lisboa, em 24 de Novembro de 2009. Nestes encontros foram analisados os progressos e resultados alcançados na execução dos PO em 2008, permitindo ainda uma análise aprofundada dos temas mais relevantes em matéria de acompanhamento das autoridades nacionais e comunitárias.

Este conjunto de actividades, complementadas ainda por outras mais específicas não assinaladas neste relatório, suportam a análise que é possível efectuar (e que se procura também sintetizar neste relatório) sobre o modo como a intervenção do QREN está a ir ao encontro das prioridades definidas, a considerar os seus princípios orientadores e a produzir os efeitos desejados e, nesse

sentido, identificar os contributos do QREN para alterações do quadro económico, social e territorial preconizadas na estratégia definida para 2007-2013.





# 9

O Reconhecimento e a percepção pública  
do QREN e dos PO



No actual ciclo de programação a dimensão da comunicação assume um papel central na gestão dos fundos estruturais e FC. O **Plano de Comunicação do QREN** constitui a matriz de comunicação do QREN no seu conjunto, revestindo-se, como tal, de um carácter eminentemente institucional. É parte de um sistema de comunicação mais amplo sobre a aplicação dos fundos da UE, em que programas temáticos e regionais dispõem de estratégias próprias de comunicação com os seus *stakeholders* e com a opinião pública.

A missão do Plano de Comunicação do QREN é definida nos seguintes termos: informar adequadamente o público em geral sobre as oportunidades oferecidas pelo QREN, estimular a procura pelos incentivos do QREN e dar a conhecer, em concreto, quem são os beneficiários e no que consistem os projectos apoiados pelo QREN, destacando o papel que o QREN assume no desenvolvimento de Portugal.

O modelo de comunicação do QREN abrange três níveis de actuação: o QREN, os fundos (FEDER, FSE e FC) e os PO. A articulação, a coerência e a complementaridade das iniciativas implementadas nestes níveis são asseguradas através de uma rede informal – Rede de Interlocutores de Comunicação do QREN – que reúne os responsáveis pela comunicação dos vários níveis e a quem compete a definição e a implementação da estratégia global de comunicação do QREN.

Em 2009, esta Rede reuniu a nível nacional em quatro ocasiões (Fevereiro, Maio, Julho e Outubro), assegurando ainda a adequada e representativa participação nas redes comunitárias relativas à comunicação, promovendo a divulgação do trabalho realizado no âmbito da comunicação dos fundos da Política de Coesão em Portugal, junto dos parceiros europeus.

Em Fevereiro de 2009 foi aprovado pela CMC QREN um aditamento ao Plano de Comunicação do QREN, que resultou no adequado ajustamento do plano à nova fase do ciclo de vida do QREN, ou seja, à transição do período de lançamento e arranque para a etapa de execução do QREN e de concretização das operações co-financiadas pelos fundos estruturais e FC.

Desta forma, a comunicação do QREN passou a estar centrada, essencialmente, na demonstração dos resultados das operações, isto é, na divulgação dos projectos apoiados e já concretizados pelo QREN em Portugal. Com esta abordagem pretendeu-se, junto dos diversos públicos, incrementar o nível de notoriedade do QREN, reforçar a transparência deste instrumento financeiro e aumentar a procura qualificada de incentivos públicos.

Neste âmbito, no terceiro trimestre de 2009, foram colocadas no terreno duas **acções de comunicação dirigidas ao público em geral através de meios de largo espectro**:

- (i) O início da transmissão, a 7 de Setembro, do **programa de rádio Objectivo 2013 na TSF**. Este programa é emitido diariamente, de 2ª a 6ª feira, às 12h50, com repetição depois das 20h00, e com a transmissão do compacto semanal aos Sábados, após as 14h00, numa estação de rádio de cariz essencialmente informativo, de grandes audiências e de cobertura nacional. O programa tem a duração de três minutos e consiste na apresentação de projectos aprovados pelos PO do QREN e já em execução, através da recolha de testemunhos dos beneficiários e dos destinatários finais dos projectos apoiados. O Objectivo 2013 teve, entre 7 de Setembro e 31 de Dezembro de 2009, uma audiência média ponderada de 26,8 mil ouvintes, sendo 7,2 mil desta audiência constituída por quadros médios e superiores, segundo dados veiculados pela TSF. A emissão deste programa decorrerá até Setembro de 2010.
- (ii) Na área editorial iniciou-se um projecto que visa comunicar com o público empresarial. Este projecto consiste na publicação de **seis suplementos editoriais, com cerca de 16 páginas**,

**distribuídos com o jornal OJE**, um jornal económico diário gratuito de cobertura nacional, incidindo em matérias de relevância para o meio empresarial no âmbito do QREN. Alguns destes suplementos serão reforçados pela realização de conferências gratuitas, para as quais especialistas e população serão convidados para uma reflexão e discussão alargada sobre os temas em causa. A 30 de Setembro de 2009 foi publicado o primeiro suplemento, subordinado ao tema *Pólos e Clusters* e SI. Este suplemento contou com entrevistas aos responsáveis por estas áreas do QREN, com a apresentação de casos de sucesso e com um guia de acesso aos SI. Para além da tiragem habitual do jornal, de 25 025 mil exemplares, os suplementos são ainda disponibilizados no *website* do OJE, tendo o primeiro suplemento recebido cerca de 4 500 visitas, entre 30 de Setembro e 31 de Dezembro de 2009.

Figura 98: Programa “Objectivo 2013” na TSF

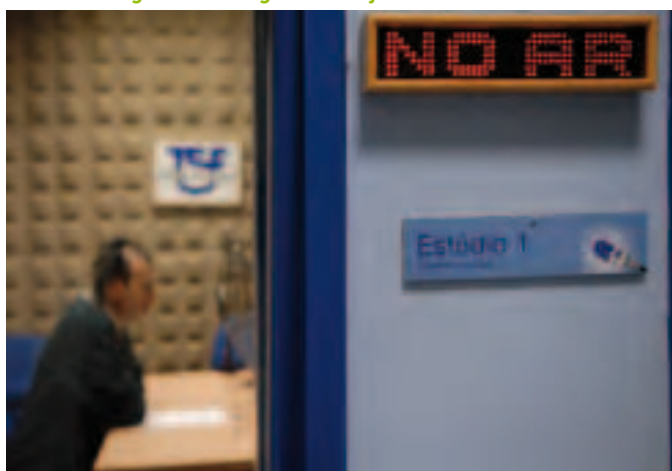


Figura 99: Suplemento QREN OJE



No âmbito de iniciativas de largo espectro, sublinhe-se, ainda, o início da **participação do PO PH no programa Iniciativa da RTP 2**, em Outubro de 2009, no qual são divulgados projectos apoiados por este PO Temático e considerados como exemplos de boas práticas. Este programa é transmitido semanalmente na RTP 2, com repetição na RTP Internacional, RTP África, RTP Açores e RTP N.

Em 2009, salienta-se também a **aquisição de uma ferramenta de monitorização de notícias (clipping)** e de análise qualitativa das notícias veiculadas pelos media, disponível para todos os organismos do QREN desde Janeiro de 2009. Este serviço permite conhecer a mensagem mediá-

tica que é divulgada sobre o QREN, fundos e PO, através da recolha e análise de todas as notícias veiculadas pela televisão, rádio, imprensa escrita e meios *online*, de âmbito nacional.

O *clipping* é disponibilizado diariamente quer através de uma plataforma na *web*, acessível a qualquer hora em qualquer parte do mundo, quer através de alertas noticiosos enviados para os *e-mails* dos subscritores. A análise qualitativa, com incidência sobre todas as notícias veiculadas sobre o QREN, sobre cada um dos fundos e sobre cada um dos PO, é divulgada através de relatórios mensais, de um relatório semestral e de um relatório anual, que permitem avaliar a evolução do tom das notícias veiculadas.

Em 2009 foram **veiculadas 13 266 notícias**, tendo-se registado uma favorabilidade média<sup>147</sup> de 3,3 e um Net AEV – *Net Advertising Equivalent Value*<sup>148</sup> de 3 610 326€. O Net AEV total do ano de 2009 verificou-se positivo e bastante expressivo, tendo sido os conteúdos mais favoráveis ao QREN que conseguiram maior expressão na Comunicação Social.

Figura 100: Evolução mensal do Net AEV, 2009

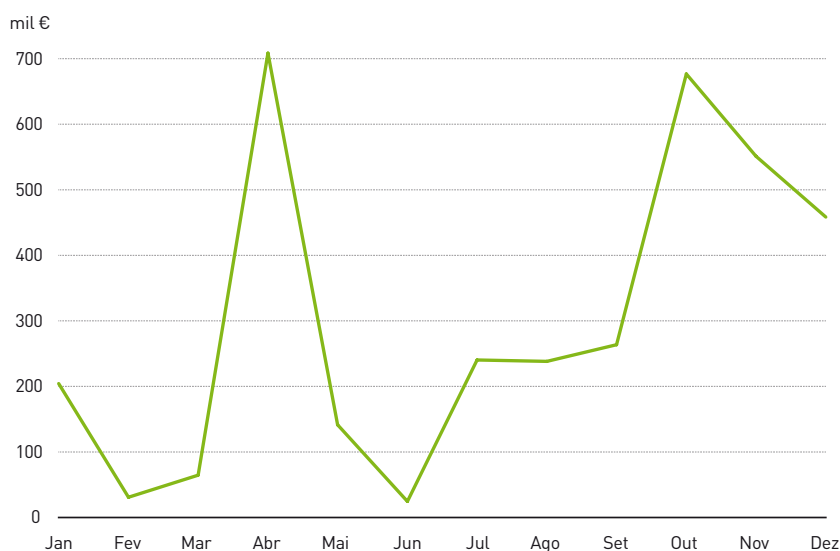
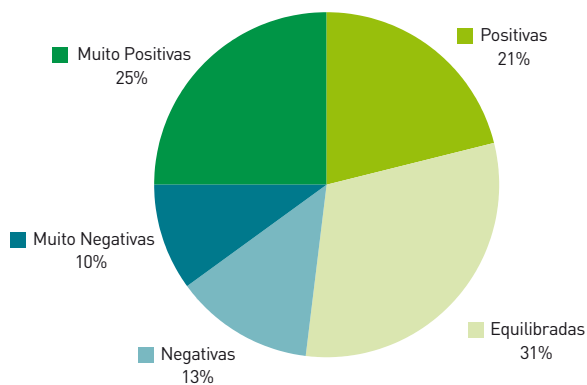


Figura 101: Favorabilidade do Net AEV, 2009



Fonte: Cision Portugal, S.A.

147 Tendência editorial em função da análise textual dos conteúdos das notícias numa escala de 1 a 5.

148 Net AEV - *Net Advertising Equivalent Value* - Representa o valor líquido do espaço editorial ocupado a preços de tabela de publicidade, em função da diferença entre a informação favorável e desfavorável.

Quanto à informação positiva, os destaques ao nível do Net AEV verificam-se no mês de Abril e de Setembro em diante. O Net AEV positivo em Abril deveu-se aos debates entre os candidatos ao Parlamento Europeu. A partir de Setembro contribuem para este valor o espaço Objectivo 2013 na TSF, inteiramente dedicado ao QREN e aos seus projectos apoiados, a apresentação do novo Governo e a referência ao QREN no âmbito da sua passagem para a responsabilidade do Ministério da Economia, Inovação e Desenvolvimento.

Os meses de Fevereiro e Junho representam valores de Net AEV menos expressivos. Em Fevereiro esta informação decorre, sobretudo, das polémicas em torno de projectos do ciclo anterior, financiados pelo FC. Em Junho destacam-se as notícias relativas à aplicação do mecanismo *spill over*. Em geral, os temas abordados por notícias com maior pendor negativo durante o ano de 2009 estão associados à baixa execução do QREN (com especial eco no final da campanha para o Parlamento Europeu).

A informação equilibrada foi a que representou maior espaço editorial nos media. Esta decorreu, sobretudo, das referências circunstanciais no contexto dos projectos candidatos aos fundos comunitários (municipais, nacionais, públicos ou privados). Sublinha-se, ainda, o facto da informação positiva registar uma percentagem superior à informação negativa.

Entre os maiores contributos para uma informação favorável, contam-se o espaço Objectivo 2013 na TSF, o destaque dado ao QREN no programa Iniciativa da RTP 2, bem como todas as entrevistas dadas pelos responsáveis dos PO a diferentes publicações.

Quanto ao valor de Net AEV por PO, destacam-se, no ano de 2009, os PO PH, PO Norte, PO Centro e PO Alentejo. Ao nível dos fundos, destacam-se o FEDER e o FSE com valores de Net AEV significativamente positivos.

Durante o 1º semestre de 2010 foram veiculadas 7 047 notícias, resultando numa favorabilidade média de 3,3 e um Net AEV de 2 798 441 €.

A informação equilibrada foi a que representou maior espaço editorial nos media, e que decorreu, sobretudo, das referências aos projectos candidatos aos fundos.

Relativamente à informação positiva, salientou-se o anúncio por parte do Governo de novas medidas para acelerar a execução do QREN, bem como a entrevista ao gestor do PO PH nos principais canais de televisão, sobre o sucesso deste PO e da iniciativa Novas Oportunidades. Quanto aos assuntos negativos, destacaram-se as críticas à baixa execução do QREN e à gestão dos fundos.

Quanto ao valor de Net AEV por PO no 1º semestre de 2010, destacam-se os PO PH, PO Norte e PO Centro. Ao nível dos fundos, encontram-se valores de Net AEV positivos nos três fundos – FC, FSE e FEDER.

Os valores globais no âmbito das realizações de informação e comunicação revelam a dimensão da intervenção dos diferentes organismos do QREN.

Durante o ano de 2009, realizaram-se 332 **eventos públicos**, 50 dos quais com a presença de membros do Governo, com uma presença total de mais de 63 mil participantes. No que diz respeito às publicações, de um total de 83 publicações, resultaram 378 450 exemplares, tendo sido uma grande percentagem destes exemplares enviada a destinatários do universo QREN. Sendo a publicidade um veículo multiplicador de contactos por excelência, destaque-se o impacto do investimento nesta área, com um total de 94 anúncios, resultantes em 1 628 inserções.

Quadro 24: Acções de comunicação QREN – os grandes números de 2009

Acções de comunicação em 2009				
Eventos públicos	Publicações	Inserções Publicitárias	Visitas aos <i>websites</i>	Destinatários de <i>newsletters</i>
Nº	Nº	Nº	Nº	Nº
332	83	1 628	3 839 124	42 394

Fonte: Rede de Comunicação do QREN

A importância dos instrumentos **web** é reforçada pelos números do universo QREN nesta área: 3 839 124 visitantes únicos aos *websites* do QREN e 42 394 destinatários de *newsletters*.

No âmbito das **publicações** destacam-se ainda:

- (i) A edição e publicação, em Março de 2009, do “Plano Global de Avaliação do QREN e dos PO 2007-2013”, que compreende as avaliações de natureza operacional e estratégica a efectuar tanto ao nível do QREN no seu conjunto, como ao nível dos programas ou grupo de programas, nas suas diferentes fases de execução, como ainda ao nível de temáticas e dinâmicas específicas associadas à implementação dos fundos.
- (ii) A edição e publicação, em Outubro de 2009, do “Relatório Anual do QREN – 2008”. Este documento constituiu o primeiro documento anual de monitorização global do QREN. Este relatório facultava uma visão global da implementação do QREN, nas suas diferentes perspectivas – estratégica, operacional, financeira e de auditoria – de forma a retratar as grandes linhas de aplicação em Portugal dos fundos comunitários integrados na Política de Coesão da UE (FEDER, FSE e FC).
- (iii) A edição e publicação, do “Relatório Estratégico do QREN – 2009”, em Dezembro de 2009. Este relatório é o primeiro dos dois Relatórios Estratégicos do actual ciclo de programação dos fundos da Política de Coesão a ser submetido à CE. Este relatório visa responder em que medida o QREN e os seus PO têm contribuído para o reforço da coesão económica e social da UE e o desenvolvimento equilibrado e sustentável das suas regiões e dos seus territórios.

Figura 102: Relatório Anual do QREN 2008



Figura 103: Plano Global de Avaliação do QREN e dos PO 2007 – 2013



No que diz respeito à **realização de eventos**, destacam-se dois em que foram exibidas mostras das acções de Rede de Comunicação do QREN:

- (i) O Seminário “Avaliação e Monitorização Estratégica do QREN”, que teve lugar a 16 de Abril de 2009, no auditório da Reitoria da Universidade de Lisboa, e onde esteve patente uma exposição com um sumário do balanço da actividade dos PO do QREN.
- (ii) O “Encontro Anual entre a CE e as Autoridades de Gestão dos PO FEDER e FC”, no dia 17 de Novembro de 2009, em Évora. Este encontro teve como tema central a Comunicação do Universo QREN, no âmbito FEDER e FC, tendo sido realizada uma exposição sobre as diversas iniciativas de comunicação desenvolvidas.

Dando continuidade a algumas iniciativas de comunicação iniciadas em anos anteriores, o **website do QREN – www.qren.pt** – continuou a ser uma das portas de entrada privilegiadas para o universo QREN, com mais de 610 mil visitas durante 2009. Este *website* propicia uma visão global do QREN e da racionalidade das suas escolhas, oferecendo uma primeira leitura sobre a sua arquitectura e sobre os incentivos disponíveis, redireccionando o visitante para o *website* mais adequado em função do seu interesse temático ou regional.

Figura 104: Website QREN



O **Boletim Informativo do QREN – Indicadores Conjunturais de Monitorização**, que apresenta uma síntese da evolução conjuntural da aplicação do QREN e dos seus PO, é um dos instrumentos privilegiados da política de transparência do QREN, sendo disponibilizado no *website* do QREN, e divulgado para os órgãos de comunicação social, numa base trimestral.

Merece destaque, ainda, neste contexto a prática generalizada de **divulgação das listas dos projectos aprovados para co-financiamento pelos PO**, através da sua publicação nos respectivos *websites*, constando, também nessa listagem, informação sobre o volume de incentivos estruturais envolvidos e a identificação do beneficiário.

No 1º semestre de 2010, merece destaque um conjunto de **novas iniciativas de comunicação**, entre as quais, a realização da campanha para celebrar o Dia da Europa (eventos, edições, postais gratuitos, suplementos específicos em meios de comunicação), a 1ª edição dos Prémios Novo Norte, uma iniciativa promovida pelo PO Regional do Norte que distingue projectos apoiados pelo QREN em diversas categorias; a publicação de dois suplementos QREN OJE, subordinados aos temas Micro e pequenas empresas Inovadoras e Qualificação de activos.

Para a prossecução dos objectivos associados à fase de maturidade do QREN, pretende-se dar continuidade à promoção de uma cada vez maior transparência das intervenções estruturais e ao incremento do acesso à informação sobre o QREN, através da divulgação e demonstração, em meios de largo espectro, de projectos aprovados e executados no âmbito do QREN.

Nesse sentido, no ano de 2010, está ainda em curso um ambicioso projecto de reformulação do portal QREN, incorporando uma relevante dimensão multimédia e vocacionando-o para a informação ao grande público das realizações dos PO.



Figura 105: Boletins Informativos do QREN, 2009





# síntese

Síntese conclusiva e considerações finais





Este segundo Relatório Anual visa fornecer uma visão global sobre a implementação do QREN, constituindo, a par dos Boletins Informativos Trimestrais – Indicadores Conjunturais de Monitorização, um dos produtos essenciais do sistema de monitorização do QREN.

O período em análise neste Relatório, centrado no ano de 2009 mas sem deixar de considerar os principais desenvolvimentos verificados no 1º semestre de 2010, foi indelevelmente marcado pelo prolongamento de uma crise que, tendo origem no sistema financeiro internacional, rapidamente se propagou à esfera real da economia, com uma forte contracção da produção de riqueza e um elevado acréscimo do desemprego. Em Portugal, a quebra da produção foi de -2,6% (inferior à registada na UE 27 e na Zona Euro), devida sobretudo à forte redução do nível de investimento (-14,1%) e, em menor grau, à redução do consumo privado. A taxa de desemprego atingiu 10,1% no 4º trimestre de 2009 (face a 7,8% no trimestre homólogo de 2008) e, já no 2º trimestre de 2010, o valor de 10,6%.

A implementação do QREN procurou responder, ao longo de todo o ano de 2009, ao grande desafio de – sem desvirtuar a sua dimensão de intervenção estrutural – contribuir para a resposta à crise, enquanto instrumento de financiamento de uma parte considerável das medidas adoptadas com vista ao relançamento da economia, algumas das quais coordenadas à escala europeia, mas também por via da adopção de medidas no seu sistema de gestão que permitiram injectar maior liquidez na economia, através de uma política de significativo incremento dos níveis e âmbito de pagamentos sob a forma de adiantamentos aos projectos aprovados.

No quadro da Iniciativa para o Investimento e o Emprego, o contributo do QREN incidiu, fundamentalmente, sobre os eixos da modernização das escolas e das medidas de apoio ao emprego, para o que foi necessário proceder a uma revisão pontual do PO PH. Mas estendeu-se, ainda, a um conjunto de medidas que se destinaram a antecipar e estimular o investimento empresarial (e.g. no âmbito do acesso ao crédito e das garantias e condições de acesso a financiamentos comunitários e a adiantamentos) e a incentivar o investimento municipal (no âmbito dos adiantamentos, das elegibilidades dos investimentos municipais, dos limites de endividamento e do Código dos Contratos Públicos).

A Avaliação Global da Implementação do QREN reconheceu o efeito positivo da adopção de medidas que permitiram acelerar os investimentos em certos domínios de programação, acentuando um desejável efeito anti-cíclico e, simultaneamente, minimizaram os efeitos penalizadores que a crise tende a provocar sobre a procura desses apoios, designadamente por parte das empresas, confrontadas com um clima de incerteza que penaliza fortemente a propensão ao investimento.

Mas o 1º semestre de 2010 ficou, ainda, marcado por uma nova fase da crise, caracterizada agora pela desconfiança relativa à sustentabilidade das finanças públicas dos Estados-Membros da UE 27 e, em particular, da Zona Euro (crise da dívida soberana), deteriorando consideravelmente as suas condições de financiamento. Esta nova fase da crise levou à suspensão de parte das medidas dos planos de relançamento da economia e à adopção de medidas de austeridade que visam permitir o regresso ao equilíbrio das finanças públicas, prolongando e agudizando as dificuldades de financiamento (público e privado), que não deixaram de ter reflexos na execução do QREN.

Foi, pois, num quadro de grande complexidade e exigência que se desenvolveram as actividades de gestão, acompanhamento, avaliação e controlo das intervenções co-financiadas pelos fundos comunitários do QREN.

O processo de certificação dos sistemas de gestão e controlo, que constituiu uma grande prioridade no ano transacto, foi concluído. A estratégia adoptada pelas autoridades nacionais permitiu fundamentar as opiniões de auditoria emitidas nos relatórios e pareceres anuais transmitidos à CE em Dezembro de 2009, o que garantiu que fossem assegurados os normais fluxos financeiros da Comissão para Portugal. É expectável que o forte investimento por parte das entidades de governação do QREN no exigente desenvolvimento do processo de certificação dos sistemas de gestão e controlo possa produzir resultados a curto prazo em termos da segurança dos procedimentos e, conseqüentemente, da redução do nível de erros.

No âmbito da regulamentação, destaca-se a alteração do Regulamento Geral do FEDER e do FC que visou integrar, no quadro regulamentar nacional, as modificações introduzidas na regulamentação comunitária, assim como a experiência adquirida nos primeiros anos de implementação. Entre as modificações operadas, salientam-se as relativas a pagamentos, a medidas de simplificação processual e, ainda, à adaptação de direitos e obrigações, quer de beneficiários, quer das estruturas de gestão dos PO. Foram, igualmente, introduzidos ajustamentos nos regulamentos dos Sistemas de Incentivos às empresas (no sentido da atribuição de maiores níveis de incentivo, da facilitação e aumento do volume de adiantamentos, do alargamento das tipologias elegíveis e da flexibilização dos critérios de acesso das empresas, relativos à sua situação financeira) e, já em 2010, nos regulamentos que incidem sobre intervenções de iniciativa municipal (na sequência do memorando de entendimento entre o Governo e a ANMP), visando estimular a execução dos fundos por parte das entidades municipais.

Neste período foi dada continuidade à consolidação do sistema de monitorização do QREN, que constituiu a base para o reporte periódico à tutela, aos diversos órgãos de governação do QREN, à CE e ao público em geral, sobre os progressos e os resultados alcançados pelos PO. Foi, ainda, dado um forte impulso ao desenvolvimento do sistema de indicadores físicos de acompanhamento dos PO. O Boletim Informativo do QREN, com divulgação trimestral, o primeiro Relatório Anual do QREN e o Relatório Estratégico do QREN – 2009 constituíram os principais produtos de monitorização, todos eles disponíveis ao público.

No final do 1º semestre de 2010 encontrava-se praticamente concluído o primeiro ciclo de avaliações, previsto no Plano Global de Avaliação do QREN e dos PO 2007-2013 e aprovado pela Comissão Ministerial de Coordenação do QREN, em Fevereiro de 2009. Maioritariamente reportados à perspectiva operacional dos PO e do QREN, os resultados dos exercícios avaliativos realizados procuraram responder a um conjunto de questões de avaliação comuns, pelo que os responsáveis pela implementação do QREN e dos PO dispõem de um repositório analítico fundamentado e abrangente, mobilizável para melhorar o desempenho das diferentes vertentes da gestão dos PO e do QREN.

No quadro da nova legislação ambiental, iniciou-se o processo de monitorização prevista no Decreto-Lei nº 232/2007: a avaliação e controlo dos efeitos decorrentes do QREN no ambiente. Desenvolvida em estreita articulação entre o Observatório do QREN, as Autoridades de Gestão dos PO e o IFDR, o primeiro exercício de monitorização ambiental estratégica permitiu evidenciar o significativo escrutínio ambiental a que as intervenções co-financiadas pelo FEDER e FC estão sujeitas e, bem assim, o contributo globalmente positivo daquelas intervenções em termos de desempenho ambiental e de sustentabilidade.

O período em análise neste Relatório correspondeu, ainda, a um intenso desenvolvimento das actividades de informação pública e de comunicação. Acompanhando a fase actual de execução das operações co-financiadas, a estratégia de comunicação preconizada (incorporando as dimensões

do QREN, de cada um dos fundos e dos PO) está focalizada na demonstração dos resultados das intervenções. O respectivo impacto público é hoje notório, para o que contribuiu, não apenas a abrangência de meios utilizados (em particular os de grande impacto, como a rádio e televisão), mas sobretudo os princípios de rigor e transparência que caracterizam o conjunto da actividade nesta área.

### O QREN na transição para uma nova etapa

Num contexto de implementação inegavelmente difícil do ponto de vista económico e social, a operacionalização do QREN e dos seus PO enfrentou desafios acrescidos de rigor, selectividade e eficácia.

O cumprimento daqueles desafios ficou, desde logo, associado às modalidades dominantes de acesso ao financiamento comunitário. Apesar da difícil conjuntura económica, os apoios ao investimento solicitados pelos promotores que apresentaram candidaturas foi cinco vezes mais elevado do que o fundo disponibilizado a concurso (52 mil M€ face aos 10 mil M€ de fundo disponível). Constatou-se, assim, em termos globais, a forte adesão dos beneficiários às condições de acesso regulamentarmente previstas (facto evidenciado por uma taxa global de admissibilidade das candidaturas de 85%), embora as candidaturas admitidas no processo de selecção não tenham revelado, em diversas situações, o mérito absoluto ou relativo suficiente para serem aprovadas, o que, juntamente com algumas restrições que condicionaram as verbas disponíveis, conduziu a uma taxa global de aprovação líquida de 75%, significativamente inferior à de admissibilidade.

Em matéria de resultados financeiros, sublinha-se o facto de a taxa global de compromisso do QREN ter atingido os 45% no final de 2009, o que representa uma significativa recuperação face a 2008, ano em que esta taxa se cifrava nos 19%. No entanto, este esforço não se repercutiu igualmente em todos os PO. No que se reporta à execução das operações aprovadas, salienta-se a sua aceleração durante o ano de 2009 e o 1º semestre de 2010, atingindo os valores de 11,3% e 15,3%<sup>149</sup>, respectivamente.

Porém, e apesar desta aceleração, permanece um elevado desfasamento entre o nível de execução alcançado e os compromissos assumidos, explicável, em muitas circunstâncias, pela persistência das dificuldades que os beneficiários experimentam na realização de investimentos aprovados (em virtude de uma menor disponibilidade financeira ou de condições de acesso ao crédito mais difíceis, decorrentes da actual situação económica, a que acresce, no caso dos investimentos privados, a (re) ponderação dos investimentos inerentes à incerteza sobre a evolução da procura nos respectivos mercados), não esquecendo o esforço efectuado na conclusão dos projectos do QCA III, que se prolongou até meados de 2009.

A repartição do volume de aprovações dos PO do QREN pelas três agendas temáticas permite concluir que a forte concentração em projectos da agenda Potencial Humano (46%) e da agenda Factores de Competitividade (29%) traduz as orientações estratégicas introduzidas neste período de programação a favor da qualificação das pessoas e da competitividade da economia, cuja relevância se viu reforçada enquanto instrumentos de combate, simultaneamente, a uma conjuntura de crise e aos principais défices estruturais da sociedade portuguesa.

Em síntese, o ano de 2009 marca a transição para uma nova fase de implementação do QREN, em que a grande maioria das intervenções entrou em velocidade de cruzeiro, mas cujos resultados

149 Para uma análise mais detalhada sobre a implementação do QREN no final de Junho de 2010 ver Boletim Informativo do QREN nº 8 - Indicadores Conjunturais de Monitorização, disponível em [www.qren.pt](http://www.qren.pt).

se expressam, sobretudo, na óptica dos compromissos assumidos em candidaturas aprovadas. No plano da execução (física e financeira) dos projectos, as diferenças entre PO são acentuadas e, entre os menos avançados, evidenciam-se, ainda, ritmos de evolução insuficientes. A aceleração verificada após o encerramento dos projectos do QCA III e, sobretudo, no 1º semestre de 2010 permite antever o cumprimento, sem dificuldade, da chamada regra da “guilhotina”, no primeiro ano da sua aplicação a Portugal (em 2011). A situação de Portugal no plano europeu é, aliás, relativamente confortável, pese embora a diferença de dinâmica entre as intervenções co-financiadas pelo FSE e pelos FEDER e FC.

A preocupação com a elevação do ritmo de concretização das operações e da sua execução financeira não deve, contudo, atenuar-se, a fim de assegurar a plena utilização dos recursos financeiros disponibilizados pela UE. Sendo certo que o primeiro grande teste nesta matéria se verificará apenas em 2013 (ano em que, para a generalidade dos PO, deverá estar executado e certificado à CE um montante equivalente a dois terços da respectiva dotação), torna-se ainda necessário acelerar o ritmo de execução na maioria dos PO, para que aquele objectivo seja concretizado.

Entretanto, o facto de se ter atingido, nos últimos meses, um novo patamar ao nível dos ritmos de realização financeira, permite encarar com uma atenção redobrada os processos de ponderação dos apoios, de análise de candidaturas e do acompanhamento sistemático das operações, no sentido de procurar maximizar o potencial contributo destes recursos orçamentais para a produção de impactos efectivos nas áreas consideradas estratégicas para o desenvolvimento económico e social do país.

No que se prende com os primeiros resultados operacionais da implementação do QREN, salienta-se o facto de terem sido abrangidos na agenda Potencial Humano durante o período 2007-2009 mais de 1,7 milhões de pessoas. Do total de abrangidos, 70% concentram-se nas duas vertentes de intervenção ligadas ao objectivo da qualificação escolar e profissional da população portuguesa, a grande prioridade dos PO co-financiados pelo FSE. Ainda no contexto desta agenda, torna-se, igualmente, relevante assinalar o contributo dos PO co-financiados pelo FEDER, designadamente ao nível das intervenções de requalificação e modernização do parque escolar, da educação pré-escolar e do 1º Ciclo do Ensino Básico ao ensino secundário.

Na agenda Factores de Competitividade, sublinha-se o apoio já concedido pelo QREN a 2 612 empresas no âmbito dos Sistemas de Incentivos (69% das quais micro e pequenas empresas), tendo em vista a realização de investimentos empresariais que promovam o acréscimo de produtividade e de competitividade das empresas nacionais. Se é certo que em matéria de apoios ao universo empresarial, é o financiamento do FEDER que maior peso tem, não se pode deixar de sublinhar, ainda, o importante papel do FSE e dos PO por ele co-financiados, na qualificação dos activos das empresas. Se se considerar, para além dos Sistemas de Incentivos, os instrumentos de engenharia financeira, o apoio do QREN ascendeu, em 2009, a mais de 8 mil empresas, num total de 2 mil M€ de incentivos. Ainda no âmbito desta agenda, foi também relevante o estímulo concedido por via das linhas de crédito PME Investe I e II a um total de 4 180 empresas e as linhas de crédito criadas nas R. A. que abrangeram 1 323 empresas.

A agenda Valorização do Território foi a que conheceu um desenvolvimento mais complexo, em grande medida fruto das dificuldades que emergiram na concretização de investimentos de natureza pública (promovidos tanto pela Administração Central como pela Administração Local), ou que condicionaram a sua (re)calendarização. Destacam-se, todavia, as intervenções promovidas ao nível da mobilidade territorial (construção, reabilitação e requalificação de estradas), da pre-



venção de riscos, da regeneração urbana e dos equipamentos colectivos em áreas como as da saúde, da cultura, do desporto e do apoio social.

Os compromissos assumidos e a execução registada até ao momento ilustram um adequado alinhamento com os objectivos da Política de Coesão e, em particular, com os que se prendem com a concretização da Estratégia de Lisboa renovada, sendo apreciável a concentração dos investimentos aprovados e executados em despesas “amigas” de Lisboa (*earmarking*), globalmente acima dos valores inicialmente previstos nos PO. Da mesma forma, os compromissos assumidos e a execução registada revelam grande coerência com as prioridades estratégicas do QREN – em particular no que se prende com a prioridade atribuída à melhoria das qualificações da população e ao crescimento sustentado da economia portuguesa – cuja pertinência não deixou de ser reforçada no quadro da actual crise, como a Avaliação Global da Implementação do QREN concluiu com grande ênfase.

A afectação regional dos recursos disponibilizados pelos fundos estruturais e de coesão constitui 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. Como consequência directa da definição dos envelopes financeiros regionais da Política de Coesão, 90% dos fundos estruturais aprovados até final de 2009 concentraram-se nas regiões do objectivo Convergência, com especial destaque para a R. A. dos Açores. De entre as regiões do Continente ao abrigo do objectivo Convergência, o Alentejo registou o maior volume de fundos aprovados *per capita*.

A distribuição regional dos fundos comprometidos até final de 2009 em cada um dos PO temáticos revela que, enquanto nos PO PH e PO FC (cuja execução é mais condicionada pelas dinâmicas da procura, nomeadamente a privada) se verifica uma repartição equilibrada face ao peso de cada região do objectivo Convergência, no PO VT observa-se o maior relevo da região Alentejo, o que resulta, no essencial, dos investimentos na rede ferroviária de alta velocidade e no empreendimento de fins múltiplos de Alqueva. Esta situação requer adequada ponderação, no plano estratégico e político, nomeadamente no quadro mais abrangente da recalendarização de grandes projectos de investimento público desta agenda, equacionando, designadamente, se um maior equilíbrio regional dos grandes investimentos públicos financiados através do PO VT não poderá repercutir-se positivamente na minimização dos efeitos económicos e sociais dos choques assimétricos a que as regiões portuguesas estão a ser sujeitas.

### O QREN enquanto instrumento de mudança estrutural

Uma das dimensões essenciais da monitorização estratégica a que este Relatório procura responder é a da análise do contributo das intervenções co-financiadas pelos fundos estruturais e FC para superar constrangimentos que afectam, de forma persistente, a economia e a sociedade portuguesas. Esta dimensão ilustra bem a função do QREN e dos PO enquanto instrumentos de mudança estrutural, sendo o seu acompanhamento sistemático particularmente relevante, num período em que os efeitos de diferentes facetas da crise financeira, económica e social tendem a desviar as atenções para os efeitos de curto prazo.

Pese embora o carácter necessariamente limitado das análises apresentadas neste Relatório – o que se coaduna com a fase ainda precoce da concretização dos projectos do QREN, com um número ainda reduzido de operações concluídas, facto que impossibilita uma aferição mais robusta dos seus impactos –, é possível, contudo, constatar ou antever tanto os progressos como as dificuldades em diferentes domínios. As primeiras conclusões da análise efectuada beneficiam, de forma substancial, das conclusões do primeiro ciclo de avaliações.

O **déficé de qualificações da população**, em especial da população adulta, é, a par do nível elevado de saída precoce do sistema de ensino por parte dos jovens, exemplo de constrangimento sobejamente analisado, na sua relação directa com facetas do processo de desenvolvimento: do crescimento sustentado da economia (factor de produtividade e inovação) à coesão social (factor de inserção no mercado e trabalho e de cidadania).

Apesar dos progressos registados e da tendência para uma convergência para os níveis médios europeus, verificada nos últimos anos, a posição desfavorável de Portugal ainda é patente. A aposta explicitada no QREN foi a de apoiar, de forma expressiva, a Iniciativa Novas Oportunidades, em ambas as vertentes (jovens e adultos), centrada nas ofertas de dupla certificação, acompanhada por outros apoios do FSE (acções de qualificação de activos, não inseridas no Catálogo Nacional de Qualificações, acções de formação específicas no âmbito da Administração Pública Central e Local, instrumentos de formação-acção para PME e entidades da economia social) e do FEDER (acções de formação ligadas a processos de inovação/modernização do tecido produtivo).

Pode concluir-se, desde já, que o QREN está a contribuir de forma determinante para a melhoria dos indicadores de qualificação inicial. A par do investimento significativo na modernização do parque escolar, o incremento de vagas no Ensino Profissional, e o conseqüente aumento do nº de inscritos em cursos de nível III/secundário (tendo presente a meta da política nacional de ter, até 2010, 50% dos jovens do ensino secundário a frequentarem cursos de cariz profissional), produzirá certamente um efeito positivo na taxa de escolaridade dos jovens, que tem vindo, aliás, a aumentar (de 49% em 2005 para 55,5% em 2009). De igual forma, parece confirmar-se a esperada correlação entre o aumento da oferta profissionalizante e a diminuição dos níveis de abandono e saída precoce do sistema de ensino.

No entanto, e tendo em conta a necessidade urgente de convergência com a UE nesta matéria – reforçada com as metas previstas na estratégia da UE para 2020 – revela-se vital a manutenção desta prioridade estratégica, procurando atender a necessidades de ajustamento, designadamente nas áreas do reforço e reorganização do sistema de orientação escolar/profissional e da coerência da oferta formativa com as necessidades evidenciadas pelo mercado de trabalho nos diferentes territórios.

Tendo em consideração o duplo objectivo assumido pela política pública no domínio da qualificação dos adultos – o aumento da qualificação da população adulta e a adequação das qualificações às necessidades da economia, na perspectiva do aumento da sua competitividade –, revela-se indispensável prosseguir o esforço de investimento desenvolvido. Os sinais positivos em matéria de valorização de percursos pessoais e na captação de novos públicos, tradicionalmente sub-representados nos processos de educação/formação (que constitui um dos principais objectivos de política pública na área da formação) acompanham o necessário efeito de massa que esta intervenção configura. A necessidade de reforçar os mecanismos de aferição da qualidade dos processos formativos, indispensável à valorização social das qualificações obtidas, ou a ponderação de mecanismos que reforcem a eficiência da oferta formativa, nomeadamente no quadro da complementaridade entre diferentes modalidades (e.g. formação de iniciativa individual ou integrada em processos organizacionais das empresas, oferta estandardizada ou à medida) não devem, porém, ser descuradas.

Estimular a **criação de valor nas empresas**, incentivando processos de qualificação do tecido produtivo, por via do *upgrading* dos modelos empresariais, de uma maior orientação para os mercados internacionais e do investimento em inovação e outros factores dinâmicos de competitividade, constitui a resposta prevista no QREN, considerando as características do tecido empresarial por-

tuguês: forte presença de empresas de pequena dimensão, com fragilidades ao nível da gestão, da estratégia competitiva e de qualificação dos activos, o que se traduz em desempenhos insatisfatórios em termos de inovação e de produtividade.

Num contexto de crise internacional, com efeito na quebra do investimento privado, foi substancialmente abalado o potencial associado aos Sistemas de Incentivos criados para incremento da qualificação do tecido produtivo. As alterações introduzidas na regulamentação dos mesmos, visando atenuar esses efeitos no investimento privado, conduziram a um aumento das aprovações de projectos de investimento de pequeno montante (embora com alguma alteração no perfil de investimentos aprovados), com uma diminuição do peso das tipologias de investimento de cariz mais inovador ou mais intensivo em conhecimento.

A persistência de um elevado volume de projectos cuja viabilidade se mantém, mas cuja concretização está condicionada por factores de contexto, como o das condições gerais de acesso ao crédito por parte das empresas, justifica medidas complementares de política (como as que foram recentemente anunciadas, no âmbito do pacote QREN empresas), com vista a favorecer a execução dos projectos previstos.

Adicionalmente, e à medida que os factores inibidores da retoma do investimento empresarial se forem desvanecendo, importará reforçar os mecanismos de selectividade, princípio orientador que visa maximizar os impactos do QREN sobre a qualificação do tecido produtivo português. A anunciada revisão das actividades elegíveis, de modo a focalizar os recursos disponíveis em actividades transaccionáveis e nos investimentos enquadrados por Estratégias de Eficiência Colectiva, deverá contribuir nesse sentido.

Uma estratégia de crescimento económico sustentado exige, no quadro português, políticas activas visando contribuir para uma **alteração do perfil de especialização**, tendo presente, por um lado, a presença significativa de actividades de baixa intensidade tecnológica e geradoras de baixo valor acrescentado na economia portuguesa e, por outro lado, o peso significativo de actividades não transaccionáveis e/ou não mercantis que também a caracteriza.

A aposta do QREN nesta dimensão estratégica reflecte-se num conjunto de instrumentos que visam reforçar ou estimular o investimento em actividades mais intensivas em conhecimento e de maior valor acrescentado, dos quais se destaca o apoio à I&DT nas empresas, ao empreendedorismo qualificado e às redes e infra-estruturas tecnológicas e de incubação de empresas e, de uma forma geral, a promoção das actividades transaccionáveis.

Os Sistemas de Incentivos do QREN têm estado globalmente alinhados com a estratégia de promoção das actividades transaccionáveis e tecnologicamente intensivas, embora o peso dos apoios dirigidos a actividades não intensivas em tecnologia ou em conhecimento ainda absorva parte significativa dos incentivos aprovados. No entanto, perante o risco real de uma redução da concentração dos apoios nas actividades com maior intensidade tecnológica ou de conhecimento e num cenário de crescente escassez de recursos, será de ponderar a introdução de mecanismos que garantam maior selectividade dos incentivos em actividades com o perfil de especialização desejável, de acordo com as prioridades estratégicas do QREN.

A exiguidade das experiências de **cooperação entre actores dos sistemas de produção e de inovação**, em comparação com a realidade verificada noutros países europeus, é um constrangimento que fragiliza a capacidade de inovar e o potencial de desenvolvimento e crescimento sobretudo das

PME. Fomentar a articulação entre esses actores dos sistemas de produção e de inovação constitui uma prioridade, alicerçada em intervenções como as de reforço da clusterização em domínios-chave do tecido económico, das redes de interacção e cooperação empresarial, bem como das interacções entre empresas e entidades do Sistema Científico e Tecnológico Nacional. Os instrumentos disponíveis são diversos: Estratégias de Eficiência Colectiva (EEC), Sistema de Incentivo a Acções Colectivas, Apoio a modalidades de investimento que pressupõem a cooperação entre actores dos sistemas de inovação e de produção no âmbito dos Sistemas de Incentivos, nomeadamente incentivos à aquisição de serviços de I&DT (Vale I&DT) ou de consultoria (Vale Inovação).

A par da forte adesão a alguns destes instrumentos, designadamente os de mais fácil operacionalização (vales) ou já consagrados (acções colectivas), os resultados do primeiro ano de implementação das EEC formalmente reconhecidas atestam as habituais dificuldades de implementação de instrumentos inovadores de políticas públicas centrados na cooperação, nomeadamente, os constrangimentos associados à mudança de paradigma comportamental dos promotores e a complexidade de mobilizar diferentes fontes de financiamento. Embora se evidenciem sinais muito positivos de que os Pólos de Competitividade e Tecnologia e Outros *Clusters* estejam a contribuir para fomentar padrões de interacção entre agentes dos sistemas de produção e de inovação (factor que se tem revelado crucial para a afirmação da capacidade competitiva de economias de pequena dimensão), os resultados que se podem antecipar mostram serem ainda insuficientes para atingir níveis desejáveis de envolvimento das empresas em actividades de cooperação.

Tratando-se de apostas que requerem tempos de maturação prolongados e persistência nas opções de política, deve ser prestada atenção especial aos seus factores críticos de sucesso, desde logo ao papel decisivo que um agenciamento público pró-activo desempenha no acompanhamento e dinamização da iniciativa, bem como ao envolvimento político, sobretudo como forma de credibilização e mobilização do conjunto dos agentes envolvidos.

As dificuldades que o país tem evidenciado, ao longo da última década, para assegurar níveis de crescimento económico susceptíveis de criar novas e mais qualificadas oportunidades de emprego acentuaram-se no último ano, por efeito directo da crise internacional.

No âmbito das políticas de **emprego e de inserção no mercado de trabalho**, a prioridade estabelecida no QREN é, indiscutivelmente, a do fomento da empregabilidade, através de um expressivo investimento na melhoria das competências e qualificações da população. No entanto, não deixa de ter em conta o apoio à criação directa de emprego: por um lado, os programas co-financiados pelo FEDER e FC contribuem para a dinamização do mercado de trabalho, criando oportunidades de emprego, quer na fase de desenvolvimento dos projectos apoiados, quer, e de forma mais relevante numa perspectiva de médio prazo, após a sua conclusão; por outro lado, os PO FSE têm vindo a financiar diversos instrumentos da política activa de emprego, com destaque para os estímulos à criação de emprego e ao empreendedorismo, para a dinamização da integração laboral dos que concluem uma qualificação (apoio à realização de estágios profissionais) e para os apoios ao emprego altamente qualificado (apoio à contratação de doutorados para entidades públicas e privadas com actividades de I&D).

Em termos globais, os dados de avaliação do impacto macroeconómico do QREN apontam para um impacto médio sobre o emprego total de 0,5 p.p. entre 2008 e 2015. Esse impacto global, essencialmente por via do estímulo ao investimento, contribui seguramente para atenuar os efeitos negativos de uma situação conjuntural muito desfavorável. Outras avaliações têm assinalado os efeitos muito positivos das intervenções do FSE, quer no âmbito dos estágios, favorecendo de modo rele-

vante os processos de transição, quer no âmbito das medidas de apoio ao emprego, beneficiando grupos com maiores dificuldades de inserção.

Entretanto, merece devida ponderação se, numa conjuntura como aquela que o país atravessa com níveis de desemprego muito elevados, a prioridade à criação ou manutenção de emprego, no sentido, aliás, da revisão operada em 2009 no PO PH, não deveria conhecer maior centralidade. Esta ponderação não pode, contudo, deixar de ser feita em paralelo com o acompanhamento das medidas já tomadas, designadamente no sentido de estimular a execução dos projectos de iniciativa municipal, investimentos com impacto potencial significativo em termos de criação ou manutenção de emprego, de rápida transmissão de efeitos e de forte disseminação no território, cuja margem de progresso é, face aos seus níveis de execução, ainda muito elevada.

No que respeita à **inclusão social**, e sendo certo que Portugal regista um quadro de desigualdades sociais com uma dimensão estrutural de longo curso, a resposta definida no QREN e, sobretudo, nos PO co-financiados pelo FSE privilegia a promoção das competências pessoais, sociais e profissionais da população como o eixo central do desenvolvimento de uma sociedade mais inclusiva. No entanto, não deixa de considerar a relevância das intervenções associadas à criação e manutenção do emprego, bem como as direccionadas para grupos sociais particularmente vulneráveis que requerem políticas públicas específicas (e.g. imigrantes, minorias étnicas e pessoas com deficiências).

O balanço das intervenções no terreno suscita uma consideração sobre a necessidade de preservar a estabilidade das orientações e dos apoios, tendo presente que as experiências de intervenção junto de públicos mais desfavorecidos, que têm por horizonte contribuir para a autonomização dos indivíduos e dos grupos, para a sua capacitação e participação sócio-económica plena e para a interrupção dos processos de reprodução e de transmissão geracional da condição de pobreza, exigem particular persistência. Suscita, por outro lado, uma preocupação com a dimensão territorial e de integração destas intervenções, que os projectos-piloto no âmbito da Política de Cidades POLIS XXI anunciavam (nomeadamente no âmbito da iniciativa “Bairros Críticos”), mas que não conheceram ainda os desenvolvimentos necessários, nomeadamente em termos de articulação entre PO FEDER e FSE.

No domínio das **redes de equipamentos colectivos**, deve ser sublinhada a opção de privilegiar os investimentos de consolidação, requalificação e fecho de redes, procurando atenuar as assimetrias na distribuição territorial da capacidade instalada, em diversas áreas sectoriais de política pública, o que pressupõe uma articulação qualificada entre as instâncias de planeamento e as entidades promotoras ou financiadoras, designadamente quando se cruzam competências distribuídas entre diferentes níveis da Administração Pública. Num quadro que se antevê de fortes e prolongadas restrições na despesa pública, a questão da sustentabilidade adquire, ainda, maior centralidade.

Relativamente ao processo de **infra-estruturação ambiental**, importa sublinhar que este conheceu, na última década, um grande desenvolvimento, sendo sujeito a uma crescente exigência nas metas a alcançar. A concretização de operações com vista a consolidar padrões ambientais elevados, em domínios tão diversos como a “Valorização e qualificação ambiental”, a “Valorização do litoral”, o “Combate à erosão e defesa costeira”, a “Recuperação do passivo ambiental e reabilitação de locais contaminados e zonas extractivas”, a “Gestão activa de espaços protegidos e classificados”, a “Gestão de resíduos e valorização de RSU” ou o “Abastecimento de água e saneamento” exige um acompanhamento particular, tanto mais quanto são notórias as diferenças registadas entre eles, em termos de concretização das intervenções.

Enquanto nalguns domínios se revela grande dinamismo, o que deixa antever um elevado nível de maturidade dos projectos e uma capacidade técnica e financeira das entidades que os promovem

e acompanham, noutras áreas subsistem indefinições ou constrangimentos, também de ordem técnica ou financeira, que inviabilizam uma mais célere concretização das operações. A circunstância de algumas dessas intervenções exigirem ciclos longos de execução, designadamente nos domínios do abastecimento de águas e do saneamento, é merecedora de atenção adicional.

No âmbito da **modernização da Administração Pública**, eixo de intervenção crucial para a criação de um ambiente favorável ao aumento da competitividade das empresas e ao incremento da qualidade de vida dos cidadãos, foram adoptadas intervenções nos domínios do *e-government* e da redução dos custos públicos de contexto (simplificação de formalidades no domínio de licenciamento de actividades e nos actos de registo e notariado, e em formas de organização do atendimento público mais eficaz e mais célere na produção de soluções).

A generosa dimensão financeira atribuída a esta prioridade no QREN contrasta com um ainda reduzido nível de aprovação e de execução alcançado. Esta situação indicia dificuldades tanto de preparação de projectos (com um grau de maturidade exigível), como de capacidade financeira para a sua execução, o que suscita uma ponderação sobre a capacidade existente para, sobretudo nesta fase de contenção das finanças públicas, absorver em tempo útil os recursos programados, sem recurso à introdução de menor selectividade e rigor.

Os resultados ainda incipientes dos principais instrumentos contemplados no QREN para a **promoção da cooperação institucional e da governação territorial** – a contratualização com Associações de Municípios a as Estratégias de Eficiência Colectiva de base territorial (Parcerias para a Regeneração Urbana, Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação, no âmbito da Política de Cidades, e PROVERE) –, relembram, desde logo, a dimensão e complexidade do desafio estrutural que se propõem combater e a indispensável persistência necessária à implementação com sucesso dos mesmos.

Contudo, as dificuldades na produção de resultados derivam, igualmente, de factores associados à forma e ao contexto da sua implementação, designadamente: as dificuldades financeiras que enfrenta a Administração Pública Local – actores-chave na promoção destas iniciativas; a sobrecarga e simultaneidade temporal e territorial destes instrumentos; a (in)adequação dos níveis de capacitação institucional, quer dos promotores, quer das agências públicas, às (elevadas) exigências destes tipos de instrumentos. Por tudo isto, trata-se de matéria que deve continuar a merecer especial acompanhamento das entidades com responsabilidade na governação do QREN no sentido de introduzir os ajustamentos necessários à plena obtenção dos resultados que prosseguem (à semelhança do mecanismo de acompanhamento técnico e político da implementação da contratualização, criado na sequência do Memorando de Entendimento entre o Governo e a Associação Nacional de Municípios Portugueses assinado em Março de 2010).

### **Cinco desafios para a governação técnica do QREN, no futuro imediato**

Identificados os domínios mais relevantes da actividade desenvolvida pelos diferentes órgãos que integram, no plano técnico, o modelo de governação do QREN e dos PO e os traços gerais de um balanço da implementação das intervenções co-financiadas pelos fundos comunitários, importa agora perspectivar as linhas essenciais da actividade futura. Esse exercício prospectivo desenvolver-se-á em torno dos seguintes cinco desafios:

- (i) O desafio da consolidação de ritmos mais elevados de realização das operações e de execução financeira, num quadro de disciplina orçamental particularmente exigente.
- (ii) O desafio da simplificação regulamentar e processual, na procura de um melhor equilíbrio entre segurança na gestão financeira e carga administrativa.

- (iii) O desafio de uma gestão mais proactiva e de proximidade, em prol da coerência das intervenções e da inovação das políticas públicas de desenvolvimento.
- (iv) O desafio da consolidação e potenciação da monitorização estratégica, em prol da eficácia na utilização dos fundos do QREN.
- (v) O desafio da identificação e disseminação de resultados, em articulação com o debate sobre as Perspectivas Financeiras e a Política de Coesão após 2013.

O **desafio da consolidação de ritmos elevados de realização das operações e de execução financeira** mantém, nesta nova fase de implementação do QREN, a maior relevância. Cumprido o primeiro terço do período de execução efectiva das operações, tendo sido atingido um nível de compromisso generalizadamente satisfatório, o objectivo de concretização das intervenções, tanto no plano da sua realização física, como no plano da sua realização financeira, assume grande prioridade. Acresce que se aproxima o momento de entrada em vigor das regras comunitárias de execução orçamental com efeito directo sobre os compromissos associados a cada PO (regra da “guilhotina” ou N+2/N+3).

A concretização desta prioridade desenvolver-se-á, porém, num quadro económico e financeiro particularmente complexo, em que sobressaem as medidas, conhecidas ou previsíveis, de controlo e disciplina orçamental, associadas a um Programa de Estabilidade e Crescimento particularmente exigente. Esse quadro não deixará de colocar uma pressão adicional sobre a capacidade dos promotores, em especial os promotores públicos aos diferentes níveis da Administração (Central, Regional e Local), em assegurar as contrapartidas necessárias ao financiamento comunitário. A pressão para o aumento generalizado das taxas de co-financiamento emerge, naturalmente, neste contexto.

Medidas dessa natureza já foram aplicadas de forma sistemática no caso do investimento de iniciativa municipal (embora limitada às operações aprovadas até o final de 2010), e enquadradas no conjunto de medidas de estímulo à execução. Contudo, os seus efeitos são evidentes no domínio da (redução da) alavancagem dos recursos comunitários sobre o investimento efectivamente realizado na economia, para além de condicionar de forma directa o potencial de adicionalidade dos fundos.

Neste sentido, trata-se de procurar o melhor equilíbrio possível entre a desejável alavancagem e adicionalidade dos recursos comunitários e a necessária redução da pressão sobre o orçamento nacional. Este argumento sugere que, no âmbito deste desafio de consolidação de ritmos de realização mais elevados, se assuma também como prioridade a identificação de medidas complementares que favoreçam uma execução mais célere. Sugere, igualmente, uma particular atenção, por parte das Autoridades de Gestão, ao acompanhamento da capacidade e das condições de financiamento dos promotores e à avaliação em contínuo da maturidade e sustentabilidade das intervenções, promovendo reprogramações que se revelem pertinentes, num contexto económico em que a taxa de mortalidade das operações aprovadas tenderá a aumentar.

O **desafio da simplificação regulamentar e processual** constitui uma preocupação recorrente das entidades com responsabilidades na governação do QREN. O debate sobre simplificação tem atravessado todos os ciclos de programação, sem que os progressos obtidos satisfaçam a generalidade dos intervenientes de um processo, que tem na dimensão comunitária a fonte doutrinária e a matriz de enquadramento regulamentar e processual. Neste sentido, o essencial do esforço de simplificação, que permita um melhor equilíbrio entre segurança na gestão financeira e carga administrativa, depende do sucesso do trabalho técnico que se desenvolve nas instâncias comunitárias (designadamente no âmbito do Grupo de Acções Estruturais) e nas negociações sobre o futuro enquadramento das políticas comunitárias, incluindo a de coesão, e de uma participação nacional qualificada em conjunto com os restantes Estados-Membros.



No entanto, o facto de se verificar esta precedência da dimensão comunitária não permite concluir pela irrelevância do esforço a desenvolver no plano nacional e com aplicação ao actual período de programação. Pelo contrário, há um caminho que importa continuar a percorrer, de âmbito estritamente nacional ou em articulação directa com a CE.

Tendo presente os desenvolvimentos recentes em matéria de alterações aos regulamentos comunitários, importa preparar o terreno para uma utilização plena, e com sentido de urgência, das oportunidades que essas alterações propiciam, designadamente na consideração de procedimentos de grande impacto na gestão operacional, como sejam a aplicação dos financiamentos com base em custos-padrão e em custos forfetários.

O desafio da simplificação no âmbito nacional implica, ainda, prosseguir outras frentes de trabalho, algumas das quais já iniciadas, como sejam a de harmonização e simplificação da regulamentação nacional. Beneficiando do trabalho técnico das Autoridades de Gestão, de Coordenação de Fundo e de Auditoria, bem como das conclusões de avaliações e outros estudos desenvolvidos ao longo de 2009, é hoje viável tornar esse enquadramento normativo mais inteligível e mais coerente, minimizando, por um lado, o risco de procedimentos administrativos desnecessários ou redundantes e reforçando, por outro lado, as condições para prosseguir o caminho da selectividade na escolha dos projectos que melhor contribuam para a estratégia delineada. De igual forma, importa rever sistematicamente a pertinência da informação e documentação solicitada aos promotores ou beneficiários, ponderando a sua razoabilidade à luz dos equilíbrios necessários entre a carga administrativa que esses procedimentos implicam e a sua utilidade no âmbito das funções de gestão, de acompanhamento, de controlo e de monitorização de resultados.

O **desafio de uma gestão mais proactiva e de proximidade** deverá adquirir prioridade mais expressiva no âmbito das actividades de governação do QREN, cumprida que está, num quadro de acrescida complexidade regulamentar, a exigente etapa de institucionalização dos sistemas de gestão e controlo. A concretização deste desafio contribuirá, certamente, para valorizar o núcleo nobre das responsabilidades atribuídas à gestão das intervenções: a de garantir o alinhamento e coerência estratégica das intervenções e, como tal, contribuir para aumentar o seu contributo potencial para os grandes desígnios a que o QREN e os PO estão vinculados, e a de acompanhar, nos casos aplicáveis, os processos de experimentação de novos instrumentos de política pública de desenvolvimento, assegurando a sua avaliação à medida que se desenvolvem.

A dimensão de proactividade é particularmente relevante a dois níveis: ao das intervenções que, pelo seu carácter inovador, exigem um acompanhamento sistemático, a recolha de informação regular e uma permanente ponderação de soluções para novos problemas; ao dos projectos especiais (nos quais se incluem os Grandes Projectos, mas que não se esgota neles), que carecem de um acompanhamento regular tanto na óptica das suas condições de realização (faseamento das operações no terreno e condições de financiamento), como na óptica da comprovação da qualidade de implementação, designadamente quando estão em causa dimensões-chave da estratégia dos PO (e.g. operações emblemáticas) ou efeitos-motriz, por exemplo no âmbito de estratégias integradas ou de eficiência colectiva (projectos âncora).

Algumas áreas de inovação contêm, ainda, um potencial que as condições iniciais de implementação não permitiu explorar em toda a sua dimensão. Noutras, porém, prevalecem os casos em que urge ponderar medidas a adoptar, face à não demonstração *a posteriori* das características que conduziram à sua aprovação. Nuns e noutros casos, apenas um acompanhamento sistemático permitirá retirar as necessárias lições. A criação de espaços institucionalizados de partilha de informação e reflexão, com a participação das Autoridades de Gestão, a par de outras entidades do sistema de

governança do QREN e das agências públicas directamente envolvidas, merece, a este respeito, adequada ponderação, designadamente nos domínios em que tal não se verifica no plano político.

Um outro domínio em que este desafio se deverá materializar é no das articulações entre PO, tanto na perspectiva da optimização das soluções encontradas no que respeita a delimitações de fronteiras ou de financiamentos cruzados, como na perspectiva de encontrar novas soluções para acções integradas, para o que a intervenção das agências públicas competentes se pode revelar, uma vez mais, adequada. Esta preocupação é válida para o conjunto dos PO do QREN (FEDER/FC e FSE), mas é igualmente extensível aos PO co-financiados pelo FEADER e pelo FEP.

Um aspecto particular deste desafio prende-se com a necessária articulação territorial das agendas operacionais e das intervenções, matéria que – por definição – envolve as Autoridades de Gestão de todos PO que intervêm numa dada região. O desenvolvimento da experiência iniciada com a constituição e arranque de actividade das Comissões de Aconselhamento Estratégico e dos Centros de Observação das Dinâmicas Regionais, ao nível de cada uma das regiões NUTS II do Continente, sob a forma de uma actividade mais institucionalizada ou sob uma forma mais experimental (e.g. com a realização de estudos de caso em cada região) merece ser considerado.

O **desafio da consolidação da monitorização estratégica e potenciação dos seus resultados** está, no actual estágio de desenvolvimento do QREN, indissociavelmente associada à ponderação, no plano técnico, dos ajustamentos necessários a uma mais eficaz intervenção dos fundos, na implementação de uma estratégia que tem revelado um elevado grau de resiliência.

Pese embora as competências específicas atribuídas ao Observatório do QREN, este é um desafio que deve mobilizar o conjunto das Autoridades de Gestão, de Coordenação de Fundo e, quando adequado, outras entidades com responsabilidades no modelo de governança, designadamente Organismos Intermédios. Trata-se, no essencial, de mobilizar um património de experiência e uma capacidade técnica, cuja grande valia não deve ser menosprezada.

No âmbito deste desafio, é imperioso concretizar as iniciativas que visam aprofundar o conhecimento sobre algumas das intervenções-chave na estratégia de desenvolvimento, as condições em que se concretizam, as formas como se articulam nos territórios, os resultados que estão a produzir ou os impactos que se estima venham a proporcionar. Nesse sentido, a realização das avaliações previstas no Plano Global de Avaliação do QREN e dos PO (designadamente sobre “Qualificação e empregabilidade” e sobre “Sistemas de Incentivos”) assume particular relevo, a par de outros estudos que visam mobilizar outra informação relevante, como as avaliações previstas para cada uma das EEC reconhecidas ou para os PTD.

Neste contexto, revela-se essencial robustecer o sistema de monitorização do QREN, por um lado, em termos quantitativos no que respeita aos indicadores de realizações e resultados e, por outro, na componente de carácter mais qualitativo relativa a processos de implementação das políticas e das intervenções, por exemplo, aprofundando estudos de caso de projectos ou de territórios específicos. Para tal, continuarão a ser decisivos os esforços de todas as entidades com responsabilidade na governança do QREN em matéria de melhoria da informação disponível, quer ao nível da qualidade da informação coligida (desde o início do processo de candidaturas até à fase de encerramento dos projectos), quer ao nível da robustez dos fluxos de informação entre as diversas entidades (onde terá que ser prosseguir o caminho da integração/articulação dos diversos sistemas de informação).

O **desafio da identificação e disseminação de resultados**, em articulação com o debate sobre as Perspectivas Financeiras e a Política de Coesão após 2013, constitui o último, mas não menos importante dos desafios.

O actual ciclo de programação da Política de Coesão foi marcado, desde o seu início, por um intenso debate sobre o futuro desta política comunitária após 2013. Este debate tem sido enquadrado pela discussão em torno do orçamento comunitário que resultou do compromisso assumido pelo Conselho Europeu no final de 2005, que permitiu viabilizar as actuais Perspectivas Financeiras 2007-2013.

Estes dois debates, intrinsecamente associados, são cruciais para a futura alocação dos fundos comunitários e vão entrar na sua fase decisiva: na parte final do ano serão conhecidos os documentos da CE sobre a revisão do orçamento, cujo desenlace determinará a dimensão e, em boa medida, o enquadramento geral dos recursos comunitários a alocar a cada uma das suas principais políticas de desenvolvimento, e o 5º Relatório da Coesão Económica e Social que, à semelhança do que aconteceu em períodos similares, não deixará de apresentar a perspectiva da CE sobre as principais questões em debate na política regional europeia.

O balanço da implementação dos QREN tanto à escala europeia como em cada um dos Estados-Membros não deixará, certamente, de contar para a negociação que se avizinha. Atrasos na sua implementação ou debilidades na demonstração do seu valor acrescentado e da sua relevância para a concretização dos objectivos comuns da UE serão seguramente penalizadores, não deixando de ser aproveitados por quantos minorizam ou não se identificam com os objectivos do desenvolvimento equilibrado e harmonioso do território europeu, que o Tratado de Lisboa atribui aos fundos estruturais e de coesão, ou com os princípios de solidariedade, que a Política de Coesão consubstancia.

A mais-valia e centralidade da Política de Coesão, enquanto política de desenvolvimento da UE e dos seus territórios, tiveram ao longo do último ano uma demonstração eloquente, nas respostas à crise ao nível europeu e nacional. Por um lado, assegurou, num quadro plurianual estável de investimento público estruturante, a conciliação de uma estratégia anti-cíclica, indispensável em contexto de grande retracção da actividade económica, com a indispensável focalização nos ajustamentos estruturais de médio e longo prazos. Por outro lado, ainda, manteve presente os seus princípios essenciais, que conciliam a equidade na afectação territorial dos recursos com a eficiência na sua aplicação, para o que também contribui a flexibilidade necessária a incorporar os ajustamentos que a conjuntura vai exigindo.

Num momento em que os constrangimentos orçamentais, associados à nova expressão da crise, ganham relevância, importa voltar a sublinhar esta dimensão de balanço que o período em análise evidenciou: a construção europeia exige uma Política de Coesão reforçada, melhor articulada com outras políticas comunitárias e dotada de mecanismos e regras que lhe propiciem maior flexibilidade e uma aplicação mais eficaz do princípio da subsidiariedade.

Este desafio expressar-se-á no conjunto das actividades de gestão e controlo – assegurando níveis adequados de escrutínio e de confiança nas intervenções –, das actividades de acompanhamento, avaliação e monitorização – garantindo a produção de evidências sobre os respectivos resultados e impactos –, e das actividades de comunicação – contribuindo para que os efeitos da Política se projectem na opinião pública europeia e nacional.





# anexos

The background features a series of overlapping, semi-transparent lines in shades of blue and green. These lines are oriented diagonally, creating a sense of movement and depth. The lines vary in thickness and opacity, with some appearing as sharp, bright streaks and others as softer, more diffuse bands. The overall effect is a dynamic, abstract composition that suggests a network or a complex system.

## **Anexo I: Medidas para acelerar a execução de projectos empresariais – Julho de 2010**

O aumento do investimento privado na economia portuguesa constitui um desafio crítico, quer numa perspectiva de dinamização desta componente da procura interna, quer sobretudo na óptica da melhoria da competitividade internacional da oferta portuguesa com reflexos positivos nas exportações e no emprego.

O QREN, enquanto instrumento de dinamização da economia portuguesa procura contribuir para um nível mais elevado de investimento privado através de 12 medidas para acelerar a execução de projectos empresariais já aprovados no âmbito dos sistemas de incentivos.

Em simultâneo à aceleração do investimento, importa ainda que o QREN favoreça a sua orientação para as actividades transaccionáveis, bem como, para o desenvolvimento de serviços com elevado valor acrescentado.

As 12 medidas para acelerar a execução de projectos empresariais a implementar são as seguintes:

- (vi) Linha de Crédito QREN Investe (800 M€);
- (vii) Novos Fundos de Capital de Risco (274 M€);
- (viii) Mecanismo excepcional de ajustamento de projectos;
- (ix) Anulação de comprovativos de licenciamento;
- (x) Simplificação e aceleração do processo de pagamentos e comprovação do investimento;
- (xi) Eliminação da necessidade de pré-avaliação favorável no SI Inovação;
- (xii) Celeridade na resposta aos processos de alegações contrárias e de ajustamento de decisões;
- (xiii) Balcão único (PRODER+QREN) para o sector agro-alimentar e florestal;
- (xiv) Revisão de formulários de candidatura e pedidos de pagamento;
- (xv) Descativação de incentivos em projectos não contratados;
- (xvi) Novo regime de incentivos a serviços transaccionáveis de elevado valor acrescentado (em função dos postos de trabalho criados);
- (xvii) Concentração dos SI QREN em actividades transaccionáveis e em EEC e novos concursos.

## **Anexo II: Memorando de Entendimento entre o Governo e a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) – Março de 2010**

Com o intuito de assegurar a plena eficácia dos objectivos prosseguidos através do modelo de gestão que preside às contratualizações com as Associações de Municípios, foi acordado em 9 de Março de 2010, entre o Governo e a ANMP, um Memorando de Entendimento quanto à necessidade de implementar um conjunto de medidas, que têm por objectivo:

- Acelerar, a curto prazo, a execução dos projectos de iniciativa municipal no âmbito do QREN;
- Reforçar o reconhecimento dos municípios, nomeadamente através das CIM, enquanto parceiros estratégicos das políticas públicas de desenvolvimento, crescimento e emprego.

As 18 iniciativas contidas no referido Memorando de Entendimento são as seguintes:

- (i) Medida de contingência para o sistema de gestão e controlo
- (ii) Utilização da modalidade de acesso de “balcão permanente”
- (iii) Aumento das taxas de co-financiamento para 80% nos PO regionais em 2010
- (iv) Aumento do financiamento aos Centros Escolares
- (v) Flexibilização da utilização das dotações contratualizadas

- (vi) Possibilidade de transição de projectos de equipamentos sociais sem acolhimento financeiro noutros programas do QREN para os programas regionais
- (vii) Possibilidade de transição de projectos com aprovação condicionada no QCAIII para os programas regionais do QREN
- (viii) Avaliação da execução, reforço ou redução das dotações contratualizadas
- (ix) Celeridade nos pagamentos e cumprimento de prazos regulamentares
- (x) Revisão de procedimentos entre IFDR, Autoridades de Gestão dos PO regionais e CIM
- (xi) Simplificação de procedimentos associados aos limites de endividamento
- (xii) Simplificação dos processos de emissão dos pareceres sectoriais
- (xiii) Solução de contingência para análise dos projectos de Regeneração Urbana
- (xiv) Ciclo urbano da água – articulação PO Regionais com PO VT
- (xv) Acções de formação sobre contratação pública, procedimentos e projectos geradores de receita
- (xvi) Encontros regulares Coordenação do QREN, ANMP e Dirigentes das CIM
- (xvii) Melhoria da informação disponibilizada à ANMP para melhor acompanhar o investimento municipal
- (xviii) Revisão sistemática dos regulamentos específicos





[www.qren.pt](http://www.qren.pt)

 programa  
operacional  
assistência  
técnica

 QUADRO  
DE REFERÊNCIA  
ESTRATÉGICO  
NACIONAL

 UNIÃO EUROPEIA  
Fundo Europeu  
de Desenvolvimento Regional