



QUADRO
DE REFERÊNCIA
ESTRATÉGICO
NACIONAL
PORTUGAL 2007.2013

RELATÓRIO ANUAL DO QREN :: III :: 2010

:: COMISSÃO TÉCNICA DE COORDENAÇÃO DO QREN ::

Relatório apresentado pela Comissão Técnica de Coordenação do QREN à Comissão Ministerial de Coordenação do QREN, em 10 de Novembro de 2011, ao abrigo da alínea c) do n.º 1 de artigo 6º do DL da Governação do QREN.



Ficha Técnica

Título Relatório Anual do QREN :: III :: 2010

Edição Comissão Técnica de Coordenação do QREN

Data de Edição Novembro de 2011

Registo ISBN 978-989-8332-11-0

Informação disponível em 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	IGF – Inspeção-Geral de Finanças
AEP – Associação Empresarial de Portugal	IGFSE – Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu
AIDU – Acções Inovadoras para o Desenvolvimento Urbano	IGFSS – Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
AM – Área Metropolitana	INE – Instituto Nacional de Estatística
AMA – Agência para a Modernização Administrativa	IRC – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas
AML – Área Metropolitana de Lisboa	ISDR – Índice Sintético de Desenvolvimento Regional
AMP – Área Metropolitana do Porto	M€ – Milhões de Euros
ANMP – Associação Nacional de Municípios Portugueses	NET AEV – <i>Net Advertising Equivalent Value</i>
ANQ – Agência Nacional para a Qualificação	NUTS – Nomenclaturas de Unidades Territoriais para Fins Estatísticos
ARDU – Acções de Regeneração e Desenvolvimento Urbano	OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
BdP – Banco de Portugal	OLAF – Organismo Europeu de Luta Antifraude
BCE – Banco Central Europeu	PA – Programa de Acção
BRIC – Brasil, Rússia, Índia e China	p.p. – pontos percentuais
CCDR – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional	PERSU II – Plano Estratégico para os Resíduos Sólidos Urbanos II
CCP – Confederação do Comércio e Serviços de Portugal	PCT – Pólo de Competitividade e Tecnologia
CE – Comissão Europeia	PE – Programa Estratégico
CEB – Ciclo do Ensino Básico	PEAASAR – Plano Estratégico de Abastecimento de Água e de Saneamento de Águas Residuais
CEF – Curso de Educação e Formação de Jovens	PEC – Plano de Estabilidade e Crescimento
CIG – Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género	PGA – Plano Global de Avaliação do QREN e dos PO
CIM – Comunidade Inter-Municipal	PIB – Produto Interno Bruto
CMC/CMC QREN – Comissão Ministerial de Coordenação	PME – Pequena e Média Empresa
CNQ – Catálogo Nacional de Qualificações	PNACE – Programa Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego
CNO – Centro Novas Oportunidades	PNPOT – Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território
COCOF – Comité de Coordenação dos Fundos (CE)	PNR – Plano Nacional de Reformas
CODR – Centros de Observação das Dinâmicas Regionais	PO – Programa Operacional
CRIL – Circular Regional Interna de Lisboa	PO AT – Programa Operacional de Assistência Técnica
CTC/CTC QREN – Comissão Técnica de Coordenação QREN	PO FC – Programa Operacional Factores de Competitividade (COMPETE)
CUA – Ciclo Urbano da Água	PO PH – Programa Operacional do Potencial Humano
DGES – Direcção-Geral do Ensino Superior	PO VT – Programa Operacional Valorização do Território
DG REGIO – Direcção-Geral de Política Regional da CE	PRODER – Programa de Desenvolvimento Rural
DL da Governação do QREN – Decreto-Lei nº 312/2007, de 17 de Setembro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei nº 74/2008, de 22 de Abril e alterado pelo Decreto-Lei nº 99/2009, de 28 de Abril	PROT – Plano Regional de Ordenamento do Território
DPP – Departamento de Prospectiva e Planeamento e Relações Internacionais	PROVERE – Programa de Valorização Económica de Recursos Endógenos
e.g. – por exemplo (<i>exempli gratia</i>)	PRU – Parceria para a Regeneração Urbana
EEC – Estratégias de Eficiência Colectiva	PTD – Plano Territorial de Desenvolvimento
EUA – Estados Unidos da América	QCA – Quadro Comunitário de Apoio
FC – Fundo de Coesão	QREN – Quadro de Referência Estratégico Nacional (2007-2013)
FCT – Fundação para a Ciência e Tecnologia	R. A. – Região(ões) Autónoma(s)
FEADER – Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural	RIC QREN – Rede de Interlocutores de Comunicação do QREN
FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional	RSU – Resíduos Sólidos Urbanos
FEP – Fundo Europeu das Pescas	RUCI – Rede Urbana para a Competitividade e Inovação
FINOVA – Fundo de Apoio ao Financiamento à Inovação	RVCC – Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências
FMC – Formação Modular Certificada	SAFPRI – Sistema de Apoio ao Financiamento e Partilha de Risco da Inovação
FMI – Fundo Monetário Internacional	SAMA – Sistema de Apoio à Modernização Administrativa
FSE – Fundo Social Europeu	SCTN – Sistema Científico e Tecnológico Nacional
GEE – Gabinete de Estratégia e Estudos (Ministério da Economia, Inovação e Desenvolvimento)	SI – Sistema(s) de Incentivos
GEE – ambiente – Gases com Efeito de Estufa	SIAC – Sistema de Apoio a Acções Colectivas
GP – Grande Projecto	SI I&DT – Sistema de Incentivos à Investigação e Desenvolvimento Tecnológico nas Empresas
I&D – Investigação e Desenvolvimento	SI Inovação – Sistema de Incentivos à Inovação
I&DT – Investigação e Desenvolvimento Tecnológico	SI PME – Sistema de Incentivos à Qualificação e Internacionalização de PME
IEFP – Instituto do Emprego e Formação Profissional	TIC – Tecnologias de Informação e Comunicação
IFDR – Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional	UE – União Europeia
	VAB – Valor Acrescentado Bruto

Índice geral

2	Índice geral	2
	Índice de quadros e figuras	3
	APRESENTAÇÃO	8
	1 O CONTEXTO DE IMPLEMENTAÇÃO DO QREN	11
	1.1 As dinâmicas macroeconómicas	12
	1.2 As dinâmicas do mercado de trabalho	19
	1.3 O QREN e a crise	26
	2 O QREN NO TERRENO OPERACIONAL	31
	2.1 As candidaturas e o processo de selecção	32
	2.2 Resultados financeiros	38
	2.3 Resultados operacionais	47
	3 A DIMENSÃO TERRITORIAL DAS INTERVENÇÕES APOIADAS PELO QREN	61
	3.1 As assimetrias regionais	62
	3.2 Dinâmicas de implementação do QREN e dos PO nas regiões	72
	3.3 Dinâmicas de implementação das intervenções de base territorial	84
	4 AS RESPOSTAS DO QREN AOS CONSTRANGIMENTOS ESTRUTURAIS DO PAÍS	93
	4.1 Melhorar a qualificação da população	96
	4.2 O contributo do QREN para a alteração do perfil de especialização da economia portuguesa	108
	4.3 Qualificar as estratégias e os recursos das PME	116
	4.4 Fomentar a articulação entre os actores dos sistemas de produção e de inovação	122
	4.5 O contributo do QREN para o mercado de trabalho	129
	4.6 Promover a inclusão social	136
	4.7 Consolidar e qualificar as redes de equipamentos colectivos	144
	4.8 Consolidar padrões ambientais elevados	149
	4.9 Promover a qualificação das cidades e dos sistemas urbanos	158
	4.10 Contribuir para a diversificação e eficiência energética	171
	4.11 Melhorar a conectividade (interna e externa)	180
	5 O QREN, A POLÍTICA DE COESÃO E A ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO DA UNIÃO EUROPEIA	191
	5.1 A experiência do QREN e a Política de Coesão após 2013	192
	5.2 O contributo do QREN para a estratégia de desenvolvimento da UE	194
	6 A GOVERNAÇÃO DO QREN	203
	6.1 A coordenação técnica do QREN	204
	6.2 As principais dinâmicas de gestão	205
	6.3 O sistema de certificação e pagamentos	210
	6.4 O sistema de auditoria	214
	6.5 A monitorização estratégica e operacional	216
	6.6 A avaliação do QREN e dos PO	220
	6.7 O reconhecimento e a percepção pública do QREN e dos PO	223
	SÍNTESE CONCLUSIVA E CONSIDERAÇÕES FINAIS	239

Índice de quadros e figuras

Quadro 1:	Balanço dos processos de candidatura, por PO, até final de 2010	34
Quadro 2:	Candidaturas aprovadas, por PO, até final de 2010	35
Quadro 3:	Indicadores do processo de selecção e aprovação das candidaturas, por PO, até final de 2010	36
Quadro 4:	Execução e indicadores financeiros, por fundo e por PO, até final de 2010	39
Quadro 5:	Aprovação e execução por agenda temática e respectivos domínios de intervenção, até final de 2010	44
Quadro 6:	Grandes Projectos notificados à CE, até final de 2010	45
Quadro 7:	Nº de participantes nas acções apoiadas pelo FSE, por vertente de intervenção, 2007-2010	47
Quadro 8:	Nº de participantes nas acções apoiadas pelo FSE, por PO e vertente de intervenção, 2007-2010	48
Quadro 9:	Empresas e <i>start-ups</i> apoiadas em sectores de média-alta e alta tecnologia, até final de 2010	52
Quadro 10:	Nº de acções colectivas, por PO, 2009-2010	54
Quadro 11:	Protocolos de Regeneração Urbana, parceiros envolvidos e população abrangida, até final de 2010	56
Quadro 12:	Programas Estratégicos, municípios e outros parceiros envolvidos no âmbito das RUCI, até final de 2010	57
Quadro 13:	Nº de apoios contratados em equipamentos para a coesão local, 2009 e 2010	58
Quadro 14:	Distribuição regional dos fundos comprometidos por PO Temático, até final de 2010	77
Quadro 15:	Dotação a concurso e montantes apresentados, até Junho de 2011	151
Quadro 16:	Candidaturas no âmbito do CUA e rede estruturante de abastecimento e saneamento, até Junho de 2011	155
Quadro 17:	Regionalização das operações aprovadas no âmbito do abastecimento, drenagem e tratamento de águas, até Junho de 2011	156
Quadro 18:	Projectos aprovados no domínio da diversificação e eficiência energética, no total de SI, 2007-2010	176
Quadro 19:	Candidaturas no âmbito da energia nos PO regionais, até Junho de 2011	177
Quadro 20:	Fundo aprovado e executado em tipologias relevantes para a Estratégia de Lisboa renovada, por objectivo, até final de 2010	196
Quadro 21:	Fundo aprovado e executado em tipologias relevantes para a Estratégia de Lisboa renovada, por tema prioritário, até final de 2010	197
Quadro 22:	Fundo aprovado e executado em tipologias relevantes para a Estratégia de Lisboa renovada, por PO, até final de 2010	198
Quadro 23:	Avaliações promovidas até final de Junho de 2011	220
Quadro 24:	Acções de comunicação QREN: os grandes números de 2010	234

Figura 1:	Crescimento real do PIB no mundo, UE, EUA, Japão, BRIC, 2009 e 2010	12
Figura 2:	Evolução real trimestral e anual do PIB em Portugal, 1998-2011	13
Figura 3:	Contributos dos componentes na óptica da despesa para a variação trimestral homóloga do PIB, 2005-2011	13
Figura 4:	<i>Spread</i> da taxa de juro das obrigações de dívida pública a 10 anos, 2007-2011	15
Figura 5:	Taxas de variação anual dos empréstimos a empresas e particulares, 1999-2011	17
Figura 6:	Previsões de crescimento do PIB português, 2011 e 2012	17
Figura 7:	Previsões para a taxa de desemprego em Portugal, 2011 e 2012	18
Figura 8:	Evolução trimestral do emprego e do desemprego, 2000-2011 (2º trimestre)	19
Figura 9:	Empregados por conta de outrem com contrato permanente, 2000-2010	20
Figura 10:	Taxa de desemprego de longa duração, 2000-2010	20
Figura 11:	Taxa de desemprego dos jovens em 2010 e evolução da taxa de desemprego dos jovens com ensino superior, 2000-2010	21
Figura 12:	Situação perante o trabalho dos jovens entre os 15 e os 34 anos com ensino superior, 2000-2010	21
Figura 13:	Evolução da taxa de desemprego por sexo na UE 27 e em Portugal, 2000-2010	22
Figura 14:	Diferenças entre mulheres e homens nos contratos a prazo e na taxa de desemprego de longa e muito longa duração, 2000-2010	23
Figura 15:	Taxa de desemprego, por sexo e região NUTS II, 2º trimestre de 2011	24

4	Figura 16: Desemprego inscrito por região, 2008-2011	24
	Figura 17: Impactos territoriais do desemprego registado, por subregião NUTS III, 2010	25
	Figura 18: Evolução da execução dos fundos da Política de Coesão, 2000-2010	27
	Figura 19: Análise da selectividade, por PO, até final de 2010	37
	Figura 20: Taxas de compromisso, por PO, até final de 2010	38
	Figura 21: Taxas de execução, por PO, até final de 2010	40
	Figura 22: Pagamentos intermédios da CE, em 1 de Janeiro de 2011	42
	Figura 23: Fundo aprovado, por agenda temática e por tipologias, até final de 2010	43
	Figura 24: Estabelecimentos de ensino intervencionados, até final de 2010	49
	Figura 25: Alunos/formandos abrangidos pelos estabelecimentos de ensino intervencionados, até final de 2010	49
	Figura 26: Empresas, por dimensão empresarial, até final de 2010	50
	Figura 27: Incentivo, por dimensão empresarial, até final de 2010	50
	Figura 28: Empresas apoiadas, por sector de actividade, até final de 2010	51
	Figura 29: Incentivo, por sector de actividade, até final de 2010	51
	Figura 30: Projectos de I&DT – investimento até final de 2010	53
	Figura 31: Projectos de cooperação entre empresas e instituições de investigação – investimento até final de 2010	53
	Figura 32: Distribuição, por tipologia de projecto no âmbito da prevenção de riscos (n.º e %), até final de 2010	55
	Figura 33: Variação da população residente, por município, 2001-2011	63
	Figura 34: Competitividade (Portugal = 100), por subregião NUTS III, 2008	64
	Figura 35: Coesão (Portugal = 100), por subregião NUTS III, 2008	64
	Figura 36: PIB <i>per capita</i> em 2000 e taxa média de crescimento anual do PIB <i>per capita</i> 2000-2009, por subregião NUTS III (a preços correntes)	66
	Figura 37: PIB <i>per capita</i> , por região NUTS II, 2000-2009	67
	Figura 38: Evolução regional da produtividade e da taxa de utilização de recursos humanos, por região NUTS II, 2000-2005-2009	68
	Figura 39: Dispersão dos níveis do PIB <i>per capita</i> nas NUTS II e III e variação real do PIB nacional, 1995-2009	69
	Figura 40: Contribuição regional para a variação do PIB nacional, por região NUTS II, 1995-2009	70
	Figura 41: Taxa de abandono precoce de educação e formação, por região NUTS II, 2000-2010	71
	Figura 42: Proporção da despesa em investigação e desenvolvimento (I&D) no PIB, por região NUTS II, 2000-2008	71
	Figura 43: Taxa de emprego total das pessoas com 20-64 anos, por região NUTS II, 2000-2010	72
	Figura 44: Distribuição regional dos fundos comprometidos, até final de 2010	73
	Figura 45: Distribuição regional dos fundos executados, até final de 2010	73
	Figura 46: Intensidades de apoio inerentes aos fundos comprometidos, por habitante, até final de 2010	75
	Figura 47: Intensidades de apoio inerentes aos fundos comprometidos, por km ² , até final de 2010	75
	Figura 48: Intensidades de apoio dos fundos comprometidos nos PO temáticos, por região Convergência do Continente, até final de 2010	78
	Figura 49: Intensidades de apoio do fundo comprometido nos PO regionais do Continente, por subregião NUTS III, até final de 2010	79
	Figura 50: Operações aprovadas nos SI, por região NUTS II, até final de 2010	80
	Figura 51: Operações enquadradas nas PME Investe I e II, por região NUTS II, 2007-2010	80
	Figura 52: Intensidades de apoio do fundo executado nos PO FSE, por vertente de intervenção e região NUTS II, até final de 2010	81
	Figura 53: Intensidades de apoio dos fundos executados no âmbito do PO PH, por região NUTS III, 2007-2010	82
	Figura 54: Estabelecimentos escolares contratados, por tipologia e região NUTS II, até final de 2010	83
	Figura 55: Intensidade dos apoios a escolas do 1º CEB e pré-escolar no escalão dos 5 aos 9 anos, por região NUTS II, até final de 2010	83
	Figura 56: FEDER envolvido nas contratualizações com CIM/AMP e nas PRU e RUCI, até final de 2010	85
	Figura 57: Evolução da taxa de execução nas contratualizações com CIM/AMP, considerando a programação inicial 2008-2013, até Junho de 2011	86
	Figura 58: Taxas de compromisso e de execução das contratualizações com CIM/AMP, até de Junho 2011	87

Figura 59:	Fundo executado nas contratualizações com CIM/AMP por tipologia, até Junho de 2011	87
Figura 60:	Evolução da taxa de compromisso das PRU, até Junho de 2011	89
Figura 61:	Evolução da taxa de execução das PRU, até Junho de 2011	89
Figura 62:	Esquema do processo de monitorização estratégica	94
Figura 63:	Taxa de escolaridade de nível secundário da população entre os 25 e 64 anos, no contexto europeu, 2010	96
Figura 64:	Taxa de escolaridade de nível secundário da população entre os 20 e 24 anos, no contexto europeu, 2010	97
Figura 65:	Indivíduos abrangidos e fundo executado na qualificação de dupla certificação de adultos, por tipologia, até final de 2010	98
Figura 66:	Indivíduos abrangidos pelo FSE em acções de formação, por nível de qualificação à entrada, 2010	99
Figura 67:	Taxa de abandono precoce, Portugal e UE 27, 2000-2010	100
Figura 68:	Taxa de abandono precoce e nº de participantes em acções de formação de dupla certificação, Portugal e região NUTS II, 2006 e 2010	100
Figura 69:	Indivíduos abrangidos e fundo executado na qualificação inicial, por tipologia de intervenção, até final de 2010	101
Figura 70:	Taxa de escolaridade de nível secundário e do 3º ciclo, da população entre os 25 e 64 anos, Portugal e UE 27, 2000-2010	102
Figura 71:	Taxa de escolaridade de nível secundário, da população entre os 20 e 24 anos, Portugal e UE 27, 2000-2010	102
Figura 72:	População média residente entre os 25 e os 64 anos, por nível de escolaridade mais elevado completo, Portugal, 2000-2010	103
Figura 73:	Taxa de escolaridade e nº de adultos abrangidos em formações de dupla certificação e RVCC, Portugal e região NUTS II, 2006 e 2010	103
Figura 74:	Índice de especialização sectorial da economia portuguesa, por valor acrescentado e por nº de horas trabalhadas (UE 25=100), 2006	108
Figura 75:	Vantagens comparativas reveladas, por grupos de intensidade de crescimento das exportações mundiais de bens, 2005-2009	109
Figura 76:	Peso dos sectores no fundo aprovado nos SI do QREN (30/6/2011) e índice de especialização face à UE (2007)	110
Figura 77:	Peso dos sectores no fundo aprovado nos SI do QREN (30/6/2011) e exportações líquidas de conteúdo importado (2008)	110
Figura 78:	Peso dos diferentes sectores na FBCF (2008) e no fundo aprovado (30/6/2011) nos SI do QREN	111
Figura 79:	Peso dos grupos de sectores na FBCF (2008) e no fundo aprovado (30/6/2011) nos SI do QREN	112
Figura 80:	Comparação entre o peso sectores na FBCF (2008) e no fundo aprovado (30/6/2011) nos SI do QREN	113
Figura 81:	Distribuição do fundo aprovado nos AAC nºs 04 a 07/2010 e no total dos AAC comparáveis	115
Figura 82:	Distribuição do fundo aprovado (30/6/2011) em projectos complementares de EEC e no total dos SI do QREN	115
Figura 83:	VAB sectorial, por nº de horas trabalhadas, 2000 e 2007	116
Figura 84:	Distribuição de empregadores e empregados, por níveis de habilitação, 2009	117
Figura 85:	Empresas abrangidas pelos programas de Formação-Acção do PO PH, por subregião NUTS III, até final de 2010	118
Figura 86:	Empresas abrangidas pelos programas de Formação-Acção do PO PH, por grupos de sector de actividade, até final de 2010	118
Figura 87:	Fundo aprovado no SI Qualificação e Internacionalização de PME, por sectores, até Junho de 2011	119
Figura 88:	Fundo aprovado no SI Qualificação e Internacionalização de PME, por tipos de projecto, até Junho de 2011	119
Figura 89:	Fundo aprovado e empresas abrangidas no SI Qualificação e Internacionalização de PME, por subregião NUTS III, até Junho de 2011	120
Figura 90:	Fundo aprovado no âmbito do SIAC, até final de 2010	120
Figura 91:	Proporção de empresas com actividades de cooperação no total de empresas inovadoras, 2002-2004 e 2006-2008	122
Figura 92:	Peso dos diferentes tipos de cooperação entre as empresas inovadoras com actividades de cooperação, 2006-2008	123

6	Figura 93: Peso dos diferentes âmbitos geográficos de cooperação entre as empresas inovadoras com actividades de cooperação, 2006-2008	123
	Figura 94: Peso e fundo aprovado dos projectos colaborativos nos projectos enquadrados em EEC e nos restantes, até Junho de 2011	125
	Figura 95: Pessoal ao serviço nas actividades nucleares (2009) e empresas associadas da EEC – o exemplo do PCT da Mobilidade	126
	Figura 96: Pessoal ao serviço nas actividades nucleares (2009) e projectos complementares da EEC – o exemplo do PCT da Mobilidade	126
	Figura 97: Dimensão regional das redes de cooperação no âmbito dos projectos em co-promoção do SI I&DT, até Junho de 2011	128
	Figura 98: Proporção dos participantes desempregados no total de abrangidos e volume de abrangidos, 2010	130
	Figura 99: Volume e estrutura do desemprego, por sexo dos participantes abrangidos em algumas das tipologias do FSE, 2010	131
	Figura 100: Volume e estrutura do desemprego dos participantes abrangidos em algumas das tipologias do FSE, 2010	131
	Figura 101: Contributo do FSE para os estágios profissionais apoiados pelo IEFP, 2000-2010	132
	Figura 102: Volume do desemprego e duração da procura de emprego dos jovens portugueses, 2000-2010	133
	Figura 103: Taxa de risco de pobreza e exclusão social em Portugal e na UE 27, 2005-2009	136
	Figura 104: Taxa de risco de pobreza e exclusão social nos países da UE 27, 2009	137
	Figura 105: Contributo do QREN para a implementação das políticas sociais, até final de 2010	138
	Figura 106: Taxa de crescimento do nº de equipamentos colectivos, 2000-2009	145
	Figura 107: Capacidade de resposta das redes de equipamentos colectivos, 2000-2009	145
	Figura 108: O contributo do QREN para o reforço das redes de equipamentos colectivos, até Junho de 2011	146
	Figura 109: Dotação a concurso em tipologias de ambiente, até Junho de 2011	150
	Figura 110: Aprovações e execução por fundo no âmbito das tipologias de ambiente, até Junho de 2011	151
	Figura 111: Locais contaminados com prioridade de intervenção e intervenções apoiados pelo QREN, até final de 2010	153
	Figura 112: Índices de abastecimento de água, de drenagem de águas residuais e de tratamento de águas residuais, 2009	156
	Figura 113: Evolução do tratamento e destino final dos RSU em Portugal Continental, 2005-2010	157
	Figura 114: PRU e RUCI – Investimento total aprovado, até Junho de 2011	160
	Figura 115: PRU e RUCI – Fundo aprovado, até Junho de 2011	161
	Figura 116: PRU e RUCI em % das tipologias urbanas – Fundo aprovado, até Junho de 2011	163
	Figura 117: PRU e RUCI em % das tipologias urbanas – Fundo executado, até Junho de 2011	164
	Figura 118: Tipologias urbanas – Investimento total aprovado, até Junho de 2011	165
	Figura 119: Tipologias urbanas – Investimento total aprovado, <i>per capita</i> , até Junho de 2011	166
	Figura 120: Tipologias urbanas estruturais – Investimento total aprovado, até Junho de 2011	168
	Figura 121: Tipologias urbanas estruturantes – Investimento total aprovado, <i>per capita</i> , até Junho de 2011	169
	Figura 122: Evolução da intensidade energética em Portugal e na UE 27, 1990-2009	172
	Figura 123: Evolução da dependência energética em Portugal e na UE 27, 1990-2009	172
	Figura 124: Consumo final de energia, por fonte, 2009	173
	Figura 125: Produção de energia renovável em Portugal, por tipo de fonte, 2000-2009	174
	Figura 126: Fundo aprovado em projectos de diversificação e eficiência energética, no total dos SI, por tipo de intervenção, 2007-2010	176
	Figura 127: Fundo aprovado no âmbito do Regulamento da Energia dos PO regionais, por tipo de intervenção, até Junho de 2011	178
	Figura 128: PIB <i>per capita</i> em PPC e potencial de acessibilidade multimodal, 2009	181
	Figura 129: Isócronas a partir das capitais de distrito para um ligeiro (rede rodoviária), 2007	182
	Figura 130: Isócronas a partir das capitais de distrito (rede ferroviária), 2007	182
	Figura 131: Fundo aprovado e validado em intervenções no domínio da conectividade, até Junho de 2011	185
	Figura 132: Intervenções no domínio da conectividade, por subregião NUTS III, até Junho de 2011	186
	Figura 133: Desempenhos regionais no Índice de Lisboa, 2007	195

Figura 134: Fundo comprometido, por domínio prioritário do PNR 2008-2010, até final de 2010	199
Figura 135: Contributo potencial do QREN, por objectivo do Portugal 2020 – Programa Nacional de Reformas	200
Figura 136: Nível de cumprimento da regra “n+3” relativa a 2011, com despesa certificada e validada, até final de 2010	211
Figura 137: Suplementos QREN OJE, 2010	224
Figura 138: Conferência “Economia Verde e Avaliação Ambiental Estratégica”	225
Figura 139: Campanha QREN – Dia da Europa	225
Figura 140: Vídeos QREN	226
Figura 141: Prémios Novo Norte	227
Figura 142: <i>Roadshow</i> de projectos do Mais Centro para jornalistas	227
Figura 143: Visitas de acompanhamento a projectos do POR Lisboa e Reportagens fotográficas	228
Figura 144: Exposição “Algarve - Política de Cidades”	229
Figura 145: Mural Digital	229
Figura 146: Boletins Informativos do QREN publicados em 2010	230
Figura 147: Relatório anual do QREN 2009 e Relatório de Avaliação Ambiental Estratégica	230
Figura 148: Página inicial do <i>website</i> QREN	231
Figura 149: Portal IFDR	231
Figura 150: Sessões de Esclarecimento – Medidas para a aceleração de projectos QREN	233
Figura 151: Seminário “Instrumentos Financeiros Comunitários para a Investigação e Inovação”	233
Figura 152: Favorabilidade AEV, 2010	235
Figura 153: Evolução mensal – Favorabilidade, 2010	235

Apresentação

A gestão e monitorização estratégica das intervenções apoiadas pelos fundos comunitários da Política de Coesão da União Europeia (UE) constitui um dos cinco princípios orientadores do Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013 (QREN). Este princípio procura garantir condições para uma implementação mais eficiente e eficaz dos Programas Operacionais (PO), através da concretização dos projectos que financiam, tendo em vista a prossecução das metas e prioridades estabelecidas.

Em coerência com esse princípio, e no âmbito do modelo de governação do QREN¹, foi estabelecido um conjunto exigente de disposições em matéria de acompanhamento do QREN e dos PO, com realce para a produção dos relatórios anuais de monitorização do QREN e dos relatórios anuais de execução dos PO². Estes documentos asseguram um elevado nível de informação sobre a implementação do QREN e, em particular, sobre os resultados da aplicação dos fundos comunitários em Portugal, cumprindo uma relevante função de prestação de contas sobre a utilização destes recursos públicos.

No que respeita aos relatórios anuais de monitorização do QREN, a Comissão Técnica de Coordenação do QREN (CTC QREN) deliberou, em Setembro de 2008, a elaboração de um relatório anual conjunto. Com esta opção assegurou-se a articulação coerente entre os diferentes instrumentos de reporte anual sobre a implementação do QREN (e dos respectivos PO) previstos no modelo de governação, contemplando 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 a estratégia de desenvolvimento da UE e, em particular, para a prossecução do Plano Nacional de Reformas (ver ponto 5.2 do relatório), nos termos designadamente das alíneas d) e j) do n.º 1 do artigo 8.º do DL da Governação do QREN.

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, em regra, ao ano de 2010. De facto, 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 actividade registada até 31 de De-

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.

zembro de 2010. 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, em regra, ao 1º semestre de 2011.

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

O relatório está organizado em 7 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. No capítulo 6 dá-se conta do trabalho desenvolvido no âmbito da governação técnica do QREN neste período. O relatório termina com a apresentação de uma síntese conclusiva, focada na identificação dos principais desafios que se colocam à intervenção dos fundos estruturais e de coesão no futuro imediato.

A concretização deste relatório deve-se ao esforço e à competência de uma vasta equipa técnica que colaborou na sua elaboração. É-lhe devida, por essa razão, uma palavra de profundo 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, bem como aos Centros de Observação das Dinâmicas Regionais (CODR), pelas suas análises críticas e sugestões.

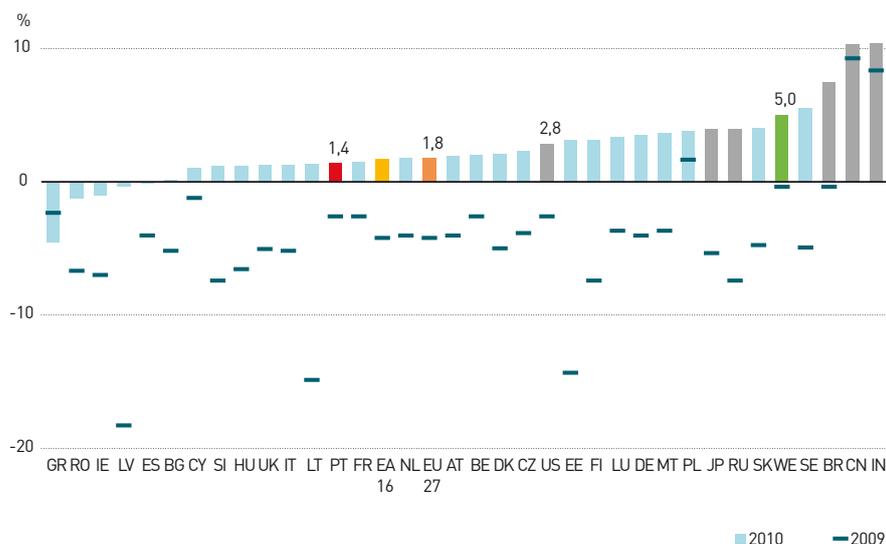


O contexto
de implementação
do QREN

1.1 As dinâmicas macroeconómicas

Em 2010 assistiu-se a uma recuperação da actividade produtiva, com o PIB global a crescer 5% face a 2009, ano em que se verificou uma contracção da economia mundial (-0,5%) pela primeira vez em muitas décadas. No entanto, a retoma deu-se de forma algo assimétrica, tendo as economias da UE e dos EUA registado um crescimento aquém da média mundial (1,8% e 2,8%, respectivamente), por contraste com o Brasil, a China e a Índia (nos dois últimos países, que já haviam sido relativamente pouco afectados pela crise em 2009, o ritmo de crescimento do PIB ultrapassou os 10% em 2010). O dinamismo das grandes economias emergentes contribuiu para o aumento das exportações europeias, beneficiando em particular países como a Suécia, a Alemanha ou a Finlândia, cujas economias cresceram acima da média da UE. Noutros países europeus o desempenho económico em 2010 foi mais modesto, ou mesmo negativo, reflectindo uma grande diversidade de situações, como sejam: uma maior exposição à crise financeira (e.g. Reino Unido), a redução acentuada dos preços nos mercados imobiliários (e.g. Irlanda e Espanha) ou uma maior retracção da procura interna associada à adopção de medidas de consolidação orçamental (e.g. Grécia, Irlanda e, em menor escala, Portugal), em resposta às crescentes dificuldades de financiamento dos Estados.

Figura 1: Crescimento real do PIB no mundo, UE, EUA, Japão, BRIC, 2009 e 2010³



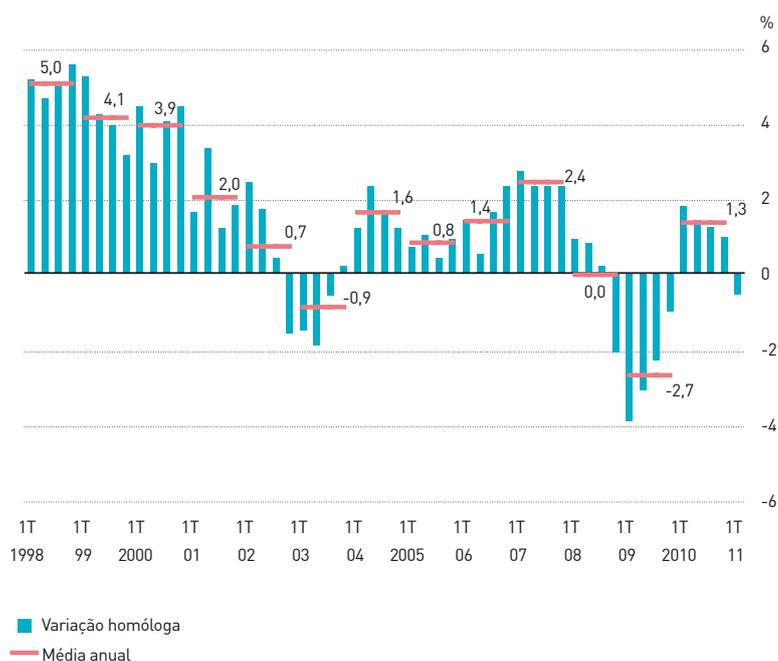
Fonte: FMI – *World Economic Outlook* (Abril 2011)

Na maioria das economias ocidentais – e Portugal não foi excepção – a recuperação económica teve início no final de 2009, em parte como resultado das medidas de estímulo económico e de estabilização financeira adoptadas desde finais de 2008 (muitas das quais só produziram efeitos no final do ano seguinte). Assim, depois de seis trimestres de quebra da produção (em termos homólogos), a economia portuguesa registou um desempenho positivo no 1º e no 2º trimestre de 2010, essencialmente determinado pela evolução do consumo privado (para o qual contribuiu a antecipação do consumo face ao aumento anunciado da taxa do IVA a partir de 1 de Julho). Não obstante, o investimento prosseguiu uma trajectória descendente (reflectindo as persistentes dificuldades de acesso ao crédito, bem como a situação financeira frágil das empresas e os reduzidos níveis de confiança) e o consumo privado desacelerou a partir do 3º trimestre, em resultado do

3 A discrepância nos dados do PIB português deve-se às diferentes fontes utilizadas: o FMI apresenta 1,4% e o INE 1,3%.

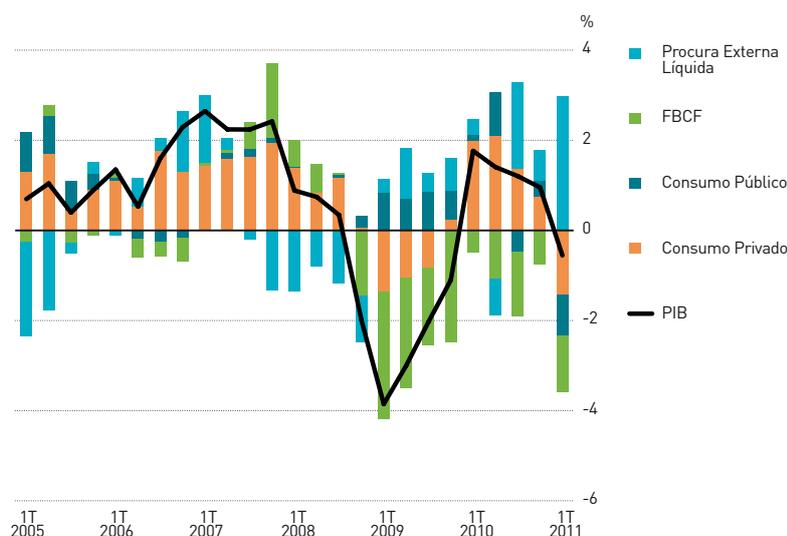
aumento do desemprego e da redução das transferências sociais. Da mesma forma, o consumo público inverteu o seu contributo para o crescimento do PIB entre o 1º e o 2º semestre do ano, trazendo o esforço adicional de consolidação orçamental que veio a marcar fortemente a evolução da economia portuguesa nos trimestres seguintes.

Figura 2: Evolução real trimestral e anual do PIB em Portugal, 1998-2011



Fonte: INE

Figura 3: Contributos dos componentes na óptica da despesa para a variação trimestral homóloga do PIB, 2005-2011



Fonte: INE

A adoção de medidas de consolidação orçamental em 2010 foi comum à generalidade dos países europeus que haviam registado uma deterioração significativa das respectivas contas públicas, em resultado da contracção das economias desde finais de 2008, do aumento do desemprego, bem como da

implementação de programas orçamentais de resposta à crise. Os saldos orçamentais no conjunto da UE atingiram, em 2009, um valor médio de 6,8% do PIB. Excluindo o caso do Reino Unido (com um défice orçamental de 11,4%), os países da UE com défices mais avultados nesse ano localizavam-se na sua periferia, nomeadamente: a Grécia (15,4%), a Irlanda (14,3%), a Espanha (11,1%) e Portugal (-10,1%).

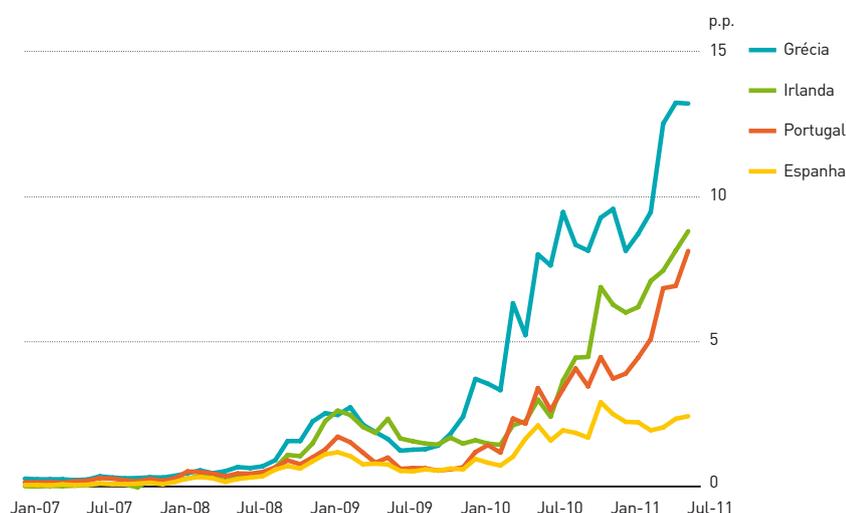
O anúncio pelo Governo grego, em finais de 2009, da revisão do défice público daquele país para níveis substancialmente superiores ao esperado desencadeou um novo período de instabilidade financeira, que se estendeu a vários países da Zona Euro. A desconfiança relativa à sustentabilidade das finanças 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 se alargou a outros países da Zona Euro, incidindo especialmente nos países mais periféricos desta Zona – reflectindo as fragilidades estruturais destas economias⁴, os elevados níveis de endividamento público e privado, bem como as dificuldades institucionais na UE para lidar com este tipo de situação⁵. Como resultado, ao longo de 2010 registou-se um aumento sustentado do *spread* das taxas de juro das obrigações do tesouro daqueles países face à taxa de juro das obrigações do tesouro alemãs, criando dificuldades crescentes de financiamento para os Estados. Esta situação conduziria, numa primeira fase, à adopção de sucessivos pacotes de medidas de consolidação orçamental e, posteriormente (face à manutenção da tendência de subida das taxas de juro dos títulos de dívida pública e ao crescente esgotamento das fontes de financiamento), ao pedido de intervenção junto do Fundo Europeu de Estabilização Financeira (FEEF) por parte dos governos da Grécia (em Maio), da Irlanda (em Novembro) e de Portugal (já em 2011).

Em Portugal, foi apresentado um primeiro conjunto de medidas de consolidação das finanças públicas em Janeiro de 2010, no âmbito da proposta de Orçamento de Estado para esse ano (OE 2010), incluindo aspectos como: o congelamento dos salários dos funcionários públicos, a manutenção da regra de apenas contratar um funcionário por cada dois que saem, o relançamento do programa de privatizações (interrompido pela crise financeira) e referências à selectividade e rigor dos investimentos públicos. No contexto das discussões entre Estados-Membros da UE sobre a estratégia para lidar com a crise das dívidas soberanas, o Governo português viria a reforçar as medidas propostas no OE 2010 no âmbito do Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC) 2010-2013 (apresentado em Março), o qual previa: a tributação das mais-valias mobiliárias, a limitação das deduções e benefícios fiscais, a diminuição da dedução específica de IRS para as pensões mais elevadas, a tributação extraordinária em sede de IRS dos rendimentos colectáveis superiores a 150 mil euros, o alargamento e controlo da base contributiva da Segurança Social, a introdução de portagens nas autoestradas sem custos para os utilizadores (SCUT) e novas privatizações.

4 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 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 várias medidas de apoio público aos bancos, nomeadamente as garantias.

5 A falta de consenso entre os governos e instituições da UE sobre as medidas a adoptar face à crise grega foi patente ao longo dos primeiros meses de 2010, favorecendo a desconfiança dos investidores quanto à possibilidade de incumprimento dos compromissos financeiros por parte do Estado grego. A rápida subida das taxas de juro das obrigações nos mercados secundários só viria a ser, temporariamente, atenuada na sequência da criação do FEEF e da aprovação de um empréstimo à Grécia no valor de 110 mil M€, em Maio de 2010. No entanto, os receios de incumprimento do Estado grego voltariam a avolumar-se, dado o elevado montante da dívida pública, o custo e maturidades dessa dívida e o fraco desempenho da economia grega, agravado no curto e médio prazos pelas medidas de consolidação orçamental associadas ao programa de financiamento externo. A partir de Outubro de 2010 voltou a assistir-se a divergências no seio das instituições e governos europeus, nomeadamente em torno da questão da participação de investidores privados em eventuais programas de resgate a países em risco de incumprimento. Estas divergências, a par da evolução económica e financeira dos países em dificuldades, não se revelaram favoráveis à estabilização dos mercados das dívidas soberanas.

Figura 4: Spread da taxa de juro das obrigações de dívida pública a 10 anos⁶, 2007-2011



Fonte: ThomsonReuters/Financial Times

O agravamento da crise das dívidas soberanas na Zona Euro em Abril de 2010 (que conduziria à aprovação do empréstimo à Grécia) levou o Governo português a anunciar, em Maio, o reforço e aceleração da estratégia de consolidação orçamental prevista no PEC 2010-2013, através de medidas como o aumento da taxa normal de IVA para 21% (+1 p.p.), o aumento das taxas de IRS e IRC para escalões mais elevados de rendimento, a redução das transferências para o Sector Empresarial do Estado, bem como a redução em 5% das remunerações de titulares de cargos políticos, gestores públicos e equiparados. Foram também antecipadas para 2010 medidas que estavam previstas vigorar a partir de 2011, como sejam a implementação da condição de recursos e o reforço de mecanismos de atribuição e controlo nas prestações sociais, a tributação das mais-valias e a criação de um escalão especial de IRS com uma taxa de 45%.

Depois de alguns meses de acalmia, o anúncio da quebra do PIB irlandês no 2º trimestre e o resgate do *Anglo Irish Bank* (com um impacto estimado de 17% do PIB no défice orçamental daquele país) estiveram na origem de um novo aumento das taxas de juro sobre as dívidas soberanas no mês de Setembro – que conduziria ao pedido de resgate pelo Governo irlandês ao FEEF em Novembro. Foi neste contexto que o Governo português apresentou as linhas gerais do Orçamento de Estado para 2011, que incluía medidas como o corte de 5% (em média) nos salários da administração pública superiores a 1 500 euros, o congelamento das reformas, o aumento das contribuições dos funcionários públicos para a Caixa Geral de Aposentações (+1 p.p.), a diminuição do limiar de isenção de pagamento de IRS nas reformas, o aumento da taxa normal do IVA para 23% (+2 p.p.), a redução das despesas no âmbito do PIDDAC, entre outras.

Tal como havia sucedido com a intervenção do FEEF na Grécia, o resgate irlandês foi seguido de uma diminuição temporária da pressão nos mercados das dívidas soberanas. No entanto, tais pressões voltariam a agravar-se no final de 2010 e início de 2011, apesar da continuação das intervenções do Banco Central Europeu (BCE) visando a estabilização dos mercados⁷. Assim, no início de Março, na véspera de uma cimeira dos Chefes de Estado e de Governo da Zona Euro, o Governo

⁶ Face à taxa de juro das obrigações de dívida pública alemãs.

⁷ Tais intervenções incluíram, nomeadamente: operações de cedência de liquidez realizadas a taxa de juro fixa e com satisfação integral da procura, que asseguraram o financiamento do sistema bancário (o qual, por sua vez, adquiriu dívida soberana de médio e longo prazo, garantindo assim uma parte significativa do financiamento do sector público) e a aquisição, por parte do Eurosistema, de títulos de dívida de países da área do euro em dificuldades.

português apresentou a proposta de PEC 2011-2014, a qual incluía um conjunto de medidas que visavam reforçar o compromisso com o processo de consolidação orçamental, nomeadamente através da redução da despesa pública face ao previsto no OE 2011 em áreas como: o investimento público (e.g. recalendarização de projectos), o Sector Empresarial do Estado (e.g. redução de custos operacionais das empresas), os Serviços e Fundos Autónomos (e.g. cativações adicionais), a Segurança Social (e.g. aplicação da condição de recursos e da inspecção das condições de atribuição de benefícios sociais) e a Saúde (e.g. alterações na política de comparticipação de medicamentos). Porém, esta proposta viria a ser rejeitada na Assembleia da República, resultando na demissão do Governo e na convocação de eleições legislativas antecipadas.

No final do mês de Março de 2011 assistiu-se, assim, a um agravamento das condições de financiamento do Estado português, a par da deterioração dos balanços dos bancos nacionais (em resultado, nomeadamente, da descida do *rating* da dívida pública portuguesa, que constituía uma parte relevante dos activos destas instituições). Neste contexto, e perante a manutenção de elevadas necessidades de financiamento da economia nacional, no início de Abril o Governo português solicitou a assistência financeira do FEEF. A intervenção acordada entre o Governo português e a Comissão Europeia, o BCE e o FMI incluiu um empréstimo de 78 mil M€, acompanhado de um programa de ajustamento económico, visando o regresso a condições de sustentabilidade financeira e de competitividade.

De acordo com aquele programa, até 2013 a economia portuguesa estará sujeita a um processo de ajustamento exigente, que será caracterizado por uma forte contenção das despesas públicas, pela continuação das restrições no acesso ao crédito e por um agravamento previsível das condições sociais.

O Memorando de Entendimento que enquadra o acesso de Portugal ao FEEF estabelece o objectivo de reduzir o défice orçamental de 9,1% do PIB em 2010 para 3% do PIB em 2013, num contexto de redução da actividade económica (de acordo com as previsões do Governo⁸, apresentadas em Agosto de 2011, o crescimento do PIB português será de -2,2% em 2011 e -1,8% em 2012). Parte do esforço de consolidação orçamental estará associado à redução das despesas de capital públicas, as quais, de acordo com o Memorando, deverão diminuir 500 M€ em 2012 e 350 M€ em 2013, prosseguindo assim a tendência que já havia sido fixada para 2011 (a Comissão Europeia estima que a redução do investimento público atinja um valor acumulado de 25% em 2011 e 2012).

O Memorando de Entendimento aponta, também, a necessidade de reforço dos rácios de capital por parte dos bancos nacionais. Este facto, juntamente com o aumento dos riscos de crédito (associados à deterioração da situação económica nacional) e um eventual aumento das taxas de juro de referência, deverão traduzir-se em maiores dificuldades de acesso ao crédito por parte das empresas e das famílias. O volume dos empréstimos bancários a particulares e a sociedades financeiras, cujo crescimento em termos nominais vinha verificando uma desaceleração nos anos mais recentes, revela já uma tendência de estagnação (no caso dos particulares) ou mesmo de contracção (no caso das empresas). O Governo prevê, assim, uma diminuição do investimento total de 10,6% em 2011 e 5,6% em 2012. A contracção do investimento, paradoxalmente, acontecerá num contexto em que se espera um crescimento da procura externa dirigida às exportações portuguesas de 6,5% em 2011 e 6,2% em 2012.

8 Ministério das Finanças, Documento Estratégia Orçamental 2011-2015, Agosto de 2011.

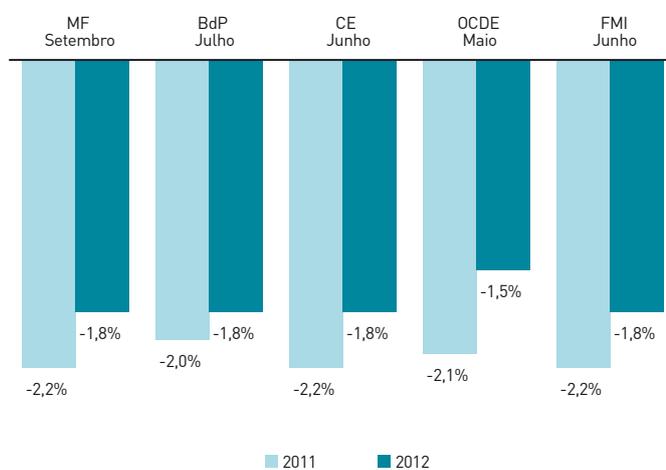
Figura 5: Taxas de variação anual dos empréstimos a empresas e particulares, 1999-2011



Fonte: Banco de Portugal

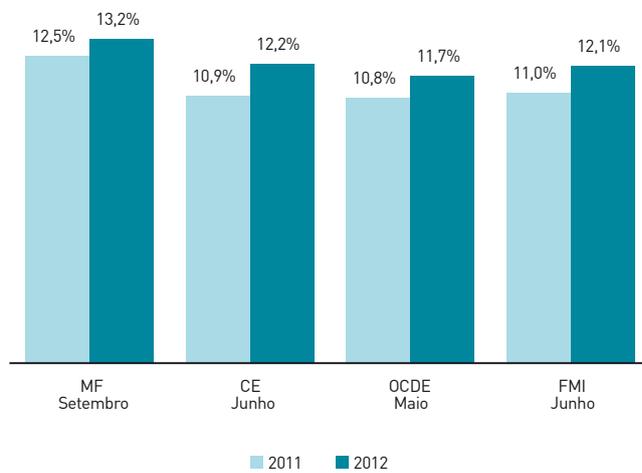
Os anos finais do actual ciclo de programação dos fundos estruturais serão, ainda, marcados por um previsível agravamento das condições sociais em Portugal. A quebra da actividade económica estará associada ao aumento da taxa de desemprego, prevendo o Governo que esta atinja 12,5% em 2011 e 13,2% em 2012. Simultaneamente, o esforço de consolidação orçamental contribuirá directamente para uma redução significativa do rendimento disponível das famílias, nomeadamente através da redução das transferências sociais líquidas, do aumento do IVA sobre alguns produtos, do aumento dos custos de transporte ou da redução dos benefícios fiscais (o que explica a previsão do Governo de uma quebra do consumo privado de 4,4% em 2011, a maior redução anual das últimas décadas em Portugal).

Figura 6: Previsões de crescimento do PIB português, 2011 e 2012



Fontes: BdP, FMI, CE, OCDE e MF

Figura 7: Previsões para a taxa de desemprego em Portugal, 2011 e 2012

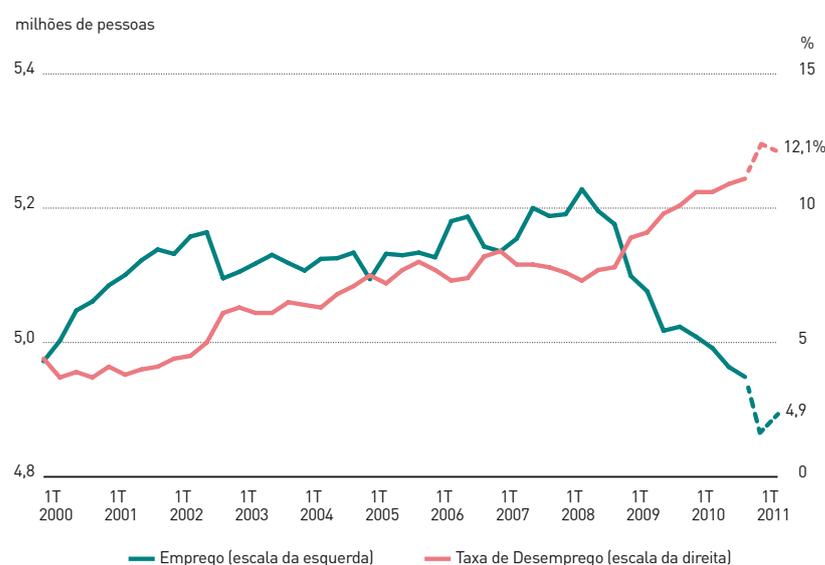


Fontes: BdP, FMI, CE, OCDE e MF

1.2 As dinâmicas do mercado de trabalho

Fruto da conjuntura económica adversa referida no subcapítulo anterior, Portugal acentuou a trajectória de abandono do nível de quase pleno emprego que o caracterizava no início da década, tendo passado a registar dificuldades de absorção da mão-de-obra disponível para trabalhar e de sustentação dos níveis de emprego que registava até esse momento. Nos últimos dois anos, o desemprego atingiu níveis recorde, abrangendo mais de meio milhão de activos. Os valores mais recentes descrevem uma taxa de desemprego de 12,1% a que corresponde um volume de 688 mil pessoas desempregadas e parte das previsões já referidas apontam para valores superiores no próximo ano. Simultaneamente, o volume de emprego decaiu significativamente para valores 5% inferiores aos registados três anos antes, não indo além dos 4,89 milhões de empregados no 2º trimestre de 2011.

Figura 8: Evolução trimestral do emprego e do desemprego, 2000-2011 (2º trimestre)⁹



Fonte: INE

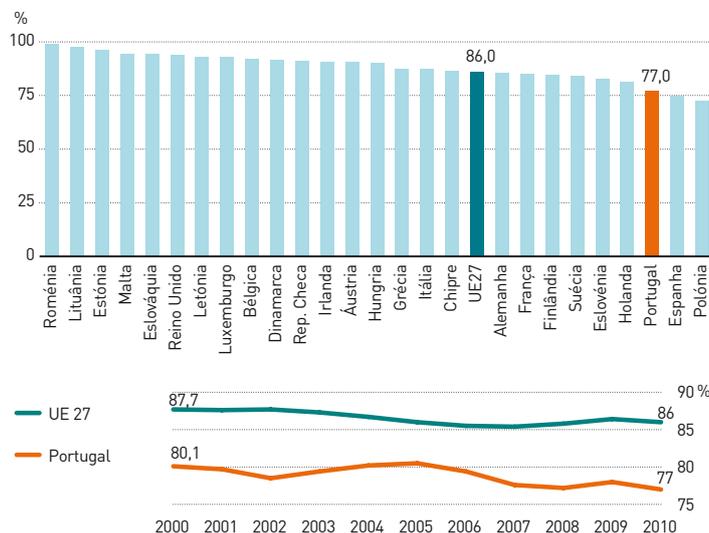
A deterioração do mercado de trabalho português sentiu-se, por um lado, na dificuldade em sustentar a sua taxa de emprego (embora ainda seja superior à média da UE 27) e na persistência e mesmo agravamento, nos últimos anos, da precariedade¹⁰ no emprego – Portugal mantém-se como um dos países em que o peso dos contratos a termo é maior, numa trajectória que se tem vindo a afastar da média europeia. Efectivamente, os contratados a prazo representam mais de um em cada quatro empregados, sinal da forte segmentação presente no mercado de trabalho português.

Por outro lado, estes anos foram marcados globalmente pelo crescimento acentuado do desemprego de longa duração – no seio dos países da UE 27, Portugal passou da 9ª menor taxa de desemprego de longa duração para a 8ª maior, com um percurso claramente distinto da média da UE. Esta realidade é tão mais preocupante por afectar de forma mais intensa segmentos específicos da população activa – jovens, mulheres, pessoas com baixas qualificações e outros grupos com especiais dificuldades de inserção profissional.

⁹ O Inquérito ao Emprego iniciou uma nova série em 2011 com alterações metodológicas (modo de recolha da informação passou a ser telefónico, alteração do questionário e adopção de novas tecnologias no acompanhamento do trabalho de campo) relativamente à série de 1998, obrigando a um cuidado acrescido na leitura evolutiva dos dados.

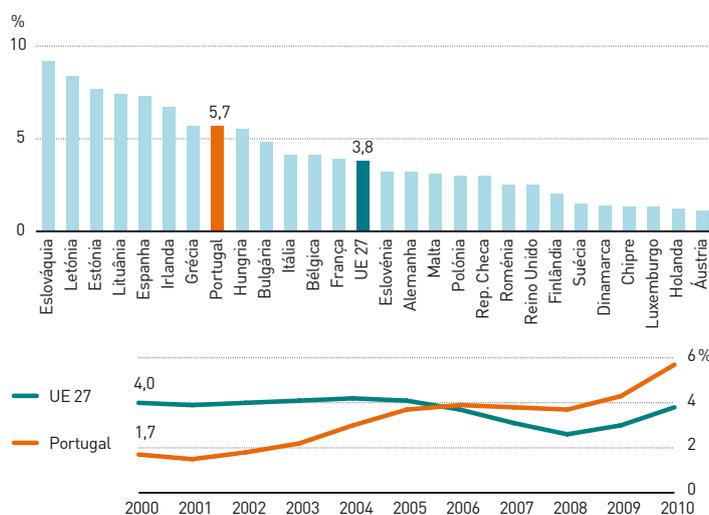
¹⁰ A proporção de contratados a prazo é um indicador habitualmente utilizado como *proxy* da precariedade, embora possa existir outro tipo de informação relevante neste domínio.

Figura 9: Empregados por conta de outrem com contrato permanente, 2000-2010



Fonte: Eurostat

Figura 10: Taxa de desemprego de longa duração, 2000-2010



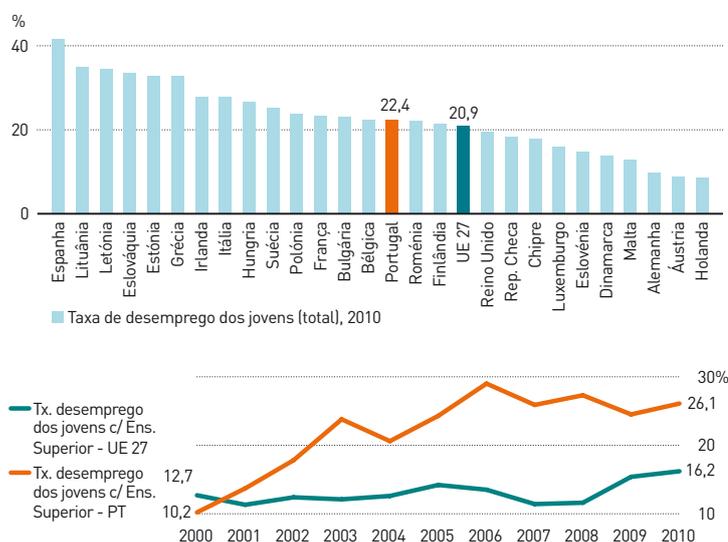
Fonte: Eurostat

De facto, no seio da UE, Portugal é um dos países em que, em 2010 e em termos relativos, há mais jovens desempregados e a diferença face à média da UE 27 nos que detêm ensino superior é ainda mais expressiva. O número de jovens com ensino superior sem emprego passou de um em cada dez disponíveis para trabalhar, em 2000, para mais de um em cada quatro em 2010. Esta evolução não se deve tanto ao aumento do número absoluto de jovens licenciados desempregados, mas é sobretudo explicada pela diminuição do universo geral de jovens disponíveis para trabalhar, causada em parte pelo prolongamento dos estudos, a que se alia o efeito das baixas taxas de natalidade na redução da população jovem.

De sublinhar que, no contexto nacional, também o volume de empregados com ensino superior quase duplicou entre o início e o fim da década e quase metade destes (cerca de 44%) são indivíduos com menos de 34 anos. Simultaneamente, o volume de desemprego jovem com ensino superior quadru-

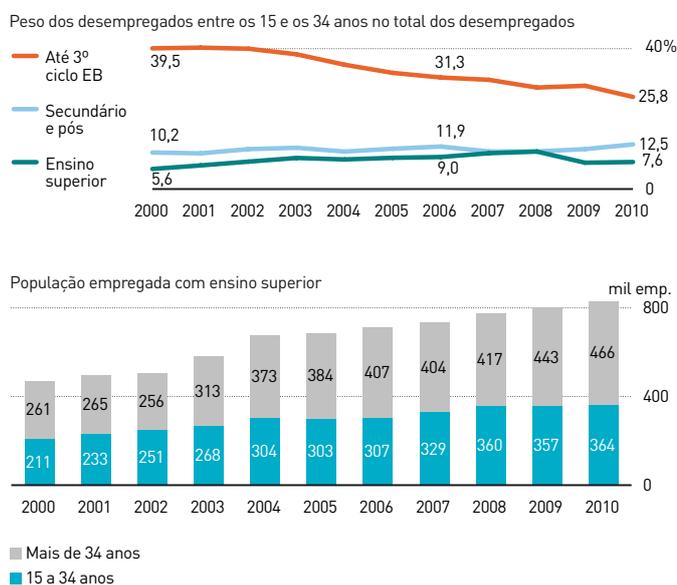
plicou ao longo da década ultrapassando os 45 mil jovens. A conjugação destes elementos revela um mercado de trabalho que tem vindo a integrar um número crescente de licenciados. Porém, esse acréscimo não tem sido suficiente para absorver o forte aumento de jovens licenciados, na medida em que o peso destes no total de desempregados cresceu de forma praticamente contínua entre 2000 e 2008, embora diminuindo nos últimos anos. Note-se, ainda, que a severidade do desemprego, medida pelo peso relativo dos desempregados há mais de um ano no conjunto dos desempregados, continua a ser superior nos segmentos da população com mais baixos níveis de escolaridade: 56,5% (239 de 422 mil em 2010) versus 49,5% (32 de 64 mil em 2010) para o ensino superior.

Figura 11: Taxa de desemprego dos jovens em 2010 e evolução da taxa de desemprego dos jovens com ensino superior, 2000-2010



Fonte: Eurostat e INE

Figura 12: Situação perante o trabalho dos jovens entre os 15 e os 34 anos com ensino superior, 2000-2010

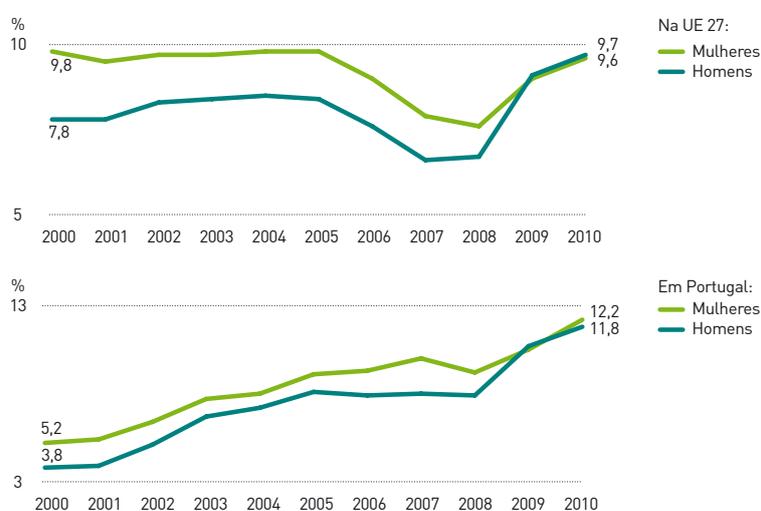


Fonte: Eurostat e INE

Ao longo da década, a diferença entre homens e mulheres na taxa de desemprego, seja a nível europeu seja a nível nacional, atenuou-se. A evolução da taxa de desemprego masculina deriva, essencialmente, do impacto da crise económica em sectores cujo emprego é maioritariamente masculino, caso de certas indústrias e da construção. Pela primeira vez no passado recente português, o volume de desemprego masculino ultrapassa o feminino em dois trimestres consecutivos (349 mil vs. 326 mil, no 2º trimestre de 2011 e 354 vs. 334 mil, no 1º). Por outro lado, no domínio do emprego, a precariedade é maior entre as mulheres, mas o aumento dessas situações tem atingido mais os homens do que anteriormente, fazendo diminuir a disparidade entre os dois sexos nesse domínio específico.

Apesar de estarem menos presentes no mercado de trabalho¹¹, as mulheres têm sido mais expostas a fenómenos de desemprego de longa duração e, principalmente, de muito longa duração: em 2010, a diferença na taxa de desemprego de longa e muito longa duração entre mulheres e homens mais que duplicou desde o início da década. Deste modo, se em termos globais a diferença entre os níveis de desemprego das mulheres e dos homens foi reduzida nos últimos anos, num contexto global de crescimento das respectivas taxas em Portugal, a severidade do mesmo, medida pelo tempo de desemprego, não só continua a afectar mais as mulheres, como essa situação acentuou-se neste período.

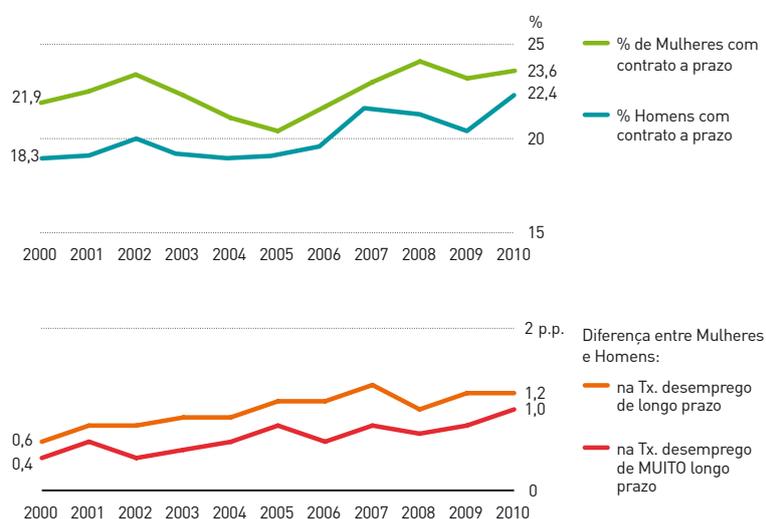
Figura 13: Evolução da taxa de desemprego por sexo na UE 27 e em Portugal, 2000-2010



Fonte: Eurostat

11 No 1º trimestre de 2011, a taxa de actividade feminina da população em idade activa é cerca de 70%, inferior em 9 p.p. à masculina enquanto a taxa de emprego ronda os 60%, cerca de 8 p.p. abaixo da dos homens. Estas diferenças são muito mais expressivas a nível europeu, fruto da menor participação feminina no mercado de trabalho (na UE 27, a taxa de actividade feminina é de 64,7% e a masculina 77,3% e a taxa de emprego é de 58,1% e 69,5% respectivamente).

Figura 14: Diferenças entre mulheres e homens nos contratos a prazo e na taxa de desemprego de longa e muito longa duração, 2000-2010



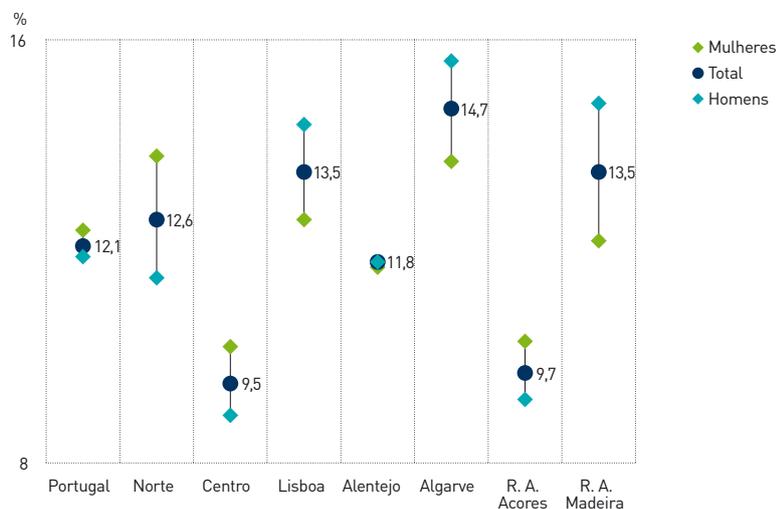
Fonte: Eurostat

A abordagem regional do desemprego, reportada agora até ao final do primeiro semestre de 2011, revela a distribuição diferenciada da situação no território nacional. A informação disponível a diferentes escalas territoriais fornece uma imagem mais completa da disparidade regional do desemprego, não só em termos da dimensão de pessoas envolvidas nas diferentes regiões portuguesas, mas também da assimetria registada no impacto do desemprego em diferentes segmentos populacionais (com maior e menor instrução, mulheres e homens e longa duração).

O Algarve é a região mais atingida pelo desemprego (14,7%) com mais 2,6 pontos percentuais do que a taxa de desemprego nacional, seguida da R. A. Madeira e de Lisboa (13,5%), cuja distância à média é de 1,4 pontos percentuais. No que respeita à incidência deste fenómeno segundo o sexo, identificam-se igualmente algumas especificidades regionais. Se é verdade que em termos nacionais, tradicionalmente, as mulheres deparam com mais dificuldades em encontrar trabalho, o mesmo não se passa em termos regionais: em Lisboa, no Algarve e na R.A. da Madeira a taxa de desemprego dos homens é superior à das mulheres e, logo, à média da região (Figura 14).

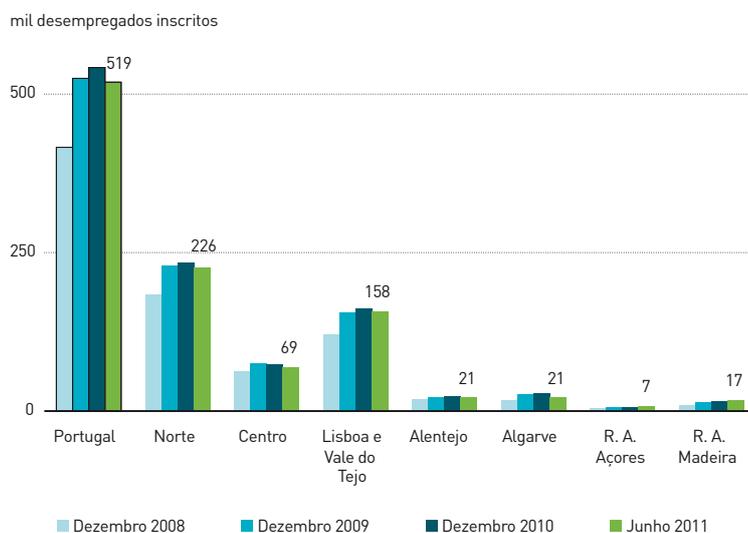
No que diz respeito ao número de desempregados inscritos nos Centros de Emprego do IEFP, verifica-se que nos últimos dois anos se registou um aumento de 30% (cerca de 125 mil indivíduos) nesse número, ainda que o maior incremento se tenha verificado entre 2008 e 2009, decaindo desde então. Para o decréscimo de 21 mil inscritos entre Junho de 2011 e Dezembro de 2010 contribuíram, em grande medida, o Norte (com menos 8 mil) e o Algarve (com menos 7 mil). Este decréscimo, visível em todas as regiões do continente, não se verificou nas Regiões Autónomas, que viram aumentar o número de desempregados inscritos em 2,4 mil.

Figura 15: Taxa de desemprego, por sexo e região NUTS II, 2º trimestre de 2011



Fonte: INE

Figura 16: Desemprego inscrito por região, 2008-2011



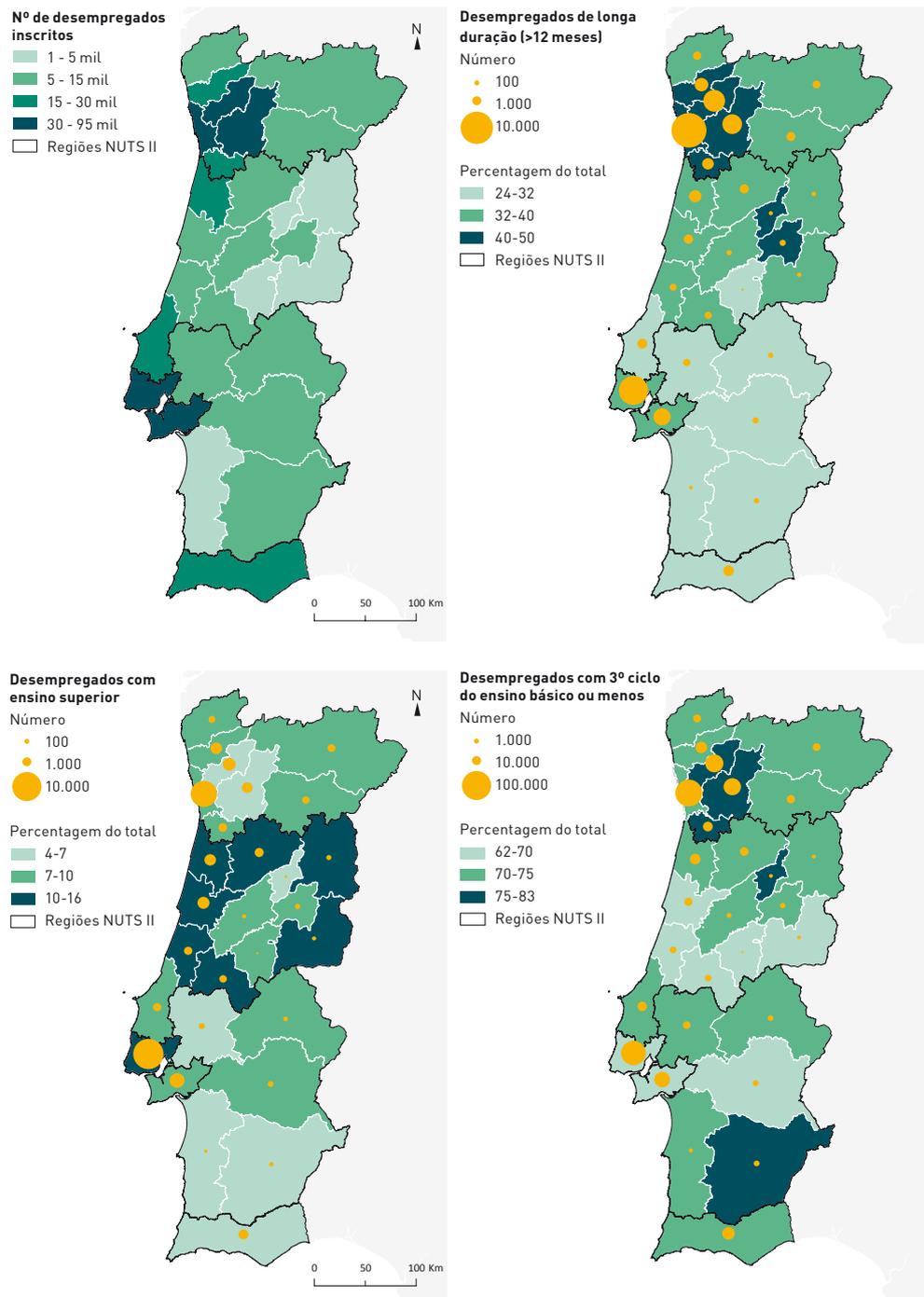
Fonte: IEFP

Os dados do desemprego registado por NUTS III permitem, desde logo, constatar que as Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto (e regiões circundantes desta última) concentram mais de metade dos desempregados inscritos do continente. Se a essas regiões se acrescentarem o Algarve, o Baixo Vouga e o Oeste atinge-se os três quartos.

Os restantes mapas mostram-nos o volume e a incidência do desemprego de longa duração, do desemprego dos que possuem uma qualificação superior e, por oposição, dos pouco qualificados. Destaca-se, assim, em primeiro lugar uma clara oposição norte-sul no desemprego de longa duração, uma vez que metade dos desempregados nessa situação (cerca de 100 mil pessoas) residem no Grande Porto e regiões limítrofes. É, de facto, nestes territórios que o fenómeno adquire maior expressão, com mais de 40% dos desempregados inscritos à procura de emprego há mais de um ano.

O desemprego qualificado também se encontra assimetricamente distribuído ao longo de Portugal continental, com particular incidência na região Centro (8,5 mil) e Grande Lisboa (10,5 mil) – um em cada dez desempregados inscritos nestas regiões têm ensino superior, o que equivale a quase 20 mil licenciados (40% do total). Por outro lado, o volume de desemprego pouco qualificado segue o padrão do total de desemprego, mas as regiões em que a intensidade do fenómeno é maior (mais de 75% do total) concentram 22% do total de desempregados que não foi além do 3º ciclo do ensino básico.

Figura 17: Impactos territoriais do desemprego registado, por subregião NUTS III, 2010



Fonte: IEFP

1.3 O QREN e a crise

A implementação do QREN tem decorrido num contexto particularmente difícil a nível económico e social, resultante de uma crise sem precedentes nas últimas décadas. Esta crise tem apresentado, desde o seu início em 2008, diversas facetas que se foram sucedendo, e, por vezes, acumulando: desde uma faceta inicial da **crise financeira**, caracterizada, sobretudo, por problemas 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 da **crise orçamental**, com as análises negativas dos mercados financeiros sobre a sustentabilidade das finanças públicas de diversos Estados a colocarem sérios problemas ao financiamento das respectivas economias e, em consequência disso, levando-os a adoptarem planos de austeridade orçamental como forma de credibilizar os seus compromissos com uma política de finanças públicas saudáveis¹². Mais recentemente, estas diversas facetas conjugaram-se de forma significativa, dando origem a problemas de liquidez, numa economia em processo de desalavancagem financeira, em simultâneo com recessões pronunciadas e dificuldades acrescidas de consolidação orçamental e do mercado de trabalho, situação que se perspectiva possa perdurar durante o restante período do actual ciclo de programação dos fundos comunitários.

A dimensão de alteração do contexto macroeconómico fica bem visível quando se compara o cenário macroeconómico que enquadrou a fase da programação do QREN e que esteve subjacente ao exercício *ex-ante* da adicionalidade realizado em 2007¹³, onde se previa um crescimento real médio do PIB de 2,1% no período 2007-2013, com a situação actual, onde se estima uma variação real média do PIB de -0,5% para o período 2007-2012. A diferença entre estes dois cenários significa que o nível do PIB de 2012 será cerca de 15% inferior ao que se estimava em 2007¹⁴.

Tal como descrito nos pontos anteriores, a deterioração do contexto económico de implementação do QREN deriva não só dos impactos da forte crise que se fez sentir em toda a Europa e em Portugal, sobretudo a partir de 2008, mas também do **severo processo de ajustamento a que economia portuguesa estará sujeita nos próximos anos na sequência do acesso ao Fundo Europeu de Estabilização Financeira (FEEF)**.

Este contexto reforça a visibilidade das 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) e torna ainda mais relevantes os desafios da boa execução do QREN, enquanto instrumento ao serviço simultaneamente da modernização do país e da recuperação económica.

Nesse sentido, ao permitir ancorar a resposta conjuntural à crise nos instrumentos de política concebidos para responder a tais vulnerabilidades estruturais, o QREN tem fornecido um quadro de racionalidade que potencia os efeitos de curto e de longo prazo das medidas adoptadas sobre o desempenho económico e a coesão social e territorial em Portugal. Apesar dos 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.

12 No Relatório de 2009, foi desenvolvida em detalhe a questão das diversas facetas da crise, nomeadamente na perspectiva dos desafios específicos que têm colocado à implementação do QREN. Aí foi igualmente explicitado a forma como, em cada momento, o QREN foi mobilizado para corresponder aos constrangimentos adicionais criados pela(s) crise(s), 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.

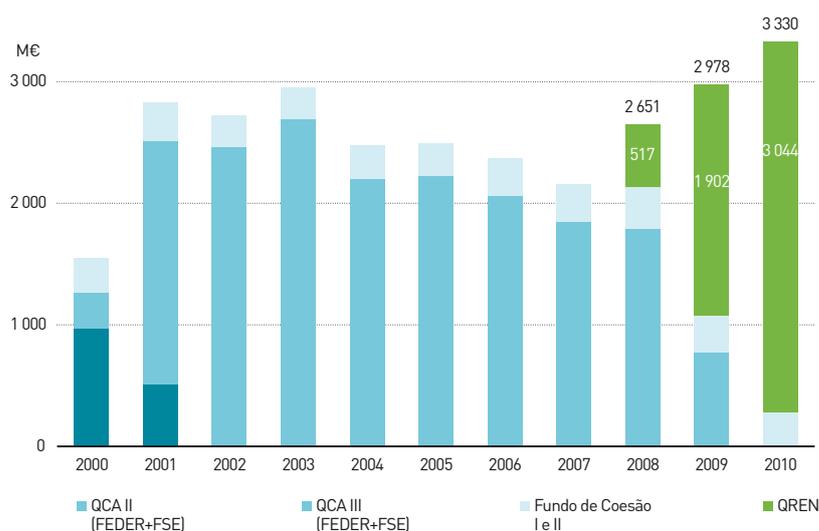
13 DPP (2007), "Relatório de avaliação *ex-ante* do cumprimento do princípio da adicionalidade 2007-2013".

14 Esta significativa alteração da situação económica implicará a revisão do nível de despesas da adicionalidade, tal como previsto no nº 4 do artigo 15º do Regulamento Geral dos Fundos (Regulamento (CE) nº 1083/2006).

Tal como é reconhecido nos resultados da Avaliação Global da Implementação do QREN¹⁵, 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*.

O elevado nível de execução do QREN em 2010 constitui um bom exemplo da relevância do QREN na economia nacional, fazendo de **2010 o ano de maior execução de fundos da Política de Coesão em Portugal** (mais de 3,3 mil M€), com relevante impacto na evolução do PIB (volume de investimento executado correspondeu a mais de 3% do PIB) e mesmo com assinalável contributo positivo para o saldo das finanças públicas.

Figura 18: Evolução da execução dos fundos da Política de Coesão, 2000–2010



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

Os resultados da Avaliação do Impacto Macroeconómico do QREN¹⁶ confirmam e quantificam estes impactos e contributos do QREN para a economia nacional, estimando um efeito multiplicador de longo prazo da despesa pública do QREN na ordem do 1,7, valor superior ao verificado no conjunto QREN+QCA (1,5), fruto da maior preponderância de investimentos em capital humano e I&D no âmbito do QREN. Paralelamente, esta avaliação detalha impactos do QREN e do QCA+QREN num conjunto alargado de variáveis económicas em diferentes cenários, concluindo, por exemplo, que **a execução do QREN num contexto mais recessivo produz um ligeiro aumento do seu impacto na economia, quer em termos de PIB, quer em termos de Emprego**¹⁷.

Como antecipado no Relatório Anual do QREN de 2009, as restrições financeiras que afectam os promotores públicos e privados, conjugadas com a incerteza sobre a evolução da economia e,

¹⁵ Este estudo está disponível no site do Observatório do QREN (www.observatorio.pt).

¹⁶ O relatório da Avaliação do Impacto Macroeconómico do Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013 (QREN), trabalho realizado pelo Departamento de Prospectiva e Planeamento e Relações Internacionais (DPP), sob encomenda do Observatório do QREN, está disponível desde Março de 2011 no *website* do Observatório do QREN.

¹⁷ Como explicitado no relatório da Avaliação do Impacto Macroeconómico do QREN (DPP, Março 2011), esta simulação foi efectuada alterando o cenário de referência para outro com níveis de PIB e de *output gap* mais baixos.

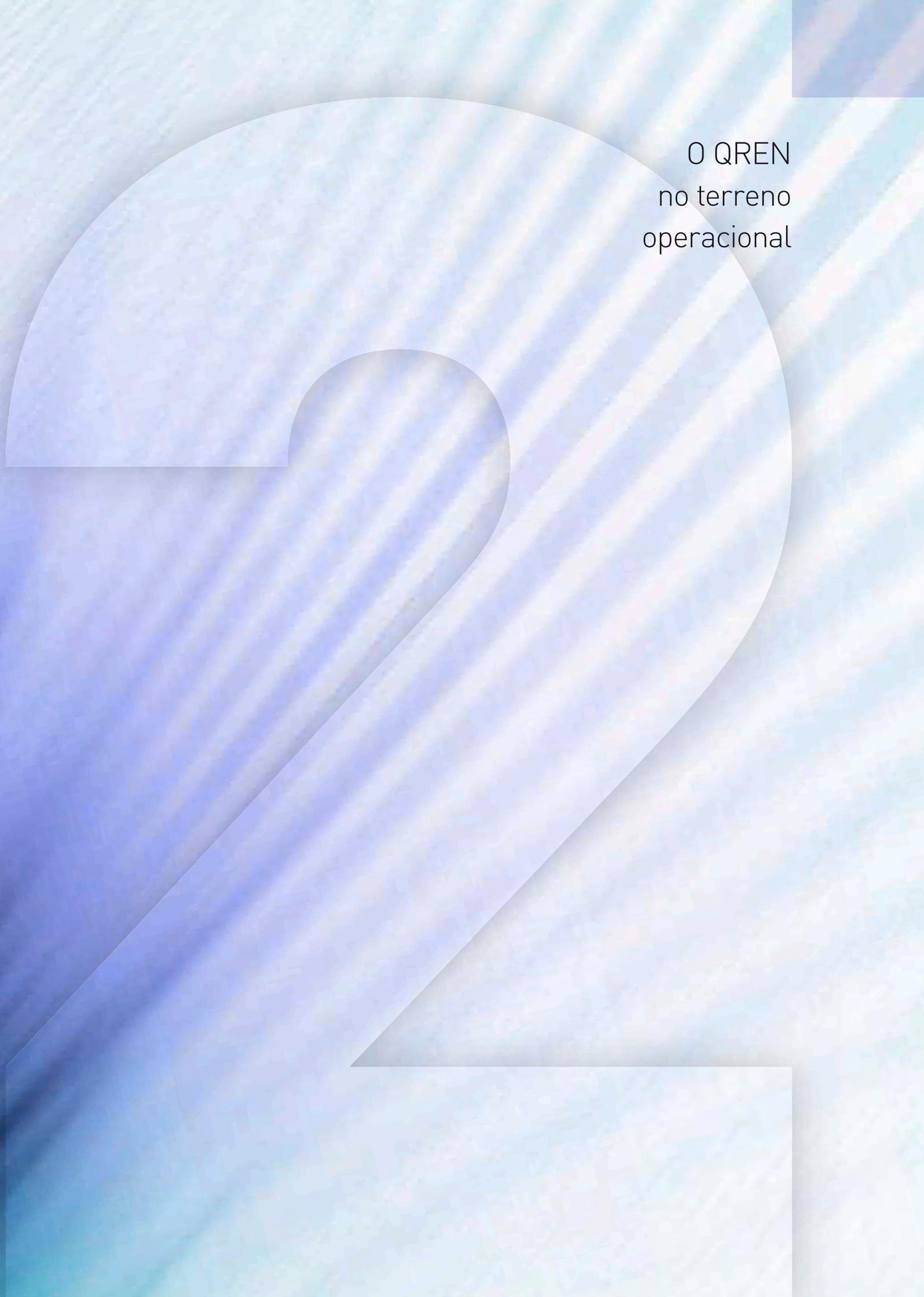
portanto, a evolução do investimento privado, têm colocado sérios **desafios à implementação do QREN** (e.g. aumento do desfasamento temporal entre aprovações e execução; aumento da “taxa de mortalidade” das operações aprovadas; reavaliação da sustentabilidade financeira e do calendário de execução de 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). Esses desafios colocam, por sua vez, riscos acrescidos à prossecução dos objectivos e prioridades estratégicas do QREN nos domínios da competitividade, da qualificação dos portugueses e da valorização do território.

Neste âmbito, relevam as novas **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 – Julho 2010) e os memorandos de entendimento entre o Governo e a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) para a promoção da execução dos investimentos de iniciativa municipal no âmbito do QREN (assinados a 9 de Março de 2010 e 10 de Fevereiro de 2011). Nestes memorandos foi acordado um conjunto diverso de medidas, das quais se distingue, pelo seu impacto directo na resposta aos constrangimentos financeiros dos promotores (neste caso os municípios): o aumento da taxa de comparticipação comunitária (para 80% em geral e para 85% no que respeita a despesa executada e apresentada em 2011); o apoio ao financiamento da contrapartida pública nacional dos projectos através do Empréstimo Quadro do Banco Europeu de Investimento (BEI) contraído no âmbito do QREN; a maior celeridade nos processos de gestão; a eliminação de compromissos sem capacidade de execução; e a criação, no âmbito dos PO regionais, de uma bolsa de mérito à execução acessível aos municípios de CIM com melhor capacidade de execução.

Também como resposta a este muito difícil contexto socioeconómico, as autoridades nacionais submetem à CE em Julho de 2011 uma **reprogramação do QREN e dos seus PO** que visa potenciar o contributo do QREN na dupla vertente de modernização estrutural do país e de recuperação económica, com os seguintes eixos centrais:

- (i) Ajustar a programação relacionada com investimento público aos compromissos assumidos de consolidação orçamental, reduzindo as dotações previstas para alguns domínios e aumentando as taxas de co-financiamento de forma selectiva;
- (ii) Atenuar os efeitos negativos do ajustamento sobre o emprego, acentuando a concentração dos investimentos públicos co-financiados em projectos fortemente geradores de emprego e alinhados com os objectivos e prioridades estratégicas do QREN, como é o caso da modernização das escolas;
- (iii) Contribuir para viabilizar a implementação de projectos empresariais alinhados com os objectivos de promoção da competitividade da economia portuguesa, reforçando o apoio a investimentos empresariais em inovação, internacionalização e clusterização;
- (iv) Evitar que o agravamento das condições sociais se repercuta no abandono de percursos de qualificação de jovens, reforçando o financiamento de intervenções em contextos educativos mais problemáticos e dos apoios sociais à frequência do ensino superior.





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 2010. O tipo de informação que a seguir é disponibilizada corresponde, em larga medida, aquela que consta dos boletins informativos trimestrais da responsabilidade da CTC QREN, sobre indicadores conjunturais de monitorização. Refira-se, contudo, que esta informação é aqui analisada com um maior grau de detalhe do que aquele que é possível nos boletins informativos trimestrais e permite incluir, em pleno, a execução efectivamente apurada em 2010, em coerência com os relatórios anuais de execução apresentados por cada PO até Junho do corrente ano, tal como o determina a regulamentação comunitária¹⁸.

2.1 As candidaturas e o processo de selecção

Os princípios da concentração e, conseqüentemente, da selectividade e focalização dos investimentos que deverão ser apoiados no âmbito do QREN, no quadro dos seus objectivos e prioridades estratégicas, foram assumidos como dois dos cinco grandes princípios orientadores para a implementação dos PO no actual período de programação. A adopção destes princípios vem, aliás, ao encontro do enquadramento comunitário da Política de Coesão para este período, presente na respectiva regulamentação comunitária dos fundos estruturais e do FC.

Neste contexto, o processo de selecção dos projectos candidatos a financiamento do QREN constitui uma peça chave na análise do desempenho dos PO sendo, por isso, objecto de monitorização regular, desde logo no quadro da elaboração dos boletins trimestrais sobre indicadores conjunturais. Acresce que nos processos de avaliação desenvolvidos até ao momento, enquadrados no Plano Global de Avaliação do QREN e dos PO (PGA), essa dimensão tem constituído também uma preocupação transversal, quer na perspectiva operacional, quer na perspectiva estratégica.

Para a aplicação do princípio da selectividade consagrado no QREN, a modalidade de apresentação de candidaturas emerge como uma questão muito relevante, na medida em que pode potenciar a aplicação desse princípio. Foi por essa razão que, para se proceder à oferta do apoio dos fundos, se privilegiou a figura do concurso na generalidade dos PO co-financiados pelo FEDER - o que constituiu uma inovação face a anteriores períodos de programação - e, no caso dos PO co-financiados pelo FSE, à semelhança do QCA III, os períodos de candidatura fechados, em alternativa à possibilidade de submissão em permanência das candidaturas¹⁹. Esta opção permite potenciar o princípio da selectividade ao colocar em confronto todas as candidaturas que, durante um determinado período e com iguais condições de acesso, sejam apresentadas pelos promotores, possibilitando avaliar o mérito relativo de cada candidatura face ao conjunto, para além do seu mérito absoluto, favorecendo, assim, a selecção daquelas que melhor respondam aos objectivos do PO em que se inserem.

Sobre esta matéria, importa recordar que, no âmbito do Plano de Iniciativas para Promover a Execução dos Investimentos de Iniciativa Municipal estabelecido no 1º Memorando de Entendimento entre o Governo e a ANMP, foi reconhecida a existência de situações específicas em que o procedimento de concurso para a apresentação de candidaturas se revelou não ser a modalidade mais adequada. Na realidade, os processos de monitorização e de avaliação desenvolvidos sobre

18 Os conceitos associados à informação apresentada neste capítulo são os utilizados no Boletim Informativo QREN - Indicadores Conjunturais de Monitorização -, da autoria da CTC QREN. Contudo, a informação ora exposta difere da informação desse boletim por considerar a informação consolidada ao final de 2010 e não apenas a informação presente nos sistemas de informação a 31 de Dezembro de 2010 (tal como aconteceu com o Boletim Informativo N.º10). 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 mês de Junho de 2011.

19 O PO da R. A. dos Açores, o PO da R. A da Madeira, o PO AT, co-financiados pelo FEDER, e a vertente FC do PO VT, adoptaram os períodos contínuos de apresentação de candidaturas como modalidade de acesso ao respectivo financiamento.

o QREN e, em particular, sobre os PO FEDER e FC, concluíram que essa modalidade não traz efectivo valor acrescentado ao processo de decisão, acabando por se converter num entrave administrativo, nas seguintes situações-tipo:

- Quando estão em causa projectos de investimento público (nomeadamente Grandes Projectos) considerados prioritários, em que se verifica que as operações estão à partida definidas, passando a intervenção das Autoridades de Gestão sobretudo pela verificação do cumprimento dos requisitos de admissibilidade ao apoio dos fundos comunitários;
- Quando se trata de um conjunto mais alargado de outros projectos de investimento público e de apoio ao investimento privado em que não existe uma efectiva concorrência no acesso a esse financiamento. Nestes casos, os processos de selecção dependem fortemente do modo como em cada área de intervenção estão definidas as prioridades de investimento. Por essa razão, os regulamentos específicos devem espelhar em larga medida a forma como em cada uma dessas áreas de intervenção estão definidas essas prioridades (e.g. em legislação nacional que regula as medidas de política que beneficiam de financiamento comunitário, em planos ou programas sectoriais de acção, ou no respectivo regulamento específico que se aplica à área de intervenção em causa).

Neste sentido, considerou-se necessário rever a aplicação desta modalidade a algumas tipologias de intervenção, optando-se, sobretudo nos PO regionais, pela adopção de procedimentos de submissão permanente das candidaturas, passando a sua aprovação a ser suportada pela análise de mérito e condicionada à obtenção de uma pontuação de mérito mínima para efeitos de selecção. A concretização desta iniciativa ficou associada ao processo de revisão dos Regulamentos Específicos FEDER e FC, que ocorreu em Abril de 2010.

Note-se, ainda, que o processo de selecção não se circunscreve à questão da modalidade de acesso aos fundos e, nesse quadro, à definição e aplicação dos critérios de selecção aos projectos candidatos a financiamento. Na realidade, o processo de selecção envolve outras dimensões, em particular a montante da definição e aplicação dos critérios de selecção, que importa ponderar, com destaque desde logo para os requisitos de admissibilidade que são exigidos para que as Autoridades de Gestão possam apreciar a candidatura. Outra dimensão importante prende-se com a relevância que podem assumir os mecanismos de interacção entre as Autoridades de Gestão (e Organismos Intermédios) e os potenciais candidatos a financiamento, tendo em vista apoiar a apresentação ou revisão das candidaturas, já que estes mecanismos são muitas vezes fundamentais para melhorar a qualidade das mesmas.

O quadro seguinte reflecte os principais indicadores de fluxo relativos aos processos de candidatura e conseqüente selecção até ao final de 2010, apresentando os concursos/períodos de candidatura dinamizados pelos vários PO desde o início da implementação do QREN.

Quadro 1: Balanço dos processos de candidatura, por PO, até final de 2010

Programas Operacionais (PO)	Dotação de fundo	Concursos/periódos de candidatura									Candidaturas apresentadas		
		Total				em aberto		encerrados			Nº	Investimento /custo total previsto	Investimento /custo médio por candidatura
		M€	Nº	M€	% da Dotação de fundo	Nº	M€	Nº	M€	Nº			
QREN	21 412	1 550	12 153	57	102	2 741	1 452	9 358	1 130	71 800	62 724	874	
PO Temáticos	13 880	322	7 015	51	21	2 410	301	4 550	253	53 157	44 559	838	
PO PH	6 117	152	n.a.	n.a.	4	n.a.	148	n.a.	128	42 061	20 422	486	
PO FC	3 104	130	2 140	69	12	143	118	1 998	96	9 985	15 184	1 521	
PO VT	4 659	40	4 875	105	5	2 268	35	2 552	29	1 111	8 953	8 059	
PO Regionais do Continente	5 764	1 077	5 138	89	76	330	1 000	4 808	738	14 555	15 484	1 090	
PO Norte	2 712	299	2 280	84	18	130	281	2 150	204	6 648	6 232	937	
PO Centro	1 702	298	1 453	85	30	76	268	1 377	231	4 164	5 419	1 301	
PO Alentejo	869	310	994	114	20	90	290	903	146	1 998	1 754	878	
PO Lisboa	307	71	263	86	4	11	67	252	65	1 262	1 542	1 221	
PO Algarve	175	99	148	85	4	24	94	125	92	483	538	1 114	
PO Regiões Autónomas	1 602	151	n.a.	n.a.	0	n.a.	151	n.a.	139	3 875	2 555	659	
PO Açores - FEDER	966	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	933	1 140	1 222	
PO Açores - FSE	190	98	n.a.	n.a.	0	n.a.	98	n.a.	86	903	280	310	
PO Madeira - FEDER	321	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	1 008	897	890	
PO Madeira - FSE	125	53	n.a.	n.a.	0	n.a.	53	n.a.	53	1 031	238	231	
PO de Assistência Técnica	166			0	5	0	0	0	0	213	126	589	
PO AT-FEDER	86	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	20	30	1 523	
PO AT-FSE	80	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	193	95	493	

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Desde o início da implementação do QREN até ao final de 2010 foram lançados pelos PO mais de 1,5 mil avisos de abertura de candidaturas, 377 dos quais durante ano de 2010, que abrangeram as diversas tipologias de intervenção, sendo assim um ano ainda marcado, em termos de ciclo de implementação, por um relevante enfoque da gestão na assunção de novos compromissos. Na realidade, dos concursos e períodos de candidatura promovidos, 1 130 ficaram concluídos, em termos de decisão, até ao final de 2010 (476 dos quais decididos nesse ano), permanecendo em aberto 102 concursos ou períodos de candidatura, estando as candidaturas a ser analisadas pelas Autoridades de Gestão.

Este conjunto de avisos de abertura de candidatura permitiu a disponibilização de cerca de 12,3 mil M€ de fundos²⁰, representando 90% da dotação total de fundo comunitário dos PO onde a modalidade de concurso ou período contínuo com envelope financeiro específico é aplicável (PO FC, PO VT e PO regionais do Continente). Este facto evidencia o esforço realizado para colocar os apoios do QREN à disposição dos potenciais beneficiários e que foi, naturalmente, mais intenso nos seus primeiros anos de implementação.

No que respeita à procura de apoios, até ao final de 2010, foram apresentadas mais de 71 mil candidaturas, das quais 16,7 mil ocorreram neste ano, número inferior ao registado em 2008 (27,2 mil) e em 2009 (27,5 mil), o que se compreende por ser menor o número de concursos ou períodos de candidatura.

²⁰ Note-se que sempre que um concurso encerra sem que seja comprometida a totalidade da verba a concurso, a parte remanescente é posteriormente colocada a concurso, pelo que este valor poderá vir a ser superior ao total do respectivo fundo comunitário disponível para o período 2007-2013.

ra abertos em 2010. O investimento previsto nas candidaturas apresentadas ultrapassou os 62 mil M€, verificando-se que o investimento candidato em 2010 (10 mil M€) decresceu face aos anos anteriores (26,4 mil M€, em 2009 e 25,9 mil M€, em 2008), reflexo da menor dinâmica de abertura de candidaturas no último ano. A adesão por parte dos potenciais beneficiários foi particularmente intensa no PO PH (mais de 42 mil candidaturas), no PO FC (9,7 mil candidaturas), no PO Norte (6,6 mil candidaturas) e no PO Centro (4,1 mil candidaturas). Ao nível do volume de investimento proposto, destacam-se os três PO temáticos do continente - PO PH, mais de 20 mil M€, o PO FC, cerca de 14,9 mil M€ e o PO VT, 8,9 mil M€.

Manteve-se, tal como em anos anteriores, uma forte procura de apoios ao investimento (três vezes superior aos montantes disponibilizados em 2010), continuando a reflectir uma forte adesão por parte de potenciais beneficiários, apesar da conjuntura económica. Refira-se, aliás, que a situação conjuntural poderá ter gerado uma pressão adicional sobre a procura de soluções de financiamento através do QREN, atendendo, por exemplo, às dificuldades de acesso ao crédito bancário.

Em termos globais, até ao final de 2010 tinham sido aprovadas cerca de 33 mil candidaturas, a que corresponde um investimento total de 26,3 mil M€, sendo que cerca de 12,5 mil candidaturas (47,5%) foram aprovadas durante 2010. Este volume de candidaturas aprovadas concentra-se no PO PH (19 415), seguido do PO FC (3 824) e do PO Norte (3 160). Em relação ao investimento total aprovado destaca-se o PO FC (7,4 mil M€), sendo que em valor de fundo aprovado se evidencia o PO PH (4,4 mil M€).

Quadro 2: Candidaturas aprovadas, por PO, até final de 2010

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
QREN	32 971	26 327	23 560	18 768	14 066	798
FSE	20 621	7 019	7 019	6 753	4 732	340
FEDER	12 091	17 233	14 772	10 387	8 107	1 425
FC	259	2 075	1 770	1 628	1 227	8 013
PO Temáticos	23 735	18 018	16 527	12 675	9 436	759
PO PH	19 415	6 637	6 637	6 373	4 416	342
PO FC	3 824	7 433	6 398	2 959	2 472	1 944
PO VT	496	3 948	3 492	3 342	2 548	7 960
PO Regionais do Continente	6 755	6 554	5 431	4 684	3 511	986
PO Norte	3 160	3 101	2 582	2 331	1 783	981
PO Centro	1 874	1 734	1 431	1 226	940	925
PO Alentejo	963	956	831	683	536	993
PO Lisboa	537	535	403	331	185	995
PO Algarve	221	229	185	112	68	1 035
PO Regiões Autónomas	2 343	1 660	1 508	1 315	1 038	709
PO Açores - FEDER	703	865	830	720	571	1 230
PO Açores - FSE	556	189	189	188	160	339
PO Madeira - FEDER	552	477	360	280	205	865
PO Madeira - FSE	532	129	129	128	102	243
PO de Assistência Técnica	138	95	94	94	80	687
PO AT - FEDER	20	31	30	30	26	1 534
PO AT - FSE	118	64	64	64	55	543

Ao nível do investimento médio das candidaturas aprovadas registam-se diferenças significativas entre os fundos comunitários (0,34 M€ no FSE contra 1,4 M€ no FEDER/FC ou 8 M€ no FC), o que se explica pela natureza específica das intervenções elegíveis a cada um desses fundos. Os PO com maiores valores de investimento médio por candidatura aprovada são, em regra, os PO temáticos co-financiados pelo FEDER/FC (PO VT, 7,9 M€ e PO FC, 1,9 M€), destacando-se ainda neste âmbito o PO Açores-FEDER (1,2 M€), o que se prende com o perfil de intervenções e respectiva dimensão financeira que caracteriza cada um desses PO. Refira-se ainda que, regra geral, registou-se em 2010 uma redução do investimento médio por candidatura face ao ano anterior, com especial significado no PO VT e no PO Madeira-FEDER, onde se assistiu a reduções da ordem, respectivamente, dos 2,6 M€ e 1,9 M€.

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 analisada com base num conjunto de indicadores que permitem acompanhar a sua evolução.

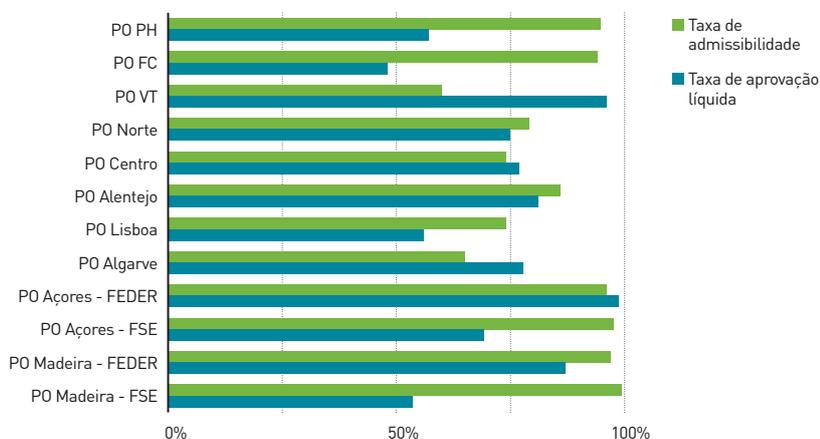
Quadro 3: Indicadores do processo de selecção e aprovação das candidaturas, por PO, até final de 2010

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
	%	%	%	%	%	%	%	%
QREN	89	91	61	67	76	83	90	93
PO Temáticos	83	87	49	57	67	79	89	88
PO PH	95	95	48	33	57	51	97	97
PO FC	94	91	45	79	48	87	80	87
PO VT	60	74	55	60	96	99	90	79
PO Regionais do Continente	76	79	53	61	73	82	87	91
PO Norte	79	84	58	67	75	82	93	94
PO Centro	74	85	53	67	77	83	87	91
PO Alentejo	86	92	60	73	81	89	77	84
PO Lisboa	74	71	42	43	56	62	92	96
PO Algarve	65	61	50	55	78	93	88	88
PO Regiões Autónomas	97	99	62	64	77	85	85	95
PO Açores - FEDER	96	98	78	81	99	99	100	100
PO Açores - FSE	98	99	62	68	69	85	88	89
PO Madeira - FEDER	97	99	55	53	87	85	54	92
PO Madeira - FSE	99	99	52	55	54	69	99	99
PO de Assistência Técnica	99	99	81	84	85	88	100	100
PO AT - FEDER	100	100	100	100	100	100	100	100
PO AT - FSE	98	98	61	68	69	75	100	100

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

A taxa de admissibilidade das candidaturas, reveladora do grau de preenchimento das condições de acesso impostas no processo de selecção, situava-se, em termos globais, em 89%, apresentando um comportamento muito diversificado nos vários PO. Evidenciam-se, por um lado, as baixas taxas registadas pelo PO VT (60%) e PO Algarve (65%), resultantes de vários factores, como sejam a falta de maturidade dos projectos ou as dificuldades na obtenção de pareceres técnicos indispensáveis, em particular em algumas das tipologias de intervenção desses PO. Por outro lado, verificam-se taxas muito elevadas, próximas dos 100% e, claramente acima da média do QREN, na generalidade dos PO das R. A., no PO PH e no PO FC, evidenciando uma boa adesão dos beneficiários às condições de acesso regulamentarmente previstas.

Figura 19: Análise da selectividade, por PO, até final de 2010



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

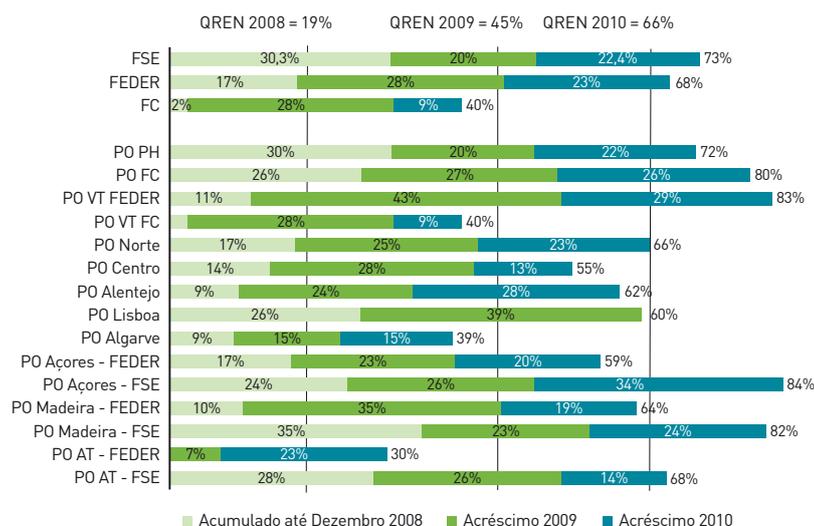
A taxa de aprovação líquida é, em regra, inferior à taxa de admissibilidade, uma vez que uma parte ainda importante das candidaturas admitidas no processo de selecção, por preencherem as condições de acesso, não revelou mérito (absoluto ou relativo) para ser seleccionada. A taxa média de aprovação líquida foi, assim, de 76%, indicador que regista valores superiores no PO VT (96%), no PO Açores-FEDER (99%) e no PO AT-FEDER (100%), resultante do facto de os projectos aprovados serem essencialmente públicos, não existindo significativa concorrência entre as candidaturas apresentadas para alcançar os objectivos dos PO.

Pelo contrário, este indicador evidencia taxas bastante inferiores no PO FC (48%) e no PO Lisboa (56%). No primeiro caso por se tratar de um PO focalizado no apoio ao investimento empresarial, no qual, por natureza, a concorrência entre operações é maior. No caso do PO Lisboa, esta situação deve-se à menor dotação disponível em cada concurso, uma vez que a programação é inferior aos demais PO, já que a região de Lisboa é a única que em Portugal se encontra enquadrada no objectivo Competitividade Regional e Emprego. Também no PO PH (57%) e no PO Madeira-FSE (54%) se registam taxas de aprovação líquida inferiores, o que se justifica pelo elevado número de candidaturas apresentadas e pela distribuição financeira anual programada.

2.2 Resultados financeiros

O volume de candidaturas aprovadas até final de 2010 origina uma taxa de compromisso global já relativamente elevada, atingindo 66% dos fundos programados para o período 2007-2013, mais 21 p.p. do que no final de 2009. Esta taxa de compromisso cobre situações diferenciadas entre os fundos em presença, estando o FSE e o FEDER com níveis de compromisso superiores à média do QREN – respectivamente, 72% e 68%, mais 22 p.p. que o valor alcançado no final de 2009 em ambos os fundos – enquanto no FC se eleva a 40%, mais 9 p.p. que no ano anterior. Esta situação reflecte a maior dificuldade de operacionalização dos projectos co-financiados pelo FC, por se caracterizarem, em regra, por uma maior dimensão financeira e complexidade, pelo que tendem a ser mais morosos os processos de preparação, apreciação e desenvolvimento desses projectos. Por outro lado, é também neste âmbito que os condicionalismos impostos pela conjuntura económico-financeira mais têm limitado a respectiva implementação, atendendo nomeadamente ao peso financeiro que caracteriza grande parte dos projectos co-financiados pelo FC.

Figura 20: Taxas de compromisso, por PO, até final de 2010



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Ao nível dos PO verificam-se taxas de compromisso, na sua maioria, acima da média do QREN, destacando-se, pelo elevado compromisso assumido, o PO Açores-FSE, que atingiu os 84% da dotação programada até ao final do período de programação, logo seguido pelo PO VT-FEDER, pelo PO Madeira-FSE e pelo PO FC que comprometeram, respectivamente, 83%, 82% e 80% da sua dotação.

Analisando as taxas de compromisso por eixo de intervenção dos PO, salienta-se o elevado nível de compromisso de dois eixos de diferentes PO (superior a 100%, ou seja, com montantes aprovados superiores à respectiva dotação do eixo): o eixo 9 do PO VT, Desenvolvimento do Sistema Urbano Nacional, devido, nomeadamente, aos investimentos nas escolas do ensino secundário e superior; e o eixo 2 do PO FC, Inovação e renovação do modelo empresarial e do padrão de especialização, que acolhe os SI às empresas, devido à forte prioridade dada aos investimentos nas áreas de intervenção em apreço. Destacam-se, ainda pelas elevadas taxas de compromissos (próximas dos 100%), os eixos 4 e 8 do PO PH (Formação avançada e Algarve), e o eixo 2 do PO Madeira-FEDER, respeitante à Competitividade da Base Económica Regional.

A execução associada aos financiamentos do QREN elevou-se, no final de 2010, a um montante de investimento elegível de 8,5 mil M€, a que corresponde um financiamento comunitário de 5,5 mil M€, dos quais 2,6 mil M€ do FSE, 2,6 mil M€ do FEDER e 314 M€ do FC. De salientar a forte aceleração da execução ocorrida no ano de 2010, mais do que duplicando a execução registada até final de 2009 (acrécimo da despesa total validada de 3,8 mil M€ para 8,5 mil M€ e de 2,4 mil M€ para 5,5 mil M€ na despesa de fundo associada). O PO PH, 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 mais modestas, entre 11% e 18% da execução total.

Quadro 4: Execução e indicadores financeiros, por fundo e por PO, até final de 2010

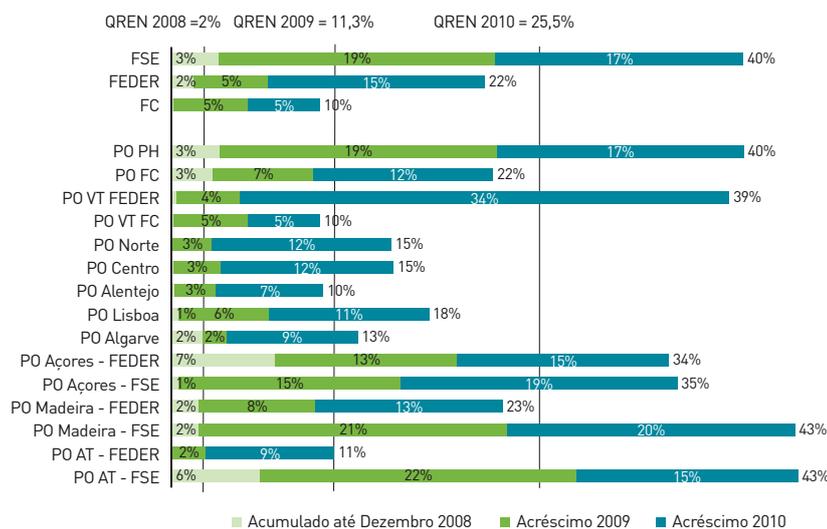
Programa Operacional (PO)	Despesa validada (VAL)			Pagamentos aos beneficiários	Indicadores financeiros (Fundo)				
	Investimento/ custo total elegível	Despesa pública	Fundo		Fundo	Taxa de execução	Taxa de realização	Taxa de pagamento	Taxa de reembolso
						[VAL/PR]	[VAL/API]	[PG/API]	[PG/VAL]
M€	M€	M€	M€	%	%	%	%		
QREN	8 468	7 311	5 463	5 200	25,5	38,8	37,0	95,2	
FSE	3 699	3 637	2 580	2 081	39,6	54,5	44,0	80,7	
FEDER	4 318	3 224	2 569	2 803	21,7	31,7	34,6	109,1	
FC	451	449	314	316	10,3	25,6	25,8	100,5	
PO Temáticos	6 454	5 455	4 047	3 701	29,2	42,9	39,2	91,5	
PO PH	3 511	3 450	2 424	1 946	39,6	54,9	44,1	80,3	
PO FC	1 711	776	690	801	22,3	28,0	32,4	116,1	
PO VT	1 232	1 228	932	954	20,0	36,6	37,4	102,3	
PO VT - FEDER	782	779	618	638	38,7	46,8	48,3	103,2	
PO VT - Fundo de Coesão	451	449	314	316	10,3	25,6	25,8	100,5	
PO Regionais do Continente	1 241	1 136	845	927	14,7	24,1	26,4	109,8	
PO Norte	576	533	413	433	15,2	23,1	24,3	105,0	
PO Centro	371	341	262	288	15,4	27,8	30,7	110,1	
PO Alentejo	125	120	95	127	10,9	17,7	23,7	133,7	
PO Lisboa	110	99	53	60	17,2	28,4	32,3	113,5	
PO Algarve	59	43	23	19	12,9	33,2	28,0	84,3	
PO Regiões Autónomas	573	522	407	426	25,4	39,2	41,1	104,8	
PO Açores - FEDER	459	420	333	342	34,5	58,3	59,9	102,6	
PO Açores - FSE	79	78	67	55	35,1	41,7	34,2	81,9	
PO Madeira - FEDER	115	103	73	84	22,9	35,8	41,1	114,8	
PO Madeira - FSE	69	67	54	49	43,2	52,8	47,6	90,0	
PO de Assistência Técnica	52	52	44	42	26,7	55,4	52,5	94,7	
PO AT - FEDER	11	11	10	11	11,3	37,8	43,5	115,2	
PO AT - FSE	41	41	35	31	43,4	63,7	56,7	89,0	

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

No final de 2010, a taxa de execução do QREN (relação entre o fundo validado e o fundo programado) atingiu, assim, os 25,5%, (acrécimo de 14,2 p.p. face a 2009), superando claramente a meta definida para esse ano (20%). O nível e ritmo de execução registado em 2010 face ao ano anterior são nitidamente mais favoráveis no FSE, com 39,6% em 2010, mais 17,2 p.p. que em 2009, enquanto no FEDER foi de 21,7%, mais 15 p.p. do que no ano transacto, e no FC de 10,3% (mais 5 p.p.). Apesar da aceleração da execução verificada em todos os fundos, permanece um elevado desfazamento face aos compromissos assumidos, em particular no caso das intervenções financiadas pelo FEDER e FC, facto que se explica pelo relevante número de operações aprovadas que ainda não deram lugar a um nível de execução significativo, fruto essencialmente da persistência de dificuldades dos beneficiários na realização de despesa devido à actual situação económica.

Ao nível dos PO, destaca-se o ritmo mais acelerado de execução do PO Madeira-FSE (43,2%), do PO PH (39,6%), do PO Açores-FSE e do PO Açores-FEDER, (35,1% e 34,5%). Note que três dos dez eixos deste último PO registaram as maiores taxas de execução, tributárias do esforço de investimento em infra-estruturas públicas ligadas ao ambiente e às acessibilidades (eixo 3, com 63%), à compensação dos sobrecustos da ultraperiféricidade (eixo 5, com 52%) e à qualificação da população açoriana (eixo 6, com 69,8%). De sublinhar, ainda, a execução verificada no eixo 4 do PO PH, no domínio da formação avançada, com 69,8%, bem como no eixo 9 do PO VT, através do qual o FEDER tem vindo a apoiar o desenvolvimento do sistema urbano nacional (62%), ilustrando o esforço que tem vindo a ser feito no apoio a estas importantes áreas de intervenção. Por último, de referir os níveis de execução do eixo 2 do PO Madeira-FSE e do eixo 4 do PO Madeira-FEDER que apoiam, respectivamente, investimentos nas áreas do emprego e coesão social (60,9%) e da coesão territorial e governação (38,3%).

Figura 21: Taxas de execução, por PO, até final de 2010



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Relativamente à taxa de realização (rácio entre o fundo validado e o aprovado), atingia os 38,8% no final de 2010 para o conjunto dos PO, registando-se de novo um ritmo mais acelerado no FSE, com 54,5%, seguido do FEDER, com 31,7%, e do FC com 25,6%. O PO Açores-FEDER distingue-se pela sua elevada taxa de realização, de 58,3%, muito superior à média, logo seguido pelo PO PH, com 54,9%. De referir que os maiores progressos relativamente a 2009 ocorreram no PO VT (+23,4 p.p.), no PO Centro (+19,6 p.p.), no PO Norte (+19,1 p.p.) e no PO Algarve (+17 p.p.). Os restantes PO também registaram progressos, embora com dimensão menos significativa.

Os pagamentos aos beneficiários, incluindo adiantamentos e reembolsos, totalizaram 5,2 mil M€, representando os pagamentos no âmbito do FEDER, 54% da totalidade dos pagamentos efectuados, com 2,8 mil M€ e no âmbito do FSE (40%), com pagamentos aos beneficiários a ascenderem a 2,1 mil M€. A taxa de pagamento global (relação entre os fundos pagos e os fundos aprovados) foi de 37%, atingindo o FSE uma taxa de 44%, o FEDER de 34,6% e o FC de 25,8%. Como já verificado em 2009, as taxas de pagamento mais elevadas registam-se no PO PH e nos PO das R. A., o que confirma os níveis de execução mais elevados destes PO.

Considerando a taxa de reembolso (relação entre os pagamentos aos beneficiários finais e os montantes executados) verifica-se uma taxa global de 95,2%, a qual, no entanto, é superior a 100% no FEDER e FC, evidenciando a existência de um montante significativo de adiantamentos concedidos aos beneficiários sem a correspondente despesa executada. A utilização, na generalidade dos PO FEDER e FC, da figura dos adiantamentos²¹ tem uma forte expressão dada a falta de liquidez dos beneficiários, permitindo oferecer uma resposta que procura ir ao encontro das suas necessidades de tesouraria e, desta forma, impulsionar a execução das operações. No final de 2010, as maiores taxas de reembolso ocorriam nos PO regionais do Continente, com particular destaque para o PO Alentejo, com 133,7%.

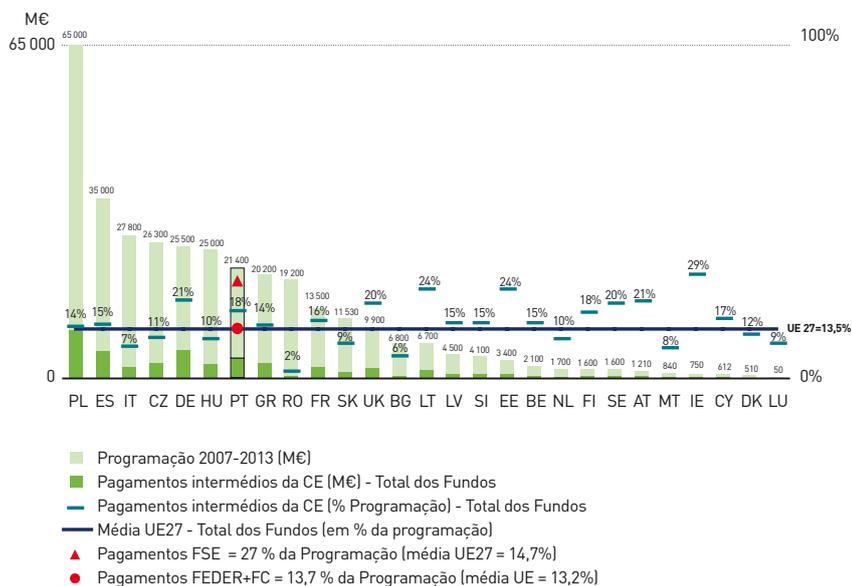
Uma vez que a certificação de despesa e respectivo reembolso por parte da CE é feita tendo por base a despesa executada, importa assinalar que o significativo valor dos pagamentos aos beneficiários é sustentado também através de um importante esforço do orçamento nacional. Fica, assim, evidenciada a prioridade dada à execução do QREN, enquanto instrumento que permite actuar em contra ciclo e, desta forma, responder à crise económica e financeira.

Em síntese, contrastando os níveis de compromisso alcançados em 2010 com os níveis de execução, importa reconhecer o significativo diferencial entre ambos (superior ao registado, por exemplo, no QCA III), o que aponta para que uma parte relevante desses compromissos não se reflectiu ainda numa execução mais efectiva das respectivas operações aprovadas. Esta situação deve-se, nomeadamente, à conjuntura económica desfavorável que retrai ou, pelo menos, constrange a sua implementação, fazendo deslizar temporalmente o investimento e conduzindo a ritmos de execução mais lentos. Este aspecto deve continuar a merecer particular atenção por parte das Autoridades de Gestão, de modo a evitar uma cristalização de compromissos em torno de operações que não serão executadas ou que, pelo menos, não o serão com a dimensão financeira inicialmente aprovada.

Este facto não impediu que, no final de 2010, Portugal fosse dos Estados-Membros da UE com maiores níveis de execução e de reembolsos por parte da CE, designadamente quando se compara a relevância dos respectivos valores financeiros atribuídos a cada país, estando assim claramente acima da média comunitária.

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

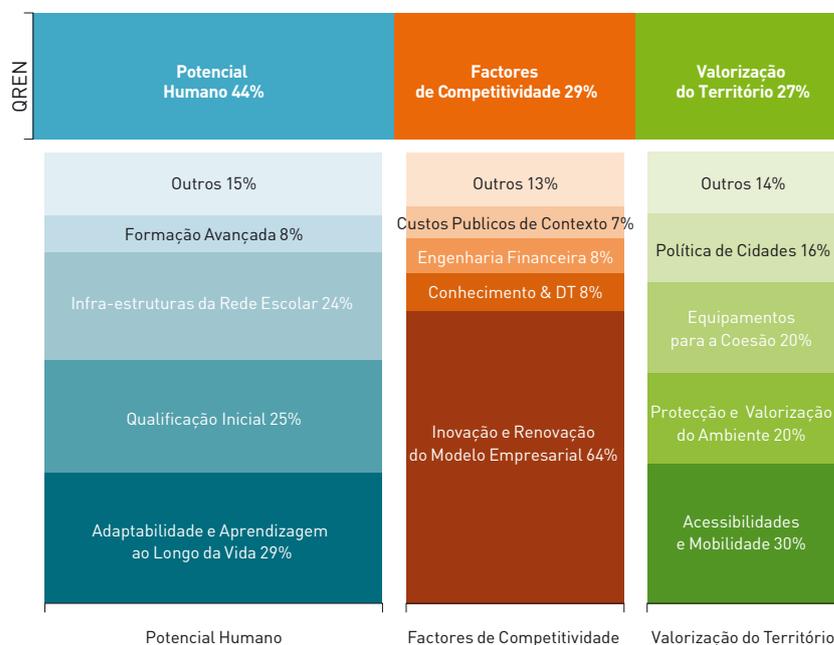
Figura 22: Pagamentos intermédios da CE, em 1 de Janeiro de 2011



Fonte: DG Budget da CE

Na leitura dos resultados financeiros importa, igualmente, analisar a repartição do volume de aprovações dos PO do QREN pelas suas três agendas temáticas, concluindo-se que, até final de 2010, se continuou a verificar uma forte concentração em projectos da agenda Potencial Humano (44% dos fundos aprovados) e da agenda Factores de Competitividade (29% dos fundos aprovados). 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.

Figura 23: Fundo aprovado, por agenda temática e por tipologias, até final de 2010



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

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

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 (54% dos montantes aprovados). Em segundo lugar, merece referência o contributo dado pelo FEDER para a agenda Potencial Humano, através do apoio à modernização/requalificação das infra-estruturas da Rede Escolar, que representava, no final de 2010, cerca de 18% do total de apoios concedidos por este fundo.

Na agenda Factores de Competitividade verificou-se, em relação ao ano anterior, um aumento muito significativo do número de operações aprovadas (+3 240), implicando um incremento do fundo aprovado, em 2010, de 60% dos financiamentos totais aprovados. O apoio dado a operações no âmbito desta agenda representa cerca de 50% do total FEDER aprovado. À semelhança do que já se verificava em 2008 e 2009, nesta agenda a grande maioria das operações e fundo aprovados referem-se a Incentivos à inovação e renovação do modelo empresarial e do padrão de especialização (5 292, às quais corresponde um financiamento do FEDER de 2,6 mil M€), maioritariamente Auxílios de Estado às empresas, induzindo assim uma alavancagem do investimento privado.

Por sua vez, os financiamentos atribuídos no âmbito da agenda Valorização do Território (3,7 mil M€) representam 39% do FEDER e FC e 26% do total de fundos aprovados até ao final de 2010, devendo-se ainda referir que é a única agenda onde se verifica financiamento pelo FC. Nesta agenda, a área que registou maior incremento face ao ano de 2009 foi a da Política de Cidades, com mais 852 operações aprovadas, às quais correspondeu um acréscimo de financiamento de 477 M€. Refira-se, porém, que apesar do maior número de operações aprovadas se registar na Política de Cidades, a maioria do fundo encontra-se comprometido na Conectividade internacional, acessibilidade e mobilidade, fruto da aprovação de grandes investimentos financiados pelo FC.

Quadro 5: Aprovação e execução por agenda temática e respectivos domínios de intervenção, até final de 2010

Agenda	Fundo	Aprovado				Executado			
		Projectos aprovados Nº	Investimento /Custo total elegível M€	Despesa pública M€	Fundo M€	Investimento /Custo total elegível M€	Despesa pública M€	Fundo M€	
QREN		32 971	23 560	18 768	14 066	8 468	7 311	5 463	
Agenda Temática Potencial Humano		21 154	8 737	8 470	6 066	4 560	4 498	3 258	
Educação e qualificação	FEDER	699	1 846	1 846	1 441	941	941	746	
Qualificação inicial	FSE	5 382	2 126	2 123	1 503	1 069	1 062	752	
Adaptabilidade e aprendizagem ao longo da vida	FSE	6 872	2 551	2 550	1 757	1 365	1 364	939	
Gestão e aperfeiçoamento profissional	FSE	5 018	440	365	279	238	189	146	
Formação avançada para a competitividade	FSE	60	653	653	459	488	488	355	
Apoio ao empreendedorismo e transição para a vida activa	FSE	647	438	333	240	223	219	157	
Cidadania, inclusão e desenvolvimento social	FSE	1 874	638	556	357	215	214	149	
Igualdade de género	FSE	602	45	45	30	21	21	14	
Agenda Temática Factores de Competitividade		8 190	9 167	4 877	4 071	2 259	1 190	1 034	
Acções colectivas de desenvolvimento empresarial	FEDER	318	422	385	293	85	77	60	
Estímulos à produção do conhecimento e desenvolvimento tecnológico	FEDER	1 882	453	452	316	51	51	36	
Estímulos ao desenvolvimento da sociedade da informação	FEDER	100	100	100	68	20	20	15	
Incentivos à inovação e renovação do modelo empresarial e do padrão de especialização	FEDER	5 292	6 866	2 620	2 588	1 778	719	714	
Instrumentos de engenharia financeira	FEDER	43	565	565	334	193	193	120	
Redes de infra-estruturas de apoio à competitividade	FEDER	164	228	225	176	69	68	55	
Redução de custos públicos de contexto	FEDER	391	532	531	296	63	63	34	
Agenda Temática Valorização do Território		3 300	5 336	5 099	3 665	1 497	1 471	1 044	
Conectividade internacional, acessibilidades e mobilidade	FEDER e FC	427	1 541	1 414	1 111	586	586	435	
Política de cidades	FEDER	1 037	856	812	580	167	152	109	
Prevenção, gestão e monitorização de riscos	FEDER e FC	587	605	595	431	139	138	102	
Protecção e valorização do ambiente	FEDER e FC	220	1 051	1 044	723	279	279	194	
Redes de infra-estruturas e equipamentos para a coesão social e territorial	FEDER	684	1 057	1 055	731	219	219	156	
Sobrecustos da ultraperiferidade	FEDER	345	228	178	89	107	97	48	
Assistência Técnica		327	321	321	264	153	153	127	
Assistência técnica FEDER e FC	FEDER	161	193	193	156	72	72	59	
Assistência técnica FSE	FSE	166	128	128	108	81	80	68	

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Por último, refira-se os **Grandes Projectos (GP)**²² aprovados, de natureza pública ou privada, uma vez que, apesar de não terem representatividade face ao número total de operações aprovadas, se traduzem em cerca de 13% do total de financiamentos atribuídos nos PO FEDER e FC, assumindo especial relevância na agenda Valorização do Território, (cerca de 24% do total de fundos atribuídos). Por seu turno, na agenda Factores de Competitividade os GP representam apenas 8% do total, mas concentrando-se num único PO – o PO FC. Note-se ainda que, embora apenas seis dos GP aprovados sejam financiados pelo FC, estes assumem uma dimensão financeira particularmente significativa (654 M€ de FC), representando este fundo 62% do total do financiamento atribuído a estes projectos.

22 À luz do Regulamento (CE) N.º 539/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de Junho de 2010, é considerado um GP 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 50 M€. Até à aprovação deste regulamento comunitário, a definição de grande projecto incluía o limite de 25 M€ para os projectos no sector do ambiente.

Neste sentido, os ritmos de execução dos GP têm uma influência relevante no desempenho dos PO onde se integram, com particular destaque para o PO VT. O quadro seguinte apresenta os GP notificados à CE até ao final de 2010 e sintetiza a informação mais relevante sobre os mesmos.

Quadro 6: Grandes Projectos notificados à CE, até final de 2010

PO/Fundo	Projecto		Natureza do investimento	Data de decisão CE	Custo total	Custo elegível	Despesa pública	Comparticipação	
	Designação	Beneficiário						%	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), SA	Investimento Produtivo	25/May/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	16/Dec/10	117	90	48	44	40
PO FC (FEDER)	CUF - Químicos Industriais, SA - Expansão da matéria-prima da fileira de poliuretanos de Estarreja	CUF - Químicos Industriais, SA	Investimento Produtivo	8/Oct/09	125	56	25	44	25
PO FC (FEDER)	Repsol Polímeros, Lda. - Projecto de expansão em Sines	Repsol Polímeros, Lda	Investimento Produtivo	Desistência formalizada em 10-Mar-2010					
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/Dec/09	57	26	11	44	11
PO FC (FEDER)	ALMINA - Minas do Alentejo, S.A.: Reactivação da actividade mineira em Aljustrel	ALMINA - Minas do Alentejo, S.A.	Investimento Produtivo	-	104	-	32	44	32
PO VT (FEDER)	Projecto de Tratamento, Valorização e Destino Final dos RSU do Sistema Multimunicipal do Litoral Centro	ERSUC - Resíduos Sólidos do Centro, S.A.	Investimento em Infra-estruturas	30/Nov/09	138	115	115	70	80
PO VT (FEDER)	Ligação Pisão-Roxo	EDIA - Empresa de Desenvol. e Infra-estruturas do Alqueva, S.A.	Investimento em Infra-estruturas	18/Nov/10	65	59	65	70	41
PO VT (FEDER)	Adutor Brinches-Enxóe	EDIA - Empresa de Desenvol. e Infra-estruturas do alqueva, S.A.	Investimento em Infra-estruturas	-	48	-	48	70	29
PO VT (FC)	CRIL - Buraca/ Pontinha	Estradas de Portugal, SA	Investimento em Infra-estruturas	7/Apr/10	187	137	137	70	96
PO VT (FC)	Águas do Ave - Alargamento do Sistema de Saneamento	Águas do Ave, SA	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	-	112	-	112	70	77
PO VT (FC)	Águas de Trás-os-Montes e Alto Douro - Saneamento do Douro - 7.ª Fase	Águas de Trás-os-Montes e Alto Douro - Saneamento do Douro S.A.	Investimento em Infra-estruturas	-	40	-	40	70	28
PO VT (FC)	Rede Ferroviária de Alta Velocidade em Portugal - Eixo Lisboa/Madrid: Sub-troço Poceirão/Évora	Rede Ferroviária Nacional - REFER, EP	Investimento em Infra-estruturas	-	633	-	377	70	352
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, SA	Investimento em Infra-estruturas	Desistência formalizada em 11 de Maio de 2009					
PO Madeira (FEDER)	Instalação de um centro de rastreio de satélites e fornecimento de capacidade satelitar	Eutelsat Madeira, unipessoal, Lda	Investimento em Infra-estruturas	16/Dec/10	86	2	3	80	1

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

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 2010, estava previsto o apoio a 46 projectos, dos quais 20 foram notificados à CE (42% dos previstos) até ao final do ano (5 dos quais notificados em 2010), tendo ocorrido a respectiva decisão para dez destes grandes projectos (21% dos previstos): 5 da agenda Factores de Competitividade e 5 da agenda Valorização do Território (3 do PO VT, um financiado pelo PO Centro e outro pelo PO Madeira-FEDER). Dos 20 GP notificados à CE, 8 enquadram-se na agenda Factores de Competitividade e 12 na agenda Valorização do Território.

Verificou-se ainda, por decisão das respectivas Autoridades de Gestão, a anulação de 2 GP, um dos quais em 2010 (Repsol Polímeros, Lda. – Projecto de expansão em Sines). Os restantes GP notificados até ao final desse ano aguardam decisão comunitária e envolvem uma despesa pública que totaliza 71 M€ na agenda Factores de Competitividade e 551 M€ na agenda Valorização do Território²³.

23 Até ao final de Junho de 2011 foram notificados à CE mais dois GP: um na agenda Valorização do Território, relativo à Extensão da Rede de Metro entre o Estádio do Dragão e Venda Nova (com um investimento de 170 M€ e uma participação comunitária de 74 M€) e um na agenda Factores de Competitividade, relativo à Criação de uma unidade industrial de biodiesel no Atentejo Litoral (com 92 M€ de custo total e 23 M€ de financiamento comunitário).

2.3 Resultados operacionais

No sentido do aprofundamento da qualidade no 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 dos PO, com o propósito de melhorar e consolidar o sistema de indicadores, enquanto ferramenta essencial de apoio à decisão e à divulgação das realizações e dos resultados alcançados. Neste sentido, 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 (ICN), apurados trimestral e anualmente, de modo a permitirem a leitura agregada das intervenções realizadas pelos PO.

Neste contexto, a análise que se segue, realizada com base nos indicadores comuns comunitários e nos ICN e organizada em função das agendas temáticas do QREN, pretende ilustrar os progressos alcançados na implementação no terreno das intervenções apoiadas pelo QREN até ao final de 2010.

Agenda Potencial Humano

Ao abrigo da agenda Potencial Humano verifica-se, até final de 2010, mais de 3,4 milhões de abrangidos nas acções co-financiadas pelo FSE, dos quais 46% homens e 54% mulheres. Este valor duplica o verificado em 2009, demonstrando o contributo muito relevante deste fundo para o apoio a um elevado número de pessoas e tendo em vista procurar criar as condições necessárias para concretizar os quatro objectivos principais desta agenda: (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) estimular a criação e à qualidade do emprego; e (iv) promover a igualdade de oportunidades. Tais prioridades são materializadas através de intervenções que incidam sobre as vertentes destacadas no quadro seguinte.

Quadro 7: Nº de participantes nas acções apoiadas pelo FSE, por vertente de intervenção, 2007-2010

Vertente de intervenção	Abrangidos 2007-2010			%
	H	M	Total	
Qualificação inicial	213 336	149 183	362 519	11
Adaptabilidade e aprendizagem ao longo da vida	822 671	1 047 523	1 870 194	54
Gestão e aperfeiçoamento profissional	443 434	454 325	897 759	26
Formação avançada para a competitividade	61 361	118 476	179 837	5
Apoio ao empreendedorismo e à transição para a vida activa	21 836	35 968	57 804	2
Cidadania, inclusão e desenvolvimento social	27 219	31 914	59 133	2
Promoção da igualdade de género	1 385	6 108	7 493	0
TOTAL FSE	1 591 242	1 843 497	3 434 739	100

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

A quase totalidade dos abrangidos (91%) concentra-se nas vertentes de intervenção ligadas ao objectivo da qualificação da população portuguesa - a Qualificação inicial, a Adaptabilidade e aprendizagem ao longo da vida, com mais de 1,8 milhões de abrangidos e ainda a Gestão e aperfeiçoamento profissional -, sendo que 65% destes são abrangidos em acções integradas na Iniciativa Novas Oportunidades no quadro das duas primeiras vertentes de intervenção referidas. Os restantes 9% distribuem-se pelas demais vertentes de intervenção, abrangendo um número ainda relevante de participantes (mais de 300 mil).

Os participantes das acções apoiadas pelo FSE no período 2007-2010 distribuíram-se pelos três PO com intervenção deste fundo, assumindo natural preponderância o PO PH, mas sendo também de destacar, em termos relativos, a elevada participação de mulheres (62%) nestas acções no PO Madeira-FSE.

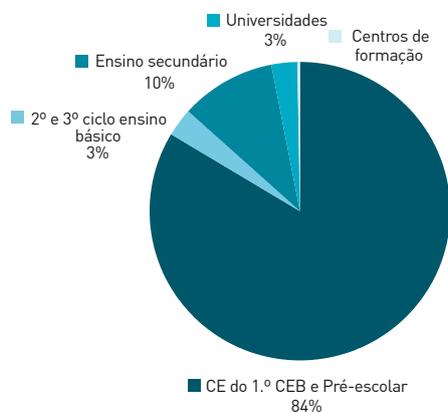
Quadro 8: N.º de participantes nas acções apoiadas pelo FSE, por PO e vertente de intervenção, 2007-2010

Vertente de intervenção	PO PH			PO Madeira-FSE			PO Açores-FSE			TOTAL FSE		
	H	M	TOTAL	H	M	TOTAL	H	M	Total	H	M	Total
Qualificação inicial	204 942	142 097	347 039	2 752	2 044	4 796	5 642	5 042	10 684	213 336	149 183	362 519
Adaptabilidade e aprendizagem ao longo da vida	812 167	1 035 296	1 847 463	7 280	8 265	15 545	3 224	3 962	7 186	822 671	1 047 523	1 870 194
Gestão e aperfeiçoamento profissional	429 806	427 599	857 405	9 927	22 311	32 238	3 701	4 415	8 116	443 434	454 325	897 759
Formação avançada para a competitividade	61 062	118 028	179 090	255	368	623	44	80	124	61 361	118 476	179 837
Apoio ao empreendedorismo e à transição para a vida activa	20 002	31 531	51 533	931	2 536	3 467	903	1 901	2 804	21 836	35 968	57 804
Cidadania, inclusão e desenvolvimento social	26 932	31 727	58 659	282	179	461	5	8	13	27 219	31 914	59 133
Promoção da igualdade de género	1 385	6 108	7 493			0			0	1 385	6 108	7 493
TOTAL	1 556 296	1 792 386	3 348 682	21 427	35 703	57 130	13 519	15 408	28 927	1 591 242	1 843 497	3 434 739

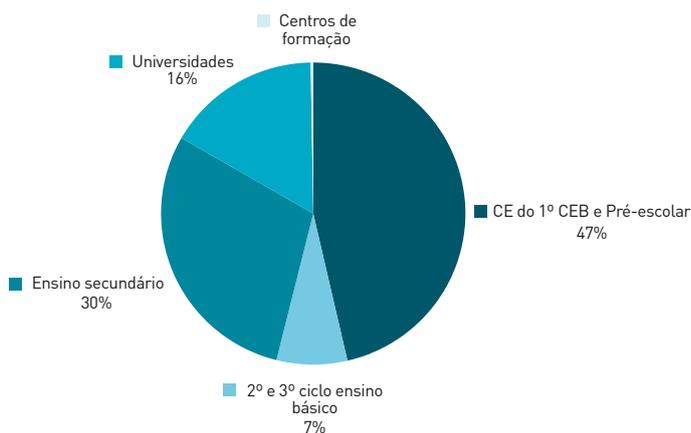
Fonte: Sistema de Monitorização QREN

No âmbito da agenda Potencial Humano cumpre analisar, igualmente, o contributo das operações apoiadas pelos PO co-financiados pelo FEDER. No âmbito dos PO regionais são apoiadas intervenções de requalificação e modernização do parque escolar do 1.º ciclo do ensino básico e da educação pré-escolar, tendo esses apoios sido alargados, a partir de Outubro de 2010, às escolas do 2.º e 3.º ciclo do ensino básico e escolas básicas integradas. No PO VT são financiadas escolas do 2.º e 3.º ciclo do ensino básico, escolas secundárias e universidades, o que também se verifica nos PO FEDER das R. A, sendo que estes apoiam ainda centros de formação profissional.

Até ao final de 2010 foram, assim, apoiados 739 estabelecimentos de ensino, com preponderância para os centros escolares do 1.º ciclo do ensino básico e da educação pré-escolar que representam cerca de 84% dos estabelecimentos intervencionados, revelando a forte aposta neste domínio. No que concerne aos alunos abrangidos pelos estabelecimentos de ensino intervencionados, é de salientar que os 142 507 alunos dos centros escolares representam cerca de 46,5% do número total de alunos envolvidos nesses níveis de ensino e que os 90 660 alunos abrangidos pelas escolas do ensino secundário intervencionadas representam 29,6% do respectivo total.

Figura 24: Estabelecimentos de ensino intervencionados, até final de 2010

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Figura 25: Alunos/formandos abrangidos pelos estabelecimentos de ensino intervencionados, até final de 2010

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Em comparação com o ano de 2009, verificou-se um acréscimo nas intervenções neste domínio, ao serem apoiadas mais 158 infra-estruturas educativas, o que se deve sobretudo às intervenções em estabelecimentos do 1.º ciclo do ensino básico e pré-escolar apoiadas pelos PO regionais (com mais 100 intervenções que no ano transacto), seguidas das intervenções no ensino secundário (com mais 56).

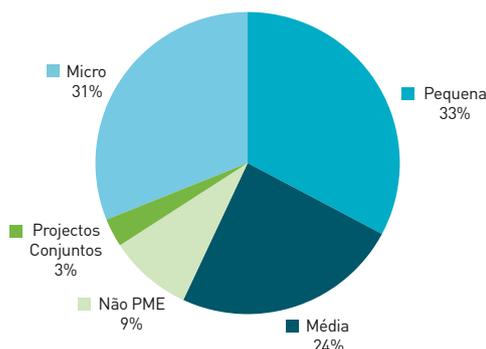
Agenda Factores de Competitividade

No âmbito desta agenda, e no que se refere aos apoios directos às empresas, até final de 2010, 4 580 projectos celebraram contratos no âmbito dos Sistemas de Incentivos (SI), para a realização de investimentos no valor de 7,5 mil M€. São de destacar os apoios concedidos pelo PO FC a projectos realizados por empresas de grande e média dimensão, localizadas nas regiões do continente enquadradas no objectivo Convergência (Norte, Centro e Alentejo), representando mais de 70% do investimento total, assumindo uma maior expressão em termos de alavancagem de investimento na economia.

As micro e as pequenas empresas, apoiadas no âmbito dos PO regionais do Continente, representam 63% do total das empresas apoiadas (31% e 32%, respectivamente) e 36% do incentivo contratado (16% e 20%) nos SI. Por outro lado, as grandes empresas, representando apenas 9% do

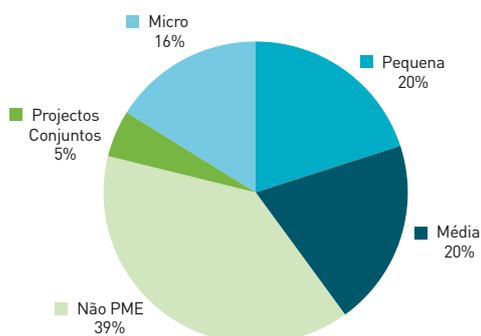
total de empresas, absorvem 39% do incentivo contratado. Estes resultados são explicados pelo facto da dimensão financeira dos projectos aprovados tender a ser proporcional à dimensão das próprias empresas (ou seja, quanto maior é dimensão da empresa, maior é em regra o volume de investimento previsto e, consequentemente, também o incentivo concedido).

Figura 26: Empresas, por dimensão empresarial, até final de 2010



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Figura 27: Incentivo, por dimensão empresarial, até final de 2010



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

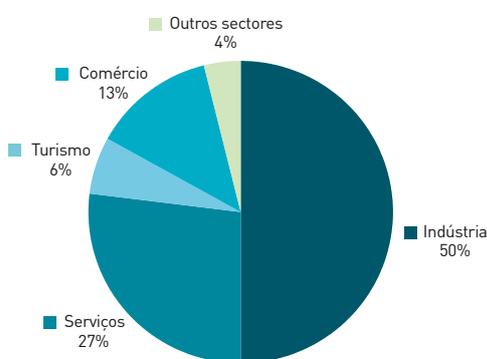
Das empresas apoiadas pelos SI, 91% são PME, às quais se associa 61% do incentivo aprovado, o que reflecte a prioridade dada ao apoio deste tipo de empresas e as características do tecido empresarial português. Recorde-se que o objectivo indicativo previsto no PO FC apontou para que pelo menos 60% dos incentivos concedidos às empresas fossem concentrados em PME, abrangendo nesses incentivos os instrumentos de financiamento e partilha de risco da inovação e os SI e excluindo os incentivos à I&DT. No quadro da monitorização do prosseguimento deste objectivo pelo PO FC, constata-se que no final de 2010 os apoios concedidos a PME representam 66%, ou seja, um valor que supera a meta de referência.

Os mecanismos de financiamento e de partilha de risco da inovação das empresas, criados no âmbito do PO FC e dos PO regionais de Lisboa, Algarve e R. A., dirigido inicialmente sobretudo para o apoio a empresas mais recentes e de menor dimensão, tendo em vista o desenvolvimento de estratégias de inovação, de crescimento e de internacionalização, vieram a assumir particular expressão entre as medidas criadas de combate à crise económica e financeira. Neste sentido, no continente, ao abrigo do Sistema de Apoio ao Financiamento e Partilha de Risco da Inovação (SAFPRI), foram criadas as linhas de crédito PME Investe I e II, financiadas pelo PO FC e pelos PO regionais de Lisboa e Algarve. Estas linhas de crédito abrangeram um total de 4 404 empresas, das quais 589 financiadas

pelo PO Lisboa e 136 pelo PO Algarve. Nas linhas de crédito criadas especificamente para as R. A., foram apoiadas 1 271 empresas pelo PO Açores-FEDER e 536 pelo PO Madeira-FEDER. Deste modo, 6 210 empresas foram abrangidas pelas linhas de crédito apoiadas pelo QREN no conjunto do país.

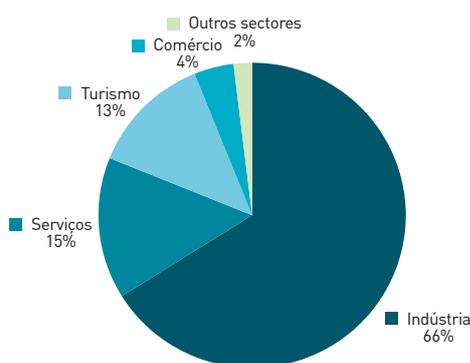
Em termos sectoriais, 50% das empresas apoiadas operam no sector da indústria, seguido dos serviços com 27% e do comércio com 13%. O peso elevado das empresas industriais, face ao seu peso no conjunto do tecido empresarial, acentua-se ainda mais quando se constata que 66% do incentivo foi contratualizado com empresas deste sector, enquanto os serviços e o turismo absorvem, respectivamente, 15% e 13% do incentivo concedido.

Figura 28: Empresas apoiadas, por sector de actividade, até final de 2010



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Figura 29: Incentivo, por sector de actividade, até final de 2010



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Mais de 30% das empresas apoiadas (1 379 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 (449 e 256 empresas, respectivamente) e os apoios concedidos a médias e grandes empresas pelo PO FC (363 empresas). Destaque também para o facto de 78% das empresas apoiadas pelo PO Lisboa e de 47% das empresas apoiadas pelo PO Algarve se situarem em sectores intensivos em conhecimento e média-alta e alta tecnologia.

Foram ainda apoiadas 605 empresas (13%) 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, 239 referem-se a sectores intensivos em conhecimento e média-alta e alta tecnologia,

representando assim cerca de 40% do total de novas empresas apoiadas. Em termos absolutos, destacam-se o PO Norte (89) e o PO Centro (56) que, em conjunto, apoiam 145 *start-ups* destes sectores.

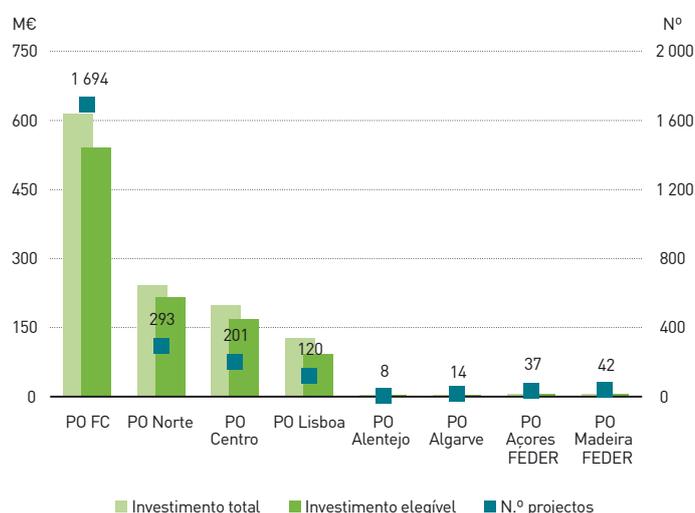
Quadro 9: Empresas e *start-ups* apoiadas em sectores de média-alta e alta tecnologia, até final de 2010

Programa Operacional (PO)	Empresas	Empresas média e alta tecnologia	<i>Start-ups</i>	<i>Start-ups</i> média e alta tecnologia
PO FC	1 382	363	79	34
PO Norte	1 236	449	216	89
PO Centro	746	256	121	56
PO Lisboa	169	132	17	14
PO Alentejo	226	55	22	3
PO Algarve	83	39	13	10
PO Açores - FEDER	351	59	96	17
PO Madeira - FEDER	387	26	41	16

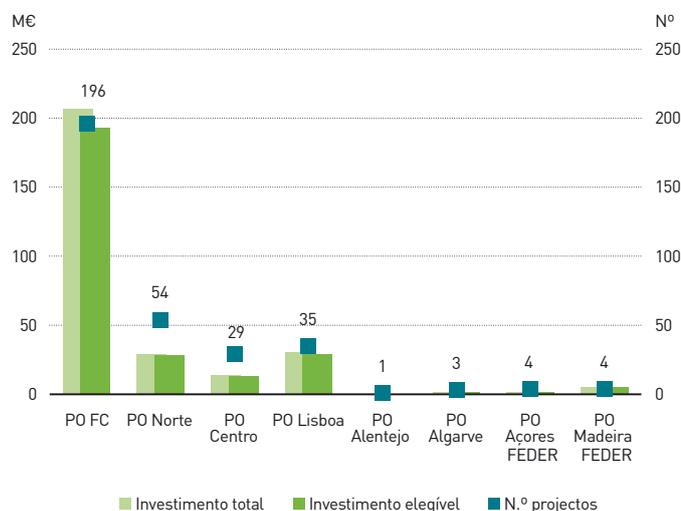
Fonte: Sistema de Monitorização QREN

No que concerne aos apoios à Investigação e Desenvolvimento (I&D), os projectos aprovados com contrato celebrado envolveram, para além dos projectos co-financiados ao abrigo dos SI à Investigação e Desenvolvimento Tecnológico (I&DT), projectos de Entidades do Sistema Científico e Tecnológico Nacional e projectos 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. Foram, assim, aprovados 2 409 projectos, com um investimento total que ascende a 1,2 mil M€, correspondente a um investimento elegível de cerca de mil M€, do qual mais de 52% foi contratualizado pelo PO FC.

Visando o crescimento e reforço do sistema científico e tecnológico nacional, de forma a torná-lo mais competitivo e a agilizar a articulação entre os centros de saber e as empresas, foram contratados 326 projectos de cooperação entre as empresas e as instituições de investigação, para a realização de um investimento total de 290 M€ e um investimento elegível de 273 M€, sendo que 71% desse investimento foi contratualizado pelo PO FC.

Figura 30: Projectos de I&DT – investimento até final de 2010


Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Figura 31: Projectos de cooperação entre empresas e instituições de investigação – investimento até final de 2010


Fonte: Sistema de Monitorização QREN

O Sistema de Apoio a Acções Colectivas (SIAC) vem, em boa medida, complementar os incentivos directos às empresas e visa criar e melhorar as condições envolventes das empresas, agindo sobre os 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 entre entidades privadas e públicas. Em qualquer das modalidades, estes projectos podem ser apresentados por

uma ou várias entidades organizadas em co-promoção, devendo assegurar-se, em qualquer das três situações possíveis, a representatividade do conjunto das empresas do sector ou da região a que a iniciativa se destina.

Até ao final de 2010, foram contratadas 502 acções colectivas no âmbito deste sistema (face às 335 de 2009), que representam um investimento total de 251 M€ e um investimento elegível de 220 M€, dos quais 70% apoiadas pelo PO FC. As acções colectivas concentram-se nas regiões do objectivo Convergência do Continente e na R. A. da Madeira.

Quadro 10: Nº de acções colectivas, por PO, 2009-2010

Programa Operacional (PO)	2009	2010
PO FC	91	164
PO Norte	73	94
PO Centro	137	201
PO Alentejo	4	9
PO Madeira	30	34

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Note-se, ainda, que no PO Norte e no PO Alentejo as acções colectivas contratadas incidem sobretudo na área do pequeno comércio urbano, enquanto no PO Centro se concentram no fomento à inovação. Na R. A. da Madeira estas intervenções incidem em actividades de promoção e divulgação da imagem internacional. É ainda de referir que os PO Lisboa e PO Algarve ainda não contrataram projectos nesta área e que o PO Açores-FEDER não apoia projectos com estas características.

No âmbito do Sistema de Apoios à Modernização Administrativa (SAMA) são financiadas designadamente intervenções de expansão e reorganização da rede nacional de Lojas do Cidadão e de Empresas, bem como a criação de unidades móveis associadas à rede de Lojas do Cidadão. Por outro lado, são também financiados os denominados Balcões Únicos, em associação com o desenvolvimento das novas Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) nos serviços administrativos, em função das necessidades dos respectivos utentes finais (cidadãos e empresas).

Neste quadro, até ao final de 2010, foram apoiadas 1 052 intervenções de modernização administrativa, das quais 880 têm âmbito nacional e foram apoiadas pelo PO FC. As restantes 172 intervenções têm um âmbito regional, com incidência no Norte (93), no Alentejo (40), em Lisboa (11), no Centro (7), no Algarve (2) e pelas R. A. dos Açores (18) e da Madeira (1).

Este conjunto de intervenções em Lojas do Cidadão, centros multisserviços e balcões únicos, permitiu servir uma população residente de cerca de 6 milhões de habitantes, dos quais 2,4 milhões na região Norte e 2,8 milhões na região de Lisboa. Note-se que no Norte os valores alcançados já se aproximam bastante da meta estabelecida no respectivo PO para 2015, situação que decorre do facto de várias das Lojas do Cidadão apoiadas se localizarem em concelhos demograficamente

muito relevantes, nomeadamente Vila Nova de Gaia, Matosinhos, Gondomar, Santo Tirso, S. João da Madeira, entre outros.

Agenda Valorização do Território

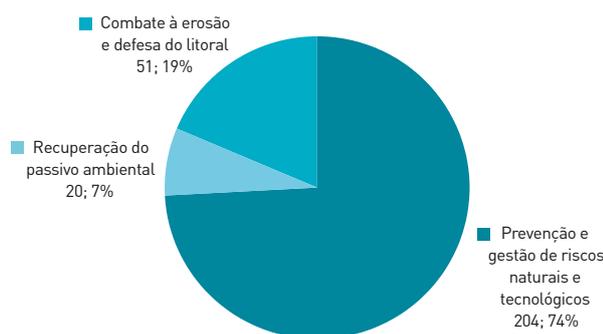
A Agenda Valorização do Território compreende quatro vectores principais de intervenção: (i) o reforço da conectividade territorial, das acessibilidades e da mobilidade; (ii) a protecção e valorização do ambiente; (iii) a política de cidades e; (iv) as redes, infra-estruturas e equipamentos para a coesão local.

Em termos de intervenções de mobilidade territorial foi contratada, até final de 2010, a construção, reabilitação e requalificação de estradas num total de 2 313 km, dos quais 436 km se encontram já concluídos, sendo 170 km no PO Norte e 266 km na R. A. dos Açores. No âmbito do PO VT está contratada a intervenção em cerca de 10 km, referente à CRIL troço Buraca-Pontinha (entretanto concluído em 2011) e à ligação em via expresso ao porto do Funchal.

No que respeita 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, foram contratados 275 projectos, dos quais 152 se referem a intervenções apoiadas pelo PO VT, 48 pelo PO Norte e 41 pelo PO Centro, abrangendo cerca de 87% do total. Face ao ano anterior, verifica-se um incremento do número de projectos de prevenção e gestão de riscos naturais e tecnológicos (+107), devido, sobretudo, a um aumento de 64 projectos contratados no PO VT e de 32 no PO Norte.

Figura 32: Distribuição, por tipologia de projecto no âmbito da prevenção de riscos (n.º e %), até final de 2010



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Em termos da tipologia de projecto, verifica-se que são os de Prevenção e gestão de riscos naturais e tecnológicos que assumem maior expressão, com 74% do total de projectos contratados. No âmbito desta tipologia, refira-se o papel do PO VT, com 102 projectos contratualizados de construção, ampliação e requalificação de quartéis de bombeiros em todo o país, enquanto nos PO regionais do Continente a maioria das intervenções contratadas são Planos Municipais de Emergência da Protecção Civil.

Em relação à tipologia Combate à erosão e defesa do litoral, destacam-se as 36 operações contratadas no âmbito do PO VT, que corresponderam a cerca de 70,6% do total e se dirigiram, essen-

cialmente, a intervenções em arribas, dunas e praias. No PO Norte foram, por sua vez, contratadas 11 operações (correspondentes a cerca de 21,6% do total), visando valorizar a orla costeira de Caminha e de Matosinhos, a consolidação do cordão de dunas de Vila Nova Gaia, a valorização da Praia Suave Mar, entre outras.

Em termos de Recuperação do passivo ambiental, as 20 intervenções contratadas correspondem a 14 intervenções em áreas mineiras (Aljustrel, Lousal ou Sra. das Fontes) apoiadas pelo PO VT, a 5 intervenções suportadas pelo PO Norte e uma pelo PO Açores-FEDER (selagem da Lixeira da Silveira).

Ainda no domínio ambiental, foram construídas 178 ETAR, criadas condições para a valorização orgânica de 220 mil toneladas de resíduos urbanos biodegradáveis por ano, e contratadas 59 operações de gestão activa de espaços protegidos e classificados, abrangendo uma área superior a 1 milhão de hectares.

As intervenções relacionadas com a regeneração urbana eram, no final de 2010, objecto de uma abordagem baseada no financiamento de Programas de Acção (PA) integrados, preparados e implementados por Parcerias Locais que, normalmente, são lideradas pelos municípios. Destas Parcerias Locais resultam processos estruturados e formais de cooperação entre diversas entidades que se comprometem com um PA comum de regeneração de um território específico²⁴. Para além dos municípios, estes PA podem envolver empresas, associações empresariais, serviços da administração central, outras entidades do sector público, entidades da economia social, entre outras.

Foram, assim, celebrados 103 protocolos de regeneração urbana (mais 26 do que em 2009), relativos a projectos que envolvem 344 parceiros e abrangem cerca de 2,2 milhões de pessoas. Atendendo às dificuldades de implementação verificadas neste tipo de PA, e sem pôr em causa a manutenção dos projectos aprovados, a evolução futura deste tipo de intervenção tenderá para o tratamento das operações numa lógica mais individual.

Quadro 11: Protocolos de Regeneração Urbana, parceiros envolvidos e população abrangida, até final de 2010

Programa Operacional (PO)	Nº Protocolos de regeneração urbana	Nº Parceiros envolvidos	População envolvida
PO Norte	36	142	1 127 271
PO Centro	21	122	553 127
PO Lisboa	27	7	262 638
PO Alentejo	16	60	217 472
PO Algarve	3	13	10 185

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Para além dos protocolos acima mencionados, também o PO VT e o PO Madeira-FEDER apoiaram projectos de regeneração urbana. No caso do PO VT, trata-se de projectos integrados de reabili-

24 De referir que os PA podem ter como objecto: (i) a valorização de áreas de excelência urbana, nomeadamente centros históricos e frentes ribeirinhas e marítimas; (ii) a qualificação das periferias urbanas e de outros espaços relevantes para a estruturação urbana; (iii) a renovação das funções e dos usos de áreas abandonadas ou com usos desqualificados; (iv) a requalificação e reintegração urbana de bairros críticos, em particular combatendo os factores de exclusão social e de segregação territorial.

tação urbana, contratualizados no âmbito das Acções Inovadoras para o Desenvolvimento Urbano (AIDU), que abrangerão cerca de 2 milhões de pessoas. No que se refere ao PO Madeira-FEDER, foram contratualizados projectos de recuperação urbanística no âmbito do eixo Coesão Territorial e Governança, que abrangerão 46 352 pessoas.

Outro dos vectores de intervenção ao nível da Política de Cidades prende-se com as Redes Urbanas para a Competitividade e a Inovação (RUCI), elegíveis nos PO regionais do Continente, que visam, em linhas gerais, a concepção e implementação, em cooperação entre municípios, outras entidades públicas e entidades privadas, de um Programa Estratégico (PE) de desenvolvimento urbano centrado nos factores de competitividade e inovação. Este instrumento de política pretende 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. Os alvos são as principais cidades (e redes de cidades) que possam atingir massa crítica para concretizar uma estratégia de desenvolvimento que reforce a sua projecção nacional e internacional.

No final de 2010 encontravam-se contratualizados 13 PE, envolvendo 51 municípios e 34 outras entidades, salientando-se o PO Alentejo, que contratualizou quase metade dos Programas Estratégicos (6), seguindo-se-lhe o PO Norte (5) e o PO Algarve (2). O PO Centro e o PO Lisboa não tinham contratualizado até à data qualquer PE.

Quadro 12: Programas Estratégicos, municípios e outros parceiros envolvidos no âmbito das RUCI, até final de 2010

Programa Operacional (PO)	Nº de programas estratégicos	Municípios envolvidos	Outros parceiros envolvidos
PO Norte	5	14	18
PO Alentejo	6	25	8
PO Algarve	2	12	8

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Relativamente aos equipamentos para a coesão local apoiados (sociais, desportivos, culturais e de saúde), o seu número ascendeu a 791, no final de 2010, sendo os equipamentos desportivos de interesse municipal e intermunicipal a tipologia de equipamentos onde se regista o maior número de intervenções apoiadas pelos PO (290), logo seguida dos equipamentos sociais (278, sendo 52 apoiados pelos PO regionais FEDER e 226 pelo PO PH). Em relação ao ano anterior, salienta-se que foram contratualizados mais 375 apoios em intervenções neste tipo de equipamentos, o que representou um aumento substancial, face a 2009.

Quadro 13: Nº de apoios contratados em equipamentos para a coesão local, 2009 e 2010

Equipamentos apoiados	2009	2010
Equipamentos sociais	9	278
Equipamentos desportivos	76	290
Equipamentos culturais	31	114
Unidades de saúde	74	109

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Nos PO regionais foram contratados 205 equipamentos desportivos de interesse municipal e intermunicipal, designadamente instalações de base recreativas, tais como piscinas e polidesportivos. No âmbito do PO VT foram contratadas 85 infra-estruturas neste domínio, 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 adequados à prática desportiva de alto rendimento.

Relativamente aos equipamentos culturais (bibliotecas públicas, arquivos públicos, teatros e cine-teatros, cinema digital e centros de arte contemporânea) foram contratadas 114 operações.

Na tipologia Unidades de Saúde, que engloba a construção e/ou ampliação de centros de saúde e a requalificação de serviços em unidades hospitalares, foram contratadas 109 operações. Nesta tipologia há que destacar o PO Alentejo, com 46 projectos contratados e o PO Norte com 30.

No âmbito dos equipamentos sociais estavam contratadas 278 operações no final de 2010, distribuídas pelo PO PH (226 intervenções de respostas integradas de apoio social) e pelos PO regionais, sobretudo do Continente (43 intervenções) e da R. A. dos Açores (9 intervenções).





A dimensão
territorial
das intervenções
apoiadas
pelo QREN²⁵

²⁵ O desenvolvimento deste subcapítulo, que responde às exigências imputadas ao Observatório do QREN pelo DL da Governação do QREN em matéria de reporte sobre a territorialização das intervenções financiadas no âmbito do QREN, em particular das que são apoiadas pelos seus três PO temáticos, contou, tal como igualmente previsto nesse DL, com importantes contributos dos Centros de Observação das Dinâmicas Regionais e das Autoridades de Gestão das Regiões Autónomas.

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 grande parte 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.

Neste capítulo, começa-se por apresentar as assimetrias territoriais mais marcantes no que respeita aos processos de desenvolvimento como enquadramento à ilustração dos grandes números da implementação do QREN e dos PO nas regiões, bem como ao estágio de implementação das intervenções de carácter vincadamente territorial. A análise das dinâmicas territoriais da implementação do QREN será posteriormente aprofundada nos diversos pontos do capítulo seguinte, relativo à resposta do QREN aos constrangimentos estruturais do país.

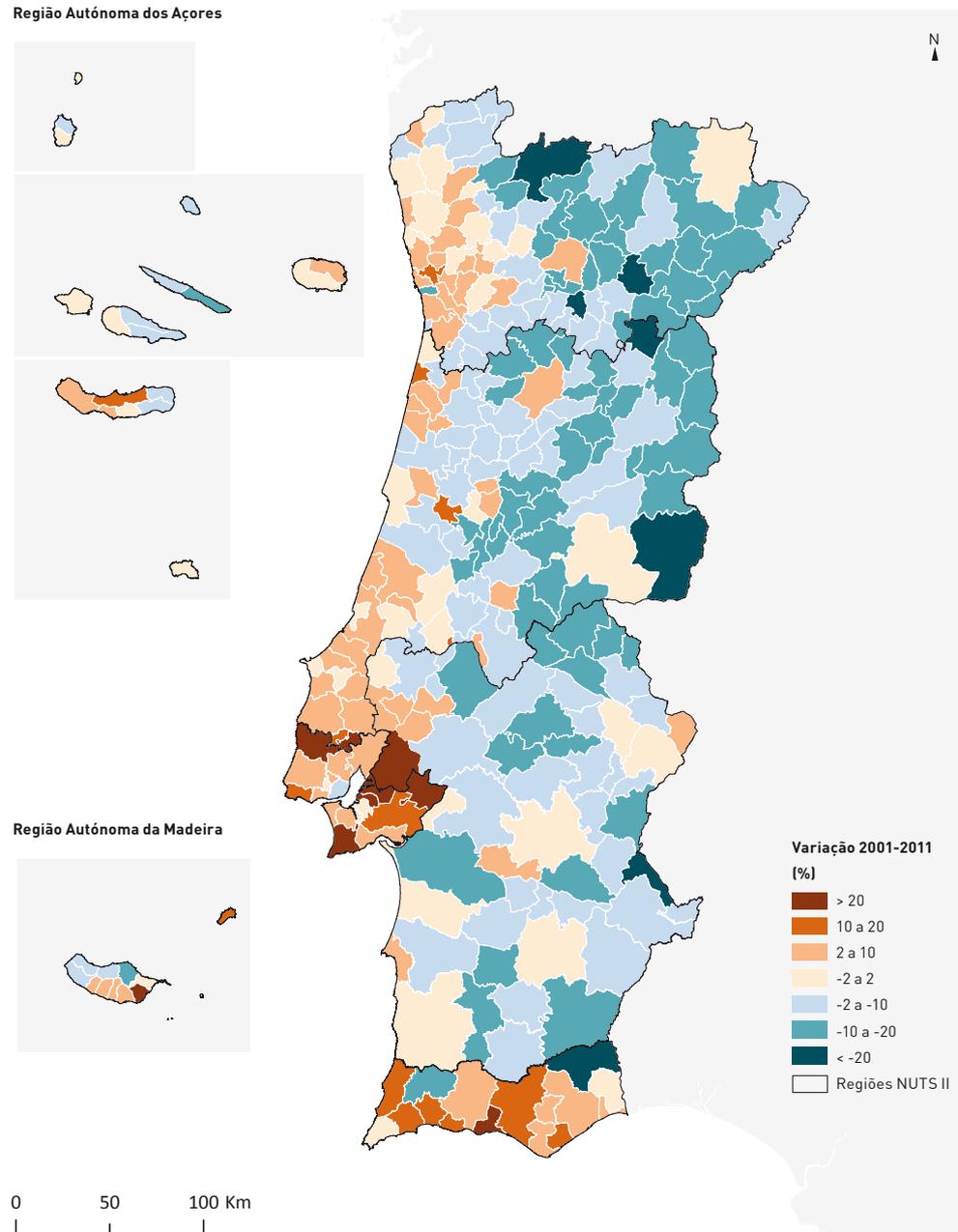
3.1 As assimetrias regionais

A União Europeia inscreve a coesão territorial como um dos seus grandes objectivos, procurando garantir que regiões com potenciais de crescimento económico e desafios de índole social distintos tenham oportunidades semelhantes. A Política de Coesão deverá, em paralelo com outras políticas comunitárias com significativos efeitos territoriais, contribuir para esse desígnio.

As assimetrias territoriais em Portugal, onde ressalta o contraste entre as áreas economicamente dinâmicas e densamente povoadas, e outras com um povoamento mais escasso e economias mais débeis, constituem um dos principais constrangimentos estruturais do país. As Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto (AM) concentram 43% da população residente em 2,1% da área de Portugal Continental e contribuem para 51% do PIB total português, segundo dados de 2009.

Os **resultados preliminares dos Censos 2011**, recentemente divulgados, apontam para um reforço da concentração populacional na última década. De acordo com o INE, acentuou-se a tendência para o despovoamento de municípios do interior, em paralelo com um reforço do poder de atracção populacional da área Metropolitana de Lisboa e municípios envolventes, bem como com acréscimos populacionais significativos nas regiões do Algarve (14%) e Madeira (9,4%).

Figura 33: Variação da população residente, por município, 2001-2011



Fonte: INE, Censos 2011, resultados preliminares.

A par de outros indicadores de natureza económica e social comumente referidos, o **Índice Sintético de Desenvolvimento Regional (ISDR)**²⁶ põe em evidência as regiões que estão melhor colocadas para responder aos actuais desafios económicos e sociais.

²⁶ O ISDR resulta de um projecto conjunto do Departamento de Prospectiva e Planeamento e do Instituto Nacional de Estatística, tendo sido publicado pela primeira vez em 2009. O indicador é organizado em torno de três componentes do desenvolvimento – competitividade, coesão social e qualidade ambiental – sendo o desempenho das regiões em cada uma das três componentes medido através da média aritmética simples de um conjunto de indicadores que reflectem as condições, os processos e os resultados relevantes em cada caso. Tendo em conta os objectivos do presente relatório, a análise aqui apresentada centra-se apenas nas componentes competitividade e coesão social do ISDR.

Figura 34: Competitividade (Portugal = 100), por subregião NUTS III, 2008

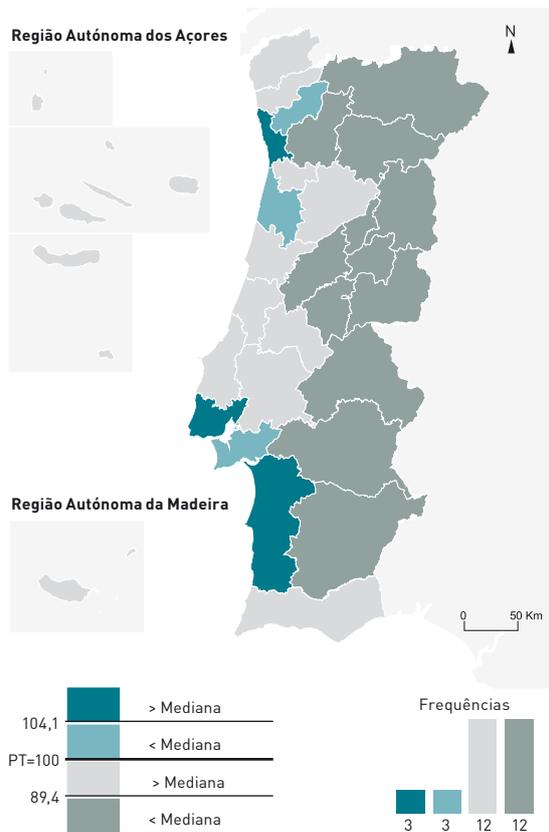
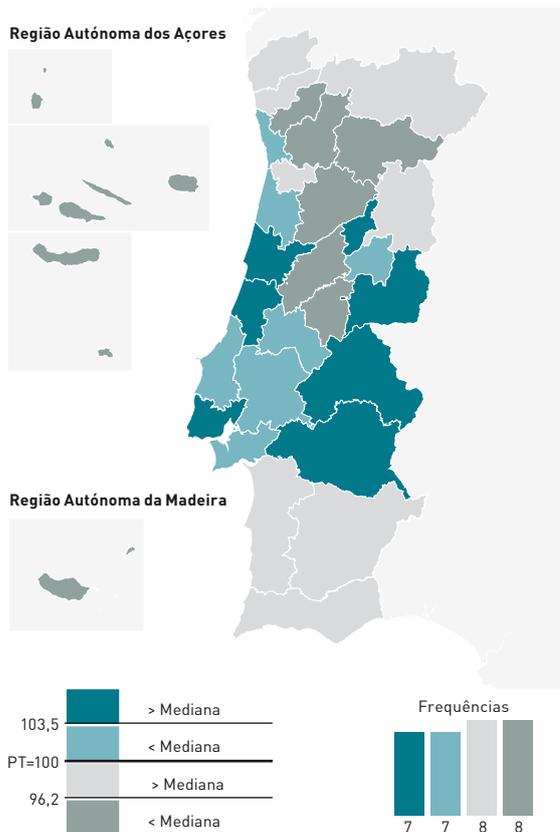


Figura 35: Coesão (Portugal = 100), por subregião NUTS III, 2008



Fonte: INE

Segundo os dados mais recentes deste índice, Portugal continua a caracterizar-se pela existência de fortes dicotomias, sobretudo na vertente da competitividade. Segundo o INE²⁷, o *índice de competitividade pretende captar, quer o potencial de cada sub-região para um bom desempenho (seja em termos de recursos humanos, seja no que respeita a infra-estruturas físicas), quer o grau de eficiência na trajetória seguida (medido pelos perfis educacional, profissional, empresarial e produtivo) e, finalmente, a eficácia na criação de riqueza e na capacidade demonstrada pelo tecido empresarial para competir no contexto internacional*. As regiões mais competitivas, nesta óptica, subdividem-se em dois contínuos no litoral a norte (Ave - Grande Porto - Baixo Vouga) e a sul (Grande Lisboa - Península de Setúbal - Alentejo Litoral), onde sobressai o papel polarizador das áreas metropolitanas. Em contrapartida toda a faixa interior do continente português, desde o Alto Trás-os-Montes ao Baixo Alentejo, regista reduzidos níveis de desempenho, seja do ponto de vista do potencial existente, seja da eficiência dos processos ou dos resultados.

No âmbito da coesão, quase metade das 30 subregiões portuguesas assume resultados acima da média nacional evidenciando um país menos assimétrico do que na componente da competitividade. Situadas sobretudo no centro do território continental, as regiões mais coesas apresentam bons níveis de acesso a bens e serviços básicos de qualidade, favorecendo assim uma maior inclusão social.

27 INE (2011), *Índice Sintético de Desenvolvimento Regional - 2008*. Destaque: Informação à comunicação social de 18 de Abril de 2011.

As quatro subregiões com valores de coesão e competitividade acima da média nacional são a Grande Lisboa, a Península de Setúbal, o Grande Porto e o Baixo Vouga. O mesmo se passou com os dados de 2007, à excepção da Península de Setúbal, que melhorou a sua posição relativa na componente da competitividade. De 2007 para 2008, outras regiões mudaram de classe numa ou noutra componente, mas apenas duas mudaram em ambas: o Alentejo Litoral melhorou a sua posição relativa em ambas as componentes, ainda que na coesão não tenha superado a média nacional; o Alentejo Central reforçou a componente da coesão, mas piorou na da competitividade.

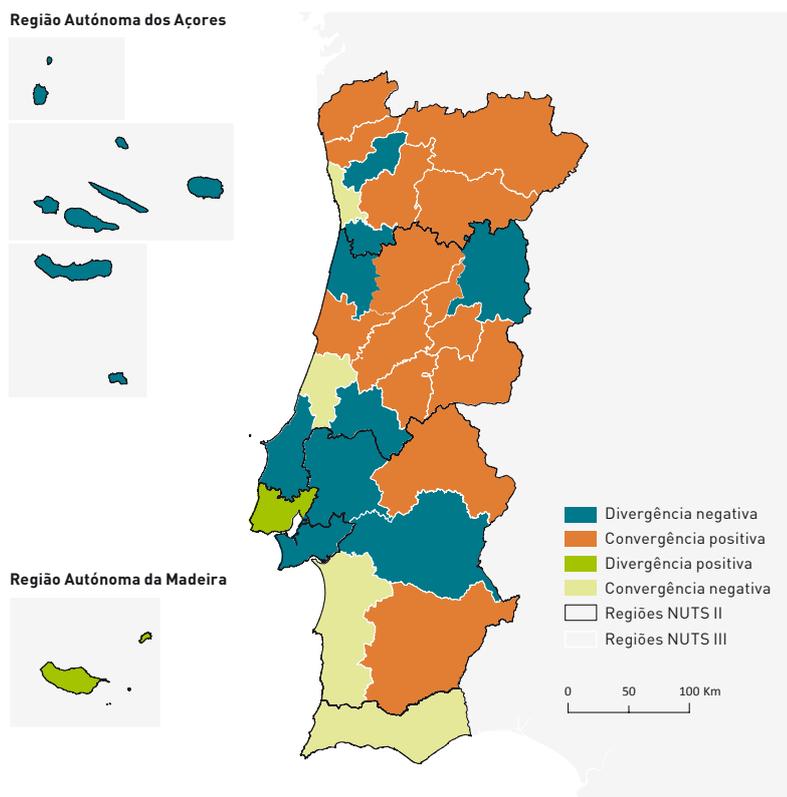
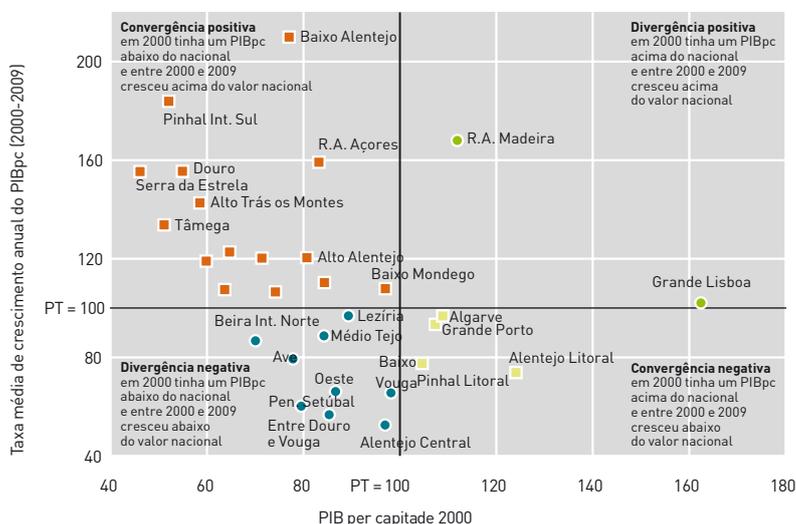
Sendo um indicador de síntese, o ISDR ao ordenar os diversos territórios permite agregar um vasto conjunto de informação relevante para a análise territorial e assim ultrapassar algumas das limitações dos indicadores tradicionais. No entanto, a sua utilização não dispensa a análise de outros indicadores,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

A análise da evolução do PIB permite constatar que a sua diminuição entre 2008 e 2009 no conjunto do país se traduziu numa contracção também em praticamente todas as regiões portuguesas, uma vez que só a R. A. Açores registou um ligeiro aumento (0,1%). As regiões mais afectadas foram o Algarve e Lisboa, com decréscimos de 3,6%, seguidas da R. A. Madeira com -2,9% e o Alentejo com -2,6%.

Ao longo da última década, a **evolução do PIB per capita** português (a preços correntes) traduziu-se numa taxa média anual de crescimento de 2,7%. O percurso regional no sentido da convergência ou divergência depende do ponto de partida de cada região face à média do país e do confronto entre a evolução do seu PIB *per capita* ao longo do período 2000-2009 e a registada a nível nacional.

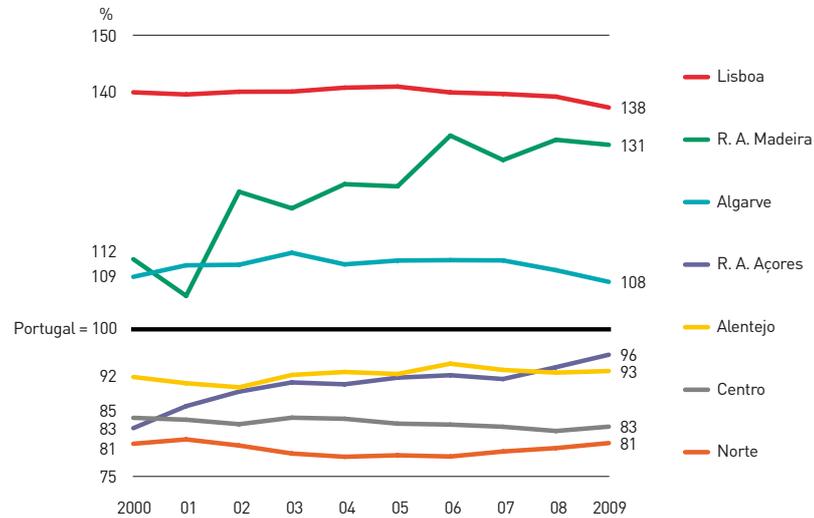
No ano 2000, somente seis das 30 subregiões portuguesas (onde residiam 4,1 milhões de pessoas) registavam um nível de PIB *per capita* acima do valor médio nacional. Destas seis, só duas cresceram acima da taxa anual média nacional - Grande Lisboa e R. A. Madeira -, agravando a diferença que detinham face à média nacional, ou seja, divergiram pela positiva, como se pode observar no canto superior direito da figura seguinte. As outras quatro - Grande Porto, Pinhal Litoral, Alentejo Litoral e Algarve -, presentes no canto inferior direito, convergiram apesar de partirem de valores acima da média, uma vez que cresceram a um ritmo inferior ao nacional. As restantes 24 subregiões que, em 2000, partiram de valores abaixo do PIB *per capita* português, subdividem-se em dois grupos: 15 cresceram a um ritmo superior à média, assumindo uma trajectória de convergência pela positiva; nove pioraram o seu posicionamento relativo por crescerem a ritmos inferiores aos nacionais. Esta trajectória divergente pela negativa afectou subregiões pertencentes às áreas metropolitanas ou a elas adjacentes (Península de Setúbal, Oeste, Médio Tejo e Lezíria do Tejo, Entre Douro e Vouga, Ave e Baixo Vouga) e também o Alentejo Central e a Beira Interior Norte.

Figura 36: PIB per capita em 2000 e taxa média de crescimento anual do PIB per capita 2000-2009, por subregião NUTS III (a preços correntes)



Fonte: INE, informação tratada pelo Observatório do QREN

A análise de convergência ou divergência do PIB *per capita* pode ser replicada para as sete regiões portuguesas: (i) na R. A. Madeira, Lisboa e Algarve têm valores superiores à média, mas só a R. A. Madeira cresceu a um ritmo superior (e, por essa razão, divergiu positivamente) passando de 112% da média nacional em 2000 para 131% em 2009; (ii) nas outras duas regiões referidas o PIB *per capita* não aumentou tanto como a nível nacional.

Figura 37: PIB *per capita*, por região NUTS II, 2000-2009

Fonte: INE

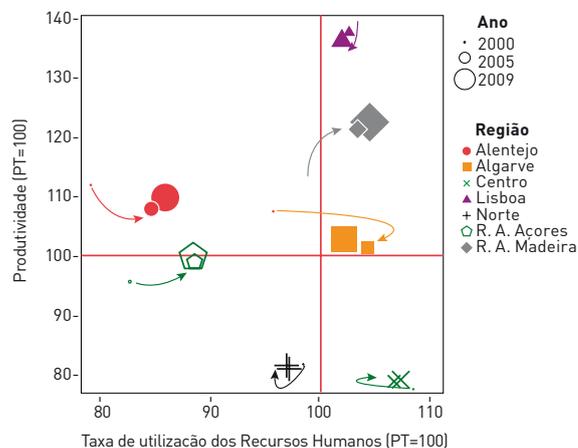
O Alentejo, o Norte e, principalmente, a R. A. Açores convergiram pela positiva, ou seja, apesar do seu PIB *per capita* estar abaixo do nacional, tiveram um ritmo de crescimento superior. A região Centro divergiu negativamente, piorando a sua posição relativa: no início do período o seu PIB *per capita* era de 85% da média nacional e no fim do período passou para 83%.

A decomposição do PIB *per capita*²⁸ permite compreender se as regiões que convergiram o fizeram por melhor utilização dos seus recursos humanos empregados e/ou se por maior utilização desses recursos. A figura seguinte permite observar a posição relativa de cada região em termos da produtividade e taxa de utilização dos recursos humanos em três momentos: no início da década, a meio e no fim. Além de se constatar uma evolução entre 2000 e 2005 mais pronunciada do que a verificada entre 2005 e 2009, todas as regiões, à excepção do Norte, convergiram por uma ou outra via - Alentejo, R. A. Açores, R. A. Madeira e o Algarve deslocaram-se para a direita na figura, ou seja, melhoraram o rácio entre a sua população empregada e conjunto da população aí residente, tendo a R. A. Madeira e o Algarve superado a média nacional.

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

Figura 38: Evolução regional da produtividade e da taxa de utilização de recursos humanos, por região NUTS II, 2000-2005-2009

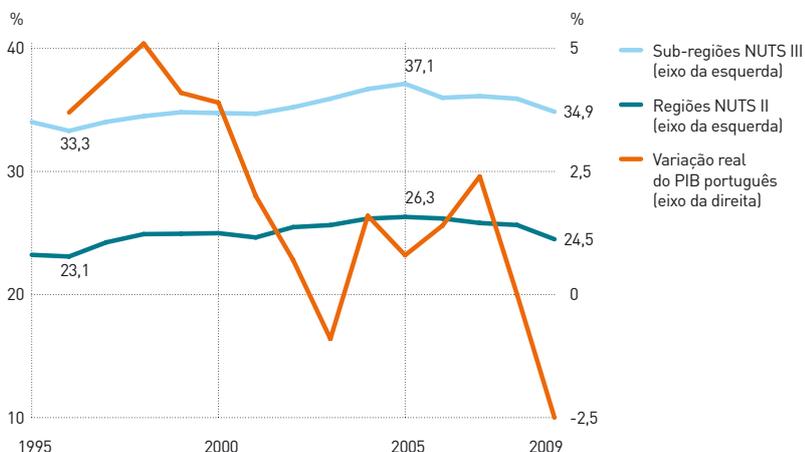


Fonte: INE

Na componente da produtividade foram poucas as regiões que registaram melhorias assinaláveis. De realçar, apesar de tudo, a evolução da R. A. Madeira, em maior grau, e da R. A. Açores, em menor grau, mas que lhe permitiu, em 2009, atingir o valor da produtividade média do país. O PIB *per capita* nas regiões de Lisboa, Centro e Norte não se alterou substancialmente entre o início e o fim da década: Lisboa piorou a sua posição relativa em ambas as componentes do PIB e as regiões Norte e Centro diminuíram a sua taxa de utilização de recursos humanos, para um (praticamente inalterado) reduzido nível de produtividade.

Desde meados da década de 90 do século anterior até 2005, as disparidades regionais do PIB *per capita* agravaram-se, mas nos últimos anos observou-se uma inversão nessa tendência, traduzindo a convergência regional do PIBpc, que inclusive se acentuou no último ano para o qual existem dados disponíveis. Note-se que, pela primeira vez em 2009, todas as regiões NUTS II convergiram para a média nacional, quer positivamente, no caso das quatro NUTS II que se encontram abaixo da média, quer negativamente, nas três restantes com valores superiores à média.

Figura 39: Dispersão²⁹ dos níveis do PIB per capita nas NUTS II e III e variação real do PIB nacional, 1995-2009



Fonte: INE, informação tratada pelo Observatório do QREN

Segundo a OCDE³⁰ cerca de 1/3 do **contributo para o crescimento agregado** é dado pelas regiões com o PIB mais elevado e 2/3 pelas regiões remanescentes, tendência que se tende a verificar a diversas escalas (mundial, europeia, nacional). Esta constatação, conjugada com os limites existentes à exploração das economias de aglomeração nos principais centros urbanos, justifica que a OCDE argumente que as políticas de promoção do crescimento agregado não podem ignorar as regiões menos desenvolvidas (os referidos 2/3). Note-se que o mesmo estudo aponta para a existência de taxas de crescimento do PIB nas regiões menos desenvolvidas superiores aos grandes centros urbanos.

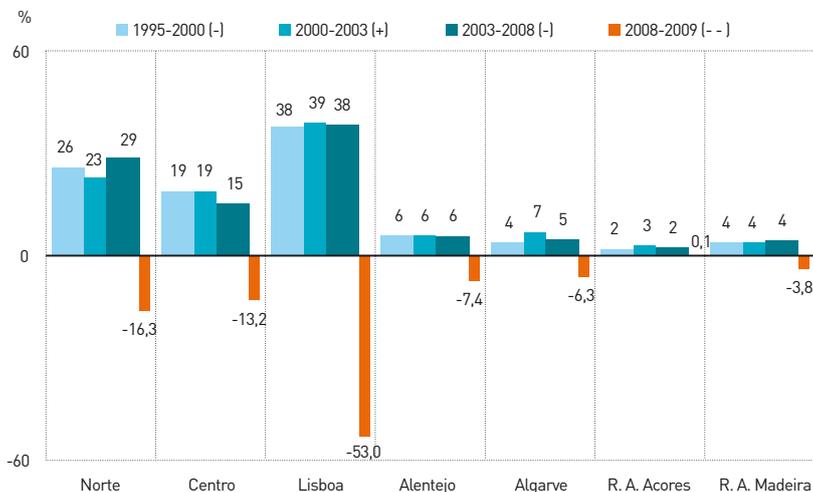
Também no caso português, a região de Lisboa, onde se localiza a principal aglomeração urbana e que regista o valor mais elevado de PIBpc, tem sido responsável por pouco mais de 1/3 do crescimento do PIB português no período 1995-2009. Os restantes 2/3 têm derivado do contributo das outras seis NUTS II, com destaque para as regiões do Norte e Centro, que têm apresentado contributos para o crescimento do PIB nacional acima da região de Lisboa, fruto também da sua relevância na economia nacional.

Uma análise destes contributos regionais para o crescimento agregado do PIB, segmentada em diversos períodos que procuram aproximar os ciclos económicos, permite constatar que a região Norte tem vindo a ganhar relevância neste indicador desde a crise de 2003, o que pode indiciar bons resultados da alteração em curso do seu perfil produtivo. Em 2008-09, altura em que se registou uma forte redução do PIB (-2,5% em termos reais), Lisboa contribuiu decisivamente para essa performance nacional, explicando mais de metade desse decréscimo. No caso do Norte do Centro e das Regiões Autónomas, o movimento foi inverso e o seu contributo para o decréscimo do PIB em 2009 foi largamente inferior aos contributos para o crescimento do PIB no período 2003-2008 (29% vs. 16%, no Norte, 15% vs. 13%, no Centro, 2,5% vs. 0,08%, na R. A. Açores e 4,4 vs. 3,8% na R. A. Madeira).

²⁹ Calculada através do coeficiente de variação ponderado pela população residente.

³⁰ Nomeadamente presente em Garcilazo, J.H; Oliveira Martins, J. (2011) *Key findings and policy implications in the regional Outlook 2011*. Seminar on Territorial Dimension of Development Policies - Ostróda 18-19 July.

Figura 40: Contribuição regional para a variação do PIB nacional, por região NUTS II, 1995-2009

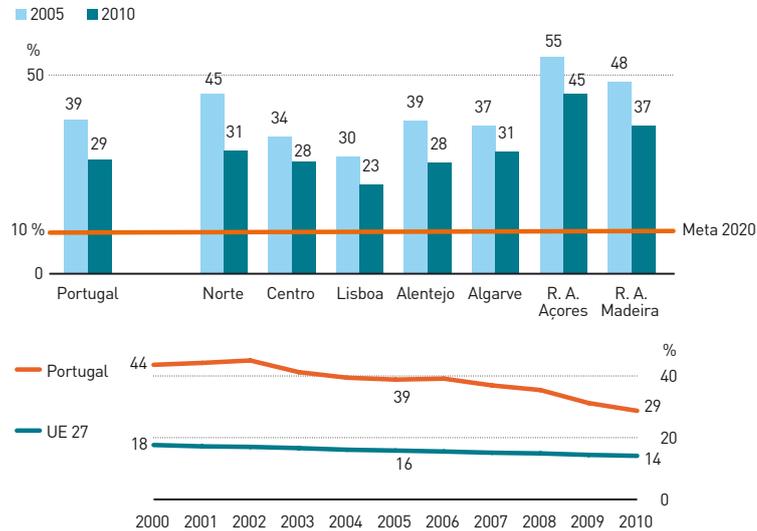


Fonte: INE, informação tratada pelo Observatório do QREN

No âmbito da **Estratégia Europa 2020** e das suas três prioridades estratégicas de crescimento - inteligente, sustentável e inclusivo - Portugal assumiu, na sua proposta de Plano Nacional de Reforma, um conjunto de metas relacionadas com a mobilização dos recursos humanos, o ambiente e energia, o investimento em inovação, a escolaridade e a pobreza. A performance nacional em muito irá depender do desempenho das suas regiões³¹, nomeadamente à luz da recente tendência de evolução que apresentam e dos desafios específicos que enfrentam nestas temáticas. Desde logo Portugal evoluiu positivamente ao longo da década em alguns desses indicadores, sinal de um longo caminho já percorrido. A título de exemplo, em apenas cinco anos a taxa de abandono escolar em Portugal decaiu dez pontos percentuais, permanecendo ainda assim muito distante da meta exigida: 10%. Para tal descida contribuíram, em muito, regiões onde este problema atinge uma larga fatia dos jovens em idade escolar: o Norte, as R. A. e o Alentejo.

31 Consciente da relevância da informação regional para a formulação e monitorização de políticas públicas estruturais associadas à Estratégia Europa 2020, foi decidido em Julho de 2011 que o Sistema de Indicadores de Contexto do QREN (SIC-QREN) passaria a incluir todos os indicadores desta estratégia cuja informação esteja disponível no Sistema Estatístico Nacional (SEN). Esta decisão foi adoptada pela Secção Permanente de Estatísticas de Base Territorial do Conselho Superior de Estatística, na sequência da aprovação do relatório final do grupo de trabalho para a revisão do SIC QREN (DOCT/3216/CSE/BT-2), presidido pelo Observatório do QREN.

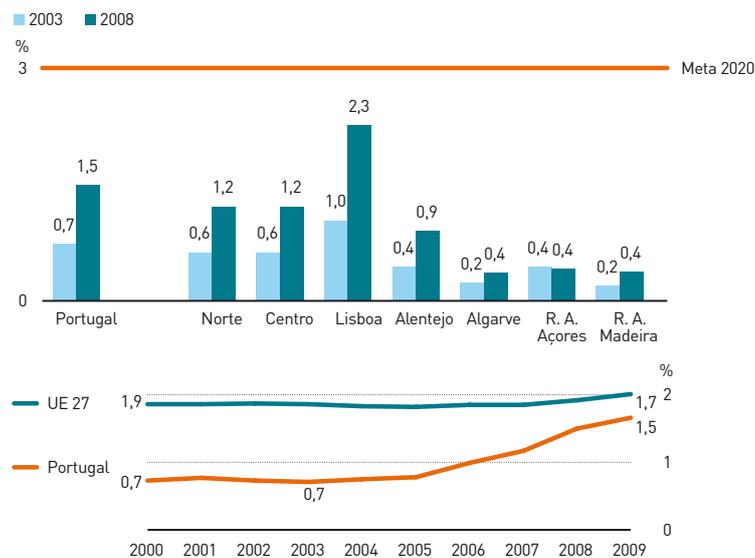
Figura 41: Taxa de abandono precoce de educação e formação, por região NUTS II, 2000-2010



Fonte: INE, Eurostat

A recente aposta na inovação e desenvolvimento tem dado igualmente os seus frutos, contribuindo para a duplicação da proporção da despesa em I&D no PIB entre 2003 e 2008. Os dados de 2009 confirmam a manutenção dessa tendência crescente e de convergência com a média europeia, permanecendo porém aquém da meta estabelecida quer na EU 2020 (3%), quer por Portugal (2,7% a 3,3%). A região de Lisboa foi o grande motor desta evolução apesar de outras regiões terem registado taxas de crescimento bastante elevadas, como é o caso das regiões do objectivo convergência: Norte, Centro e Alentejo.

Figura 42: Proporção da despesa em investigação e desenvolvimento (I&D) no PIB, por região NUTS II, 2000-2008

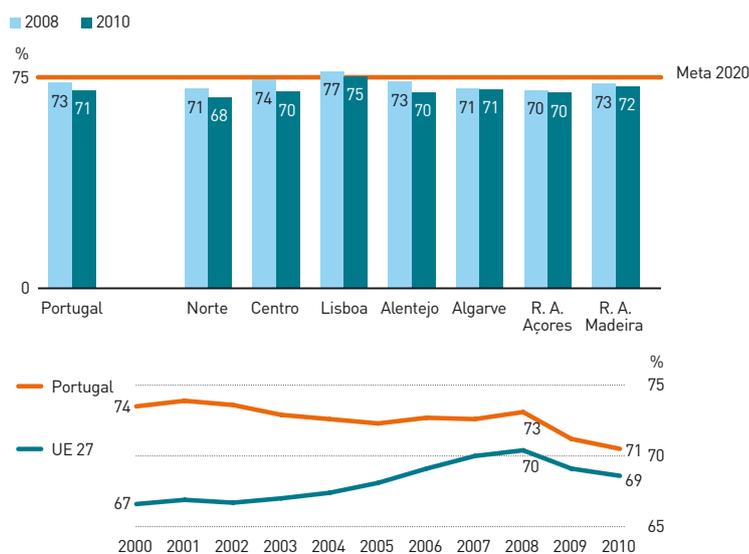


Fonte: INE, Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, Eurostat.

A taxa de emprego da população potencialmente activa é um dos indicadores da EU 2020 onde Portugal assume um valor superior à média europeia e mais próximo da meta estabelecida para 2020.

Todavia, desde 2008, e à semelhança do verificado na UE 27, este indicador diminuiu e afastou-se da meta de 75%. A região Centro foi aquela em que esse decréscimo foi mais evidente, mas o Norte e o Alentejo tiveram quebras superiores às registadas a nível nacional.

Figura 43: Taxa de emprego total das pessoas com 20-64 anos, por região NUTS II, 2000-2010



Fonte: Eurostat

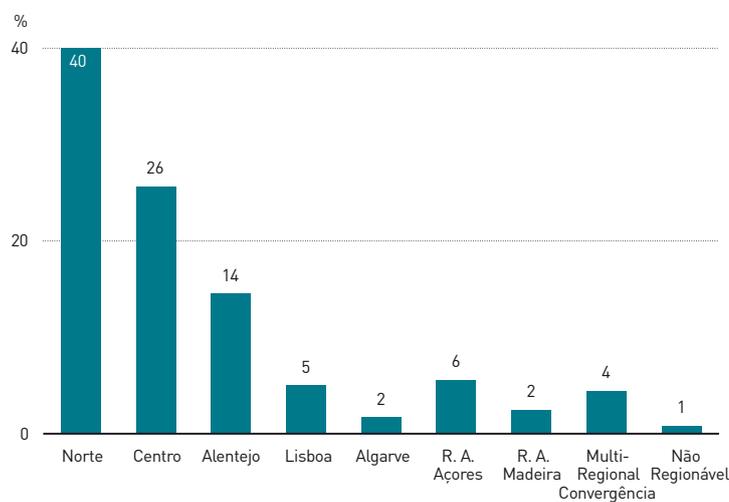
3.2 Dinâmicas de implementação do QREN e dos PO nas regiões

A aferição da afectação regional dos recursos disponibilizados pelos fundos estruturais e FC constitui um importante elemento de análise da territorialização das intervenções apoiadas pelo QREN. Para além de uma análise mais detalhada efectuada no capítulo seguinte, que permite perceber em que medida os recursos estão a ser canalizados, de forma coerente e integrada, para colmatar os défices estruturais dos diversos territórios, importa aqui apresentar uma perspectiva global sobre o modo como a aplicação do QREN e dos seus PO se repercute nas regiões portuguesas.

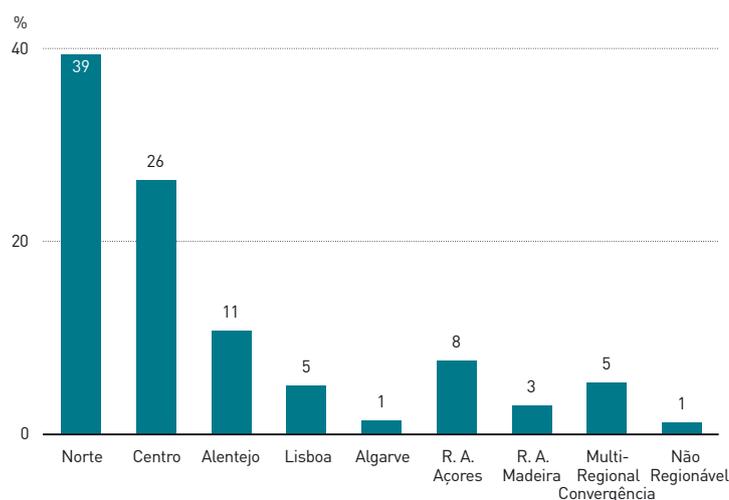
Dois aspectos relevantes devem, contudo, ser tidos em consideração. O primeiro é o facto de Portugal (e qualquer um dos restantes Estados-Membros da UE) não deter sobre esta matéria total autonomia de decisão, em virtude das restrições que decorrem do princípio da não transferência de verbas entre regiões integradas em diferentes objectivos da Política de Coesão³². 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.

Consequências directas da definição dos envelopes financeiros regionais da Política de Coesão, 90% dos fundos estruturais aprovados (e 89% dos executados) até final de 2010 concentraram-se nas regiões do objectivo Convergência (Norte, Centro, Alentejo e R. A. dos Açores), assumindo a proporção das restantes regiões uma expressão pouco significativa.

³² 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 R. A. da Madeira (única região *Phasing-in* do objectivo Competitividade Regional e Emprego).

Figura 44: Distribuição regional dos fundos comprometidos, até final de 2010

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Figura 45: Distribuição regional dos fundos executados, até final de 2010

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

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 2010. Exemplos de tipologias de projectos classificados nestas duas categorias nos três PO temáticos, para além das operações associadas à Assistência Técnica dos próprios PO, são: (i) 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); (ii) 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 (eixo 4) ou do sistema de apoio a acções colectivas (eixo 5); e (iii) no PO VT, o projecto de equipamentos terminais de comunicação de tecnologia digital TETRA do Sistema Integrado das Redes de Emergência e Segurança de Portugal.

Acresce ainda que as despesas de algumas operações apoiadas no QREN desenvolvidas em Lisboa são consideradas parcialmente imputadas às regiões do continente do objectivo Convergência, ao abrigo da regra dos efeitos de difusão (*spill-over effects*).

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

Um dos aspectos associados à incidência territorial das intervenções cujo desempenho é monitorizado é o dos chamados efeitos de difusão ou *spill-over effects*. Dada a excepcionalidade desta regra – que visa assegurar a elegibilidade de 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, no âmbito de um sistema de monitorização específico, tem elaborado relatórios periódicos apresentados à Comissão de Acompanhamento e à CE, inseridos nos Relatórios de Execução anuais do programa;
- (iii) A Autoridade de Gestão do PO PH também disponibiliza nos Relatórios de Execução anuais do programa informação detalhada sobre as operações aprovadas neste âmbito;
- (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, assim, 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 a 31 de Dezembro de 2010, foram aprovadas 286 operações ao abrigo desta regra, implicando uma despesa correspondente a 177,7 M€ de fundos, assim distribuídos:

- (i) 12,34 M€ de FEDER, previsto em 59 projectos da tipologia Apoios a consórcios de I&DT entre empresas e entidades do SCT, do PO FC, nos quais a regra de excepção se aplicou, com um investimento elegível de 17,42 M€ ao abrigo do efeito *spill-over*³³, ou seja, 6,1% do investimento elegível e 7,2% do fundo apoiado no âmbito do SI I&DT – Projectos em co-promoção. 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) 157,92 M€ de FEDER, previsto em 140 projectos da tipologia Sistema de Apoio à Modernização Administrativa (SAMA), do PO FC, nos quais esta regra se aplicou, com um investimento elegível de 329,34 M€ ao abrigo do efeito *spill-over*³⁴, ou seja, 82% do investimento elegível e 76,9% do fundo no âmbito do SAMA.
- (iii) 7,45 M€ de FSE, previsto em 87 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 9,43 M€ ao abrigo do efeito *spill-over*³⁵, ou seja, 68,5% do investimento elegível e 76,3% do fundo apoiado nesta tipologia. A grande concentração de serviços da AP 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 o valor globalmente muito reduzido do compromisso associado ao efeito de difusão, cuja utilização permanece limitada e com um carácter de excepcionalidade, bem como a desproporção existente no recurso a este mecanismo entre as diversas tipologias previstas. Até ao final de 2010, as operações aprovadas ao abrigo deste mecanismo representavam, no PO FC, 5,5% e 6,9% dos fundos programado e aprovado, respectivamente e, no PO PH, 0,1% e 0,2% da dotação programada e do fundo aprovado, respectivamente.

Aplicação da regra do efeito *spill-over* nas aprovações do PO FC e do PO PH, até final de 2010

	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	M €	M €	Nº	M €	M €	%
Total QREN	32 971	23 560,1	14 066,0	286	356,2	177,7	1,3
PO Factores de Competitividade - TOTAL	3 824	6 397,9	2 472,1	199	346,8	170,3	6,9
1. Efeito <i>Spill-over</i> (PO FC)				199	346,8	170,3	
Eixo 1 - I&DT - Apoio a consórcios	222	284,0	171,9	59	17,4	12,3	7,2
Eixo 4 - SAMA	158	399,1	206,7	140	329,3	157,9	76,4
2. Outros instrumentos	3 444	5 715	2 094	0	0,0	0,0	0,0
PO Potencial Humano - TOTAL	19 415	6 636,8	4 415,9	87	9,4	7,5	0,2
1. Efeito <i>Spill-over</i> (PO PH)				87	9,4	7,5	
Eixo 9.3.3 - Qualificação dos profissionais da Administração Pública central	87	13,8	9,8	87	9,4	7,5	76,3
2. Outros instrumentos	19 328	6 623,0	4 406,1	0	0,0	0,0	0,0

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

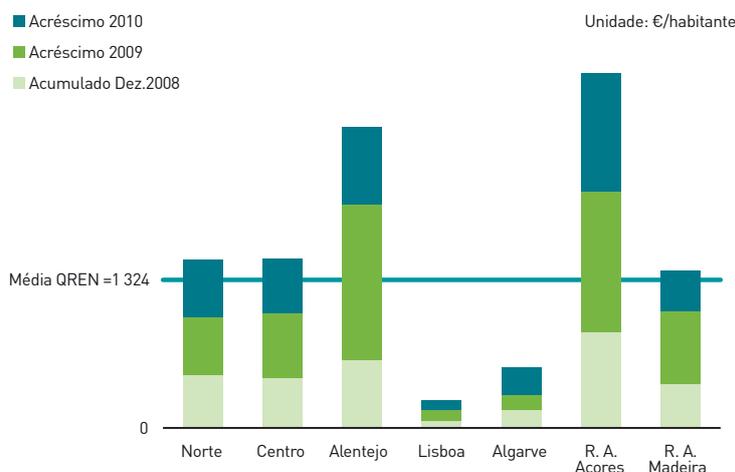
33 Neste caso, totalmente correspondente à parcela de investimento dos consórcios realizada por entidades do SCT localizadas em Lisboa. Para a aplicação da regra de excepção nesta tipologia, são requisitos obrigatórios a participação de empresas das regiões do objectivo Convergência no consórcio proponente e o respectivo envolvimento financeiro no projecto de investimento.

34 Neste caso, correspondente a 68,5% do investimento elegível a realizar fora das regiões do objectivo Convergência, em função da proporção da população residente nessas regiões no conjunto do Continente.

35 Correspondendo, tal como no caso do SAMA, e de acordo com a mesma fundamentação, a 68,5% da comparticipação total do FSE nestes projectos.

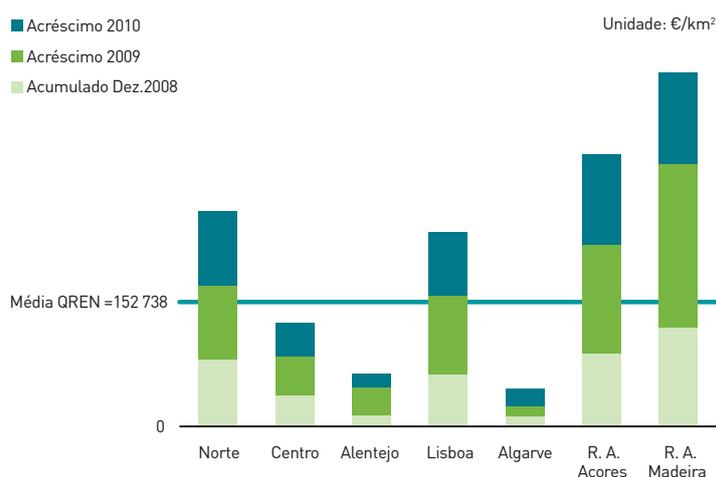
A R. A. dos Açores, no contexto das regiões do objectivo Convergência, registou o valor mais elevado no que respeita à **intensidade de apoio inerente ao volume de aprovações**, com a diferença face às restantes regiões a ser atenuada quando se ventila aquele indicador pela área (e não pela população). 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 46: Intensidades de apoio inerentes aos fundos comprometidos, por habitante, até final de 2010



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Figura 47: Intensidades de apoio inerentes aos fundos comprometidos, por km², até final de 2010



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Note-se que os efeitos que derivam da aplicação dos fundos numa determinada região extravasam, quase sempre, os limites geográficos da mesma, fruto das interações entre os diversos sistemas económicos regionais (fluxos inter-regionais de pessoas, mercadorias e serviços). Neste sentido, procurou-se, no âmbito da recente Avaliação do Impacto Macroeconómico do QREN³⁶,

36 O relatório da Avaliação do Impacto Macroeconómico do Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013 (QREN), trabalho realizado pelo Departamento de Prospectiva e Planeamento e Relações Internacionais (DPP), sob encomenda do Observatório do QREN, está disponível desde Março de 2011 no *website* do Observatório do QREN.

uma primeira quantificação **dos impactes regionais da execução do QREN (período 2008-2009)** recorrendo ao modelo de base *input-output* MODEM, que se centra na avaliação de efeitos de curto-prazo apenas numa óptica de procura. Não obstante as limitações metodológicas que condicionam a aplicação deste modelo³⁷ (mormente as limitações que resultam das suas hipóteses simplificadoras adoptadas pelo facto de não existirem sistemas coerentes de matrizes regionais para o conjunto das regiões portuguesas), os resultados obtidos apontam para as seguintes conclusões:

- Em relação ao PIB verifica-se que a região mais beneficiada em termos relativos é a R. A. dos Açores, seguida da região do Alentejo e da R. A. da Madeira, com impactos médios no respectivo PIB regional de 3,7%, 1,3% e 1,2% respectivamente. As regiões Norte e Centro evidenciam uma similitude de resultados (1,1%), e as regiões Algarve e Lisboa são aquelas que apresentam o menor desvio percentual médio do PIB, em torno de 0,5%, também em consonância com o menor nível de despesa *per capita* executada nestas regiões.
- Contudo, o impacto global no PIB das regiões depende não apenas da estrutura de repartição por NUTS II da despesa executada do QREN, como também do peso dos bens não transaccionáveis regionalmente na despesa executada em cada região, do conteúdo importado (directo e indirecto) dessa despesa e da dimensão económica de cada região avaliada pela quota-parte dessa região no VAB total nacional de cada ramo de actividade. Neste âmbito, o estudo concluiu que as únicas regiões que apresentam um benefício líquido na captação da componente transaccionável da procura gerada pelo QREN (isto é, que apresentam um saldo positivo na balança de comércio inter-regional, atribuível ao QREN) são Lisboa e, em menor medida, o Algarve. A região de Lisboa beneficia de ser um território com relevantes exportações líquidas inter-regionais na área dos serviços, enquanto na região do Algarve o principal sector exportador é o Alojamento e Restauração (considerando como exportações as despesas dos não residentes na região).

A análise da **distribuição regional dos fundos comprometidos até final de 2010 de cada um dos PO temáticos** nas três regiões do objectivo Convergência do Continente permite concluir o seguinte:

- No **PO PH**, o peso da região Norte é mais expressivo devido, sobretudo, a uma maior concentração relativa de apoios no âmbito da formação de dupla certificação (eixos 1 e 2) e da 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, sendo o apoio ao Norte nestes 3 eixos de 82,7%. No caso da região Centro a sua relevância deriva igualmente das intervenções associadas à formação de jovens e adultos (eixos 1, 2 e 3, com 77,5% dos apoios), enquanto no Alentejo assumem em termos relativos mais preponderância as intervenções no âmbito da Adaptabilidade e aprendizagem ao longo da vida (eixo 2, com 50% dos apoios) e das intervenções integradas no eixo 6 Cidadania, inclusão e desenvolvimento social (com 8%);
- No **PO FC**, a maior expressão da região Norte deriva, sobretudo, da relevância dos incentivos I&DT, das acções colectivas e das regras de alocação regional dos mecanismos de engenharia financeira, enquanto nas regiões Centro e Alentejo os incentivos às empresas no âmbito do eixo 2 (SI Inovação e SI Qualificação de PME) assumem maior preponderância relativa. 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 continua a ir para a região Alentejo, concentrando-se nesta região cerca de 30% da comparticipação aprovada neste PO, o que deriva, no essencial, dos investimentos aprovados no projecto da rede ferroviária de alta velocidade Eixo Lisboa/Madrid - sub-troço Poceirão/Évora (sem este projecto, o peso da região

37 Estas condicionantes estão devidamente explicitadas no Relatório final desta Avaliação.

Alentejo passaria para 16% do fundo aprovado no PO VT), bem como dos projectos do Empreendimento de fins múltiplos de Alqueva (eixo 6). Nas aprovações deste PO segue-se a Região Norte, com 28%, onde são determinantes os investimentos no domínio dos equipamentos estruturantes do sistema urbano nacional (eixo 9, com 48% das aprovações na região Norte), nomeadamente, os projectos de requalificação da rede de escolas com ensino secundário e de requalificação/ampliação de infra-estruturas universitárias e os investimentos do eixo II, nomeadamente, o projecto do sistema de saneamento das águas do Ave e do sistema multimunicipal de abastecimento de água e saneamento de Trás-os-Montes e Alto Douro.

Ainda no PO VT assumem preponderância, na região Centro, o grande projecto da ERSUC – Resíduos Sólidos Urbanos do Centro (eixo 8) e 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 9). 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.

Quadro 14: Distribuição regional dos fundos comprometidos por PO Temático, até final de 2010

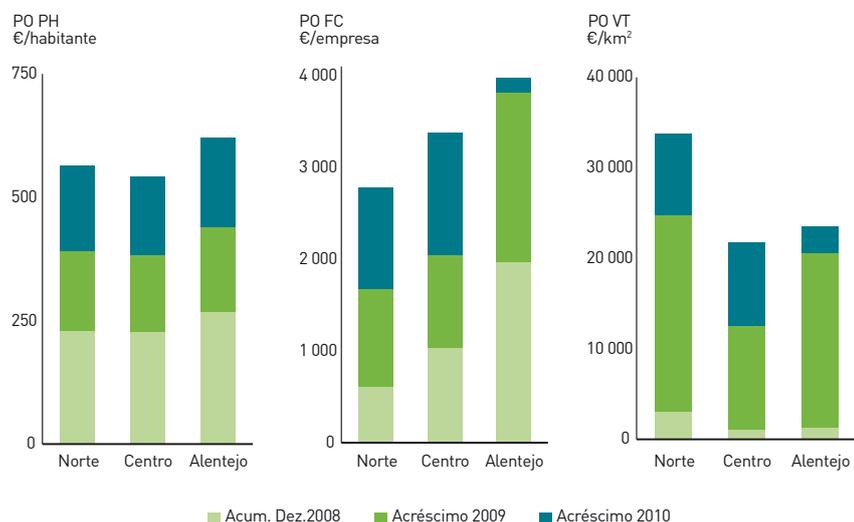
Regiões	Total dos PO temáticos	PO PH	PO FC	PO VT
Portugal (total em M€)	9 436	4 416	2 472	2 548
	%	%	%	%
Norte	40,8	47,9	41,3	28,0
Centro	28,2	29,2	31,8	23,1
Alentejo	15,9	10,6	11,1	29,8
Lisboa	8,0	3,8	0	7,9
Algarve	1,7	2,3	0	2,5
R. A. Açores	2,9	n.a.	n.a.	1,8
R. A. Madeira	1,0	n.a.	n.a.	1,6
Multi-Regional Convergência	5,2	5,1	15,7	4,0
Não Regionalizável	0,4	1,1	0	1,4

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 apoios 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 que:

- As intensidades de apoio regional do PO PH não registam diferenças significativas entre as três regiões (variando entre os 541 €/habitante no Centro e os 620 €/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 grandes projectos de investimento de inovação produtiva numa região com fraca densidade empresarial, e por outro, pelo 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.

Figura 48: Intensidades de apoio dos fundos comprometidos nos PO temáticos, por região Convergência do Continente, até final de 2010

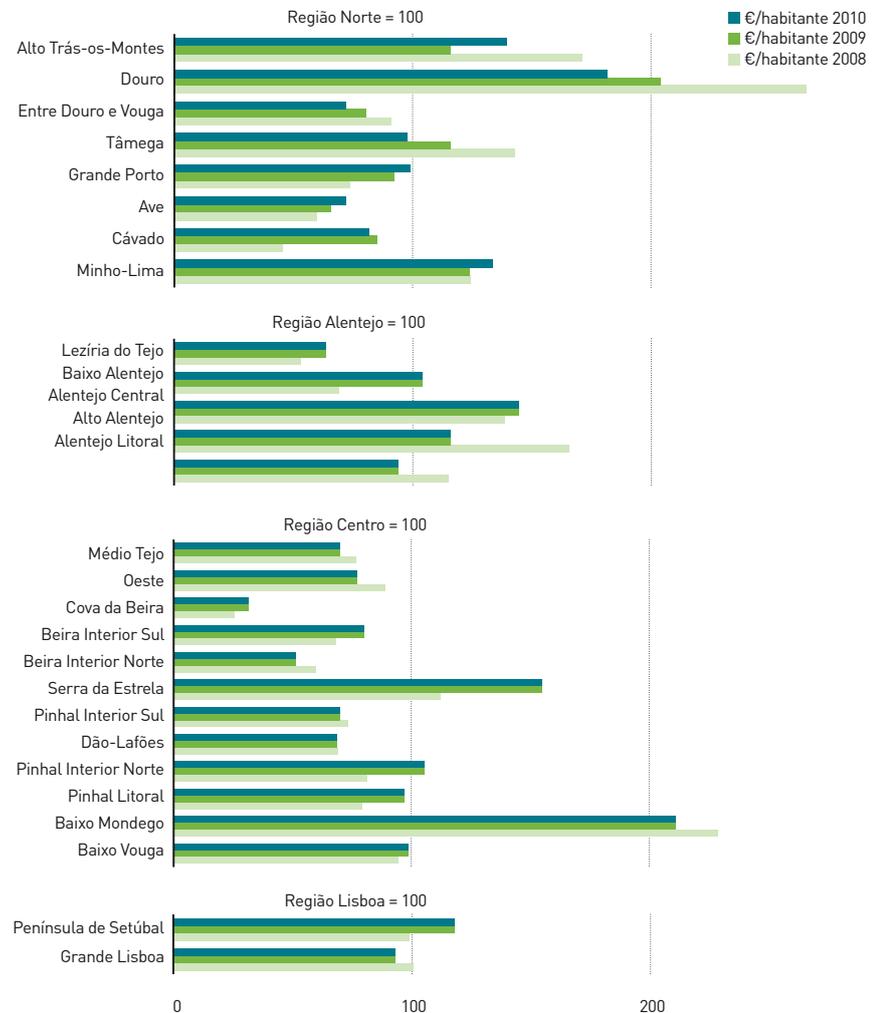


Fonte: Sistema de Monitorização QREN

A análise das intensidades de apoio do FEDER comprometido no âmbito dos PO Regionais do Continente por NUTS III, permite confirmar as conclusões, apresentadas em versões anteriores deste relatório, nomeadamente a existência de maiores intensidades:

- 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 e na Serra da Estrela (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 49: Intensidades de apoio do fundo comprometido nos PO regionais do Continente, por subregião NUTS III, até final de 2010



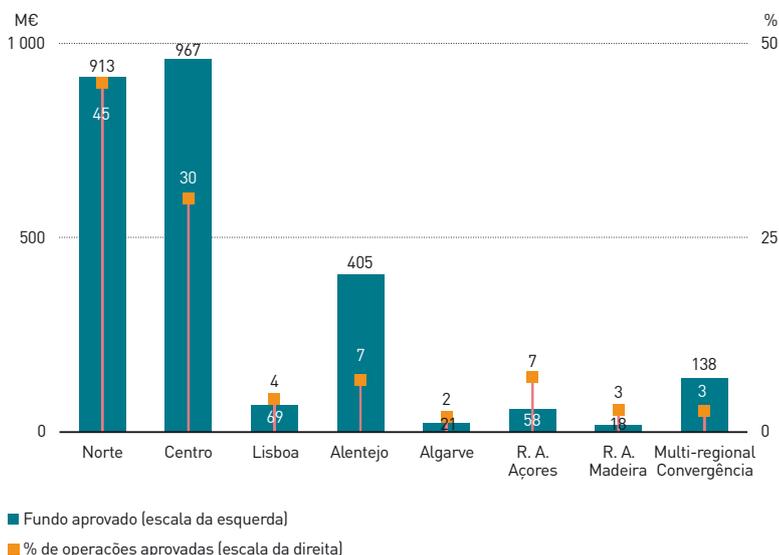
Fonte: Sistema de Monitorização QREN

De seguida apresenta-se **uma análise da distribuição regional dos indicadores físicos** de três das principais áreas de intervenção do QREN, mais especificamente: (i) os incentivos directos a empresas (SI e FINOVA), integrados no PO FC e PO regionais; (ii) a formação e qualificação de jovens e adultos, apoiada pelo PO PH e PO FSE das R. A.; e (iii) a modernização do parque escolar, co-financiada pelo PO VT e PO regionais.

Os **incentivos directos a empresas no âmbito dos SI** a nível nacional (incluindo os SI das R. A. dos Açores e da Madeira), até final de 2010, abrangeram 5 298 operações, totalizando apoios superiores a 2,9 mil M€ e alavancando um investimento de mais de 8 mil M€.

Estes incentivos concentraram-se nas regiões do objectivo Convergência, com 4 686 operações aprovadas (83% do total) correspondendo a 2,3 mil M€ de FEDER (90%), destacando-se a região Norte, com 45% das operações aprovadas e 913 M€ de FEDER e a região Centro, com 30% e 967 M€ de FEDER.

Figura 50: Operações aprovadas nos SI, por região NUTS II, até final de 2010

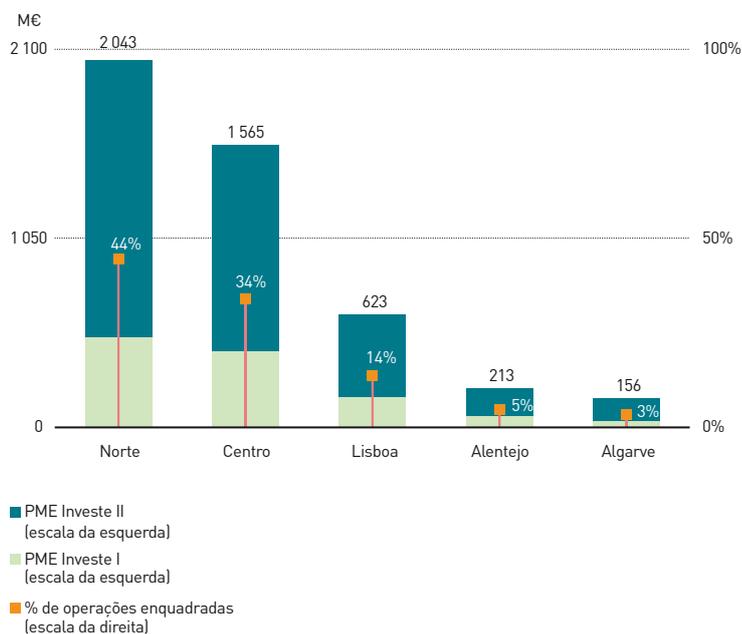


Fonte: Sistema de monitorização QREN

No âmbito do FINOVA foram disponibilizadas, até ao final de 2010, duas linhas de crédito para apoio ao financiamento de PME, co-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, tendo-se aprovado 4 600 operações com um financiamento total concedido de 1,6 mil M€ (dados de Julho 2011):

- PME Investe I (lançada em Julho de 2008 e já encerrada) abrangeu 1 186 operações, totalizando apoios no valor de 753 M€;
- PME Investe II (lançada em Outubro de 2008) permitiu a concretização de 3 414 operações, no valor de 811 M€ (informação líquida das operações enquadradas que entretanto desistiram).

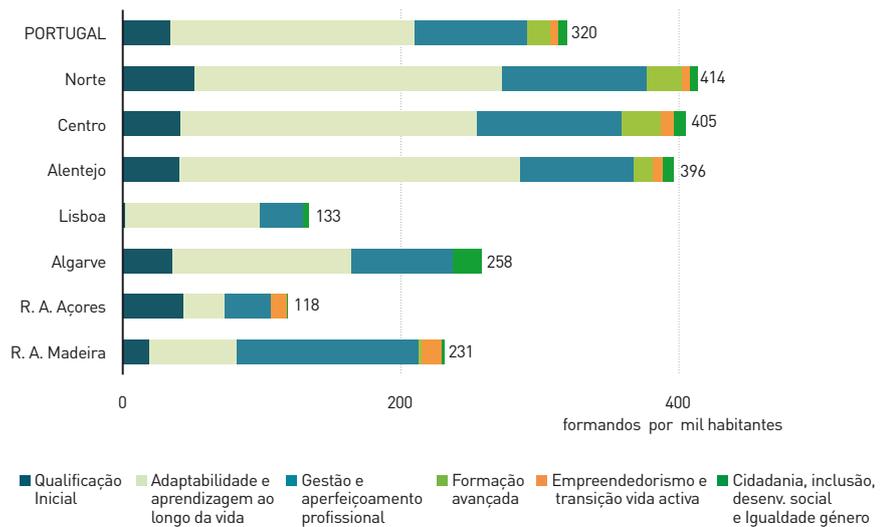
Figura 51: Operações enquadradas nas PME Investe I e II, por região NUTS II, 2007-2010



Fonte: Relatório de Execução 2010 do PO FC

A análise regional das **acções de qualificação de jovens e adultos**, co-financiadas pelos PO FSE, aferidas com base no número de formandos abrangidos por mil habitantes, permite concluir que as três regiões do objectivo Convergência do Continente, apresentam intensidades próximas entre si e acima da média nacional no período 2007-2010.

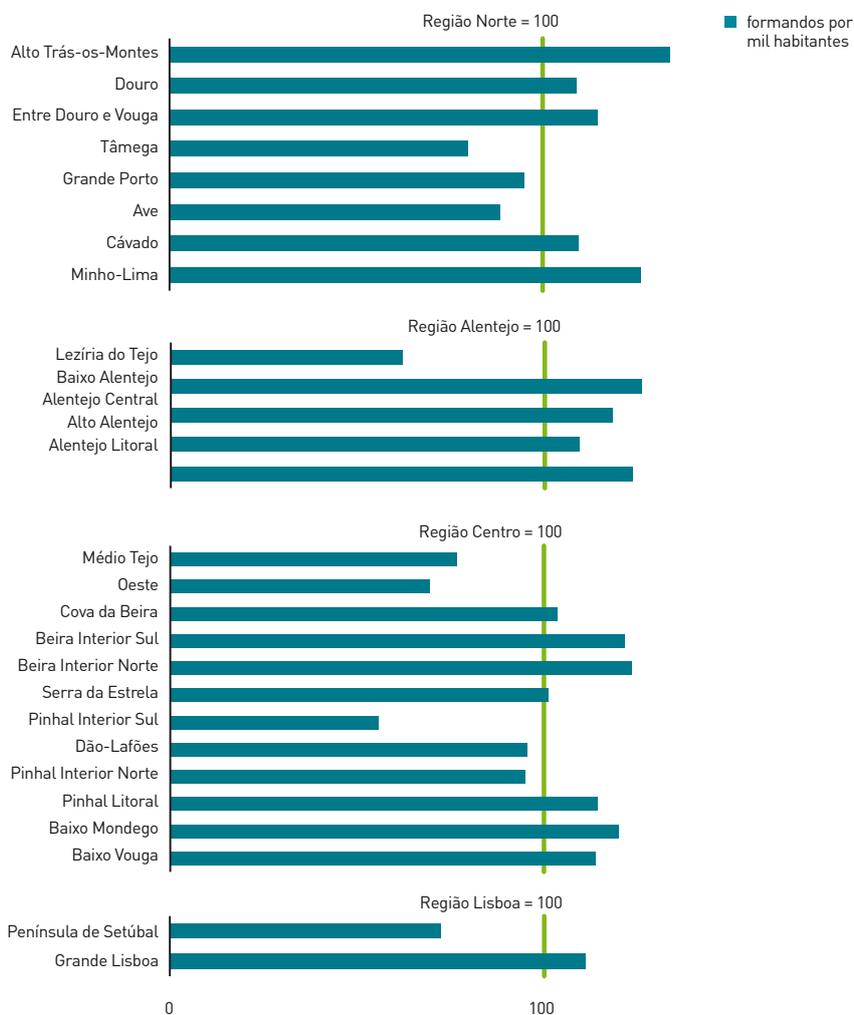
Figura 52: Intensidades de apoio do fundo executado nos PO FSE, por vertente de intervenção e região NUTS II, até final de 2010



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Uma análise intra-regional deste indicador no âmbito do continente aponta para os seguintes resultados: (i) na região Norte, menores intensidades na NUTS III do Grande Porto e NUTS III adjacentes (Ave e Tâmega); (ii) na região Centro, maiores intensidades nas NUTS III do Litoral (Baixo Vouga, Baixo Mondego e Pinhal Litoral) e nas NUTS III que estruturam o eixo mais industrializado do interior (Cova da Beira, Beira Interior Norte e Beira Interior Sul); (iii) e, à semelhança do que já se verificou em 2008 e em 2009, as menores intensidades encontram-se nas sub-regiões limítrofes da região Lisboa – Oeste, Lezíria do Tejo e Médio Tejo.

Figura 53: Intensidades de apoio dos fundos executados no âmbito do PO PH, por região NUTS III, 2007-2010

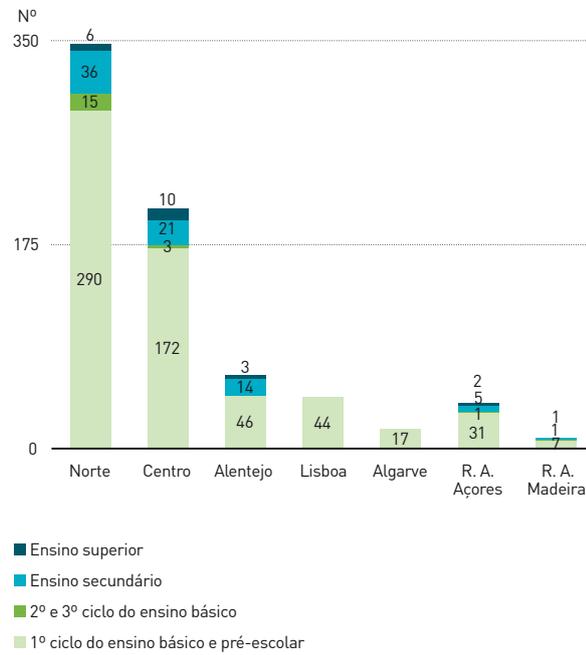


Fonte: Sistema de Monitorização QREN

No que respeita às **intervensões de reordenamento e modernização do parque escolar**, dos 726 estabelecimentos de ensino contratados a nível nacional (centros escolares e escolas do 1º CEB e de educação pré-escolar, escolas do 2º e 3º CEB, escolas do ensino secundário e estabelecimentos de ensino superior), totalizando apoios do FEDER que ascendem a 1,6 mil M€, 90% estão concentrados nas regiões do objectivo Convergência, com destaque para as regiões Norte e Centro (50% e 29%, respectivamente).

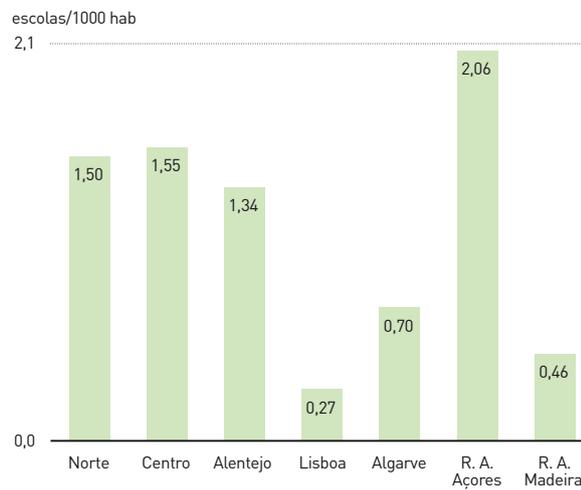
A nível nacional, 84% dos equipamentos escolares apoiados respeitam a escolas do 1º CEB e da educação pré-escolar (607), num total de fundo aprovado de 684,3 M€. A intensidade de apoio neste ciclo, aferida pelo número de escolas intervencionadas por mil habitantes entre os 5 e 9 anos, é mais elevada na R. A dos Açores (2,06), seguida das regiões Centro e Norte (1,55 e 1,40, respectivamente).

Figura 54: Estabelecimentos escolares contratados, por tipologia e região NUTS II, até final de 2010



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Figura 55: Intensidade dos apoios a escolas do 1º CEB e pré-escolar no escalão dos 5 aos 9 anos, por região NUTS II, até final de 2010



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

3.3 Dinâmicas de implementação das intervenções de base territorial

A programação do QREN contemplou um conjunto de iniciativas de cariz marcadamente territorial que procuravam estimular uma maior participação dos actores locais e regionais na aplicação das políticas num quadro de coerência a nível nacional, sendo o apoio do QREN à concretização de estratégias de desenvolvimento de cariz territorial efectuado de forma integrada. Deste conjunto de iniciativas, destacam-se, pela sua relevância, quer em termos de abrangência territorial e institucional, quer em termos do volume de investimento associado: (i) as contratualizações com associações de municípios – Comunidades Inter-Municipais (CIM) e Área Metropolitana do Porto (AMP) –, assinadas em Dezembro de 2008; (ii) os instrumentos da Política de Cidades POLIS XXI – Parcerias para a Regeneração Urbana (PRU) e RUCI –, cujos primeiros contratos de parceria datam de 2008; e (iii) o Programa de Valorização Económica de Recursos Endógenos (PROVERE), objecto de reconhecimento ministerial em Julho de 2009³⁸.

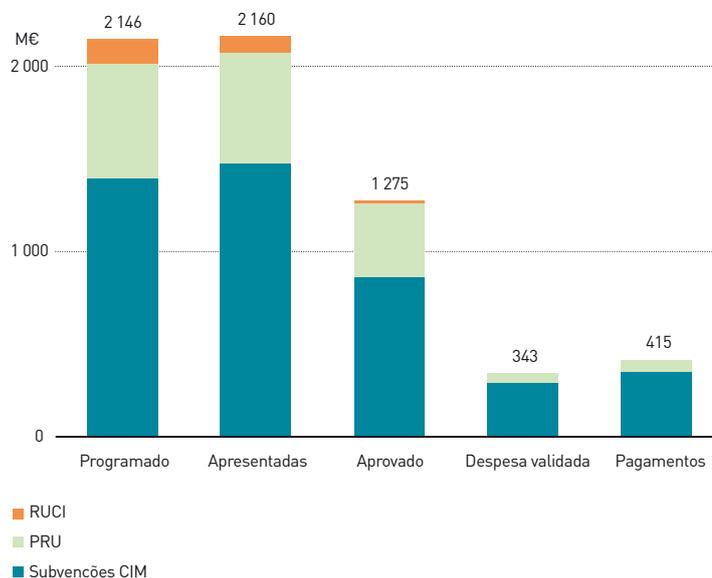
Estas iniciativas têm merecido uma atenção especial no âmbito da monitorização do QREN, sobretudo devido ao seu carácter inovador em termos de política pública, à complexidade acrescida que resulta de se suportarem em processos de cooperação interinstitucional exigentes e, ainda, ao elevado volume de investimento e de fundos comunitários que lhes estão associados. Algumas das principais conclusões desta monitorização específica têm sido apresentadas em edições anteriores deste Relatório, bem como noutros instrumentos de reporte do QREN (e.g. boletins informativos do QREN). Os resultados desta monitorização, para além de terem permitido detectar, em tempo útil, alguns constrangimentos que estiveram na origem de alterações e reorientações aos respectivos enquadramentos político-normativos (e.g. Memorandos entre o Governo e a ANMP sobre investimento municipal ou alterações do enquadramento regulamentar das intervenções de regeneração urbana), permitem concluir que, a meio do ciclo de vida do QREN, os resultados globais destas iniciativas se encontram aquém dos objectivos ambiciosos inicialmente definidos.

Concentrando a análise nos instrumentos que têm associada uma programação financeira – contratualizações com associações de municípios e instrumentos da Política de Cidades –, verifica-se que, no final de 2010, dos mais de 2 mil M€ programados, estavam comprometidos 1,3 mil M€ (taxa de compromisso de 59%, ligeiramente abaixo da taxa de compromisso global do QREN de 65%³⁹), mas estavam executados apenas 343 M€ (taxa de execução de 16%, abaixo da taxa global do QREN nessa data de 23%). O débil desempenho destes instrumentos em matéria de execução, associada à relevância que assumem nos compromissos dos PO regionais do Continente, sobretudo os das regiões do objectivo convergência (Norte, Centro e Alentejo), contribuíram fortemente para que os níveis de execução destes PO, no final de 2010, se encontrassem entre os mais reduzidos do QREN.

38 Embora de menor relevância financeira, existem ainda instrumentos de base territorial na área do apoio social a territórios mais deprimidos, tais como os Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS) e os Contratos Territoriais para o Sucesso Educativo, que são analisados no subcapítulo 4.6. (Promover a inclusão social).

39 Note-se que neste subcapítulo, por questões de coerência de análise, são utilizadas as taxas de compromisso e de execução do final de ano reportadas nos boletins informativos do QREN, ou seja, as presentes nos sistemas de informação a 31 de Dezembro e não as que resultam do fecho de ano. Assim, por exemplo, a taxa de execução do QREN de final de 2010 referenciada neste subcapítulo é de 23,1%, quando no capítulo 2 deste Relatório é de 25,5%.

Figura 56: FEDER envolvido nas contratualizações com CIM/AMP e nas PRU e RUCI, até final de 2010



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Os dois memorandos assinados entre o Governo e a ANMP (o primeiro datado de Março de 2010 e o segundo de Fevereiro de 2011), procuraram colmatar alguns constrangimentos na concretização do investimento municipal co-financiado pelo QREN e, mais particularmente, as dificuldades na implementação das contratualizações com as associações de municípios. Estas dificuldades derivam de uma multiplicidade de factores, indo desde os constrangimentos orçamentais dos municípios, agravados no actual contexto de crise, até aos problemas associados à certificação dos sistemas de gestão e controlo das CIM.

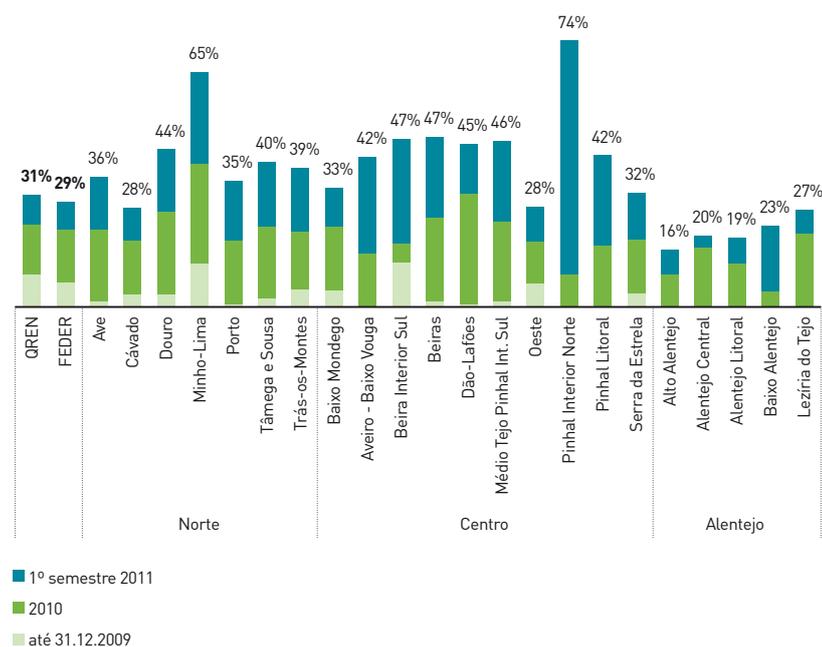
O significativo desfasamento entre os níveis de compromisso e os níveis de execução motivou a criação, no âmbito do segundo memorando, de iniciativas que procuram potenciar os processos de descativação de compromissos que não revelem capacidade de concretização (e.g. operações aprovadas há mais de um mês sem o respectivo contrato de financiamento assinado ou operações contratadas há mais de 6 meses com execução inferior a 10%). O mecanismo específico desenvolvido pelo Observatório do QREN, em articulação com as Autoridades de Gestão, para monitorizar estes processos de descativação nas operações dos PO regionais do Continente promovidas por entidades públicas⁴⁰, indicava que, em Junho de 2011, 833 operações cumpriam os requisitos para ser anuladas/rescindidas, às quais estavam associados 540 M€ de FEDER (16% do FEDER comprometido nestes PO em operações de entidades públicas).

Para além de promoverem o processo de descativação acima descrito, as iniciativas adoptadas nestes memorandos procuraram, no essencial: (i) aumentar os níveis de co-financiamento comunitário e mobilizar o empréstimo-quadro do BEI como forma de acorrer aos problemas orçamentais sentidos pelos municípios; (ii) aumentar substancialmente a flexibilidade de utilização das verbas previstas no âmbito das contratualizações; (iii) promover maior celeridade e simplicidade aos procedimentos de gestão e pagamento; e (iv) reforçar os mecanismos de monitorização desta área.

⁴⁰ Refira-se que, desde finais de 2010, existe um mecanismo similar para os projectos aprovados no âmbito dos sistemas de incentivos às empresas, co-financiados pelo PO FC e pelos PO regionais do Continente.

Estas iniciativas terão contribuído para o aumento dos ritmos de execução dos investimentos municipais integrados nas **contratualizações**. Na globalidade dos 22 contratos, a taxa de execução (considerando a programação inicial 2008-2013) passou de 3% no final de 2009, para 21% no final de 2010 e 37% no final do 1º semestre de 2011. Assim, as CIM/AMP apresentavam, em Junho de 2011, níveis de execução superiores ao QREN (31%) e ao FEDER (29%), com excepção das CIM do Alentejo, bem como da CIM do Cávado, na região Norte, e da CIM do Oeste, na região Centro.

Figura 57: Evolução da taxa de execução nas contratualizações com CIM/AMP, considerando a programação inicial 2008-2013, até Junho de 2011

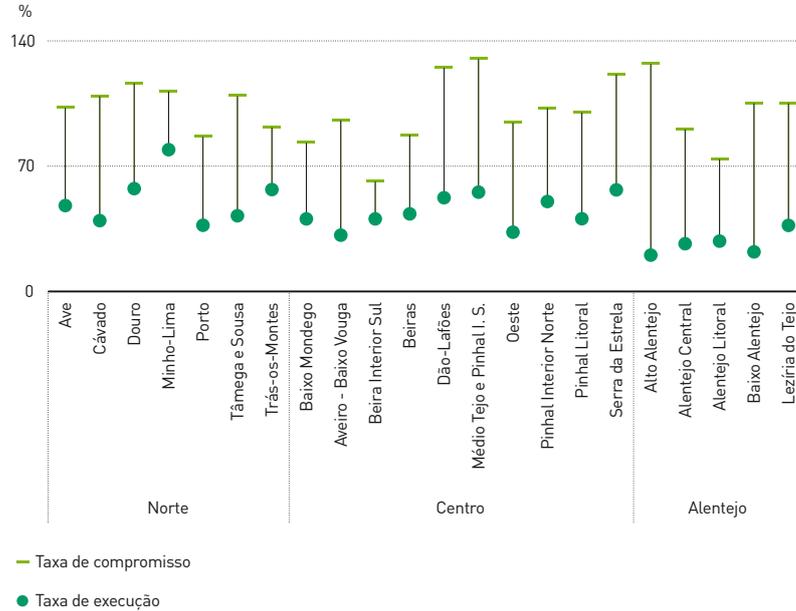


Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Ainda no âmbito do segundo memorando, foi decidida a revisão dos montantes globais das contratualizações, bem como o horizonte temporal das mesmas, também como forma de criar uma bolsa de mérito para a execução municipal, com o objectivo de constituir um importante estímulo à execução do QREN, assegurando disponibilidades financeiras aos beneficiários das CIM/AMP com adequada capacidade de gestão e execução. O valor das novas contratualizações 2008-2011 para cada CIM/AMP foi definido, a título provisório, como o somatório das seguintes componentes: (i) a dotação relativa ao triénio 2008-2010, prevista nos contratos de delegação de competências das Autoridades de Gestão dos PO regionais nas Associações de Municípios; (ii) 25% da dotação relativa ao triénio 2011-2013 prevista nesses contratos; (iii) os reforços de dotação entretanto acordados na vigência dos contratos; (iv) o valor das aprovações relativas às componentes não contratualizadas da rede escolar. Note-se que este valor poderá ser reforçado para acomodar compromissos no âmbito das contratualizações de operações submetidas até Dezembro de 2010 às Autoridades de Gestão (impossíveis de contemplar no processo de anulação de anteriores aprovações).

A análise das taxas de compromisso e de execução por CIM/AMP, tendo por base já o valor revisto das contratualizações, revela uma enorme disparidade entre as diversas associações de municípios, sobretudo em termos de níveis de execução (desde o máximo de 79% no Minho-Lima até ao mínimo de 20% no Alto Alentejo), bem como elevados desfasamentos entre os níveis de compromisso e de execução (um desfasamento médio global de 60 p.p., muito acima do registado no QREN, 41 p.p., e no FEDER, 49 p.p.).

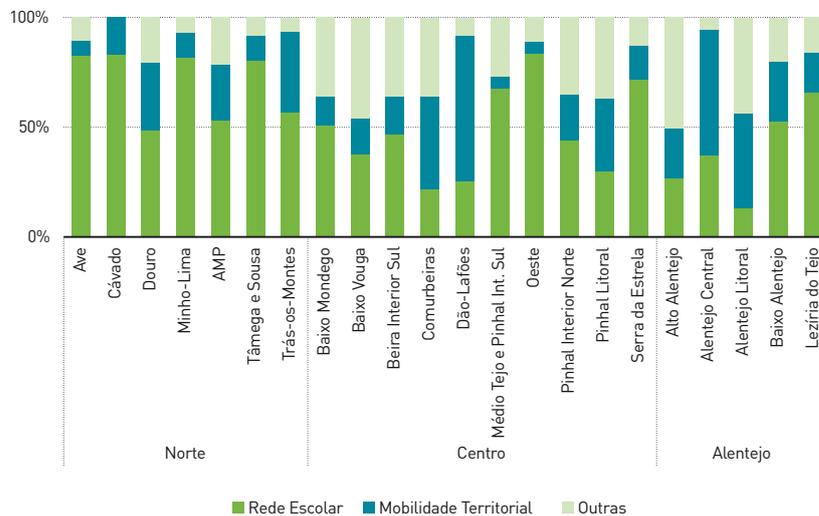
Figura 58: Taxas de compromisso e de execução das contratualizações com CIM/AMP, até de Junho 2011



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Uma análise mais detalhada sobre as tipologias que mais contribuíram para os níveis de execução registados até Junho de 2011, permite concluir que, em todas as CIM/AMP, mais de metade da execução se deve a apenas duas das muitas tipologias contratualizadas: (i) a requalificação da rede escolar do 1º Ciclo do Ensino Básico (CEB) e da educação pré-escolar; e (ii) as intervenções em matéria de mobilidade territorial. Na maioria das CIM/AMP a proporção destas tipologias ultrapassa inclusivamente os 3/4, o que, por um lado, evidencia a prioridade estratégica concedida a estas intervenções, mas, por outro lado, traduz uma implementação de estratégias de desenvolvimento territorial que até ao momento indiciam, no essencial, uma ausência de elementos diferenciadores entre territórios.

Figura 59: Fundo executado nas contratualizações com CIM/AMP por tipologia, até Junho de 2011



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Contudo, se os resultados em matéria de aceleração da execução financeira no âmbito das contratualizações são indubitáveis, como demonstram os resultados acima expressos, também é claro que as iniciativas dos memorandos alteraram profundamente a configuração inicial deste instrumento de política, principalmente nas seguintes vertentes:

- Redução significativa do conjunto de competências delegadas pelas Autoridades de Gestão nas associações de municípios, o que condiciona os resultados deste instrumento em matéria de efectivo contributo para a capacitação institucional de entidades sub-regionais recém-criadas;
- Clara subalternização do papel do Programa Territorial de Desenvolvimento no processo de gestão e execução destas contratualizações, o que anulou o seu potencial de integração das intervenções do QREN na escala de intervenção das CIM e de diferenciação territorial dos processos de desenvolvimento.

O aumento do ritmo de execução dos investimentos municipais integrados nas contratualizações não teve paralelo nos investimentos promovidos pelos municípios no âmbito dos **instrumentos da Política de Cidades POLIS XXI – PRU e RUCI**⁴¹, que envolviam, em Junho de 2011, cerca de 861 M€ de FEDER, no conjunto dos cinco PO regionais do Continente. Assim, mesmo cingindo a análise às PRU – instrumento desta política com maior relevância em termos de FEDER associado (723 M€ vs. 138 M€ das RUCI) e com uma taxa de execução mais elevada em Junho de 2011 (13% vs. 0,4% nas RUCI) –, verifica-se que, apesar dos elevados níveis de compromisso, as taxas de execução são ainda muito baixas, com uma ligeira excepção no PO Algarve.

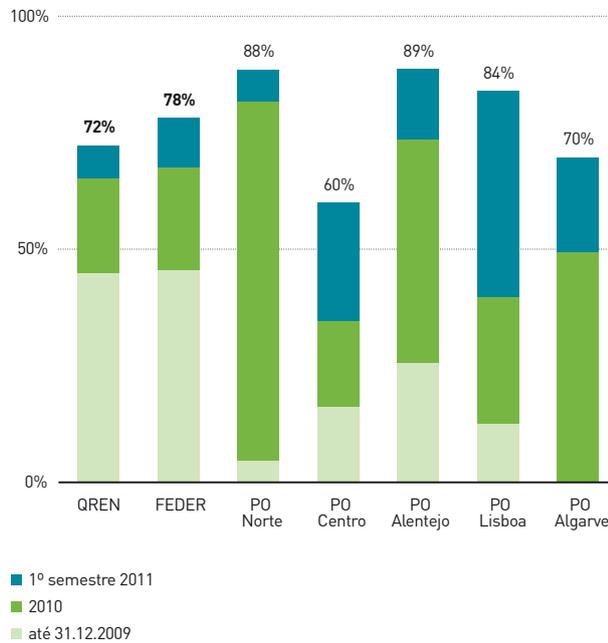
Tendo em conta que a quase totalidade das operações integradas nos programas de acção das PRU é promovida por entidades da esfera municipal (na globalidade das PRU as operações municipais envolvem mais de 3/4 do FEDER comprometido, subindo esta proporção quando se considera o FEDER executado), estes resultados demonstram a dificuldade dos promotores municipais em executar a globalidade das verbas que têm comprometidas, quer directamente em operações aprovadas e contratadas, quer indirectamente em programas de acção das contratualizações e dos instrumentos da Política de Cidades. Esta dificuldade radica, no essencial, numa forte debilidade financeira da maioria dos municípios e suas associações, acentuada, nos últimos anos, pela crise económica e financeira, em resultado de uma quebra efectiva das suas receitas (começando pelas receitas dependentes dos impostos municipais – IMT e IMI e derrama –, mas expandindo-se às receitas que dependem da cobrança de IRS, IRC e IVA) e das condicionantes ao endividamento municipal.

A estes constrangimentos orçamentais dos promotores acrescem as dificuldades processuais na implementação destes instrumentos. Estas dificuldades, apresentadas em detalhe no Relatório do ano anterior, que foram também objecto de uma monitorização mais específica promovida pelo Observatório do QREN em parceria com as Autoridades de Gestão e as entidades públicas com responsabilidades em matéria de política urbana, constituíram um factor determinante na recente alteração do enquadramento regulamentar das intervenções de regeneração urbana⁴².

41 Estes instrumentos traduzem-se num programa integrado de desenvolvimento urbano com os objectivos de requalificação ou revitalização das actividades económicas de comércio e serviços, criação de actividades económicas inovadoras e criativas e realocização de actividades.

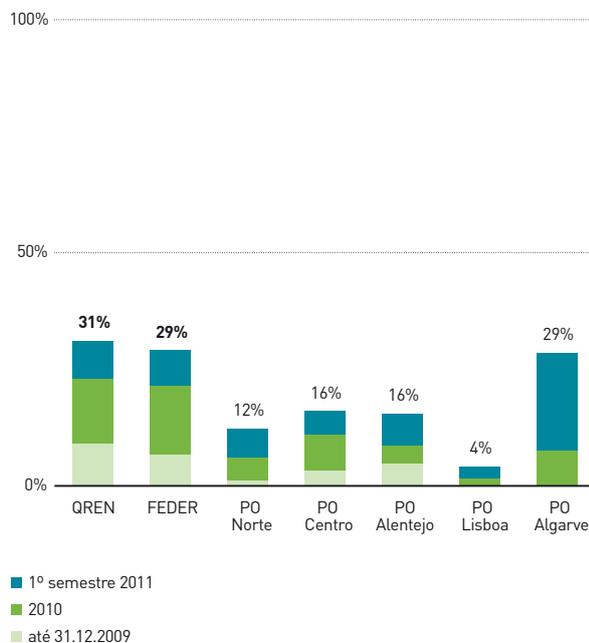
42 No subcapítulo 4.9 (Promover a qualificação das cidades e dos sistemas urbanos) apresenta-se uma análise centrada no contributo das PRU para a requalificação do sistema urbano, através de uma análise da adequação territorial das intervenções aprovadas.

Figura 60: Evolução da taxa de compromisso das PRU, até Junho de 2011



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Figura 61: Evolução da taxa de execução das PRU, até Junho de 2011



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Os 25 **Programas de Valorização Económica de Recursos Endógenos (PROVERE)**, reconhecidos em Junho de 2009 no âmbito das Estratégias de Eficiência Colectiva (EEC), procuram promover a implementação de estratégias integradas de desenvolvimento nos territórios de baixa densidade ancoradas na iniciativa privada. Imediatamente após o seu reconhecimento formal foram abertos

concursos para projectos de dinamização dos PROVERE (projectos de dinamização, coordenação, acompanhamento, monitorização e gestão das parcerias) e para projectos de investimento empresarial inseridos nos Programas de Acção (PA) dos PROVERE. Contudo, a aprovação dos apoios previstos para a dinamização dos PROVERE apenas em meados de 2010⁴³, 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 das outras EEC (PCT e Outros *clusters*).

Não obstante a aprovação, no início de 2010, de cerca de 20 projectos empresariais que envolvem 23 M€ de FEDER, num total de 33 M€ de investimento, apenas no final de 2010 foi possível iniciar verdadeiramente a implementação dos PA com a abertura de concursos para os projectos-âncora públicos. A aprovação destes projectos envolveu, até meados de 2011, cerca de 60 M€ de FEDER.

Paralelamente, foram dinamizados diversos contactos entre as entidades responsáveis pelo acompanhamento dos PROVERE – as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) –, as Autoridades de Gestão dos PO regionais do Continente e as entidades líderes das parcerias, que conduziram a um maior conhecimento da maturidade dos projectos e dos seus prazos de execução, de forma a definir melhor os montantes e calendários dos concursos a abrir pelos diversos PO para os projectos integrados neste instrumento. O acompanhamento das CCDR tem conduzido a processos de revisão e reprogramação de alguns PA. Na sequência das revisões dos PA estão ser lançados, já em 2011, novos concursos para projectos-âncora de natureza pública e para projectos empresariais (âncora ou complementares).

A implementação das iniciativas em análise neste subcapítulo – contratualizações com associações de municípios, PRU, RUCI e PROVERE – aponta, em regra, para resultados globais aquém das expectativas, ao que não é alheio o severo contexto económico, principalmente as fortes restrições orçamentais dos municípios – actores-chave na sua implementação – e a contracção do investimento privado – muito importante no caso dos PROVERE.

Contudo, a existência de alguns casos com resultados interessantes em qualquer das iniciativas, bem como o potencial associado a estes instrumentos de política pública, recomenda que esta experiência seja analisada e avaliada em maior detalhe, de forma a colher ensinamentos para a sua melhoria e reconfiguração num futuro próximo. Neste contexto, para além de estudos e avaliações mais detalhadas que estão projectadas (e.g. avaliação dos PROVERE), os resultados da monitorização estratégica e de estudos já desenvolvidos permitem identificar alguns factores que contribuíram decisivamente para os resultados obtidos até ao momento, nomeadamente⁴⁴:

- Uma subavaliação inicial das assimetrias existentes, entre as diversas entidades com papel determinante na implementação destas iniciativas, em matéria de informação, de capacitação técnica e administrativa, de financiamento e de adequação das delimitações geográficas⁴⁵, bem como uma insuficiente linha de capacitação institucional que permitisse superar as debilidades existentes. A gravidade desta subavaliação foi ampliada pela sobrecarga e simultaneidade, temporal e territorial, dos instrumentos em análise, num contexto em que a grande maioria dos actores estavam envolvidos em todos eles;
- O enviesamento que a forte crise introduziu na condução das políticas públicas centrais e, sobretudo, locais, a favor de iniciativas com produção imediata de resultados, em detrimento

43 Foram comprometidos nestes projectos mais de 8 M€ de FEDER no conjunto dos PROVERE reconhecidos.

44 A incidência e relevância destes factores é distinta nas diversas iniciativas em análise e, mesmo dentro de cada iniciativa, entre as diversas regiões de implementação.

45 Estas assimetrias são características destes processos de governação interinstitucional em termos internacionais e encontram-se bem descritos, por exemplo, em, *Mind the gaps: Managing Mutual Dependence in Relations among Levels of Government* (OCDE, 2009).

deste tipo de iniciativas, que, pelo seu carácter inovador e integrador, tende a produzir resultados que, apesar de sustentáveis, se fazem sentir a médio e longo prazo⁴⁶;

- A dificuldade em mobilizar diferentes fontes de financiamento a favor de um único instrumento de política integrador, factor visível sobretudo na implementação dos PROVERE, onde as principais dificuldades se têm registado ao nível da mobilização de fontes de financiamento externas ao QREN (e.g. Programa de Desenvolvimento Rural - PRODER⁴⁷), para além de algumas dificuldades, sobretudo na fase inicial, na aprovação dos projectos empresariais no âmbito dos sistemas de incentivos do QREN;
- Insuficiente clarificação do papel das diversas agências públicas nacionais e regionais nestes processos e/ou papel pouco pró-activo das mesmas no acompanhamento e dinamização destas iniciativas;
- 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).

Retomando o que se tem afirmado neste Relatório sobre esta temática, estes instrumentos exigentes de cooperação institucional devem ser encarados não como um resultado, mas como um processo de desenvolvimento de redes e visões inovadoras para os territórios envolvidos. Importa, pois, que a avaliação dos resultados constitua um forte impulso para a melhoria destes processos quer ainda no âmbito do QREN, quer no âmbito da preparação do próximo ciclo de programação estrutural, e não para o abandono total das iniciativas e dos seus ambiciosos e exigentes objectivos.

⁴⁶ Esta temática é abordada, por exemplo, em *Making the most of public investment in a tight fiscal environment: multi-level governance lessons from the crisis* (OCDE, 2011).

⁴⁷ Sobretudo no seu eixo 3, cuja gestão está delegada nos Grupos de Acção Local (GAL). Note-se que a mobilização das verbas do PRODER no âmbito da implementação dos PROVERE tem acontecido, sobretudo, quando os próprios GAL integram o consórcio PROVERE.

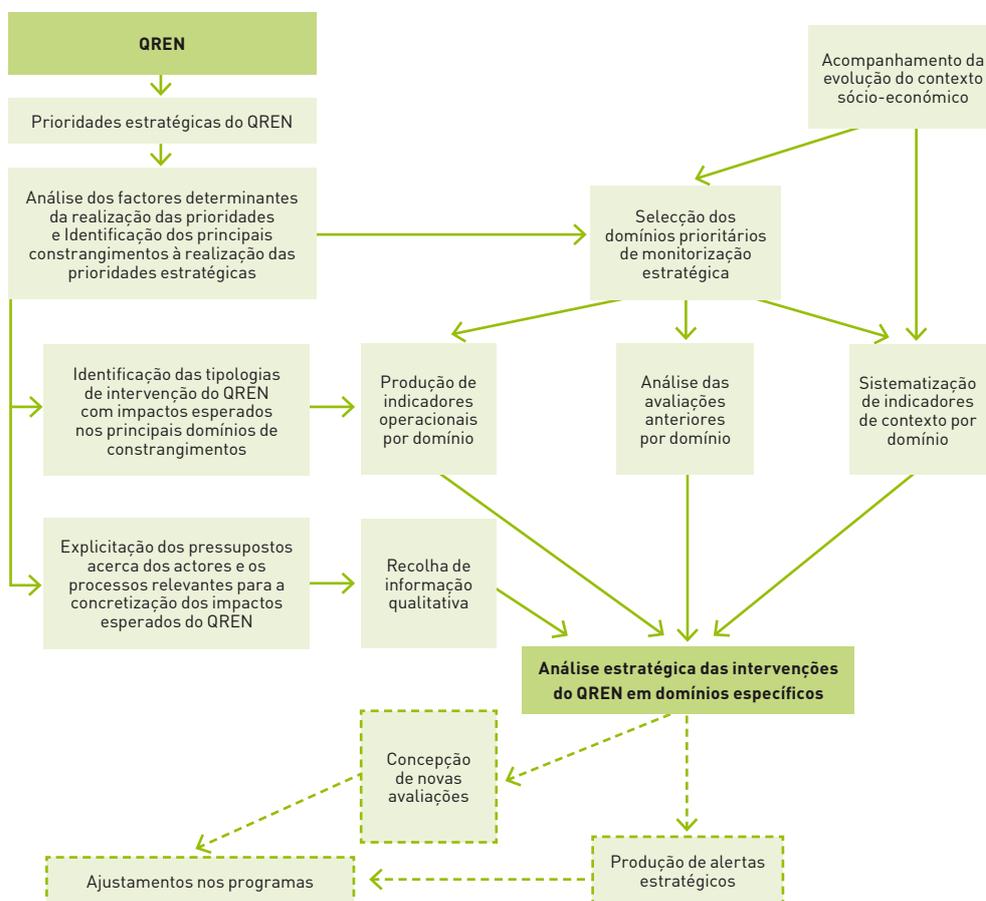


As respostas
do QREN
aos constrangimentos
estruturais
do país

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. O QREN sublinha que *as políticas públicas portuguesas devem (...) 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 no quadro do sistema de monitorização, de avaliações desenvolvidas no âmbito do QREN e de outros estudos relevantes nas diversas áreas em que este intervém, 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. Esta abordagem centra a observação e a reflexão estratégica nos domínios de intervenção do QREN com maior efeito esperado 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 neste capítulo⁴⁸.

Figura 62: Esquema do processo de monitorização estratégica



48 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.

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, bem como os progressos registados face ao relatório anterior, privilegiando domínios que enquadram as tipologias com maior dinâmica de implementação ou com maior maturidade operacional. Por último, teve-se em conta uma preocupação de equilíbrio temático entre as prioridades estratégicas do QREN⁴⁹.

A título de exemplo, alguns domínios de constrangimento identificados como relevantes no âmbito do processo de monitorização estratégica do QREN – como sejam os da modernização administrativa e da igualdade de género – não são objecto de uma análise específica neste capítulo do relatório deste ano. As intervenções do QREN nessas áreas são, contudo, tratadas neste relatório no âmbito do capítulo 2, sendo que no caso da igualdade de género se procura ainda ter uma abordagem transversal a essa matéria, sempre que se justifica face ao domínio de constrangimento em causa.

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: 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 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. 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, procurando identificar as principais potencialidades e riscos que se colocam à sua implementação, à luz dos respectivos objectivos e prioridades estratégicas.

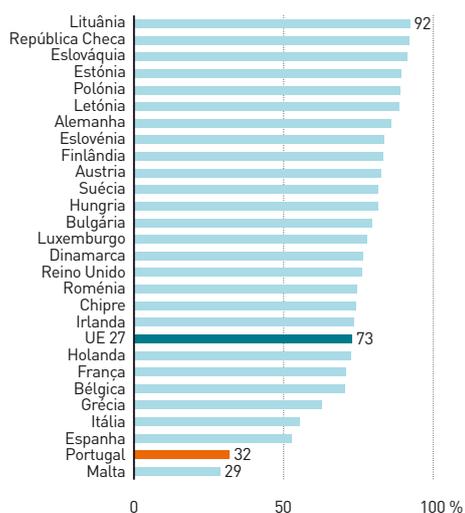
⁴⁹ Deve atender-se ao facto de, em numerosos domínios, o QREN não esgotar o universo das políticas públicas que actuam sobre os constrangimentos identificados. Como, por definição, este relatório apenas abrange as intervenções co-financiadas pelos fundos estruturais e de coesão, será feita referência 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.

4.1 Melhorar a qualificação da população

O baixo nível de qualificações da população adulta e jovem foi considerado, e continua a ser, um constrangimento grave ao desenvolvimento social e económico do país. Portugal tem uma estrutura de qualificações com uma forte predominância das baixas qualificações (mais de metade da população entre os 25 e os 64 não completou o 3º ciclo do ensino básico e menos de 1/3 detém o ensino secundário, ao passo que, em média, na UE quase 3 em cada 4 pessoas adultas concluiu pelo menos o ensino secundário) e contrária ao modelo económico que se tem vindo a consolidar no seio da UE, assente em médias e altas qualificações.

A situação das novas gerações é substancialmente melhor (nomeadamente, no escalão etário entre os 20 e os 24 anos), embora ainda aquém da média europeia. Nos indicadores mencionados as mulheres encontram-se, em regra, numa situação igualmente mais favorável, face aos homens, uma vez que estes apenas na participação da população adulta em actividades de educação e formação surgem com valores mais elevados, no último ano disponível (2010).

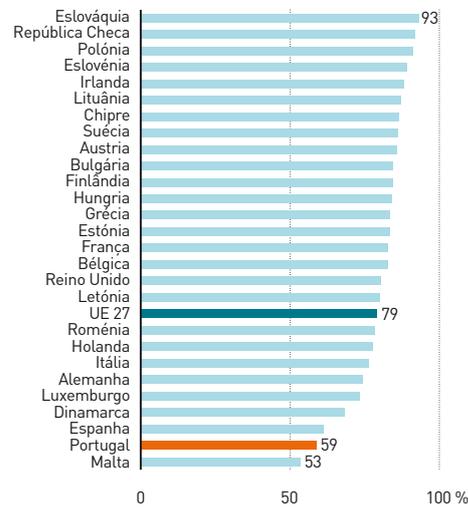
Figura 63: Taxa de escolaridade de nível secundário da população entre os 25 e 64 anos⁵⁰, no contexto europeu, 2010



Fonte: Eurostat

50 Proporção da população entre os 25 e os 64 anos que concluiu, pelo menos, o ensino secundário.

Figura 64: Taxa de escolaridade de nível secundário da população entre os 20 e 24 anos, no contexto europeu, 2010



Fonte: Eurostat

Estão bem identificados os factores que contribuem directamente para esta situação e que se interligam entre si. Por um lado, a generalização tardia da escolarização mais intensa da população portuguesa face à generalidade dos países mais desenvolvidos reflecte-se num atraso histórico neste domínio. Por outro lado, no contexto desses países, a reduzida participação da população adulta em actividades de educação e formação certificada e a persistência de elevados níveis de abandono escolar precoce por parte dos jovens, são dois factores que têm travado uma recuperação mais rápida desse atraso.

De forma a dar resposta a este constrangimento estrutural, o QREN assumiu como objectivos a alcançar os definidos pelas políticas públicas de educação e formação desde meados da última década, nomeadamente aqueles inscritos na Iniciativa Novas Oportunidades, a saber: (i) o aumento do envolvimento da população adulta em actividades de educação e formação, (ii) a redução do abandono escolar, (iii) o aumento de qualificações de nível básico e secundário da população adulta e jovem; e (iv) a melhoria do ajustamento entre oferta e procura de qualificações.

Para a concretização destes objectivos foram aprovados, até final de 2010, cerca de 4,1 mil M€ de investimento dos fundos em formação (incluindo a formação de nível superior), correspondente a 30% do total dos fundos aprovados (FSE+FEDER+FC), excluindo a assistência técnica. O montante referido distribuiu-se da seguinte forma: (i) 36% destinou-se à qualificação inicial de jovens (cursos de dupla certificação); (ii) 43% à qualificação de adultos com dupla certificação (incluindo os processos de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências - RVCC); (iii) 8% à formação de aperfeiçoamento profissional (que inclui projectos de formação dirigida às empresas, a entidades de economia social e à Administração Pública e despesas de formação associadas a projectos de investimento co-financiados pelo FEDER); (iv) 3% à formação no contexto das estratégias de inclusão; e (v) 10% ao ensino superior e formação avançada. Acresce, ainda, um avultado investimento (1,4 mil M€) efectuado em equipamentos escolares.

Considerando individualmente os quatro objectivos atrás enunciados, o contributo do QREN para **aumentar o envolvimento da população adulta em actividades de educação e formação** é muito significativo, sobretudo quando consideramos o nível de qualificação das pessoas abrangidas em

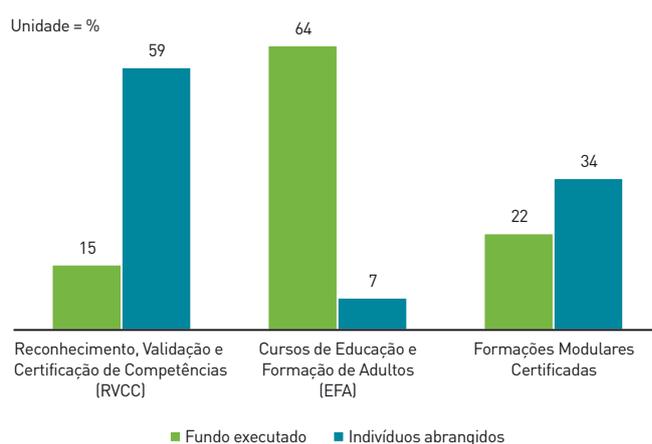
processos de formação. Face aos períodos de programação anteriores, as intervenções apoiadas têm incidido, de forma particularmente intensa, em indivíduos com baixas qualificações de base, contribuindo directamente para uma das preocupações centrais da programação do QREN: o aumento do nível de escolarização da população adulta, numa óptica de dupla certificação, em particular dos indivíduos com níveis de escolaridade inferiores ao ensino secundário.

Em termos globais, até ao final de 2010, o QREN possibilitou cerca de 1,8 milhões de participações de adultos em formação enquadrada no Catálogo Nacional de Qualificações (CNQ) e em processos de RVCC (135 mil frequentaram cursos de Educação e Formação de Adultos (EFA), 634 mil foram abrangidos por Formações Modulares Certificadas (FMC) e cerca de 1 milhão participaram em processos de RVCC⁵¹). O QREN dá, assim, um contributo fundamental para responder a mais de 1 milhão de pessoas que se inscreveram nos Centros Novas Oportunidades (CNO) entre 2006 e 2010, aos 272 mil inscritos em FMC e para permitir abranger 168 mil indivíduos em cursos EFA, a nível nacional⁵².

Relativamente à formação dirigida a empresas e outras entidades empregadoras que não é contemplada no CNQ (não permitindo, por conseguinte, uma certificação escolar ou profissional), o volume de participantes adultos empregados é também muito elevado, chegando quase aos 900 mil, dos quais cerca de 318 mil no âmbito dos programas de formação-acção, 309 mil trabalhadores em acções de Formação para a Inovação e Gestão (FIG) e mais de 270 mil em formações para profissionais ligados à Administração Pública e aos sectores da saúde e da educação.

Estes dados implicam que o número de adultos abrangidos, nos três anos de execução, foi substancialmente superior ao que estava previsto (e.g. no caso dos EFA e da FIG, no PO PH, o número de abrangidos em 2010 mais que duplicou a meta definida), e traduz níveis de aprovação (70,5%, no eixo 2) e de execução (30,0%, no mesmo eixo) muito significativos.

Figura 65: Indivíduos abrangidos e fundo executado na qualificação de dupla certificação de adultos, por tipologia, até final de 2010



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

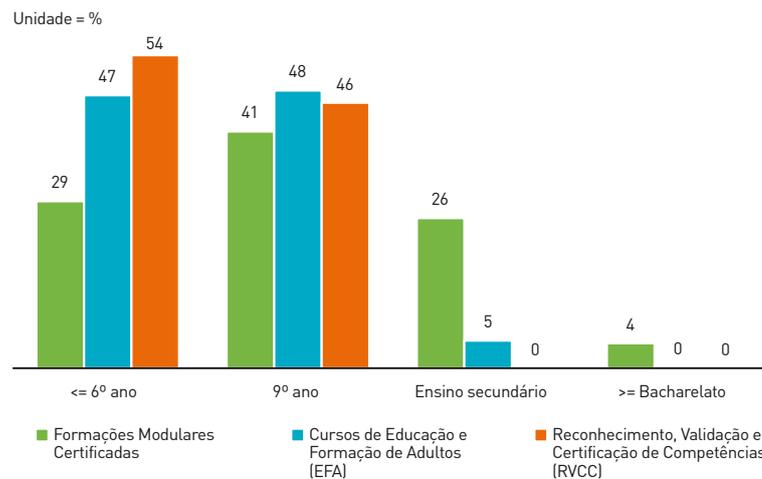
Como foi atrás referido, as intervenções apoiadas incidiram, sobretudo, em indivíduos com baixas qualificações. Com efeito, cerca de metade dos participantes em processos RVCC e em cursos EFA apoiados pelo PO PH tinha apenas concluído o 9º ano quando se inscreveu nas referidas modalidades, e a quase totalidade dos restantes detinha qualificações inferiores. Nas FMC, apesar de a

51 Os cursos EFA e as FMC abrangeram um maior número de participantes do sexo feminino do que masculino, situação que se inverte no caso dos RVCC, ainda que a diferença seja aqui menos expressiva (no caso dos EFA o número de mulheres abrangidas quase duplica o número de homens).

52 Dados provisórios de 31 de Dezembro de 2010, Relatório Dezembro de 2010 da ANQ.

maior parcela de participantes (69%) ter o 9º ano ou menos, um grupo ainda expressivo de pessoas (28%) havia concluído o ensino secundário. Estes dados espelham, naturalmente, os requisitos de acesso em matéria de níveis de escolaridade à entrada que estão associados a cada uma destas modalidades, definidas no âmbito do Sistema Nacional de Qualificações e que visam dar resposta aos baixos níveis de qualificação de base da grande maioria da população adulta residente no país.

Figura 66: Indivíduos abrangidos pelo FSE em acções de formação, por nível de qualificação à entrada, 2010



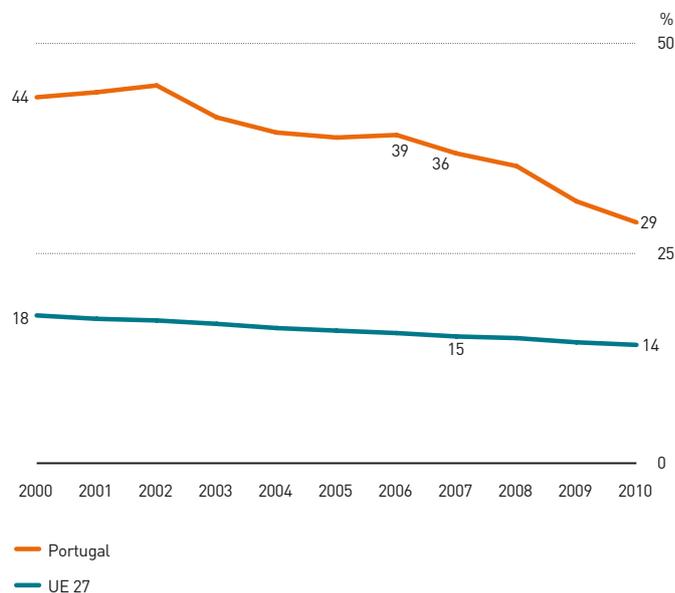
Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Apesar da relevante capacidade de atracção de adultos em actividades de educação e formação, nomeadamente de muitos que se encontravam afastados destas, a meta definida no PNACE para o ano de 2010 (ou seja, 12,5% da população entre os 25 e os 64 anos a participar em acções de formação) ainda está longe de ser alcançada: o valor do indicador foi de 5,8% em 2010. Portugal continua, assim, a apresentar um baixo nível de envolvimento dos adultos em acções de educação e formação ao longo da vida no contexto da UE, em particular face aos Estados-Membros com melhores desempenhos, o que dificulta a recuperação do atraso histórico do país neste domínio.

No que respeita à **redução do abandono escolar**, tem vindo a registar-se uma diminuição acelerada dos níveis de abandono nos anos recentes, sobretudo na segunda metade da década e nos indivíduos do sexo masculino, onde esses níveis são mais elevados. Efectivamente, entre 2007 e 2010 a taxa de abandono escolar precoce diminuiu quase três vezes mais do que entre 2000 e 2007. A evolução deste indicador permite encarar com optimismo a meta definida na proposta de novo PNR para 2015 (15%), tendo em vista Portugal atingir a meta estipulada pela Estratégia Europa 2020 (10%). Convém, no entanto, referir que a manutenção ou mesmo aumento do ritmo desta evolução é um desafio ainda mais exigente, na medida em que os segmentos populacionais de jovens em que persiste o risco de abandono tendem a ser os mais problemáticos.

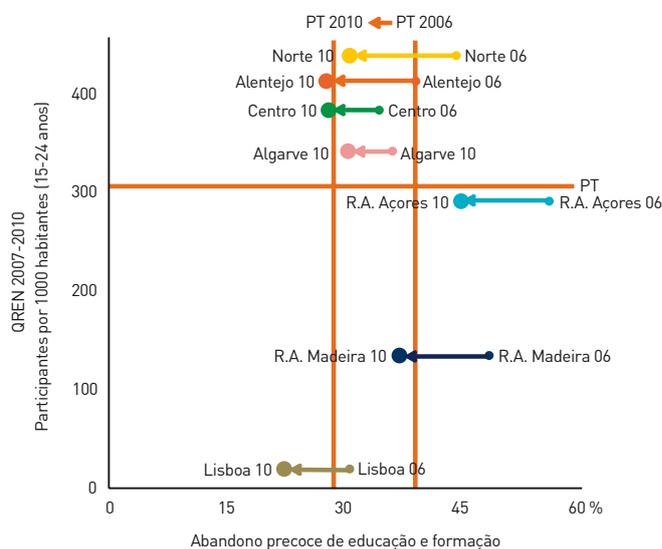
O abandono precoce regista uma redução em todas as regiões, embora menos acentuada nos casos do Algarve e do Centro. Lisboa destaca-se pela positiva, quer pela situação actual quer pela evolução recente e o Norte pela forte redução da sua taxa (de 44,6%, em 2006, para 30,9%, em 2010). As R. A. dos Açores e da Madeira, sendo as regiões com taxas de abandono precoce mais elevadas, apresentam também uma melhoria significativa face a 2006.

Figura 67: Taxa de abandono precoce⁵³, Portugal e UE 27, 2000-2010



Fonte: Eurostat

Figura 68: Taxa de abandono precoce e nº de participantes em acções de formação de dupla certificação⁵⁴, Portugal e região NUTS II, 2006 e 2010



Fonte: INE e Sistema de Monitorização QREN

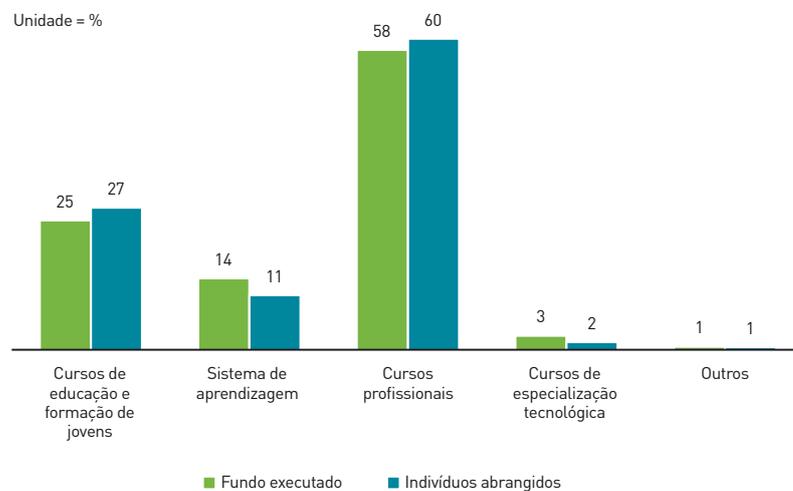
A aposta nas vias profissionalizantes constitui, neste âmbito, um elemento central na estratégia de combate ao abandono escolar. O número de alunos/formandos nestas vias evoluiu de 122 235 em 2006/2007 para 136 268 em 2009/2010, representando cerca de 42% do total de inscritos no ensino secundário (ficando, porém, ainda a baixo da meta de 50% definida para 2010 no quadro da Iniciativa Novas Oportunidades). Até ao final de 2010, o FSE apoiou a formação de 99 mil alunos/

53 [População residente com idade entre 18 e 24 anos, com nível de escolaridade completo até ao 3º ciclo do ensino básico que não recebeu nenhum tipo de educação (formal ou não formal) no período de referência/População residente com idade entre 18 e 24 anos]*100.

54 Note-se que apenas estão aqui considerados os abrangidos cuja participação é co-financiada pelos fundos. Em alguns casos, com destaque para a região Lisboa, tal pode não reflectir devidamente o esforço que está a ser prosseguido em cada região ao nível das medidas de política consideradas.

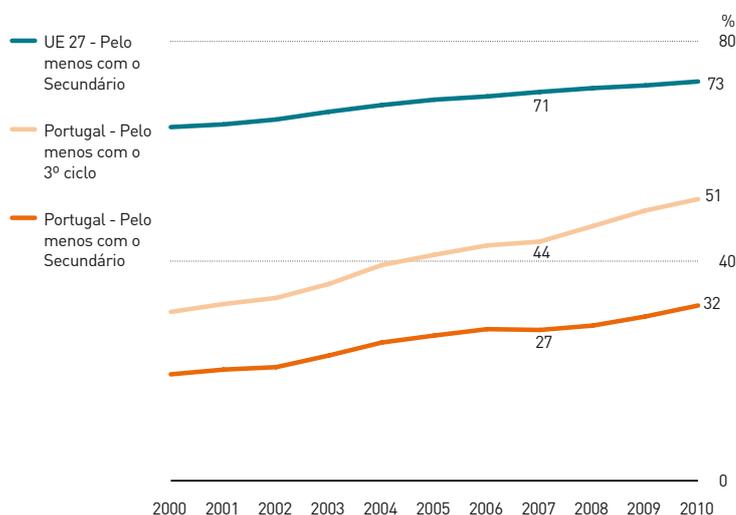
formandos nos Cursos de Educação e Formação de Jovens (CEF), 216 mil em Cursos profissionais e 39 mil em Cursos de aprendizagem. A continuação do esforço público de apoio às vias profissionalizantes, bem como a outras medidas com impacto neste domínio (e.g. o apoio aos Territórios Educativos de Intervenção Prioritária), com a devida monitorização e avaliação dos respectivos resultados, face aos recursos investidos, revela-se por isso crucial para assegurar a continuação da trajectória de redução dos níveis de abandono escolar precoce verificada nos últimos anos, tendo em conta as metas definidas no âmbito da Estratégia Europa 2020.

Figura 69: Indivíduos abrangidos e fundo executado na qualificação inicial, por tipologia de intervenção, até final de 2010

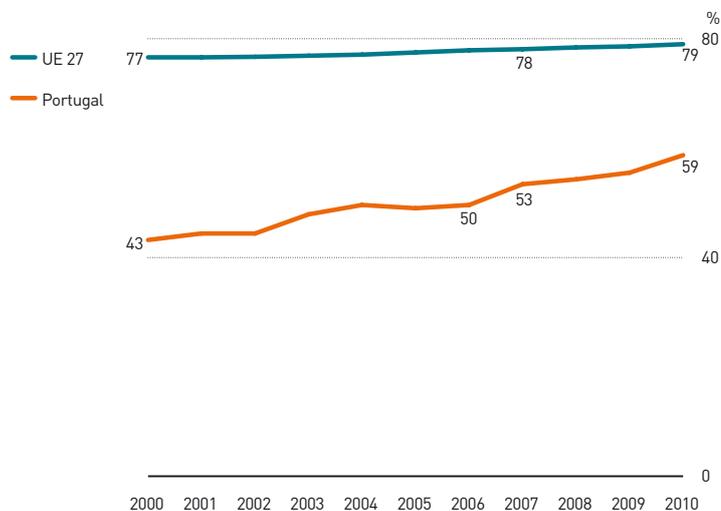


Fonte: Sistema de Monitorização QREN

O investimento avultado efectuado na qualificação de jovens e adultos, centrado na população menos escolarizada, reflecte-se **no ritmo de crescimento dos níveis de escolaridade dessa população**, com a subida considerável das taxas de escolarização de nível secundário e, de forma ainda mais acentuada, nas de 3º ciclo, durante os primeiros anos de execução do QREN. A evolução do nível de qualificações tem sido particularmente visível entre a população jovem, tendo a taxa de escolarização de nível secundário aumentado de 49,6%, em 2006, para 58,7%, em 2010, não deixando também de se verificar progressos assinaláveis na população adulta (25-64 anos). Não obstante, o défice de qualificações de nível básico e secundário da população adulta mantém-se elevado face à média europeia, o que é, em boa medida, explicado pelo facto da situação de partida ser muito desfavorável no contexto da UE 27.

Figura 70: Taxa de escolaridade de nível secundário e do 3º ciclo, da população entre os 25 e 64 anos, Portugal e UE 27, 2000-2010

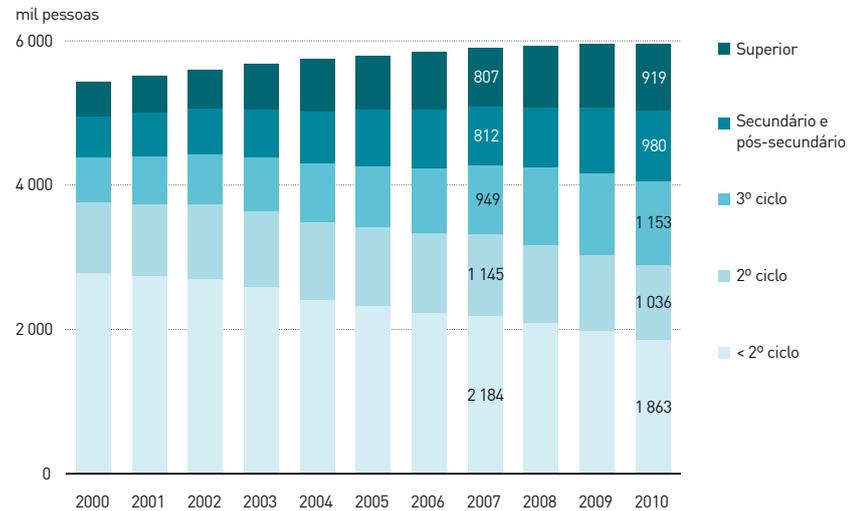
Fonte: Eurostat e INE

Figura 71: Taxa de escolaridade de nível secundário, da população entre os 20 e 24 anos, Portugal e UE 27, 2000-2010

Fonte: Eurostat

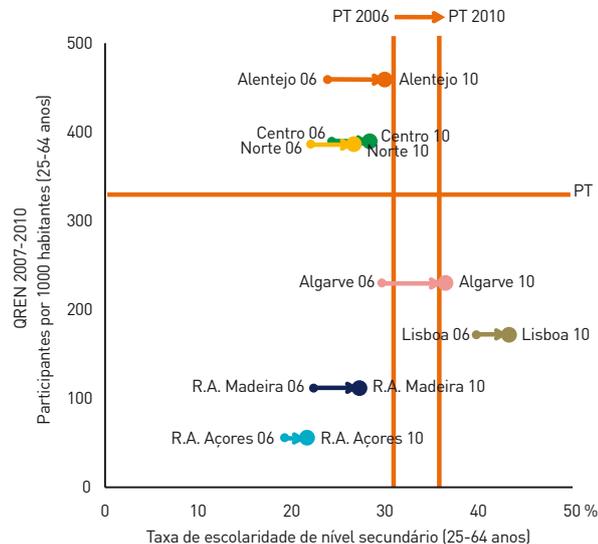
Ao nível regional, Lisboa apresenta as taxas de escolarização mais elevadas, seguida do Algarve, que registou uma evolução considerável entre 2006 e 2010. Por contraste, a R. A. dos Açores apresenta, no mesmo período, a taxa de escolaridade mais reduzida e um diminuto crescimento da mesma. Apesar desta situação, a avaliar pelo nível de intensidade de investimento nesta área, as intervenções do PO Açores-FSE que visam dar resposta a este problema têm assumido uma importância um pouco mais reduzida relativamente às restantes regiões.

Figura 72: População média residente entre os 25 e os 64 anos, por nível de escolaridade mais elevado completo, Portugal, 2000-2010



Fonte: INE

Figura 73: Taxa de escolaridade e nº de adultos abrangidos em formações de dupla certificação e RVCC, Portugal e região NUTS II, 2006 e 2010



Fonte: INE e Sistema de Monitorização QREN

O perfil de qualificações da população portuguesa apresenta, assim, uma natureza marcadamente estrutural. De facto, mesmo assumindo um cenário de manutenção da taxa de crescimento média anual dos níveis de escolarização no período 2007-2010 e de estabilização desses níveis na média da UE 27, seriam necessárias mais de duas décadas e meia para Portugal convergir com essa média. A dimensão de tal desafio é basicamente determinada pelo elevado volume de pessoas com baixos níveis de qualificação e, por esse motivo, pela duração das formações que, em regra, terão de realizar para aumentar esses níveis, o que exige um esforço individual e colectivo significativo, sobretudo por parte da população empregada. Este facto limita o impacto quantita-

tivo no curto prazo das intervenções apoiadas pelo QREN na evolução de indicadores como a taxa de escolarização, em particular ao nível do ensino secundário⁵⁵.

A realidade acima descrita encontra-se espelhada nos indicadores de resultado relativos ao número de diplomados das tipologias RVCC e EFA, cujos valores estão aquém das metas previstas para 2010. Em contrapartida, as metas das restantes modalidades formativas foram amplamente ultrapassadas, com por exemplo as FMC a atingirem as 870 mil certificações dos módulos realizados e as FIG a permitirem a conclusão de acções de formação a 154 mil activos (podendo, em ambos os casos, um adulto ter concluído mais do que uma acção de formação).

Importa assinalar, no entanto, que as FIG não permitem a obtenção de uma certificação escolar ou profissional reconhecida, uma vez que estas formações não se inserem no CNQ. No caso das FMC, por seu lado, embora permitam a obtenção de certificação, os dados disponíveis sugerem que o seu impacto na elevação dos níveis de qualificação da população poderá ficar aquém do inicialmente esperado. De facto, de acordo com o estudo de avaliação sobre esta modalidade formativa⁵⁶, apesar de se ter registado uma significativa frequência de módulos de formação certificados (Unidades de Formação de Curta Duração - UFCD), corre-se o risco dessa frequência estar muitas vezes dissociada da realização de percursos formativos coerentes e conducentes à obtenção de uma certificação escolar e/ou profissional no final dos mesmos, que assegurem por essa via a efectiva elevação dos níveis de qualificação.

Por conseguinte, a aceleração do ritmo de crescimento dos níveis de qualificação, visando uma convergência mais rápida com a média da UE 27, pressupõe, por um lado, a continuação do investimento neste domínio, atendendo a que a recuperação desses níveis exige tempo e, nesse quadro, persistência do esforço público, sem prejuízo de se introduzirem as alterações necessárias para potenciar a eficácia e eficiência desses investimentos. Por outro lado, nesta perspectiva de ajustamento nas políticas e para as quais pode contribuir o QREN, é necessário ponderar formas de se reforçar a obtenção de certificações que se traduzam na elevação dos níveis de qualificação, em particular no âmbito das FMC, procurando garantir de forma mais intensa que a frequência de UFCD se encontra associada a percursos formativos conducentes à elevação desses níveis, designadamente no quadro de processos de RVCC.

Assumindo o aumento do nível de qualificação das pessoas um lugar de destaque na política pública, constitui também objectivo da estratégia definida **melhorar o ajustamento entre a oferta e a procura de qualificações**. Esta questão constitui uma preocupação incontornável e permanente das políticas de formação, cujas respostas, tipicamente, não permitem mais do que o encontro de soluções que potenciem o melhor ajustamento possível entre a oferta e a procura. Essas respostas são, de facto, muito importantes para que os investimentos neste domínio produzam mais e melhores resultados na perspectiva da integração dos activos no mercado de trabalho e da criação de condições mais favoráveis de produtividade e competitividade da economia.

As dificuldades de ajustamento entre a oferta e a procura de qualificações são determinadas por um conjunto diversificado de factores. Desde logo, as mudanças tecnológicas e organizacionais cada vez mais rápidas e imprevisíveis, bem como a evolução da procura nos mercados de produto e as dinâmicas das empresas e dos sectores, implicam que as necessidades de qualificações por

55 De facto, uma parte significativa das acções de formação co-financiadas abrangiu adultos que se candidatavam a níveis de qualificação inferiores ao secundário, atendendo aos seus níveis de escolaridade à entrada, o que contribuiu para que a taxa de escolaridade do 3º ciclo apresente uma evolução positiva mais acentuada.

56 Gabinete Oliveira das Neves (2010), "Estudo de avaliação da operacionalização das tipologias de intervenção 2.3, 8.2.3 e 9.2.3 - Formações Modulares Certificadas do PO PH no âmbito da operacionalização do QREN".

parte dos empregadores não sejam estáveis, dificultando a realização de diagnósticos de necessidades. As transformações contínuas no lado da procura de qualificações pelos empregadores contrastam, por sua vez, com a relativa rigidez da oferta de formações, resultante sobretudo da necessidade de realização de investimentos iniciais em equipamentos e em competências por parte das entidades formadoras e dos formadores. A este desencontro nos tempos de ajustamento entre a procura e a oferta acresce um desalinhamento central entre os incentivos privados e os incentivos públicos no que respeita às formações a privilegiar: por um lado, os empregadores tendem a favorecer investimentos em formações que respondam às suas necessidades muito específicas (formação para o posto de trabalho); por outro lado, a lógica do interesse público aconselha à promoção de formações que respondam não só a necessidades de conjuntos mais alargados de empregadores (formações de banda mais larga), como às necessidades e expectativas dos próprios formandos.

Por outro lado, as formações cujas saídas profissionais apresentam maiores potenciais de empregabilidade registam, por vezes, dificuldades de recrutamento de formandos. Este desajustamento é, em boa medida, explicado pela diversidade de factores que influenciam as opções dos indivíduos (e das suas famílias) no que respeita à formação a frequentar: a percepção social de certas qualificações e profissões, os apoios financeiros concedidos, as competências de base exigidas, a duração dos cursos e a localização das actividades de formação. Acresce que as entidades responsáveis pelo diagnóstico de competências e encaminhamento de adultos para formação (i.e., os CNO) são elas próprias entidades formadoras, o que poderá também condicionar esse encaminhamento dos formandos⁵⁷.

Os aspectos referidos ajudam a explicar que a programação da oferta formativa seja fundamentalmente determinada pelas entidades formadoras, tendendo a prevalecer uma lógica de rentabilização da capacidade instalada e de resposta a uma procura volátil e, em regra, pouco informada dos indivíduos e dos empregadores, que nem sempre se revela a mais ajustada às necessidades de qualificações. Adicionalmente, a oferta em áreas emergentes e/ou envolvendo competências técnicas mais exigentes implica, em regra, investimentos adicionais em recursos humanos e materiais (com resultados por vezes incertos), o que dificulta o envolvimento das entidades formadoras nessas áreas.

Neste contexto, melhorar o ajustamento entre a oferta e as necessidades de qualificações nos diferentes territórios pressupõe reforçar um conjunto de aspectos relacionados com o sistema de formação profissional, como sejam: (i) os instrumentos e mecanismos institucionais de diagnóstico de necessidades de qualificações; (ii) a articulação e formas de parceria entre entidades formadoras, visando evitar redundâncias e promover sinergias; (iii) as formas de envolvimento das entidades empregadoras na definição das ofertas formativas ao nível local e regional; (iv) o reforço dos sistemas de informação e orientação vocacional sobre as ofertas formativas nos diferentes territórios; (v) e os critérios de financiamento das ofertas formativas. Neste contexto, o QREN pode constituir um instrumento ao serviço deste reforço, com natural destaque para a questão dos critérios de financiamento, tendo em conta o elevado nível de compromisso e mesmo de execução já atingidos nesta vertente de intervenção. Para além disso, o QREN pode também ser relevante na criação de estímulos (não necessariamente financeiros) que reforcem, por exemplo, as articulações ou parcerias entre entidades formadoras, ou o envolvimento do tecido empresarial nas acções apoiadas.

⁵⁷ A este propósito, pode ler-se no estudo de avaliação das FMC (Gabinete Oliveira das Neves, 2010): *a informação empírica recolhida ao longo da Avaliação, aponta para o facto de os CNO encaminharem preferencialmente os indivíduos para percursos de longa duração, p.e., para Cursos EFA (...). Esta preferência de encaminhamento é justificada por várias razões que, na maior parte das vezes, se prendem quer com a lógica de funcionamento e de financiamento dos próprios CNO, quer com as preferências da procura, sobretudo quando está em causa o acesso ou a manutenção do apoio financeiro em situação de desemprego.*

Em relação aos mecanismos de diagnóstico de necessidades de qualificações, estes tendem a revelar-se desadequados e/ou insuficientes, mesmo tendo em consideração as dificuldades, anteriormente apontadas, de realização deste tipo de diagnósticos. Em regra, cada entidade formadora realiza o seu próprio levantamento de necessidades de formação, o que conduz muito frequentemente a uma multiplicação de esforços, numa actividade que requer competências específicas⁵⁸. Por seu lado, os mecanismos existentes que visam promover o ajustamento entre a oferta e as necessidades de formação – sejam eles mais formais (e.g. Redes de Educação promovidos pelas Direcções Regionais de Educação e os Conselhos Municipais) ou informais (contactos entre as entidades) – revelam-se, em grande parte dos casos, insuficientes, carecendo de maior aprofundamento. É, assim, desejável a definição de um modelo de programação da oferta formativa que ofereça melhores condições de uma estruturação da oferta coerente com o perfil de população activa e com as estratégias regionais, respondendo melhor às necessidades do sistema produtivo, minimizando as duplicações e evitando lacunas de formação. A título exemplificativo nesta área refira-se a experiência, ainda em desenvolvimento, da CIM do Tâmega e Sousa.

O Pacto Territorial para a Empregabilidade do Tâmega e Sousa

No âmbito da Agenda 2015, elaborada pela CCDR Norte para suportar a programação do QREN na respectiva região, e especificamente, da Agenda Regional para a Empregabilidade, foram propostas agendas sectoriais ou regionais com vista à promoção da empregabilidade. A CIM do Tâmega e Sousa foi um das entidades a iniciar um processo desta natureza, envolvendo um vasto conjunto parceiros - e.g. IEFP, ANQ, Direcção Regional de Educação do Norte (DREN), Câmaras Municipais, Segurança Social, associações empresariais e instituições de ensino. *O Pacto Territorial para a Empregabilidade do Tâmega e Sousa pretende, deste modo, promover o conjunto integrado de acções tendentes à prossecução das seguintes Prioridades Estratégicas:*

- 1 - Promover a empregabilidade nos principais *clusters* regionais consolidados ou emergentes do Tâmega e Sousa, abrangendo, designadamente, as fileiras chave das agro-indústrias (nomeadamente do vinho), do design e da moda (através dos sectores tais como o calçado, o vestuário, o têxtil, o mobiliário e valorização da pedra), comércio, construção civil, do turismo e do património cultural.
- 2 - Reforçar os mecanismos de articulação, de concertação e de comunicação entre diferentes instituições que actuam no Tâmega e Sousa, incentivando a colaboração activa de um alargado leque de actores representativos dos sistemas de educação, de formação, do sector empresarial e dos municípios, no sentido de assegurar intervenções transversais mais estratégicas e coordenadas sobre aquele território, em particular, nos domínios do combate ao insucesso e abandono escolar, da orientação vocacional, da promoção da formação ao longo da vida e do fomento à colaboração Escola-Empresa (in apresentação do Pacto).

Com o Pacto pretende-se actuar, de forma concertada, nas diferentes áreas que influenciam a formação profissional de jovens e adultos, nomeadamente: na identificação de necessidades do tecido empresarial, na programação da oferta formativa através de análises concelhias e supra concelhias, no encaminhamento de adultos e na orientação de jovens (nomeadamente, junto das famílias), na estruturação e rentabilização de espaços de formação (e.g. através da promoção de parcerias entre entidades), na sensibilização dos empresários para a formação profissional, na mobilidade dos formandos, na disponibilidade aos utentes de informação actualizada acerca das modalidades e áreas de formação disponíveis e na elaboração de uma base de informação integrada e actualizada de ofertas formativas e sua divulgação junto dos diferentes agentes (entidades empregadoras, entidades formadoras, etc.).

O sucesso do processo depende, de forma determinante, da capacidade de articular um vasto conjunto de actores, da assunção de responsabilidade política ao mais alto nível, em termos regionais, e da capacidade de influenciar, de forma efectiva, a estruturação da oferta formativa da região. Segundo a representante da CIM para esta temática, esta capacidade de determinar a programação da oferta formativa na região depende se o processo de decisão do co-financiamento considerar a selecção efectuada pelo Pacto.

A definição de uma oferta formativa mais coerente do ponto de vista territorial exige, também, a existência de uma plataforma informativa comum que cubra a generalidade da oferta formativa existente em cada território e que seja acessível tanto para entidades formadoras, como para os potenciais formandos e empregadores, tendo em vista melhorar a programação da formação e o encaminhamento de formandos e empregadores para ofertas existentes. O Sistema de In-

⁵⁸ Importa aqui realçar, em coerência com a discussão realizada anteriormente, a importância de que os mecanismos de diagnóstico sejam suficientemente simples e flexíveis, de forma a responderem atempadamente às contínuas alterações nas necessidades de qualificações.

formação e Gestão da Oferta Formativa (SIGO), gerido pelo GEPE do Ministério da Educação, em estreita articulação com a ANQ, o IEFP e as Direcções Regionais de Educação, constitui um passo muito relevante neste domínio. Contudo, a informação disponível, nomeadamente no quadro da monitorização estratégica do QREN e dos processos de avaliação empreendidos, aponta para uma insuficiente mobilização deste sistema para a programação da oferta por parte das entidades formadoras.

O ajustamento entre oferta e procura de qualificações depende, ainda, da adequação das modalidades de formação ao envolvimento das entidades empregadoras. Ao nível da sua concepção, tanto as FIG com as FMC vieram contribuir para um maior envolvimento das empresas em actividades de educação e formação. Segundo a avaliação das FIG⁵⁹, esta tipologia incentiva a procura individual de formação, gerando práticas mais coerentes de identificação e captação de necessidades de formação no seio das entidades, pretendendo-se, desta forma, reforçar a relevância do investimento a realizar no domínio da formação profissional. Esta modalidade permitiu, ainda, o envolvimento na formação de um número relevante de micro e pequenas empresas (41% do total das que tinham projectos em execução em 2008), sabendo que são estas as que têm mais dificuldade em realizar o projecto sem apoio público. No âmbito das FMC, a flexibilidade na definição das áreas de formação e educação (dentro das grandes áreas aprovadas), facilita uma resposta rápida e à medida das solicitações das empresas, permitindo, por esta via, um maior ajustamento entre procura e oferta de formação⁶⁰. No entanto, se relativamente às FIG, se conhece a apropriação destas pelas empresas, na medida em que só as empresas podem ser entidades promotoras dos projectos, no que se refere às FMC é insuficiente o conhecimento do aproveitamento pelas empresas desta modalidade formativa, não estando, por exemplo, disponível informação sobre o papel dos empregadores na inscrição dos formandos.

Em síntese, as políticas públicas e, em particular, os instrumentos co-financiados pelo FSE, poderão contribuir para um melhor ajustamento entre oferta e procura de qualificações, incentivando modelos institucionais territoriais que facilitem o levantamento de necessidades e a estruturação da oferta formativa de acordo com os diferentes territórios. Tal como é referido no estudo de avaliação das FMC⁶¹, no âmbito dos processos de selecção de candidaturas de ofertas formativas a financiar, poderá ser ponderada a introdução de critérios *referentes à área de formação oferecida, por modo a orientar a formação para profissões com potencial de captação de desempregados ou de absorção de trabalhadores mais qualificados e como forma de compensar o risco de procura individual em áreas saturadas*, ou mesmo limitar o co-financiamento a determinadas áreas de educação e formação.

Por fim, o nível de compromisso e, sobretudo, de execução das várias ofertas formativas apoiadas no âmbito do QREN justifica a realização de estudos de impacto das mesmas. Nesse contexto, revela-se particularmente pertinente a avaliação do impacto das diferentes formações na empregabilidade e nos percursos pessoais e profissionais dos formandos. Esta é uma matéria que deve merecer o maior destaque nas avaliações intercalares dos PO FSE.

59 Geoidéia (2010), "Avaliação da operacionalização da tipologia de intervenção 3.2 – Formação para a inovação e gestão e tipologias análogas para as regiões do Algarve e Lisboa (8.3.2 e 9.3.2) do PO PH no âmbito da operacionalização do QREN".

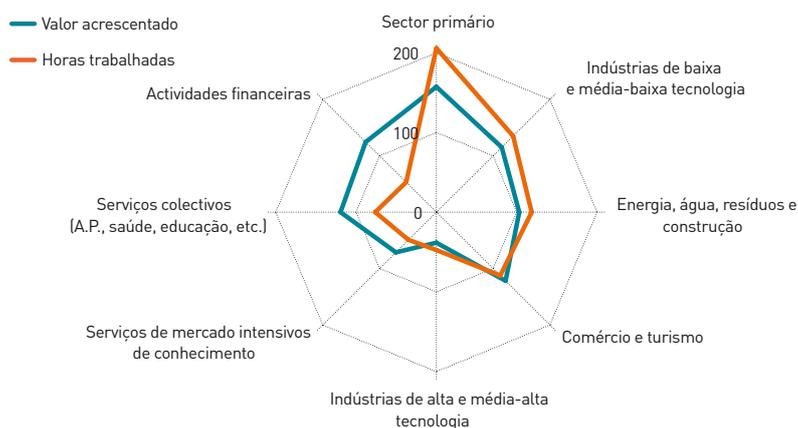
60 Gabinete Oliveira das Neves (2010), "Estudo de avaliação da operacionalização das tipologias de intervenção 2.3, 8.2.3 e 9.2.3 – Formações Modulares Certificadas do PO PH no âmbito da operacionalização do QREN".

61 Idem, p. 129.

4.2 O contributo do QREN para a alteração do perfil de especialização da economia portuguesa

O perfil de especialização constitui um dos factores estruturais penalizadores do crescimento sustentado da economia portuguesa. Quando comparada com a média da UE, a economia portuguesa encontra-se sobreespecializada em sectores de baixo valor acrescentado e baixa intensidade de conhecimento, e subespecializada em actividades mais intensivas em conhecimento, tanto na indústria transformadora como nos serviços. No caso das actividades financeiras e dos serviços colectivos, o seu reduzido peso em termos de recursos humanos (face à média da UE), não tem correspondência na parcela do valor acrescentado gerado nestes sectores (que é superior à média europeia).

Figura 74: Índice de especialização sectorial da economia portuguesa, por valor acrescentado e por nº de horas trabalhadas (UE 25=100), 2006⁶²

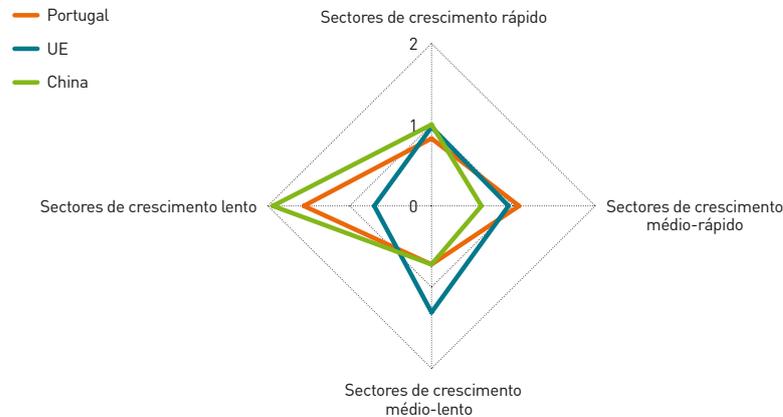


Fonte: EU KLEMS, informação tratada pelo Observatório do QREN

O perfil de especialização identificado constitui um entrave ao crescimento sustentado na medida em que os sectores em que o país se encontra especializado tendem a revelar dinâmicas de crescimento modestas nos mercados internacionais e, simultaneamente, a enfrentar uma pressão concorrencial acrescida por parte de economias emergentes.

⁶² Nota: os dados mais recentes que permitem a presente comparação da distribuição sectorial do valor acrescentado entre Portugal e a UE referem-se a 2006. No entanto, o Eurostat disponibiliza informação comparável sobre a distribuição do emprego até 2009, a qual permite constatar que o perfil de especialização de Portugal face à UE se manteve praticamente inalterado entre 2006 e 2009.

Figura 75: Vantagens comparativas reveladas, por grupos de intensidade de crescimento das exportações mundiais de bens, 2005-2009



Fonte: CE (2011), The Economic Adjustment Programme for Portugal

Vários factores concorrem para explicar o perfil de especialização da economia nacional. A um nível mais estrutural, a baixa qualificação da maioria dos activos favorece as actividades intensivas em mão-de-obra pouco qualificada, condicionando a expansão de actividades mais intensivas em conhecimento, embora também propicie prémios salariais e margens de lucro mais elevadas em actividades baseadas em recursos humanos mais qualificados⁶³. Adicionalmente, as dinâmicas de procura interna pública e privada (associadas, nomeadamente, à redução das taxa de juro reais a partir do início da década de 1990), a apreciação da taxa de câmbio real efectiva (em particular desde a adesão ao euro), o aumento das pressões concorrenciais externas (especialmente na sequência da adesão da China à OMC e do alargamento da UE a Leste), bem como um conjunto de opções ao nível da regulação de mercados de produtos, criaram incentivos para a expansão de actividades produtoras de bens não transaccionáveis, em detrimento de actividades mais expostas à concorrência internacional.

Foi neste contexto que o QREN estabeleceu como prioridade de intervenção, no âmbito da agenda Factores de Competitividade, o apoio a actividades mais intensivas em conhecimento, de maior valor acrescentado e orientadas para os mercados internacionais. A aposta do QREN neste domínio consubstancia-se num conjunto de instrumentos que visam reforçar o investimento naquele tipo de actividades, onde se destacam os SI às empresas, o apoio a entidades e infra-estruturas científicas e tecnológicas, os mecanismos de apoio ao capital de risco, bem como a promoção de Estratégias de Eficiência Colectiva (EEC) e de acções colectivas de natureza empresarial⁶⁴.

A análise da distribuição sectorial do fundo aprovado nos **SI às empresas** sugere que estes **estão a contribuir para uma alteração do perfil de especialização da economia portuguesa**, reforçando o peso das actividades produtoras de bens e serviços transaccionáveis (com destaque para a indústria transformadora) e estimulando actividades que geram um nível significativo de valor acrescentado nacional (ou seja, líquido de conteúdo importado) através das exportações.

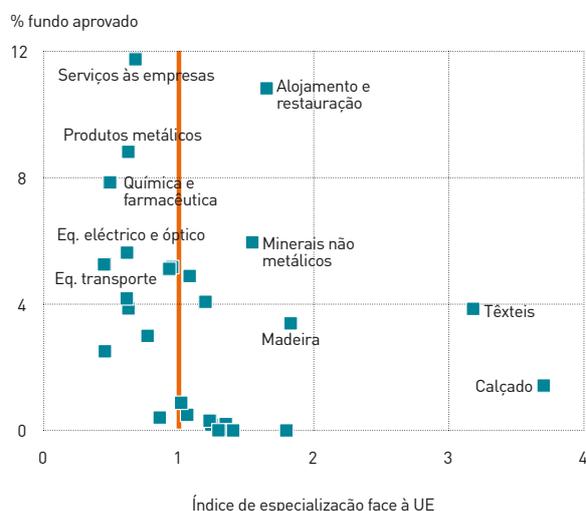
De facto, entre os sectores que absorvem uma parcela mais substancial dos incentivos às empresas do QREN encontram-se actividades que têm um peso relativamente reduzido na economia portuguesa, quando comparado com o peso dos mesmos sectores no conjunto das economias

⁶³ Nesse sentido, as intervenções apoiadas pelo QREN no âmbito da agenda Potencial Humano constituem um elemento indispensável do esforço de transformação estrutural da economia portuguesa.

⁶⁴ No presente ponto do Relatório a análise irá focar-se nos SI às empresas, que representam cerca de 3/4 do fundo aprovado no conjunto de instrumentos referidos. Os restantes instrumentos são objecto de desenvolvimento no subcapítulo 4.4, dedicado ao contributo do QREN para a articulação entre os actores dos sistemas de produção e inovação.

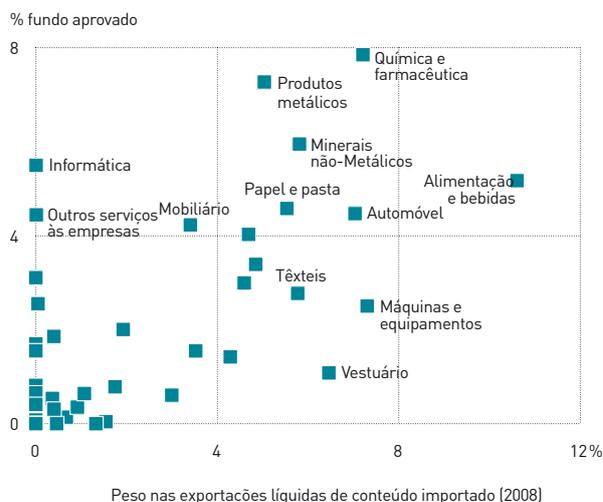
da UE. São disto exemplo os sectores dos Serviços às Empresas, dos Produtos Metálicos ou da Química (incluindo a Farmacêutica). Em contrapartida, os sectores em que Portugal se encontra sobreespecializado tendem a beneficiar de uma parcela mais modesta desse incentivos, sendo aqui excepção as actividades de Alojamento e Restauração (com destaque para o primeiro) e, em menor medida, da produção de Minerais não Metálicos, dos Têxteis e da Madeira e Cortiça. Tendencialmente, **os sectores que mais beneficiam dos SI do QREN são também aqueles que mais contribuem para as exportações líquidas de conteúdo importado** (ou seja, que mais contribuem para o valor acrescentado nacional das exportações), destacando-se aqui de novo sectores como a Química e a Farmacêutica, os Produtos Metálicos e os Minerais não Metálicos.

Figura 76: Peso dos sectores no fundo aprovado nos SI do QREN (30/6/2011) e índice de especialização face à UE (2007)



Fontes: Eurostat e Sistema de Monitorização QREN

Figura 77: Peso dos sectores no fundo aprovado nos SI do QREN (30/6/2011) e exportações líquidas de conteúdo importado (2008)

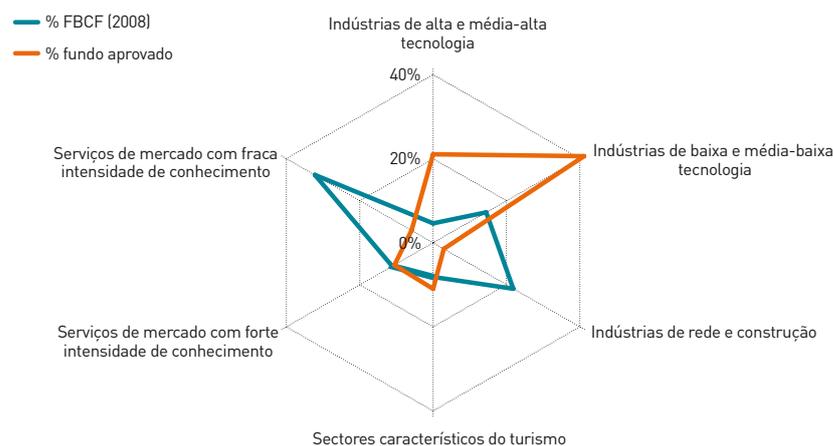


Fontes: GEE (com base em INE) e Sistema de Monitorização QREN

Notas: Os gráficos apresentados utilizam fontes de dados diferentes, o que não possibilita uma comparação directa de todos os sectores (por exemplo, os Serviços às Empresas ou o Material de Transporte). Os dados sobre exportações líquidas de conteúdo importado não incluem os sectores de Alojamento e Restauração, pelo que estes não estão representados no gráfico da direita. O índice de especialização de cada sector é calculado como o rácio [peso sector no VAB português]/[peso do sector no VAB da UE]; um valor deste rácio superior a 1 significa que o país se encontra sobreespecializado no sector em casua face à UE.

Comparando a distribuição sectorial do fundo aprovado com a da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) nacional verifica-se ainda que o peso das indústrias de alta e média-alta tecnologia nos SI (21%) é cerca de quatro vezes superior ao seu peso no investimento (5%) e o peso das indústrias de baixa e média-baixa tecnologia três vezes superior (41% para 14%). As actividades características do turismo e os serviços mercantis mais intensivos em conhecimento absorvem uma proporção de incentivos idêntica ao seu peso na FBCF. Por contraste, os serviços mercantis pouco intensivos em conhecimento, as indústrias de rede (energia, água, resíduos) e a construção apresentam um peso nos SI do QREN entre 5 e 7 vezes inferior ao seu peso na FBCF. Os valores apresentados variam de acordo com as regiões, nomeadamente: as indústrias de baixa e média-baixa tecnologia estão especialmente sobrerrepresentadas nos SI nas regiões Norte e Alentejo; as indústrias de alta e média-alta tecnologia na região Centro; os serviços de mercado mais intensivos em conhecimento nas regiões de Lisboa e, em menor medida, do Algarve.

Figura 78: Peso dos diferentes sectores na FBCF (2008) e no fundo aprovado (30/6/2011) nos SI do QREN



Fontes: INE e Sistema de Monitorização QREN

Em suma, os dados disponíveis permitem concluir que os SI estão, de uma forma geral, a contribuir para a alteração do perfil de especialização sectorial da economia portuguesa, de acordo com as prioridades identificadas na programação do QREN. O peso que os diferentes sectores assumem no fundo aprovado dos SI do QREN decorre, sobretudo, de cinco factores: (i) da delimitação do âmbito sectorial dos incentivos às empresas estabelecida nos regulamentos aplicáveis; (ii) das restrições de âmbito geográfico dos apoios ao investimento no QREN (que implicam montantes mais reduzidos de verbas para as regiões que não são objectivo Convergência, as quais tendem a apresentar diferentes perfis de especialização face às regiões inseridas nesse objectivo); (iii) das dinâmicas de investimento de cada sector; (iv) da delimitação sectorial definida nos Avisos de Abertura de Concurso (AAC); e (v) dos critérios de notação de mérito dos projectos e sua aplicação (os quais poderão beneficiar sectores cujos projectos de investimento típicos se adequam aos parâmetros de avaliação utilizados na selecção das candidaturas).

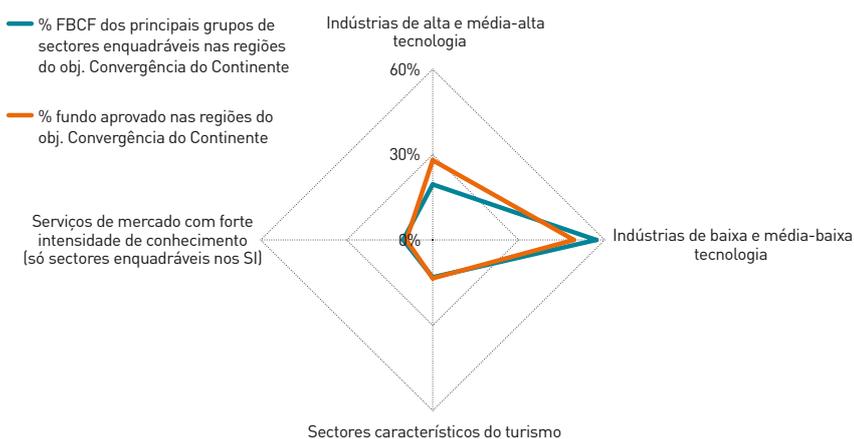
O primeiro factor referido – a delimitação regulamentar dos sectores elegíveis – constitui um elemento fundamental de selectividade dos SI. O enquadramento nacional dos SI⁶⁵ exclui do acesso a estes, salvo casos excepcionais, grande parte dos serviços de mercado com fraca intensidade de conhecimento (nomeadamente, as grandes empresas do comércio, os serviços de transporte

65 Decreto-Lei nº 287/2007, de 17 de Agosto, alterado pelo Decreto-Lei nº 65/2009, de 20 de Março.

ferroviário, as actividades imobiliárias e a generalidade dos serviços pessoais) e uma parte substancial das indústrias de rede (e.g. a distribuição e comercialização de energia). Por sua vez, as actividades de construção estão excluídas do âmbito sectorial do SI Inovação⁶⁶, que constitui a parcela financeiramente mais substancial dos SI. A regulamentação aplicável abrange a generalidade dos serviços de mercado intensivos em conhecimento, excluindo, porém, alguns sectores com um peso relevante na economia portuguesa (e.g. os transportes aéreos e marítimos, as actividades de rádio e televisão, as telecomunicações e as actividades financeiras). Finalmente, no caso da indústria transformadora (independentemente do nível de intensidade tecnológica) e das actividades características do turismo, todos os sectores são considerados dentro do âmbito sectorial dos SI apoiados pelo QREN. Em suma, as diferenças atrás assinaladas entre o peso dos diferentes tipos de sectores na FBCF nacional e no fundo aprovado decorrem, em larga medida, **da restrição regulamentar do acesso de certos sectores a estes incentivos.**

De modo a aferir a importância relativa dos outros tipos de factores atrás assinalados na determinação do perfil sectorial dos incentivos concedidos às empresas, procedeu-se a uma análise, nas regiões do objectivo Convergência do Continente, que apenas inclui os grupos de sectores mais relevantes cujo acesso a estes apoios está previsto nos regulamentos - a saber, indústrias de alta e média-alta tecnologia, indústrias de baixa e média baixa tecnologia, actividades características do turismo e serviços de mercado intensivos em conhecimento, excluindo os sectores que se encontram fora do âmbito sectorial regulamentarmente estabelecido. Neste contexto, conclui-se que **o peso de cada sector no fundo aprovado é também largamente determinado pelas dinâmicas sectoriais de investimento em capital fixo.**

Figura 79: Peso dos grupos de sectores na FBCF (2008) e no fundo aprovado (30/6/2011) nos SI do QREN⁶⁷

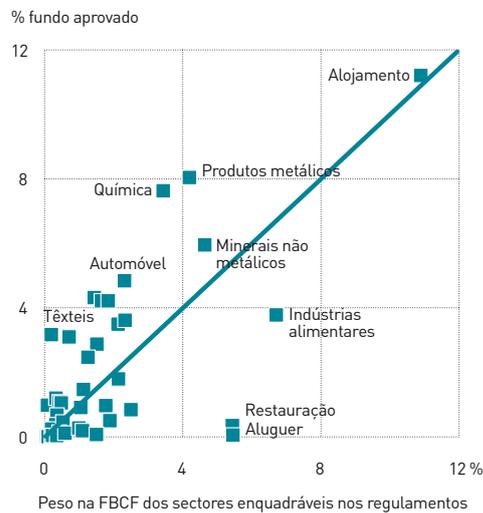


Fontes: INE e Sistema de Monitorização QREN

66 Portaria n.º 1464/2007, de 15 de Novembro, alterada pela Portaria n.º 353-C/2009 de 3 de Abril e pela Portaria n.º 1103/2010 de 25 de Outubro.

67 Considerando apenas os principais sectores enquadráveis em termos regulamentares e as regiões do objectivo Convergência do Continente.

Figura 80: Comparação entre o peso sectores na FBCF (2008) e no fundo aprovado (30/6/2011) nos SI do QREN⁶⁸



Fontes: INE e Sistema de Monitorização QREN

Ainda assim, é possível verificar que alguns sectores assumem um peso superior no fundo aprovado nos SI, face ao que seria de esperar com base nas dinâmicas sectoriais de investimento. Em termos gerais, isto aplica-se aos sectores industriais, especialmente no caso das indústrias de alta e média-alta tecnologia. Mais especificamente, a diferença entre o peso no fundo aprovado e na FBCF é particularmente evidente nos casos da Química, do Equipamento Eléctrico e da fileira Automóvel, mas também em sectores menos intensivos em tecnologia como os Produtos Metálicos, os Têxteis e as Indústrias da Madeira e da Cortiça. Conclui-se, por conseguinte, que estes são **sectores cujo acesso a incentivos do QREN é, em certa medida, favorecido ao nível dos AAC e dos critérios de notação de mérito** dos projectos e sua aplicação. É de notar que os sectores referidos estão entre os que mais contribuem para as exportações líquidas de conteúdo importado e são (com as excepções dos Têxteis e da Madeira e Cortiça) sectores em que Portugal se encontra subespecializado face à média da UE.

Estes dados reforçam a conclusão de que, de uma forma geral, os SI estão a dar um contributo efectivo para a mudança estrutural desejada da economia portuguesa, não apenas através da restrição regulamentar do âmbito sectorial dos apoios, mas também, em menor medida, através da prática de implementação dos SI (via AAC, critérios de notação de mérito e sua aplicação). Não obstante, os elevados níveis de fundo comprometido com projectos de investimento aprovados⁶⁹ têm suscitado a discussão sobre a necessidade de introduzir níveis acrescidos de selectividade nos SI. Em resposta a esta preocupação, em 2010 foram introduzidas alterações nos AAC em duas direcções principais: por um lado, restringindo o acesso aos incentivos a empresas com um limiar mínimo de intensidade das exportações⁷⁰ (procurando-se assim reflectir a prioridade política atribuída à redução do défice da balança comercial, por via da orientação para mercados externos); por outro lado, dando acesso privilegiado a projectos enquadráveis em EEC. Estas opções levantam algumas questões que importa considerar.

⁶⁸ Ver nota anterior.

⁶⁹ A taxa de compromisso dos SI no final do primeiro semestre de 2011 atingia cerca de 120%.

⁷⁰ Entendido como o peso do volume de negócios internacional no volume de negócios total. No caso de novas empresas, apenas se considera a intensidade de exportações no período pós-projecto.

No que respeita à utilização da intensidade das exportações como critério de acesso aos incentivos, os seus efeitos são visíveis, em particular, no caso dos AAC n.ºs 04 a 07 de 2010⁷¹. Por comparação com a globalidade das aprovações realizadas até ao momento nas mesmas tipologias, a aplicação da regra da intensidade das exportações nos referidos AAC conduziu: (i) a uma redução do peso no fundo aprovado dos sectores dos serviços de mercado com fraca intensidade de conhecimento e dos sectores energia, águas, resíduos e construção; (ii) ao aumento do peso das indústrias transformadoras em geral; e (iii) à manutenção do peso dos sectores característicos do turismo e dos serviços de mercado intensivos em conhecimento. Mais especificamente, a redução do peso no fundo aprovado é particularmente sentida em sectores como o Comércio, a Recolha, tratamento e eliminação de resíduos, as Actividades desportivas, de diversão e recreativas e o Alojamento, mas também em indústrias transformadoras como as Indústrias metalúrgicas de base ou a Farmacêutica. Inversamente, a introdução da regra da intensidade das exportações como critério de acesso aos SI veio beneficiar indústrias transformadoras como os Têxteis, a Química (excepto Farmacêutica), as Indústrias alimentares, os Produtos metálicos, as Máquinas e equipamentos, a Fabricação de veículos automóveis e a Fabricação de artigos de borracha e de matérias plásticas.

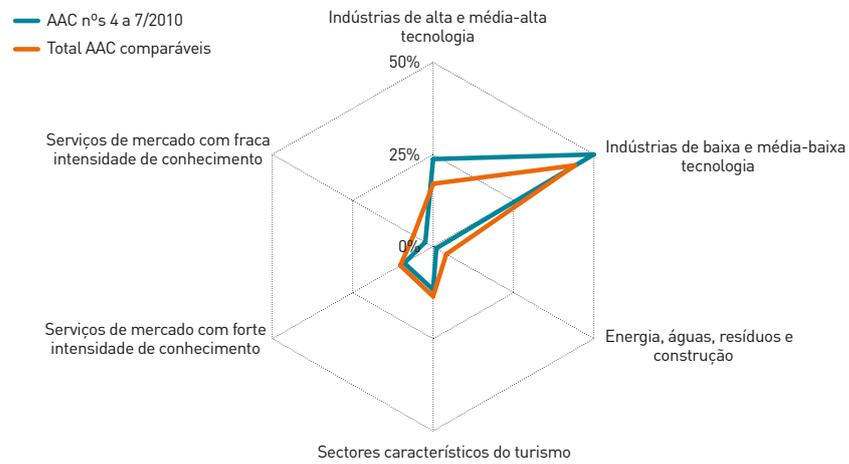
Note-se que a regra da intensidade exportadora como critério de acesso aos SI poderá merecer uma reflexão adicional face aos objectivos desta política pública: se este consiste em promover actividades que contribuam para reduzir o défice externo português, então o critério a utilizar deveria ter em consideração não apenas as exportações, mas também o conteúdo importado das mesmas. De facto, algumas actividades apresentam desvios significativos entre o seu peso nas exportações totais e o seu peso no valor acrescentado nacional dessas mesmas exportações⁷². No entanto, os sectores referidos como sendo os principais beneficiários da introdução daquele critério coincidem largamente com aqueles que mais contribuem para as exportações líquidas de conteúdo importado (referida no início deste subcapítulo). Ou seja, a utilização do indicador de intensidade das exportações não parece estar a desvirtuar as prioridades estabelecidas para os SI.

No que respeita às condições privilegiadas de acesso a incentivos que têm sido concedidas aos projectos enquadráveis em EEC, verifica-se que tal tem vindo a beneficiar fundamentalmente as actividades características do turismo, bem como as indústrias de baixa e média-baixa tecnologia: nestas actividades, a proporção de projectos complementares de EEC aprovados é superior à proporção de projectos aprovados no conjunto dos SI. Assim, estes dados não permitem, por si só, concluir que a opção de privilegiar os projectos inseridos em EEC esteja a contribuir para reforçar o contributo dos SI para alteração do perfil de especialização da economia portuguesa. Nesta perspectiva, importa fazer um balanço sobre a sua adequação enquanto via para introduzir maior selectividade no acesso aos SI do QREN.

71 Estes AAC dizem respeito às tipologias: Inovação Produtiva do SI Inovação; Empreendedorismo Qualificado e Projectos Individuais do SI I&DT; e Projectos Individuais e em Cooperação do SI Qualificação e Internacionalização de PME.

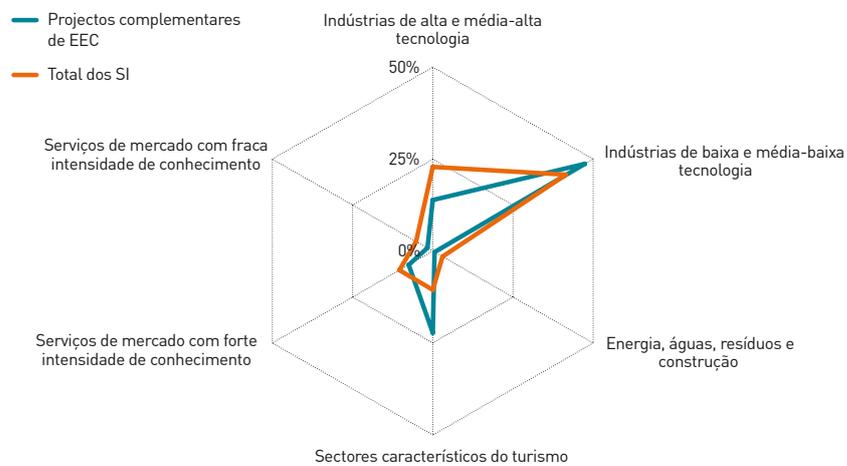
72 São habitualmente os casos dos produtos petrolíferos, da fileira automóvel e dos equipamentos electrónicos.

Figura 81: Distribuição do fundo aprovado nos AAC n.ºs 04 a 07/2010⁷³ e no total dos AAC comparáveis



Fontes: GEE e Sistema de Monitorização QREN

Figura 82: Distribuição do fundo aprovado (30/6/2011) em projectos complementares de EEC e no total dos SI do QREN



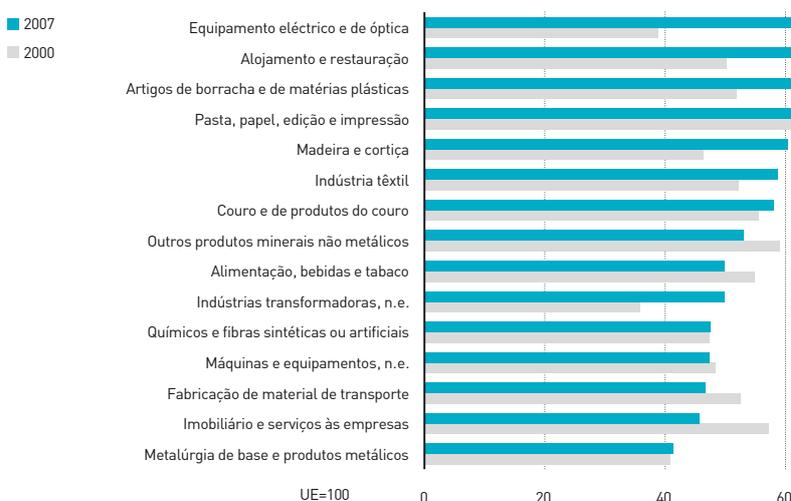
Fontes: Sistema de Monitorização QREN

73 AACs em que foram inseridas restrições de acesso associadas à intensidade exportadora.

4.3 Qualificar as estratégias e os recursos das PME

Para além de uma estrutura produtiva desfavorável, a economia portuguesa revela desempenhos insatisfatórios na generalidade dos sectores de actividade, considerados isoladamente. Embora alguns sectores tenham registado progressos assinaláveis na última década, a produtividade sectorial raramente ultrapassa 3/5 da média da UE.

Figura 83: VAB sectorial, por nº de horas trabalhadas, 2000 e 2007⁷⁴



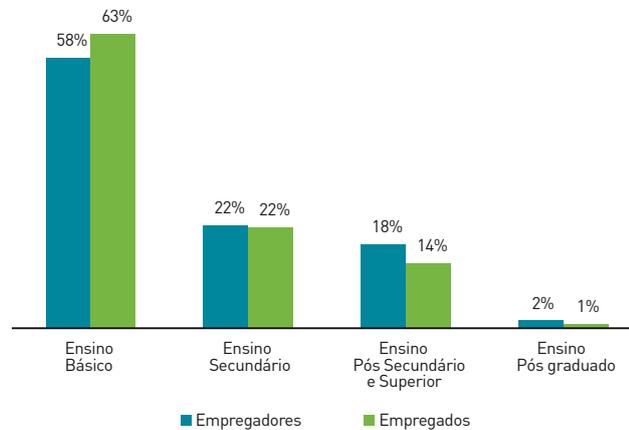
Fonte: Eurostat

Vários factores contribuem para os baixos níveis de produtividade registados. De uma forma geral, o tecido empresarial português é dominado por empresas de pequena dimensão, com fragilidades ao nível da gestão, da estratégia e da qualificação dos activos. Este último aspecto está patente na distribuição do emprego por níveis de habilitações, a qual revela que 58% dos empregadores e 62% dos trabalhadores não possui mais do que habilitações de nível básico. Nesse sentido, as intervenções que visam a qualificação dos adultos⁷⁵ apoiadas pelo QREN, no âmbito da agenda Potencial Humano, constituem um elemento indispensável para a modernização do tecido empresarial.

⁷⁴ O gráfico inclui apenas as principais actividades que se inserem no âmbito sectorial dos SI do QREN. Note-se que os três sectores de actividade portugueses que, em 2007, apresentavam níveis de VAB por hora trabalhada superiores à média da UE [a saber: Actividades financeira; Produção e distribuição de electricidade, gás e água; Fabricação de coque, produtos petrolíferos refinados e combustível nuclear] caem fora daquele âmbito, salvo excepções pontuais.

⁷⁵ Ver subcapítulo 4.1.

Figura 84: Distribuição de empregadores e empregados, por níveis de habilitação, 2009



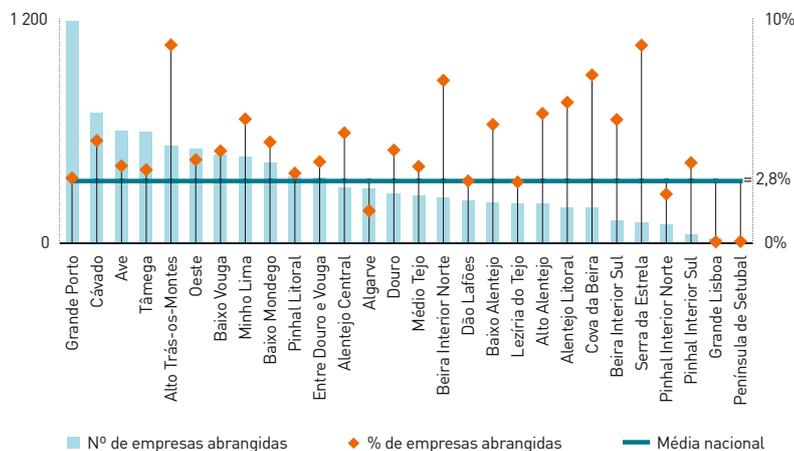
Fonte: Quadros de Pessoal, MTSS

No âmbito dessa agenda, o QREN co-financia também os programas de formação-acção para PME, os quais prevêem uma intervenção de consultoria-formação em empresas até 100 trabalhadores. A formação-acção tem por objectivos desenvolver as práticas de organização e gestão empresarial, aumentando as competências de gestão dos empresários, bem como promover a qualificação dos seus empregados. A intervenção junto das empresas inicia-se com a elaboração de um diagnóstico da organização, conduzindo à definição e implementação de um plano de desenvolvimento, composto por um conjunto de medidas de formação e de consultoria, visando resolver os problemas e alcançar os objectivos definidos no plano de desenvolvimento. A par do défice geral de qualificações de trabalhadores e empregadores, este tipo de programa encontra justificação nas dificuldades de explicitação de necessidades de formação que caracteriza grande parte das empresas portuguesas (nomeadamente, as de menor dimensão). Ainda no contexto desta agenda foi aprovada em 2010 a iniciativa "Formação para Empresários"⁷⁶, a qual visa a melhoria das qualificações dos empresários, através de acções de formação específicas.

Até ao final de 2010 perto de 9 mil empresas haviam sido abrangidas pelos programas de formação-acção do PO PH, com um fundo correspondente próximo de 50 M€. São as regiões do Grande Porto, do Cávado, do Ave e do Tâmega as que concentram um maior número de empresas abrangidas, o que coincide, em larga medida, com a densidade do tecido de empresas com dimensão não superior a 100 trabalhadores. Por outro lado, é nas regiões do interior (em particular, Alto Trás-os-Montes, Serra da Estrela, Cova da Beira e Beira Interior Norte), onde a densidade do tecido empresarial tende a ser reduzida, que a percentagem de empresas abrangidas é maior, chegando a atingir perto de 10% das empresas do escalão de dimensão relevante. Inversamente, no caso das regiões da Grande Lisboa, da Península de Setúbal e, em menor medida, do Algarve e do Pinhal Interior Norte, a percentagem de empresas abrangidas é claramente inferior à média nacional. Nesse sentido, pode afirmar-se que **os programas de formação-acção estarão a dar um contributo positivo para o objectivo da coesão territorial em Portugal.**

76 Portaria nº183/2010, de 29 de Março.

Figura 85: Empresas abrangidas pelos programas de Formação-Ação do PO PH, por subregião NUTS III, até final de 2010



Fonte: Sistema de Monitorização QREN e Quadros de Pessoal – GEPE/MTSS

Os principais destinatários dos programas de formação-acção são microempresas (52%) e pequenas empresas (39%), a actuar tipicamente em sectores pouco intensivos em conhecimento/tecnologia dos serviços (32%) ou da indústria (24%).

Figura 86: Empresas abrangidas pelos programas de Formação-Ação do PO PH, por grupos de sector de actividade, até final de 2010



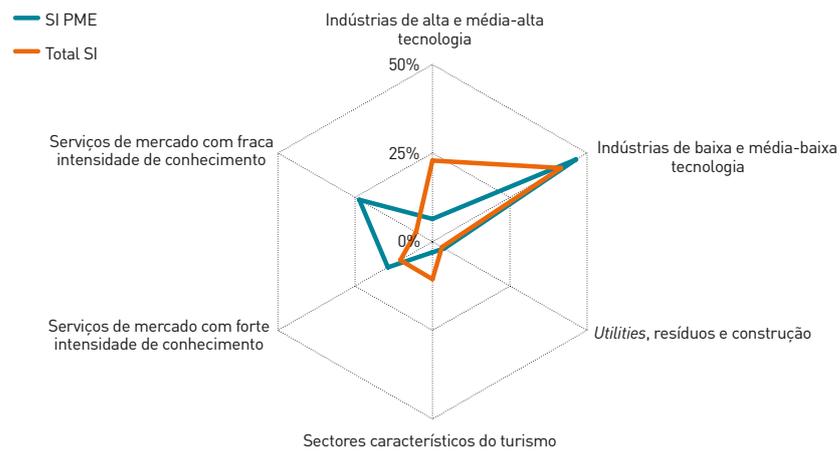
Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Por seu lado, a agenda Factores de Competitividade do QREN inclui entre os seus objectivos estratégicos a modernização do tecido produtivo, por via: (i) da qualificação das estratégias empresariais (e.g. através do investimento em propriedade industrial, *marketing* e *design*); (ii) da qualificação das práticas organizacionais e de gestão (através do investimento em domínios como a qualidade, o ambiente, a diversificação e eficiência energética, a responsabilidade social, a segurança e saúde no trabalho e a igualdade de oportunidades); (iii) da inovação tecnológica (e.g. através do investimento em desenvolvimento e engenharia de produtos, serviços e processos, na aplicação das TIC à organização e gestão e no desenvolvimento de soluções para a economia digital); e (iv), ainda,

da orientação para mercados internacionais. Estas preocupações orientaram a concepção dos instrumentos previstos no QREN para apoio ao desenvolvimento das empresas (em particular, o Sistema de Incentivos à Qualificação e Internacionalização de PME - SI PME), bem como do SIAC.

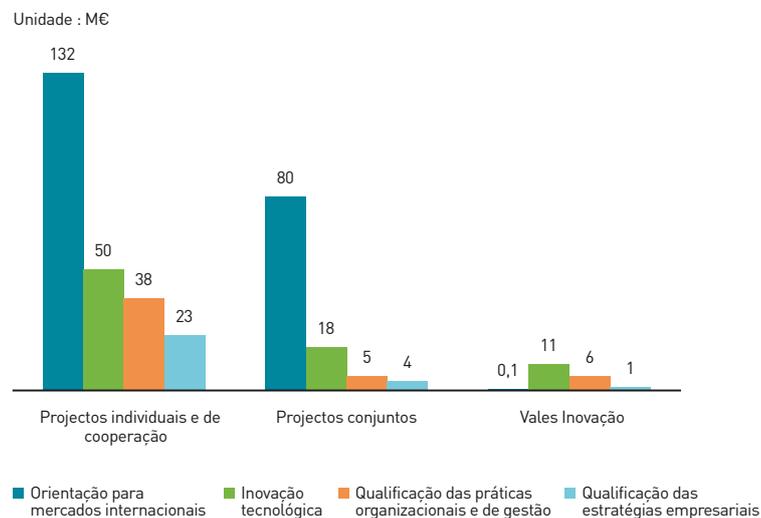
A análise dos dados de implementação do QREN sugere que, quando comparado com o conjunto dos SI, o SI PME privilegia empresas de menores dimensões, a actuar em sectores com intensidades de conhecimento mais reduzidas (principalmente nos serviços, mas também, em menor medida, na indústria transformadora). No que respeita à natureza dos projectos apoiados, verifica-se que cerca de 3/5 do fundo aprovado no SI PME destina-se a projectos relacionados com a orientação das empresas para mercados internacionais, repartindo-se o restante incentivo entre projectos centrados na inovação tecnológica (21%), na qualificação das práticas organizacionais e de gestão (13%) e na qualificação das estratégias empresariais (7%).

Figura 87: Fundo aprovado no SI Qualificação e Internacionalização de PME, por sectores, até Junho de 2011



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

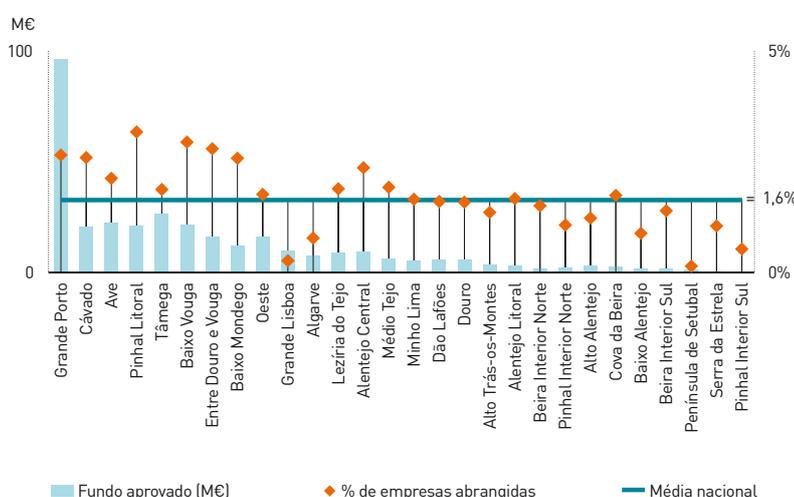
Figura 88: Fundo aprovado no SI Qualificação e Internacionalização de PME, por tipos de projecto, até Junho de 2011



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Também neste caso são as regiões com maior densidade de tecido empresarial (para além do Grande Porto, do Cávado, do Ave e do Tâmega, também o Pinhal Litoral e o Baixo Vouga) as que, tendencialmente, mais beneficiam do SI PME em termos de fundo aprovado⁷⁷. Tal como no caso dos programas de formação-acção, as regiões da Grande Lisboa, do Algarve e da Península de Setúbal apresentam as mais baixas percentagens de empresas abrangidas a nível nacional, ao que não é naturalmente alheio o facto de serem regiões onde o financiamento do QREN é mais limitado devido à sua integração no quadro dos objectivos da Política de Coesão.

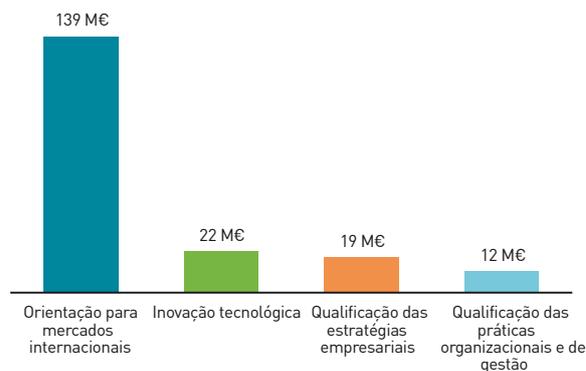
Figura 89: Fundo aprovado e empresas abrangidas no SI Qualificação e Internacionalização de PME, por subregião NUTS III, até Junho de 2011



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Finalmente, a análise da distribuição do fundo aprovado no âmbito do SIAC revela que este instrumento de política tem estado, também ele, fundamentalmente orientado para o apoio a projectos relacionados com a orientação das empresas para mercados internacionais (72%), sendo o peso dos restantes tipos de projectos relativamente diminuto: inovação tecnológica – 12%; qualificação das estratégias empresariais (neste caso, centrando-se no empreendedorismo e na cooperação) – 10%; e qualificação das práticas organizacionais e de gestão – 6%.

Figura 90: Fundo aprovado no âmbito do SIAC, até final de 2010



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

⁷⁷ Note-se que não são aqui considerados os projectos com incidência multi-regional, os quais correspondem a cerca de 1/5 do fundo aprovado no SI PME. Estes projectos são tipicamente conduzidos por associações empresariais, representativas de diferentes sectores em várias regiões do país. Em larga medida, a incidência regional dos projectos conjuntos tende a reflectir a distribuição do tecido empresarial no território nacional.

Fazendo o balanço sintético das intervenções apoiadas pelo QREN que visam promover a qualificação das estratégias e dos recursos das PME, há alguns aspectos que importa realçar.

Em primeiro lugar, os incentivos aprovados estão fortemente direccionados para a internacionalização das empresas, onde se destacam os projectos de participação em feiras de negócios e de divulgação da imagem dos produtos nacionais no exterior. Embora estes sejam aspectos essenciais na perspectiva da promoção da orientação exportadora da economia portuguesa, **importa não descurar a dimensão de capacitação das empresas, seja na perspectiva da internacionalização, seja noutras dimensões fundamentais para uma competitividade sustentável** (qualificação de estratégias, recursos humanos e práticas de gestão e organização, inovação tecnológica, etc.).

Em segundo lugar, constata-se que o número de empresas abrangidas é relativamente modesto. Embora não seja possível proceder a uma estimativa rigorosa, a proporção de empresas abrangidas pelo conjunto dos instrumentos de política pública relevantes não deverá ir além dos 5% (mesmo excluindo os sectores de actividade que caem fora do âmbito sectorial dos SI apoiados pelo QREN)⁷⁸. Importa notar, no entanto, que alguns dos instrumentos de política atrás referidos têm necessariamente uma escala de intervenção limitada – é o caso, nomeadamente, dos programas de formação-acção, dada a exigência em termos de recursos para a sua implementação qualificada. Tal significa que tais instrumentos devem ser objecto de monitorização e avaliação integradas e rigorosas.

A este respeito, importa notar que, até ao presente, **a coordenação entre os diferentes instrumentos de intervenção tem sido limitada**, o que poderá condicionar a eficácia das políticas de qualificação de estratégias e recursos das PME. De acordo com os dados disponíveis, apenas 9% das empresas envolvidas em programas de formação-acção têm projectos aprovados no SI PME (o que, possivelmente se explica, pela maior abrangência sectorial daqueles programas face aos SI), enquanto 25% das empresas com projectos aprovados no SI PME participaram em programas de formação-acção. Importa proceder a um balanço da complementaridade entre intervenções, aferindo em que medida os diferentes instrumentos de política estão a convergir no sentido das prioridades estabelecidas. No contexto de uma abordagem integrada das diferentes intervenções aqui discutidas, importa também considerar a possibilidade de privilegiar o acesso a certos tipos de apoios por parte de empresas que tenham já adquirido as competências e recursos considerados relevantes para o sucesso dos investimentos subsequentes.

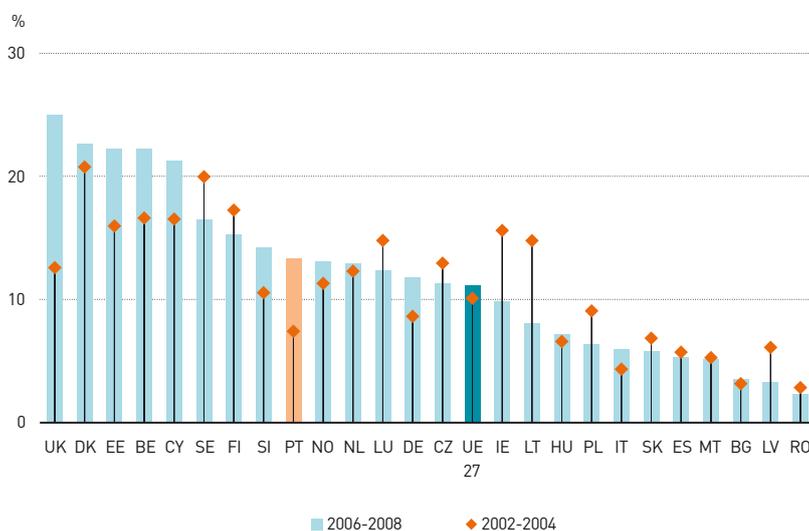
⁷⁸ Para efeitos de comparação, note-se que, segundo o INE, cerca de 10% da PME estão envolvidas em actividades de exportação; e que, segundo o Instituto Português de Acreditação, apenas cerca de 1% das empresas nacionais têm os seus sistemas de gestão certificados.

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 muitas vezes um factor essencial para a competitividade das empresas e dos territórios em que se inserem. As estratégias conjuntas permitem aos actores envolvidos beneficiar de um conjunto de vantagens ou oportunidades, em termos de obtenção de escala e ganhos de eficiência, mobilização de conhecimento e competências, e partilha de riscos. Apesar destas vantagens, a cooperação entre actores encerra alguns riscos ou constrangimentos (e.g. interesses divergentes, ausência de relações de confiança mútua entre os parceiros, dificuldades de definição clara dos direitos e obrigações, etc.), que podem constituir obstáculos difíceis de ultrapassar e que justificam a pertinência da intervenção pública no estímulo à cooperação.

De acordo com os dados dos Inquéritos Comunitários à Inovação, a proporção de empresas inovadoras portuguesas que se envolvem em alguma forma de cooperação com outras entidades encontra-se ligeiramente acima da média da UE, com tendência para aumentar nos anos mais recentes. Ainda assim, o valor deste indicador para Portugal é modesto quando comparado com países como o Reino Unido ou a Dinamarca.

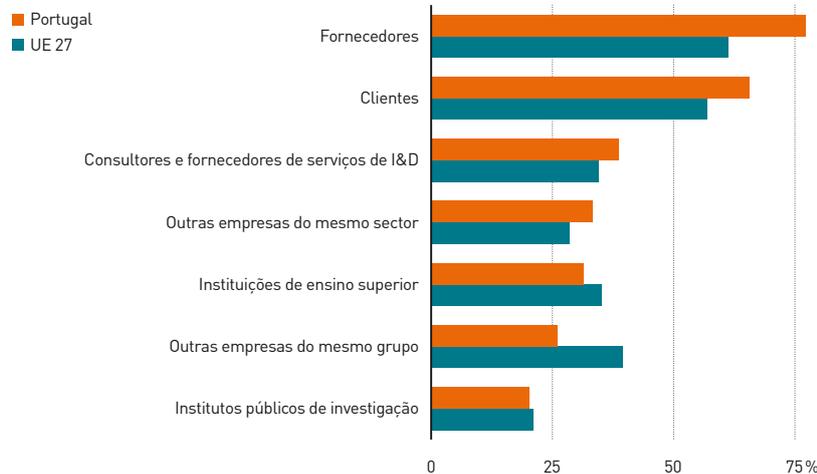
Figura 91: Proporção de empresas com actividades de cooperação no total de empresas inovadoras, 2002-2004 e 2006-2008



Fonte: Eurostat

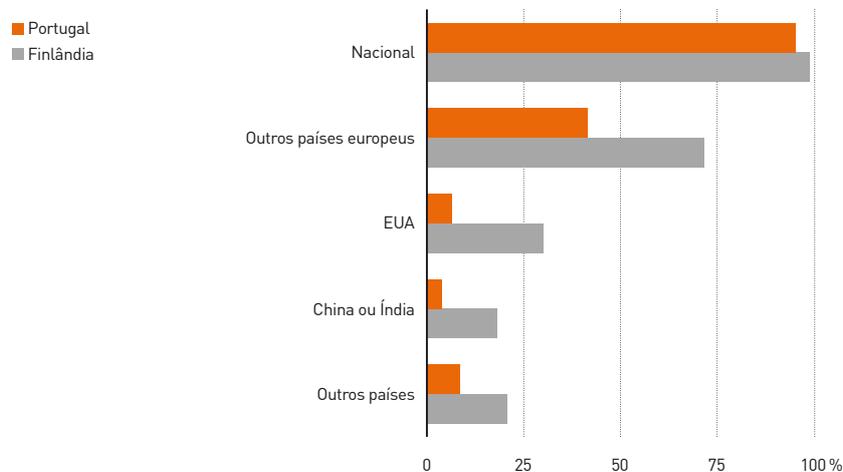
Por outro lado, a informação disponível sugere que as articulações das empresas com entidades externas estão essencialmente associadas a relações com fornecedores, cliente e consultores, e não tanto com entidades do Sistema Científico e Tecnológico Nacional – SCTN (universidades e outras instituições do ensino superior, centros de investigação e laboratórios públicos, etc.). Além disso, verifica-se que as actividades de cooperação das empresas inovadoras portuguesas estão concentradas em interações com parceiros localizados no país. Comparado com o padrão observado para as empresas da Finlândia – um país cuja intensidade de actividades de cooperação é próximo da portuguesa – o envolvimento das empresas inovadoras nacionais com entidades localizadas noutros países europeus e, em particular, fora da Europa revela-se muito modesto.

Figura 92: Peso dos diferentes tipos de cooperação entre as empresas inovadoras com actividades de cooperação, 2006-2008



Fonte: Eurostat

Figura 93: Peso dos diferentes âmbitos geográficos de cooperação entre as empresas inovadoras com actividades de cooperação, 2006-2008



Fonte: Eurostat

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 da interacções entre empresas e entidades do SCTN. Estes objectivos são prosseguidos no âmbito do QREN através de diferentes instrumentos, a saber:

- O reconhecimento formal de **Clusters** (incluindo Pólos de Competitividade e Tecnologia – PCT – e Outros *Clusters*), com base em candidaturas no âmbito das EEC⁷⁹, o qual permite o acesso a instrumentos de apoio específicos (nomeadamente, incentivos a actividades de dinamização

⁷⁹ Para além da tipologia «Clusters», as EEC engloba também a tipologia «Estratégias de Valorização Económica de Base Territorial» (como o nome indica, tratam-se de estratégias vocacionadas para a valorização de recursos endógenos de territórios específicos e para o desenvolvimento urbano). A tipologia «Clusters» subdivide-se em duas sub-tipologias: os «Pólos de Competitividade e Tecnologia» [apoia a 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 os «Outros clusters» (orientada para a criação e desenvolvimento de parcerias de vocação essencialmente nacional entre empresas ou grupo de empresas com estabelecimentos de ensino e formação, entidades do SCT, entidades do sistema financeiro, autarquias, associações de municípios ou outros agentes relevantes).

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) para projectos reconhecidos como enquadrados nas prioridades de uma EEC;

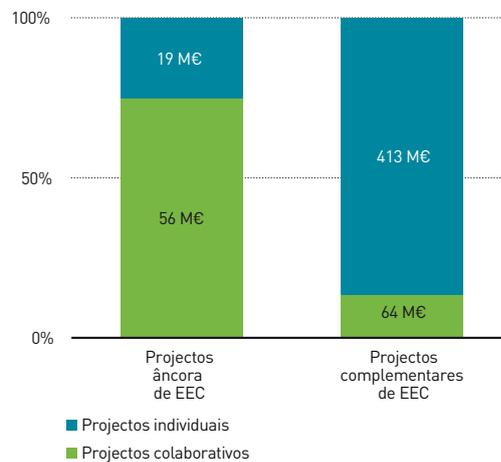
- O **SIAC**, instrumento de apoio indirecto às empresas materializado em intervenções que envolvem entidades públicas e privadas em torno de bens tendencialmente públicos, visando a promoção de factores de competitividade de finalidade colectiva (que podem ser ou não enquadradas por EEC);
- O **apoio a modalidades de investimento que pressupõem a cooperação entre actores**, no âmbito dos SI, nomeadamente: projectos em co-promoção do SI I&DT, realizados em parceria entre empresas ou entre estas e entidades do SCT; projectos de investimento no âmbito do SI PME, apresentados por PME ou consórcios liderados por PME, que proponham desenvolver acções de cooperação inter-empresarial; projectos conjuntos também no quadro do SI PME promovidos por entidades públicas, associações empresariais ou entidades do SCTN direccionados para a intervenção em PME. É ainda de realçar, neste contexto, a valorização atribuída à cooperação, designadamente através de majorações à taxa base de incentivo no Sistema de Incentivos à Investigação e Desenvolvimento Tecnológico (SI I&DT) e que, adicionalmente, a inserção em redes e programas europeus e internacionais de I&DT é valorizada na análise de mérito dos projectos em diversos concursos deste SI;
- O 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 SCT qualificadas para o efeito, através da atribuição de um crédito junto destes organismos.

No que respeita às EEC-*Clusters*, os projectos-âncora constituem o contributo mais visível para o reforço da articulação entre entidades dos sistemas de inovação e produção associadas a cada EEC. Sendo um elemento obrigatório dos Programas de Acção das EEC – os quais constituíram a base para o seu reconhecimento formal – os projectos-âncora correspondem a iniciativas de natureza colaborativa⁸⁰ envolvendo os principais actores e visam contribuir para a consolidação das suas relações, através da partilha de activos comuns, nomeadamente infraestruturas e projectos de desenvolvimento e de transferência de tecnologia⁸¹. Já no que toca aos projectos complementares que têm sido aprovados nos diferentes concursos dos SI como sendo enquadráveis em EEC (beneficiando por isso de majorações, concursos exclusivos ou dotações específicas em concursos de âmbito geral), o peso dos projectos de natureza colaborativa neste universo não se afasta de forma significativa do peso das colaborações no conjunto dos projectos aprovados que não são formalmente enquadrados em nenhuma EEC.

80 Co-financiadas no âmbito de tipologias de natureza colaborativa, como sejam: SI I&DT – projectos em co-promoção e projectos mobilizadores; SI PME – projectos conjuntos; SIAC.

81 Enquadramento das Estratégias de Eficiência Colectiva, aprovado pelas Comissões Ministeriais de Coordenação do PO Factores de Competitividade e dos PO Regionais, pelo Ministro da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas e pelo Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social (8 de Maio de 2008).

Figura 94: Peso e fundo aprovado dos projectos colaborativos nos projectos enquadrados em EEC e nos restantes⁸², até Junho de 2011



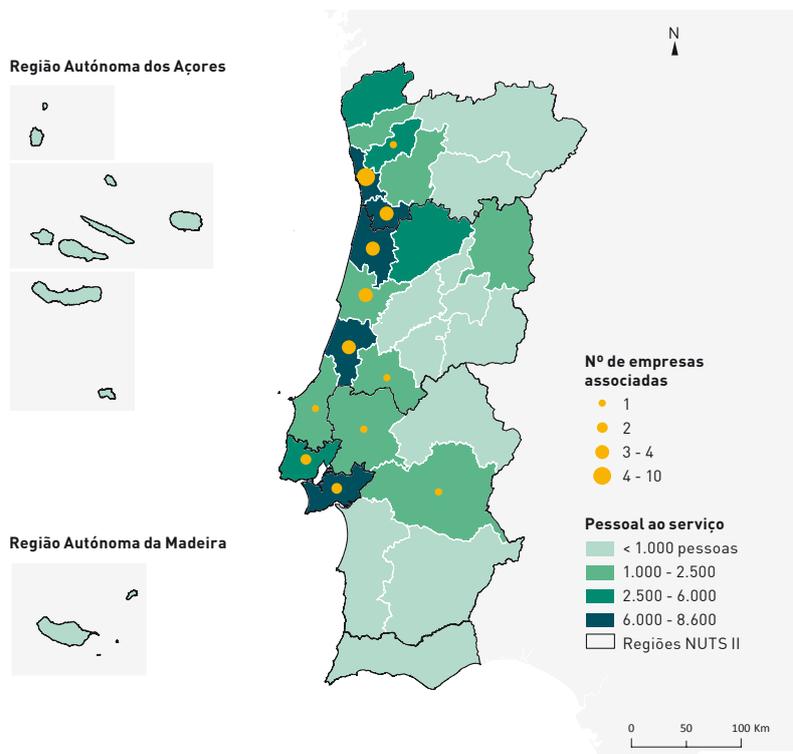
Fonte: Sistema de Monitorização QREN

O elevado peso nos projectos complementares enquadráveis em EEC de projectos individuais poderá levar a questionar em que medida estes poderão contribuir para um dos objectivos previstos no enquadramento das EEC⁸³: *de fomentar de forma estruturada, 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*. Contudo, como sugere a transcrição anterior, a promoção de economias de aglomeração não passa apenas pelo fomento de relações de cooperação entre as entidades relevantes, sendo fundamental a existência de uma massa crítica de capacidade produtiva, a qual pode ser incentivada através de projectos de investimento de natureza individual. Nesse sentido, o predomínio dos projectos individuais entre os projectos complementares de EEC não constitui, em si mesmo, um problema. No entanto, verifica-se que, em alguns casos, existe uma escassa coincidência geográfica entre: (i) a capacidade produtiva instalada nos sectores relevantes para a EEC em causa; (ii) as empresas associadas da EEC; e (iii) os projectos de investimento apoiados como estando enquadrados na EEC. Assim, a aferição do contributo da política de EEC para o reforço das economias de aglomeração e, em particular, para a articulação entre actores dos sistemas de produção e inovação respectivos, deverá constituir uma preocupação relevante dos responsáveis pela implementação desta política, bem como dos exercícios de avaliação sobre este domínio que estão previstos para o futuro próximo.

82 Consideram-se como sendo de natureza colaborativa os projectos aprovados no âmbito das tipologias "Projectos em co-promoção", "Projectos mobilizadores" e "Projectos de I&DT Colectiva" do SI IDT, bem como os "Projectos Conjuntos" do SI Qualificação e Internacionalização de PME. Não são considerados na análise os projectos do Regime Especial e de Interesse Estratégico, os projectos transitados do QCA III, nem os Vales I&DT e Inovação (nos quais, até ao momento, não se colocou a questão do enquadramento em EEC).

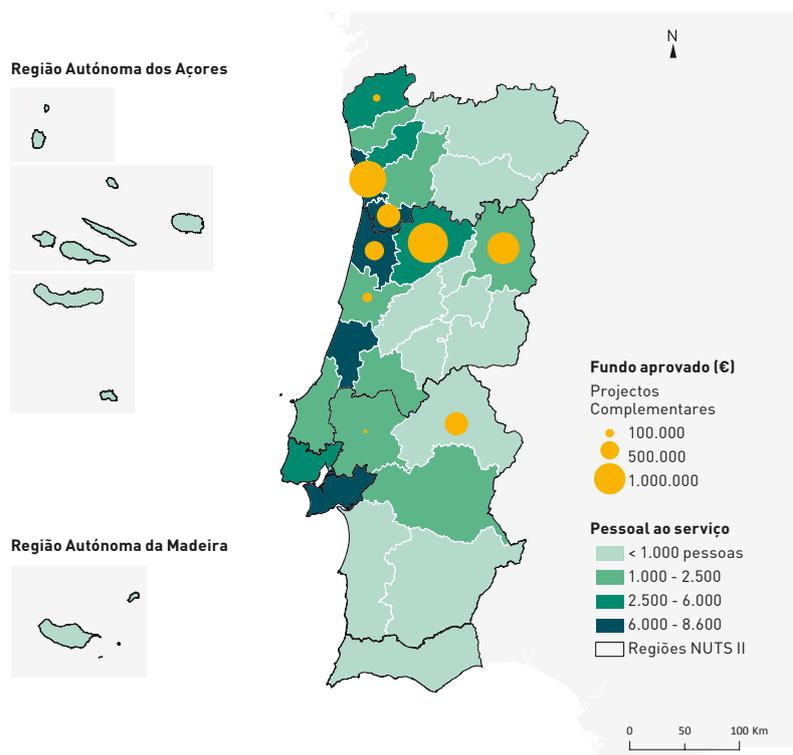
83 Idem.

Figura 95: Pessoal ao serviço nas actividades nucleares (2009) e empresas associadas da EEC – o exemplo do PCT da Mobilidade



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Figura 96: Pessoal ao serviço nas actividades nucleares (2009) e projectos complementares da EEC – o exemplo do PCT da Mobilidade



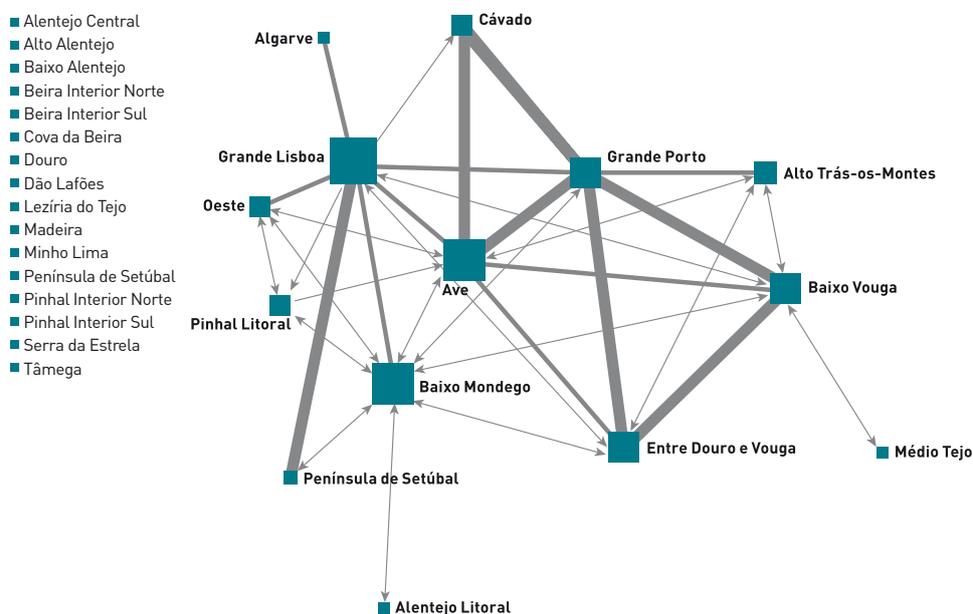
Fonte: Sistema de Monitorização QREN

O estímulo à cooperação entre empresas e entre estas e as entidades do SCTN constitui um objectivo primordial da tipologia "I&DT em co-promoção" do SI I&DT. Até ao final de Maio de 2011 tinham sido aprovados 353 projectos de I&D em co-promoção, envolvendo 724 empresas e 593 entidades de suporte.

As entidades do SCTN envolvidas nestes projectos tendem a localizar-se nas regiões com maior massa crítica em actividades de I&D. De facto, mais de metade das instituições de suporte localizam-se nas regiões do Grande Porto (30%) e da Grande Lisboa (21%), valor que ascende a 4/5 quando se incluem as regiões do Baixo Mondego (11%), do Cávado (8%), do Ave (7%) e do Baixo Vouga (6%). Contrariamente à maioria das restantes regiões, a participação dos dois centros metropolitanos do país nos projectos de I&D em co-promoção através de entidades do SCTN é mais expressiva do que através de empresas. Em sentido inverso, as regiões de Entre Douro e Vouga, Baixo Vouga e Pinhal Litoral apresentam um peso mais significativo no total das empresas participantes do que no total de entidades do SCTN envolvidas. Por sua vez, Baixo Mondego, Cávado e Ave apresentam um equilíbrio entre participação de empresas e de entidades de suporte em projectos de I&DT em co-promoção.

A análise das ligações inter-regionais em projectos colaborativos de I&DT, definidas pela co-participação num mesmo projecto de entidades localizadas nas diferentes regiões, permite-nos conhecer melhor a configuração das redes de inovação em Portugal. Dessa análise ressaltam os seguintes aspectos: (i) as regiões do Baixo Mondego e, em menor medida, da Grande Lisboa são caracterizadas por fortes dinâmicas de colaboração intra-regionais, mas revelando ligações menos intensas com outras regiões do país; (ii) por contraste, no caso do Grande Porto ressaltam as ligações inter-regionais, registando-se forte intensidade de colaborações com empresas e entidades de suporte localizadas em regiões limítrofes – nomeadamente, Entre Douro e Vouga, Baixo Vouga, Ave e Cávado - verificando-se que, de forma geral, estas cinco regiões apresentam fortes ligações entre si, surgindo o Grande Porto como região de maior centralidade; (iii) no mesmo sentido, a Grande Lisboa assume-se como região central nas ligações entre as regiões do centro-sul do país (Algarve, Península de Setúbal, Oeste, Pinhal Litoral, Baixo Mondego), sendo que neste caso tendem a escassear as ligações entre as regiões não centrais; (iv) as regiões do Ave e, em menor medida, do Baixo Vouga revelam fortes intensidades de colaboração aos níveis tanto intra-regional como inter-regional; (v) finalmente, com a excepção de Alto Trás-os-Montes, a generalidade das regiões do interior do país encontra-se arredada dos projectos de I&DT em co-promoção.

Figura 97: Dimensão regional das redes de cooperação no âmbito dos projectos em co-promoção do SI I&DT, até Junho de 2011



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Nota: a dimensão dos nós da rede traduz o número de vezes que duas entidades localizadas na mesma região participam no mesmo projecto; a largura dos segmentos de recta que ligam cada par de regiões traduz o número de vezes que duas entidades localizadas em cada uma das regiões em causa participam num mesmo projecto.

Em termos gerais, a análise acima realizada sugere uma tendência para que as colaborações nos projectos de I&DT tenham lugar entre entidades de uma mesma região (principalmente nos casos da Grande Lisboa e do Baixo Mondego) ou de regiões limítrofes (no caso da região Norte, a que se acrescenta o Baixo Vouga). Na medida em que a proximidade geográfica facilita o estabelecimento e desenvolvimento de relações inter-pessoais e de confiança – os quais são fundamentais para a emergência e consolidação das redes de inovação – os padrões de articulação regional descritos são expectáveis. Por outro lado, estes resultados poderão sugerir que as políticas públicas estão a apoiar interacções que enfrentam, à partida, menor resistência por parte das entidades envolvidas. Por conseguinte, **importará avaliar a pertinência de se criarem incentivos adicionais ao desenvolvimento de actividades colaborativas com um âmbito inter-regional mais amplo**. No mesmo sentido, importa continuar a estimular as ligações das redes nacionais com actores estrangeiros, bem como a participação de actores nacionais em redes internacionais (em articulação com o Programa-Quadro da UE para a Investigação e Desenvolvimento Tecnológico).⁸⁴

⁸⁴ No quadro regulamentar em vigor, o envolvimento em projectos internacionais de I&DT é valorizado em sede de avaliação dos projectos candidatos a incentivo.

4.5 O contributo do QREN para o mercado de trabalho

As políticas públicas no âmbito do mercado de trabalho têm estado ancoradas, nos últimos anos, nas prioridades da Estratégia Europeia do Emprego e, em termos nacionais, nas directrizes presentes no Plano Nacional de Reformas⁸⁵, destacando-se a promoção da criação de emprego, prevenção e combate ao desemprego e a promoção do equilíbrio entre flexibilidade e segurança no mercado de trabalho. É, sobretudo, no domínio da primeira directriz que o QREN intervém (suportado em grande medida pelo FSE⁸⁶), apoiando diversos instrumentos de política activa de emprego (e preventivos do desemprego, essencialmente de longa duração) e que se traduzem nos seguintes objectivos específicos: (i) aumentar a empregabilidade por via da formação e qualificação de jovens e adultos; (ii) facilitar a transição dos jovens para a vida activa (em particular através de estágios profissionais); (iii) promover a criação e a qualidade do emprego (nomeadamente através de medidas de apoio a projectos de investimento viáveis que criem e consolidem postos de trabalho sustentáveis para desempregados); e (iv) fomentar o empreendedorismo⁸⁷.

Entre este conjunto de instrumentos, assumem um papel de destaque no quadro do QREN os que se relacionam com a qualificação inicial e a qualificação dos adultos, as quais absorvem cerca de 90% do fundo aprovado e executado até final de 2010. Os estágios profissionais dirigidos aos jovens representam 6% das aprovações e 7% das execuções, enquanto os apoios ao emprego (incluindo os apoios à contratação, os apoios à criação do próprio emprego, a promoção do emprego científico e o programa qualificação-emprego) se cingem a 4% e 3%, respectivamente. A estratégia definida no QREN privilegiou, assim, a aposta na qualificação de base de uma larga proporção da população activa como instrumento primordial de promoção da empregabilidade (atendendo aos seus baixos níveis de qualificação no contexto da UE), complementada pelo apoio a alguns segmentos com maiores dificuldades de inserção no mercado de trabalho.

Por outro lado, importa sublinhar que os instrumentos de estímulo à criação de emprego mais relevantes no âmbito das políticas activas de emprego passam pela concessão de incentivos fiscais ou reduções temporárias de contribuições para a segurança social, não sendo por conseguinte objecto de co-financiamento comunitário. Os apoios neste domínio que se inscrevem no QREN são complementares a estes, estimulando também a criação de emprego permanente e combatendo desta forma a precariedade no emprego, seja apoiando a criação de novos postos de trabalho em empresas já existentes, seja financiando a criação de pequenas iniciativas empresariais ou a criação do próprio emprego por desempregados. Por obrigarem à criação líquida de postos de trabalho e à manutenção dos mesmos durante um determinado período, garantem, ainda, que o apoio não se traduz num meio de substituição de trabalhadores.

No actual contexto de agravamento do desemprego em Portugal, assume particular relevância o envolvimento de desempregados em actividades de qualificação, com particular incidência nas mulheres. Perto de 500 mil participantes em acções de formação co-financiadas pelo FSE em 2010 encontravam-se desempregados, correspondendo a 40% do total dos participantes (o que

⁸⁵ No contexto da Estratégia Europa 2020 mantém-se um conjunto de prioridades para as quais as políticas públicas na área do emprego terão que dar resposta e que se prendem sobretudo com: (i) o aumento da taxa de emprego e consequente diminuição do desemprego; (ii) o adiamento da entrada no mercado de trabalho fruto de um prolongamento da escolaridade; e (iii) o prolongamento da vida activa, num contexto de maior envelhecimento populacional.

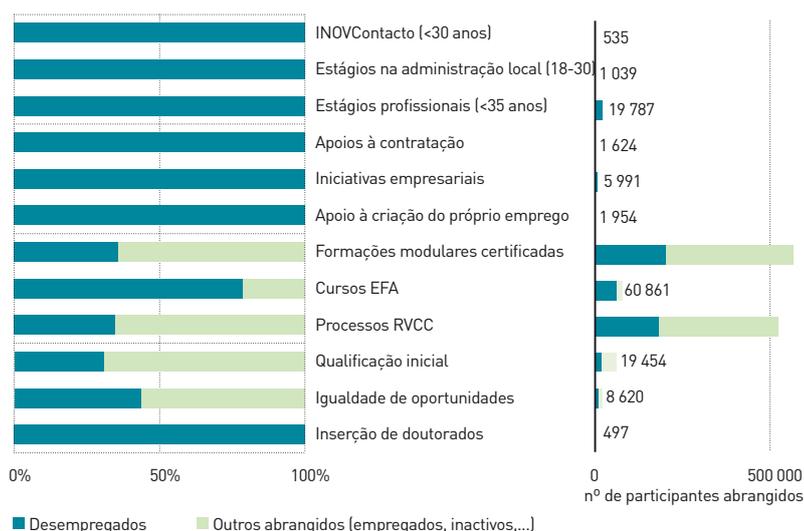
⁸⁶ O presente subcapítulo trata apenas das medidas específicas que visam estimular a criação de emprego, pelo que não são aqui considerados os efeitos agregados dos investimentos co-financiados pelos fundos sobre o volume total de emprego em Portugal, designadamente dos investimentos apoiados pelos PO FEDER e FC. De referir, ainda, neste âmbito que a Avaliação do Impacto Macroeconómico do QREN (DPP, 2011) estimou um impacto médio do QREN sobre o emprego no período de execução (2008-2015) na ordem dos 0,5%.

⁸⁷ A agenda Potencial Humano apoia, fundamentalmente, a criação do próprio emprego e do microcrédito, por vezes referidos como "empreendedorismo de necessidade". A aposta no "empreendedorismo qualificado", presente na agenda Factores de Competitividade, insere-se num objectivo de qualificação da estrutura empresarial que favoreça a inovação, melhore a produtividade e promova o investimento estruturante em novas áreas com potencial de crescimento (entende-se por "empreendedorismo qualificado" a criação de empresas, incluindo as actividades nos primeiros anos de desenvolvimento, dotadas de recursos qualificados ou em sectores com fortes dinâmicas de crescimento" - Decreto-Lei nº 65/2009).

representa um aumento significativo face aos anos anteriores – 33% em 2009 e 32% em 2008). Note-se que as intervenções mais vocacionadas para os desempregados envolvem custos mais elevados do que as dirigidas aos activos empregados, por duas ordens de razões: os indivíduos em situação de desemprego beneficiam de mais apoios financeiros para frequentar a formação do que os empregados (e.g. bolsas); e, tipicamente, beneficiam dos apoios por um período mais longo (e.g. os Cursos EFA, cuja duração é prolongada, são essencialmente frequentados por desempregados, que representam 79% dos participantes, enquanto que nas FMC, de duração mais reduzida, 64% dos participantes estão empregados).

No que respeita aos instrumentos de política activa de emprego não ligados à qualificação, estes envolveram aproximadamente 50 mil participantes desempregados, um valor ainda assim relevante, nomeadamente por se focalizarem em públicos-alvo específicos (e.g. jovens, licenciados, doutorados, desempregados com particulares dificuldades de inserção profissional).

Figura 98: Proporção dos participantes desempregados no total de abrangidos e volume de abrangidos⁸⁸, 2010

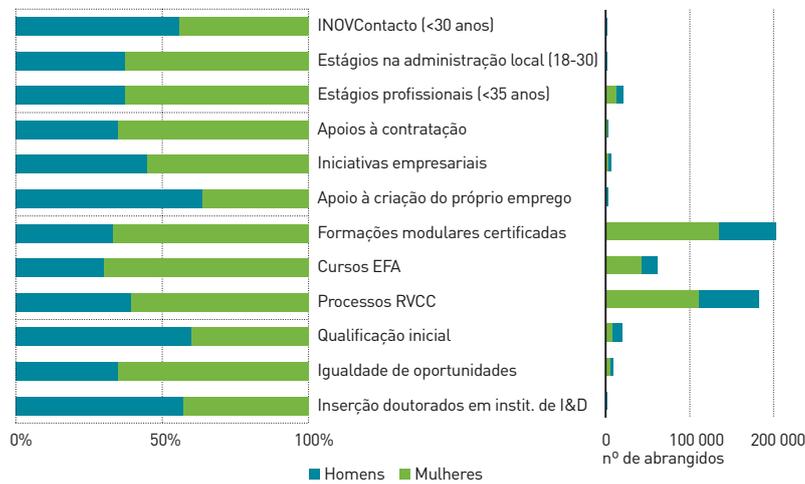


Fonte: Relatório de execução do PO PH de 2010, informação tratada pelo Observatório do QREN

O QREN tem, deste modo, desempenhado um papel substancial no combate ao desemprego, nomeadamente do desemprego feminino de longa duração, referido no subcapítulo 1.2 deste relatório. A população desempregada, em particular a feminina, encontrou na qualificação uma via privilegiada para melhorar a sua empregabilidade, condição fundamental para mais facilmente (re)integrar e permanecer no mercado de trabalho. Também não é de descurar a presença maioritariamente feminina entre os beneficiários dos apoios à contratação e à dinamização de iniciativas empresariais, bem como nos estágios profissionais. No contexto da agenda Factores de Competitividade, os instrumentos específicos de promoção do empreendedorismo feminino (sejam as que prevêm a capacitação das mulheres nesse âmbito, sejam as que fomentam a discriminação positiva na aprovação de projectos ou na disponibilização de capital de risco) têm igualmente um efeito motivador de novas práticas, uma vez que o seu impacto sobre a melhoria da situação das mulheres portuguesas no mercado de trabalho é marginal, atendendo ao número reduzido de pessoas abrangidas.

88 Neste âmbito o nº de abrangidos é superior ao nº de participantes porque um desempregado pode ser contado duplamente quando participa em mais de uma formação no mesmo ano. Note-se, igualmente, que os doutorados foram aqui considerados, por conveniência, como desempregados, por não estarem a trabalhar (a medida destina-se a inserir doutorados em empresas e instituições de I&D). Refira-se, ainda, que no âmbito da igualdade de oportunidades se contabilizam os participantes abrangidos pelas intervenções financiadas nos eixos 6 e 7 do PO PH - "Cidadania, inclusão e desenvolvimento social" e "Igualdade de género".

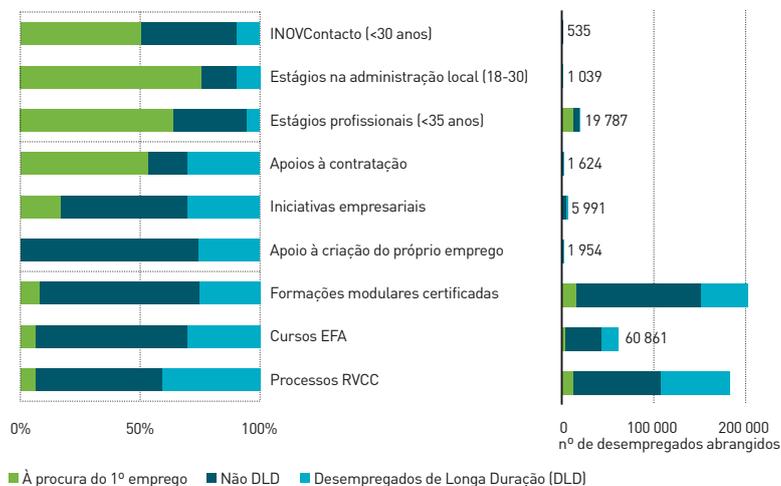
Figura 99: Volume e estrutura do desemprego, por sexo dos participantes abrangidos em algumas das tipologias do FSE, 2010



Fonte: Relatório de execução do PO PH de 2010, informação tratada pelo Observatório do QREN

Entre os desempregados abrangidos pelas políticas activas de emprego financiadas no QREN predominam os indivíduos que se encontram em situação de desemprego há menos de um ano. Este facto reflecte, em larga medida, a prioridade atribuída à intervenção precoce junto dos desempregados, como forma de prevenir a perda de competências e a crescente dificuldade de reinserção laboral. Não obstante, a política pública não descarta o apoio à integração no mercado de trabalho dos desempregados de longa duração (DLD)⁸⁹. No caso das tipologias relevantes do PO PH, a proporção de DLD atinge em média cerca de um terço dos participantes, variando entre os 41% nos RVCC e os 25% nas FMC, exceptuando os estágios profissionais que, pela sua natureza, não atingem proporções elevadas (no máximo 10%).

Figura 100: Volume e estrutura do desemprego dos participantes abrangidos em algumas das tipologias do FSE, 2010



Fonte: Relatório de execução do PO PH de 2010, informação tratada pelo Observatório do QREN

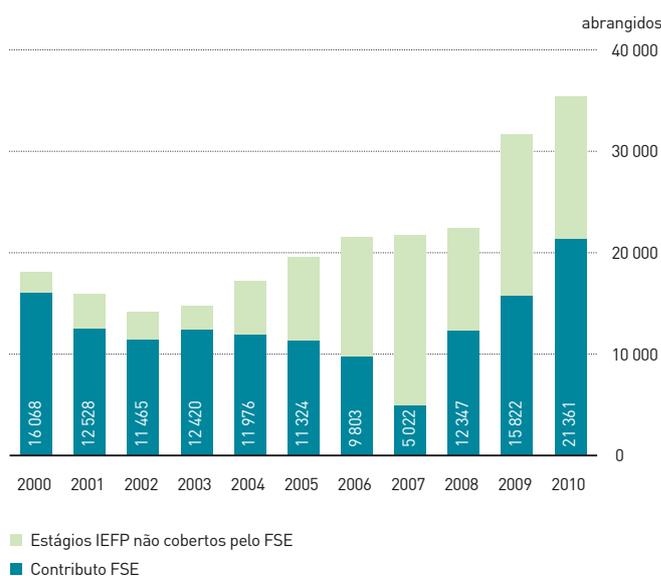
⁸⁹ Considera-se desemprego de longa duração, a procura de emprego sem sucesso há mais de 12 meses, sendo que para os jovens esse período reduz-se para seis meses. O desemprego de muito longa duração diz respeito aos activos que procuram emprego há mais de 24 meses e permanecem desempregados.

Entre os instrumentos de política activa de emprego referidos que não estão ligados à qualificação, assumem particular relevo no QREN os que se destinam a apoiar a transição dos jovens para a vida activa após a conclusão de uma qualificação inicial. Um adequado apoio neste domínio é tanto mais importante quanto se conhecem: (i) as implicações da inserção precoce (desqualificada) na propensão para uma maior precariedade laboral e/ou maior duração do desemprego; (ii) o desperdício de competências associado ao hiato entre o momento da aprendizagem e a sua utilização; (iii) as consequências da insegurança laboral nas dinâmicas demográficas (atraso na constituição familiar e menor fertilidade).

Este tipo de instrumentos assume especial relevância dada a evolução do desemprego jovem ocorrida ao longo desta década, nomeadamente nos que detêm uma qualificação de nível superior. Neste contexto, o QREN discrimina positivamente este segmento, quer por via de tipologias específicas (como sejam os estágios profissionais), quer de tipologias que têm esse segmento entre os seus destinatários privilegiados (e.g. os apoios à contratação), ou ainda através da majoração de projectos de jovens no âmbito dos apoios ao empreendedorismo qualificado integrados na agenda Factores de Competitividade⁹⁰.

O papel crescente que as diferentes formas de estágios profissionais têm vindo a assumir é também explicado pelo reconhecimento de que a transição da formação para a vida activa não se processa de forma curta nem linear, sendo frequentemente caracterizada por períodos alternados de emprego, formação e desemprego. As políticas públicas procuram atenuar estes efeitos, dotando os jovens não só das competências adequadas para enfrentar com sucesso essas intermitências (através da sua qualificação inicial), como apoiando intervenções que estimulem um maior envolvimento dos empregadores nesses processos, tendo em vista uma mobilização mais eficaz dessas competências pelo tecido produtivo. Nesse sentido, reforçando a aposta já verificada no QCA III, o QREN tem tido um papel relevante na promoção de um leque diversificado de estágios profissionais dirigidos, em grande medida, aos jovens com ensino superior.

Figura 101: Contributo do FSE para os estágios profissionais apoiados pelo IEFP, 2000-2010



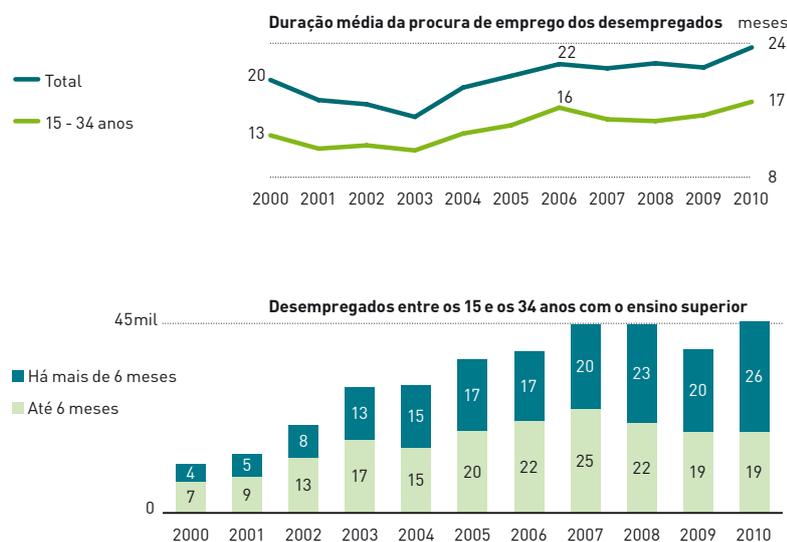
Fonte: IEFP, Sistema de Monitorização QREN

⁹⁰ Os apoios ao empreendedorismo qualificado inserem-se no SI Inovação: metade dos projectos - e 60% do incentivo - eram de empreendedorismo feminino e/ou jovem e resultaram na constituição de micro ou pequenas empresas, presentes sobretudo no Norte e no Centro, em actividades da indústria, turismo e serviços, com destaque para a consultoria e programação informática e actividades relacionadas (Relatório de Execução COMPETE 2010, V1, p.20).

O contributo do FSE para os estágios profissionais é visível ao longo da última década, embora um pouco menor no QREN face ao que se verificou no período anterior, designadamente entre 2000 e 2004. De facto, até 2004 financiou cerca de quatro em cada cinco estágios apoiados pelo IEFP, mas desde então a proporção de abrangidos por estágios que não foram suportados pelo FSE registou níveis superiores, fruto também de uma aposta mais intensa nesses instrumentos de política, no quadro designadamente das medidas de resposta à crise no mercado de trabalho. Significa isto que a aposta acrescida nos estágios profissionais como instrumento de apoio à integração de jovens qualificados no mercado de trabalho não foi globalmente acompanhada por um reforço do co-financiamento comunitário, implicando assim um maior esforço do orçamento nacional para garantir estes apoios, mesmo num quadro de revisão dos mesmos que limitou a respectiva despesa por estágio promovido.

A meta para 2010 prevista no PO PH apontava para 35 000 estagiários integrados após a conclusão do estágio, não estando ainda disponíveis dados actualizados que permitam aferir se esta meta foi alcançada. A informação existente sugere, porém, que o volume de jovens com ensino superior à procura de emprego estabilizou nos anos mais recentes (contrastando com o crescimento contínuo registado na primeira metade da última década), o que poderá resultar, em parte, do contributo positivo dos estágios profissionais na inserção dos jovens no mercado de trabalho⁹¹.

Figura 102: Volume do desemprego e duração da procura de emprego dos jovens portugueses, 2000-2010



Fonte: INE

De facto, os estudos de avaliação disponíveis sobre os estágios profissionais fazem um balanço globalmente positivo destes instrumentos. Embora não diminuam por si só o desemprego jovem, os estágios profissionais favorecem a posterior entrada dos abrangidos no mercado de trabalho. De facto, segundo por exemplo o estudo sobre o *Contributo do Fundo Social Europeu para a Inserção e Empregabilidade dos Beneficiários*⁹², 54% dos estagiários permaneceram nas entidades acolhedoras do estágio após o término deste e, mesmo quando não se inserem após o estágio nessa entidade e/ou estão em situação de desemprego, a generalidade dos seus beneficiários reconhece

⁹¹ É de referir que a duração média da procura de emprego, tradicionalmente mais baixa nos jovens, sofreu do início ao fim da década um ritmo de evolução superior à do conjunto dos desempregados. No universo dos desempregados licenciados com menos de 35 anos, o volume de indivíduos à procura de emprego há mais de 6 meses tem vindo a crescer e, desde 2007, representa mais de metade do volume total.

⁹² *Contributo do Fundo Social Europeu para a Inserção e Empregabilidade dos Beneficiários - Estudo de Avaliação* (IGFSE, 2009).

que melhoraram as suas condições de empregabilidade, contribuindo para testar e aperfeiçoar as competências de base adquiridas. São também identificados efeitos positivos ao nível da gestão, inovação e organização das entidades acolhedoras do estágio, tendendo estas a reconhecer um contributo relevante nos processos de recrutamento⁹³.

Note-se, porém, que os estudos mencionados se referem aos estágios apoiados no anterior período de programação, pelo que, face ao aumento significativo do volume de abrangidos por este tipo de intervenção nos últimos anos e às alterações verificadas no mercado de trabalho, é importante promover novas avaliações neste domínio. Assim, importa desde logo compreender se os estagiários apoiados pertencem a áreas de formação em que é mais difícil a integração profissional ou se, pelo contrário, estão a ser apoiados os jovens que mais facilmente encontram emprego (contribuindo os restantes para o acréscimo no desemprego licenciado de longa duração). Futuros estudos de avaliação deverão, ainda, procurar aferir se: (i) estão a ser apoiados estágios nos territórios onde o volume de licenciados sem emprego é maior; (ii) as Entidades Acolhedoras de Estágios (EAE) são as mais adequadas ao perfil dos estagiários e se reúnem os requisitos necessários para receber os estagiários; (iii) as EAE recorrem aos estagiários como uma forma de recrutar recursos humanos com os conhecimentos necessários para prosseguir a carreira na entidade (e nesse caso uma parte importante dos estagiários tenderá a permanecer na EAE após a conclusão do mesmo), ou se, pelo contrário, os estagiários recrutados ocupam de facto postos de trabalho que deveriam ser preenchidos por contratados; e (iv) existiriam vantagens em adaptar a duração do estágio em função do tipo e âmbito do mesmo.

A um nível mais global, dada o desempenho do mercado de trabalho português nos anos recentes, importa proceder a uma reflexão estratégica sobre o papel do QREN neste domínio. Note-se, a este propósito, que no momento da programação do QREN a taxa de desemprego em Portugal fixava-se em níveis marcadamente inferiores aos actuais, sendo a expectativa de evolução futura no sentido de se registar ainda alguma redução. Por contraste, assistiu-se nos últimos anos ao agravamento do desemprego em Portugal, atingindo níveis recorde em 2011, com 675 mil activos sem trabalho, numa relação de 12 para cada 100, estando prevista a manutenção de níveis elevados de desemprego até ao final do período de programação do QREN.

Simultaneamente, verifica-se uma alteração dos segmentos populacionais mais afectados: o actual desempregado-tipo vive no Algarve ou em Lisboa e é do sexo masculino, se for jovem tem formação superior e se for desempregado há mais de ano é do sexo feminino e tem baixas qualificações. Estas alterações de contexto convocam a necessidade de ponderar eventuais ajustamentos que possam garantir um contributo mais adequado do QREN às condições presentes, designadamente na perspectiva de reforçar ainda mais o papel dos fundos comunitários e, sobretudo, do FSE, no combate ao desemprego, atendendo ainda aos constrangimentos orçamentais actualmente vividos para sustentar esse combate por via de fundos nacionais.

Esses ajustamentos, designadamente nos PO FSE, podem ir em dois sentidos complementares:

- Pelo reforço mais intenso da proporção de desempregados abrangidos pelas tipologias de intervenção já apoiadas no QREN, designadamente no âmbito da qualificação dos activos adultos, atribuindo assim ainda maior prioridade ao co-financiamento das acções para desempregados;
- Pelo reforço dos apoios a algumas tipologias de intervenção de natureza não formativa e que até agora ou não foram praticamente co-financiadas no QREN (caso da tipologia do PO PH relativa aos contratos emprego-inserção, cuja elegibilidade foi introduzida no quadro das medidas de resposta à crise) ou só o foram de forma parcial, como sucede no caso dos estágios profissionais.

93 Ver, nomeadamente, "Estudo de avaliação de resultados do projecto INOV-JOVEM – Jovens Quadros para a Inovação nas PME", IESE (2008).

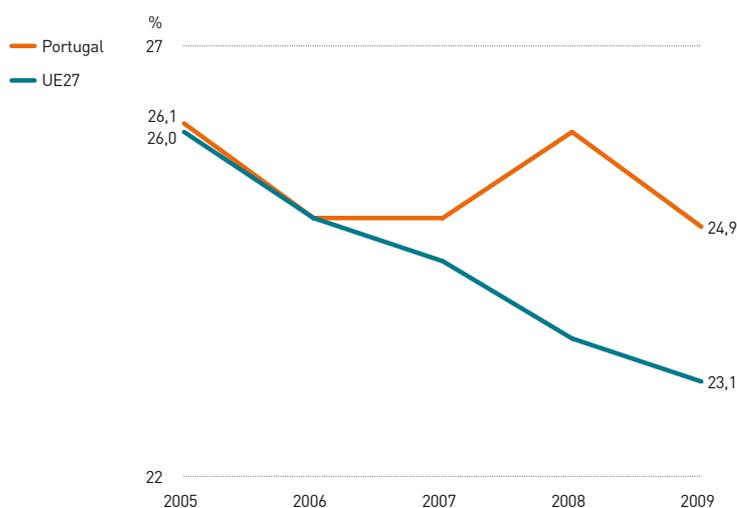
De forma mais transversal ao QREN, a presente situação do mercado de trabalho português pode, ainda, justificar uma atenção acrescida da generalidade dos PO relativamente ao seu contributo para a dinamização desse mercado no curto e médio prazo, nomeadamente no que respeita aos PO co-financiados pelo FEDER e FC, visando potenciar o seu efeito na criação de mais e melhores oportunidades de emprego.

4.6 Promover a inclusão social

Portugal é um país marcado por desigualdades sociais estruturais, às quais se juntaram, nos anos mais recentes, dificuldades conjunturais tributárias da crise socioeconómica que tem vindo a atingir os países ocidentais, em geral, e que afecta de forma particularmente intensa o nosso país.

A complexidade e multidimensionalidade destas desigualdades, sinalizadas em diversos documentos de política pública, dos quais se destacam o QREN e a ENPSIS – Estratégia Nacional para a Protecção Social e a Inclusão Social, só é possível de ser aferida mediante um conjunto de indicadores articulados e complementares que permitam traduzir, quantitativa e qualitativamente, os fenómenos em questão. A fragilidade do actual sistema de indicadores sociais não deixa, porém, de constituir uma limitação ao trabalho nesta área, situação que não é especificamente portuguesa. Não obstante, é possível convocar para a reflexão indicadores que facilitam a comparação internacional e que procuram dar uma resposta, ainda que limitada, aos desafios estatísticos desta área de intervenção. Refira-se, em primeiro lugar, a taxa de risco de pobreza e exclusão social⁹⁴, indicador de grande relevo para os desígnios da Estratégia Europeia 2020 e do Plano Nacional de Reformas – Portugal 2020, uma vez que constitui a medida de monitorização do cumprimento dos objectivos estabelecidos naqueles dois documentos em matéria de redução da pobreza e exclusão social na Europa e em Portugal, respectivamente⁹⁵. No que se prende com este indicador, Portugal registava, em 2009, a 9ª taxa mais elevada da UE 27 (24,9%), distanciando-se da média europeia em 1,8 p.p.. No entanto, a tendência entre 2005 e 2009 foi de uma redução na ordem dos 1,2 p.p., desempenho ainda assim insatisfatório quando comparado com a redução registada na UE 27 (2,9 p.p.). Neste quadro importa sublinhar os anos de 2007 e 2008, em que se registou uma alteração do perfil das pessoas em risco de pobreza, fruto do acréscimo das taxas de juro do crédito à habitação, num primeiro momento, ao que se seguiu o aumento do preço de alguns produtos de primeira necessidade e a continuação da perda de postos de trabalho.

Figura 103: Taxa de risco de pobreza e exclusão social em Portugal e na UE 27, 2005-2009

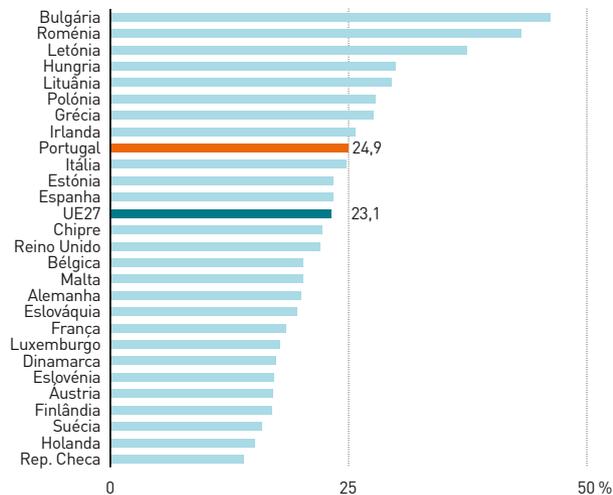


Fonte: Eurostat

⁹⁴ Indicador composto – pessoas em risco de risco de pobreza, ou pessoas em situação de privação material severa ou, ainda, pessoas que vivem em agregados com baixa intensidade laboral.

⁹⁵ Estratégia Europeia 2020 – Reduzir, pelo menos, em 20 milhões o número de pessoas em risco ou em situação de pobreza ou de exclusão social. Portugal 2020 – Redução faseada do nível de pobreza com vista à redução de pelo menos 200 mil pessoas pobres até 2020 (meta tendencial e sujeita a avaliações intermédias).

Figura 104: Taxa de risco de pobreza e exclusão social nos países da UE 27, 2009



Fonte: Eurostat

Um outro indicador relevante e tradicionalmente mobilizado neste domínio diz respeito à taxa de risco de pobreza após transferências sociais, o qual apresentava, em 2009, o valor mais baixo dos últimos 10 anos. Esta diminuição é particularmente relevante na incidência relativa da pobreza entre a população com 65 e mais anos, situação tributária, em grande medida, da iniciativa Complemento Solidário para Idosos, que permitiu aumentar o rendimento disponível dessa população, reduzindo situações de pobreza monetária severas, fruto de baixos rendimentos e de elevadas despesas, nomeadamente em matéria de saúde. Em sentido oposto é preocupante a situação de muitas crianças e jovens, em que se regista inclusive um aumento progressivo da taxa de risco de pobreza infantil, que atingiu os 22,9% em 2009), mas também das famílias monoparentais (taxa de risco de pobreza em 2008 de 38,8%, nomeadamente aquelas em que o elemento adulto é do sexo feminino), dos trabalhadores com baixos salários, muitas vezes em regimes laborais precários (*working poor*) e dos jovens à procura de 1º emprego.

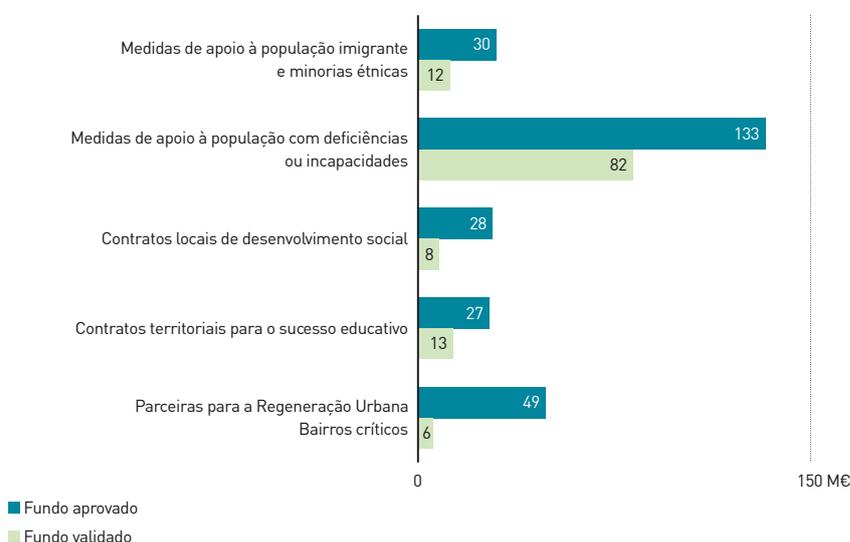
Estas preocupações, aliadas às perspectivas futuras de desenvolvimento económico do país (manutenção ou mesmo ainda aumento dos níveis de desemprego, contracção do rendimento disponível das famílias e redução das prestações sociais), são inequívocas quanto à complexidade crescente dos desafios que se colocam à sociedade portuguesa e, por maioria de razão, às políticas públicas e aos fundos estruturais, em matéria de combate à pobreza e exclusão social.

Neste quadro de grande exigência, os fundos estruturais, designadamente o FSE, têm-se revelado importantes instrumentos estratégicos para a inclusão social, quer através do apoio a políticas que visam uma actuação de carácter mais preventivo e precoce sobre estes fenómenos (essencialmente por via de estímulos à qualificação da população, procurando corrigir as desvantagens existentes), quer por via do apoio a iniciativas dirigidas especificamente a públicos em situação de desvantagem e a territórios particularmente vulneráveis e deprimidos. Este último tipo de iniciativas incide sobretudo no: (i) combate às discriminações junto de grupos populacionais específicos – pessoas com deficiências ou incapacidades, imigrantes e minorias étnicas; (ii) apoio à integração socioprofissional das pessoas em situação de maior vulnerabilidade; (iii) aprofundamento dos esforços de territorialização das políticas sociais, contribuindo para melhorar as condições de vida

em territórios mais vulneráveis; e (iv) reforço da aposta na expansão e qualificação da rede de serviços e equipamentos sociais⁹⁶.

De modo a proceder a um balanço sintético de 4 anos de implementação do QREN, opta-se por destacar neste subcapítulo, por um lado, o auxílio dos fundos estruturais no combate aos fenómenos de discriminação de grupos específicos e, por outro lado, o apoio no esforço de territorialização das políticas sociais em Portugal. No total das intervenções enquadradas nestes dois domínios foram, então, aprovados, até final de 2010, cerca de 267 M€ de fundos estruturais, metade dos quais em medidas de apoio à população com deficiências ou incapacidades.

Figura 105: Contributo do QREN para a implementação das políticas sociais, até final de 2010



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

No que se refere ao combate à discriminação refira-se, desde logo, o apoio que tem sido dado à implementação das políticas de **acolhimento e integração de imigrantes** em Portugal, inseridas no II Plano para a Integração de Imigrantes. De facto, este apoio constitui uma das grandes novidades face o período de programação anterior, tendo o FSE reforçado a sua intervenção de forma muito significativa nesta área. Do ponto de vista internacional, existe um reconhecimento claro do investimento que Portugal tem vindo a desenvolver no sentido de assegurar processos plenos de acolhimento e integração de imigrantes⁹⁷. No entanto, esta é uma área onde é necessário continuar a apostar, com especial atenção numa fase de dificuldades económicas e sociais que atingem, em primeira instância, os mais vulneráveis e, nesse contexto, também alguns segmentos da população imigrante. Os dados disponíveis sobre os desempregados registados nos Centros de Emprego são ilustrativos desta vulnerabilidade: entre 2008 e 2009, a taxa de variação do número total de desempregados foi de 17%, enquanto a taxa de variação do número de desempregados estrangeiros para o mesmo período foi de 35%.

⁹⁶ A temática dos serviços e equipamentos sociais, cuja importância no apoio aos indivíduos, famílias e comunidades mais vulneráveis é inegável, será abordada no subcapítulo 4.7 Consolidar e qualificar as redes nacionais de equipamentos colectivos.

⁹⁷ O Relatório de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas (2009) classifica Portugal no 1º lugar em políticas de integração dos imigrantes, com o país a ser alvo da melhor classificação na atribuição de direitos e serviços aos estrangeiros residentes. O *Migrant Integration Policy Index* posiciona Portugal no 2º lugar das melhores práticas em matéria de política de acolhimento e integração de imigrantes, assinalando um desempenho particularmente positivo ao nível da obtenção de dupla nacionalidade, liberdades políticas, bem como direitos e facilidade de reunião familiar.

No âmbito das políticas na área da imigração, o FSE tem-se assumido como um importante instrumento de financiamento no âmbito de três domínios concretos:

- Promoção da inclusão social de crianças e jovens (nomeadamente as que são descendentes de imigrantes ou pertencentes a minorias étnicas), por via da 4ª Geração do Programa Escolhas (PE4G) que surge na continuidade da 3ª geração, co-financiada pelo QCA III/QREN (2006-2009), em que foi possível apoiar 120 projectos e 85 021 destinatários, 75% dos quais crianças e jovens. Actualmente estima-se que o PE4G (2010-2012) venha a abranger 96 953 participantes, 1 003 parceiros e 772 técnicos, o que constitui um reforço da intervenção. Até final de 2010, o PO PH já aprovou mais de 13,6 M€ de FSE, destinados a dinamizar este Programa, tendo só em 2010 apoiado 133 consórcios, tributários essencialmente das iniciativas promovidas nas regiões do objectivo Convergência, superando claramente a meta do PO de apoiar 39 consórcios.
- Serviços públicos integrados de resposta às necessidades dos imigrantes, através da implementação do conceito *one stop shop*, materializado nos Centros Nacionais de Apoio ao Imigrante (CNAI) e nos Centros Locais de Apoio à Integração de Imigrantes (CLAI). Os CNAI (Lisboa, Porto e Algarve) disponibilizam um conjunto de serviços que vão desde os Gabinetes de Acolhimento e Triagem, até aos Gabinetes Especializados, passando pelos Gabinetes Institucionais. O PO PH apoia o funcionamento dos CNAI por via de actividades concretas, com destaque para a colocação de mediadores (75 em 2010). A rede de CLAI disponibiliza serviços de maior proximidade às comunidades de imigrantes, tendo como entidades promotoras municípios ou instituições da sociedade civil. Actualmente com 97 centros, esta rede conta com o financiamento do PO PH ao nível da sua consolidação: em 2010 foram apoiados 39 CLAI, reforçando o esforço de 2009 e 2008, em que foram apoiados 27 e 29 Centros, respectivamente. As operações aprovadas pelo PO PH no âmbito da tipologia de intervenção que apoia estes serviços implicaram, até final de 2010, um compromisso total de 9,3 M€ de FSE⁹⁸.
- Materialização de uma estratégia de apoio ao acesso de direitos de cidadania, para o que é decisivo o conhecimento da língua do país de acolhimento. O Programa PPT – Português para Todos representa, neste contexto, uma importante ferramenta de integração, pois apoia o desenvolvimento de cursos de língua portuguesa (incluindo cursos de português técnico) dirigidos a imigrantes residentes em Portugal. Neste âmbito, foi aprovado até final de 2010, 5 M€ de FSE, o que permitiu abranger um total de 16 538 formandos (1 633 em 2008; 6 212 em 2009; 8 693 em 2010). Neste domínio de política, é ainda de sublinhar o apoio à capacitação das associações de imigrantes, enquadrado no Programa de Apoio ao Associativismo Imigrante 2010 (onde o PO PH apoiou 28 parcerias que abrangeram mais de 100 mil imigrantes) e à promoção da interculturalidade, quer por via da sensibilização de públicos específicos e da opinião pública, quer por via da investigação e da partilha de experiências. Neste quadro, o PO PH tem, por exemplo, contribuído para o reforço do projecto oficinas de formação “Cooperar e Aprender na Diversidade”, para a dinamização de estudos e publicações do Observatório da Imigração e para a concepção e produção de recursos técnico-pedagógicos.

No que diz respeito à **população com deficiências ou incapacidades**, Portugal tem vindo a adoptar as orientações internacionais mais recentes relativamente às políticas públicas dirigidas a essa população. Esta abordagem implica que se privilegiem intervenções direccionadas para a promoção de meios acessíveis e geradores de competências e de atitudes sociais que fomentem as oportunidades de participação. Este enquadramento surge ao fim de três décadas de trabalho em que se procurou, inicialmente, dar visibilidade às necessidades e anseios das pessoas com deficiências ou incapacidades e, posteriormente, reforçar a rede institucional a operar nesta área, proporcionando apoios diversos e reforçando as respostas sociais das organizações. Pese embora

⁹⁸ Este valor inclui outras intervenções apoiadas como, por exemplo, o Projecto-piloto de Mediadores Municipais, mas que assumem um peso financeiro mais limitado.

o caminho já percorrido, persistem constrangimentos sérios à plena integração desta população (sendo que alguns deles tendem a agravar-se em contextos de crise), dos quais se destacam, as acessibilidades (físicas e informacionais), o conhecimento e exercício pleno aos seus direitos e o acesso e manutenção do emprego. São três domínios fulcrais para que estas pessoas possam ser cidadãos de plenos direitos e ter parte mais activa nas dinâmicas de desenvolvimento.

É neste quadro, e tendo por base os três domínios de constrangimentos identificados, que os apoios do QREN se posicionam, com especial enfoque na:

- Educação, qualificação e promoção da inclusão laboral das pessoas com deficiências ou incapacidades, por via do reforço da sua empregabilidade, assim como das condições facilitadoras da integração, manutenção e progressão profissional. Em matéria de formação, sublinha-se a aposta no desenvolvimento de competências pessoais e profissionais, por via de actividades não formativas (IAOP – Informação, Avaliação e Orientação profissional) e formativas (formação inicial e formação contínua), tendo sido abrangidas até ao momento 20 407 pessoas (1 178 em 2008, 13 706 em 2009 e 5 523 em 2010). De facto, esta é a área onde o QREN mais tem apostado no que diz respeito à política de reabilitação de pessoas com deficiências ou incapacidades, o que se traduz num valor de FSE aprovado, até final de 2010, de cerca de 92,2 M€. No que se prende com os incentivos à integração socioprofissional desta população, há ainda referir os apoios concedidos, em 2010 (num total de 3,7 M€ de FSE aprovado), a entidades empregadoras e à criação do emprego por conta própria (42 postos de trabalho criados), e a particulares ao nível da aquisição de produtos de apoio⁹⁹ (124). Não obstante o número de produtos de apoio disponibilizados no âmbito do PO PH, este valor é residual quando comparado com os apoios do actual Sistema Supletivo de Atribuição e Financiamento de Produtos de Apoio, que abrange as áreas da saúde, acção social, formação profissional e emprego¹⁰⁰
- Qualificação dos recursos humanos e conhecimento estratégico, área em que se destacam os apoios concedidos através do IEFP para a formação dos técnicos e outros profissionais de reabilitação profissional (em 2010 foram abrangidos 2 165 formandos, valor que superou a realização de 2009 – 1 968 – e de 2008 – 147), mas também o co-financiamento do Programa Arquimedes, que tem como objectivo principal promover a certificação da qualidade de organizações de reabilitação (120 acções apoiadas em 2009 e 119 em 2010). No total, estas iniciativas tiveram o co-financiamento de 674 mil € de FSE.
- Promoção da acessibilidade a serviços, equipamentos e produtos, com o Programa RAMPA (Regime de Apoio aos Municípios para a Acessibilidade), iniciativa relevante inserida no PO PH, a qual tem registado um reforço do número de actividades que tem vindo a apoiar (191 em 2008, 218 em 2009 e 304 em 2010). Este programa é um contributo para a concretização da estratégia preconizada no Plano Nacional de Promoção da Acessibilidade¹⁰¹ (PNPA), que visa a (...) *criação de acessibilidades no meio físico edificado, nos transportes e nas tecnologias da informação e comunicação e tecnologias de apoio a todos os cidadãos sem excepção.*

No respeitante à **territorialização das intervenções sociais**, o QREN apoia diversas iniciativas relevantes, que visam impulsionar uma maior coesão territorial do país e promover uma mudança social efectiva em territórios mais deprimidos, que registam graves situações de pobreza e exclusão social e uma necessidade urgente de melhorar a qualidade de vida dos cidadãos que neles residem. São exemplos dessas iniciativas apoiadas no QREN os Contratos Locais para o

⁹⁹ O termo “produtos de apoio” substitui o termo de “ajudas técnicas” segundo a classificação da norma internacional ISO 9999:2007, devendo ser entendido como “Qualquer produto (incluindo dispositivos, equipamentos, instrumentos, tecnologia e *software*), especialmente produzido ou geralmente disponível, para prevenir, compensar, monitorizar, aliviar ou neutralizar as incapacidades, limitações das actividades e restrições na participação”.

¹⁰⁰ Este sistema integra os Centros Distritais do Instituto da Segurança Social, I.P., os Hospitais, os Centros Especializados, os Centros de Reabilitação Profissional e os Centros de Emprego. Os produtos de apoio para a educação são atribuídos pelo Ministério da Educação (que não intervém neste Sistema Supletivo), através dos Apoios Educativos e Centros de Recursos das Escolas.

¹⁰¹ Resolução do Conselho de Ministros n.º9/2007, de 17 de Janeiro.

Desenvolvimento Social (CLDS), os Contratos Territoriais para o Sucesso Educativo e as Parcerias para a Regeneração Urbana (PRU) – Bairros Críticos. Pese embora a relevância das iniciativas sinalizadas, importa sublinhar que algumas das tipologias referidas anteriormente, como o PE4G, os CLAll ou até mesmo os apoios ao alargamento da rede de serviços e equipamentos sociais, traduzem também esta perspectiva de territorialização das intervenções, numa lógica de promover uma maior proximidade às necessidades das populações e dos seus *habitats*.

O Programa CLDS tem por finalidade promover a inclusão social de cidadãos residentes em territórios vulneráveis, através de acções a executar em parceria, de forma multisectorial e integrada, apostando numa concentração de recursos nos seguintes eixos de intervenção: (i) emprego, formação e qualificação; (ii) intervenção familiar e parental; (iii) capacitação da comunidade e das instituições; (iv) informação e acessibilidade. Em 2010 foram apoiados 70 contratos, o que representa um reforço face ao ano de 2009, onde foram apoiados 65, o que totalizou, em termos de fundo aprovado, perto de 28,4 M€.

Os Contratos Territoriais para o Sucesso Educativo incidem, sobretudo, no financiamento dos Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP), iniciativa do Ministério da Educação que visa a melhoria da qualidade educativa, a promoção do sucesso escolar, da transição para a vida activa, bem como a integração comunitária, segundo uma abordagem de territorialização das políticas educativas em contextos socioeducativos particularmente complexos. Neste quadro, foi apoiado em 2010 o funcionamento de 92 projectos TEIP, o que representa um relevante acréscimo face ao ano anterior, em que foram apoiados 41, totalizando para os 2 anos 27 M€¹⁰².

Por fim, as Parcerias para a Regeneração Urbana – Bairros Críticos, enquadradas na Política de Cidades POLIS XXI e co-financiadas pelo FEDER, constituem um outro exemplo de territorialização das políticas sociais. O QREN apoia actualmente 11 territórios¹⁰³ assim categorizados, sobretudo nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, num total de 48,7M€ de FEDER aprovado. São iniciativas relevantes com vista à requalificação dos espaços públicos e dos ambientes urbanos, mas também como estímulos à integração de iniciativas imateriais que apostem no desenvolvimento social e cultural das comunidades residentes nestes territórios, traduzindo-se num estímulo à integração de iniciativas sectoriais, bem como à promoção do envolvimento de actores locais, regionais e nacionais de diversas áreas da intervenção pública.

102 Note-se que esta tipologia do PO PH foi alvo, na proposta de reprogramação do PO remetida à CE, de um reforço financeiro de 60 M€.

103 Na região Norte são apoiados 4 projectos, nos concelhos de Bragança, Vila Nova de Gaia, Porto e Lamego. Na região de Lisboa são apoiados 7 projectos, nos concelhos de Amadora, Lisboa, Odivelas, Almada, Moita, Setúbal e Barreiro.

O Projecto Zambujal melhora!¹⁰⁴

Localizado no concelho da Amadora, o bairro do Zambujal, maioritariamente construído nas décadas de 70 e 80 do século XX, é uma zona essencialmente de habitação social, onde se sobrepõem e acumulam vários problemas sociais: desde baixas qualificações e índices de insucesso e abandono escolar “anormalmente” elevados, até degradação do espaço público e do parque habitacional, passando por problemas de desemprego, comportamentos de risco e insegurança, entre outros. O projecto Zambujal Melhora! constitui a primeira iniciativa de intervenção integrada no bairro, tendo convocado para o efeito múltiplos parceiros, com competências e experiências diversificadas (e.g. autarquias locais, IPSS, fundações e cooperativas, associações, centro de estudos, institutos e agências públicas, etc.).

Das interações que foi possível desenvolver junto de alguns actores locais salientam-se, como principais mensagens: (i) convergência de vários instrumentos apoiados pelo QREN (e.g. PRU, TEIP e PE4G) num mesmo território, a qual foi facilitada por uma lógica de cooperação interiorizada pelos actores locais e mantida através de parcerias previamente existentes, como a Comissão Social de Freguesia da Buraca (constituída no âmbito do Programa Rede Social, cuja implementação foi co-financiada pelo QCA III); (ii) importância de uma malha organizacional capacitada, reconhecida como o principal motor para o desenvolvimento social local, onde a Câmara Municipal, mas também algumas entidades da sociedade civil, se assumem como os principais impulsionadores; (iii) valorização da participação da população no processo de diagnóstico e desenho/validação da estratégia de intervenção no bairro, o que não pode deixar de ser realçado enquanto boa prática, convocando e co-responsabilizando as pessoas no processo de desenvolvimento da sua comunidade; (iv) procura de optimização e transposição de experiências passadas de intervenção no concelho, beneficiando de iniciativas como o “Atendimento integrado à população”, que se mantém após a experiência do Programa PROGRIDE no concelho da Amadora, segundo uma lógica de disseminação, aprendizagem e transferência de boas práticas; (v) procura de fontes de financiamento diversificadas para além dos fundos estruturais, com destaque para a utilização dos recursos próprios dos parceiros envolvidos no projecto, mas também de entidades nacionais (e.g. Instituto da Droga e Toxicod dependência); (vi) processo de planeamento ancorado num diagnóstico participado o que facilitou o desenho de intervenções ajustadas às necessidades da população; (vii) valorização da avaliação interna e externa do projecto, o que tem as suas raízes em experiências passadas de promoção da avaliação das intervenções (e.g. projecto ADAPT, financiado pela IC EQUAL), despertando os actores para as vantagens da avaliação; (viii) importância de dar continuidade à lógica de cooperação, reforçando-a e minimizando os “curtos circuitos” associados a *modus operandi* mais individualistas.

A boa prática apresentada, assim como a análise crítica de outras iniciativas apoiadas pelos fundos estruturais referidas neste subcapítulo, permitem indicar alguns **factores críticos** que devem ser tidos em conta enquanto potenciadores do impacto da política social e que devem constituir um ponto de partida para o aprofundamento da reflexão, nomeadamente no quadro da avaliação prevista no PGA para 2011 sobre o contributo do FSE para a promoção da igualdade de oportunidades e para o reforço da inclusão social de pessoas desfavorecidas. Aliás, o lançamento deste estudo torna-se tão mais importante quando se tem em consideração as preocupações que são geradas pela previsível degradação da situação social do país, pois constituirá um contributo relevante para a compreensão da eficácia, eficiência e alcance das políticas sociais co-financiadas pelo FSE, nomeadamente aquelas que estão orientadas para o desenvolvimento de competências e apoios à integração laboral de pessoas em risco de exclusão do mercado de trabalho, num contexto de elevado desemprego e de restrição das prestações sociais.

Deste modo, a análise das taxas de risco de pobreza antes e após transferências sociais não deixam dúvidas acerca do papel crucial que as políticas sociais desempenham em Portugal. No entanto, há que salientar o facto de estas políticas estarem ancoradas numa forte parceria entre Estado, Autarquias e entidades do 3º sector, com uma importância crescente das redes locais de economia social. Este triângulo, que se pretende virtuoso, constitui um factor essencial para o garante de elevados níveis de eficácia e eficiência das políticas públicas de âmbito social. É, assim, crítico o **reforço da intervenção no sentido da transformação e qualificação dos modelos de funcionamento das instituições da sociedade civil**, de forma a disponibilizarem respostas sociais mais eficazes e eficientes. Neste quadro os fundos estruturais estarão já a dar um contributo

104 No quadro da tipologia PRU – Bairros Críticos, o Observatório do QREN em parceria com o CODR LVT desenvolveu um estudo de caso sobre o projecto Zambujal Melhora!, enquadrado no Zoom territorial – inclusão social, com o intuito de compreender as dinâmicas locais de implementação da iniciativa, assim como de aferir de que forma é que os fundos estruturais podem constituir-se numa força impulsionadora do desenvolvimento de comunidades onde se sobrepõem e acumulam problemas de pobreza e exclusão social.

relevante através de iniciativas de formação e consultoria com vista à qualificação e certificação da qualidade destas organizações. Concretizando, existem duas tipologias nucleares que, no seu conjunto, já permitiram apoiar várias centenas de instituições: (i) em 2010 foram apoiadas 827 entidades, através da tipologia Programa de Formação-Ação para Entidades da Economia Social; (ii) também a tipologia Qualidade dos Serviços e Organizações (Programa Arquimedes), referida já no subcapítulo anterior, permitiu já apoiar 119 entidades que operam na área da reabilitação, no sentido de promover a sua certificação da qualidade.

Tendo em conta o caminho de desenvolvimento organizacional que muitas destas entidades ainda têm pela frente, **importa que o modelo de co-financiamento dos fundos estruturais considere a especificidade das organizações do 3º sector**, procurando, por um lado, simplificar o mais possível os procedimentos financeiros, num quadro de manutenção de níveis de rigor e transparência elevados e, por outro lado, encontrar mecanismos de capacitação das instituições que potenciem a eficácia e eficiência da sua intervenção, facilitando simultaneamente a sua relação com o “mundo dos fundos estruturais”.

Um outro aspecto a salientar prende-se com o **reforçar da aposta nas redes sociais, nas parcerias e no trabalho de proximidade**, fazendo cumprir, na sua plenitude, o princípio da subsidiariedade e a lógica de territorialização da intervenção. A intervenção social requer, para que o seu impacto seja real, um esforço permanente de aproximação às populações e às suas necessidades, exigindo desta forma que a política pública crie os mecanismos e os incentivos que estimulem essa aproximação. Neste momento já existe em Portugal um sistema bastante robusto nesta matéria, destacando-se vários dispositivos como os Núcleos Locais de Inserção, as Comissões de Protecção de Crianças e Jovens e as Redes Sociais, enquanto estruturas permanentes de articulação entre entidades. Também a implementação de Programas como o PE4G, os CLDS ou as PRU – Bairros Críticos constituem exemplos, apoiados pelos fundos estruturais, de estímulo à constituição de parcerias. No entanto, importa que esse estímulo seja prosseguido ou mesmo reforçado (inclusive ao nível da integração de parceiros que tradicionalmente estão mais afastados desta área de intervenção, como as empresas), podendo, mais uma vez, os fundos estruturais desempenharem aqui um papel preponderante (e.g. as organizações que participam em parcerias de índole social poderem ter um acesso preferencial/majoração a tipologias específicas do QREN, possibilidade de co-financiamento de novas iniciativas de política que estimulem a constituição/dinamização de parcerias e redes sociais), pois a integração/articulação de iniciativas e de actores nem sempre é evidente nem tão pouco natural.

4.7 Consolidar e qualificar as redes de equipamentos colectivos

O desenvolvimento, consolidação e reorganização das principais redes nacionais de equipamentos colectivos, nomeadamente nas áreas da educação, solidariedade social, saúde, cultura e desporto, tem constituído uma inequívoca prioridade da política pública dos últimos anos. Esta aposta decorre, por um lado, da necessidade de dotar os equipamentos das condições funcionais necessárias à prossecução de um conjunto de objectivos de política pública. Por outro lado, constitui um imperativo apoiar respostas sustentáveis a novas realidades e exigências sociais, com vista a contribuir para a melhoria da qualidade de vida e para a promoção da coesão social e territorial do país.

Em matéria de **educação**, a reorganização da rede escolar radica na necessidade de superar vários constrangimentos, dos quais se destacam: (i) na área da educação pré-escolar, a existência de jardins-de-infância que não asseguram um horário alargado de funcionamento e a insuficiente resposta à procura na rede pública deste ciclo de ensino (sobretudo para crianças com 3 anos), nomeadamente nas regiões do Algarve e de Lisboa e Vale do Tejo; (ii) no 1º CEB a permanência de escolas a funcionar em regime duplo, devido à escassez de instalações, e a manutenção de estabelecimentos de reduzida dimensão; (iii) nos 2º e 3º CEB, assim como no ensino secundário, a existência de um parque escolar em muitas situações obsoleto, degradado e sem condições espaço-funcionais adequadas às novas exigências das políticas de educação e formação.

A rede de **equipamentos e respostas sociais** tem registado um crescimento bastante significativo na última década (entre 2000 e 2009 a capacidade desta rede aumentou cerca de 45%). No entanto persistem défices de capacidade instalada para resposta a vários grupos populacionais, nomeadamente:

- População infantil, onde os distritos de Lisboa, Porto e Setúbal continuam a apresentar um menor peso percentual da oferta (creche e ama) em relação à população-alvo. Ainda assim, importa ressaltar que em termos nacionais foi possível superar a meta de Barcelona¹⁰⁵ de 33% de taxa de cobertura da valência de creche (34,9%);
- População idosa, onde os distritos de Braga, Porto, Aveiro, Lisboa, Setúbal e Faro são aqueles que registam uma menor taxa de cobertura. Nesta matéria, não deixa de ser relevante o investimento recente no aumento da cobertura da valência de Serviço de Apoio Domiciliário (87 322 vagas em 2009) que, a par da valência de creche, é a resposta onde a capacidade instalada é mais elevada em Portugal.

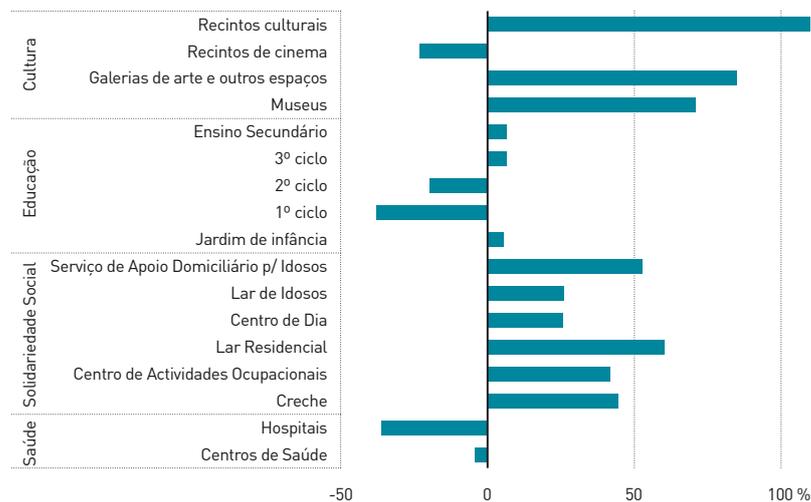
Na área da **saúde**, a reorganização das redes prestadoras de cuidados primários e de cuidados hospitalares visa, em última instância, contribuir para uma maior qualificação dos serviços de modo, não só a prevenir a doença e promover uma melhoria nas condições de saúde das pessoas, mas também garantir maior equidade, por parte dos cidadãos, no acesso aos cuidados de saúde. Neste ponto, salienta-se o facto de a rede de cuidados primários ser bastante densa, mas continuam a verificar-se problemas ao nível da funcionalidade de muitas instalações, da não dotação de valências relevantes e incapacidade de resposta a todos os utentes na atribuição de Médico de Família. No que se prende com a requalificação da rede hospitalar, esta necessidade decorre, entre outros aspectos, da constatação de desequilíbrios ao nível da sua estruturação territorial, de necessidades de maior diferenciação e complementaridade de serviços, assim como de qualificação da rede de urgência e emergência.

105 O Conselho Europeu, reunido em Barcelona em Março de 2002, convidou os Estados-Membros a eliminar os desincentivos à participação das mulheres no mercado de trabalho, procurando garantir a disponibilidade de estruturas de acolhimento, até 2010, para pelo menos 90% das crianças com idades compreendidas entre os três anos e a idade da escolaridade obrigatória e pelo menos 33% das crianças com menos de três anos.

Na área **cultural**, segundo o PNPOT, detectam-se ainda carências de equipamentos culturais, com destaque para o interior do país. Nuns casos, sobretudo em algumas áreas rurais, tais carências ocorrem ao nível da oferta básica como bibliotecas e salas de espectáculo. Noutros casos, sobretudo em cidades médias, registam-se carências de equipamentos estruturantes e potenciadores de competitividade interurbana.

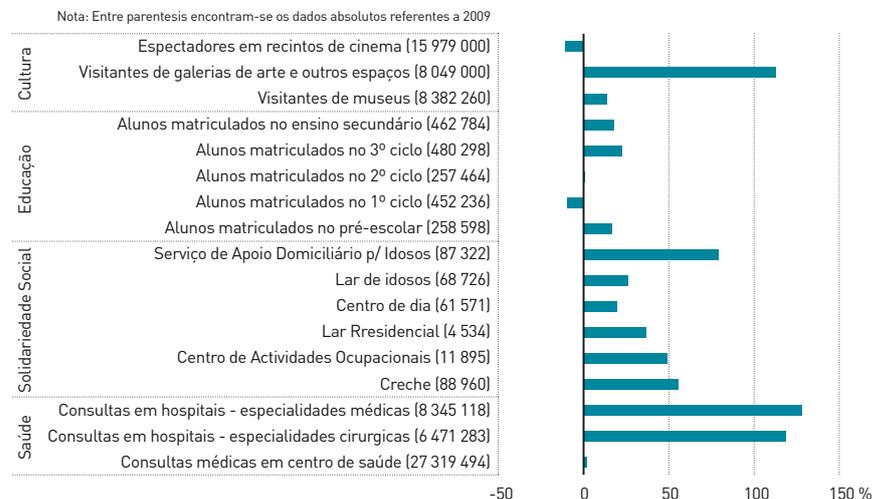
Por último, em matéria de **desporto**, e mais uma vez segundo o PNPOT, as necessidades infra-estruturais desportivas da generalidade dos concelhos do país estão satisfeitas. Apesar disso, é preciso ter em atenção que o rácio “área desportiva útil por habitante” é ainda insuficiente face às metas recomendadas pela UE (4 m²/habitante), e que a pressão sobre a oferta de equipamentos desportivos se vai acentuar globalmente em virtude da crescente propensão da população, sobretudo urbana, para a motricidade e práticas desportivas.

Figura 106: Taxa de crescimento do nº de equipamentos colectivos, 2000-2009



Fonte: Carta Social, Direcção-geral da Saúde, INE

Figura 107: Capacidade de resposta das redes de equipamentos colectivos, 2000-2009



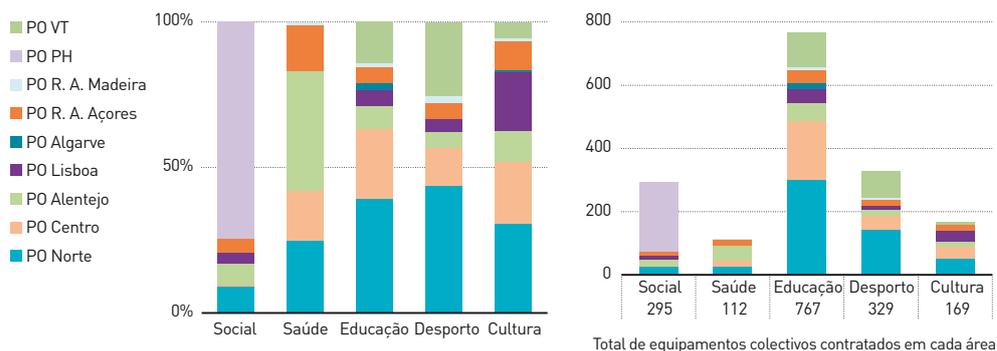
Fonte: Carta Social, Direcção-geral da Saúde, INE

A informação constante dos gráficos anteriores permite concluir por diversas realidades evolutivas (2000-2009) das redes de equipamentos colectivos, em função da área de política em que se inserem. Ou seja, existem sectores onde os equipamentos presentes diminuem e outras onde aumentam de forma significativa. Não obstante, é inegável que em qualquer uma das grandes áreas de política pública existe um acréscimo muito significativo da capacidade de resposta dos serviços instalados, com especial destaque para as consultas em hospitais e para o número de visitantes de galerias de arte e outros espaços, que durante aquele período mais que duplicaram e para o Serviço de Apoio Domiciliário para Idosos, que cresceu aproximadamente 79%.

Este reforço da capacidade de resposta das redes de equipamentos colectivos deve-se, em grande medida, a um conjunto de iniciativas de política pública objectivamente focalizadas para o cumprimento desse desígnio. Neste âmbito, o papel do QREN (à semelhança do que se verificou no passado com outros quadros comunitários de apoio) tem sido de extrema relevância, com a contratação, até Junho de 2011, de um total de 1 672 equipamentos (valor que traduz um acréscimo de 56,7% face ao apresentado no relatório do ano transacto – 1 067 equipamentos até final de 2009), assim distribuídos:

- 767 Estabelecimentos de ensino (45,9%) – Nesta área, os PO regionais destacam-se com o forte contributo que têm disponibilizado para o reforço da rede de educação pré-escolar e do 1º CEB, com a aprovação de 645 estabelecimentos onde são ministrados os referidos níveis de ensino. O contributo do PO VT faz-se sentir, sobretudo, ao nível da requalificação das escolas do 2º e 3º CEB e, sobretudo, do ensino secundário, mas também ao nível do ensino superior, num total de 108 estabelecimentos de ensino aprovados;
- 329 Equipamentos desportivos (19,7%) – Mais uma vez os PO regionais registam um contributo significativo para a consolidação da rede de equipamentos desportivos de proximidade como polidesportivos, pavilhões e piscinas (220 infra-estruturas aprovadas). Já o PO VT tem apoiado a concretização de outro tipo de medidas de política desportiva como os Centros de Alto Rendimento e O Primeiro Relvado, entre outros investimentos;
- 169 Equipamentos culturais (10,1%) – na área da cultura a situação é muito semelhante, com os PO regionais a apostarem essencialmente na construção de bibliotecas e arquivos municipais e cineteatros. O PO VT aprovou o co-financiamento de 9 equipamentos;
- 112 Equipamentos de saúde (6,7%) – na área da saúde, os centros, extensões e unidades de saúde, assim como os hospitais têm sido co-financiados exclusivamente pelos PO regionais;
- 295 Equipamentos sociais (17,6%) – Ao contrário do exposto para as áreas anteriores, os PO regionais não têm assumido, até este momento, um papel muito relevante na consolidação desta rede, tendo o PO PH registado um peso bastante importante no reforço desta rede, com a aprovação de apoios a 220 equipamentos, dirigidos sobretudo à população idosa e às pessoas com deficiências.

Figura 108: O contributo do QREN para o reforço das redes de equipamentos colectivos, até Junho de 2011



Do exposto, é inequívoco que, em termos gerais, o QREN e os seus PO estão a contribuir, de forma muito significativa, para a consolidação das redes de equipamentos colectivos nas áreas de política pública consideradas neste subcapítulo. Importa, ainda, sublinhar que este contributo terá impactos bastante expectáveis ao nível da promoção da conciliação entre as vidas profissional e privada, concorrendo por esta via para uma maior igualdade entre homens e mulheres, factor estruturante do desenvolvimento social e sub-prioridade estratégica do QREN.

Com o objectivo do potenciar o referido contributo, bem como de superar algumas limitações detectadas no modelo de financiamento inicial – das quais se relevam, por um lado, as restrições financeiras dos PO temáticos (PO PH e PO VT) nas tipologias relevantes e, por outro lado, as dificuldades geradas pela repartição da responsabilidade de atribuição de apoios entre PO regionais e PO temáticos (diagnosticadas nos estudos de avaliação da operacionalização do QREN e dos PO) – foi decidido, em sede de reprogramação técnica do QREN e dos PO proposta à CE, concentrar nos PO regionais do Continente a generalidade dos apoios à criação de equipamentos de proximidade. Passarão, assim, a integrar estes PO o financiamento de todos os equipamentos sociais e de todas as escolas do 2º e 3º ciclos do ensino básico.

Pese embora esta constatação, existem diversas questões associadas a esta intervenção de largo espectro que importa responder atempadamente de modo a compreender e potenciar, ainda no actual período de programação, o contributo dos fundos estruturais para a real qualificação e consolidação das diferentes redes.

Surge, desde logo, uma questão que já foi sistematizada no Relatório Anual do QREN 2009 e que se prende com os custos de funcionamento dos equipamentos apoiados e, por conseguinte, com uma **dimensão de sustentabilidade** que urge conhecer. Reforça-se, nesta matéria, o risco de se verificar uma procura considerável de financiamento público por parte dos principais destinatários das diferentes tipologias, o que colocará uma pressão sobre o Orçamento de Estado, bem como sobre os orçamentos dos municípios. Esta questão é tão mais relevante quando se tem em consideração um dos princípios orientadores do QREN, isto é, a viabilidade económica e sustentabilidade financeira dos projectos apoiados pelo QREN e pelos seus PO.

Associada a esta temática está a real capacidade, não só financeira, mas também organizacional e técnica, das entidades proprietárias e/ou gestoras dos equipamentos em promover a sua **futura dinamização e utilização**. De facto, os erros do passado deverão constituir motivo de aprendizagem de modo a que os investimentos actuais e futuros estejam, efectivamente, ao serviço das populações a que se destinam. Esta questão coloca um forte enfoque na relação entre investimentos materiais e imateriais, devendo apostar-se, simultaneamente, na **consolidação infra-estrutural e na qualificação organizacional (modelo de gestão dos equipamentos)**.

Uma outra questão que importa aprofundar prende-se com a adequação territorial dos equipamentos aprovados, ou seja, em que medida é que estas infra-estruturas estão, de facto, a ser criadas/requalificadas onde as necessidades são mais prementes. Esta questão exigirá análises mais detalhadas sobre os critérios de selecção das candidaturas, assim como sobre o papel que as agências públicas nacionais e as organizações infra-nacionais têm, ou poderão vir a ter, na selecção de projectos que permitam, efectivamente, contribuir para uma **maior coesão e valorização territoriais** (outro princípio orientador do QREN).

Tendo em conta a actual crise que afecta o país, será ainda de grande relevância procurar compreender em que medida estes equipamentos contribuem para a minimização dos efeitos da crise

económica e para a dinamização das economias locais onde são criados, com especial enfoque: (i) na criação de emprego; (ii) no impacto no PIB.

A resposta a esta e outras questões – como por exemplo o contributo para a promoção da conciliação entre a vida profissional, familiar e pessoal, dando prioridade à criação de condições de paridade na harmonização das responsabilidades profissionais e familiares, ou para a estruturação e ordenamento dos territórios, ou ainda, para a competitividade dos territórios – passará pelo lançamento, no mais curto espaço de tempo possível, do estudo de **Avaliação dos Equipamentos de Proximidade**, da responsabilidade do Observatório do QREN, e previsto no Plano Global de Avaliação do QREN e dos PO 2007-2013¹⁰⁶.

¹⁰⁶ Estudo aprovado pela Comissão Ministerial de Coordenação do QREN e cujo lançamento está dependente da conclusão do processo de autorização da respectiva despesa, no quadro das normas previstas no Orçamento de Estado de 2011 e na respectiva regulamentação complementar aplicável.

4.8 Consolidar padrões ambientais elevados

A intervenção da CE em matéria ambiental, quer no plano da sua actividade legislativa, quer no quadro do financiamento comunitário, teve início após a *formalização da relação* (inclusão de um título relativo à política de ambiente no Tratado de Roma, que qualificou a política ambiental como uma das políticas partilhadas entre a UE e os seus Estados-Membros) e tornou-se extraordinariamente intensa nos últimos quinze anos. Em particular, a relação entre a UE e o ambiente tem-se renovado positivamente em cada ciclo de programação financeira, com reforço das elegibilidades e disponibilidades financeiras.

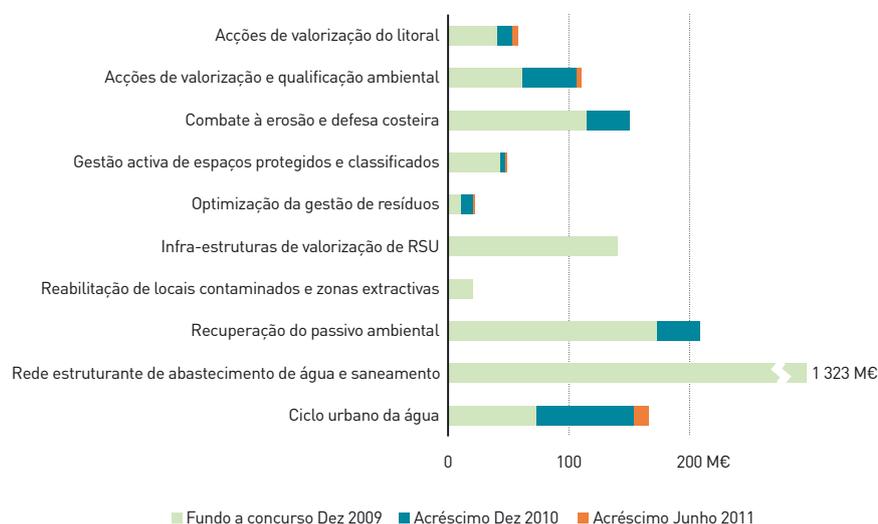
Os principais resultados tangíveis dos financiamentos da Política de Coesão em matéria de ambiente em Portugal encontram-se reflectidos na expressiva elevação dos níveis de cobertura da população em abastecimento de água e em drenagem e tratamento de águas residuais, bem como na consolidação de uma política de resíduos que se consubstanciou no encerramento das lixeiras de todo o país, na implantação e generalização de sistemas de recolha selectiva e na constituição dos sistemas multimunicipais e intermunicipais de gestão de resíduos sólidos urbanos (RSU).

Não obstante os assinaláveis progressos, os fundos da Política de Coesão no ciclo de programação 2007-2013 foram convocados para apoiar a superação das remanescentes, embora financeiramente bastante expressivas, lacunas no quadro das infra-estruturas ambientais (sector da água e dos resíduos), associadas aos objectivos da Directiva Quadro da Água e da Directiva Aterros que têm integrado preocupações mais exigentes, tendo sido igualmente mobilizados para resolver problemas ambientais menos valorizados até à data (passivo ambiental¹⁰⁷) e para enfrentar outros que se agravaram (erosão costeira, conservação da natureza e da biodiversidade).

As intervenções do QREN no domínio do ambiente são concretizadas pelo PO VT 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 2010 haviam sido disponibilizados em concurso 2,2 mil M€, aos quais acresceram 23 M€ no 1º semestre de 2011. Este volume deve ser analisado tendo em consideração as diferentes realidades que abrange, das quais se destaca o diferencial entre as dotações colocadas a concurso para a Rede estruturante de abastecimento de água e saneamento e as restantes tipologias de intervenção.

¹⁰⁷ Entende-se por "passivo ambiental" a situação de degradação ambiental resultante do lançamento de contaminantes ao longo do tempo e/ou de forma não controlada, nomeadamente nos casos em que não seja possível identificar o respectivo agente poluidor.

Figura 109: Dotação a concurso em tipologias de ambiente, até Junho de 2011



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Da análise dos indicadores financeiros podem ser retiradas diversas conclusões: a oferta de apoios públicos no domínio da infra-estruturação em abastecimento de água e drenagem e tratamento de águas residuais (1,5 mil M€) destaca-se de forma muito significativa dos restantes domínios (757 M€), apresenta níveis de procura três vezes superiores ao disponibilizado em concurso e valores de compromisso que mais do que duplicaram em relação aos registados em Dezembro de 2009 (padrão que abrange igualmente os apoios ao Ciclo Urbano da Água - CUA). Em 2010, a fotografia neste domínio alterou-se substancialmente, o que motivou apreensões expressas na edição do Relatório Anual do QREN do ano passado, deixando de haver uma discrepância assinalável entre as dotações colocadas a concurso e o nível de aprovações.

No domínio da Recuperação do Passivo Ambiental e da Reabilitação de Locais Contaminados e Zonas Extractivas a discrepância entre as dotações colocadas a concurso e o nível de aprovações continua, contudo, a ser elevada. No caso dos apoios à Recuperação do Passivo Ambiental esta situação deve-se essencialmente ao facto da primeira vaga de aprovações ter sido, essencialmente, composta de estudos e de duas das principais intervenções previstas de remediação de solos contaminados (actualmente em fase de conclusão de estudos e de primeira transladação de solos) não estarem ainda entre as aprovadas no PO VT. O mesmo padrão é identificável nos apoios ao Combate à Erosão Costeira.

Os restantes domínios evidenciam um equilíbrio razoável entre dotações colocadas a concurso e nível de aprovações e, em particular, o nível de dotações colocadas a concurso nos domínios das Infra-estruturas de Valorização de RSU e da Gestão Activa de Espaços Protegidos e Classificados traduz-se quase integralmente em compromissos, decorrentes das candidaturas aprovadas. Destaque igualmente para a expressão da procura, que é sempre superior à dotação em concurso para todos os domínios ambientais, à excepção do Combate à Erosão Costeira, da Recuperação do Passivo Ambiental e da Reabilitação de Locais Contaminados e Zonas Extractivas.

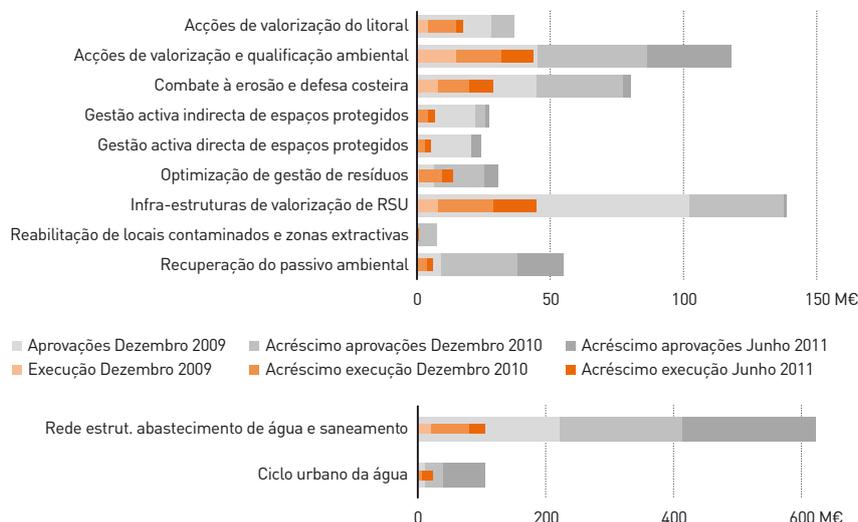
Quadro 15: Dotação a concurso e montantes apresentados, até Junho de 2011

Tipologias	Avisos de abertura de concursos		Candidaturas apresentadas	
	Nº	M€	Nº	Custo total
				M€
Acções de valorização do litoral	19	58	138	152
Acções de valorização e qualificação ambiental	45	111	600	369
Combate à erosão e defesa costeira	6	150	57	169
Gestão activa de espaços protegidos e classificados	23	49	155	151
Optimização de gestão de resíduos	14	22	83	83
Infra-estruturas de valorização de RSU	3	140	20	402
Reabilitação de locais contaminados e zonas extractivas	3	20	12	16
Recuperação do passivo ambiental	3	208	24	98
Rede estruturante de abastecimento de água e saneamento	3	1 323	300	3 248
Ciclo urbano da água	37	160	213	272
TOTAL	156	2 240	1 602	4 959

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

A análise dos níveis de execução financeira por domínio ambiental permite constatar um cenário geral que merece apreensão. Em Junho de 2011, a execução dos projectos aprovados no conjunto dos domínios do ambiente representava 21% (taxa de realização), contrastando com 43% no conjunto do QREN. Se, por um lado, o longo ciclo de execução física de projectos, em particular nos domínios da Infra-estruturação em Abastecimento de Água e Drenagem e Tratamento de Águas Residuais e do Combate à Erosão Costeira, concorre para o baixo nível de execução das operações, por outro, a crescente proximidade da fase de conclusão do QREN determina que se dedique muita atenção à evolução da execução destes projectos. Acresce ainda que, numa análise aprofundada dos referidos domínios por beneficiário, se conclui que uma parte substancial do esforço de execução por realizar é da responsabilidade de um número muito reduzido de promotores públicos. Dada a fase de vida adiantada do QREN, um olhar muito atento deve assim recair sobre a viabilidade dos promotores em causa concretizarem integralmente os projectos aprovados num calendário compatível com o QREN, atendendo às fortes restrições financeiras a que estão sujeitos.

Figura 110: Aprovações e execução por fundo no âmbito das tipologias de ambiente, até Junho de 2011



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

O desígnio assumido pelo QREN de prevenir, gerir e monitorizar os riscos naturais e tecnológicos traduz-se, no domínio da Protecção e Recuperação de Passivos Ambientais, no apoio a acções preventivas e correctivas de reabilitação de locais contaminados e de zonas mineiras e extractivas. As situações de contaminação de solos em Portugal encontram-se dispersas no território, embora geograficamente limitadas, resultantes de actividades industriais, actualmente desactivadas ou abandonadas, apresentando potenciais riscos para a saúde pública e para os ecossistemas. O principal desiderato que o QREN prossegue neste domínio é o da "limpeza" destes locais, eliminando os factores de risco que constituem ameaça para a saúde e a segurança públicas e os ecossistemas, assumindo prioridade absoluta a desejável reposição do equilíbrio ambiental das áreas contaminadas, que constitui também um pressuposto para a valorização económica dos respectivos territórios.

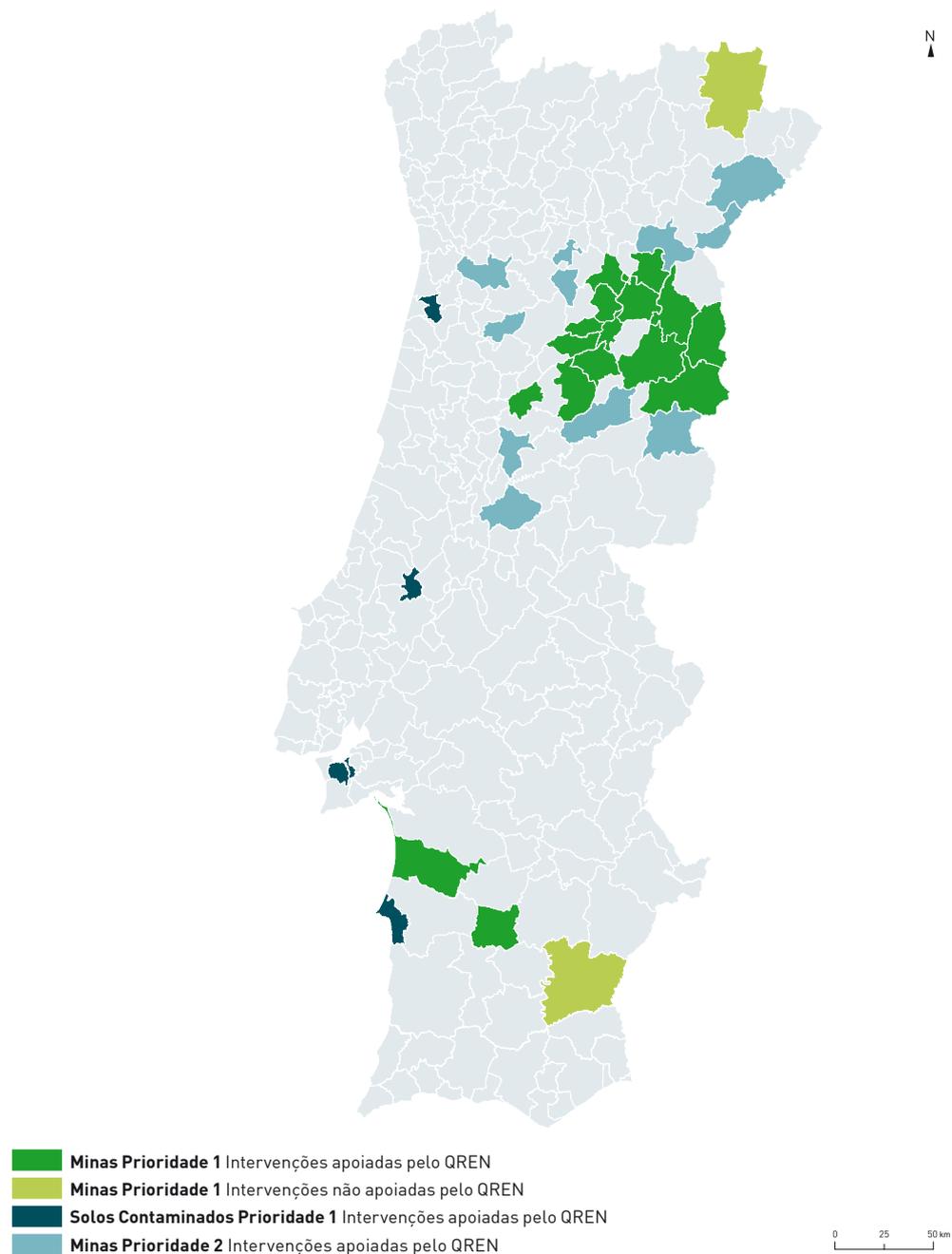
O solo é um actor crucial nos *stocks* de capital natural, fornecendo serviços vitais de regulação e de apoio aos ecossistemas, que, apesar de ser tradicionalmente mais valorizado enquanto variável importante no quadro da agricultura, é uma componente crítica de um conjunto diversificado de processos, tais como o ciclo hidrológico, os fluxos de carbono, o ciclo de nutrientes, entre outros.

A atenção que no QREN recai sobre o solo é inédita (durante o período de programação 2000-2006 foram desenvolvidas acções para minimizar os riscos existentes ou potenciais em alguns dos locais mas não foram disponibilizados apoios para a efectiva remediação destes locais) e as expectativas sobre as intervenções que o QREN apoia são muito elevadas porque foi assumido, na fase de programação, que no final do QREN os sítios contaminados considerados de intervenção prioritária a nível nacional estariam resolvidos. O PO VT e os PO regionais asseguram o apoio a projectos que permitem prosseguir os objectivos mencionados, dedicando-se o primeiro a locais com classificação de prioridade nacional e os segundos a locais de relevância regional e local. O balanço de quatro anos de QREN em matéria de intervenções em passivos ambientais encontra-se ilustrado na figura seguinte. Em termos financeiros, as aprovações até Dezembro de 2010 correspondem a 45 M€, acrescida de 17 M€ aprovados durante o primeiro semestre de 2011.

Figura 111: Locais contaminados com prioridade de intervenção e intervenções apoiados pelo QREN, até final de 2010

153

:: COMISSÃO TÉCNICA DE COORDENAÇÃO DO QREN ::



Fonte: Empresa de Desenvolvimento Mineiro

Da figura resulta claro que o QREN apoia projectos em todas intervenções prioritárias de nível nacional em matéria de solos contaminados: (i) terrenos afectos à antiga zona industrial de Estarreja; (ii) terrenos da antiga Siderurgia Nacional no Seixal; (iii) antiga zona industrial do Barreiro (Quimigal); (iv) lamas não inertizadas de 12 bacias adjacentes ao Complexo de Sines; (v) bacia do Alviela (área industrial de Alcanena). O passivo ambiental em dois deles (Alcanena e Santo André) encontrar-se-á integralmente ultrapassado após a conclusão dos projectos aprovados, enquanto nos restantes três, os projectos em curso permitem a resolução de uma parte do passivo e são

fundamentais na preparação da segunda fase de intervenção, que permitirá concluir a remediação destes locais e cujas candidaturas ao PO VT estão a ser preparadas.

No respeitante às zonas mineiras abandonadas, as situações mais críticas situam-se na região Norte, com particular ênfase para o noroeste, na região Centro, com destaque para os distritos do interior e na região do Alentejo. Das 14 minas que requeriam intervenção prioritária, 8 estão a ser objecto de remediação¹⁰⁸. No plano dos PO regionais foram aprovados 9 projectos relativamente diversificados, nas regiões Norte e Centro (4 relativos a minas, 3 a pedreiras e 2 a solos contaminados).

O QREN está a actuar nos locais críticos em matéria de passivo ambiental e, após quatro anos de execução, o passivo ambiental existente em território nacional estará a ser significativamente reduzido, configurando uma transformação que apenas encontra equivalente na operação de encerramento de lixeiras realizada entre 2000 e 2003. Não sendo desprezável a situação actual de baixa execução associada aos projectos de reabilitação de zonas mineiras, numa apreciação de conjunto poder-se-á afirmar que a intervenção do QREN apresenta já resultados muito positivos no domínio dos solos contaminados e das minas classificadas como prioritárias e revela-se muito promissora em relação à possibilidade dos objectivos a que o QREN se propôs nestes dois domínios serem integralmente cumpridos. Torna-se imperativo que este instrumento prossiga a trajectória que tem vindo a percorrer nos domínios referenciados, disponibilizando apoios para as próximas fases de remediação relativa aos terrenos de Estarreja, da ex-Siderurgia e do Barreiro e das seis zonas mineiras prioritárias por intervencionar, desde que asseguradas as condições necessárias associadas à participação pública nacional.

Um segundo domínio ambiental com apoio financeiro expressivo no QREN é o do Combate à erosão costeira e de Requalificação do litoral, que é prosseguido pelo 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 do Continente contemplam, igualmente, projectos de defesa do litoral através de acções de reabilitação e monitorização de ecossistemas costeiros e de áreas ambientalmente degradadas, mas a expressão fundamental dos apoios destes PO dirige-se a acções de valorização do litoral.

O Combate à Erosão Costeira encontra-se sujeito a uma vasta disciplina programática (da Estratégia Nacional para o Mar e do Plano de Acção para o Litoral 2007-2013, passando pelos Planos de Ordenamento da Orla Costeira e terminando nos quatro POLIS do Litoral - ria Formosa, ria de Aveiro, Litoral Norte e Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina) e é desempenhado por diversos actores, designadamente pelo Instituto da Água, pelas Administrações das Regiões Hidrográficas e pelas Sociedades dos POLIS Litoral.

Não obstante o PO VT estar vocacionado para apoiar intervenções na costa e no litoral que visem responder aos desafios crescentes a que esta faixa do território está sujeita, em especial as que envolvem situações de risco para pessoas e bens¹⁰⁹, existe uma presença crescente, embora pouco expressiva, de operações apoiadas pelo PO VT que configuram, sobretudo, acções de valorização do litoral. Acresce ainda que as candidaturas aprovadas no conjunto dos PO revelam a diversidade dos actores institucionais que intervêm actualmente na costa e no litoral, sem que sejam claros – pela natureza dos projectos submetidos – quais os limites de intervenção de cada um e o nível de articu-

¹⁰⁸ As seis zonas mineiras identificadas para intervenção prioritária cuja remediação ainda não se encontra entre os projectos apoiados pelo QREN são as seguintes: São Domingos, Algares, Quinta do Bispo, Mortórios, Rosmaneira e Ribeira do Bôco.

¹⁰⁹ Podendo este princípio não ser obedecido em resultado da ocorrência de fenómenos de carácter excepcional.

lação das intervenções que incidem sobre o mesmo território¹¹⁰. Os níveis insuficientes de execução associados aos projectos de Combate à Erosão Costeira merecem atenção, sobretudo tendo em consideração que um elevado esforço de execução recai sobre um único promotor, o Instituto da Água.

Sistema de informação para apoio à reposição da legalidade (SIARL) na orla costeira continental

O projecto do sistema de informação para apoio à reposição da legalidade (SIARL) na orla costeira continental, apoiado pelo PO VT, no âmbito do seu Eixo Prioritário III – Prevenção e Gestão de Riscos Naturais e Tecnológicos, tem como objectivo central a implementação de um Sistema de Informação Geográfica, com recurso a *Web Services*, para o apoio à compreensão das dinâmicas do litoral, ao planeamento e à gestão de acções que envolvam a reposição da legalidade e a prevenção e protecção face aos riscos. Pretende-se que o SIARL integre toda a informação que concorra para a compreensão do risco costeiro ou dos fenómenos sobre os usos clandestinos e que esta informação seja articulada e difundida entre os diversos serviços com competências e os organismos protocolados, contribuindo assim para uma maior eficácia na monitorização e gestão do litoral. O Custo Total previsto ascende a 3 397 106 €, sendo co-financiado pelo FC em 2 117 011 € (70%)

No domínio da infra-estruturação em abastecimento de água e drenagem e tratamento de águas residuais mantêm-se algumas das preocupações expressas na edição referente a 2009 do Relatório Anual do QREN, enquanto outras se encontram ultrapassadas: em Junho de 2011 encontravam-se aprovados 726 M€ em projectos (incluindo projectos nos PO regionais que, até ao final de 2009, não haviam aprovado candidaturas no âmbito do CUA), pelo que o valor de compromisso se aproximou de forma significativa das dotações programadas.

Quadro 16: Candidaturas no âmbito do CUA e rede estruturante de abastecimento e saneamento, até Junho de 2011

Programa Operacional (PO)	Avisos de abertura de concursos		Candidaturas apresentadas		Candidaturas aprovadas			Candidaturas em execução		
			Nº	Custo total M€	Nº	Custo total M€	Fundo M€	Nº	Custo total elegível M€	Fundo M€
	Fundo a concurso M€									
PO VT	2	1 323	268	3 224	117	951	605	52	141	93
PO Norte	15	88	92	143	53	87	53	18	21	16
PO Centro	9	19	80	70	38	40	25	17	8	6
PO Alentejo	12	29	29	32	18	20	13	1	0	0
PO Açores FEDER	n.a.	n.a.	n.d.	n.d.	27	20	17	23	13	11
PO Madeira FEDER	1	30	12	26	7	21	16	3	1	1
Total	39	1 489	481	3 495	260	1 139	727	114	184	127

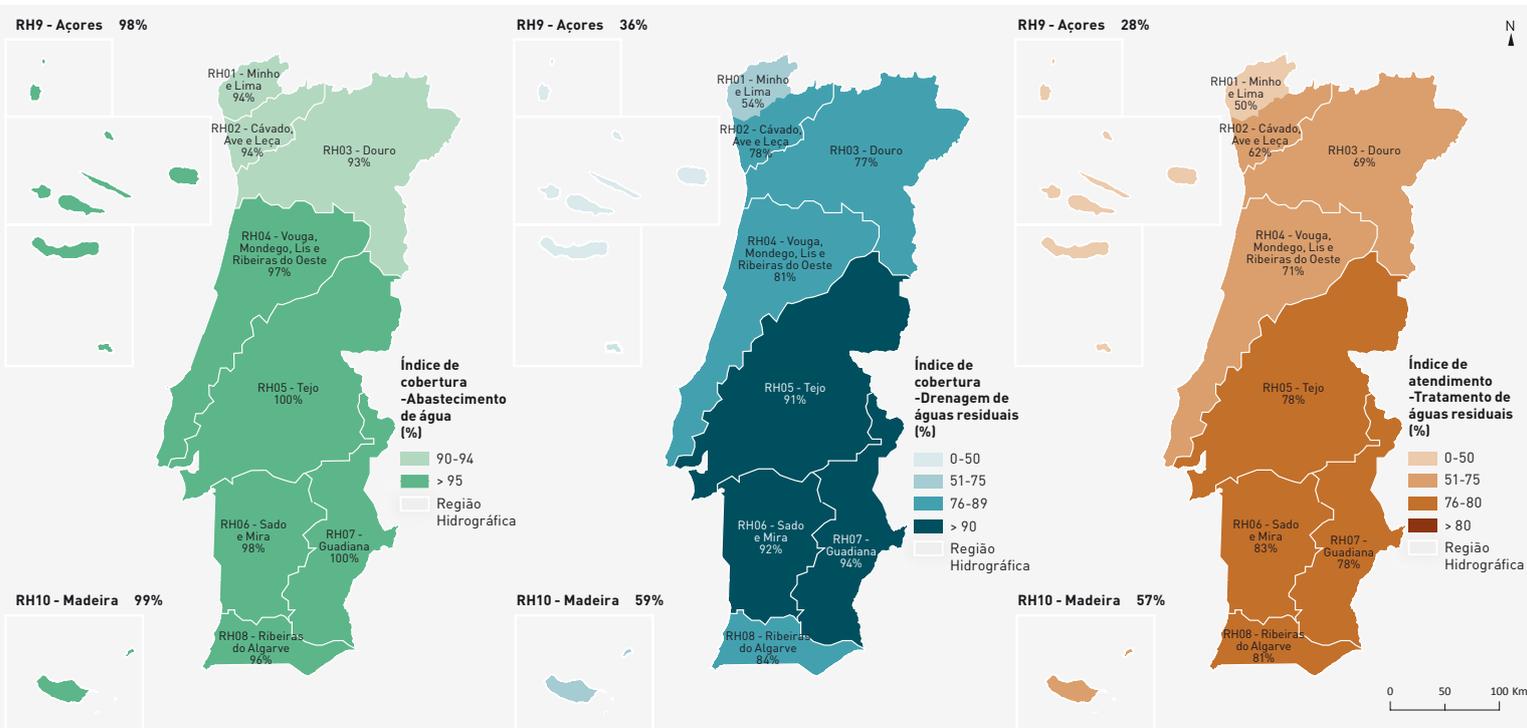
Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Merece destaque a territorialização destes investimentos e a sua apreciação à luz da expressão de necessidades que neste domínio cada região evidencia, tal como ilustrado pela figura seguinte, e que devem ser avaliadas tendo em conta as metas de desenvolvimento definidas no PEAASAR II e adoptadas pelos PO do QREN¹¹¹.

110 Dando um exemplo concreto, existem dois projectos actualmente a ser desenvolvidos na Praia do Furadouro - Reabilitação dos Esporões e das defesas aderentes de Esmoriz, de Cortegaça e do Furadouro (promotor: INAG) e Intervenção de Emergência na Praia do Furadouro - Protecção da Avenida Marginal e Recarga da Praia (promotor: Administração da Região Hidrográfica do Centro, I.P.).

111 O PEAASAR II define as seguintes metas: 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). A estas metas acrescem os objectivos quantitativos definidos nos Planos Regionais de Ambiente das R.A. Açores e 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. 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. Madeira.

Figura 112: Índices de abastecimento de água, de drenagem de águas residuais e de tratamento de águas residuais, 2009



Fonte: INSAAR, Instituto da Água

Quadro 17: Regionalização das operações aprovadas no âmbito do abastecimento, drenagem e tratamento de águas, até Junho de 2011

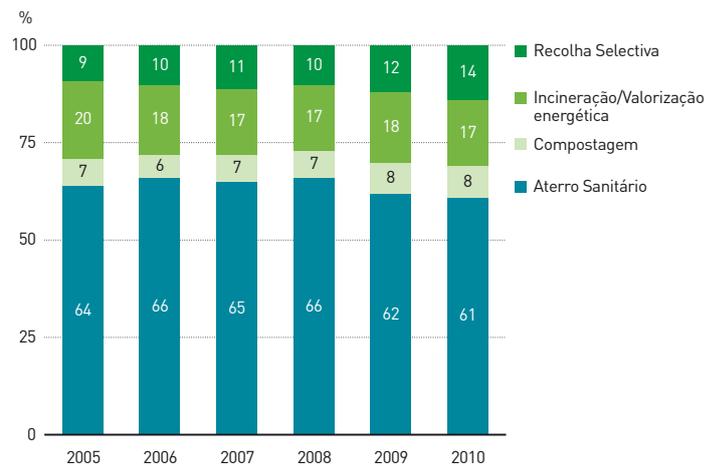
Região	Fundo aprovado	
	(M€)	%
Norte	229,1	33
Centro	235,1	34
Lisboa	40,7	6
Alentejo	119,9	17
Algarve	59,7	9
Não Regionalizável	9,9	1

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Uma análise das insuficiências de cobertura e da geografia dos apoios do QREN em abastecimento de água e drenagem e tratamento de águas residuais permite observar uma convergência entre estes dois factores, i.e., os apoios do QREN são mais acentuados em territórios que apresentam índices de cobertura menos próximos das metas definidas. Pese embora a relevância da conclusão que decorre do exercício anterior, persistem algumas preocupações que agora se concentram quase exclusivamente sobre a concretização destes investimentos, na sua dupla acepção de quantidade e qualidade, tendo em especial consideração que os projectos aprovados evidenciam um nível generalizadamente tímido de execução, o que nos conduz a reiterar o alerta enunciado na edição passada: 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.

Os RSU constituem 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), encontrando-se a sua dotação financeira programada próximo do esgotamento. O contributo das operações apoiadas no âmbito das Infra-estruturas de Valorização de RSU (PO VT), encontra expressão na evolução assinalável verificada do tratamento e destino final dos RSU em Portugal, como a figura seguinte ilustra. A boa prossecução dos objectivos do PERSU II é igualmente tributária dos apoios concedidos no âmbito da Optimização de Gestão de Resíduos pelos PO regionais, os quais vão completando a malha das necessidades através de diversificadas operações (tais como na optimização de processos de recolha selectiva e na criação de parques de compostagem e centros de triagem). Os PO regionais apoiam ainda intervenções no domínio da sensibilização e formação ambiental especificamente dedicadas aos resíduos, decisivas para que Portugal vença o mais complexo desígnio nesta área, o de redução do ritmo de crescimento global da produção de RSU.

Figura 113: Evolução do tratamento e destino final dos RSU em Portugal Continental, 2005-2010



Fonte: Agência Portuguesa do Ambiente

A análise do desempenho do QREN em matéria de ambiente não pode deixar de ser completada por uma reflexão sobre um domínio menos infra-estrutural e simultaneamente muito complexo, o da Protecção de Espécies e *Habitats* (prosseguida pelos PO regionais, através de acções de gestão activa de intervenção em espécies e *habitats*). Apesar de mais cruciais para garantir uma efectiva protecção de espécies e *habitats*, as intervenções de gestão activa directa (acções de gestão de espécies, habitats e ecossistemas) são bastante mais complexas, pelo que se considera um bom indicador haver um equilíbrio razoável entre as intervenções atrás mencionadas e as de gestão activa indirecta¹¹² (correspondentes a um volume de aprovação de 27 M€ em Junho de 2011), o que permite antecipar que o contributo do QREN para a conservação da natureza e da biodiversidade será substancial.

¹¹² 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 substancialmente do apoio ao desenvolvimento integrado de actividades humanas nas áreas com estatuto de protecção especial.

4.9 Promover a qualificação das cidades e dos sistemas urbanos

Desde o início do actual período de programação que o QREN tem dedicado particular importância à qualificação das cidades e dos sistemas urbanos, tendo mesmo definido esta área como uma das suas prioridades estratégicas, como forma de inverter o desequilíbrio existente no sistema urbano nacional (cerca de 43% da população reside nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, que representam apenas 5% da superfície do Continente) e a degradação dos espaços urbanos. Esta degradação resulta, em grande medida, da desvitalização dos espaços intra-urbanos (e.g. centros históricos, frentes ribeirinhas e bairros críticos) e é acompanhada por uma deterioração da qualidade ambiental e de vida dos cidadãos, consubstanciada por uma escassez de espaços verdes, pela poluição atmosférica e pelo ruído, para além da ineficiência energética e da insustentabilidade ambiental e económica no domínio da construção de edifícios, sobretudo nas grandes áreas metropolitanas.

O QREN assumiu um papel determinante no financiamento de projectos neste domínio, nomeadamente, através de tipologias de diversos eixos dos PO regionais do Continente que permitem qualificar a oferta dos serviços prestados pelos principais centros urbanos, do eixo 9 do PO VT (Desenvolvimento do sistema urbano nacional) e ainda do eixo 6 do PO PH (Cidadania, inclusão e desenvolvimento social). Na análise realizada consideram-se, ainda, as tipologias de requalificação da rede escolar¹¹³, com particular incidência nos principais centros urbanos.

No entanto, a grande inovação no actual período de programação prende-se com as tipologias PRU e RUCI, financiadas no âmbito dos cinco PO regionais do Continente. Estas duas tipologias são parte integrante da Política de Cidades POLIS XXI que incorpora ainda um conjunto de outras medidas¹¹⁴ cujo objectivo primordial é a qualificação das cidades e do sistema urbano, nomeadamente através da reabilitação e integração dos diversos espaços de cada cidade, do fortalecimento e diferenciação do seu capital humano, institucional, cultural e económico, do reforço da integração da cidade na região envolvente e da inovação das soluções para a qualificação urbana. Neste contexto, as PRU e as RUCI destacam-se não só por serem os instrumentos de excelência para as questões da regeneração e requalificação do tecido urbano e promoção da competitividade das cidades, como pelo seu carácter inovador, uma vez que, ao implicar a constituição de parcerias e de programas de acção integrados para uma determinada área de intervenção, requerem uma nova forma de cooperação e de comprometimento entre as autarquias (líderes dos processos) e os restantes actores, públicos e/ou privados, com responsabilidades e/ou actuação nessas mesmas áreas.

Neste subcapítulo, a análise de que tem sido a intervenção do QREN para a promoção da qualificação das cidades e dos sistemas urbanos começa por abordar as actuações no âmbito das PRU e das RUCI, alargando posteriormente o âmbito da análise às restantes tipologias com incidência neste domínio [designadas por tipologias urbanas¹¹⁵] e, terminando com um *zoom* a um conjunto muito restrito de operações com potenciais efeitos estruturantes sobre o ordenamento do sistema urbano nacional.

113 Neste grupo incluem-se as tipologias Requalificação da rede de escolas do 2º e 3º ciclo do ensino básico e Requalificação da rede de escolas com ensino secundário, ambas do eixo 9 do PO VT, e a tipologia Requalificação da Rede Escolar do 1º Ciclo do Ensino Básico e da Educação Pré-Escolar dos PO regionais do Continente.

114 As restantes medidas desta Política, também financiadas pelo QREN, no PO VT, são as AIDU e o apoio aos Equipamentos estruturantes do sistema urbano nacional.

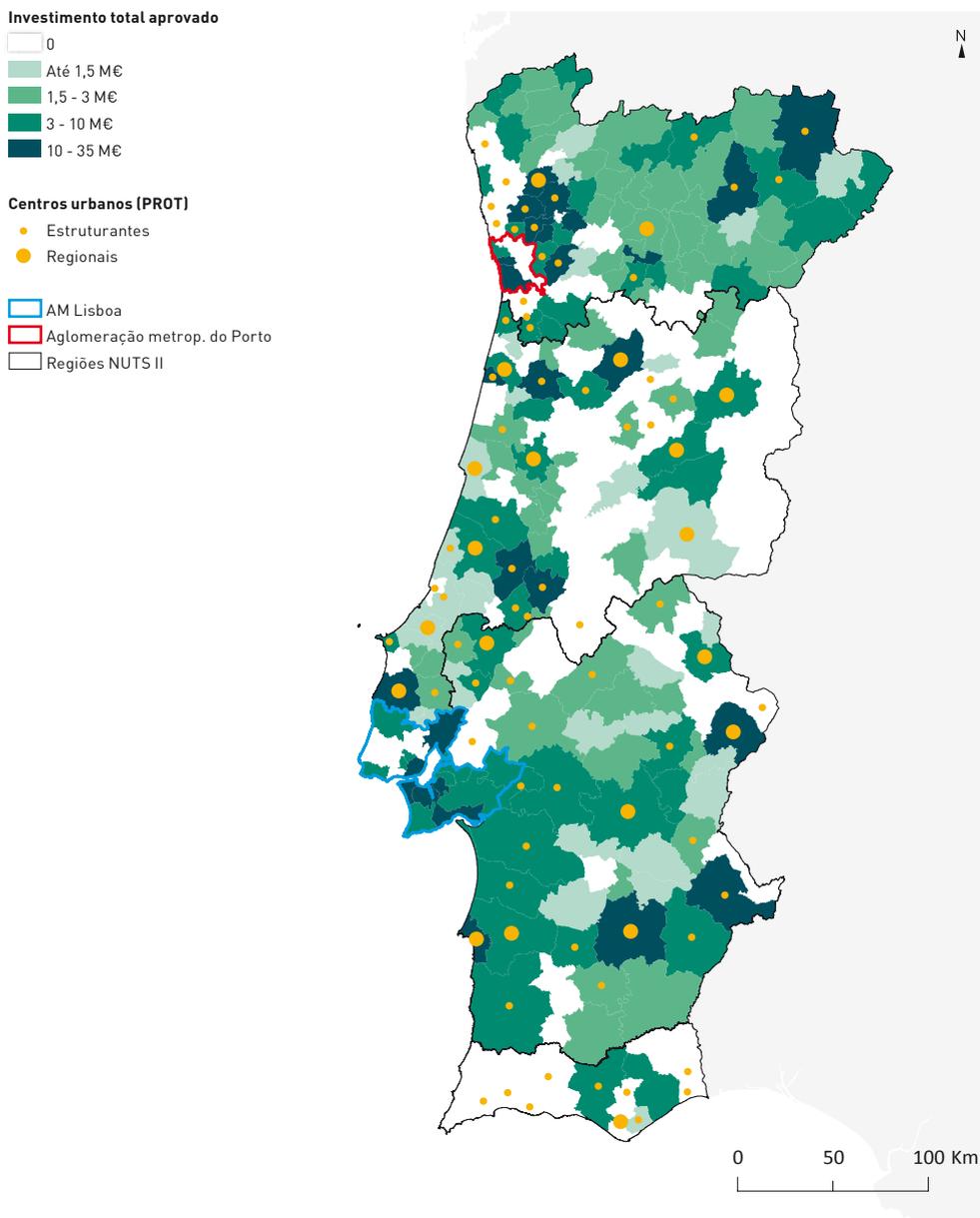
115 Por tipologias urbanas são consideradas as seguintes tipologias por PO:

- PO regionais: Apoio a acções colectivas, Apoio a infra-estruturas científicas e tecnológicas, Apoio à modernização administrativa, Apoio a parques de ciência e tecnologia e incubadoras de empresas de base tecnológica, Equipamentos e serviços colectivos de proximidade, Infra-estruturas e equipamentos de saúde, as duas tipologias da Política de cidades – PRU e RUCI, Promoção da cultura científica e tecnológica e difusão do conhecimento, Promoção e capacitação institucional, Rede de equipamentos culturais, Valorização e animação do património cultural, Requalificação da Rede Escolar do 1º Ciclo do Ensino Básico e da Educação Pré-Escolar;
- PO VT: AIDU, Equipamentos estruturantes do sistema urbano nacional, Infra-estruturas e equipamentos desportivos, Requalificação da rede de escolas do 2º e 3º ciclo do ensino básico e Requalificação da rede de escolas com ensino secundário;
- PO PH: Apoio ao investimento a respostas integradas de apoio social.

Os regulamentos específicos das PRU e das RUCI estipulam que os espaços elegíveis para estas intervenções são, preferencialmente, os centros urbanos das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto e os centros urbanos definidos em sede de PROT como sendo de nível superior, isto é, regional ou estruturante. No entanto, a elegibilidade pode ser alargada a outros centros ou aglomerados urbanos desde que integrem estratégias de qualificação de pequenos centros com potencial estruturante do território regional propostas pelas respectivas CCDR¹¹⁶. As intervenções aprovadas até 30 de Junho de 2011 nestas duas tipologias (seja ao nível do investimento total, seja ao nível do montante de fundo aprovado) e, em particular nas PRU – Grandes Centros, incidem predominantemente em concelhos que integram centros urbanos de nível superior, conforme as tipologias definidas nos respectivos PROT. Das 104 PRU aprovadas relativas a grandes centros urbanos, apenas oito (sete na região Norte e uma na região Centro) não correspondem a áreas de intervenção nestes centros de nível superior. Restringindo a análise às três regiões do objectivo Convergência (excluindo na região Norte os seis concelhos que, de acordo com o PROT – Norte, integram a aglomeração metropolitana do Porto) observa-se que apenas 24 dos 77 centros definidos como sendo de nível regional ou estruturantes não têm qualquer PRU aprovada, na vertente Grandes Centros. No entanto, 11 destes têm PRU aprovadas na vertente pequenos centros.

116 No primeiro caso encontram-se a denominadas PRU – Grandes Centros (definidas pelo artigo 5º, nº 1, alíneas a) e b) do regulamento específico), enquanto no segundo caso se encontram as PRU – Pequenos Centros (artigo 5º, nº 1, alínea c) do mesmo regulamento).

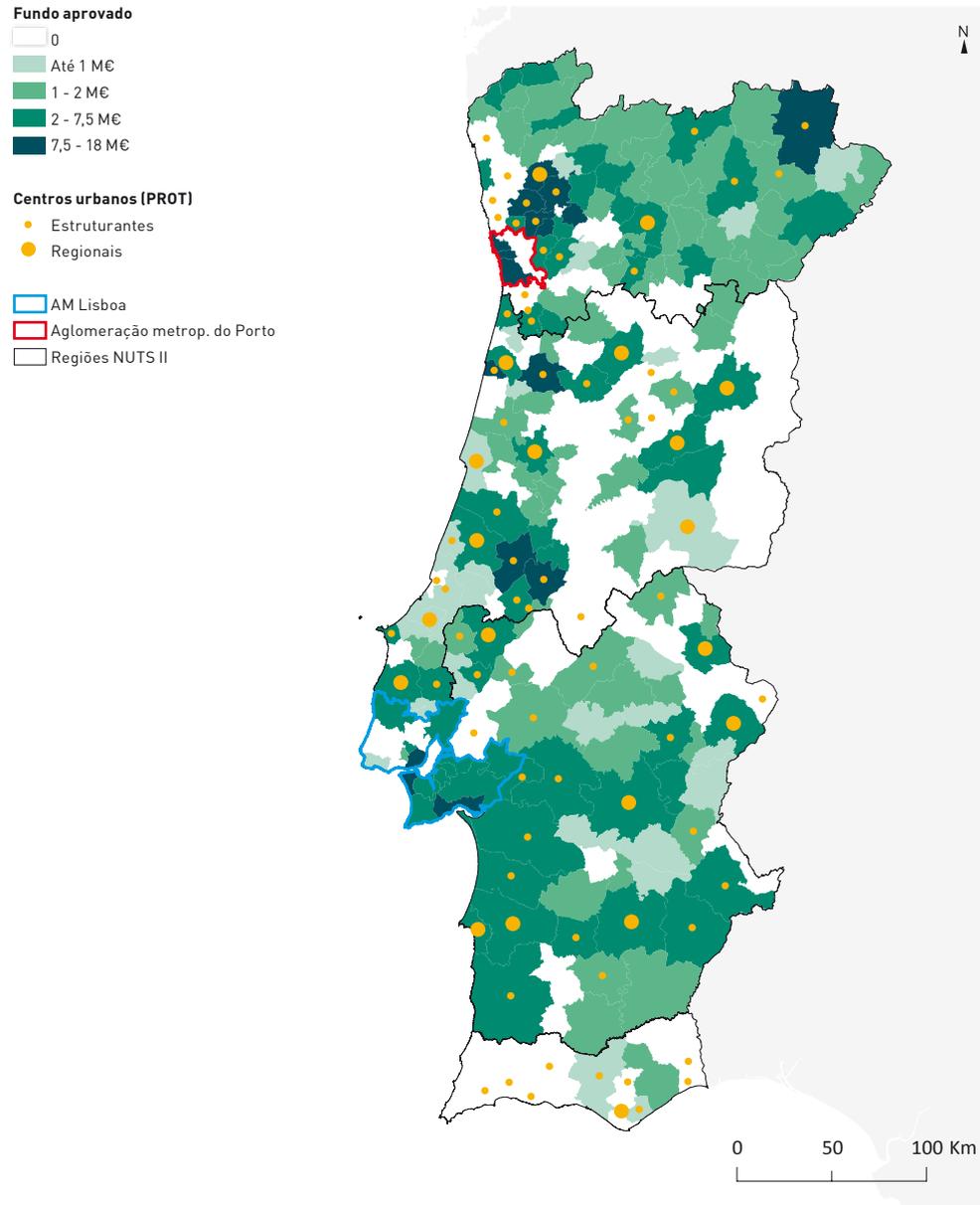
Figura 114: PRU e RUCI – Investimento total aprovado, até Junho de 2011



Fonte: Sistema de Monitorização QREN e PROT (informação tratada pelo Observatório do QREN)

Nota: A representação gráfica dos centros urbanos do Algarve deve ser vista com especial atenção, na medida em que a tipologia definida no seu PROT difere dos restantes PROT.

Figura 115: PRU e RUCI – Fundo aprovado, até Junho de 2011



Fonte: Sistema de Monitorização QREN e PRUT (informação tratada pelo Observatório do QREN)

Nota: A representação gráfica dos centros urbanos do Algarve deve ser vista com especial atenção, na medida em que a tipologia definida no seu PRUT difere dos restantes PRUT.

Os centros urbanos com maior volume de fundo aprovado (superior a 10 M€) são os de Vila Nova de Gaia (cerca de 18,1 M€, relativos a quatro PRU) e de Guimarães (cerca de 15,3 M€, correspondendo a duas PRU), seguindo-se Braga (cerca de 13,2 M€, relativos a duas PRU), Porto e Ourém (ambos com cerca de 12,2 M€, correspondentes a quatro e a uma PRU, respectivamente) e Lisboa e Setúbal (10,5 M€ de fundo aprovado, a que correspondem quatro e três PRU, respectivamente). No entanto, devido às menores taxas de co-financiamento praticadas na região de Lisboa (abaixo dos 50%), em termos de investimento total aprovado verifica-se que as PRU que alavancam um maior volume de investimento total (superior a 20 M€) são as que se localizam nas cidades de Setúbal (35,3 M€) e Lisboa (31,7 M€), seguindo-se as cidades do Porto (28,6 M€), Vila Nova de Gaia (24,6 M€), Guimarães (21,3 M€) e Almada (21,1 M€).

Em termos globais, no final de Junho de 2011, as PRU apresentavam um montante de fundo aprovado de 568 M€ alavancando um investimento global de 922 M€. Estes valores correspondiam a um número próximo de 1 300 projectos aprovados. A maior fatia deste montante está associada às PRU – Grandes Centros com mil projectos aprovados e 408 M€ de fundo aprovado. Nesta vertente das PRU contabilizam-se, ainda, cerca de 220 projectos em fase de apreciação, com um montante de fundo solicitado de 120 M€.

A tipologia RUCI, numa fase de implementação claramente mais atrasada, apresenta um montante de fundo aprovado de 31,5 M€ relativos a 90 projectos. No final de Junho encontravam-se em fase de apreciação cerca de 230 projectos com um montante de fundo solicitado de 108 M€.

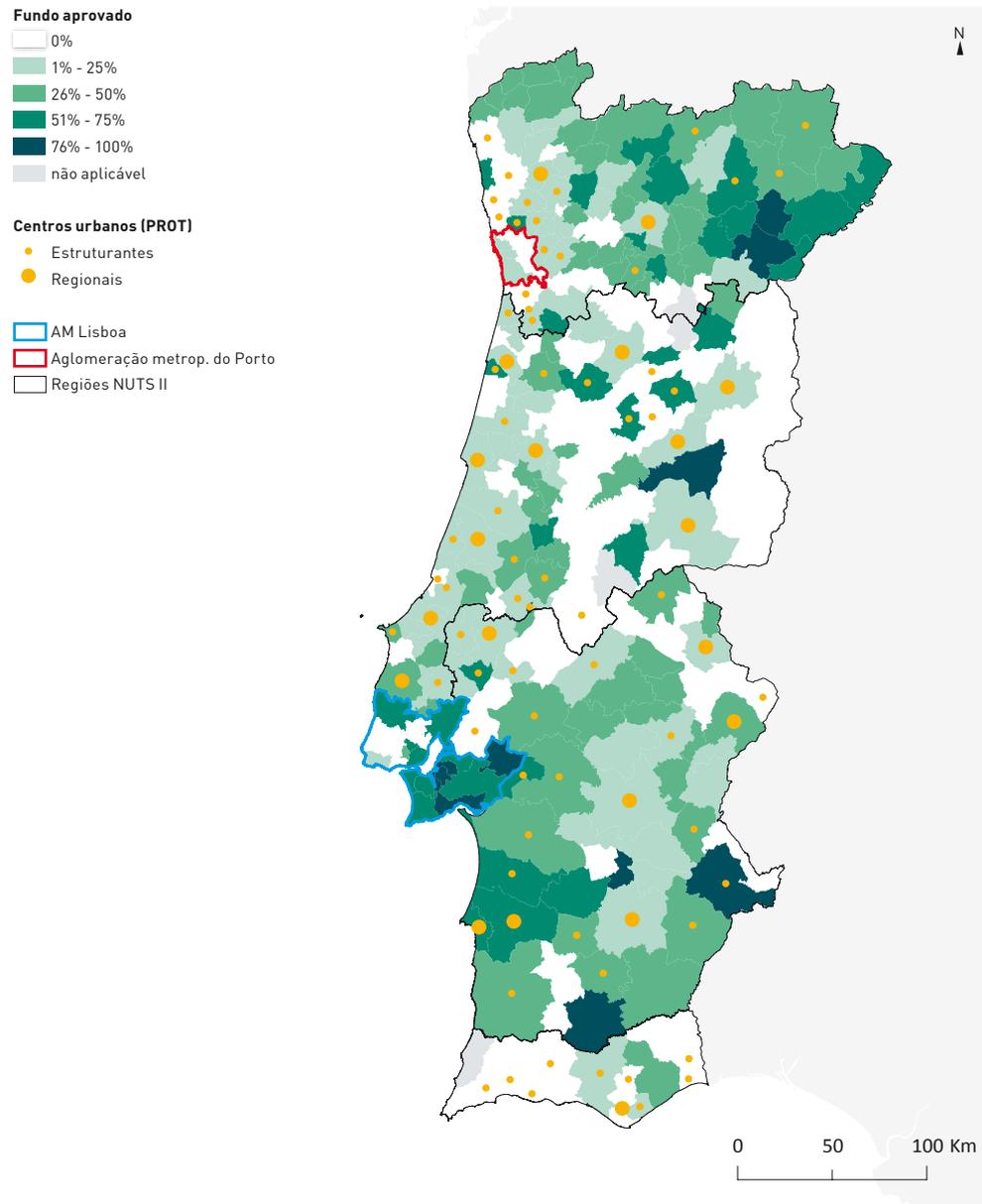
Estes dados permitem constatar que o instrumento PRU, nomeadamente na sua vertente mais relevante, destinada aos grandes centros urbanos, conseguiu atingir, em termos territoriais, as áreas que se propunha intervencionar, ou seja, os centros históricos, as frentes ribeirinhas e marítimas e os bairros críticos dos centros urbanos regionais e estruturantes e, com isso, procurando promover a sua qualificação e revitalização. No entanto, uma aplicação bastante mais abrangente do que aquela que estava inicialmente programada no âmbito da POLIS XXI, mesmo considerando apenas os grandes centros urbanos (104 parcerias aprovadas até Junho de 2011 face a uma meta inicial de 60 parcerias até 2015), e apesar da elevada coerência das PRU aprovadas com os modelos territoriais definidos nos PROT, poderá ter tido como consequência a aprovação de intervenções de menor dimensão, em especial se comparadas com as intervenções POLIS no âmbito do QCA III. Relativamente a esta tipologia, é esperada com alguma expectativa a intervenção do fundo JESSICA para a requalificação urbana e a amplitude de alavancagem que este pode proporcionar aos projectos já aprovados neste domínio.

No entanto, mormente nas regiões do objectivo Convergência, a intervenção do QREN ao nível da promoção das cidades e do sistema urbano não se esgota nestas duas tipologias, como se pode observar nas figuras seguintes. Se exceptuarmos os concelhos da Área Metropolitana de Lisboa (NUTS II de Lisboa)¹¹⁷, na grande maioria (135) dos restantes 165 concelhos com PRU e/ou RUCI aprovadas, o montante de fundo aprovado nestas duas tipologias não ultrapassa os 50% do fundo aprovado na globalidade das tipologias com incidência neste domínio (tipologias urbanas). Em termos médios, o peso das PRU e das RUCI é de 20,3%. De salientar, ainda, que apenas em 7 concelhos, mais de 75% do fundo aprovado na totalidade das tipologias urbanas correspondem a PRU e/ou RUCI (em 2 concelhos esta percentagem ultrapassa os 90%).

Em termos de fundo executado, verifica-se que o peso destas tipologias diminui significativamente. Ou seja, os seus ritmos de realização tipologias são muito inferiores ao ritmo das restantes tipologias urbanas. Em média, nos concelhos com PRU e/ou RUCI, o fundo aprovado em ambas as tipologias representa 20,6% do fundo aprovado na totalidade das tipologias urbanas, enquanto em termos de fundo executado a média do peso destas tipologias é de apenas 9,4%. Em síntese, a taxa de realização média do conjunto das tipologias que promovem a qualificação e regeneração das cidades é de 39,2%, enquanto no conjunto PRU/RUCI a taxa é de 16,3%.

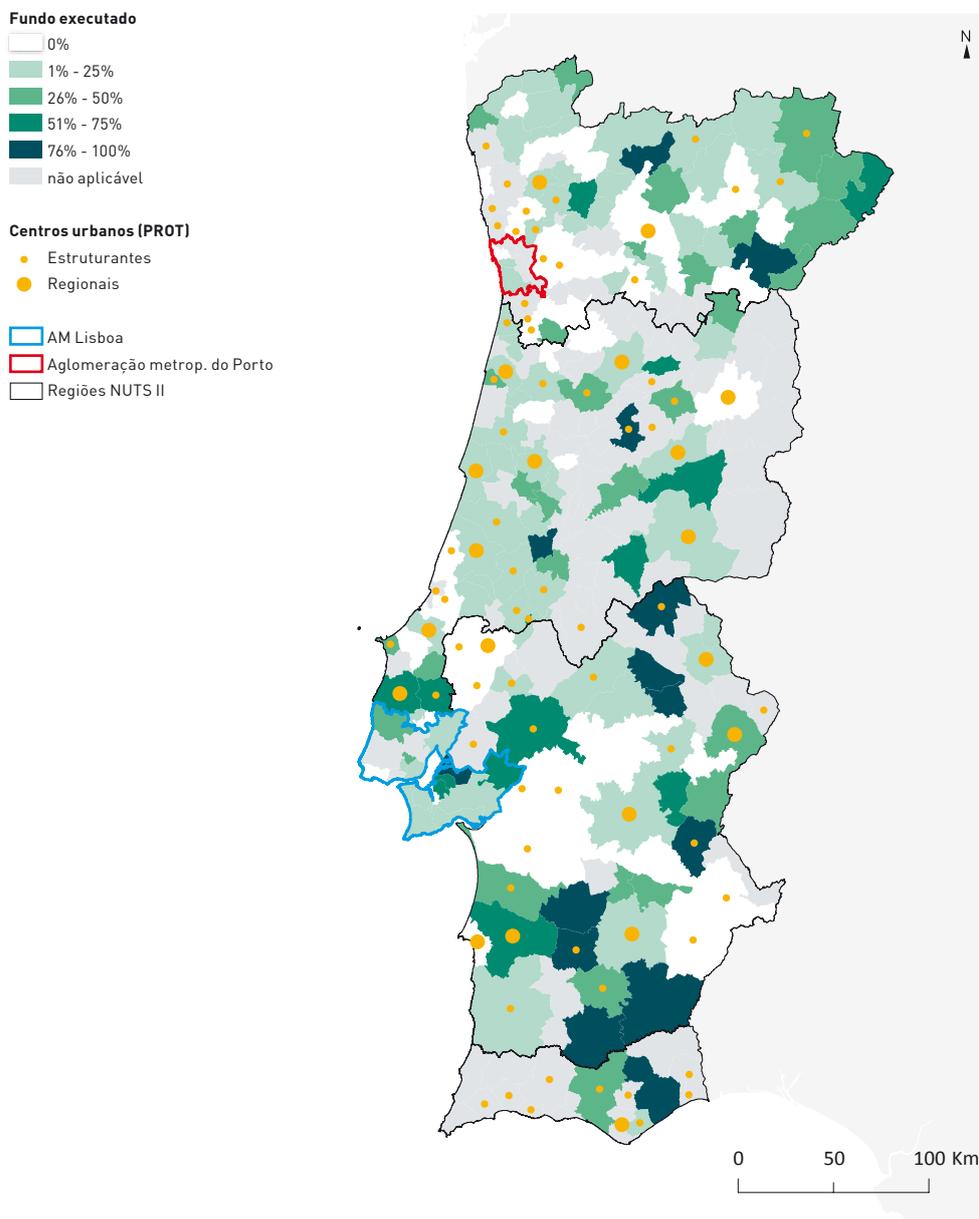
117 Não estando as NUTS II de Lisboa e Algarve integradas no objectivo Convergência, a maioria das tipologias com incidência directa ao nível da qualificação das cidades e dos sistemas urbanos (tipologias urbanas) não são aplicáveis nestas NUTS II pelo que o peso das tipologias PRU e RUCI pode ser significativamente amplificado.

Figura 116: PRU e RUCI em % das tipologias urbanas – Fundo aprovado, até Junho de 2011



Fonte: Sistema de Monitorização QREN e PROT (informação tratada pelo Observatório do QREN)

Figura 117: PRU e RUCI em % das tipologias urbanas – Fundo executado, até Junho de 2011



Fonte: Sistema de Monitorização QREN e PROT (informação tratada pelo Observatório do QREN)

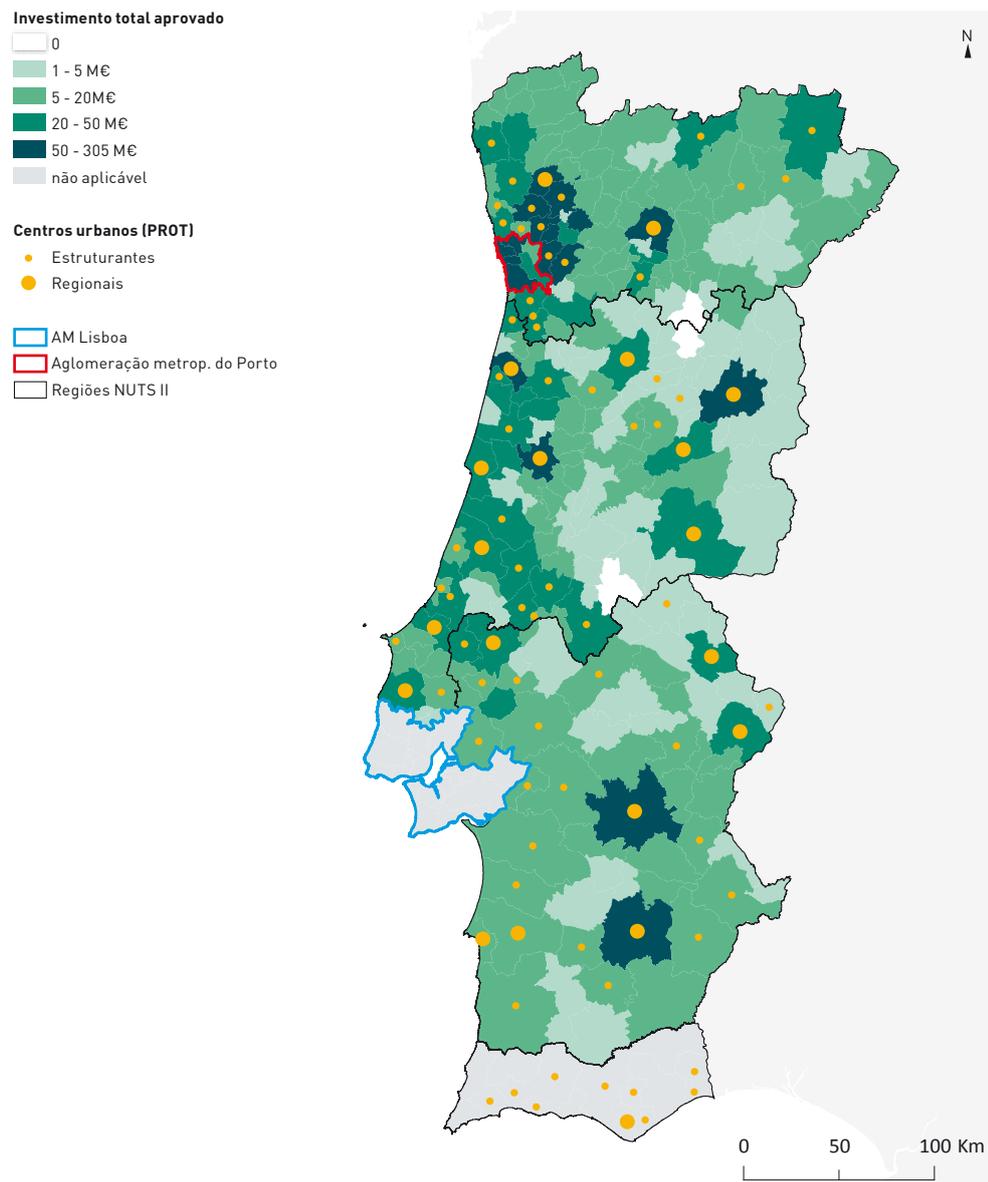
Considerando a totalidade das tipologias dos diversos PO com incidência sobre a qualificação das cidades e do sistema urbano (incluindo PRU e RUCI) – **tipologias urbanas** – mas excluindo as regiões de Lisboa e Algarve¹¹⁸, observa-se que os maiores níveis de investimento total e de fundo aprovado verificam-se precisamente nos centros urbanos onde era expectável que tal acontecesse, ou seja, nos centros de nível mais elevado da hierarquia definida pelos PROT. De facto, todos os centros urbanos com um volume de investimento total aprovado superior a 60 M€ localizam-se na aglomeração metropolitana do Porto e entre esta e Braga (e.g. Porto, Vila Nova de Gaia, Braga e Guimarães, Paredes, Matosinhos, Penafiel e Paços de Ferreira) ou são outras capitais de distrito (e.g. Coimbra, Aveiro, Guarda, Vila Real e Évora). Os cinco concelhos com maiores volumes de investimento (acima dos 100 M€) são o Porto (305,4 M€ que corresponde a um montante de fundo aprovado de 185,3 M€), Coimbra (investimento aprovado de 234,4 M€ e fundo de

118 Ver nota de rodapé anterior.

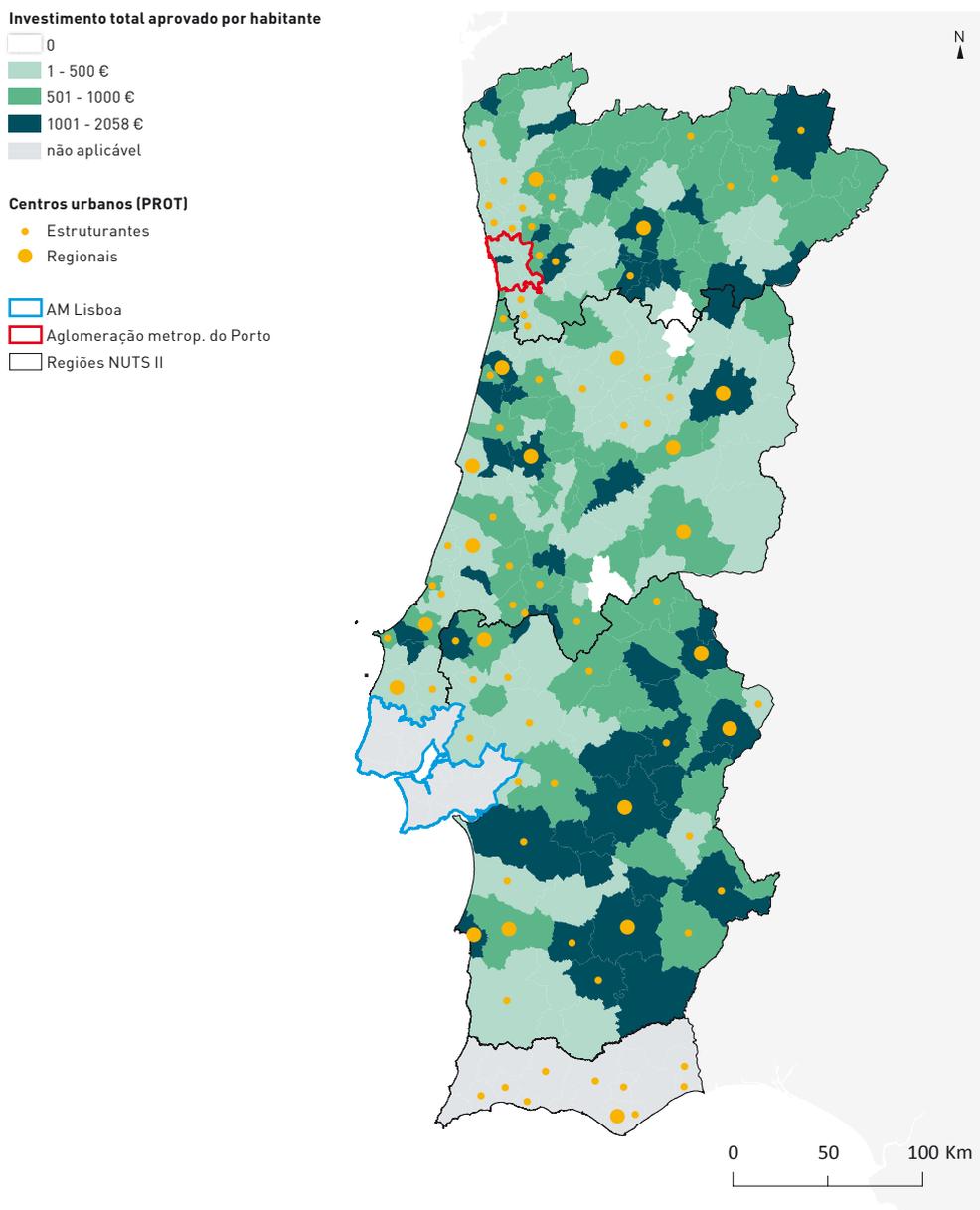
153,6 M€), Vila Nova de Gaia (148,9 M€ de investimento aprovado e 103 M€ de fundo), Braga (131,7 M€ de investimento e 102,2 M€ de fundo) e Guimarães (113,1 M€ de investimento e 74,1 M€ de fundo aprovado).

Considerando o investimento total aprovado nas tipologias urbanas em análise, torna-se ainda mais evidente que os concelhos onde era expectável estarem localizadas as principais áreas de intervenção ao nível da regeneração urbana e da melhoria do próprio sistema urbano (equipamentos culturais, desportivos, culturais e de saúde, rede escolar do 2º e 3º ciclo do ensino básico e secundário, infra-estruturas científicas e tecnológicas, etc.) são, de facto, aqueles onde essas mesmas tipologias têm intervindo com mais intensidade, ou seja, onde existem centros urbanos regionais ou estruturantes. De salientar que, mesmo quando relativizados pela população total residente nos diversos concelhos (que poderia penalizar aqueles onde se localizam os grandes centros urbanos por aí se concentrarem os maiores efectivos populacionais) os maiores níveis de intensidade de investimento nestas tipologias urbanas coincidem com os concelhos onde esses centros urbanos se situam.

Figura 118: Tipologias urbanas – Investimento total aprovado, até Junho de 2011



Fonte: Sistema de Monitorização QREN e PROT (informação tratada pelo Observatório do QREN)

Figura 119: Tipologias urbanas – Investimento total aprovado, *per capita*, até Junho de 2011

Fonte: Sistema de Monitorização QREN e PROT (informação tratada pelo Observatório do QREN)

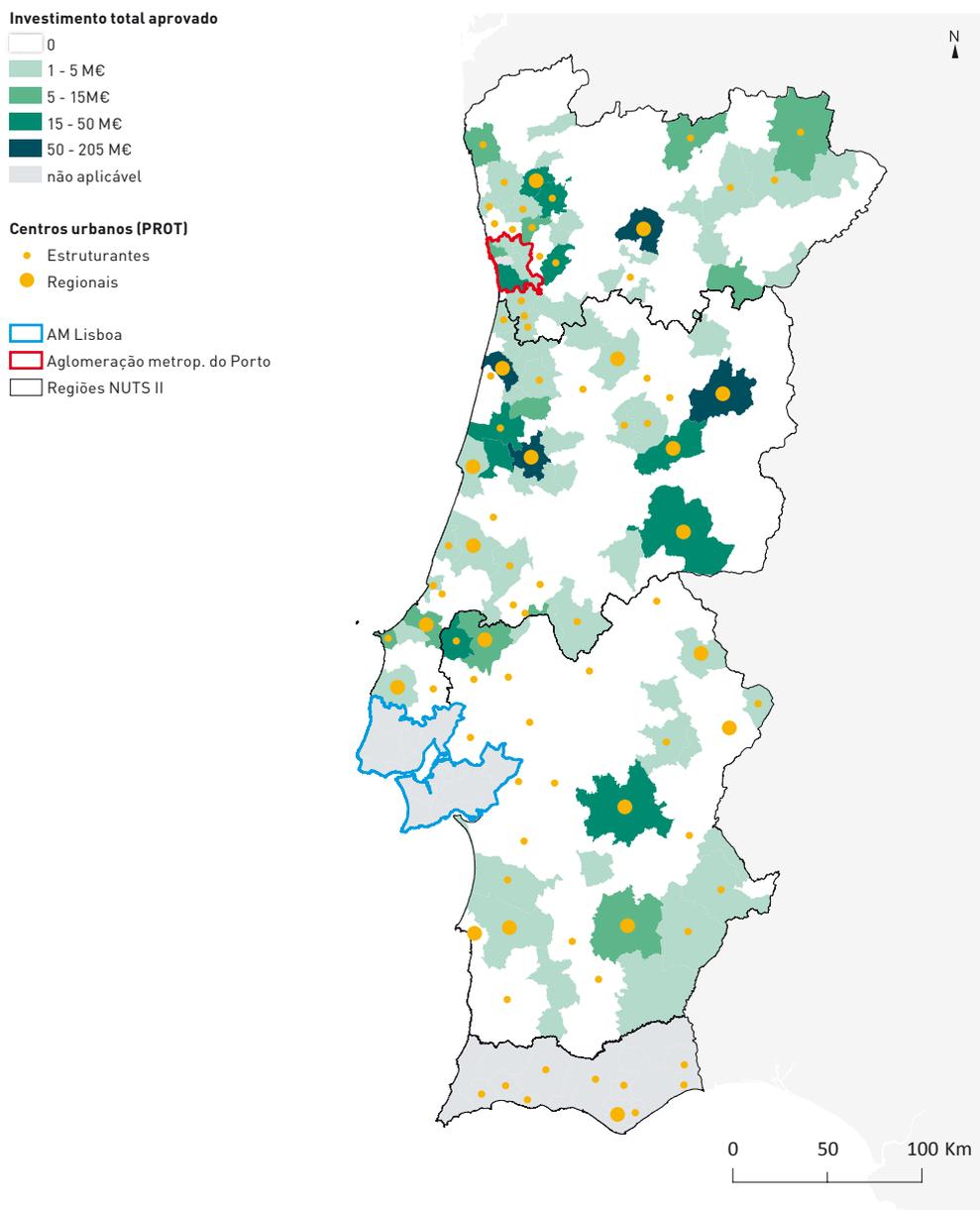
Fazendo um *zoom* aos 44 concelhos¹¹⁹ considerados em sede de PROT como integrando centros urbanos de primeiro nível (metropolitanos ou regionais), observa-se que eles absorvem cerca de 43% do investimento e do fundo aprovado no conjunto das tipologias urbanas. No entanto, relativamente às PRU e RUCI, o peso destes concelhos desce para 41,5% no total do investimento aprovado e para 35,2% do total de fundo aprovado nestas tipologias. A taxa de realização nestes concelhos confirma o atraso na execução das PRU e RUCI relativamente ao conjunto das tipologias urbanas (13% e 39%, respectivamente). De salientar ainda que, nestes concelhos, o peso do fundo aprovado em PRU e RUCI no total das tipologias urbanas é de 19,6%, em linha com a média nacional dos

119 Gondomar, Maia, Matosinhos, Porto, Valongo, Vila Nova de Gaia, Braga e Vila Real (PROT – Norte), Aveiro, Castelo Branco, Coimbra, Covilhã, Figueira da Foz, Guarda, Leiria e Viseu (PROT – Centro), Beja, Elvas, Évora, Portalegre, Santiago do Cacém e Sines (PROT – Alentejo), Caldas da Rainha, Santarém e Torres Vedras (PROT – Oeste e Vale do Tejo), todos os concelhos da Área Metropolitana de Lisboa (PROT – AML) e Faro (PROT – Algarve).

concelhos com aprovações nestas tipologias (20,3%), embora no que respeita ao fundo executado seja ligeiramente inferior (5,3% nas PRU/RUCI que compara com 9,4% de média nas tipologias urbanas).

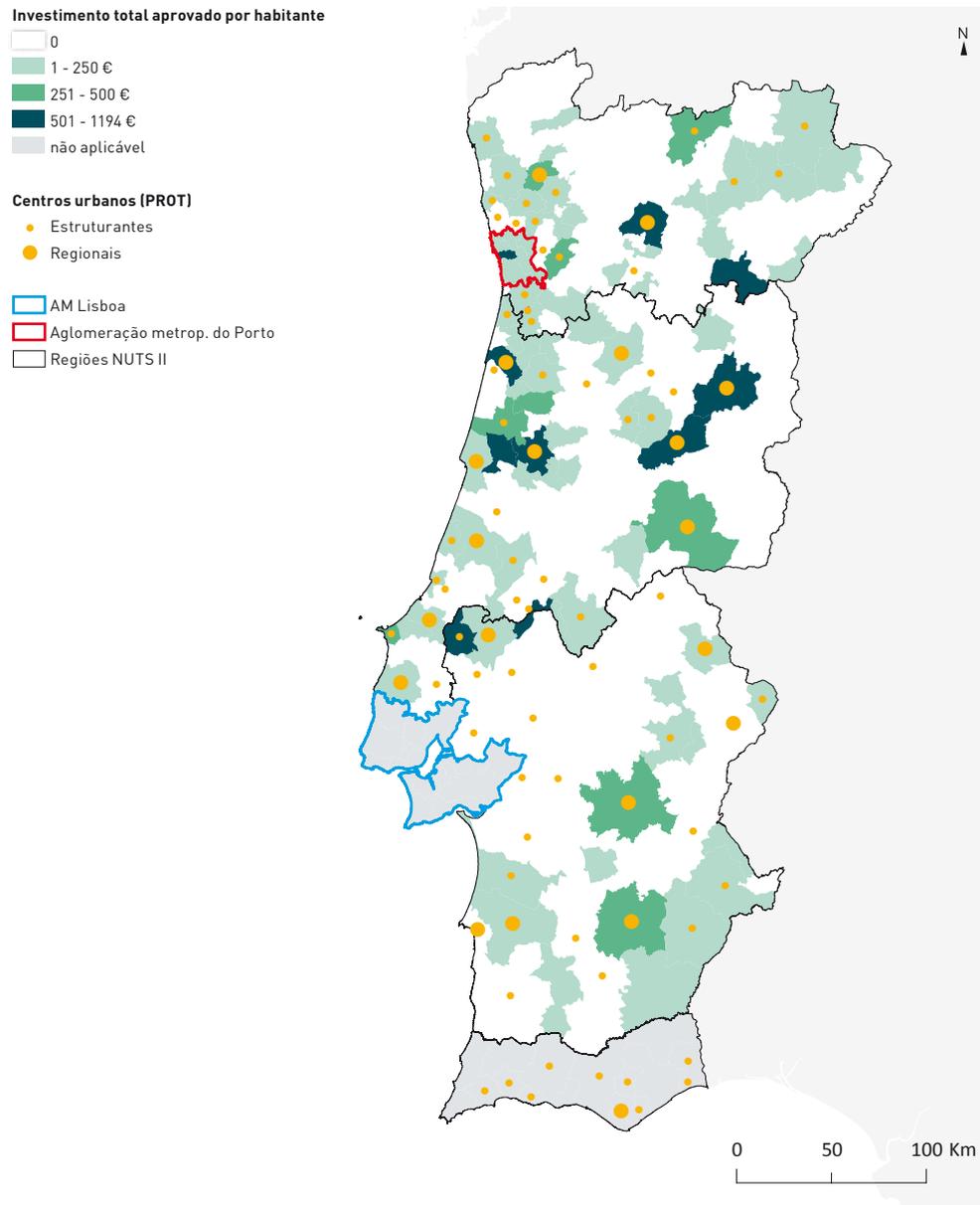
Para finalizar, desenvolve-se uma breve análise a um conjunto restrito de operações relativas às tipologias urbanas, tanto dos PO regionais, como do PO VT, que se consideram importantes para a estruturação do sistema urbano. Ou seja, um conjunto de operações que, dado o nível de diferenciação que proporciona, esperar-se-ia que ocorressem nos centros urbanos de maior dimensão. Esta análise será feita por comparação do volume de investimento total aprovado e da sua intensidade (*per capita*) em termos concelhios entre a globalidade das tipologias urbanas (em sentido lato) e o subconjunto das operações seleccionadas dessas mesmas tipologias e que se considera poderem ter efeitos estruturantes sobre o sistema urbano e a sua articulação. A figura 119, por comparação com a figura 117, mostra que os investimentos neste tipo de operações estão concentrados num número bastante limitado de concelhos (que coincidem, de um modo geral, com a localização de centros urbanos de nível regional), enquanto os investimentos nas tipologias urbanas se espalham de forma mais uniforme pelas diversas regiões do Continente, não fazendo uma distinção inequívoca entre os diversos centros urbanos. Por sua vez, a observação da figura 120, permite confirmar que as operações com potenciais efeitos estruturantes sobre o sistema urbano nacional incidem, com maior intensidade, nos concelhos com centros urbanos de nível regional.

Figura 120: Tipologias urbanas estruturais – Investimento total aprovado, até Junho de 2011



Fonte: Sistema de Monitorização QREN e PROT (informação tratada pelo Observatório do QREN)

Figura 121: Tipologias urbanas estruturantes – Investimento total aprovado, *per capita*, até Junho de 2011



Fonte: Sistema de Monitorização QREN e PROT (informação tratada pelo Observatório do QREN)

Em síntese, atendendo ao principal desiderato pretendido neste subcapítulo, ou seja, analisar em que medida o QREN está a direccionar os estímulos das tipologias com maior incidência na promoção da qualificação das cidades e dos sistemas urbanos para as cidades ou centros urbanos que, em sede de PROT, haviam sido definidas como centros de nível superior (metropolitano, regional ou estruturantes), os resultados apontam para uma concentração dos recursos do QREN nos territórios onde seria expectável que a sua intervenção se fizesse sentir com maior intensidade. Esta conclusão é válida quer para a globalidade das tipologias urbanas, quer para as intervenções de carácter mais estruturante dos sistemas urbanos, quer, ainda, para as PRU, sobretudo na vertente Grandes Centros.

Tendo em conta o baixo nível de concretização físico destes projectos não é, ainda, possível avaliar o seu efectivo contributo para a requalificação e revitalização das cidades ou para a qualificação e melhoria do sistema urbano (construção ou requalificação de equipamentos colectivos, melhoria da mobilidade, etc.), algo que deverá ser aquilatado em sede de avaliação, seja dos instrumentos de Política de Cidades ou dos equipamentos colectivos. Contudo, os processos de monitorização têm evidenciado que os resultados da implementação das parcerias, enquanto projecto integrado, se encontram aquém dos objectivos inicialmente definidos, traduzindo-se nomeadamente em baixas taxas de execução das PRU e das RUCI. Para além do constrangimento de natureza transversal que deriva das restrições orçamentais dos promotores, neste caso são, ainda, relevantes os seguintes factores: (i) fragilidade dos compromissos assumidos pelos promotores no âmbito das parcerias; (ii) insuficiente acompanhamento destes instrumentos pelas agências públicas competentes e que, pelo seu carácter inovador, se revelam muito exigentes; (iii) morosidade do processo de tradução dos programas de acção em operações¹²⁰.

Numa tentativa de ultrapassar estes constrangimentos, e resultado, em grande medida, do trabalho de monitorização realizado nomeadamente a partir da assinatura do primeiro memorando entre o Governo e a ANMP, foi aprovado, no final do primeiro semestre de 2011, um novo regulamento específico para a Reabilitação urbana que revoga os dois regulamentos anteriores (PRU e RUCI). Sendo, obviamente, prematuro antever os resultados destas alterações, algumas tendências são desde já observáveis. Desde logo, o abandono de um modelo de intervenção baseado numa abordagem integrada para uma determinada área e que pressupunha um forte compromisso dos diversos actores no terreno. Por outro lado, este regulamento específico de reabilitação urbana tem uma área de incidência bastante mais alargada (não se cingindo a determinados centros urbanos como se verificava nas PRU e RUCI), parecendo apontar para uma aplicação territorialmente mais generalista dos incentivos do QREN. Nesta nova perspectiva regulamentar, as intervenções de regeneração urbana encontram-se, assim, mais subordinadas a objectivos de promoção de investimentos de proximidade, como factor de dinamização económica e criação de emprego (e.g. na área da construção), centrados na intervenção física sobre o edificado e o espaço público, do que a objectivos de regeneração integrada (física, económica e social) das cidades e de estruturação do sistema urbano nacional.

120 No subcapítulo 3.3 Dinâmicas de implementação das intervenções de base territorial é efectuada uma análise mais abrangente destes constrangimentos no quadro global das intervenções de base territorial.

4.10 Contribuir para a diversificação e eficiência energética

O sector da energia é estratégico para o desempenho competitivo da economia nacional, seja através da melhoria da eficiência energética, seja através de medidas conducentes à redução da forte dependência externa, em áreas como a diminuição do consumo de combustíveis fósseis e das emissões de CO² e o aumento da utilização de energias renováveis. A energia é, assim, simultaneamente, um importante factor de crescimento económico e um elemento vital para o desenvolvimento sustentável das sociedades.

Na programação do QREN foram identificados como principais desafios no domínio da energia em Portugal os seguintes:

- (i) Elevada intensidade (reduzida eficiência) energética e carbónica das actividades económicas, com insuficiente recurso a energias renováveis;
- (ii) Forte dependência energética do exterior, que representa uma considerável parcela do défice da balança corrente portuguesa, sendo que, na última década, o peso desta dependência energética agravou-se ainda mais com o aumento sistemático do preço do petróleo;
- (iii) Elevado potencial em energias renováveis (especialmente bioenergia, energia solar, energia eólica e energia hídrica).

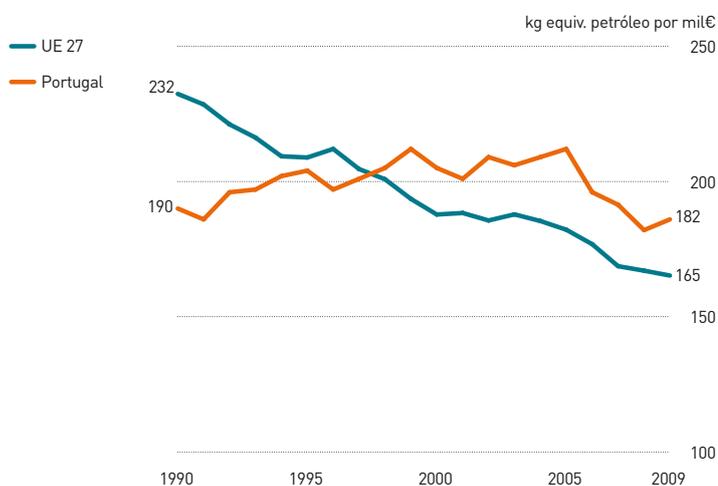
Partindo deste diagnóstico, o QREN definiu para o horizonte 2013 os seguintes objectivos e metas a alcançar em Portugal no domínio da energia: (i) o estímulo ao desenvolvimento e exploração de Fontes de Energia Renovável (FER)¹²¹ alternativas aos hidrocarbonetos, especialmente hídrica, eólica e fotovoltaica, tendo por referência a meta para a produção de electricidade a partir de FER de 39% em 2010 (o ponto de partida era de cerca de 32%, em 2006)¹²²; (ii) a promoção de novas infra-estruturas no domínio da energia, em áreas em que existem falhas de mercado, designadamente porque a procura se revela pouco dinâmica (Unidades Autónomas de Gás Natural – UAG – e acesso dos centros produtores de origem renovável e de co-geração à rede). De referir que, apesar da preocupação com as questões da eficiência energética terem ganho uma maior relevância nos últimos anos, no documento do QREN essas questões já constituíam uma das preocupações centrais no domínio em análise.

Em 2009, a intensidade energética portuguesa (relação entre o consumo final de energia e o PIB) era superior à média da UE 27 em cerca de 13%. Isto significa que, em Portugal, para se produzir 1€ de valor acrescentado consome-se mais 13% de energia do que a média da UE 27. Naquele ano, a dependência energética portuguesa (importações líquidas/consumo bruto de energia) ultrapassava em cerca de 50% a média comunitária, o que está associado à insuficiência na produção de energia primária produzida em Portugal e ao aumento do consumo energético. A maior parte da energia importada baseia-se no petróleo, mas inclui também significativas quantidades de importações de gás natural e combustível sólido.

121 De referir, contudo, que a maioria do apoio público às energias renováveis não é objecto de financiamento pelo QREN, nomeadamente devido à natureza desses apoios.

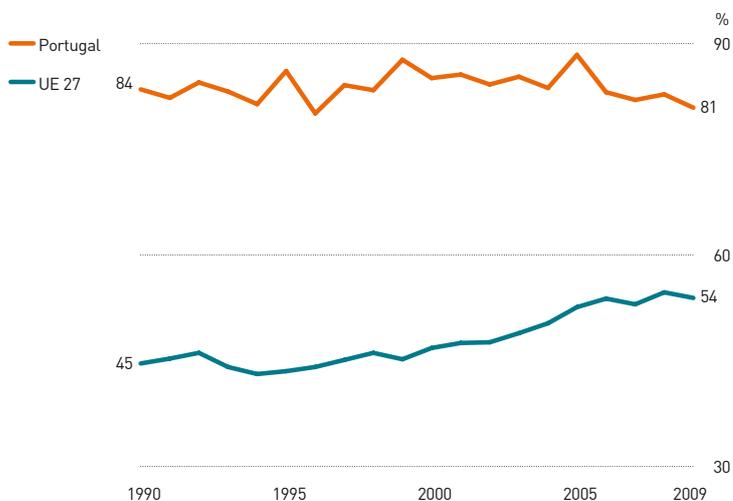
122 Meta definida no quadro da Directiva 2001/77/CE, de 27 de Setembro de 2001, relativa à promoção de electricidade produzida a partir de FER.

Figura 122: Evolução da intensidade energética em Portugal e na UE 27, 1990-2009



Fonte: Eurostat

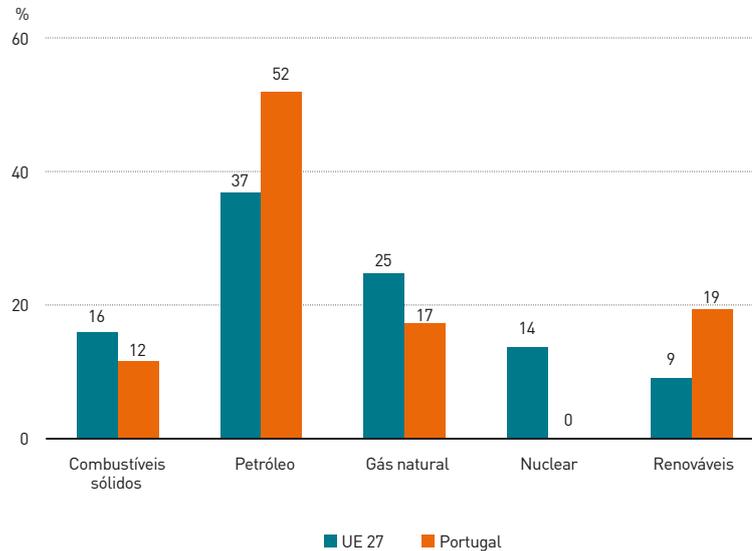
Figura 123: Evolução da dependência energética em Portugal e na UE 27, 1990-2009



Fonte: Eurostat

Quanto maiores a intensidade e dependência energéticas das actividades económicas, maior a vulnerabilidade à flutuação dos preços da energia e mais elevada a factura energética do país, isto é, o peso do saldo importador de produtos energéticos no PIB (que, de acordo com dados da Direcção-Geral de Energia e Geologia, atingiu, em 2010, cerca de 5,6 mil M€, o equivalente a 3,2% do PIB). Neste mesmo ano, cerca de 49% do défice da balança de bens e serviços tem origem nos produtos energéticos.

Figura 124: Consumo final de energia, por fonte, 2009



Fonte: Eurostat

Os transportes e a indústria representam os sectores mais importantes em termos de consumo de energia em Portugal (ambos com quotas acima da média da UE 27), apresentando uma quota acumulada de 72% em termos de consumo de energia final total em 2009 (61% na UE 27).

O consumo final de energia, medido em volume, observou em Portugal um crescimento na ordem dos 14% entre 1998 e 2009 tendo atingido, em 2009, os 18,1 milhões de toneladas equivalente de petróleo (Mtoe). Em termos de contributos sectoriais para o aumento do consumo de energia, os transportes contribuíram para cerca de 57% do aumento do consumo energético entre 1990 e 2009.

À semelhança do que ocorre no contexto da UE 27, em Portugal o petróleo é a principal fonte de abastecimento energético e ocupa um papel central na estrutura do consumo final de energia (energia final consumida nos sectores dos transportes, indústria, comércio, agricultura, público e doméstico), representando 52% do consumo total de energia primária em 2009. De destacar, contudo, a maior importância das energias renováveis no consumo final de energia em Portugal, em comparação com o padrão da UE 27.

Entre 1990 e 2009 verificou-se um aumento da produção de energias renováveis da ordem dos 43% (em termos absolutos, a produção deste tipo de energia passou de 3,3 Mtoe para 4,7 Mtoe), apesar de muito inferior ao crescimento observado na UE 27 (na ordem dos 104% e, em termos absolutos, valores respectivos de 72,7 Mtoe e 148,4 Mtoe). De referir que, em 2009, a produção de energias renováveis em Portugal representava cerca de 97% da produção de energia primária (na UE 27 representava apenas 18%).

A energia hídrica é a que assume maior expressão em Portugal na produção de energia eléctrica, seguida da eólica e da biomassa. A energia eólica tem vindo a apresentar um importante crescimento anual, em comparação com as outras FER, reflexo da aposta feita nesse domínio nos últimos anos.

Figura 125: Produção de energia renovável em Portugal, por tipo de fonte, 2000-2009



Fonte: Direcção-Geral de Energia e Geologia

A actual política pública na área de energia em Portugal baseia-se na Estratégia Nacional para a Energia (ENE) e na Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas (ENAA), ambas aprovadas em Abril de 2010. A agenda da ENE enquadra-se na Estratégia Europa 2020 e centra-se em dois eixos principais de actuação: a promoção de eficiência energética (através da revisão do Plano Nacional de Acção para a Eficiência Energética - PNAEE¹²³ - Portugal Eficiência 2015); e a aposta nas energias renováveis (consubstanciada no Plano Nacional de Acção para as Energias Renováveis - PNAER¹²⁴). Adicionalmente, a ENE engloba outros três eixos - competitividade, crescimento e independência energética e financeira, segurança no abastecimento e sustentabilidade da estratégia energética. Entre os objectivos centrais da ENE, para o horizonte 2020 - destacando-se os seguintes objectivos: (i) a redução da dependência energética para 74% (actualmente superior a 80%), com 31% do consumo de energia final a partir de recursos renováveis endógenos (actualmente é cerca de 19%); (ii) o aumento da eficiência energética em 20% e para 60% o peso da electricidade produzida a partir de energias renováveis; (iii) a redução do saldo importador energético em 25%; (iv) o cumprimento de metas para a redução do consumo de energia (em 20%) e das emissões de Gases com Efeito de Estufa - GEE (redução das emissões de CO² em 20 milhões de toneladas); (v) a aposta na criação de *clusters* energéticos; (vi) a criação de valor acrescentado e de emprego no sector energético e o incremento das exportações de energia.

O sector da energia tem, assim, ganho uma relevância muito significativa no âmbito das políticas públicas e o QREN tem acompanhado esta tendência, através de um leque variado de tipologias de intervenção. Desde logo, o QREN estimula a eficiência energética e a utilização das energias renováveis através dos SI, nomeadamente: (i) projectos de Qualificação das PME (SI Qualificação e Internacionalização das PME), visando o aumento da eficiência energética e a diversificação das fontes

123 O PNAEE foi aprovado em 2008, pelo que a ENE veio alargar o seu horizonte temporal, introduzir novas medidas e reforçar as medidas existentes. Este plano estabelece como instrumentos de intervenção a atribuição de incentivos, fiscais e outros, e o apoio financeiro (através do Fundo de Eficiência Energética - FEE), de forma a promover novos investimentos em eficiência energética. O FEE tem três objectivos fundamentais: (i) incentivar a eficiência energética por parte dos cidadãos e das empresas; (ii) apoiar projectos de eficiência energética em áreas onde esses projectos ainda não tenham sido desenvolvidos; e (iii) promover a alteração de comportamentos nesta matéria. Com uma dotação de 1,5 M€, o FEE é financiado por receitas provenientes das taxas aplicadas a lâmpadas de baixa eficiência energética, taxas devidas pela atribuição de licenças ou concessões de produção, transporte ou comercialização de electricidade e ainda multas do incumprimento do Sistema de Gestão dos Consumos Intensivos de Energia (SGCIE).

124 O PNAER, enquadrado pela directiva europeia relativa à promoção da utilização de energia proveniente de FER [Directiva 2009/28/CE], dá especial ênfase a duas FER - hídrica e eólica -, apesar de a energia solar, a biomassa e a energia das ondas também serem relevantes neste plano. Os apoios estão parcialmente enquadrados pelo QREN e abrangem as várias FER, incluindo a co-geração de electricidade e calor.

de energia com base na utilização de recursos renováveis; (ii) projectos de Inovação Produtiva e de Empreendedorismo Qualificado (SI Inovação), sendo apoiada a instalação de sistemas energéticos para consumo próprio, utilizando FER, bem como auditorias energéticas, testes e ensaios na área de eficiência energética; (iii) projectos para contratação de entidades pré-qualificadas para prestação de serviços de I&DT e Inovação a PME (Vale I&DT e Vale Inovação); (iv) projectos de I&DT Empresarial (SI I&DT), visando o fomento da I&D nas áreas da eficiência energética e energias renováveis.

Também o Sistema de Apoio a Acções Colectiva (SIAC), o Sistema de Apoio a Entidades do SCTN (SAESCTN) e os Fundos de Capital de Risco ou Outros Instrumentos de Financiamento financiados pelo QREN apoiam intervenções no domínio da energia.

Por outro lado, de salientar que, em Julho de 2009, foram reconhecidas formalmente duas EEC com intervenções no domínio da energia: o PCT da Energia e o *Cluster* Conhecimento e Economia do Mar. A primeira EEC, com focagem exclusiva neste domínio, tem como objectivo central contribuir para o desenvolvimento em Portugal de um pólo de indústria, inovação e tecnologia na área da energia, competitivo a nível internacional, que contribua para as metas de política energética definidas pelo Governo e para o reforço da competitividade do sector energético nacional, seja a nível industrial, seja a nível da investigação e tecnologia. Esta EEC foca a sua actuação em cinco fileiras: energia *offshore*; energia solar; mobilidade sustentada; redes avançadas; e eficiência energética.

A segunda EEC, mais abrangente, assenta a sua estratégia na valorização do recurso mar, através da modernização e inovação das indústrias marítimas, do transporte marítimo, da actividade portuária e da logística, bem como do aproveitamento do potencial existente em matéria de energia das ondas e da eólica *offshore*.

No que respeita ao compromisso e à execução do QREN no domínio da energia, no âmbito dos SI do PO FC, até final de 2010 foi aberto um concurso do SI Qualificação e Internacionalização de PME – Diversificação e Eficiência Energética Solar Térmico¹²⁵, sem candidaturas aprovadas. Em 2009 tinham sido abertos dois concursos (SI Qualificação de PME, no âmbito do Programa Energia Competitiva na Indústria¹²⁶; e SI Inovação – Empreendedorismo Qualificado, de apoio à criação de Empresas ESCO – *Energy Saving Companies*¹²⁷), que conduziram à aprovação respectiva de 17 e 3 projectos (num total de 27 e 5 candidaturas apresentadas, respectivamente), com 8,2 M€ de investimento elegível e 3,3 M€ de fundo aprovado.

Para além destes concursos, directamente orientados para o domínio da diversificação e da eficiência energética, até final de 2010 foram aprovados, no total de SI (POFC e PO regionais), 598 projectos com despesas na área da energia, num montante de cerca de 44 M€ de fundo aprovado¹²⁸. Destes projectos, 5 inserem-se no PCT Energia e 1 no *Cluster* do Conhecimento e Economia do Mar. Uma análise por tipologia de intervenção permite verificar o predomínio da energia solar (a solar fotovoltaica e a solar térmica representam cerca de 40% do fundo total aprovado, com cerca de 18 M€), seguindo-se a produção de energia a partir da biomassa (11 M€) e a eficiência energética (cerca de 8 M€).

125 A Medida Solar Térmico é um programa de incentivos à instalação de painéis solares em edifícios, que visa a eficiência energética, nomeadamente na área do solar térmico, envolvente passiva e iluminação de edifícios.

126 Este programa insere-se no PNAEE e visa promover o aumento da eficiência energética por via da modificação dos processos de fabrico, da introdução de novas tecnologias e da mudança de comportamentos, concretizados através da dinamização da implementação de medidas transversais nos diferentes sectores de actividade dirigidas a quatro grupos tecnológicos: motores eléctricos; produção de calor e frio; iluminação; e medidas de eficiência de processo.

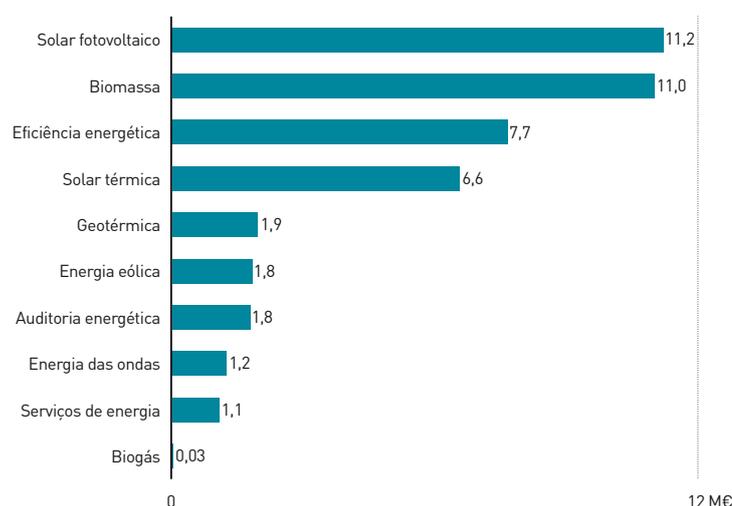
127 As Empresas ESCO são empresas fornecedoras de serviços de energia e/ou eficiência energética com recurso a meios próprios, ou por si contratados, visando o aumento da poupança energética dos seus clientes. De referir que a revisão do PNAEE de 2010 veio reforçar o apoio a este tipo de empresas, de forma a criar um mercado de serviços de energia em Portugal.

128 Valor estimado com base na taxa média de incentivo por projecto.

Quadro 18: Projectos aprovados no domínio da diversificação e eficiência energética, no total de SI, 2007-2010

Medida	Projectos	Custo total elegível	Fundo aprovado
	(Nº)	(M€)	(M€)
SI I&DT	14	4,0	2,7
SI Inovação	247	40,7	22,8
SI Qualificação PME	336	26,2	11,1
Projectos transitados do QCA III	1	47,0	7,7
TOTAL	598	117,9	44,4

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Figura 126: Fundo aprovado em projectos de diversificação e eficiência energética, no total dos SI, por tipo de intervenção, 2007-2010

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Para além dos SI, foram aprovados pelo PO FC 67 projectos de I&DT no SAESCTN (até final de 2010 e num total de 5 M€ de fundo aprovado), em áreas diversas como a energia e eficiência energética, alterações climáticas, engenharias de materiais e ambiente, e 23 projectos SIAC (até final de Junho de 2011), 2 deles enquadrados no PCT Energia, com um montante de fundo aprovado de 2,5 M€.

No âmbito do PO VT, enquadram-se as intervenções específicas com efeitos sobre eficiência energética e redução de emissões GEE nas R. A., designadamente, na R. A. dos Açores, intervenções no domínio das infra-estruturas do sistema electroprodutor a partir de recursos renováveis (incluindo a construção/ampliação de centrais eólicas e de aproveitamento hidroeléctrico) e, na R. A. da Madeira, intervenções relativas à introdução do gás natural (como a instalação de terminal de descarga de Gás Natural Liquefeito - GNL - e instalações de armazenamento, regaseificação e de equipamento electroprodutor). Também se enquadram no PO VT os projectos demonstrativos e inovadores em diversas áreas de desenvolvimento urbano, incluindo a energia, no âmbito das Acções Inovadoras de Desenvolvimento Urbano (AIDU), nas regiões do objectivo Convergência do Continente. No entanto, até final de Junho de 2011, apenas a tipologia de intervenção AIDU apresentava execução, com 2 operações no terreno (num total de 5 aprovadas) que totalizam um fundo aprovado de 80,7 M€.

Nos PO regionais enquadram-se as UAG, inseridas no sistema de abastecimento de gás natural, e as falhas de ligação à rede pública de abastecimento (*missing links*), nas regiões do Continente. Nestes PO, as intervenções no domínio da energia enquadram-se no Regulamento Específico Energia¹²⁹, sendo elegíveis: (i) projectos de investimento em UAG e respectivas redes de distribuição de gás natural, inseridas no sistema de abastecimento de gás natural, bem como investimentos em ramais de ligação à rede eléctrica de locais de produção de electricidade, com base em FER; (ii) projectos de investimento em equipamentos de co-geração de elevada eficiência e respectivas redes de distribuição urbana de energia térmica, geridos directamente por municípios ou empresas públicas municipais ou no quadro de contratos de concessão; (iii) sistemas de conversão descentralizada de energia e sistemas de utilização de energia, suportados por um processo de auditoria energética¹³⁰.

Os PO regionais estão articulados com a Medida Solar Térmico do PNAEE, através dos concursos no âmbito da “Utilização Racional de Energia e Eficiência Energética Ambiental em Equipamentos Colectivos”, dirigidos às IPSS e às Associações Desportivas de Utilidade Pública (ADUP). Em termos de implementação dos PO regionais, até final de Junho de 2011, foram aprovados 154 projectos no âmbito do Regulamento Específico Energia (com um total de fundo aprovado de 30,5 M€), mas apenas 15 se encontravam em execução (num total de fundo aprovado de 2,2 M€). Foi no PO Centro que se registou o maior volume de fundo aprovado (1,5 M€), seguindo-se o PO Alentejo (0,6 M€) e o PO Norte (0,1 M€). De registar que no Algarve e nas R. A. não se verificaram aprovações no âmbito deste Regulamento. No PO Lisboa, apesar da aprovação de 30 candidaturas, ainda nenhuma estava em execução naquela data.

As operações aprovadas referem-se sobretudo à eficiência energética de equipamentos colectivos sociais (um total de 96 projectos, com cerca de 6,6 M€ de fundo aprovado) e iluminação pública (41 projectos e 15,7 M€ de fundo aprovado). Entre os equipamentos colectivos destacam-se os sociais (sobretudo centros e associações de apoio à população idosa), com um total de 3,7 M€ de fundo aprovado, e os desportivos (sobretudo piscinas), com um total de 1,4 M€ de fundo aprovado. Em termos regionais, o fundo aprovado nas intervenções em equipamentos colectivos concentra-se nas regiões Alentejo (3,0 M€), Lisboa (1,8 M€) e Centro (1,2 M€). O montante total de fundo aprovado em intervenções de iluminação pública é referente à região Norte, estando em fase de decisão os respectivos concursos lançados por outros PO regionais do Continente.

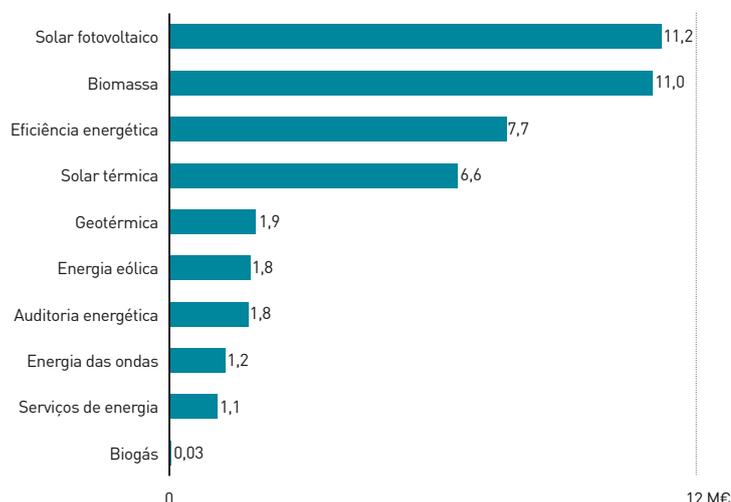
Quadro 19: Candidaturas no âmbito da energia nos PO regionais, até Junho de 2011

Programa Operacional (PO)	Avisos de abertura de concursos		Candidaturas apresentadas		Candidaturas aprovadas			Candidaturas em execução		
	Nº	Fundo a concurso M€	Nº	Custo total M€	Nº	Custo total M€	Fundo M€	Nº	Total elegível M€	Fundo M€
PO Norte	9	63,8	506	147,7	48	25,3	17,5	1	0,09	0,06
PO Centro	7	22,0	274	51,9	13	12,8	7,5	7	2,92	1,52
PO Lisboa	2	3,0	58	9,3	30	4,0	1,9	0	0,00	0,00
PO Alentejo	14	19,1	74	9,9	63	6,3	3,6	7	1,11	0,65
PO Algarve	2	1,5	23	3,0	0	0,0	0,0	0	0,00	0,00
PO Madeira FEDER	1	16,0	7	199,3	0	0,0	0,0	0	0,00	0,00
TOTAL	35	125,4	942	421,1	154	48,3	30,5	15	4,11	2,23

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

129. Aprovado em Março de 2008, este Regulamento foi alterado em 2009 e em 2010. A alteração de Junho de 2010 teve como objectivo adequar o Regulamento à ENE, alargar a área de implantação do solar térmico e aumentar a eficiência energética nos vários sectores de actividade, através do alargamento das tipologias de intervenção e dos beneficiários.

130. Nomeadamente: (i) utilização racional de energia e eficiência energético-ambiental em equipamentos colectivos sociais e em habitação social; (ii) melhoria da eficiência energética na iluminação pública; (iii) equipamentos de co-geração e tri-geração, de elevada eficiência para consumo próprio; (iv) acções de capacitação, demonstração e apoio técnico, protocoladas com entidade do SCTN.

Figura 127: Fundo aprovado no âmbito do Regulamento da Energia dos PO regionais, por tipo de intervenção, até Junho de 2011

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Pelo exposto, e num balanço de quatro anos de execução, verifica-se uma atomização das medidas do QREN orientadas para a energia, dispersas pelos vários SI e pelos vários PO, o que dificulta a visão de conjunto do contributo do QREN para este domínio. De referir também que não é ainda possível apresentar uma análise mais sistemática dos resultados das EEC orientadas para a área da energia, em virtude da necessidade de maturação desta inovadora política pública e da tímida concretização dos respectivos Programas de Acção.

Uma análise detalhada das diferentes tipologias de intervenção permite concluir que o QREN abrange todas as áreas prementes de actuação no domínio da diversificação e eficiência energética, ao nível das empresas, dos edifícios e espaços públicos, dos equipamentos colectivos e do sector doméstico. Merece ser destacada a importância atribuída ao solar térmico e à eficiência dos equipamentos colectivos sociais, bem como o aproveitamento crescente das potencialidades energéticas que emanam dos recursos naturais do país (seja, em particular, o elevado número de horas de sol por ano e o conseqüente potencial para a energia solar; ou o potencial hídrico, eólico e de biomassa).

Todavia, a análise dos projectos em curso até final de Junho de 2011 levanta algumas questões que merecem ser acompanhadas. Por exemplo, é elevada a proporção de fundo aprovado em operações no âmbito da iluminação pública (que inclui instalações semafóricas), sendo necessário conhecer em pormenor a natureza destes projectos e quais os efeitos ao nível das preocupações em termos de eficiência energética e de redução da intensidade e dependência (logo, da factura) energéticas do país e das regiões. Por outro lado, foram já aprovadas operações (todas na região Norte e sem execução até à data de referência) de promoção de agências de energia, considerando-se fundamental acompanhar quais as intervenções que virão a ser dinamizadas por estas agências e qual o efeito regional da sua existência no âmbito das preocupações atrás referidas e de áreas da política pública de energia em que ainda se verifica ausência de intervenções apoiadas e que podem ser elegíveis no QREN¹³¹.

131 Como sejam: equipamentos de co-geração de elevada eficiência e respectivas redes de distribuição urbana de energia térmica; equipamentos de co-geração e tri-geração; diagnóstico em termos de eficiência energética das regiões e a identificação de soluções e tecnologias apropriadas e dos beneficiários das acções; definição e dinamização de planos de informação e comunicação para a valorização sustentável e utilização racional de energia.

Para terminar, e atendendo aos elementos de reflexão enunciados, considera-se pertinente ponderar a possibilidade de os apoios directos do QREN ao domínio da energia serem complementados com mecanismos de condicionalidade em eficiência energética, o que permitiria uma maior exigência e selectividade dos investimentos do QREN neste domínio (que se tornariam dependentes do cumprimento de critérios de eficiência energética).

4.11 Melhorar a conectividade (interna e externa)

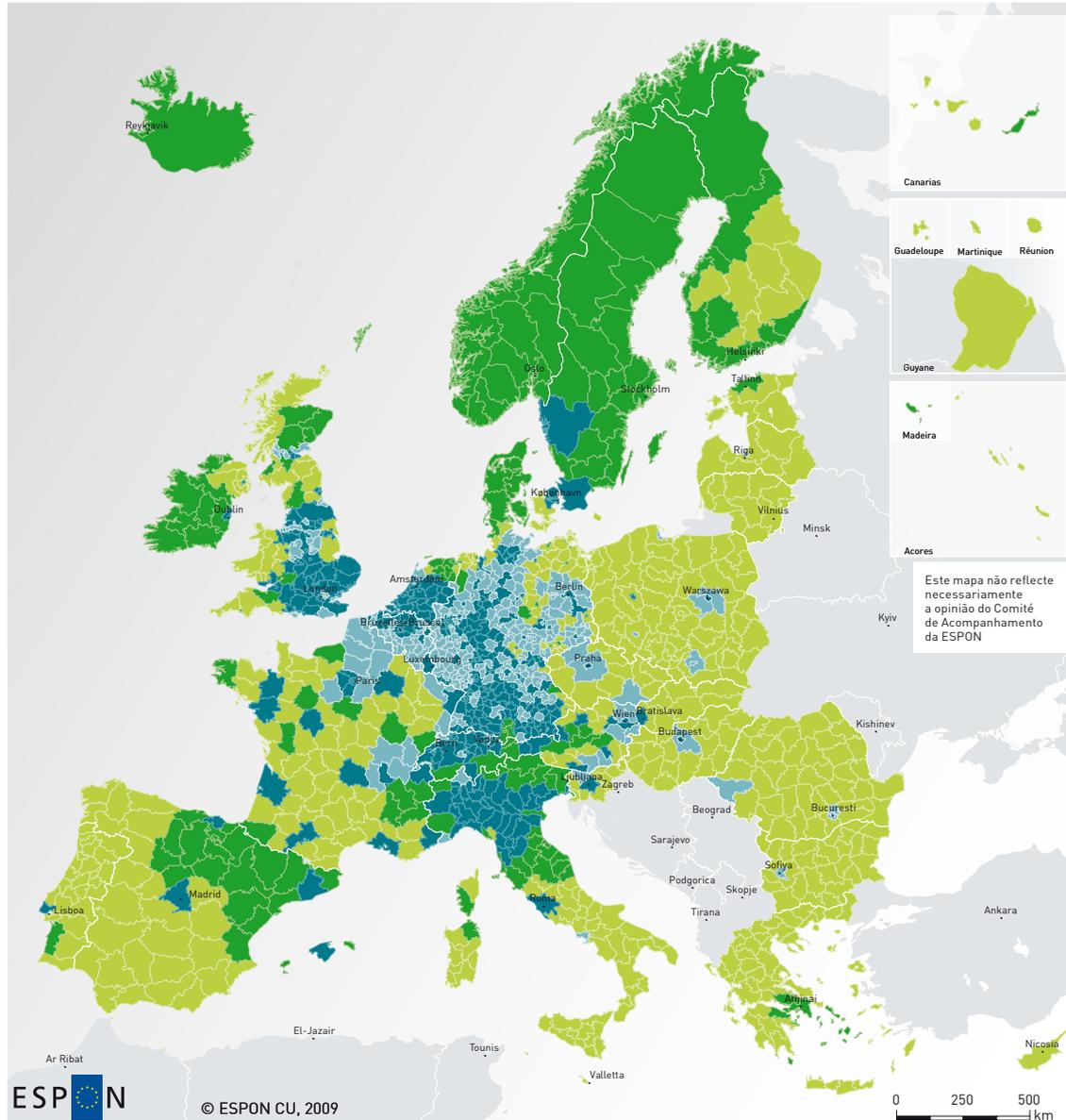
A melhoria da conectividade interna e externa do país, através das infra-estruturas de transportes e redes, desempenha um papel central na coesão económico-social e territorial, facto que tem justificado a canalização de avultados investimentos para a expansão e beneficiação deste tipo de infra-estruturas nas últimas décadas, sobretudo através dos fundos comunitários.

Todavia, e apesar desses investimentos, os mais recentes documentos programáticos da política de transportes (como as Orientações Estratégicas Sectoriais¹³² e o Plano Estratégico de Transportes 2008-2020) convergem na sistematização de um conjunto de constrangimentos que colocam em causa a capacidade de o sistema nacional de transportes assegurar ligações eficientes (em termos de custos e tempos de deslocação) aos principais centros de produção e consumo, domésticos e internacionais. Entre os constrangimentos a que se impõe dar uma resposta destacados nesses documentos, destacam-se: (i) a distância e insuficiente acessibilidade potencial do país ao centro de gravidade da Europa em termos de desenvolvimento económico, criação de riqueza e índices de urbanização, delimitado pelo “pentágono europeu” (Hamburgo-Londres-Paris-Milão-Munique); (ii) a insuficiente intermodalidade do sistema de transportes; (iii) a forte dependência em relação ao transporte rodoviário de mercadorias, em detrimento do transporte ferroviário e marítimo; (iiii) a fraca competitividade do transporte ferroviário de passageiros e mercadorias e das condições de interoperabilidade com a rede ferroviária ibérica e europeia (apesar dos investimentos realizados em infra-estruturas e material circulante, o transporte ferroviário apenas se revela competitivo à escala urbana e suburbana - Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto -, onde consegue competir com o modo rodoviário); (iv) a insuficiente capacidade instalada dos principais aeroportos nacionais face à procura (em termos de transporte de passageiros e de carga); (v) A deficiente competitividade dos portos principais (em termos de tempos e custos de deslocação); (vi) as lacunas no sistema de infra-estruturas logísticas e de integração modal; (vii) as insuficiências na articulação das redes rodoviária nacional e regional com a rede municipal e deficiências nesta rede no que respeita às suas características, estado de manutenção e à acessibilidade proporcionada, em termos de cobertura territorial (e.g. os Itinerários Principais (IP) apresentam uma cobertura equilibrada do país, mas os Itinerários Complementares (IC) e restante rede evidenciam uma maior densidade no litoral); e (viii) a persistência de assimetrias inter e intra-regionais em termos de distância-tempo aos principais centros económicos e de consumo do país, medidas pelas isócronas¹³³ dos vários tipos de transporte.

132 Plano Rodoviário Nacional [de 1998 e alterado em 1999 e 2003]; Orientações Estratégicas para o Sector Marítimo Portuário (2006); Orientações Estratégicas para o Sistema Aeroportuário Nacional (2006); Orientações Estratégicas para o Sector Ferroviário (2006).

133 Isócronas são linhas que unem pontos correspondentes a iguais tempos de viagem.

Figura 128: PIB per capita em PPC e potencial de acessibilidade multimodal, 2009



Este mapa não reflecte necessariamente a opinião do Comité de Acompanhamento da ESPON

ESPON © ESPON CU, 2009

EUROPEAN UNION Part-financed by the European Regional Development Fund INVESTING IN YOUR FUTURE

PIB PPC per capita (2006) (comparado com a média da ESPON)

Acima (dark green) Abaixo (light green)

Abaixo (dark blue) Acima (light blue)

Sem dados (white)

Acessibilidade potencial (comparado com a média da ESPON)

Fonte: ESPON

Nível Regional: NUTS 3

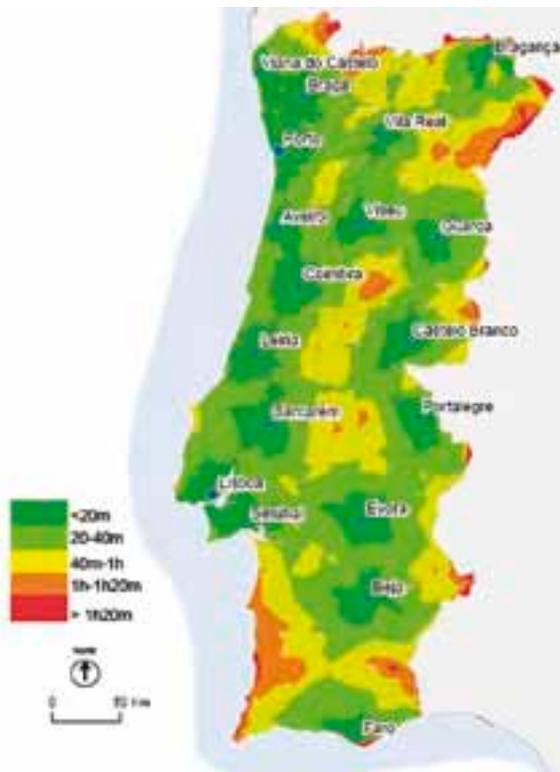
Fontes:
 PIB PPC per capita: Eurostat, 2006
 Acessibilidade: Modelo de acessibilidade de Spiekermann & Wegener, 2006

Dados originais:
 PIB PPC per capita: Base de dados da ESPON, 2009
 Acessibilidade: actualização da ESPON, 2009

© EuroGeographics Association for administrative boundaries

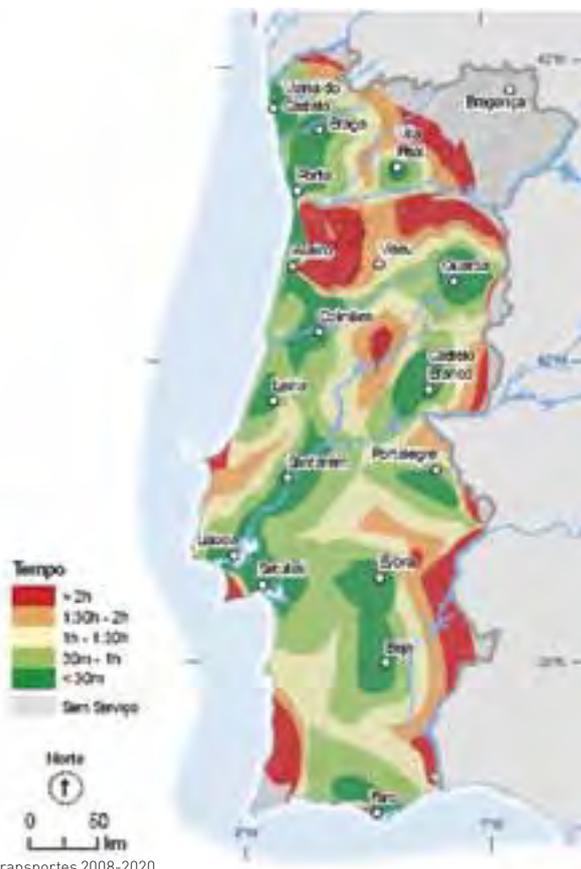
Fonte: ESPON

Figura 129: Isócronas a partir das capitais de distrito para um ligeiro (rede rodoviária), 2007



Fonte: Plano Estratégico dos Transportes 2008-2020

Figura 130: Isócronas a partir das capitais de distrito (rede ferroviária), 2007



Fonte: Plano Estratégico dos Transportes 2008-2020

A política pública de transportes apresenta, assim, como um dos grandes desígnios a melhoria da conectividade externa do país, permitindo a sua integração nas principais rotas de transporte de mercadorias e passageiros que permitam contactos fáceis e competitivos (em termos de tempo e custo) com as regiões “centrais” da Europa e com outras regiões do mundo que concentram maior potencial de crescimento. Por outro lado, ao nível da conectividade interna, esta política visa a estruturação e funcionamento de um eficiente sistema de transportes que assegure a coesão territorial a diferentes escalas espaciais, através do reforço dos níveis de acessibilidades e mobilidade inter-regionais, do incremento da intermodalidade entre os diferentes modos de transporte (rodoviário, ferroviário, aéreo e marítimo-portuário) e, por consequência, da redução dos tempos e custos de percurso. Para o desígnio de coesão territorial é dada uma atenção especial à conclusão da rede viária nacional prevista no Plano Rodoviário Nacional (PRN), num quadro de conectividade internacional e nacional (fecho de malhas e ligações aos portos e aeroportos e ligações às regiões do interior, com prioridade para os territórios que têm mais baixa concretização do PRN).

Como resposta aos desafios enunciados, o QREN apresentava, à data da sua elaboração, uma grande diversidade de prioridades de intervenção no domínio da conectividade interna e internacional, a saber: (i) melhoria das ligações nacionais às Redes Transeuropeias de Transporte (RTE-T), rodoviárias e ferroviárias; (ii) intervenções potenciadoras do tráfego de mercadorias, designadamente as que permitem a integração em cadeias de transporte intermodais (sobretudo marítimo-rodoviárias) e no Transporte Marítimo de Curta Distância (TMCD); (iii) adequação da capacidade de tráfego dos aeroportos internacionais e a inserção de Portugal nas redes internacionais de transporte aéreo; (iv) intervenções dirigidas ao reforço dos níveis de acessibilidades e mobilidade inter-regionais, designadamente a conclusão das principais ligações rodoviárias (IP e IC); (v) intervenções dirigidas aos sistemas de transporte de âmbito regional, metropolitano e urbano, como o fecho de malhas rodoviárias e a melhoria das condições de circulação e segurança em áreas fortemente congestionadas; (vi) desenvolvimento e integração modal das redes de transportes colectivos; (vii) qualificação e modernização da rede ferroviária, nomeadamente através do desenvolvimento de sistemas ferroviários ligeiros; (viii) integração entre a rede ferroviária convencional e a futura rede de alta velocidade, bem como a sua articulação com a rede nacional de plataformas logísticas e a melhoria das ligações ferroviárias aos principais portos nacionais; (ix) consolidação e modernização do sistema de transportes marítimos na R. A. Açores; (x) investimentos na R. A. Madeira relativos à compatibilização dos principais eixos viários regionais estruturantes com a malha viária envolvente e a investimentos na modernização e ampliação das actuais infra-estruturas portuárias de Porto Santo.

Estas intervenções estão enquadradas no POVT e nos PO regionais. O POVT agrega os projectos orientados para a integração do território nacional nas RTE-T, a conclusão da rede rodoviária principal (incluindo eixos estruturantes da AML), as intervenções portuárias estruturantes no Continente e a consolidação e modernização dos sistemas de transportes terrestre e marítimo das R. A.. De referir que, no decurso de implementação do QREN, o domínio da conectividade externa do país sofreu substantivas alterações face ao programado, sendo, por exemplo, suspensas, já em 2011, as seguintes intervenções do POVT: o Novo Aeroporto de Lisboa e as linhas ferroviárias de alta velocidade Lisboa-Porto e Porto-Vigo. Os PO regionais integram as intervenções orientadas para a mobilidade urbana, a intermodalidade entre os diferentes modos de transporte urbano, a conectividade dos sistemas urbanos regionais e a melhoria da rede rodoviária regional e dos sistemas aeroportuário e marítimo-portuário regionais.

A análise por tipo de intervenções apoiadas e montantes de fundo aprovado permite verificar a relevância financeira da ligação ferroviária de alta velocidade Lisboa/Madrid - sub-troço Poci-

rão/Évora (valor de fundo aprovado que ultrapassava, em Junho de 2011, os 351 M€, do POVT) e da ligação ferroviária Sines-Elvas/Espanha, co-financiada pelo POVT, com um total de 150 M€ de fundo aprovado (esta ligação inclui a 2ª fase da variante de Alcácer, com 76,7 M€ de fundo aprovado; a modernização do troço Bombel e Vidigal a Évora, com 62,9 M€; e a construção da estação de Raquete em Sines, com 9,9 M€).

Ligação ferroviária Sines-Elvas/Espanha

O projecto ferroviário Sines-Elvas/Espanha assume-se como uma das acções prioritárias da rede ferroviária nacional, no horizonte 2015, sendo considerado fundamental para o reforço da competitividade do porto de Sines e sua articulação com a rede de plataformas logísticas (em particular Poceirão e Elvas), com os portos de Setúbal e Lisboa e com a ligação AV Lisboa-Madrid. Inscreve-se no conjunto das grandes infra-estruturas para a conectividade internacional (Eixo I do POVT) e está integrado nas RTE-T, através do Projecto Prioritário Europeu nº 16 "Eixo Ferroviário de Transporte de Mercadorias Sines-Algeciras-Madrid-Paris".

O Corredor de Mercadorias Sines-Elvas assume um papel estratégico no desenvolvimento económico do país, uma vez que já permite a circulação de mais de 5% das receitas provenientes dos fluxos de mercadorias com o exterior, com tendência para assumir um peso ainda maior devido ao incremento do tráfego contentorizado no Terminal XXI do porto de Sines, à dinamização da Zona de Actividades Logísticas (ZAL) de Sines, à plataforma rodo-ferroviária de Elvas e à plataforma logística do Poceirão, infra-estruturas que vão permitir o desenvolvimento do mercado de contentores para os portos de Sines, Setúbal e Lisboa. Com estas intervenções, o referido Corredor passa a ser mais directo e curto (menos 137 km), o que se traduz numa redução do tempo de percurso para 4h30m (contra as actuais 8h). A redução do tempo de percurso permitirá ganhos de 3.3 milhões de euros/ano, após a conclusão, em 2014, do itinerário Sines-Elvas. O Indicador de resultado para o projecto ferroviário Sines-Elvas/Espanha pode medir-se através da quantificação das mercadorias transportadas por via ferroviária, que se espera poder atingir, em 2035, uma movimentação de cerca de 2.7 milhões de toneladas no Eixo Sines-Elvas-Madrid.

Segue-se um conjunto vasto de intervenções no domínio da rodovia (operações de construção e beneficiação na rede viária, com valores respectivos de total de fundo aprovado de 201,8 M€ e de 156,3 M€). Ao nível da construção da rede viária, destaca-se a CRIL Buraca/Pontinha (95,7 M€, POVT), concluída no primeiro semestre de 2011, a ligação em via expresso ao porto do Funchal (22,2 M€, POVT); a ligação da A23 (Auto-Estrada da Beira Interior) à fronteira e intervenções na A24 (Auto-Estrada do Interior Norte), financiadas, respectivamente, pelos PO regionais Centro e Norte.

Além destes projectos, evidencia-se também a construção de vias de cintura a centros urbanos e de inúmeras operações de construção ou beneficiação de estradas nacionais e municipais, apoiados pelos PO regionais do Continente. De referir, ainda, que nas R. A. estão igualmente previstas várias intervenções no domínio da rodovia (projectos de expansão e requalificação de estradas regionais e municipais, construção de variantes e circulares às cidades e realização de obras com impacto na fluidez da circulação viária, como túneis e viadutos, no âmbito do PO Açores-FEDER; investimentos na rede viária secundária de ligação das populações e núcleos urbanos à rede principal, no âmbito do PO Madeira-FEDER).

No sector marítimo-portuário destacam-se as intervenções co-financiadas pelo POVT, sobretudo as orientadas para o desenvolvimento das Auto-Estradas do Mar (AEM). O prolongamento do molhe Norte do porto da Figueira da Foz (10,6 M€), a integração do porto de Leixões nas AEM (1ª fase, de 5,6 M€; 2ª fase, de 10,5 M€), a construção da 3ª fase da via de cintura portuária do porto de Aveiro (5,9 M€), a melhoria das acessibilidades marítimas do porto de Aveiro - dragagem da zona exterior da barra à cota-12,5 (2,7 M€) e o desenvolvimento de sistemas operacionais de supervisão e segurança no porto de Sines (0,8 M€), constituem projectos particularmente relevantes em matéria de investimentos neste sector. Ainda no âmbito do POVT, de referir igualmente as infra-estruturas do porto de Porto Santo (17,8 M€ de fundo aprovado, do POVT) e o reordenamento do porto da Madalena, no Pico - construção das infra-estruturas portuárias e obras de melhora-

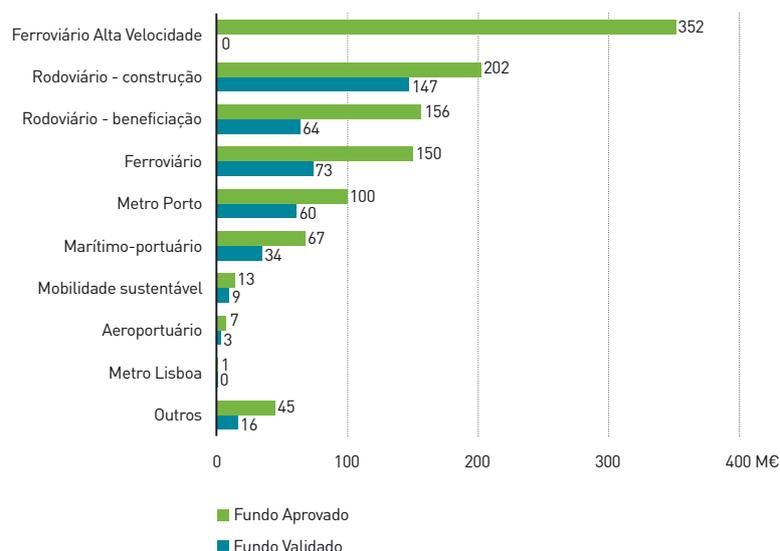
mento das condições de abrigo, novo terminal de passageiros e nova gare (11,1 M€). Ao nível dos PO Regionais surgem duas intervenções, mas com reduzida expressão financeira: a construção de rampa *roll on-roll off* no terminal de contentores do porto de Aveiro (700 mil €, do PO Centro) e PSL - Terminais Marítimos (100 mil €, do PO Madeira-FEDER).

No âmbito do sistema aeroportuário, todas as intervenções aprovadas (3) estão enquadradas no PO Alentejo e respeitam ao aeródromo municipal de Ponte de Sor (ampliação da área de manobra - 2ª fase, de 3,7 M€; obras complementares da área de manobra - 2ª fase, de 1,6 M€) e ao aeroporto de Beja (equipamentos e instalações acessórias, de 1,1 M€).

No domínio da mobilidade sustentável destacam-se as intervenções dos municípios na criação de pistas cicláveis (cerca de 8,7 M€ de fundo aprovado) e de realização de planos de mobilidade sustentável (cerca de 2,5 M€). Por fim, de referir a aprovação de fundo para a expansão do metro do Porto (99,7 M€) e para intervenções na linha azul do metro de Lisboa (700 mil €).

Em Junho de 2011, a execução dos projectos aprovados no conjunto do domínio da conectividade interna e externa do país representava 38% (taxa de realização), ligeiramente abaixo dos 43% no conjunto do QREN. As mais elevadas taxas de realização registam-se nas intervenções de construção rodoviária (72,7%), seguindo-se as intervenções de mobilidade sustentável (67,7%), as intervenções nos metropolitanos de Lisboa e Porto (com taxas respectivas de 61,3% e 60,6%), as intervenções marítimo-portuárias (50,8%), ferroviárias (49,0%), aeroportuárias (47,2%) e de beneficiação rodoviária (40,7%).

Figura 131: Fundo aprovado e validado em intervenções no domínio da conectividade, até Junho de 2011



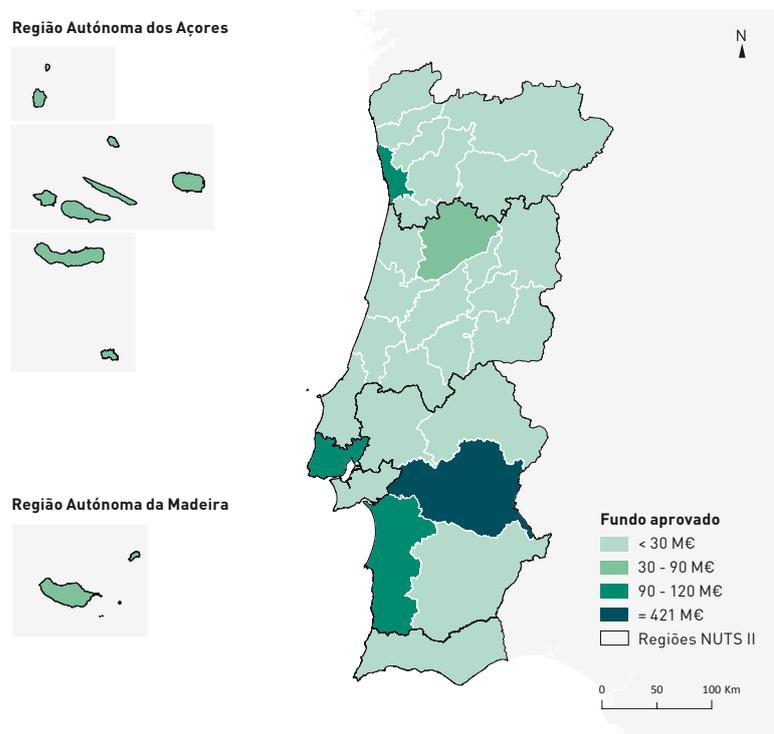
Fonte: Sistema de Monitorização QREN.

A análise do fundo aprovado por beneficiário comprova a relevância financeira das intervenções no domínio da ferrovia (destacando-se de forma notória a REFER, com cerca de 45% do fundo total aprovado para o total das intervenções no domínio da conectividade interna e internacional, concentrado nos projectos da ligação ferroviária AV - sub-troço Poceirão/Évora e da ligação ferroviária de mercadorias Sines-Elvas/Espanha). São também de realçar as intervenções do metro do

Porto e da rodovia, no Continente e na R. A. Madeira, além das intervenções marítimo-portuárias nas R. A. e nos portos de Leixões, Figueira da Foz e Aveiro. Não deve deixar de ser referida a presença do Município de Viseu entre os maiores beneficiários, em virtude dos montantes de fundo aprovado para intervenções deste município no domínio da construção e beneficiação da rede viária (cerca de 7,4 M€) e numa intervenção de mobilidade sustentável (a construção de um troço da ecopista da Linha do Dão, com um valor de fundo aprovado de 4,2 M€).

Do padrão regional do fundo aprovado, realça-se: o Alentejo Central pela incidência nesta região dos projectos do domínio da conectividade com os mais avultados volumes de co-financiamento já aprovados (o troço Poceirão/Évora da linha ferroviária AV e a modernização do troço Bombel e Vidigal a Évora, da ligação ferroviária Sines-Elvas/Espanha); o Grande Porto, com destaque para os projectos de expansão do metro e de integração do porto de Leixões nas AEM, a Grande Lisboa, com destaque para a conclusão da CRIL Buraca/Pontinha; e o Alentejo Litoral, com destaque para a variante de Alcácer e para a construção da estação de Raquete em Sines, no âmbito da ligação ferroviária Sines-Elvas/Espanha. A NUTS III Dão Lafões também surge com montantes significativos de fundo aprovado, sobretudo devido às intervenções do município visiense acima referidas.

Figura 132: Intervenções no domínio da conectividade, por subregião NUTS III, até Junho de 2011



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Num balanço de quatro anos de execução do QREN no domínio da conectividade interna e internacional do país devem ser mencionadas as alterações de programação entretanto observadas, no seguimento das decisões políticas de suspensão/adiamento de grandes projectos de conectividade internacional para prazos incompatíveis com a programação inicial do QREN (o NAL e a ligação ferroviária AV Lisboa-Madrid) ou a suspensão/indefinição de projectos previstos (como a ligação ferroviária AV Lisboa-Porto e Porto-Vigo e a conclusão dos IP2 e IP8). Assim, as alterações à pro-

gramação¹³⁴ neste domínio deverão ser acompanhadas de uma revisão dos desígnios estratégicos que o QREN deverá prosseguir em matéria de transportes e acessibilidades, em particular na sua intervenção subordinada à melhoria da conectividade internacional do país e consubstanciada na integração nas RTE-T e no cumprimento de compromissos assumidos por Portugal com a UE aquando da definição de uma rede europeia de AV, com impactos ao nível do transporte de passageiros e de mercadorias. Neste contexto, uma decisão final relativamente à ligação ferroviária AV Lisboa-Madrid é fundamental, sobretudo tendo em conta o volume de Fundo de Coesão comprometido neste projecto.

De referir que, em matéria de programação, foram sempre perspectivados nos vários QCA investimentos expressivos no sector ferroviário, mas os objectivos para a ferrovia foram geralmente insuficientemente concretizados, quando na UE, e nomeadamente em Espanha, se assistiu a uma aposta clara no desenvolvimento das ligações ferroviárias (convencionais e de AV). Portugal confronta-se, portanto, com a necessidade de procurar acompanhar o ritmo de execução de projectos similares previstos ou em curso noutros Estados-Membros da UE, em particular em Espanha, de forma a integrar-se nas redes europeias. O atraso na concretização de alguns projectos poderá limitar a possibilidade de afirmação do país como plataforma internacional do ocidente europeu no transporte de passageiros e de mercadorias e como pólo agregador das dinâmicas de desenvolvimento do noroeste e sudoeste peninsulares.

Contrastando com o reconhecimento alargado da importância dos investimentos na ferrovia, mas insuficientemente concretizados, a evolução ao longo dos vários QCA foi particularmente favorável ao transporte rodoviário. Assumiram centralidade os projectos de ligação da rede de auto-estradas nacionais às RTE-T e das infra-estruturas rodoviárias da rede fundamental de acessibilidades às duas grandes áreas metropolitanas, e às cidades médias, adequando o PRN às novas centralidades da rede urbana nacional.

A análise detalhada das intervenções do QREN, ao relevar os elevados montantes de fundo aprovado e executado em projectos no domínio da rodovia e incidindo na sua conectividade interna, deixa antever o risco de continuidade do paradigma dominante no modelo de mobilidade e conectividade do país. A prossecução de elevados investimentos no QREN em obras de requalificação das redes viárias à escala local, seja nas ligações intra e inter municipais, seja na ligação à rede nacional, deve merecer uma cuidada ponderação, quando está comprovado que a extensão destas redes e os custos associados à sua conservação se têm traduzido na prevalência de problemas mais ou menos localizados nestas infra-estruturas e que a insuficiente articulação das intervenções por parte das entidades responsáveis (sobretudo municípios) têm resultado em descontinuidades qualitativas na malha rodoviária.

Verifica-se uma presença expressiva de projectos de promoção municipal e de matriz urbana, na tradição das experiências de períodos de programação anteriores, com efeitos potencialmente limitados do ponto de vista da coesão económica, social e territorial, na medida em que esses efeitos passam, em grande escala, pela aposta na integração entre áreas de baixa e elevada densidade. Predominam, de facto, os projectos de transportes e mobilidade nas áreas de alta densidade (sobretudo no litoral) e os projectos de âmbito local e municipal, alguns com montantes importantes de fundo aprovado (como os já referidos projectos de construção de ciclovias e de realização de planos de mobilidade sustentável), pelo que, como identifica o Relatório Final do Estudo de

134 Quer as introduzidas no âmbito da reprogramação submetida pelas autoridades nacionais à CE em Julho de 2011, quer as que, ainda, se podem perspectivar no âmbito de novas reprogramações. Neste âmbito, deve-se sublinhar que entre as medidas incluídas no Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades da Política Económica, assinado a 17 de Maio, está a apresentação pelo Governo de um Plano Estratégico dos Transportes que poderá, naturalmente, trazer consequências em relação ao papel do QREN neste domínio.

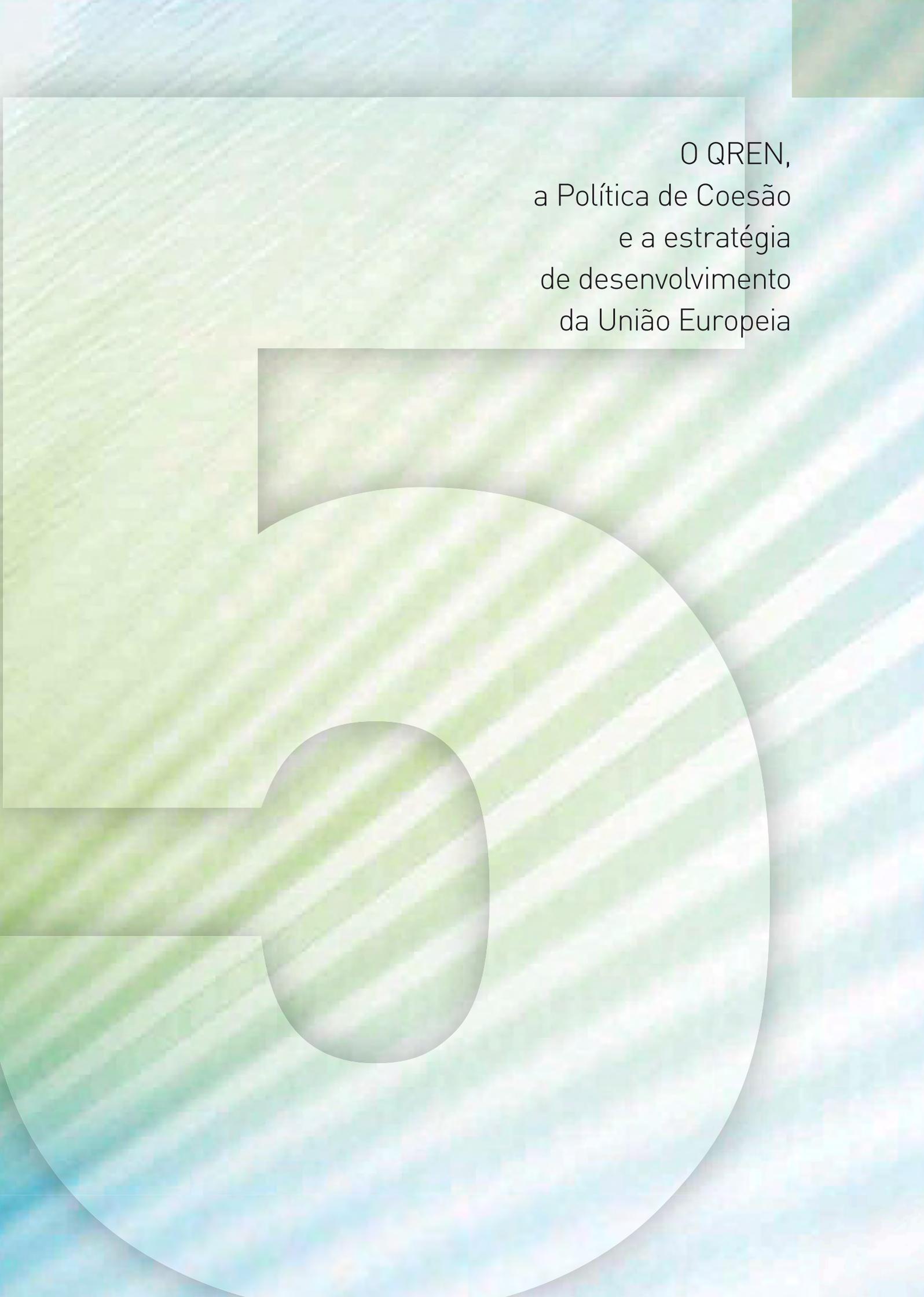
Avaliação Global da Implementação do QREN 2007-2013, poderá ser fraco o contributo do QREN para o reforço e melhoria das articulações entre áreas de elevada e baixa densidade.

Um outro elemento a salientar no balanço da execução do QREN ao nível da conectividade diz respeito aos investimentos no sector marítimo-portuário. Na programação do QREN, os investimentos neste sector estavam enquadrados, com excepção das intervenções nas R. A., praticamente em exclusivo na promoção do Transporte Marítimo de Curta Distância (TMCD) e nas Auto-Estradas do Mar (AEM). Todavia, têm-se verificado constrangimentos na avaliação do enquadramento estratégico dos projectos portuários nas AEM, dada a inexistência de critérios objectivos definidos para o efeito e a necessidade de clarificação do conceito AEM (de referir que está prevista a revisão de critérios e parâmetros de selecção das candidaturas). As operações enquadradas nas AEM são sobretudo empreitadas de infra-estruturas incluídas em grandes investimentos de melhorias logísticas e de abertura dos portos ao tráfego internacional. Não obstante estas dificuldades, os projectos aprovados visam a melhoria das acessibilidades terrestres e marítimas aos principais portos e são considerados como necessários para o reforço da sua capacidade operacional e para a melhoria da sua eficiência, com impactos potenciais na capacidade de atracção de novos operadores e rotas e no alargamento do *hinterland* dos portos nacionais.

É consensual a importância para o país de um transporte marítimo mais competitivo e eficiente, da articulação e complementaridade dos portos nacionais e da sua integração num sistema de transporte multimodal e nas RTE-T. Desta forma, assumem relevância as intervenções orientadas para o reforço da competitividade e eficiência do sistema marítimo-portuário, que contribuam para transformar os principais portos nacionais em verdadeiras plataformas logísticas, integradas em cadeias logísticas internacionais. Todavia, deverá ser garantida a continuidade e articulação de intervenções nos principais portos nacionais, entre as operações já aprovadas de capacitação dos portos e as operações futuras, verdadeiramente orientadas para a inclusão dos portos nacionais nas principais rotas de TMCD e AEM.

Um outro factor muito relevante na actuação do QREN no domínio marítimo-portuário, em particular na multimodalidade, é a necessidade de articulação com o Sistema Logístico Nacional, associado a um programa para implementação de um conjunto de plataformas logísticas essenciais para suportar um sistema logístico e de transportes ao nível nacional (Programa Portugal Logístico). No entanto, a própria indefinição em torno deste Programa e o facto de os investimentos nas plataformas logísticas não estarem contemplados no QREN, deixam antever dificuldades de articulação ao nível da política pública marítimo-portuária, o que poderá influenciar negativamente o potencial de resultados esperados da actuação do QREN neste domínio.

Esta questão levanta o problema da coerência da política pública de transportes que tem sido marcada pela pulverização de instrumentos e documentos programáticos, anteriores ao QREN (caso das já referidas Orientações Sectoriais) e a um Plano Estratégico global para o sector dos transportes (que data de 2009, portanto posterior à programação do QREN). Ainda de acordo com o Relatório Final do Estudo de Avaliação Global da Implementação do QREN 2007-2013, a coerência da política e do sistema nacional de transportes tem sido efectuada *a posteriori*, o que acarreta, inevitavelmente, problemas de articulação e riscos acrescidos de dispersão e incongruência de intervenções. A estes problemas e riscos junta-se o facto de este domínio de intervenção do QREN não dispor de qualquer mecanismo formal de articulação entre o POVT e os PO Regionais, que poderia permitir uma maior coerência e complementaridade de intervenções.

The background features a large, stylized number '3' in a light blue color, positioned on the left side. The entire page is overlaid with a fine, light-colored grid pattern. The text is located in the upper right quadrant, within a white rectangular area.

O QREN,
a Política de Coesão
e a estratégia
de desenvolvimento
da União Europeia

5.1 A experiência do QREN e a Política de Coesão após 2013

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, enquadrado pela discussão em torno do orçamento da União Europeia¹³⁵. Estes dois debates, intrinsecamente associados, entraram na sua fase decisiva, nomeadamente com a apresentação pela CE do 5º Relatório sobre a coesão económica, social e territorial (Novembro de 2010), onde expõe um conjunto de propostas sobre a configuração da Política de Coesão após 2013, bem como da proposta de orçamento da UE para 2014-2020 (Junho de 2011), onde propõe uma verba global de 376 mil M€ para a Política de Coesão¹³⁶.

Até à entrada em vigor do próximo ciclo de programação, desejavelmente a 1 de Janeiro de 2014, perspectivam-se os seguintes marcos: (i) a apresentação pela CE das propostas de regulamentos, em Outubro de 2011; (ii) a proposta de Quadro Estratégico Comum Europeu a apresentar pela CE no início de 2012; (iii) a adopção pela CE, Conselho Europeu e Parlamento Europeu do acordo sobre o orçamento da União e do pacote legislativo, em finais de 2012; (iv) a negociação dos novos documentos de programação entre a CE e os Estados-Membros.

Do debate realizado até ao momento, resultaram importantes consensos sobre alguns princípios, tais como: a relevância do objectivo Coesão no processo de construção europeia, de acordo com o definido pelos próprios tratados da UE; a racionalidade da Política de Coesão, centrada na promoção do potencial de crescimento dos territórios menos desenvolvidos da União, em linha com o seu paradigma de desenvolvimento (Estratégia Europa 2020); ou a necessidade de reforçar a abordagem estratégica, com uma reorientação para os resultados e uma simplificação dos processos.

As propostas da CE, bem como os resultados de debates formais e informais entre os diversos *stakeholders* da Política de Coesão, permitem, assim, antever algumas (re)orientações relevantes para o próximo ciclo da Política de Coesão.

Desde logo, uma **forte articulação à Estratégia Europa 2020**, melhorando e reforçando a lógica da actual ligação entre os QREN e a Estratégia de Lisboa, principalmente corporizada no mecanismo de *earmarking* (ver subcapítulo seguinte). Nesta articulação, os Planos Nacionais de Reforma (Planos desenvolvidos pelos Estados-Membros identificando as estratégias e os contributos nacionais para os objectivos e metas da EU 2020¹³⁷), juntamente com o Quadro Estratégico Comum Europeu – que procurará verter para o plano territorial a EU 2020 – assumirão um papel decisivo na programação do próximo ciclo. Adicionalmente, estão propostos mecanismos operacionais, quer em sede de programação (e.g. reforço da concentração temática, proporções mínimas de FSE – no total de FEDER e FSE – ou alocação mínima de verbas aos domínios da eficiência energética e energias renováveis, no caso das regiões mais desenvolvidas), quer em sede de monitorização (e.g. Relatórios anuais de monitorização), que procuram garantir esta articulação.

135 Informação mais detalhada sobre este debate – principais documentos e eventos mais relevantes – está disponível no site do Observatório do QREN (www.observatorio.pt).

136 Este montante, que representa um ligeiro reforço do envelope Coesão no orçamento da UE face ao ciclo actual (de 36% para 37%), reparte-se da seguinte forma: 162,6 mil M€ para as regiões objectivo Convergência; 38,9 mil M€ para as regiões Transição (entre 75% e 90% da média do PIBpc da UE); 53,1 mil M€ para as regiões objectivo Competitividade; 11,7 mil M€ para a Cooperação Territorial; 68,7 mil M€ para o Fundo de Coesão; 40 mil M€ para um novo instrumento financeiro para melhoria dos níveis de conectividade europeia, através do investimento em redes de transporte, energia e tecnologias de informação e comunicação (*connecting Europe*); e 0,906 mil M€ para as regiões Ultraperiféricas ou de muito baixa densidade populacional.

137 Estes Planos estão perfeitamente integrados no semestre Europeu, que corporiza o novo mecanismo de governação económica da UE. Informação mais detalhada sobre esta temática está disponível no site da EU 2020 (<http://ec.europa.eu/europe2020>).

Ao mesmo tempo, procura-se **reforçar a abordagem integrada da Política de Coesão**, considerada uma das mais-valias desta política¹³⁸. Este reforço traduz-se, por exemplo, na proposta de um Quadro Estratégico Comum Europeu que integrará orientações em simultâneo para os fundos da Política de Coesão e para os fundos do Desenvolvimento Rural e das Pescas, bem como na proposta de um contrato de parceria entre o Estado-Membro e a CE com o mesmo alcance em termos de instrumentos financeiros. Também a proposta de retomar a possibilidade da programação multi-fundos se enquadra neste reforço da integração.

A crescente preocupação com a eficácia da Política de Coesão motivou as propostas apresentadas de uma **maior orientação para os resultados**, que se traduzem, entre outros, em: maior enfoque na concentração temática que garanta massa crítica indispensável à eficácia das intervenções; compromissos claros nas metas a atingir (*outcome indicators*), quer ao nível de PO e eixo (presentes nos PO), quer ao nível do global (presentes nos contratos de parceria entre os Estados-Membros e a CE que substituirão o documento QREN do actual período).

No actual quadro europeu e nacional de fortes constrangimentos nas administrações públicas, o sucesso deste reforço da orientação para a eficácia da Política estará fortemente condicionado pelos resultados que for possível obter em matéria de ganhos de eficiência na sua governação, nomeadamente fruto da sempre desejável **simplificação**.

Uma das mais relevantes novidades em termos de propostas para o próximo ciclo de programação respeita à introdução de um abrangente sistema de **condicionalidades**, a ser negociado entre o Estado-Membro e a CE. Este sistema baseia-se na identificação *ex-ante* de constrangimentos ao nível de factores críticos de sucesso das intervenções, em cada Estado-Membro ou região, e de um plano de acção para os superar, a ser monitorizado regularmente. O não cumprimento das condições acordadas poderá ter como consequência a suspensão dos pagamentos por parte da CE.

Por último, a larga maioria das reorientações para o próximo ciclo de programação da Política de Coesão tem como consequência, explicitamente reconhecida nas propostas da CE, um **inevitável reforço dos sistemas de monitorização e avaliação**, com especial enfoque na rigorosa definição *ex-ante* das metas para os *outcome indicators* e no desenvolvimento de exigentes métodos de avaliação, nomeadamente na lógica contra-factual.

As experiências de implementação do actual QREN constituirão certamente, quer interna, quer externamente, uma importante base de suporte para a preparação do próximo ciclo de programação. Neste contexto, a introdução, sempre que possível, de alguns dos pilares da nova programação (e.g. orientação para resultados como um maior enfoque nos indicadores de resultado das intervenções) poderá constituir-se como um importante contributo para uma transição suave entre ciclos de programação estrutural.

¹³⁸ Para uma análise mais detalhada sobre esta temática, ver, por exemplo, os resultados do recente seminário promovido pela Presidência Polaca da UE sobre a dimensão territorial das Políticas de Desenvolvimento.

5.2 O contributo do QREN para a estratégia de desenvolvimento da UE

A programação e aplicação dos fundos comunitários insere-se em estratégias nacionais de desenvolvimento – no presente período, no Quadro de Referência Estratégico Nacional - que se têm de articular coerentemente com um conjunto de objectivos e prioridades estabelecidas para o conjunto da UE, no contexto de uma coordenação mais intensa das políticas económicas e sociais dos Estados-Membros. Os fundos comunitários são, assim, chamados a contribuir para a prossecução de objectivos e prioridades comunitárias, designadamente as definidas no âmbito da Estratégia de Lisboa (em 2000 e depois, com a sua revisão, em 2005) e, a partir de 2011, para as que foram estabelecidas para a Estratégia Europa 2020.

Foi nesta perspectiva que o Regulamento (CE) nº 1083/2006, que estabeleceu as disposições gerais sobre o FEDER, o FSE e o FC, determinou que a CE e os Estados-Membros devem assegurar que 60 % das despesas, no caso do objectivo Convergência, e 75 % das despesas, no caso do objectivo Competitividade Regional e do Emprego, se destinam às prioridades da UE de promoção da competitividade e criação de empregos, nomeadamente tendo em vista o cumprimento dos objectivos das Orientações Integradas para o Crescimento e o Emprego, no contexto dos respectivos Planos Nacionais de Reforma (PNR). Estas metas são aferidas em função de um conjunto de categorias de despesa definidas no Anexo III do mesmo regulamento e que são consideradas (ou não) como relevantes para a prossecução dos objectivos e prioridades da Estratégia de Lisboa tendo em conta, naturalmente, o perfil das operações apoiadas.

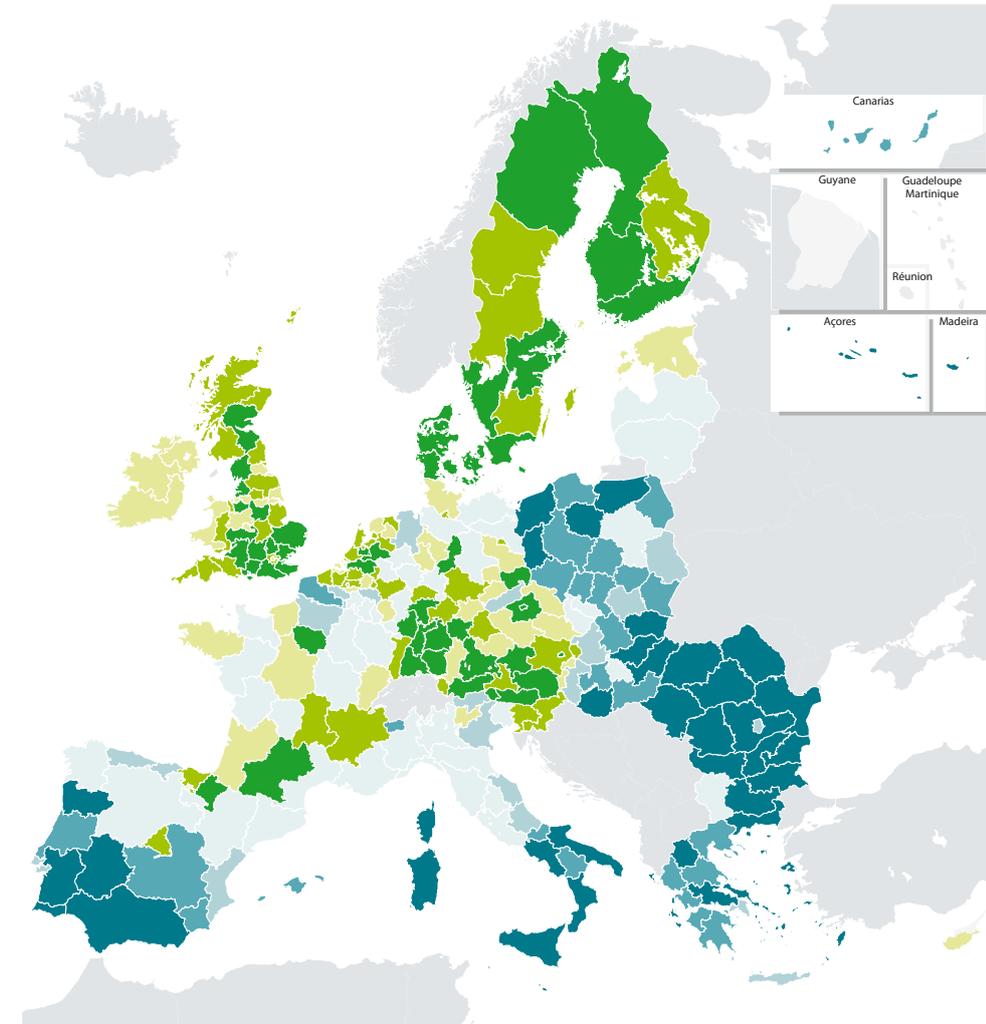
Note-se, ainda, que os objectivos e prioridades da Estratégia de Lisboa articulam-se, por sua vez, de forma clara com as orientações estratégicas da Comunidade em matéria de coesão, aprovadas pelo Conselho Europeu em Outubro de 2006 e a que o QREN e respectivos PO tiveram e têm de dar resposta. De facto, o nº 1 do artigo 27º do Regulamento referido, determinou que, na fase de programação, cada Estado-Membro *deve apresentar um quadro de referência estratégico nacional que assegure a coerência da intervenção dos fundos com as orientações estratégicas da Comunidade em matéria de coesão e que identifique a ligação entre as prioridades da Comunidade, por um lado, e o seu programa nacional de reformas, por outro.*

Por sua vez, na fase de implementação, o artigo 29º do mesmo regulamento decretou, por um lado, que os relatórios anuais de execução dos PNR contivessem uma secção concisa sobre o contributo dos PO para a prossecução dos mesmos. Por outro lado, determinou que, até ao final de 2009 e de 2012, os Estados-Membros deveriam apresentar um relatório sobre o contributo dos PO para a concretização das orientações estratégicas da Comunidade em matéria de coesão e a concretização dos objectivos da Estratégia de Lisboa. Para dar cumprimento ao previsto na regulamentação comunitária, o modelo de governação do QREN e dos PO definiu que compete ao Observatório do QREN participar na elaboração do contributo dos PO para o PNR – servindo este subcapítulo do Relatório Anual do QREN 2010 também para assegurar o cumprimento dessa competência – bem como cabe a esta estrutura a elaboração dos relatórios estratégicos de 2009 e 2012¹³⁹.

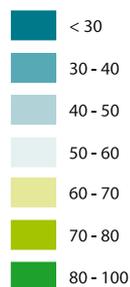
De referir que as regiões portuguesas apresentavam, em 2007, desempenhos insuficientes no que respeita às metas para 2010 preconizadas pela Estratégia de Lisboa e muito distantes das 10 regiões europeias com melhores desempenhos (pertencentes à Finlândia, Suécia e Reino Unido), o que reforça a pertinência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

139 O relatório estratégico de 2009 está disponível em www.observatório.pt.

Figura 133: Desempenhos regionais no Índice de Lisboa, 2007



Índice de Lisboa, 2007



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% de 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.

As regiões mais distantes das metas assumem o valor 0.

Fonte: Eurostat, DG Regio

0 500 Km

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

Fonte: DG REGIO, Regional Focus nº 03/2010

Em sede de programação do QREN, os valores previstos para investimentos nas 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, enquadradas 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).

Até final de 2010, as aprovações por objectivo da Política de Coesão evidenciaram os esforços de cumprimento do *earmarking* programado por parte das intervenções estruturais no âmbito dos objectivos Convergência (87% das aprovações) e Competitividade Regional e Emprego (83%), estando assim acima dos valores indicativos previstos. A proporção de aprovações de despesas no âmbito da Estratégia de Lisboa renovada era, por sua vez, de 83% na região em *phasing-out* (Algarve) e de 77% na região em *phasing-in* (R. A. da Madeira), superando também as metas previstas.

Quadro 20: Fundo aprovado e executado em tipologias relevantes para a Estratégia de Lisboa renovada, por objectivo, até final de 2010

Objectivos da Política de Coesão segundo as regiões de Portugal	Fundo aprovado			Fundo executado		
	Total	Relevante para <i>Earmarking</i>		Total	Relevante para <i>Earmarking</i>	
	M€	M€	%	M€	M€	%
TOTAL	14 066	12 215	87	5 463	4 830	88
Objectivo Convergência	13 405	11 666	87	5 204	4 611	89
Convergência "pura" - Regiões Norte, Centro, Algarve e R. A. dos Açores	13 236	11 527	87	5 128	4 544	89
<i>Phasing out</i> - Região do Algarve	169	139	83	76	68	89
Objectivo Competitividade Regional e Emprego	661	549	83	259	219	85
Competitividade Regional e Emprego "pura" - Região de Lisboa	353	311	88	131	125	95
<i>Phasing in</i> - R. A. da Madeira	309	237	77	128	94	74

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Ao nível da execução, o contributo das despesas executadas até final de 2010 nos vários PO, por objectivo, denota ainda de forma mais clara a prioridade atribuída à concretização das metas de Lisboa por parte das intervenções estruturais dos objectivos Convergência (89%) e Competitividade Regional e Emprego (85%), uma vez que os valores atingidos até esse momento superam, ainda de forma mais clara, as metas indicativas definidas em sede de programação. No Algarve e na R. A. da Madeira a proporção de despesa executada em domínios relevantes para o *earmarking* era, respectivamente, de 89% e 74%, ultrapassando igualmente de forma evidente a meta definida no primeiro caso, mas ficando ligeiramente abaixo da mesma, no segundo caso.

Dos 12 mil M€ de fundos comunitários aprovados no QREN até final de 2010, que correspondem a projectos classificados em temas prioritários de *earmarking*, 31% 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 43% do total. Esta situação reflecte a 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 (bem como da sua qualidade).

Quadro 21: Fundo aprovado e executado em tipologias relevantes para a Estratégia de Lisboa renovada, por tema prioritário, até final de 2010

Temas Prioritários	Fundo aprovado relevante para <i>Earmarking</i>		Fundo executado relevante para <i>Earmarking</i>	
	M€	%	M€	%
TOTAL	12 215	100	4 830	100
Melhorar o capital humano	3 750	31	2 060	43
Investigação e desenvolvimento tecnológico, inovação e empreendedorismo	3 438	28	927	19
Investimento em infra-estruturas sociais	1 579	13	789	16
Transportes	958	8	253	5
Protecção do ambiente e prevenção de riscos	727	6	195	4
Sociedade da informação	539	4	109	2
Aumentar a adaptabilidade dos trabalhadores, das empresas e dos empresários	406	3	57	1
Melhorar o acesso ao emprego e a sustentabilidade	311	3	192	4
Reabilitação urbana e rural	267	2	132	3
Melhorar a inclusão social dos mais desfavorecidos	212	2	116	2
Energia	29	0	1	0

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Assumem, também, relevância ao nível das aprovações e da execução os temas prioritários I&DT, inovação e empreendedorismo (28% das aprovações e 19% da execução registada) e Investimentos em infra-estruturas sociais (respectivamente, 13% e 16%). Assim, evidenciam-se duas outras prioridades do QREN convergentes 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) e o apoio ao reforço da rede de equipamentos colectivos do país, com destaque, neste domínio, para o forte investimento na modernização da rede escolar pública.

A importância dos restantes temas relevantes para *earmarking* nas aprovações efectuadas até final de 2010 é significativamente inferior, embora ainda se destaque, com valores superiores a 500 M€, o peso dos investimentos nos domínios do ambiente e prevenção de riscos, dos transportes e da reabilitação urbana.

A grande maioria dos PO está, assim, 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 despesa convergentes com a Agenda de Lisboa superiores a 75% do total dos investimentos programados. As excepções verificam-se, sobretudo, nos PO FEDER das R. A., registando-se também valores inferiores ao programado no PO Norte e no PO Algarve, mas mais próximos das respectivas metas, o que se deve fundamentalmente ao perfil de implementação desses PO e que deverá ser ajustado em função da execução de projectos aprovados (ou em vias de aprovação) que contribuam para os objectivos e prioridades da Estratégia de Lisboa.

Quadro 22: Fundo aprovado e executado em tipologias relevantes para a Estratégia de Lisboa renovada, por PO, até final de 2010

Programas Operacionais (PO)	Fundo aprovado			Fundo executado		
	TOTAL	Relevante para <i>Earmarking</i>		TOTAL	Relevante para <i>Earmarking</i>	
	M€	M€	%	M€	M€	%
TOTAL	14 066	12 215	87	5 463	4 830	88
PO PH	4 416	4 285	96	2 424	2 392	99
PO FC	2 472	2 440	99	690	682	99
PO VT	2 548	2 183	86	932	789	85
PO Norte	1 783	1 290	72	413	304	74
PO Centro	940	708	75	262	193	74
PO Alentejo	536	392	73	95	71	75
PO Lisboa	185	149	80	53	48	91
PO Algarve	68	49	72	23	15	69
PO Açores - FEDER	571	323	57	333	175	52
PO Açores - FSE	160	159	99	67	66	100
PO Madeira - FEDER	205	137	67	73	41	56
PO Madeira - FSE	102	100	98	54	53	98
PO AT - FEDER	26	0	0	10	0	0
PO AT - FSE	55	0	0	35	0	0

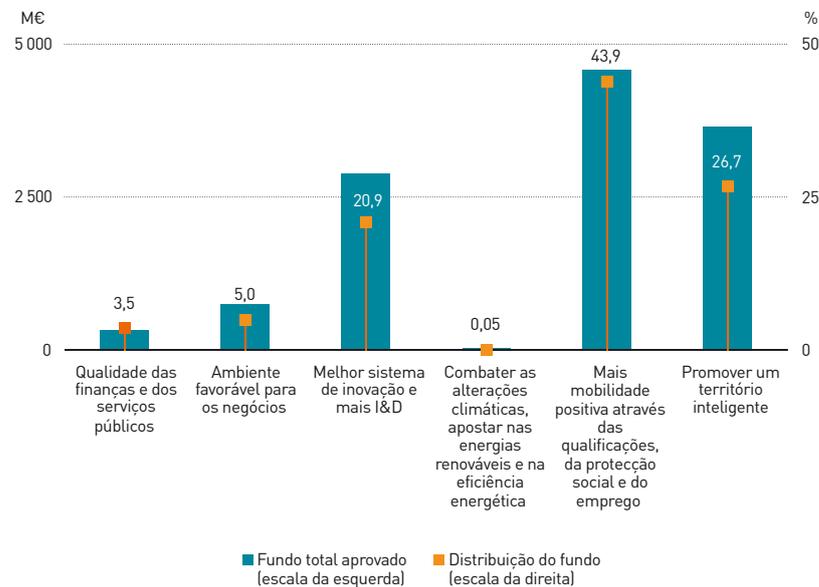
Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Os níveis de aprovação e execução atingidos no conjunto do QREN em despesas “amigas” da Estratégia de Lisboa permitem constatar que este constituiu uma fonte de financiamento muito relevante e, nalgumas áreas, decisiva para a prossecução do PNR 2008-2010, tendo em consideração os constrangimentos orçamentais que se acentuaram a partir de 2009 e, em particular, em 2010. De facto, a análise da articulação entre os domínios prioritários do PNR 2008-2010 e os investimentos aprovados no âmbito do QREN até final de 2010, por via da afectação destes investimentos ao respectivo domínio prioritário onde assumem, em termos globais, maior relevância¹⁴⁰, permite constatar que o contributo dos PO concentrou-se quase exclusivamente (mais de 90%) em três domínios:

- (i) Mais mobilidade positiva através das qualificações, da protecção social e do emprego (com grande destaque neste domínio para o investimento na qualificação de jovens e adultos, na formação avançada e no 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, associados também às EEC com maior ancoragem territorial, através das Acções de Regeneração e Desenvolvimento Urbano - ARDU -, conjuntamente com os 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 PCT e Outros *Clusters*, além dos apoios aprovados no âmbito dos SI às empresas – SI Inovação, SI I&DT e SI PME).

140 De referir que alguns dos investimentos co-financiados pelos fundos estruturais e FC contribuem para mais do que um domínio prioritário do PNR, sendo um dos exemplos mais evidentes o investimento na modernização do parque escolar público, referido no PNE quer a propósito do domínio da mobilidade mais positiva através das qualificações, quer do domínio da promoção de um território inteligente. Optou-se, porém, neste exercício por afectar sempre uma categoria de despesa apenas e só a um dos domínios prioritários do PNR.

Figura 134: Fundo comprometido, por domínio prioritário do PNR 2008-2010, até final de 2010

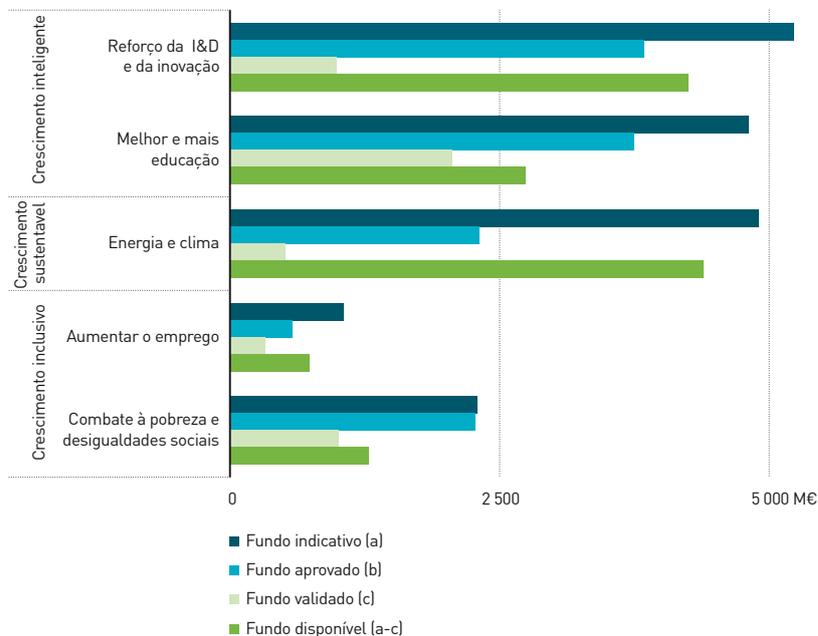


Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Os domínios prioritários do PNR 2008-2010 relativos à promoção de um ambiente mais favorável para os negócios, à qualidade das finanças e dos serviços públicos, ao combate às alterações climáticas e à aposta nas energias renováveis e na eficiência energética, assumiram uma importância relativa muito inferior. Este facto justifica-se porque uma parte relevante das medidas do PNR inseridas nestes domínios não estava contemplada nas tipologias de intervenção co-financiadas pelos PO (sobretudo no que se refere aos três últimos domínios).

Por último, refira-se o contributo do QREN para a implementação da proposta de um novo PNR (agora designado de Programa Nacional de Reformas), submetida pelo anterior governo à CE em 19 de Abril de 2011, em conformidade com o calendário definido para o efeito, em resposta às prioridades e metas da Estratégia Europa 2020, aprovada pelo Conselho Europeu. Para se estimar esse contributo teve-se de novo por base as categorias de despesa relevantes para o *earmarking*, afectando-se as respectivas verbas previstas na programação, aprovadas e executadas em função dos cinco objectivos definidos na proposta apresentada. Conclui-se, deste modo, existir também um forte alinhamento do QREN com a proposta de PNR, uma vez que 85% do fundo programado, 91% do fundo aprovado e 89% do fundo validado até 31 de Dezembro de 2010 estavam englobados em categorias de despesa que contribuem para os objectivos desse programa, atingindo previsivelmente cerca de 18,3 mil M€ até 2013 e, em matéria de aprovações, mais de 12,7 mil M€, estando ainda disponível cerca de 13,4 M€ do total de fundos previsto.

Figura 135: Contributo potencial do QREN, por objectivo do Portugal 2020 – Programa Nacional de Reformas



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Atendendo a que a recomendação do Conselho Europeu relativa ao PNR apresentado por Portugal¹⁴¹ foi no sentido de que deverá aplicar as medidas estabelecidas pelo Conselho¹⁴² relativas à concessão de assistência financeira a médio prazo, medidas essas detalhadas no Memorando de Entendimento celebrado a 17 de Maio de 2011, será então previsivelmente em função do contributo do QREN para a implementação desse memorando - em particular para algumas das suas medidas - que deverá passar a incidir prioritariamente a nossa análise.

141 Recomendação do Conselho Europeu nº 11385/11, de 20 de Junho.

142 Decisão do Conselho Europeu nº 2011/0122.





A Governação
do QREN

6.1 A coordenação técnica do QREN

O acompanhamento da evolução do desempenho do QREN, abrangendo a monitorização dos seus ritmos de concretização no contexto das prioridades que lhe estão cometidas, constitui o aspecto central da actividade de coordenação técnica do QREN.

Em 2010, as acções centraram-se, num primeiro momento, na consolidação do sistema de monitorização global do QREN (de que resulta quer o Boletim Informativo trimestral – Indicadores Conjunturais de Monitorização –, quer a informação mensal destinada à CMC QREN, quer, ainda, os Relatórios Anuais de Monitorização do QREN), e dos respectivos fluxos de informação que o suportam. Neste contexto, foram também definidos protocolos de disponibilização de informação a entidades exteriores ao universo QREN, bem como introduzidas melhorias no sistema de informação para permitir assegurar a boa prestação de informação àquelas entidades. No último trimestre do ano foi igualmente reforçada a periodicidade de prestação de informação para apoio à decisão política, centrada num número restrito de indicadores de monitorização do desempenho dos PO, prestada quinzenalmente à CMC QREN.

As alterações regulamentares adoptadas no quadro do FEDER e FSE, a evolução das negociações em torno do Regulamento Financeiro da UE, o arranque das discussões relativamente às Perspectivas Financeiras no pós-2013, as grandes opções em matéria de comunicação (2010/2011), a harmonização das regras de publicidade e de informação a aplicar pelos beneficiários e a realização do primeiro exercício de monitorização relativo à Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), são outras matérias que foram objecto de atenção no âmbito da CTC QREN durante o período em análise. Este período foi ainda marcado pelo acompanhamento, apreciação, pronunciamento e submissão à CMC por parte da CTC QREN, relativamente a ajustamentos e processos de revisão dos PO Açores-FSE, PO FC e PO PH, pelo início do acompanhamento sistemático do posicionamento dos PO face ao cumprimento da regra de anulação automática de autorizações (denominada por regra n+3) e ainda pela apreciação da revisão do Plano Global de Avaliação do QREN e dos PO.

Na transição de 2010 para 2011 iniciou-se um processo de reprogramação técnica do QREN, amplamente debatido no âmbito da CTC QREN, responsável pela redacção do documento de orientação e fundamentação que, após apreciação e adopção pela CMC QREN, despoletou a adaptação dos documentos de programação dos PO. As propostas de revisão destes documentos foram, assim, submetidas, tal como determinam os regulamentos comunitários e, conseqüentemente, a regulamentação nacional, para apreciação e aprovação das respectivas Comissões de Acompanhamento, realizadas em Junho de 2011, tendo as mesmas sido aprovadas.

6.2 As principais dinâmicas de gestão

A gestão do QREN e dos PO no período em análise foi marcada, sobretudo, pela necessidade de responder a três desafios nucleares e interligados:

- Em primeiro lugar, o desafio central de acelerar a sua implementação, tendo em conta a meta de 20% de taxa execução até final de 2010, num contexto económico adverso e mantendo os principais objectivos e prioridades estratégicas do QREN. Neste sentido, os esforços das entidades com responsabilidades na governação do QREN e dos beneficiários estiveram focados neste objectivo, dada a necessidade ainda mais intensa de colocar os fundos ao serviço, simultaneamente, do combate à crise económico-social e da modernização estrutural do país;
- Em segundo lugar, o desafio de promover um conjunto de adaptações regulamentares e outros instrumentos de gestão e monitorização, visando, sobretudo, criar melhores condições para acelerar a execução dos PO, o que implicou a mobilização de recursos importantes por parte das Autoridades de Gestão e de coordenação e monitorização operacional e estratégica do QREN;
- E, em terceiro lugar, o desafio da conclusão ou actualização das descrições dos sistemas de gestão e controlo de alguns PO, em particular no que respeita a uma parte dos seus Organismos Intermédios, garantindo as condições para certificar as despesas realizadas por esses Organismos junto da CE e, conseqüentemente, assegurar os respectivos reembolsos.

A resposta ao primeiro desafio constituiu, de facto, o elemento dominante nas dinâmicas de gestão dos PO e do QREN, implicando um esforço acrescido no sentido de, por um lado, concluir no menor prazo possível os processos de candidatura ainda por decidir, de forma a aumentar o número de projectos em execução, sem colocar em causa o princípio da selectividade. Por outro lado, obrigou a uma atenção acrescida sobre as dinâmicas de execução dos projectos aprovados (e, logo, sobre os processos de prestação de contas pelos beneficiários e de validação das respectivas despesas), em particular sobre os que têm mais tempo desde a sua aprovação e/ou apresentam maiores desvios face ao cronograma previsto de implementação, penalizando assim a execução dos PO.

Na óptica de se melhorar o enquadramento regulamentar tendo em vista aumentar os ritmos de execução e na sequência das medidas adoptadas em anos anteriores, em 2010 foram concretizadas novas alterações nesse enquadramento, ao nível comunitário e nacional. Na realidade, em 2008 e 2009 tinham sido já tomadas medidas nesta matéria, mas o ano de 2010 ficou marcado pela procura de novas soluções para incrementar os níveis de execução do QREN, sendo de assinalar a continuação dos esforços de simplificação regulamentar e procedimental.

No plano comunitário procurou-se, durante 2010, promover uma melhor utilização do financiamento disponibilizado pela UE e, dessa forma, garantir uma resposta mais eficaz aos efeitos da crise amplamente sentida no ano transacto, promovendo para o efeito ajustamentos nos regulamentos comunitários¹⁴³. À semelhança do verificado em anos anteriores, o IFDR e o IGFSE asseguraram uma participação activa nesse processo de revisão, no exercício das suas funções de coordenação nacional do FEDER e do FC e do FSE, respectivamente, no quadro da participação no Comité de Coordenação dos Fundos (COCOF), enquanto membros da delegação portuguesa.

No plano nacional, e relativamente ao FEDER e FC, destaca-se a simplificação de alguns dispositivos previstos na regulamentação de enquadramento transversal, como o Regulamento Geral FEDER e FC, bem como nos Regulamentos Específicos aplicáveis aos respectivos PO, na sequên-

¹⁴³ As alterações aos regulamentos comunitários consubstanciaram-se na publicação: (i) do Regulamento (UE) n.º 539/2010, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Junho, que altera o Regulamento Geral, Regulamento (CE) n.º 1083/2006, que estabelece as disposições gerais sobre o FEDER, FSE e FC; do (ii) Regulamento (UE) n.º 437/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de Maio, que altera o Regulamento (CE) n.º 1080/2006, relativo ao FEDER; (iii) e do Regulamento (UE) n.º 832/2010, da Comissão, de 17 de Setembro - altera o Regulamento (CE) n.º 1828/2006, Regulamento de Aplicação.

cia, quer dos trabalhos de monitorização da implementação destes fundos, quer das conclusões e recomendações dos processos de avaliação promovidos, com destaque para a avaliação dos regulamentos específicos aplicáveis a esses fundos, quer ainda da assinatura dos dois Memorandos de Entendimento entre o Governo e ANMP. No caso do FSE sublinha-se a alteração do Decreto Regulamentar nº 84-A/2007, de 10 de Dezembro¹⁴⁴, que rege a intervenção deste fundo a nível nacional, tendo em vista acolher as novas modalidades de apuramento de custos elegíveis introduzidas na regulamentação comunitária, assegurando as condições legais necessárias à operacionalização destas novas modalidades.

A avaliação do Modelo de Elaboração dos Regulamentos Específicos dos PO FEDER e FC

Foi concluído, em Maio de 2010, o Estudo de Avaliação do Modelo de Elaboração dos Regulamentos Específicos dos PO FEDER e FC, encomendado pelo IFDR ao consórcio IESE, Fund'Europa e Quaternaire. Salientam-se como principais conclusões:

- A revisão global do modelo regulamentar vigente, de forma a uniformizar a sua estrutura, definindo claramente qual o papel e o conteúdo de cada instrumento regulamentador: Regulamento Geral, Regulamentos Específicos e Avisos de Abertura de Concursos;
- A simplificação do modelo regulamentar através da transferência de um conjunto de normas de natureza horizontal dos actuais Regulamentos Específicos para o Regulamento Geral, conduzindo a maior uniformização dos conceitos e normativos aplicáveis, sempre que tal se justifique;
- O reforço da previsibilidade da regulamentação, através da definição clara no Regulamento Geral de quais as matérias que poderão ser ajustadas por Regulamentos Específicos e as que poderão sê-lo em sede de Aviso de Abertura de Concursos;
- A revisão de alguns critérios de selecção, no sentido de os adequar melhor aos objectivos dos PO aos quais se aplicam;
- A ponderação das modalidades de selecção das candidaturas, em particular da modalidade concursal, num conjunto significativo de casos em que outras soluções parecem mais adequadas;
- A ponderação de diversas questões ligadas à construção dos Regulamentos Específicos e à relação entre eles (fusões, cisões, sobreposições, lacunas, fronteiras ou sobreposições com outros fundos);
- A garantia da razoabilidade dos prazos de tramitação processual, bem como do seu cumprimento;
- A promoção, em articulação com as entidades gestoras (Autoridades de Gestão e, sobretudo, Comunidades Intermunicipais), de acções de formação aprofundadas, focalizadas em áreas sensíveis da implementação dos fundos estruturais e FC, com especial relevo para a contratação pública, o ambiente e a análise e gestão de projectos;
- A revisão das condições de admissibilidade e aceitabilidade tanto das operações, como dos beneficiários e da designação das categorias de beneficiários nos diversos Regulamentos Específicos, de forma a obter uma maior harmonização.

Face a estas conclusões, o IFDR, com o objectivo de acautelar a coerência e consistência de todo este processo de revisão, procurou garantir, numa primeira fase, a adequação e homogeneidade a nível jurídico-formal dos Regulamentos Específicos, através da adopção de uma estrutura padronizada. Assim, para além de um conjunto significativo de alterações, durante o ano de 2010 foi concluído o processo de revisão de 9 Regulamentos Específicos obedecendo a esta estrutura padronizada.

No âmbito dos PO FEDER e FC, em particular dos PO regionais do Continente, importa destacar os impactos na respectiva gestão gerados pela assinatura dos Memorandos de Entendimento entre o Governo e a ANMP, visando acelerar a execução dos investimentos de iniciativa municipal, através de um conjunto alargado de iniciativas. O primeiro memorando integrou 18 iniciativas, sendo que boa parte delas implicou a introdução de diversas revisões regulamentares e nos instrumentos de gestão dos PO. Sublinhe-se, neste âmbito: (i) a revisão do Regulamento Geral FEDER e FC, estabelecendo prazos para a emissão, por parte das Autoridades de Gestão, dos pedidos de pagamentos; e (ii) a revisão de 21 Regulamentos Específicos, consagrada na deliberação de 20 de Abril de 2010 da CMC QREN, para garantir a operacionalização do aumento das taxas de co-financiamento para

144 Através do Decreto Regulamentar nº 4/2010, de 16 de Outubro.

80% nos investimentos de iniciativa municipal, a utilização da modalidade de “balcão permanente” na apresentação de candidaturas, a possibilidade de transição de projectos com aprovação condicionada no QCA III e para promover a simplificação da emissão dos pareceres sectoriais exigidos no âmbito dos processos de candidatura.

A assinatura do segundo memorando de entendimento entre o Governo e a ANMP, tendo em vista dar continuidade à promoção da execução dos investimentos de iniciativa municipal, dados os resultados decorrentes do primeiro memorando, implicou esforços adicionais para a implementação das 16 medidas previstas, envolvendo as Autoridades de Gestão abrangidas, o IFDR, o Observatório do QREN e os respectivos beneficiários. Neste contexto, destacam-se as implicações na gestão dos PO regionais do Continente, em especial das regiões Norte, Centro e Alentejo, das seguintes medidas, que estão articuladas entre si: (i) a eliminação de compromissos sem capacidade de execução; (ii) a revisão de compromissos com baixa capacidade de execução; e (iii) a implementação da Bolsa de Mérito à execução.

De referir, também, as 12 medidas adoptadas pelo Governo para acelerar a execução de projectos empresariais, no âmbito dos três SI financiados pelo QREN, as quais levaram à alteração das respectivas portarias de enquadramento¹⁴⁵. As alterações introduzidas assentaram em três pilares:

- O primeiro pilar, de resposta ao obstáculo mais citado pelas empresas como inibidor de uma maior celeridade na execução dos projectos – o acesso ao crédito bancário e o seu custo para as empresas - traduziu-se na criação de uma Linha de Crédito (QREN-Investe), que disponibiliza um mecanismo de partilha de risco com as instituições bancárias através do sistema de garantia mútua. Em matéria de instrumentos de capitalização de empresas, foram ainda disponibilizados novos fundos de capital de risco e de financiamento por *business angels*, que podem reforçar os capitais próprios das empresas com projectos aprovados nos SI;
- O segundo pilar de actuação incidiu num conjunto de medidas de gestão dos SI que visaram, por um lado, a adaptação dos projectos a realidades económicas diversas das que determinaram a configuração dos mesmos, criando um período com condições especiais para recalendarição e/ou redimensionamento de projectos. Por outro lado, visou uma maior simplificação de processos, sobretudo no domínio do modelo de prestação de contas nas fases de execução e de encerramento dos projectos;
- O terceiro pilar materializou-se na abertura de concursos utilizando os novos mecanismos de simplificação processual e orientando-os para as prioridades da recuperação económica centradas na produção transaccionável e nos serviços de valor acrescentado, na internacionalização e na I&D e na inovação.

No caso do FSE, como já antes referido, procedeu-se à alteração da disciplina jurídica de aplicação do FSE a nível nacional, incidindo no alargamento do regime geral de reembolso dos custos reais dos projectos apoiados pelo FSE, que passou a integrar três novas modalidades de declaração dos custos elegíveis: (i) custos indirectos declarados numa base forfetária; (ii) escalas normalizadas de custos unitários; e (iii) montantes fixos. Estas modalidades foram subsequentemente objecto de regulamentação específica ao nível de algumas tipologias de intervenção dos PO FSE¹⁴⁶.

A tipologia de intervenção do PO PH relativa aos Cursos profissionais passou, assim, a consagrar o novo regime de apuramento de custos elegíveis baseado na aplicação de escalas normalizadas de custos unitários (Despacho nº 18619/2010, de 15 de Dezembro). Foi, ainda, desenvolvido um mecanis-

145 SI Inovação, Portaria nº 1103/2010, SI Qualificação PME, Portaria nº 1101/2010 e SI I&D, Portaria nº 1102/2010.

146 A introdução destas modalidades permitiu, com algumas adaptações, generalizar a todas as regiões do Continente o sistema já aplicado pelo Ministério da Educação nas escolas profissionais privadas da região de Lisboa, cujo financiamento é integralmente assegurado por recursos nacionais.

mo idêntico para os Cursos de Educação e Formação (CEF) promovidos no âmbito deste PO, sendo que as respectivas alterações regulamentares só foram publicadas em 2011 (Despacho nº 1402/2011, de 17 de Janeiro), mas com efeitos reportados ao ano lectivo de 2010-2011, abrangendo as candidaturas já submetidas àquela data. Para a operacionalização deste novo regime foi definido como indicador de referência o custo/turma/ano, sendo estabelecidos diversos escalões de valores em função das áreas de formação de cada curso e exigindo-se, entre outros requisitos, que a turma seja constituída por um número mínimo de formandos (18 nos Cursos Profissionais e 15 nos CEF)¹⁴⁷. De referir ainda que o modelo adopta um regime misto, aplicando numa mesma operação a modalidade de custos reais e o regime de custos unitários, com as despesas inerentes aos encargos com formandos a manterem-se no regime de custos reais, enquanto as restantes despesas, incluindo os encargos com formadores, estão abrangidas pelo regime de custos unitários.

No FSE destaca-se, por outro lado, o lançamento de um conjunto de novas tipologias de intervenção que, no âmbito do PO PH, visaram dar resposta a situações prementes no contexto da situação de crise e que tiveram impacto na respectiva gestão do PO. Inseriu-se nesse processo as seguintes três tipologias: (i) o apoio à inserção de desempregados, dirigindo-se à promoção da sua empregabilidade, visando a melhoria das suas competências socioprofissionais e o contacto com o mercado de trabalho através da participação em actividades socialmente úteis (Despacho nº 10554/2010, de 24 de Junho); (ii) a tipologia relativa à Qualificação-Emprego (Despacho nº 10553/2010, de 24 de Junho), direccionada para a manutenção do emprego e a qualificação dos trabalhadores nos períodos de redução ou suspensão da actividade das empresas que são alvo de diminuições momentâneas de procura; e (iii) a tipologia de Apoio a consórcios locais para a promoção da inclusão social de crianças e jovens (Despacho nº 7173/2010, de 23 de Abril) provenientes de contextos socioeconómicos mais vulneráveis (descendentes de imigrantes e seus familiares, comunidades ciganas e envolvente), enquadrados no âmbito do Programa Escolhas.

No que respeita aos processos de descrição dos sistemas de gestão e controlo dos PO, deve-se, por um lado, referir a evolução verificada em alguns PO co-financiados pelo FEDER e FC. Apesar de todos os sistemas terem sido aprovados em 2009¹⁴⁸, estes não incluíram a descrição de alguns Organismos Intermédios desses PO, inibindo a certificação da respectiva despesa junto da CE, limitando assim a sua execução financeira.

147 No caso dos Cursos profissionais, as áreas de formação estão organizadas em 4 escalões distintos, assumindo o indicador custo/turma/ano valores compreendidos entre 80 080€ e 98 920€. Nos CEF, o mesmo indicador pode assumir valores compreendidos entre 46 073€ e 57 834€. A não concretização dos objectivos estabelecidos na fase de candidatura, nomeadamente nos casos em que o número de alunos que frequenta a formação seja inferior ao mínimo estabelecido para cada uma das ofertas formativas, implica a redução do valor do apoio aprovado nos Cursos profissionais e nos CEF, no montante, respectivamente, de 4,35% e 5% por aluno/ano.

148 De facto, a CE, no âmbito da análise efectuada em 2009 às descrições dos sistemas de gestão e controlo, e ao respectivo Parecer de Conformidade, emitido pela IGF nos termos do previsto no artigo 71º do Regulamento [CE] nº 1083/2006, considerou os mesmos aceitáveis e, consequentemente, que os sistemas de gestão e controlo criados para os PO cumprem o disposto nos artigos 58º a 62º do Regulamento [CE] nº 1083/2006.

PO Factores de Competitividade

Apesar dos Organismos Intermédios Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT) e Ciência Viva - Agência Nacional para a Cultura Científica e Tecnologia integrarem a descrição dos sistemas de gestão e controlo do PO, existiam algumas insuficiências nesta descrição, nomeadamente ao nível dos sistemas de informação e suportes metodológicos às verificações de gestão. Assim, em 27/07/2010, a IGF transmitiu à CE um complemento à descrição do sistema acompanhado de um parecer com o resultado do exame efectuado, no qual concluiu que os sistemas de gestão e controlo estabelecidos para os Organismos Intermédios do PO supra referido, respeitam os requisitos aplicáveis. A CE comunicou, por seu turno, à IGF em 20/09/2010 os resultados da análise efectuada à actualização da descrição dos sistemas de gestão e controlo relativa aos Organismos Intermédios em causa, tendo considerado os mesmos aceitáveis e que, consequentemente, cumprem o disposto na regulamentação.

PO regionais do Norte, Centro e Alentejo

As descrições dos sistemas de gestão e controlo destes PO regionais não integravam os sistemas relativos às Comunidades Intermunicipais/Associações de Municípios (CIM/AM), enquanto Organismos Intermédios com subvenção global. Neste contexto, em relação ao PO Norte, a IGF transmitiu à CE em 24/11/2010 um complemento à descrição do sistema acompanhado de um parecer favorável face ao exame efectuado, tendo a CE aprovado formalmente em 01/12/2010 os documentos transmitidos pela IGF, considerando que os mesmos são aceitáveis e, consequentemente, que os sistemas de gestão e controlo estabelecidos cumprem o disposto na regulamentação comunitária. Relativamente ao PO Centro e ao PO Alentejo, os complementos à descrição do sistema, acompanhados do parecer de conformidade da IGF, foram transmitidos à CE, através do *System for Fund Management in the European Community 2007 - 2013* (SFC), respectivamente, em 02/12/2010 e em Janeiro de 2011.

No caso do FSE, as alterações na descrição dos sistemas de gestão e controlo dos respectivos PO decorreram essencialmente da necessidade de integrar a descrição de novos Organismos Intermédios (que intervêm no sistema como Organismos Responsáveis pela Execução de Políticas Públicas) e actualizar a descrição das entidades que renovaram o seu contrato de delegação de competências com as Autoridades de Gestão dos PO. Neste contexto, foi actualizada a descrição do sistema de gestão e controlo do PO PH, do PO Madeira-FSE e do PO AT-FSE¹⁴⁹.

¹⁴⁹ A descrição do sistema de gestão e controlo do PO PH foi actualizada integrando: (i) a descrição do sistema adoptado pelo ACIDI no âmbito das tipologias dirigidas ao apoio a consórcios locais para a promoção da inclusão social de crianças e jovens e ao apoio ao acolhimento e integração de migrantes; (ii) a actualização da descrição do sistema Organismos Intermédios cujos contratos de delegação foram renovados; e (iii) a mudança da ANQ de Organismo Intermédio sem subvenção global para Organismo Intermédio com essa subvenção. No caso do PO Madeira-FSE, a actualização realizada decorreu da necessidade de integrar a descrição do sistema de gestão e controlo do Instituto de Emprego da Madeira (IEM) e, no caso do PO AT-FSE, prendeu-se essencialmente com a necessidade de proceder à alteração dos instrumentos utilizados na análise dos procedimentos relativos à contratação pública e aperfeiçoar as condições de aplicação dos subcritérios de selecção das candidaturas.

6.3 O sistema de certificação e pagamentos

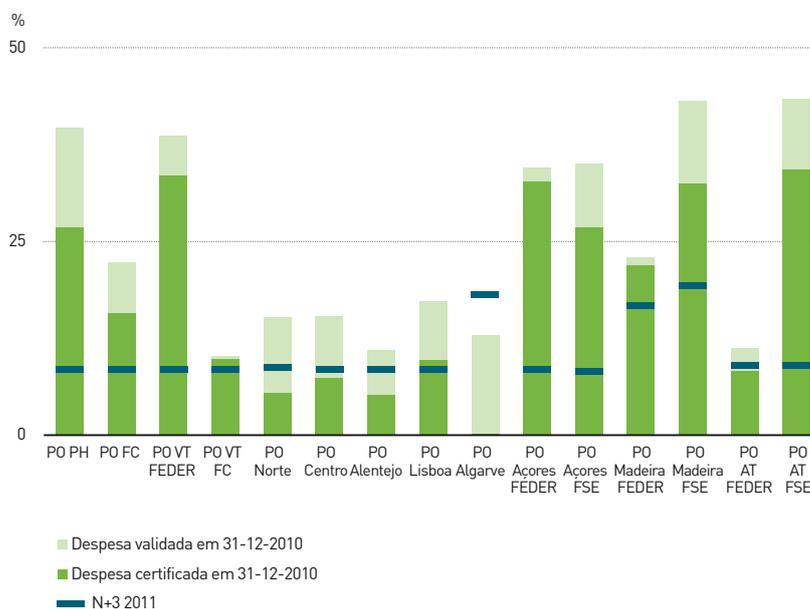
De acordo com o modelo de governação do QREN, as funções de Autoridade de Certificação das despesas competem ao IFDR e ao IGFSE em relação, respectivamente, aos PO FEDER e FC e aos PO FSE. Foram, ainda, atribuídas ao IFDR iguais funções no âmbito dos seguintes PO de cooperação territorial: PO de cooperação transfronteiriça Portugal-Espanha, PO de cooperação transnacional Espaço Atlântico e PO Madeira-Açores-Canárias.

Neste contexto, durante o ano de 2010 o IFDR remeteu 45 Certificados e Declarações de Despesas e Pedidos de Pagamento à CE, a que corresponde uma certificação de despesa, em termos de despesa pública, de 2,3 mil M€, e pedidos de reembolso de fundos no montante de 1,7 mil M€ (dos quais 1,57 mil M€ - 86,4% - são FEDER). O IGFSE, durante o mesmo período, submeteu 16 Pedidos de Pagamento Intermédio (6 do PO PH, 3 do PO Madeira-FSE, 4 do PO Açores-FSE e 3 do PO AT-FSE) à CE, a que correspondeu uma certificação de despesa pública de cerca de 1,5 mil M€ e a um reembolso de FSE por parte da CE de 906,3 M€, tendo sido recebidas e analisadas 1 236 Declarações de Despesa, representando um total de despesa pública de cerca de 1,5 mil M€ e 1,2 mil M€ de FSE, das quais 73% correspondem ao PO PH. Estes montantes evidenciam um acréscimo muito significativo na despesa certificada relativamente ao ano transacto¹⁵⁰, uma vez que: (i) nos PO FEDER e FC os níveis de certificação da despesa total mais que quintuplicam os valores de 2009; (ii) nos PO FSE verifica-se um acréscimo face ao ano transacto de 45,5% em número de Pedidos de Pagamento Intermédio submetidos à CE e 25,7%, em termos de FSE solicitado.

Nos termos do disposto no Regulamento (UE) n.º 539/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Junho, a CE irá aferir, pela primeira vez no final de 2011, se os PO cumpriram a regra que pode levar à anulação automática de verbas (regra “n+3”). Não obstante a prorrogação do prazo face ao calendário inicialmente previsto na regulamentação comunitária, considera-se importante avaliar os progressos dos PO, atendendo ao montante de despesa certificada à CE até ao final de 2010, bem como à despesa validada pelas Autoridades de Gestão.

150 Importa recordar que, durante o ano de 2010, o processo de certificação de despesas à CE esteve ainda condicionado relativamente a alguns desses PO, pelas razões indicadas no ponto anterior.

Figura 136: Nível de cumprimento da regra “n+3” relativa a 2011, com despesa certificada e validada, até final de 2010



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Assim, no final de 2010, ou seja um ano antes do prazo, seis dos PO FEDER/FC e todos os PO FSE já tinham assegurado o cumprimento da meta “n+3”, ultrapassando mesmo alguns dos PO essa meta de forma notória, o que permite prever que, nesses casos, não existirão dificuldades quanto ao alcance das metas nos anos seguintes. De notar a situação do PO VT-FEDER, do PO Açores-FEDER e dos PO FSE, cujos montantes certificados garantem o cumprimento da meta para o ano 2012. Em termos de despesa validada, verifica-se que todos os PO, com exceção do PO Algarve, apresentavam no final de 2010 um volume de despesa suficiente para garantir o cumprimento da meta de 2011.

No que respeita aos resultados das verificações efectuadas sobre os pedidos de certificação de despesas apresentados pelas Autoridades de Gestão, importa ter em conta que, nesse processo, as Autoridades de Certificação adoptaram um conjunto de medidas em consequência, quer dos resultados das análises formais, técnicas e financeiras, quer das conclusões das acções de controlo realizadas aos PO, quer ainda em resultado da aplicação dos regulamentos comunitários e nacionais em matéria de apuramento dos montantes da despesa passível de certificação, que podem levar à suspensão, nalguns casos preventiva, dos pagamentos. Sublinhe-se ainda que as acções de verificação foram realizadas sempre, antes da submissão de qualquer Pedido de Pagamento Intermédio à CE, de forma a garantir a legalidade e regularidade das declarações de despesa face às regras comunitárias e nacionais aplicáveis.

Deste modo, em relação aos controlos de suporte à certificação dos PO FEDER e FC, no Plano Anual de Controlos de 2010 foi aprovada a realização de acções de controlo prévias à certificação das despesas aos PO regionais Centro, Norte e Algarve e ao PO AT-FEDER. No entanto, no que se refere ao PO Algarve, a realização da acção de controlo prevista nesse Plano não foi realizada uma vez que o único pedido de certificação de despesas remetido pela Autoridade de Gestão em 2010 foi registado no SI FEDER/FC no final de Dezembro desse ano, acabando assim por ser concretizada no primeiro semestre de 2011.

Em relação aos PO FSE, em conformidade com a descrição do seu sistema de gestão e controlo, o IGFSE realizou 17 acções de verificação em 2010 junto de todas as Autoridades de Gestão e alguns Organismos Intermédios, tendo por base a despesa declarada por estas entidades e procedendo à análise de uma amostra que corresponde a 5,5% da despesa total certificada por este Instituto neste ano. Estas acções visaram averiguar os procedimentos adoptados para a validação das despesas declaradas pelos beneficiários finais e aferir da legalidade e conformidade destes procedimentos, que constam do Manual de Gestão e Controlo das Autoridades de Gestão, tendo os respectivos relatórios um conjunto de conclusões e recomendações a implementar pelas entidades competentes.

O modelo de governação do QREN consagrou o princípio de centralização do exercício da função de entidade pagadora, competindo igualmente ao IFDR e ao IGFSE a função de Autoridade de Pagamento, respectivamente para os PO FEDER e FC¹⁵¹ e para os PO FSE. Esta opção permitiu: (i) a redução do quantitativo de recursos humanos afectos ao exercício desta função, com a consequente redução de custos; (ii) o encurtamento e uma maior segurança do circuito financeiro entre a CE e as entidades nacionais; (iii) o reforço da capacidade de planeamento e gestão da tesouraria, bem como da capacidade de concretização e acompanhamento das medidas de correcção financeira e de recuperação de verbas consideradas como indevidamente pagas aos beneficiários.

Neste quadro, o IFDR e o IGFSE efectuem a gestão dos fluxos financeiros, prosseguindo o objectivo de favorecer a boa realização financeira de cada PO, de acordo com as regras estabelecidas na respectiva regulamentação. É nesse contexto que, em relação aos PO FEDER e FC, podem ser ultrapassadas as disponibilidades de tesouraria de cada PO - e, naturalmente no quadro dos recursos financeiros de cada Fundo - até ao limite correspondente à despesa já apresentada à CE no âmbito da certificação, ainda que não reembolsada, acrescido do valor equivalente a um mês médio de programação financeira do PO, ou até um valor superior¹⁵².

Refira-se que, para favorecer a realização financeira dos PO, o IFDR pode, ainda, mobilizar o quantitativo de Operações Específicas de Tesouro (OET) para que estejam autorizados pela lei do Orçamento do Estado (OE) e nos limites das suas capacidades financeiras, para fazer face aos respectivos encargos, em caso de necessidade. No caso do FSE o OE permite, também, antecipar pagamentos por conta das transferências comunitárias da UE com suporte em fundos da segurança social, dentro do limite definido na respectiva lei e sempre que necessário, contribuindo assim também para uma melhor gestão financeira dos projectos apoiados.

No ano de 2010, receberam-se, a título de reembolsos da CE, 1,5 mil M€ de FEDER e 236,5 M€ de FC, perfazendo um montante total de 1,7 mil M€ e foram transferidos pelo IFDR para os beneficiários, Autoridades de Gestão das R. A. e Organismos Intermédios, 1,9 mil M€ de FEDER e 159,8 M€ de FC. Em relação ao FSE, competindo ao IGFSE a função de organismo de pagamento no que respeita ao PO Açores-FSE, PO Madeira-FSE e PO AT-FSE, durante o ano de 2010 procedeu à emissão de 541 ordens de pagamento às respectivas Autoridades de Gestão, num total de 79,1 M€ (71,9 M€/FSE e 7,2 M€/OSS/CPN).

No que respeita ao PO PH, por deliberação do Conselho Directivo do IGFSE, de 8 de Fevereiro de 2007, foi determinada a celebração de um Protocolo entre o IGFSE, o Instituto de Gestão Financeira

151 Nestes PO 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 para obter ganhos de eficiência. Assim, nestes casos o IFDR paga as respectivas verbas solicitadas às Autoridades de Gestão dos PO das R. A. e aos organismos responsáveis pela gestão de SI ou de mecanismos de engenharia financeira que tenham competências delegadas de transferência para os beneficiários.

152 Note-se, porém, que este último caso só se aplica em situações de natureza excepcional, designadamente as relacionadas com a concretização das metas financeiras que cada PO tem de cumprir e as situações que ponham em risco os pagamentos aos beneficiários em devido tempo.

da Segurança Social (IGFSS) e a Autoridade de Gestão do PO PH, com o objectivo de transferir para o IGFSS a competência para este efectuar pagamentos directamente aos beneficiários dos apoios deste PO. No ano de 2010 o total de pagamentos efectuados aos beneficiários em valores FSE no período de 2007-2010, ascendem, assim, a mais de 2 mil M€, sendo o PO PH responsável pela esmagadora maioria desse valor total (cerca de 1,9 mil €).

O tempo médio de reembolso dos Pedidos de Pagamento Intermédio por parte da CE foi de 22 dias, no caso do FEDER e FC e de cerca de 30 dias no FSE, o que demonstra os esforços realizados no sentido de garantir a fluidez dos respectivos circuitos de financiamento e, nesse contexto, permitindo alimentar a tesouraria nacional para assegurar os pagamentos aos beneficiários.

No plano nacional o tempo de análise e processamento dos pedidos de pagamento submetidos pelas Autoridades de Gestão dos PO FEDER e FC foi de onze dias de calendário - inferior, portanto, aos 15 dias previstos no Regulamento geral FEDER e FC. Os pedidos de pagamento submetidos pelas Autoridades de Gestão ao IGFSE foram processados e analisados em dois dias úteis, sendo que após a recepção dos montantes transferidos pela Comissão Europeia, o tempo médio das transferências realizadas para as contas co-tituladas das Autoridades de Gestão do PO AT-FSE e dos PO FSE das R. A. cifrou-se em três dias. Estes dados demonstram o empenho colocado pelas autoridades competentes para que os apoios chegassem o mais rapidamente possível aos respectivos beneficiários.

Ainda assim é de referir, no caso do FEDER, que, até ao final do primeiro semestre de 2010, o tempo de pagamento foi de seis dias, aumentando esse prazo devido a uma acentuada quebra das disponibilidades financeiras ao longo do segundo semestre. Deste modo, a sustentação do ritmo de execução dos PO FEDER e da celeridade no pagamento aos beneficiários foi sendo suportada pela contracção de OET por parte do IFDR, na qualidade de entidade pagadora, cabendo ao orçamento do Estado um esforço adicional de se substituir (temporária e parcialmente) ao FEDER.

O facto dos reembolsos da CE relativamente ao FEDER não permitirem cobrir as necessidades de pagamentos aos beneficiários deve-se a três tipos de situações: (i) à existência de taxas de financiamento das operações superiores às taxas programadas nos eixos dos PO, quando a CE reembolsa em função dessa programação; (ii) à existência de situações em que os sistemas de gestão e controlo não estavam aceites e, como tal, as despesas correspondentes não poderiam ser certificadas à CE e por esta reembolsadas; e (iii) à existência de adiantamentos pagos aos beneficiários para os capacitar com tesouraria adequada para a execução das operações e que constitui despesa certificável apenas no âmbito dos SI às empresas e quando coberta por garantias. Já no que se refere ao FC, esta situação não se verificou, tendo sempre existido ao longo do ano saldos suficientes para os pagamentos a concretizar.

Por último, de referir os processos, no ano de 2010, de recuperação de verbas indevidamente pagas aos beneficiários dos PO. No FEDER e FC o montante das devoluções/recuperações atingiu 16,4 M€ de valores restituídos pelos serviços integrados da Administração Central, motivado por procedimentos administrativos que não configuram, porém, casos de irregularidade ou anomalias detectados. No FSE foram desencadeados os procedimentos relativos à notificação/recuperação de 270 processos de restituição submetidos pelas Autoridades de Gestão dos respectivos PO, tendo sido recuperadas cerca de 43,5% desses montantes. De referir que relativamente ao PO Madeira-FSE e ao PO AT-FSE a restituição das verbas foi de 100%, no PO Açores-FSE de 11,3% e no PO PH de 42,7%.

6.4 O sistema de auditoria

Em 2010 a Inspeção-Geral de Finanças (IGF), enquanto Autoridade de Auditoria, cumpriu os objectivos definidos na estratégia de auditoria transmitida à CE em Julho de 2008 e posteriormente actualizada nas reuniões de coordenação anuais com as diversas Direcções-Gerais da Comissão com funções de auditoria. Assim, foi concluído em 2010 o plano de auditorias de sistemas (verticais) a todos os PO do QREN, bem como foram realizadas algumas auditorias temáticas e, ainda, auditorias específicas para suportar as opiniões anuais sobre o funcionamento dos sistemas, transmitidas à CE até 31 de Dezembro, nos termos regulamentares.

Concretamente, as **auditorias verticais** incidiram sobre os PO regionais Centro, Lisboa, Alentejo e Algarve, assim como sobre o PO AT-FEDER. No que respeita ao FSE, foram realizadas auditorias de sistemas aos seguintes Organismos Intermédios do PO PH com subvenção global: Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género (CIG), Confederação do Comércio e Serviços de Portugal (CCP), ANQ, Associação Empresarial de Portugal (AEP) e Direcção-Geral do Ensino Superior (DGES). As respectivas conclusões apontam, de um modo geral, no sentido de que os sistemas respeitam os requisitos regulamentares, embora careçam de ajustamentos, que foram objectos das necessárias recomendações de melhoria. Apesar dos objectivos das auditorias de sistemas serem, essencialmente, dirigidos ao funcionamento dos sistemas de gestão e de controlo, as situações detectadas com consequências financeiras, sem expressão muito relevante, foram objecto de propostas de correcção, sem prejuízo das comunicações ao Organismo Europeu de Luta Anti-fraude (OLAF), quando devidas.

No que respeita às **auditorias temáticas**, foram auditados os sistemas de informação das duas Autoridades de Certificação (o IFDR e o IGFSE), bem como o PO PH, tendo transitado em curso a auditoria a um dos PO temáticos do FEDER, o PO FC. Em termos gerais, as respectivas conclusões indicam que, apesar de a informação crítica à actividade dos organismos auditados estar devidamente controlada, havendo um risco mínimo de perda da informação, justificaram-se algumas recomendações com vista a reforçar a segurança daqueles sistemas. Ainda no domínio destas auditorias foi realizada uma auditoria à Engenharia Financeira, tendo concluído que os sistemas carecem de melhorias em diversas fases do processo, de modo a prevenir a ocorrência de erros materialmente relevantes.

Como **suporte para a opinião anual**, a Autoridade de Auditoria desenvolveu duas auditorias específicas à certificação das despesas FEDER/FC e FSE, junto das respectivas Autoridades de Certificação. Das respectivas conclusões retira-se que, sem prejuízo de pequenas melhorias, os sistemas destas autoridades respeitam as normas regulamentares aplicáveis e oferecem uma garantia razoável quanto à legalidade e regularidade das despesas certificadas à CE.

Sendo as **auditorias sobre operações** executadas pelas estruturas segregadas de Auditoria das Autoridades de Certificação, essa actividade desenvolve-se de acordo com metodologias aprovadas pela IGF, a quem compete desenvolver a supervisão e controlo de qualidade, de modo a poder utilizar os respectivos resultados para suportar a opinião anual. Tal supervisão foi desenvolvida ao longo de 2010, tendo concluído que o trabalho executado cumpriu os requisitos regulamentares e constituiu uma base razoável para a formação da opinião.

Face ao exposto, a Autoridade de Auditoria emitiu os **relatórios e pareceres anuais** sobre o funcionamento dos sistemas, conforme previsto na alínea d) do artigo 62º do Regulamento (CE) nº 1083/2006, do Conselho, e no artigo 18.º do Regulamento (CE) nº 1828/2006, da Comissão, os

quais foram transmitidos à CE dentro do prazo regulamentarmente exigido, ou seja, até ao fim do mês de Dezembro de 2010. Sem prejuízo de alguns comentários formulados, designadamente, relativos a vertentes que ainda não se encontravam totalmente implementadas, dos resultados finais de auditorias de entidades comunitárias que ainda não eram conhecidos e a uma situação pontual de um projecto materialmente relevante que se encontrava pendente de melhor análise pelo IFDR, foram emitidas opiniões sem reservas sobre o adequado funcionamento dos sistemas de gestão e de controlo, bem como acerca da legalidade e regularidade das despesas certificadas à CE durante o ano civil de 2009.

No domínio do **Programa de Cooperação Transnacional Espaço Atlântico**, único programa de cooperação cuja responsabilidade de Autoridade de Auditoria está cometida a Portugal, a IGF concluiu em 2010 a auditoria de sistemas das autoridades portuguesas, tendo transitado em curso as auditorias aos sistemas dos Organismos Intermédios da Autoridade de Gestão que se situam fora de Portugal (Irlanda, Reino Unido, França e Espanha). Esta auditoria foi terminada já em 2011.

De igual modo, foi desenvolvida a auditoria de operações sobre a despesa certificada em 2009, a qual integrou apenas a assistência técnica da Autoridade de Gestão. Esta auditoria, bem como as das entidades estrangeiras, foram realizadas por auditores privados, sob a coordenação da IGF, que, no caso dos outros Estados-Membros, contou com a participação dos organismos homólogos (membros do Grupo de Auditores). Foram propostas algumas melhorias no sistema de gestão e controlo deste PO de Cooperação Territorial, mas que não impediram a emissão de opinião sem reservas, transmitida à CE nos moldes acima referidos para os PO FEDER/FC e para os PO FSE.

6.5 A monitorização estratégica e operacional

No plano nacional, o modelo de governação do QREN definiu um conjunto de competências no âmbito da sua coordenação e monitorização estratégica, por um lado, e operacional e financeira, por outro (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. Este modelo de governação contempla, ainda, a intervenção das seguintes estruturas na monitorização da aplicação dos fundos e cuja acção importa recordar: (i) desde logo 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 (CODR); e (iv) as Comissões de Acompanhamento Estratégico dos PO regionais do Continente.

Apresentam-se, assim, as principais actividades desenvolvidas ao longo do período de referência deste relatório no âmbito do exercício das competências de monitorização previstas no modelo de governação do QREN. Neste contexto, evidenciam-se, em primeiro lugar, as actividades de consolidação e apresentação dos diversos instrumentos de monitorização do QREN e que permitem um reporte coerente sobre a sua implementação, na perspectiva estratégica e operacional, permitindo o escrutínio público regular sobre a aplicação dos fundos disponíveis.

É, de facto, com base no 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 o relatório anual de monitorização do QREN (de que o presente relatório constitui a terceira edição). É, igualmente, com base na informação decorrente deste sistema que o Observatório do QREN garante a sua participação na elaboração dos relatórios anuais de execução do PNR¹⁵³ relativamente ao contributo dos fundos para esse Plano e a monitorização específica das subvenções globais celebradas entre os PO regionais Norte, Centro e Alentejo com as CIM e Áreas Metropolitanas, na sequência dos Memorandos de Entendimento celebrados entre o Governo e a ANMP.

Foi, assim, 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, foi igualmente consolidado o 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), e dos indicadores de eixo dos PO. Foi, assim, desenvolvido um sistema de indicadores comuns nacionais, derivado dos indicadores de eixo e que está na base de um conjunto mais limitado de indicadores que são divulgados desde Março de 2010 nos Boletins Trimestrais da CTC QREN.

A dinamização pelo Observatório do QREN de uma proposta de indicadores específicos para a monitorização ambiental estratégica dos PO FEDER e FC, em estreita articulação com o IFDR e Autoridades de Gestão, tendo por base um estudo específico promovido para o efeito, merece também realce. Estes indicadores integraram em 2010 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 estando na base de capítulos ou pontos específicos dos relatórios anuais de execução de 2009 e 2010 dos PO FEDER e FC.

Em 2010 concluiu-se igualmente um trabalho de definição de metas para os indicadores comuns comunitários dos PO FEDER e FC, coordenado pelo Observatório do QREN, também em estreita

153 Nos termos da alínea d) do nº 1 do artigo 8º do DL da Governação do QREN.

articulação com as Autoridades de Gestão e o IFDR, na sequência de solicitações nesse sentido por parte da CE (DG REGIO). A proposta de metas foi submetida à aprovação da CMC QREN em Dezembro desse ano, que a validou no início de 2011 e, na sequência desse processo, foram remetidas à CE pelo IFDR, através do respectivo sistema de informação (SFC).

No período em análise foi ainda desencadeada a revisão do sistema de indicadores de contexto do QREN¹⁵⁴, no quadro da Secção Permanente de Estatísticas de Base Territorial do Conselho Superior de Estatística, em que participou o Observatório do QREN (coordenando o respectivo grupo de trabalho), o INE, os serviços de estatística das R. A., o IFDR e as CCDR.

No plano dos sistemas de informação nacionais, importa sublinhar a consolidação do sistema de informação FEDER e FC no que respeita à articulação com os sistemas de informação das Autoridades de Gestão, nos seus diferentes módulos (certificação, pagamentos, monitorização e Grandes Projectos). No que se refere ao FSE, no ano de 2010 foi igualmente dada continuidade ao processo de melhoria contínua do Sistema Integrado de Informação FSE (SIIFSE), promovendo nomeadamente a sua adaptação a novas necessidades que entretanto emergiram (e.g. a implementação dos custos padrão em algumas tipologias de intervenção dos PO FSE) e envolvendo as diferentes funcionalidades que cobrem o ciclo de vida das candidaturas.

O sistema de monitorização global do QREN contínua, contudo, a necessitar de melhorar a qualidade dos fluxos de informação, necessários à prossecução e aperfeiçoamento dos instrumentos de monitorização. Para tal é fundamental a integração/articulação entre os sistemas de informação dos diferentes órgãos com responsabilidade na governação técnica do QREN – Autoridades de Gestão, IFDR, IGFSE e Observatório do QREN.

Insere-se neste esforço de aprofundamento da informação mobilizada para a monitorização do QREN, em particular de informação qualitativa, o trabalho conjunto iniciado já em 2011 pelo Observatório do QREN e pelos CODR, no quadro das respectivas competências, de concretização dos chamados *zooms* territoriais. Este trabalho visa robustecer o conhecimento sobre as intervenções co-financiadas pelos fundos estruturais em territórios específicos, dando aliás seguimento a uma recomendação da Avaliação Global da Implementação do QREN. Pretende-se, assim, analisar em que medida as intervenções apoiadas pelos PO, no contexto das três agendas operacionais temáticas, estão a convergir de forma coerente em diferentes territórios e em função de temas específicos mais relevantes face às dinâmicas de execução do QREN até ao momento. Neste contexto foi acordada a realização, numa primeira fase, de *zooms* em três domínios temáticos - (i) formação de activos; (ii) inclusão social; e (iii) sistemas de inovação – sendo os primeiros resultados deste trabalho ponderados já no presente relatório.

Na monitorização da aplicação dos fundos comunitários cumpre, ainda, sublinhar o papel central das Autoridades de Gestão, incidindo no acompanhamento da execução dos respectivos PO que gerem e que suporta o sistema de monitorização global do QREN. Na realidade, para a boa gestão dos PO é fundamental a sua adequada monitorização interna, de forma a disporem de informação atempada sobre o desempenho dos mesmos ao longo da sua implementação e que permita a tomada de decisões que promovam, permanentemente, a eficácia e a eficiência das intervenções que financiam.

É, assim, com base 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

154 Pode consultar estes indicadores no website do INE (<http://www.ine.pt/>), no dossier temático sobre o território.

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 regular de monitorização da implementação do respectivo PO, quer aquela que alimenta mensal e trimestralmente os boletins da CTC QREN, quer a que alimenta instrumentos de reporte mais regular produzidos e divulgados pelas Autoridades de Gestão.

Em relação ao papel desempenhado pelas Comissões de Acompanhamento dos PO em 2010, no quadro das respectivas competências¹⁵⁵, foram realizadas 13 reuniões destas Comissões e 22 consultas escritas. As agendas das reuniões das Comissões de Acompanhamento, sendo da responsabilidade de cada Autoridade de Gestão, foram objecto de articulação entre as autoridades nacionais e comunitárias, através do IFDR e IGFSE, sendo objecto de apreciação e deliberação, em termos gerais, os seguintes assuntos: (i) Relatórios de Execução de 2009 dos PO; (ii) Regulamentos Internos (revisão); (iii) Critérios de selecção das operações; (iv) Alterações aos Textos do Programa.

Em termos gerais foram ainda tratados nestas reuniões das Comissões de Acompanhamento os seguintes assuntos: (i) apresentação de ponto da situação dos PO; (ii) apresentação de resultados de avaliações e/ou do estágio de implementação dos respectivos planos de avaliação; (iii) apresentação do estágio de execução dos Grandes Projectos, no caso dos PO FEDER e FC que os contemplam.

No que diz respeito às consultas escritas realizadas em 2010, relativamente aos PO FEDER e FC, foram objecto de deliberação a alteração de Regulamentos Internos, a aprovação de critérios de selecção dos Fundos de Desenvolvimento Urbano da Iniciativa Jessica e a revisão de critérios de selecção das operações de requalificação da rede escolar e da tipologia de intervenção de adaptabilidade de aprendizagem ao longo da vida.

No acompanhamento da implementação dos fundos, sublinha-se igualmente a realização dos segundos Encontros Anuais entre a CE e as Autoridades de Gestão dos PO, previstos no Regulamento (CE) n.º 1083/2006¹⁵⁶, que em 2010 tiveram lugar em Lisboa, nos dias 11 e 12 de Novembro, no que respeita aos PO FEDER e FC e a 21 de Outubro de 2010, em relação aos PO FSE. Nestes Encontros a CE, em conjunto com as autoridades nacionais, analisa os progressos na implementação dos PO, os resultados obtidos no ano anterior e outros factores para melhorar a sua execução.

Na sequência do Encontro FEDER e FC, a CE formulou as seguintes observações (como previsto pelo artigo 68.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006): (i) necessidade de apresentação de uma actualização da lista de GP, a serem submetidos, bem como o respectivo calendário previsional; (ii) em relação ao balanço da aplicação dos critérios de selecção apresentado no Encontro, solicitou que as Comissões de Acompanhamento realizassem uma discussão sobre o assunto, considerando a CE que deveriam ser apresentados “planos de acção” para aplicar e concretizar os resultados; (iii) reiterou a necessidade de quantificação dos “valores-objectivo” (metas) dos indicadores comuns comunitários (“core indicators”); (iv) solicitou também a programação atempada dos eventos anuais ao longo do ano, evitando acumulação no mês de Dezembro; (v) e recomendou uma adequada fundamentação das propostas de reprogramação dos PO, sendo útil uma discussão prévia com a CE antes dos processos formais de tomada de decisão.

155 Desde logo definidas no artigo 65.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006, sendo assim responsáveis por assegurar a eficácia e a qualidade da execução dos PO, envolvendo a participação de um conjunto alargado de entidades e instituições, num quadro estreito de parceria.

156 O artigo 68.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 prevê a análise anual dos PO entre a CE e as Autoridades de Gestão, tendo sido acordado que estas reuniões seriam realizadas em encontros conjuntos entre as autoridades nacionais e comunitárias, reunindo as entidades responsáveis pela Coordenação do FSE e do FEDER, o Observatório do QREN e as Autoridades de Gestão dos PO FSE e FEDER e FC, respectivamente.

Face a estas observações foram enviadas à CE todas as informações solicitadas. No que se refere ao balanço da aplicação no terreno dos critérios de selecção foi ainda sublinhado que os resultados das várias avaliações realizadas pelos PO e da avaliação transversal promovida pelo IFDR compreendem a abordagem da questão, contendo várias reflexões úteis já sistematizadas.

No Encontro Anual do FSE destacou-se, pela sua relevância, o aprofundamento dos seguintes assuntos: (i) o processo de simplificação previsto nos regulamentos comunitários associado à implementação das regras de elegibilidade relacionadas com a aplicação de novos regimes de custos; (ii) o desenvolvimento do processo de avaliação; (iii) e a apresentação da estratégia Europa 2020 e a sua relevância no contexto da intervenção do FSE, em particular para o próximo período de programação.

Este conjunto de actividades suportam a análise que é efectuada (e que se procura 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 do país.

6.6 A avaliação do QREN e dos PO

O ano de 2010, assim como o primeiro semestre de 2011, constituíram um período de consolidação da função avaliação do QREN e dos Programas Operacionais, que se traduziu, desde logo, na conclusão da totalidade dos exercícios avaliativos incorporados no 1º ciclo de avaliações do QREN e dos PO, bem como no termo da Avaliação do Impacte Macroeconómico do QREN e da Avaliação da operacionalização dos Sistemas de Incentivos no contexto da agenda Factores de Competitividade. O leque diversificado e rico de processos de avaliação concluídos até este momento permite ter hoje um património acumulado muito relevante de conhecimento sobre a implementação do QREN e dos PO e que tem sido considerado na gestão e acompanhamento do QREN por parte dos seus responsáveis técnicos e políticos. Contudo, a mobilização desse património para promover a eficácia e eficiência do QREN pode e deve ser ainda reforçada, assumindo, por essa razão, especial relevância os processos de *follow-up*, pelas entidades competentes, das recomendações que resultaram dos processos de avaliação concluídos.

Quadro 23: Avaliações promovidas até final de Junho de 2011

Designação da Avaliação	Ponto de situação a 30 de Junho de 2011
Avaliação Global da Implementação do QREN	Relatório final aprovado
Avaliação do Impacte Macroeconómico do QREN	Relatório final aprovado
Avaliação da Operacionalização Inicial dos Sistemas de Incentivos no contexto da agenda Factores de Competitividade	Relatório final aprovado
Avaliação da Operacionalização das Acções de Formação-Consultoria (Tipologia 1.2.3) do Programa "Rumos"	Trabalho em curso
Avaliações da operacionalização dos PO	
Programa Operacional Valorização do Território	Relatório final aprovado
Programa Operacional Potencial Humano - Tipologias 2.3, 8.2.3 e 9.2.3 - Formações Modulares Certificadas	Relatório final aprovado
Programa Operacional Potencial Humano - Tipologias 3.2, 8.3.2 e 9.3.2 - Formação para a Inovação e Gestão	Relatório final aprovado
Programa Operacional Potencial Humano - Tipologias 1.4 e 9.1.4 - Cursos de Especialização Tecnológica	Relatório inicial aprovado
Programa Operacional Regional do Norte	Relatório final aprovado
Programa Operacional Regional do Centro	Relatório final aprovado
Programa Operacional Regional do Alentejo	Relatório final aprovado
Programa Operacional Regional de Lisboa	Relatório final aprovado
Programação Operacional de Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial da R. A. M. - INTERVIR+	Relatório final aprovado
Programação Operacional de Valorização do Potencial Humano e Coesão Social da R. A. M. - RUMOS	Relatório final aprovado
Programação Operacional dos Açores PROEMPREGO	Relatório final aprovado
Programação Operacional PROCONVERGENCIA	Relatório final aprovado
Avaliações intercalares	
Avaliação intercalar do Programa Operacional dos Açores PROEMPREGO	Processo iniciado
Avaliações temáticas e transversais	
Avaliação do Modelo de Elaboração dos Regulamentos Específicos dos PO FEDER e do Fundo de Coesão	Relatório final aprovado
Avaliação da Integração da Perspectiva do Género nos Fundos Estruturais no Período de Programação 2007-2013	Em processo de adjudicação
Avaliação da Adequação e Eficácia do Quadro Regulamentar aos Projectos apoiados pelo FSE	Trabalho em curso

Fonte: Rede de Avaliação do QREN e dos PO

No que se refere ao trabalho desenvolvido pela **Rede de Avaliação do QREN**¹⁵⁷, responsável pela dinamização da função avaliação do QREN e PO, no período em análise foram realizadas 5 reuniões em que as principais temáticas abordadas foram: (i) balanço da implementação do 1º ciclo de avaliações da operacionalização do QREN e dos PO; (ii) processos de *follow-up* das avaliações concluídas, em conformidade com o estabelecido nos textos dos PO; (iii) preparação do 2º ciclo de avaliações intercalares, com a elaboração de uma proposta de Orientações Gerais para as Avaliações Intercalares do QREN e dos PO, que norteará os trabalhos de avaliação a desenvolver no futuro próximo; (iv) revisão anual do Plano Global de Avaliação do QREN e dos Programas Operacionais 2007-2013 (PGA); (v) discussão dos

¹⁵⁷ Composta por representantes do Observatório do QREN (que coordena), do IFDR e do IGFSE, das Autoridades de Gestão dos PO e por representantes dos CODR.

termos de referência de estudos de avaliação temáticos. A Rede de Avaliação do QREN teve, ainda, um papel relevante na revisão e aprofundamento do Sistema de Monitorização do QREN, nomeadamente em matéria de indicadores físicos, assim como na definição da metodologia de trabalho para a preparação da proposta de metas para os indicadores comuns comunitários dos PO FEDER e FC.

Relativamente ao PGA, documento dinâmico e adaptável em função das necessidades de informação da gestão política, estratégica e operacional do QREN e dos PO, este foi alvo, à semelhança do ano de 2009, de uma revisão ordinária, discutida e aprovada na Rede de Avaliação e, posteriormente, aprovada pela CMC QREN. A revisão empreendida teve por base: (i) a reflexão produzida pelos membros da Rede de Avaliação do QREN relativamente ao primeiro ciclo de avaliações; (ii) as iniciativas de cada PO em matéria de avaliação e plasmadas nos planos de avaliação de cada programa; (iii) as iniciativas de avaliação das entidades que coordenam nacionalmente os fundos comunitários e do Observatório do QREN; bem como (iv) informação resultante do processo de monitorização estratégica do QREN, desenvolvido igualmente por esta última entidade. Neste quadro importa destacar que a revisão do PGA referente a 2010 incidiu, sobretudo:

- No ajustamento dos calendários inicialmente previstos para o ciclo de avaliações intercalares (o que, atendendo ao ritmo de execução da maioria dos PO, implicou a opção pelo lançamento mais tarde, em 2011, da generalidade dos exercícios previstos) e na suspensão ou cancelamento de avaliações previstas no PGA¹⁵⁸;
- Na reponderação das avaliações temáticas ou transversais a promover, atendendo ao período de maior exigência orçamental em que o país se encontra, apostando no desenvolvimento de um conjunto limitado de avaliações dessa natureza e focalizadas em algumas áreas prioritárias de maior implementação do QREN e mais inovadoras¹⁵⁹. Ainda neste contexto, procedeu-se à recalendarização de um conjunto de avaliações temáticas, específicas de cada PO ou fundo comunitário, e integração de novos exercícios avaliativos¹⁶⁰.

A revisão do PGA referente a 2010 incorporou e deu resposta às limitações orçamentais em vigor, na medida em que reforçou, neste processo de actualização, a perspectiva de eficiência e eficácia que tem estado presente desde a concepção do Plano. No entanto, e pese embora este esforço, aquelas limitações não permitiram, até ao final do primeiro semestre de 2011, iniciar os processos avaliativos programados para este período. Neste quadro, e tendo em conta o facto de o QREN estar a meio percurso, é fundamental assegurar o desenvolvimento das avaliações temáticas e intercalares previstas.

No âmbito da avaliação merece, ainda, particular destaque o trabalho realizado ao nível das instâncias comunitárias de coordenação da avaliação, com destaque para a Rede de Avaliação da Política de Coesão da DG REGIO e para Rede – o Parteneriado para a Avaliação FSE da DG EMPLOI, em que a participação nacional foi assegurada nas seguintes reuniões, respectivamente, pelo IFDR e Observatório do QREN e pelo IGFSE:

- 4 reuniões da Rede de Avaliação da Política de Coesão, realizadas em 25 e 26 de Fevereiro de 2010, 14 e 15 de Outubro de 2010, 14 e 15 de Abril de 2011 e 8 de Julho¹⁶¹ de 2011. Os principais

158 Avaliações canceladas: "Avaliação Global da Execução do QREN (2007-2011)", avaliação "Qualificação e Empregabilidade", "Avaliação do contributo do FEDER e do FEADER para o apoio de acções abrangidas pelo âmbito de intervenção do FSE", "Avaliação do contributo do PO FC para a renovação do modelo empresarial e do padrão de especialização". A avaliação que ficou suspensa é a "Análise Custo-Benefício para projectos FEDER e FC", da responsabilidade do IFDR.

159 Destacam-se, neste contexto, as seguintes avaliações – "Avaliação dos investimentos em equipamentos de proximidade"; "Acompanhamento Estratégico e Avaliação dos Resultados Alcançados pelos PROVERE reconhecidos como Estratégias de Eficiência Colectiva (IEEC)", "Acompanhamento Estratégico e Avaliação dos Resultados Alcançados pelo Pólos de Competitividade e Tecnologia e Outros Clusters Reconhecidos como Estratégias de Eficiência Colectiva (IEEC)" e "Estudo de Avaliação dos Padrões de Consumo de Materiais nos Projectos apoiados pelo QREN".

160 Avaliação temática da responsabilidade do PO Madeira FSE sobre o "Impacto das acções de formação/consultoria – período de 2007-2011"; Avaliação temática "Competivetur" do PO Algarve; "Avaliação do contributo do FSE para a promoção da igualdade de oportunidades e para o reforço da inclusão social de pessoas desfavorecidas" da responsabilidade do IGFSE; "Avaliação dos instrumentos de recolha de informação utilizados pelos vários PO co-financiados pelo FEDER e FC com vista à simplificação administrativa" e "Avaliação da articulação FEP/FEDER e FEADER/FEDER no actual período de programação", ambas da responsabilidade do IFDR.

161 Reunião conjunta com o partenariado da avaliação do FSE.

assuntos debatidos nestas reuniões prenderam-se com a análise dos indicadores comuns comunitários relativos aos PO FEDER e FC, com a apresentação e discussão de resultados de processos de avaliação dinamizados pela CE/DG REGIO ou pelos Estados-Membros e pelo debate em torno de metodologias de avaliação que permitam reforçar a qualidade das mesmas (designadamente na perspectiva do próximo período de programação), com destaque neste âmbito para as questões em torno das avaliações de impacto com base em metodologias contrafactuais;

- 5 reuniões da Rede do Partenariado para a Avaliação do FSE, realizadas em 16 de Março de 2010, 8 de Junho de 2010, 19 de Novembro de 2010, 18 de Março de 2011 e 8 de Julho de 2011, cujas agendas se centraram, igualmente, na apresentação e discussão de resultados de avaliações promovidas no âmbito do FSE pela CE ou pelos Estados-Membros, bem como sobre os aspectos metodológicos e organizativos das actividades de avaliação, visando reforçar a sua relevância nos processos de implementação dos PO.

Por fim, refira-se, ainda, a participação portuguesa na conferência *Evidence Based Cohesion Policy*, realizada a 7 de Julho, na Polónia, promovida pela presidência polaca da UE. Esta conferência teve como objectivo principal promover um debate entre os Estados-Membros sobre oportunidades para a aplicação dos resultados da avaliação da Política de Coesão nos processos de programação e gestão dos fundos comunitários, em particular na perspectiva da preparação do próximo período de programação destes fundos (2014-2020).

6.7 O reconhecimento e a percepção pública do QREN e dos PO

A informação e comunicação sobre a aplicação dos fundos comunitários disponíveis no âmbito do QREN, visando dar a conhecer aos cidadãos o que está a ser realizado com o apoio desses fundos, constitui uma área importante na sua implementação e que ganhou, inclusive, maior relevo face a anteriores períodos de programação, atendendo a que o balanço realizado apontou para a necessidade de melhorar a intervenção nessa área. Neste sentido quer a regulamentação comunitária¹⁶², quer a regulamentação nacional¹⁶³, define um conjunto de obrigações de informação e comunicação sobre as operações e os programas co-financiados, com o objectivo de realçar o papel da UE e de assegurar a transparência das intervenções dos fundos.

O modelo de comunicação do QREN abrange, nesse contexto, três níveis de actuação - o QREN, os fundos (FEDER, FC e FSE) e os PO - sendo assegurada a articulação entre estes níveis pela Rede de Interlocutores de Comunicação do QREN (RIC QREN). Esta Rede é coordenada pelo presidente da CTC QREN e integra os responsáveis pela comunicação no Observatório do QREN, nas Autoridades de Gestão dos PO e nas Autoridades de coordenação nacional dos fundos (IFDR e IGFSE), competindo-lhe a concretização da estratégia de comunicação do QREN, através do respectivo Plano de Comunicação, fazendo esse plano parte de um sistema de comunicação mais amplo, que integra, de forma articulada, os Planos de Comunicação dos PO e dos fundos.

A actividade da RIC QREN nas Redes Comunitárias de Comunicação sobre o FEDER, FC e FSE

No ano de 2010, a RIC QREN assegurou a representação de Portugal nas reuniões e eventos comunitários relativos a comunicação de fundos da política de coesão, divulgando o trabalho realizado ao nível da comunicação destes fundos em Portugal. Neste âmbito, saliente se a realização da 6ª Reunião da Rede Inform¹⁶⁴, entre os dias 17 e 19 de Novembro, no Funchal, que contou com cerca de 200 participantes e cuja organização foi assegurada pela DG REGIO e pela RIC QREN, com especial colaboração dos PO da R.A. Madeira. Note-se que esta foi a primeira vez que uma reunião da Rede Inform foi realizada fora de Bruxelas e que, com base no inquérito online enviado pela DG REGIO a todos os participantes após o evento, 84% dos respondentes consideraram a organização do evento “muito boa” (nível 4, numa escala de 1 a 4).

Em linha com o reconhecimento que a Comissão tem vindo a dar aos resultados alcançados no âmbito da implementação dos fundos comunitários em Portugal, e em particular no que à comunicação do FSE diz respeito, a 27.ª reunião da Rede INIO¹⁶⁵ realizou-se em Lisboa, nos dias 13 e 14 de Outubro de 2010. Esta iniciativa, que envolveu também as Autoridades de Gestão dos PO FSE e o Observatório do QREN, permitiu aos representantes dos 27 Estados-Membros conhecer com maior detalhe a dimensão e diversidade da intervenção do FSE em Portugal, em particular, as actividades de comunicação desenvolvidas ao nível de cada um dos PO.

Tendo em conta a dimensão relevante que a comunicação assume no actual ciclo de programação e a missão do Plano de Comunicação do QREN nesse contexto – informar adequadamente sobre as oportunidades oferecidas pelo QREN e a respectiva implementação; estimular a procura; e dar a conhecer ao público os projectos apoiados, destacando o papel que o QREN assume no desenvolvimento de Portugal - a RIC QREN prosseguiu com a estratégia definida nesse Plano, em articulação com as acções previstas desenvolver no âmbito dos Planos de Comunicação dos PO, do IFDR e do IGFSE.

162 O artigo 69º do Regulamento (CE) 1083/2006, de 11 de Julho, atribui às Autoridades de Gestão dos PO a responsabilidade de assegurar a informação e publicidade das operações e dos programas co-financiados. O Regulamento (CE) 1828/2006 da Comissão, de 8 de Dezembro, que aprova as normas de execução do Regulamento (CE) 1083/2006, estabelece, por sua vez, que as Autoridades de Gestão têm de conceber e pôr em prática um Plano de Comunicação, através do qual seja feita a previsão, o planeamento, o acompanhamento e a avaliação das medidas de informação e publicidade a levar cabo durante o período de programação 2007-2013.

163 Ver artigo 15º do DL da Governação do QREN.

164 A Rede Inform, coordenada pela DG REGIO da CE, integra responsáveis pela comunicação dos fundos europeus em cada Estado-Membro da UE e reúne-se duas vezes por ano para debater temas relacionados com a comunicação, para trocar experiências e para definir linhas de acção comuns a seguir.

165 A Rede INIO é uma rede informal de responsáveis de comunicação do FSE que constituiu um fórum de discussão e análise de estratégias e instrumentos de comunicação sobre este fundo, proporcionando a troca de experiências e a divulgação de boas práticas. A DG EMPLOI coordena os trabalhos desta Rede e a organização das reuniões, em colaboração com os Estados-Membros, sendo a representação portuguesa assegurada pelo IGFSE.

Deste modo, no período em análise neste relatório, foram desenvolvidas diversas actividades que contribuíram para a divulgação da marca QREN, passando a comunicação a estar centrada na demonstração de resultados¹⁶⁶ - isto é, na divulgação de projectos apoiados pelo QREN - pretendendo-se com esta abordagem reforçar a transparência deste instrumento financeiro e simultaneamente aumentar a sua notoriedade, estimulando uma procura mais informada e qualificada dos apoios.

Em relação às actividades inseridas no Plano de Comunicação do QREN com a finalidade de divulgação alargada de resultados já alcançados, destaca-se, em primeiro lugar, a emissão diária na TSF do **programa de rádio “Objectivo 2013”** - um programa de três minutos em que se apresentavam projectos aprovados e executados pelos PO do QREN, através do testemunho dos beneficiários e dos destinatários finais dos projectos apoiados. Este programa, que teve início em Setembro de 2009, manteve-se em antena até Setembro de 2010, tendo sido emitido diariamente, de 2ª a 6ª feira (às 12h50 e após as 20h00), com repetição de compacto ao Sábado (após as 14h00).

Em 2010, o programa de rádio teve uma audiência média acumulada de perto de 5,9 milhões de ouvintes e uma audiência média diária de 26,3 mil ouvintes. **A duração total do programa, entre 2009 e 2010, atingiu uma audiência média diária semelhante (26,5 mil ouvintes diários) e uma audiência média acumulada de 8,6 milhões de ouvintes.** Refira-se que o perfil de ouvintes da TSF caracteriza-se essencialmente por serem pessoas do sexo masculino (74,8%), entre os 35 e os 54 anos, distribuídos por todas as regiões do país, sendo 31,8% quadros médios e superiores, de acordo com dados do Anuário de Media & Publicidade 2009, do grupo Marktest.

Ainda na linha dos produtos de comunicação de espectro mais alargado dinamizados no âmbito do Plano de Comunicação do QREN, durante o ano de 2010 foram publicados três **suplementos editoriais QREN OJE** - “Micro e Pequenas Empresas Inovadoras”, “Qualificação de Activos” e “Economia Mais Verde”, respectivamente nos meses de Abril, Junho e Setembro - dando sequência à publicação de um primeiro suplemento ainda em 2009, dedicado aos Pólos e *Clusters* e Sistemas de Incentivos. Para além da tiragem habitual do jornal, de 25 mil exemplares, existiu ainda uma tiragem extra de 3 000 exemplares que foram enviados para as *mailing lists* dos vários organismos do QREN, perfazendo um total de cerca de 28 mil exemplares por cada edição. Os suplementos são ainda disponibilizados no *website* do OJE, cujos conteúdos contabilizam um total de 32 401 *pageviews* em 2010.

Figura 137: Suplementos QREN OJE, 2010



166 Até 2009 a preocupação central na área da comunicação passou por informar e promover o novo QREN, dando-a conhecer aos potenciais beneficiários, uma vez que se estava ainda numa fase de arranque do mesmo. A partir de 2010, atendendo ao nível de compromisso já assumido e mesmo de concretização de algumas operações, a atenção passou então a centrar-se na divulgação de projectos executados ou em curso.

Este projecto visou comunicar fundamentalmente com o público empresarial, através da publicação destes suplementos num jornal económico diário gratuito de cobertura nacional, incidindo em matérias de relevância para esse público. Alguns destes suplementos foram ainda reforçados com a realização de conferências, para as quais especialistas e população foram convidados para uma reflexão e discussão alargada sobre os temas em causa. No âmbito da parceria com o jornal OJE e em cooperação com a CCDR Alentejo, foi realizada a **conferência “Economia Verde e Avaliação Ambiental Estratégica”**, a 8 de Outubro de 2010, em Beja, que contou com a presença de cerca de 150 convidados e surgiu na sequência da publicação do suplemento subordinado a este tema.

Figura 138: Conferência “Economia Verde e Avaliação Ambiental Estratégica”



Outra actividade de divulgação alargada a referir em 2010 foi o desenvolvimento da **Campanha do Dia da Europa**, para celebrar e promover esse dia (9 de Maio), dando a conhecer o QREN e algumas das suas áreas de intervenção ao público em geral. Para o efeito, a RIC QREN dinamizou uma campanha nacional de distribuição de uma colecção de sete postais alusivos ao Dia da Europa, com imagens e mensagens sobre o papel dos fundos no financiamento de projectos em diversas áreas de intervenção (educação, apoio a empresas, à ciência, etc.).

Figura 139: Campanha QREN – Dia da Europa



No período de vigência da campanha (26 de Abril a 9 de Maio) foram, ainda, divulgados *banners* alusivos à campanha nas páginas de entrada dos *websites* do QREN, do Observatório do QREN, dos PO e das Autoridades de Certificação. **No total foram distribuídos 245 mil postais, gerando um contacto total com cerca de 788 mil pessoas.** Esta constituiu, assim, uma forma de promover a comunicação com o grande público, através de um meio alternativo e com mensagens simples.

A dinamização da produção de **84 vídeos sobre projectos QREN** neste período, cada um com a duração de cerca de dois minutos, onde são apresentados vários casos de boas práticas, financiados pelos vários PO em todo o território nacional, nas mais diversas áreas de intervenção, constitui outra actividade que importa sublinhar neste domínio. Estes vídeos constituem peças de comunicação que se revestem de grande versatilidade, podendo ser utilizadas pelos vários organismos do QREN nas mais diversas situações - *websites*, eventos, acções de promoção, inseridos em programas mediáticos, etc. A montra privilegiada destes vídeos será o *website* reformulado do QREN, onde passarão a estar todos disponíveis, na secção designada como "Escolhas QREN". Este instrumento de comunicação visa contribuir para conferir maior notoriedade à marca QREN, tendo em vista melhorar a credibilidade dos fundos no apoio ao desenvolvimento do país, ao criar relações de maior proximidade e transparência entre o QREN e os seus públicos, dando a conhecer casos reais e os benefícios da aplicação dos mesmos.

Figura 140: Vídeos QREN



No âmbito dos esforços de divulgação mais alargada de projectos apoiados pelo QREN importa, igualmente, sublinhar o papel que as Autoridades de Gestão dos PO, o IFDR e o IGFSE têm desempenhado, através da implementação das acções previstas nos respectivos Planos de Comunicação. Na realidade, as múltiplas actividades de comunicação destas entidades reflectem as diversas formas encontradas para comunicar com os seus públicos e para promover as respectivas marcas, indo ao encontro dos seus objectivos específicos. Este facto não impede, contudo, que cada uma destas acções não contribua, no conjunto, para a construção e para o fortalecimento da notoriedade da marca QREN. Neste contexto, destaca-se neste relatório algumas dessas acções de comunicação, em função de propostas apresentadas por estas entidades, pois consideram-nas as mais relevantes na actividade desenvolvida em 2010.

Um dos casos a sublinhar na perspectiva da divulgação de projectos apoiados, prende-se com os "Prémios NOVO NORTE", dinamizados pelo PO Norte e CCDR, em parceria com o Jornal de Notícias, com o objectivo de distinguir casos de sucesso, inovadores, constituindo-se como boas práticas de desenvolvimento regional e que concorrem para a notoriedade e reputação dos fundos aplicados nesta região. Já com duas edições, este concurso elege um projecto, de entre os concorrentes, para cada uma das seis categorias que convergem com as apostas fundamentais do PO:

“Norte Inovador”, “Norte Empreendedor”, “Norte Criativo”, “Norte Sustentável”, “Norte Civitas” e “Norte Inclusivo”.

A primeira edição, de 2010, contou com 187 candidaturas, mais de 100 notícias publicadas na imprensa, 6 reportagens de televisão, a emissão televisiva integral da cerimónia de entrega dos prémios, 27 800 referências na Internet, 600 participantes nos dois eventos públicos e mais de 2 000 mensagens electrónicas associadas. Foi, ainda, um forte contributo para o aumento da “saliência mediática” da marca, uma vez que entre 2009 e 2010 quintuplicou o número de notícias que lhe fazem referência. Este prémio constitui, assim, uma iniciativa de comunicação e expressão da marca do PO Norte (ON.2), dos seus valores, ilustrando, de forma inovadora, os seus contributos para o desenvolvimento regional, sendo aliás destacado na avaliação da operacionalização deste PO como sendo uma boa prática no domínio da comunicação.

Figura 141: Prémios Novo Norte



Outro exemplo que procura disseminar de forma mais ampla o que está a ser apoiado pelo PO, com o intuito de mostrar quais os efeitos práticos dos vários financiamentos concedidos, prende-se com o *roadshow* de projectos financiados pelo PO Centro, realizado no âmbito das comemorações do Dia da Europa. Este *roadshow* foi essencialmente dirigido aos jornalistas de órgãos de comunicação social locais e nacionais, uma vez que estes são um veículo privilegiado para chegar ao público em geral, amplificando as mensagens divulgadas.

Figura 142: Roadshow de projectos do Mais Centro para jornalistas



Por esta via promoveu-se a apresentação de algumas das operações financiadas pelo PO Centro e demonstrou-se a versatilidade dos investimentos feitos, através da visita a projectos em áreas tão distintas como a saúde, regeneração urbana, cultura, rede escolar e ciência e tecnologia. Os projectos visitados foram: o Centro Escolar da Fonte Nova, o Centro Cultural da Gafanha da Nazaré, o Hospital da Guarda, a Regeneração Urbana de Viseu e o Parque Tecnológico de Óbidos. Esta acção constituiu-se como uma boa prática, tendo em conta a receptividade dos jornalistas, os resultados obtidos - 50 notícias publicadas exclusivamente sobre estas visitas - e o baixo custo da sua implementação.

A realização de visitas de acompanhamento promovidas pela Comissão Directiva e o Secretariado Técnico do PO Lisboa constitui mais um exemplo dos esforços das Autoridades de Gestão na divulgação dos projectos que financiam. Durante o ano de 2010 foram, assim, realizadas visitas de acompanhamento a vários projectos de sete municípios, promovendo relações de proximidade com os beneficiários e facilitando, simultaneamente, a concertação de soluções para ultrapassar dificuldades de execução. Foram ainda efectuadas reportagens fotográficas a 34 operações aprovadas por este PO. O resultado das reportagens integra o banco de imagens de operações do PO Lisboa, visando a divulgação de bons projectos.

Figura 143: Visitas de acompanhamento a projectos do POR Lisboa e Reportagens fotográficas



Os dois últimos exemplos que se destacam de acções de divulgação mais alargada de projectos co-financiados, embora focados, num dos casos, numa área específica de intervenção e, noutro caso, num público-alvo bem definido, prende-se com a Exposição "Algarve - Política de Cidades", dinamizada pelo PO Algarve, em parceria com o IFDR e com as respectivas autarquias promotoras dos projectos e o projecto "Mural Digital", promovido pelos PO da R. A. da Madeira. O primeiro exemplo teve o objectivo de dar a conhecer os investimentos mais significativos em curso nos municípios de Loulé, Olhão e Tavira, na área da regeneração urbana dos respectivos centros históricos. A exposição, de entrada livre, consistiu numa mostra de textos, fotografias, maquetas e vídeos, patente, em 2010, em Lisboa, Faro e Olhão, tendo sido visitada por cerca de 20 mil pessoas.

Figura 144: Exposição “Algarve - Política de Cidades”



O projecto “Mural Digital” destina-se aos jovens estudantes e pretende informar sobre a aplicação dos fundos comunitários na R. A. da Madeira. O objectivo é que cada escola construa o seu mural, disponível na Internet, através da publicação das opiniões e testemunhos dos jovens sobre o que consideram ser os melhores projectos financiados pelos PO da região e sobre a forma como são aplicados os fundos e as oportunidades que oferecem. A operacionalização deste projecto integra sessões de esclarecimento prestadas aos alunos durante o ano lectivo, bem como o acompanhamento dos professores no decorrer da acção. O melhor trabalho é premiado todos os anos com uma visita ao Parlamento Europeu. Os resultados positivos desta acção têm vindo a aumentar sistematicamente, conquistando desta forma um público importante, mas também difícil, para esta temática.

Figura 145: Mural Digital



Na perspectiva da informação sobre a implementação do QREN e no seguimento da política de transparência adoptada junto dos seus vários públicos, continua a disponibilizar-se regularmente, nas várias plataformas de comunicação do QREN, informação financeira e física sobre a evolução da execução do QREN. Um dos instrumentos privilegiados desta política é o **Boletim Informativo do QREN – Indicadores Conjunturais de Monitorização**, onde é apresentada uma síntese da evolução trimestral da aplicação do QREN e dos PO. Este boletim é disponibilizado no *website* do QREN, onde se registou, em 2010, perto de 6 mil visitas, sendo também divulgado para os órgãos de comunicação social nacionais e distribuído para uma *mailing list* de cerca de mil contactos.

Figura 146: Boletins Informativos do QREN publicados em 2010



Outra ferramenta de comunicação relevante no domínio da informação sobre o QREN é assegurada pela publicação do **Relatório Anual do QREN**. Este relatório faculta uma visão global e mais aprofundada da implementação do QREN, nas suas diferentes perspectivas – estratégica, operacional, financeira e de auditoria – de forma a retratar as principais linhas de aplicação em Portugal dos fundos comunitários. Também a edição, pela primeira vez em Agosto de 2010, do **Relatório de Avaliação e Controlo dos Efeitos no Ambiente decorrentes da Aplicação do Apoios do QREN**, enquadra-se nesta política de transparência e de prestação de contas. No *website* do QREN é possível encontrar o repositório destes relatórios, que registaram, em 2010, 15 487 visitas.

Figura 147: Relatório anual do QREN 2009 e Relatório de Avaliação Ambiental Estratégica



O *website* QREN continua, assim, a ser uma montra privilegiada do universo QREN, constituindo uma porta de acesso a toda a informação disponível sobre esse universo. Funciona como repositório dos produtos de informação mais relevantes sobre o QREN, oferecendo uma visão global do mesmo, sendo o único local através do qual é, por exemplo, possível aceder ao conjunto dos Avisos de Abertura de Concursos ou períodos de candidatura do QREN, bem como aceder a qualquer um dos outros *websites* das entidades ligadas à sua gestão e monitorização. Em 2010, registou um total de 507 538 visitas.

Figura 148: Página inicial do website QREN



231

Em relação a *websites* ligados à gestão e monitorização dos fundos, refira-se que, ao nível do FEDER e do FC, o IFDR promoveu, em 2010, a campanha de lançamento do seu novo Portal, com o intuito de não só dar a conhece-lo aos cidadãos, como também os seus micro-sítios, a sua *newsletter* e todos os conteúdos disponíveis sobre a gestão financeira destes fundos em Portugal. Esta campanha, que decorreu em Março de 2010, destaca-se pela sua incidência na vertente electrónica, tendo recorrido a meios exclusivamente digitais, como as redes sociais, *social media marketing*, *e-mail marketing*, *banners* nos principais motores de busca, nos portais de grandes meios de imprensa e uma campanha de *Google adwords*. Foram abrangidos cerca de 19 sítios, quer nacionais quer regionais, tendo sido privilegiados os meios de comunicação de imprensa digital regional, cobrindo todo o país.

Figura 149: Portal IFDR



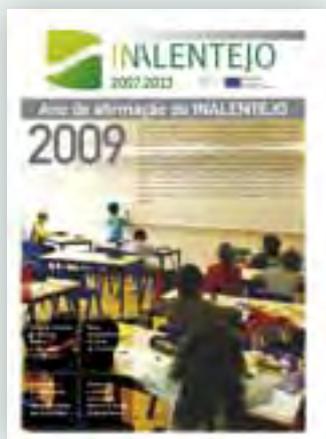
Os acessos ao portal do IFDR tiveram um impacto superior às expectativas. Dos cerca de 4 500, registados antes do lançamento da campanha, os acessos a este portal aumentaram para os 80 mil, apenas um mês após a campanha. Até ao final de 2010, verificaram-se 170 mil acessos.

Os esforços de informação sobre a implementação dos PO e dos fundos passa, ainda, pela edição e divulgação de *newsletters*, revistas ou outros documentos produzidos por entidades com responsabilidades na gestão e monitorização do QREN (e.g. relatórios de execução anual dos PO, os cadernos temáticos dinamizados pelo PO FC e os cadernos do Observatório do QREN), dirigidos quer a públicos mais alargados, quer a públicos mais específicos, que pretendam obter informação mais aprofundada sobre o que está a ser realizado com o apoio do QREN.

Newsletter e Suplemento INALENTEJO

O PO regional do Alentejo – INALENTEJO privilegia, na comunicação com os seus diversos públicos, dois instrumentos de divulgação: o Suplemento INALENTEJO e a *newsletter* electrónica. O Suplemento INALENTEJO, dirigido ao público em geral, incide na informação diversificada sobre o PO e sobre o ponto de situação actualizado da sua execução. Em 2010 contou com a sua segunda edição, tendo sido publicados 45 500 exemplares, distribuídos em 12 jornais regionais, bem como em feiras e outros eventos, para além da sua disponibilização no *website* do PO. A *newsletter* electrónica é dirigida aos beneficiários, ao público institucional e à comunicação social, privilegiando informação de cariz prático, (e.g. abertura de concursos), para além da informação sobre os aspectos mais importantes da vida do programa. Em 2010 foram editadas 15 *newsletters*, dirigidas a 900 subscritores.

Suplemento e Newsletter Electrónica INALENTEJO



No que se refere à informação sobre o que está a ser apoiado no âmbito do QREN, merece ainda referência a prática da divulgação sistemática das **listas dos projectos aprovados** para co-financiamento, pelos vários PO, através da sua publicação nos websites das respectivas Autoridades de Gestão.

Por fim, importa sublinhar as actividades que se prendem com a realização de sessões de divulgação ou informação junto dos potenciais beneficiários dos fundos, bem como de dinamização de momentos de reflexão e debate sobre matérias de interesse para a aplicação dos mesmos. Um exemplo do primeiro caso diz respeito a **Sessões de Esclarecimento sobre as Medidas para Aceleração da Execução dos Projectos Empresariais do QREN**, dinamizadas pelo PO FC. Foram, assim, realizadas sete sessões de esclarecimento, por todo o país, com um total de mais de 1 000 participantes, com o objectivo de reforçar e clarificar as medidas destinadas a acelerar a execução de projectos empresariais apoiados pelo QREN (e, em particular, aqueles apoiados pelos SI).

Para a concretização deste objectivo, o PO FC, em estreita articulação com os PO regionais do Continente, procurou ter associações empresariais como parceiras, numa lógica de proximidade aos beneficiários e de rentabilização de recursos. Para complementar este esforço, foi ainda lançada uma campanha de meios na imprensa escrita, online e radiofónica, a nível nacional e regional.

Figura 150: Sessões de Esclarecimento – Medidas para a aceleração de projectos QREN



Em relação a momentos de reflexão e debate sobre matérias relevantes no âmbito do QREN, para além da Conferência já referida sobre a Economia Verde e Avaliação Ambiental Estratégica, destaca-se também a realização, em 2010, do seminário “Instrumentos Financeiros Comunitários para a Investigação e Inovação”, promovido pelo PO Açores-FEDER, bem como o *workshop* organizado pelo PO VT Motorways of the Sea - Autoestradas do Mar. Este *workshop* reuniu entidades nacionais e da Comissão Europeia para a apresentação e discussão das linhas de actuação a ter em conta relativamente à aprovação de projectos neste domínio.

O seminário referido teve como objectivo divulgar e debater os apoios e os incentivos comunitários à investigação e inovação nas Regiões Ultraperiféricas¹⁶⁷, reunindo mais de 150 participantes (representantes das autoridades locais e regionais, dos centros de investigação, das PME, das Universidades das R. A. dos Açores e da Madeira e das Canárias). Reflexo da importância deste seminário foi a cobertura mediática que granjeou, tendo assegurado a cobertura diária das apresentações, dos debates e dos *workshops* pelos meios de comunicação regionais (imprensa, rádio e televisão).

Figura 151: Seminário “Instrumentos Financeiros Comunitários para a Investigação e Inovação”



¹⁶⁷ Neste quadro foi apresentado e distribuído um guia prático das oportunidades e recursos disponíveis através dos fundos comunitários do 7º Programa Quadro e do Programa para a Inovação e Competitividade.

Em termos globais as acções de comunicação promovidas ao longo de 2010 pelas várias entidades do QREN, cujos resultados têm impactos na notoriedade da marca QREN, reflectiram-se, no capítulo dos eventos públicos, na sua participação em 154 iniciativas, que abrangeram cerca de 330 mil visitantes, o que se deveu, em grande parte, à participação em acções de grande afluência, como foi o caso da feira Portugal Tecnológico, em que estiveram presentes vários PO do QREN. Com valores igualmente expressivos estão as publicações, cujo número global de exemplares atingiu mais de 1 milhão, apesar de terem sido produzidas apenas 53.

Quadro 24: Acções de comunicação QREN: os grandes números de 2010¹⁶⁸

Acções de comunicação em 2010				
Eventos públicos	Publicações	Inserções publicitárias	Visitas aos <i>websites</i>	Destinatários de <i>newsletters</i>
Nº	Nº	Nº	Nº	Nº
154	53	246 006	4 394 364	62 463

Fonte: Rede de Comunicação do QREN

No que diz respeito à área da publicidade, em 2010 foram efectuadas um total de cerca de 246 mil inserções publicitárias, cabendo aqui realçar o alcance dos instrumentos de comunicação de maior espectro, relativos ao Objectivo 2013 e à Campanha do Dia da Europa, capazes de gerar mais de 6,6 milhões de contactos. Também o conjunto dos *websites* QREN continuam a ser fortemente consultados, assumindo um papel muito relevante na comunicação com todos os potenciais beneficiários ou interessados no QREN e as diversas *newsletters* produzidas abrangem cerca de 62 mil destinatários.

O amplo conjunto de acções de comunicação dinamizadas pelas diversas entidades com responsabilidades na gestão e monitorização do QREN teve repercussões nos meios de comunicação social, sendo que naturalmente nem todas as notícias sobre o QREN resultam dessas acções. Neste quadro, no que diz respeito à comunicação mediática, e segundos dados da análise qualitativa realizada pela Cision Portugal¹⁶⁹, em 2010 foram veiculadas 14 543 notícias sobre o QREN, com um *reach*¹⁷⁰ de 1 368 000 contactos, tendo-se registado uma favorabilidade média¹⁷¹ de 3,3 e um *Net Advertising Equivalent Value* (NET AEV)¹⁷² de 4,9 M€. Do total das notícias analisadas, 11 096 foram veiculadas pela Imprensa, 1 876 pela Internet, 589 pela Rádio e 982 pela Televisão.

Relativamente à análise feita por NET AEV, as notícias muito positivas e positivas somam 47%, motivadas, na sua maioria, pela assinatura de importantes contratos de financiamento de projectos, pelo anúncio de medidas de gestão para a aceleração da aplicação das verbas e ainda balanços de vários PO. Seguem-se, depois, as notícias de conteúdo equilibrado, com 38% do total, e as notícias negativas e muito negativas, com um total de 15%, em que os conteúdos mais recorrentes se referem às críticas à baixa taxa de execução e ainda à aplicação de verbas na região de Lisboa que, ao abrigo do mecanismo de *spill-over*, são depois parcialmente imputadas às regiões do objectivo Convergência.

168 Os valores que se apresentam reflectem o somatório das acções levadas a cabo pelas entidades com responsabilidades na gestão e monitorização do QREN e traduzem, portanto, o impacto quantitativo que a marca QREN atingiu junto dos seus diversos públicos, no ano de 2010. Tendo em conta que cada acção levada a cabo promove não só a respectiva marca da entidade que a dinamiza, mas também a marca QREN, é através do somatório destas acções e das acções conjuntas realizadas no âmbito da RIC QREN que é possível fortalecer esta marca e medir o seu impacto.

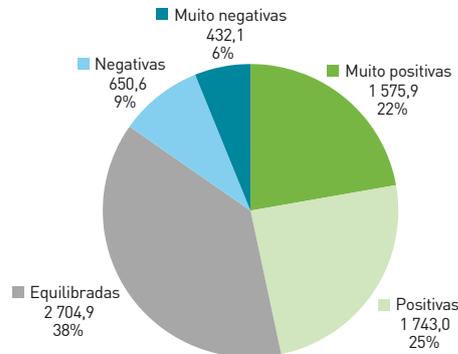
169 Esta análise resulta do acompanhamento regular dos resultados do serviço de *clipping* do QREN, dos fundos e PO, contratado com esta entidade.

170 *Reach* - Número acumulado de contactos provocados pela informação, em função da soma da audiência dos órgãos de comunicação social.

171 Favorabilidade média - Tendência editorial ou favorabilidade mediática medida em função da análise textual dos conteúdos das notícias numa escala de 1 a 5.

172 O Net AEV representa o valor líquido do espaço editorial ocupado a preços de tabela de publicidade, em função da diferença entre a informação favorável e desfavorável.

Figura 152: Favorabilidade AEV, 2010

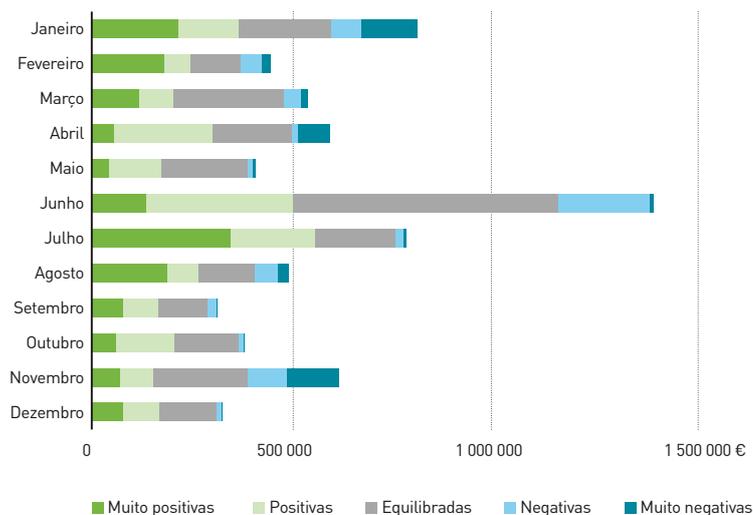


Fonte: Cision Portugal, S.A.

Quanto aos temas mais abordados, **as referências a projectos apoiados pelo QREN registaram não só o maior número, como o mais expressivo valor de Net AEV.** A ocupar a segunda posição da tabela, encontram-se os temas relacionados com a gestão/execução, concentrados nas medidas tomadas pelo Governo para a aceleração da aplicação dos fundos comunitários, as declarações de gestores do QREN e as referências às taxas de execução.

No que diz respeito à evolução mensal durante 2010, destaca-se a informação equilibrada no mês de Junho, que se deve essencialmente aos debates políticos que fazem referência às medidas de impulso à aceleração da execução das verbas europeias, veiculados na televisão. Regista-se, também, o mês de Julho, pelo elevado valor de AEV reunido pela informação muito positiva, originada pela apresentação de uma linha de crédito de apoio às empresas e pela assinatura de contratos de financiamento no âmbito do turismo da região Norte.

Figura 153: Evolução mensal – Favorabilidade, 2010



Fonte: Cision Portugal, S.A.

Em contrapartida, os meses de Janeiro e Novembro somaram elevados valores de AEV em conteúdos muito negativos. Em Janeiro, o valor justifica-se pelas críticas mais intensas aos atrasos na aplicação dos fundos e à complexidade dos processos de financiamento e, em Novembro, às críticas sobre o "QREN desperdiçado", veiculadas na televisão.

De sublinhar, ainda, relativamente à dinâmica de comunicação do QREN que, segundo o Eurobarómetro sobre o conhecimento que os cidadãos europeus têm relativamente à política regional da UE, realizado em Junho de 2010, **Portugal é o décimo país (50%) da UE que melhor conhece a aplicação dos apoios comunitários** nesta área, situando-se bastante acima da média europeia (34%). De destacar também que entre os residentes em Portugal que têm conhecimento da política regional europeia, **70% considera o seu impacto favorável para o desenvolvimento das cidades e das regiões.**

Por último, deve-se sublinhar os impactos que as medidas de contenção orçamental estão a gerar na dinâmica de implementação do Plano de Comunicação do QREN e também nos Planos de Comunicação dos PO e das Autoridades de Certificação, sobretudo a partir do segundo semestre de 2010, levando designadamente ao adiamento, a atrasos ou mesmo à suspensão de actividades previstas no Plano de Comunicação do QREN. De facto, muitas das actividades programadas neste Plano - entre as quais se destaca o lançamento de um Programa de televisão e de rádio, de um estudo de avaliação da marca QREN, e dos seus impactos nos seus diversos públicos, que permitiria não só avaliar a estratégia seguida mas, sobretudo, adequar a execução do Plano de Comunicação do QREN para os próximos anos e a reformulação do website do QREN - encontram-se nessa situação.

Artes

Síntese
conclusiva
e considerações
finais

O terceiro Relatório Anual do QREN tem como principal objectivo fazer um balanço aprofundado sobre a sua implementação, tendo por base a informação consolidada até 2010 sobre a execução dos PO, mas sem deixar de considerar os desenvolvimentos mais relevantes ocorridos já no decorrer de 2011, até ao momento da sua conclusão. Constitui, assim, um produto nuclear do sistema de monitorização do QREN, coordenado pela CTC QREN, complementando a informação necessariamente mais sintética que é disponibilizada no âmbito dos Boletins Informativos Trimestrais – Indicadores Conjunturais de Monitorização, numa perspectiva de transparência e prestação de contas sobre a aplicação deste instrumento fundamental de financiamento em Portugal das políticas públicas.

A execução do QREN em contexto de crise

A evolução na implementação do QREN é, em primeiro lugar, marcada pela resposta àquele que constituiu o **principal desafio para a sua governação: o da aceleração do ritmo de implementação** da generalidade dos PO, tendo em vista assegurar níveis de execução mais satisfatórios, numa conjuntura económica e social difícil. Esse desafio teve uma resposta claramente positiva, com o QREN a registar no final de 2010 uma taxa de execução de 25,5% (+14,2 p.p. do que em 2009), acima da meta definida (20%) e um nível de compromisso elevado (66%). Manteve-se, contudo, **um elevado diferencial entre os níveis de execução e de compromisso**, designadamente face ao registado em anteriores períodos de programação.

Esta aceleração do ritmo de execução significou que 2010 **foi o ano de maior execução de fundos da política de coesão em Portugal** (mais de 3,3 mil M€), com relevante impacto na economia (este volume de investimento representou mais de 3% do PIB) e contribuindo igualmente de forma positiva para o saldo das finanças públicas. Esta dinâmica de execução financeira leva a que Portugal seja um dos Estados-Membros da UE onde o nível de pagamentos já realizados pela CE é, em termos relativos, maior, estando claramente acima da média comunitária.

O QREN constituiu, assim, **um importante contributo para a resposta à crise económica** que afectou de forma particularmente intensa economias mais frágeis como a portuguesa. De facto, a sua concretização tem decorrido num contexto de sucessivas ondas de uma crise sem precedentes nas últimas décadas e que afectou boa parte das economias dos países mais desenvolvidos (e em particular da UE), tendo pesados reflexos em Portugal, sendo marcada: (i) numa primeira fase pela crise financeira, que atingiu sobretudo a estabilidade do sistema financeiro, com severas repercussões na liquidez das economias; (ii) de seguida numa crise económica e social, com a retracção da actividade económica e o crescimento do desemprego como sinais mais evidentes dessa realidade; e (iii) a que sucedeu, após alguma recuperação da actividade económica, uma crise orçamental em alguns Estados, em particular da UE, com as análises negativas dos mercados financeiros sobre a sustentabilidade das suas contas públicas a colocarem sérias restrições ao financiamento das respectivas economias, o que tem levado à adopção de severos planos de austeridade com vista a assegurar uma maior sustentabilidade das finanças públicas.

Neste quadro, a economia portuguesa registou uma recuperação da sua actividade económica em 2010 (com um crescimento real do PIB de 1,4%), embora registando no segundo semestre do ano (e em particular no último trimestre) uma desaceleração dessa recuperação. Para 2011 e 2012 prevê-se uma nova quebra do PIB, fruto fundamentalmente das medidas de consolidação orçamental adoptadas desde o início de 2010 para responder à crise orçamental e que se reforçam no quadro do processo de ajustamento a que Portugal está sujeito nos próximos anos na sequência do acesso ao FEEF, em Maio de 2011. Esta situação reflectiu-se, por sua vez, numa deterioração

do mercado de trabalho português, com sérias dificuldades de sustentação dos níveis de emprego (embora a taxa de emprego ainda seja superior à média da UE 27), com o agravamento das situações de precariedade (num contexto em que Portugal já é dos países da UE 27 onde essas situações assumem maior peso) e do desemprego.

O QREN está, assim, a ser implementado num contexto económico e social muito distinto dos cenários de evolução que se anteviam na sua fase de programação e que esteve, por exemplo, subjacente ao exercício *ex-ante* da adicionalidade, realizado em 2007. Efectivamente, enquanto nesse exercício se previu um crescimento real médio do PIB de 2,1% para o presente período de programação (2007-2013), estima-se agora que essa variação seja negativa (-0,5%), o que naturalmente se reflecte nas dinâmicas de implementação do QREN.

A orientação estratégica do QREN demonstrou, no entanto, uma forte resiliência no quadro da presente crise, na medida em que esta tornou ainda mais visíveis os principais défices estruturais do país, aos quais procura dar resposta no quadro das suas três agendas temáticas: i) o défice de qualificações, no âmbito da agenda Potencial Humano; ii) o défice de competitividade, no contexto da agenda Factores de Competitividade; e (iii) o défice de atractividade territorial, no quadro sobretudo da agenda Valorização do Território. Neste sentido, o facto dos investimentos do QREN **continuarem focados na superação desses défices** – e.g. 44% dos fundos aprovados até ao final de 2010 concentraram-se na agenda Potencial Humano e, nesse contexto, na promoção da qualificação inicial e dos adultos e 27% na agenda Factores de Competitividade, sobretudo nos apoios às empresas (64% do total afecto a esta agenda) – garantindo simultaneamente uma resposta conjuntural à crise, emerge como uma evidência que importa assinalar.

Deste modo, um segundo desafio que se coloca à governação do QREN está a ter uma resposta globalmente positiva: **o de acelerar os ritmos de execução sem colocar em causa as principais prioridades e orientações estratégicas do QREN** e que, de acordo designadamente com os processos de avaliação desenvolvidos até ao momento, se revelam válidas. O QREN tem constituído um instrumento de racionalidade estratégica das políticas públicas que, assegurando margens razoáveis de ajustamento para se adequar à conjuntura, estará globalmente a permitir potenciar os efeitos de curto e de longo prazo das intervenções que financia sobre o desempenho económico, social e territorial do país.

Para esta resposta foi **fundamental a estabilização e consolidação dos sistemas de gestão, acompanhamento, controlo e comunicação do QREN**. Após um arranque difícil, com a necessidade de adaptação desses sistemas a novas regras, procedimentos e à nova arquitectura do QREN, ao que acresceu um prolongamento do período de sobreposição entre o actual e o anterior período de programação, é visível a sua consolidação e focagem desses sistemas na resposta aos principais desafios que se colocaram no período em análise.

Neste quadro sublinhe-se, por um lado, o papel que um sistema de monitorização e avaliação do QREN mais robusto tem assumido para habilitar as diferentes entidades e o público em geral com mais e melhor informação sobre o que está a ser realizado. A monitorização e avaliação do QREN têm permitido construir um património de conhecimento que tem sido essencial para suportar a tomada de decisões que visam aumentar a eficácia e eficiência na aplicação dos instrumentos co-financiados ainda no âmbito deste período de programação.

Por outro lado, é visível o papel muito relevante que uma melhor comunicação sobre a aplicação dos fundos comunitários tem na percepção pública sobre o que está a ser realizado com o apoio

deses fundos. Indicador deste facto é a percentagem elevada de notícias muito positivas ou positivas sobre o QREN que foram difundidas pelos meios de comunicação social em 2010 (perto de 50%), sendo claramente minoritárias as que são negativas ou muito negativas (15%).

O facto dos sistemas em análise estarem em velocidade de cruzeiro não significa que não persistam **margens de progresso ainda importantes neste domínio**, designadamente no plano da simplificação dos mecanismos de acesso, gestão e acompanhamento das intervenções apoiadas e da melhoria das respectivas práticas, visando potenciar as condições de eficácia e eficiência na implementação do QREN, sem pôr em causa a segurança dos sistemas de gestão, os níveis adequados de controlo e a focagem estratégica necessária para promover as mudanças estruturais de que o país carece.

De sublinhar que, no contexto dos objectivos definidos na estratégia de auditoria transmitida à CE em Julho de 2008, pela IGF, enquanto Autoridade de Auditoria, foi concluído em 2010 o plano de auditorias de sistemas (verticais) a todos os PO do QREN, bem como foram realizadas auditorias temáticas e, ainda, auditorias específicas, para suportar as opiniões anuais sobre o funcionamento dos sistemas, que tem de ser transmitidas à CE até 31 de Dezembro. Foram, assim, apresentados **os relatórios e pareceres anuais sobre o funcionamento desses sistemas**, emitindo opiniões sem reservas sobre o adequado funcionamento dos sistemas de gestão e de controlo, bem como acerca da legalidade e regularidade das despesas certificadas à CE durante o ano civil de 2009, sem prejuízo de alguns comentários formulados, designadamente, relativos a vertentes que ainda não se encontravam totalmente implementadas, dos resultados finais de auditorias de entidades comunitárias que ainda não eram conhecidos e a uma situação pontual de um projecto materialmente relevante que se encontrava pendente de melhor análise pelo IFDR.

O balanço globalmente positivo relativamente às dinâmicas de execução e gestão do QREN tem, porém, subjacente uma grande **diversidade de situações** quer no que respeita aos ritmos de execução já alcançados, quer ao enfoque estratégico que revelam. Assim, destacam-se as seguintes situações em matéria de execução:

- Em termos gerais, **os PO FSE revelam uma dinâmica de implementação física e financeira mais acelerada** do que a generalidade dos PO FEDER/FC, fruto da prioridade atribuída à intervenção deste fundo na superação, por um lado, do défice de qualificações do país e, por outro lado, no combate ao desemprego e aos riscos (acrescidos) de exclusão social de alguns segmentos mais vulneráveis da nossa população, atendendo ao contexto de crise que tem sido vivido em Portugal. Os mais de 3,4 milhões de participantes em acções co-financiadas pelo FSE e os cerca de 3,7 mil M€ de investimento total executado até ao final de 2010 (mais de 2,5 mil M€ em fundo), correspondendo a uma taxa de execução já próxima dos 40%, são indicadores claros desta dinâmica, ao que acresce ainda um elevado nível de compromisso (73%).
- Nas intervenções apoiadas pelos PO FEDER sublinhe-se, desde logo, **os elevados níveis de compromisso que, em termos gerais, os apoios ao investimento empresarial revelam**, estando inclusive alguns dos respectivos eixos com taxas de compromisso superiores a 100% (ou seja, em *overbooking*) ou próximo desses valores, reflectindo também a prioridade atribuída à disponibilização desses apoios. Este elevado nível de compromisso reflecte-se, no final de 2010, no apoio directo a 4 580 empresas que celebraram contratos no âmbito dos SI, 91% das quais são PME, implicando um investimento total previsto de 7,5 mil M€ e um incentivo de 2,9 mil M€, ao que acrescem ainda mais de 8 mil empresas que beneficiam dos apoios no quadros dos mecanismos de engenharia financeira. Contudo, esta constitui uma das áreas onde o diferencial entre os níveis de compromisso e a sua execução é particularmente elevado, reflectindo as dificuldades que os promotores sen-

tem para implementar os investimentos propostos com o ritmo e/ou dimensão inicialmente prevista, fruto da conjuntura vivida (e, em particular, da significativa e contínua retracção do investimento privado neste período). Esta situação justificou a tomada de medidas para procurar acelerar o ritmo de execução destes investimentos, o que passou designadamente por um processo extraordinário de revisão dos projectos já aprovados (recalendarização e/ou redimensionamento dos mesmos), tendo em vista ajustar os mesmos a uma realidade diversa daquela que se previa no momento da candidatura, bem como por facilitar o acesso ao financiamento da contrapartida que cabe às empresas assegurar.

- No FEDER destaca-se, por outro lado, as **situações muito assimétricas registadas em matéria de compromisso e execução dos investimentos públicos** da responsabilidade da Administração Central ou regional (incluindo as R. A) e de iniciativa municipal. Num contexto de severas e crescentes restrições orçamentais, que limitam a capacidade dos promotores em assegurarem a sua contrapartida nos investimentos aprovados, verificam-se situações muito díspares em matéria de ritmos de execução, também em função da prioridade política que foi atribuída à implementação dos investimentos, com destaque para os que se prendem com a qualificação do parque escolar, onde o nível de compromisso e execução é mais elevado. Esta aposta na modernização do parque escolar implicou, até ao final de 2010, um investimento total aprovado superior a 1,8 mil M€ (1,4 mil M€ de FEDER), com uma execução que já atingia um custo total de 941 M€, permitindo apoiar 739 estabelecimentos desse tipo, com clara predominância (84%) para os do 1.º ciclo do ensino básico e da educação pré-escolar, beneficiando no total mais de 220 mil alunos.
- Na generalidade **dos restantes domínios de investimento público financiados pelo FEDER** – acessibilidades e mobilidade, política de cidades, protecção e valorização ambiental, prevenção e gestão de riscos e redes de outras infra-estruturas e equipamentos para a coesão social e territorial, para além das escolas (equipamentos sociais, culturais, desportivos e de saúde) – registam-se, em regra, **elevados níveis de compromisso, mais ainda baixos níveis de execução física e financeira dos investimentos aprovados**. Registam-se, porém, sinais de recuperação dessa execução em algumas áreas, nomeadamente no quadro dos investimentos de iniciativa municipal inseridos nas contratualizações com as CIM/AMP (a execução passou de 3% no final de 2009 para 21% no final de 2010 e 37% em Junho de 2011, apresentando nesta última data níveis de execução superiores ao conjunto do QREN – 31% - e do FEDER – 29%). Para este efeito contribuiu a celebração dos dois memorandos de entendimento entre o Governo e ANMP para acelerar a implementação dos investimentos de iniciativa dos municípios, ao integrar um conjunto muito alargado de iniciativas (e.g. aumento das taxas de co-financiamento dos fundos e mobilização do empréstimo do BEI para obviar as dificuldades de assegurarem a sua contrapartida nos investimentos aprovados; simplificação das regras de acesso e financiamento, flexibilizando nomeadamente a utilização das verbas no âmbito da contratualização; reforço dos mecanismos de monitorização; e criação de uma bolsa de mérito para a execução municipal, tendo em vista premiar as CIM com maior capacidade de implementação dos projectos aprovados) que criaram condições mais favoráveis à execução destes investimentos. Mantêm-se, contudo, elevados diferenciais entre o volume de investimento aprovado na generalidade destes domínios e os níveis de execução registados, mesmo no quadro de outros investimentos em que os municípios têm um papel chave (e.g. na reabilitação urbana/política de cidades). Este facto motivou a promoção, no âmbito do segundo memorando celebrado em Fevereiro de 2011 entre o Governo e a ANMP, de iniciativas que procuram potenciar os processos de descativação (total ou parcial) de compromissos que não revelem capacidade de concretização (e.g. operações contratadas há mais de 6 meses com execução inferior a 10%). No âmbito das operações contratadas pelos PO regionais do Continente verificava-se, em Junho de 2011, que 833 operações promovidas por entidades públicas cumpriam os requisitos para

poderem vir a ser anuladas ou rescindidas, às quais estavam associados 540 M€ de FEDER (16% do total de fundo comprometido neste tipo de operações).

- O **FC revela ritmos de compromisso e execução claramente mais limitados** (taxa de compromisso de 40% e taxa de execução de 10,3%, no final de 2010), reflectindo a maior complexidade e dimensão de boa parte dos investimentos aprovados ou que se previam promover com o apoio deste fundo, nomeadamente alguns grandes projectos de investimento público (e.g. rede ferroviária de alta velocidade), sendo de assinalar que o FC representa 62% do total do volume de financiamento afecto aos Grandes Projectos submetidos até ao final de 2010 à CE, num valor de fundo de 654 M€. As restrições orçamentais, aliadas à indefinição da orientação política em relação a alguns projectos centrais na mobilização do FC, têm constrangido de forma particularmente intensa o ritmo de compromisso e, sobretudo, de execução deste fundo.

Ao nível dos PO estas diferentes situações em matéria de execução reflectem-se, por um lado, no facto de para a generalidade dos PO FSE (com destaque para o PO PH) e dos respectivos eixos de intervenção a questão que se começa a colocar prende-se com as dificuldades que terão para sustentar os actuais ritmos de execução até ao final do actual período de programação, atendendo às dotações orçamentais ainda disponíveis e à situação social e do mercado de trabalho. Por outro lado, nos PO co-financiadas pelo FEDER, destaca-se a maior dinâmica de execução registada no PO VT-FEDER (38,7%, no final de 2010) e no PO Açores-FEDER (com 34,5%), estando claramente acima da média do QREN e do FEDER e próximo ou até acima dos valores dos PO FSE. Num segundo patamar evidenciam-se o PO FC e PO Madeira-FEDER, com taxas de execução em torno dos 22%, verificando-se depois serem os PO regionais do Continente que registavam níveis de execução mais baixos no final de 2010, com taxas entre os 10% e os 17%, embora recuperando consideravelmente face à situação de 2009. Reflectem-se, assim, de forma particularmente intensa as dificuldades de concretização plena dos investimentos das micro e pequenas empresas apoiados pelos PO regionais, bem como dos investimentos públicos, nomeadamente de iniciativa municipal, pelas razões já referidas.

Em termos de afectação regional dos recursos disponibilizados até ao final de 2010, verifica-se uma **esmagadora concentração nas regiões inseridas no Objectivo Convergência** (90% dos fundos aprovados e 89% dos fundos executados), em virtude das regras que a política de coesão impõe e que visam apoiar sobretudo as regiões menos desenvolvidas da UE, inseridas nesse Objectivo. Neste contexto as regiões Norte e Centro são as maiores beneficiárias destes apoios (respectivamente 39% e 26% dos fundos executados até final de 2010), embora seja na região do Alentejo e na R. A. dos Açores que se registem maiores intensidades de apoio por habitante, o que reflecte, nesses dois casos, as características específicas dos respectivos territórios. A análise da dimensão territorial das intervenções apoiadas pelo QREN apresentada neste relatório vai além desta primeira leitura em função dos níveis de concentração e intensidade regional dos apoios do QREN, procurando 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.

Em termos globais os resultados da implementação dos instrumentos de cariz marcadamente territorial (e.g. contratualização com as CIM/AMP, PROVERE, PRU e RUCI) revelam que a concretização dos ambiciosos objectivos que orientaram a sua concepção e implementação estão ainda aquém das expectativas geradas. Para estes resultados muito contribuiu o severo contexto económico, principalmente as fortes restrições orçamentais dos municípios - actores-chave na implementação destes instrumentos - e a contracção do investimento privado - muito importante no caso dos PROVERE, para além de outros factores de natureza mais específica, no essencial associados à menor atenção que foi possível prestar a factores como os da capacitação institucional

e governação. Devendo estes instrumentos ser encarados como um processo de desenvolvimento de redes e visões inovadoras para os territórios e *clusters* de actividades envolvidos, importa que a sua avaliação constitua um forte impulso para a melhoria deste tipo de instrumentos, tanto no âmbito do QREN, como na perspectiva do próximo ciclo de programação estrutural.

Papel do QREN na mudança estrutural do país

Registando o QREN uma clara aceleração da sua execução no período em análise neste relatório e continuando globalmente focado nas suas principais prioridades estratégicas, embora com evidentes assimetrias nas dinâmicas de concretização dos projectos aprovados entre as suas múltiplas áreas de intervenção, importa compreender em que medida este está a contribuir para que o país supere os principais constrangimentos de natureza estrutural que têm limitado o seu desenvolvimento sustentável. Este constitui, aliás, um dos objectivos nucleares deste relatório, ganhando progressivamente mais importância à medida que avança a implementação do QREN e se vai construindo um património de conhecimento mais sólido sobre os resultados alcançados, tendo por base o seu sistema de monitorização e avaliação.

O défice de qualificações da população, em especial dos adultos, constitui um dos principais constrangimentos ao desenvolvimento económico e social do país a que o QREN procura dar uma ampla resposta, visando recuperar um atraso histórico face à generalidade dos países mais desenvolvidos. Para o efeito, o investimento em curso, focado sobretudo no apoio à Iniciativa Novas Oportunidades, visa combater os dois factores fundamentais que têm limitado uma maior recuperação desse atraso: (i) o abandono escolar precoce, que se reflecte em dinâmicas de reprodução intergeracional das baixas qualificações, por vezes também associadas a situações de reprodução da pobreza; e (ii) a escassa participação dos adultos em actividades de educação e formação ao longo da vida, em particular dos menos qualificados. Simultaneamente pretende-se também melhorar o ajustamento entre a oferta e a procura de qualificações, procurando uma melhor resposta quer às necessidades do tecido económico (mais a mais num contexto de elevado desemprego), quer às necessidades e expectativas das pessoas.

Assim, em relação ao primeiro factor, constata-se que nos últimos anos tem-se registado uma redução mais acelerada dos níveis de abandono escolar precoce – entre 2007 e 2010 a taxa de abandono escolar precoce diminuiu quase três vezes mais do que nos sete anos anteriores – embora Portugal mantenha ainda uma posição desfavorável face à grande maioria dos restantes países da UE. Para esta evolução terá contribuído o QREN, sobretudo com o financiamento intensivo das vias de dupla certificação (escolar e profissional) ao nível do ensino básico e, sobretudo, secundário, nos termos dos objectivos definidos no eixo dos jovens da Iniciativa Novas Oportunidades. De facto, o FSE apoiou, até ao final de 2010, a formação de cerca de 99 mil alunos/formandos nos cursos de educação e formação de jovens, 216 mil nos cursos profissionais e 39 mil nos cursos de aprendizagem, constituindo assim um instrumento fundamental de suporte para aumentar a proporção de alunos/formandos envolvidos nestas vias de formação.

Em relação à qualificação dos adultos, o contributo do QREN desenvolve-se, sobretudo, através dos PO FSE, e tem permitido o forte envolvimento dessa população em actividades de educação e formação ao longo da vida e sobretudo em modalidades de dupla certificação, incidindo fundamentalmente nos que têm baixas qualificações de base. De facto, o FSE possibilitou mais de 1,8 milhões de participações de adultos em formação enquadrada no CNQ e em processos de RVCC, tendo a esmagadora maioria dos seus beneficiários um nível de escolaridade inferior ao ensino secundário e mesmo ao 9.º ano de escolaridade.

Este esforço de qualificação de base dos jovens e adultos está a reflectir-se numa elevação das taxas de escolaridade de nível secundário (mais acentuada nos jovens, em que passou de 49,6% para 58,7% em apenas 4 anos – 2006/2010) e de nível básico da população (mais acentuada nos adultos). Contudo, os níveis de participação da população adulta em actividades de educação e formação ao longo da vida, continuam, segundo o Eurostat, a ser baixos no contexto comunitário (5,8% em 2010) e o ritmo de recuperação nas taxas de escolaridade é ainda limitado. Para assegurar uma aproximação mais rápida à média da UE 27, assumindo um cenário de manutenção da taxa média de crescimento anual dos níveis de escolarização registada entre 2007 e 2010 em Portugal e de estabilização desses níveis na UE 27, seriam necessárias mais de duas décadas e meia para convergirmos com essa média.

Esta situação é basicamente determinada pelo elevado volume de pessoas com baixos níveis de qualificação e, por esse motivo, pela duração dos percursos de formação que, em regra, tem de realizar para elevar esses níveis. Por conseguinte, uma recuperação mais intensa dos níveis de qualificação de base da população portuguesa implica a continuação do investimento em modalidades de dupla certificação, com as alterações necessárias para potenciar os efeitos dos mesmos, atendendo a que a recuperação desses níveis exige tempo. É, por essa razão, fundamental reforçar o papel de algumas das modalidades de formação apoiadas pelo QREN, em particular das FMC, na obtenção de certificações que se traduzam numa efectiva elevação dos seus níveis de qualificação, o que só será possível se estas forem desenvolvidas de forma mais intensa no âmbito de percursos individuais de formação que conduzam a esse objectivo, designadamente em resposta a processos de diagnóstico e encaminhamento promovidos pelos CNO. De facto, a avaliação das FMC concluiu que, apesar de se verificar uma significativa frequência com sucesso de módulos certificados, corria-se o risco dessa frequência estar muitas vezes dissociada da realização de percursos formativos coerentes e conducentes à obtenção de uma certificação escolar e/ou profissional no final dos mesmos que assegure a elevação dos níveis de qualificação de partida.

Em relação à questão do ajustamento entre a oferta e procura de qualificações, num contexto de aposta intensa dos fundos neste domínio, a informação disponível, identificando alguns passos positivos nesta área, aponta igualmente para aspectos em que será possível introduzir melhorias substanciais. O papel do QREN pode ser mais relevante no desenvolvimento de modelos institucionais territorializados que, com “geometrias variáveis”, facilitem o levantamento sistemático de necessidades de formação, a estruturação de uma oferta que responda de forma mais eficaz a essas necessidades e assegure um acompanhamento e avaliação mais regular e generalizada dos resultados da formação promovida.

A aposta na qualificação dos jovens e adultos tem também assumido um importante (e crescente) papel no que respeita **ao contributo do QREN para o mercado de trabalho em Portugal**. Efectivamente, num QREN que foi concebido num cenário que não previa o aumento do desemprego que veio a registar-se como consequência da crise que entretanto eclodiu, a aposta na qualificação enquanto instrumento de promoção da empregabilidade dos activos (empregados e desempregados) constitui a aposta nuclear em matéria de políticas activas de emprego. O crescente peso dos desempregados entre os beneficiários do QREN, através dos PO FSE, em particular no âmbito das tipologias de qualificação dos activos e de apoio à realização de estágios profissionais para apoiar a transição para o mercado de trabalho de jovens quadros qualificados (sobretudo com qualificações superiores), vem ao encontro da necessidade de resposta ao aumento do desemprego em Portugal neste período.

Contudo, o QREN não foi concebido para uma situação em que a taxa de desemprego duplicou face ao expectável na sua fase de concepção, tendo-se também alterado em boa medida o retrato-tipo actual do desempregado: reside predominantemente em Lisboa ou no Algarve, afecta mais os homens do que no passado, se for jovem tende a ser qualificado (designadamente com qualificações de nível superior) e se for de longa duração é mulher e com níveis de qualificação particularmente baixos. Esta (profunda) alteração do contexto de implementação do QREN em matéria de condições do mercado de trabalho já justificou a introdução de alterações na intervenção do QREN (e.g. a reprogramação do PO PH para integrar nas suas elegibilidades algumas tipologias de intervenção que visaram dar uma resposta a essa alteração de contexto). Contudo, o prolongamento desta crise, com a manutenção de taxas de desemprego historicamente elevadas e com sérios constrangimentos quer em matéria de prestações sociais que amortizam os efeitos dessa situação (subsídio de desemprego), quer em matéria de financiamento nacional de políticas activas de emprego, recomenda uma reflexão adicional sobre o papel do QREN na resposta a esta situação.

Um **segundo grande défice do país é o da competitividade** da sua economia. Para esse défice muito contribui um **perfil desfavorável de especialização do nosso tecido produtivo**, com uma elevada sobre-representação de sectores de baixo valor acrescentado e intensidade de conhecimento - sectores que tendem a revelar dinâmicas de crescimento mais modestas e onde é mais intensa a concorrência de economias emergentes - bem como em sectores que não produzem bens transaccionáveis e, como tal, tem estado protegidos em boa medida da concorrência internacional. Por esse facto o QREN definiu como uma das suas prioridades centrais, no âmbito da agenda Factores de Competitividade e, em particular, dos SI, o apoio a actividades mais intensivas em conhecimento, de maior valor acrescentado e orientadas para a exportação de bens e serviços nos mercados internacionais.

Os dados disponibilizados neste relatório permitem concluir que os SI estão, de modo geral, a contribuir para a mudança pretendida no perfil de especialização da economia portuguesa, de acordo com as prioridades identificadas na programação do QREN. De facto, são sobretudo as actividades de bens e serviços transaccionáveis (com destaque para a indústria transformadora) e com um nível significativo de valor acrescentado nacional (ou seja, líquido de conteúdo importado) através das exportações, que têm projectos aprovados no âmbito desses sistemas apoiados pelo QREN. Para este resultado muito contribuiu as restrições regulamentares no acesso de determinados sectores a estes incentivos e também, embora em menor medida, o modo como estes foram implementados pelas entidades competentes (via AAC, critérios de selecção, etc.).

Um segundo vector que explica os défices de competitividade do país prende-se com a **insuficiente qualificação do nosso tecido empresarial**, em particular das PME e que se reflecte nos baixos níveis de produtividade registados na generalidade dos sectores. De facto, o nosso tecido empresarial é dominado por empresas de pequena dimensão, com fragilidades ao nível da gestão e planeamento estratégico, bem como ao nível da qualificação das pessoas ao seu serviço, incluindo nas suas estruturas dirigentes.

O QREN não deixou, por isso, de incluir este domínio de constrangimento como outra das suas prioridades de intervenção no âmbito da agenda Factores de Competitividade. Por um lado, apoiando através dos PO FEDER um conjunto de intervenções diversificadas para incentivar uma maior qualificação das práticas empresariais, verificando-se que os incentivos aprovados estão sobretudo concentrados nas acções de promoção da internacionalização das empresas. Neste sentido, não deixando de se considerar relevantes estas acções de apoio à internacionalização da

economia portuguesa, visando reforçar a sua capacidade exportadora, importa procurar não descurar também outras dimensões relevantes para a capacitação das empresas (e.g. qualificação de estratégias e das práticas de gestão).

Por outro lado, estimulando a qualificação dos seus activos, seja no âmbito dos esforços de qualificação dos adultos inseridos na Iniciativa Novas Oportunidades e que tem beneficiado de um forte apoio dos PO FSE, seja apoiando a formação específica de trabalhadores e empresários, em particular inseridos em PME, com destaque para as intervenções no âmbito dos programas de formação-acção para essas empresas e que já envolvem perto de 9 mil micro e pequenas e médias empresas (até 100 trabalhadores).

Importa ainda mencionar que o número de empresas abrangidas neste conjunto de apoios do QREN é relativamente limitado, não indo além dos 5% (mesmo excluindo os sectores de actividade que tem o acesso restringido aos SI), o que se compreende em boa medida pela natureza dos instrumentos de política e pela dispersão do nosso tecido empresarial, tornando pouco sustentável e ajustado abranger um elevado número de empresas. Neste contexto, o facto de, até ao presente, a coordenação entre estes diferentes instrumentos ser, globalmente, limitada (e.g. apenas 9% das empresas envolvidas em programas de formação-acção tem projectos aprovados no SI PME), poderá limitar o potencial de mudança gerado pelos apoios concedidos neste domínio. Uma maior atenção deverá ser dirigida para o aprofundamento dos efeitos de cada uma destas tipologias de intervenção na qualificação das empresas e, em particular, através do reforço dos níveis de coerência e complementaridade entre as mesmas.

A insuficiência de experiências bem sucedidas de **cooperação entre actores dos sistemas de produção e de inovação**, sendo essas experiências consideradas hoje como muito relevantes para a competitividade das empresas e dos territórios e sectores em que se inserem, constitui outro domínio de constrangimento ao qual o QREN tem dado uma particular atenção. O apoio do QREN a processos de clusterização em áreas chave do tecido económico tem sido um dos seus relevantes domínios de intervenção, através das EEC relativas aos PCT e Outros *Clusters*, bem como do estímulo ao desenvolvimento de redes de interacção e cooperação entre empresas, no quadro designadamente do SIAC e ainda de cooperação entre empresas e entidades do SCTN.

Em relação aos PCT e Outros *Clusters*, a informação recolhida suscita a hipótese de que estas EEC poderão estar aquém no que respeita a um dos seus objectivos estratégicos: fomentar de forma estruturada a emergência ou desenvolvimento de economias de aglomeração através da cooperação e funcionamento em rede entre as empresas e entre estas e outras entidades relevantes para o seu desenvolvimento. A predominância de projectos individuais naqueles que foram enquadrados nessas EEC como projectos complementares, assumindo um peso semelhante aos projectos aprovados que não se enquadram nessas estratégias, justifica esta interrogação. Neste contexto, a avaliação programada no PGA e que irá ser implementada no curto prazo sobre estas EEC dará certamente uma resposta mais consistente a esta questão.

Relativamente às redes de cooperação entre empresas e entidades do SCTN em termos regionais, estas permitem verificar que, globalmente, têm sobretudo lugar entre entidades de uma mesma região (principalmente no caso da Grande Lisboa e do Baixo Mondego) ou de regiões limítrofes (caso da região Norte e do Baixo Vouga), demonstrando que a proximidade geográfica ainda condiciona o desenvolvimento destas relações. Sendo expectável este padrão de articulação regional, deve-se contudo avaliar a pertinência das políticas públicas neste domínio, na perspectiva de estimularem mais a intensificação de actividades de cooperação de âmbito inter-regional, para além

de continuarem a incentivar a ligação às redes internacionais (em articulação com o Programa-Quadro da UE para a I&DT).

Outra vertente de intervenção prevista desde o início da implementação do QREN e que foi ganhando ainda maior protagonismo ao longo destes anos de execução prende-se com as questões **da diversificação e eficiência energética**, que assumem grande relevância quer na perspectiva da competitividade, quer no da sustentabilidade ambiental. Na realidade, a forte dependência energética do país face ao exterior e em particular relativamente a fontes não renováveis como o petróleo e o gás natural, contribui severamente para um dos principais problemas estruturais da economia portuguesa, o défice externo, uma vez que cerca de 49% do défice da balança de bens e serviços tem origem nos produtos energéticos. Por outro lado, a dependência de fontes energéticas não renováveis e mais poluentes, questiona a sustentabilidade ambiental de um modelo de desenvolvimento baseado numa elevada intensidade energética e carbónica.

O QREN financia um leque variado de tipologias de intervenção neste domínio, focadas sobretudo nas questões da eficiência energética, embora também inclua apoios ao investimento na perspectiva da diversificação das fontes energéticas, em direcção sobretudo às energias renováveis. Estas tipologias ou intervenções estão muito dispersas pelos vários SI e pelos vários PO FEDER, o que dificulta a visão de conjunto do contributo do QREN neste domínio. A análise detalhada das diferentes tipologias de intervenção permite concluir que o QREN abrange as áreas mais prementes de actuação no domínio da diversificação e eficiência energética ao nível das empresas, dos edifícios, dos espaços públicos, dos equipamentos colectivos e do sector doméstico, o que pode levar a alguma dispersão dos respectivos apoios. A centralidade que a eficiência energética assume hoje para a sustentabilidade financeira e ambiental do país, conjugada com o desenvolvimento recente de planos nessa área, poderá justificar uma reponderação da prioridade atribuída pelo QREN a este domínio e, nesse contexto, às áreas onde se deve concentrar.

As questões da **conectividade interna e externa do país**, na perspectiva da criação de melhores condições de competitividade do país e potenciando uma maior coesão territorial dos seus diferentes territórios, continuou ainda a ser uma área relevante de intervenção do QREN, atendendo a constrangimentos que ainda persistiam neste domínio. Embora esta área não assuma a relevância que teve em anteriores períodos de programação, sobretudo em matéria de infra-estruturas rodoviárias (atendendo aos avultados investimentos financiados anteriormente pelos fundos comunitários), importa também analisar o estágio do QREN neste domínio.

Os maiores volumes de investimento previstos no QREN prendem-se com a resposta a constrangimentos que se colocam à conectividade externa do país, nomeadamente em matéria de transportes aéreos (e.g. financiamento complementar ao novo aeroporto de Lisboa), ferroviários (e.g. TGV e linha de mercadorias Sines-Badajoz) e marítimos (e.g. projectos ligados às chamadas auto-estradas do mar) e, complementarmente, ainda em matéria de transporte rodoviária, enquanto plataformas fundamentais de suporte a uma maior internacionalização da economia portuguesa. Porém, a programação do QREN manteve a possibilidade de apoiar uma grande diversidade de outras tipologias de intervenção neste domínio, boa parte das quais focadas na melhoria da conectividade interna do país, de natureza local/regional e, nesse contexto, sobretudo vocacionadas para aumentar os seus níveis de coesão territorial.

Os efeitos da crise entretanto vivida, acrescida de alguns constrangimentos na avaliação do enquadramento estratégico dos investimentos previstos em algumas áreas (e.g. nas Auto-Estradas do Mar), levou a que grande parte dos (grandes) investimentos inicialmente previstos, direcciona-

dos para melhorar a conectividade internacional do país e não focados na rodovia, registassem um clara travagem ou mesmo suspensão. Neste contexto não surpreende que a análise detalhada da implementação do QREN neste domínio revele uma significativa concentração dos montantes aprovados e, sobretudo, executados em projectos rodoviários e sobretudo focados na conectividade interna do país, muitos deles de iniciativa municipal e de matriz urbana, deixando antever o risco de continuidade do paradigma de mobilidade e conectividade seguido em larga medida em anteriores períodos de programação.

A continuidade de elevados investimentos do QREN em obras de requalificação da rede viária à escala local, em ligações intra e inter-municipais, algumas das quais de ligação à rede nacional, deve merecer adequada ponderação, uma vez que a extensão dessa rede, com os custos depois associados à sua manutenção, tem-se traduzido em problemas mais ou menos localizados de sustentabilidade desses investimentos. Por outro lado, os riscos de uma insuficiente articulação entre alguns desses investimentos, designadamente em matéria de ligações virtuosas entre áreas de baixa e elevada densidade (e para o qual poderá contribuir a insuficiência dos mecanismos de interligação entre investimentos apoiados pelos PO regionais do Continente e o PO VT, bem como os riscos de menor relevância dos processos de planeamento a montante destes investimentos), pode resultar em descontinuidades qualitativas na rede de transportes estruturada com o apoio dos fundos, como o nota a avaliação global da implementação do QREN.

O QREN dedica grande atenção à **qualificação das cidades e dos sistemas urbanos** enquanto meio muito relevante de promoção da competitividade do país e, simultaneamente, de elevação dos seus níveis de coesão territorial e social. A criação de um sistema urbano mais atraente e dinamizador do investimento privado e, nesse quadro, potenciando as condições de competitividade do país, procurando simultaneamente assegurar um maior equilíbrio nesse sistema e travar a degradação de alguns espaços urbanos (nomeadamente os centros históricos das cidades), constituem apostas neste domínio. Estão afectos a este domínio elevados montantes financeiros, sobretudo no âmbito dos PO regionais do Continente, através das PRU e RUCI, embora os níveis de execução apresentem valores ainda limitados.

Considerando a totalidade das tipologias elegíveis nas regiões do Objectivo Convergência com incidência sobre a qualificação das cidades e do sistema urbano (incluindo PRU e RUCI) – tipologias urbanas – observa-se que os maiores níveis de investimento total e de fundo aprovado verificam-se precisamente nos centros urbanos onde era expectável que tal acontecesse, ou seja, nos centros de nível mais elevado da hierarquia definida pelos PROT. Esta conclusão é válida igualmente quer para as intervenções de carácter mais estruturante dos sistemas urbanos, quer, ainda, para as PRU, sobretudo na vertente Grandes Centros. O baixo nível de concretização física destes projectos não permite, porém, avaliar ainda o seu efectivo contributo para a requalificação e revitalização das cidades e/ou para a qualificação e melhoria do sistema urbano (construção ou requalificação de equipamentos colectivos, melhoria da mobilidade, etc.), algo que deverá ser aquilatado em sede de avaliação, seja dos instrumentos de Política de Cidades, seja dos equipamentos colectivos. Contudo, os processos de monitorização têm evidenciado que os resultados da implementação das parcerias, enquanto projecto integrado, se encontram aquém dos objectivos definidos, traduzindo-se em baixas taxas de execução das PRU e das RUCI.

Numa tentativa de ultrapassar estes estrangimentos, e resultado, em grande medida, desse trabalho de monitorização, foi aprovado, no final do primeiro semestre de 2011, um novo regulamento específico para a reabilitação urbana. Sendo prematuro antever os resultados destas alterações, algumas tendências são desde já observáveis, com destaque para o abandono de um

modelo de intervenção baseado numa abordagem integrada para uma determinada área e que pressupunha um forte compromisso dos diversos actores. Este novo regulamento tem ainda uma área de incidência bastante mais alargada (não se cingindo a determinados centros urbanos, como se verificava nas PRU e RUCI), parecendo apontar para uma aplicação territorialmente mais generalista dos incentivos do QREN. Nesta nova perspectiva, as intervenções de regeneração urbana encontram-se mais subordinadas a objectivos de promoção de investimentos de proximidade, como factor de dinamização económica e criação de emprego (e.g. na área da construção), centrados na intervenção física sobre o edificado e o espaço público, do que a objectivos de estruturação de um sistema urbano mais competitivo e equilibrado.

Estreitamente interligados com o domínio da qualificação das cidades e do sistema urbano está a relevante aposta do QREN no apoio **ao desenvolvimento da rede de equipamentos colectivos do país**, importantes sobretudo numa perspectiva de elevação dos níveis de coesão territorial e social do país, mas constituindo também investimentos relevantes na dinamização local das respectivas economias, no curto e médio prazo. Na realidade este constitui um dos domínios onde o QREN regista importantes volumes de investimento aprovado, com destaque para o investimento na modernização da rede escolar, mas assumindo também relevância os investimentos aprovados em matéria de equipamentos sociais e desportivos.

Neste domínio reiteram-se as duas preocupações fundamentais já manifestadas na edição anterior deste relatório, que assumem maior relevância atendendo ao peso ainda maior que os investimentos nesta área tem neste momento: (i) a preocupação com a pertinência dos projectos apoiados face às necessidades ainda existentes de cobertura territorial das respectivas redes de equipamentos, na perspectiva de que os mesmos respondam às necessidades mais prementes; e (ii) a preocupação com a sustentabilidade financeira e organizacional de pelo menos parte desses investimentos aprovados. A avaliação prevista dos equipamentos de proximidade programada no PGA para ser desenvolvida em breve visa, precisamente, dar resposta sobretudo a estas duas grandes preocupações em relação aos investimentos do QREN neste domínio.

Estes investimentos potenciam, ainda, a criação de condições **de uma maior inclusão social no nosso país**, atendendo a que continuamos a registar elevados níveis de desigualdade social, nomeadamente na distribuição dos rendimentos, o que se reflecte numa taxa de pobreza e exclusão social superior à média comunitária, apesar de algum progresso entre 2007 e 2008. O QREN e, em particular, os PO FSE desempenham um papel relevante neste domínio, embora seja também claro que grande parte das intervenções que visam uma sociedade mais inclusiva não passa pelo financiamento dos fundos estruturais da UE.

O QREN suporta, por um lado, políticas que visam uma actuação de carácter mais preventivo e precoce sobre estes fenómenos (sobretudo por via de estímulos à qualificação da população e de uma melhor cobertura e capacidade de resposta das redes de equipamentos colectivos, procurando corrigir as desvantagens existentes). Por outro lado apoia importantes iniciativas dirigidas especificamente a públicos em situação de desvantagem (e.g. pessoas com deficiência, imigrantes e minorias étnicas) e a territórios particularmente deprimidos (e.g. bairros críticos e em escolas inseridas em territórios de intervenção prioritária), mas que em termos gerais no QREN e mesmo no FSE estão circunscritas, quer em volumes aprovados, quer sobretudo em matéria de execução. O papel dessas iniciativas, basicamente financiadas pelo FSE, no rompimento de “círculos viciosos” que geram situações ou riscos de exclusão social carece de uma análise mais aprofundada, pelo que assume grande relevância a avaliação neste domínio prevista no PGA. Face ao actual contexto económico e social, com elevado desemprego e sérias restrições financeiras para as

políticas sociais amortizarem os efeitos desta crise, poder-se-á justificar uma ponderação sobre o papel adicional que o QREN poderá ainda desempenhar, pese embora o nível de compromisso já assumido. Atendendo ainda a que as políticas públicas neste domínio estão fortemente ancoradas em parcerias entre a Administração Central, Autarquias e entidades do 3º sector, constitui um factor essencial para garantir níveis adequados de eficiência que se considere o papel atribuído à racionalização dos apoios e ao reforço de medidas de qualificação dos modelos de funcionamento das respectivas instituições, em particular da sociedade civil, ponderando, por exemplo, o fortalecimento de iniciativas já existentes de formação e consultoria com vista à qualificação e certificação das organizações da economia social. Tendo em conta o caminho de desenvolvimento organizacional que algumas destas entidades ainda têm pela frente, importa que o modelo de financiamento dos fundos comunitários considere a especificidade dessas organizações, procurando, por um lado, simplificar os procedimentos, num quadro de rigor e transparência elevado e, por outro lado, encontrando mecanismos de capacitação adicional das instituições.

O papel do QREN **na consolidação de padrões ambientais mais elevados**, dando em boa medida sequência a investimentos realizados neste domínio em anteriores períodos de programação, visando dar uma resposta aos constrangimentos estruturais que persistem no país, merece também uma análise específica neste relatório. Os fundos da Política de Coesão no ciclo de programação 2007-2013 foram convocados para apoiar a superação das remanescentes, embora financeiramente ainda bastante expressivas, lacunas no quadro das infra-estruturas ambientais (sector da água e dos resíduos), tendo sido igualmente mobilizados para resolver problemas ambientais anteriormente menos valorizados (passivo ambiental) ou que entretanto ganharam maior acuidade face à dimensão dos riscos associados (erosão costeira, conservação da natureza e da biodiversidade).

A informação disponível permite constatar que as intervenções aprovadas neste domínio assumem uma significativa expressão financeira, mas com níveis de execução que suscitam apreensão, estando claramente abaixo da média do QREN. Se, por um lado, o longo ciclo de execução física de projectos, em particular nos domínios da Infra-estruturação em Abastecimento de Água e Drenagem e Tratamento de Águas Residuais e do Combate à Erosão Costeira, concorre para o baixo nível de execução das operações, por outro, a crescente proximidade da fase de conclusão do QREN determina que se dedique muita atenção à evolução da execução destes projectos. Acresce ainda que, numa análise dos referidos domínios por beneficiário, se conclui que uma parte substancial do esforço de execução por realizar é da responsabilidade de um número muito reduzido de promotores públicos, que enfrentam normalmente reconhecidas dificuldades em assegurar a contrapartida pública nacional. Refira-se, entretanto, que os projectos aprovados asseguram, em regra, uma correspondência com as necessidades mais prementes de investimento neste, cobrindo nomeadamente os territórios em que os constrangimentos identificados assumem uma maior relevância.

Os desafios à governação do QREN

Atendendo ao balanço aprofundado sobre a implementação do QREN apresentado neste relatório, colocam-se novos desafios à governação do QREN. Num contexto político particular, em que um novo Governo saído das eleições de 5 de Junho de 2011, apresenta as suas orientações gerais para a execução do QREN, sublinham-se os seguintes desafios:

- A necessidade de **focalização na execução dos PO** mantém-se, tendo em conta a meta definida para 2011 (taxa de execução de 40%), bem como a necessidade de garantir um ritmo de execução que assegure uma total absorção dos fundos disponíveis nos anos seguintes, atendendo

às exigências crescentes impostas pela regulamentação comunitária em matéria de metas anuais de execução;

- A garantia de elevados ritmos de execução no actual contexto económico e financeiro coloca à gestão dos fundos comunitários **desafios acrescidos em matéria de contínua avaliação e reponderação dos compromissos assumidos**, para além de exigir um significativo aprofundamento dos mecanismos de simplificação, explorando de forma plena as (novas) oportunidades inscritas na regulamentação comunitária;
- A deterioração do contexto económico, social e orçamental que se prevê, conjuntamente com a necessidade de introdução de correcções de trajetória em certos domínios decorrentes da experiência de implementação e das prioridades governamentais, obrigará ainda à introdução **de ajustamentos nos PO e no próprio QREN**. A reprogramação técnica proposta pelas autoridades portuguesas à CE em Julho de 2011 constituiu um passo relevante neste domínio, mas uma reprogramação estratégica mais aprofundada em função dos factores referidos está prevista a breve prazo, o que exigirá o forte envolvimento das autoridades nacionais e comunitárias para a rápida conclusão desse processo;
- A **preparação do futuro ciclo de programação dos fundos da política de coesão**, para o período 2014-2020, com base nas lições da experiência, ganhará também um protagonismo adicional nos tempos mais próximos. Num cenário em que se perspectiva um reforço da abordagem estratégica (e.g. alinhamento com a Estratégia Europa 2020) e territorial, bem como da orientação para resultados, a introdução ou aprofundamento de alguns desses princípios ainda no âmbito do actual QREN, poderá constituir um importante contributo para uma transição adequada entre ciclos de programação estrutural;
- O **fortalecimento da avaliação e monitorização estratégica**, num quadro de consolidação acrescida dos sistemas de gestão, acompanhamento e controlo do QREN, constitui outro desafio que urge dar resposta, assumindo-se como instrumentos fundamentais para uma melhor gestão e acompanhamento da implementação dos fundos e, por essa via, permitindo a produção de mais e melhor informação de suporte quer a processos de ajustamento dos PO em vigor, quer à preparação do futuro ciclo. Neste contexto afigura-se indispensável a implementação do próximo ciclo de avaliações temáticas e intercalares no âmbito do QREN, focadas na análise dos primeiros resultados, de acordo com o previsto no PGA;
- A manutenção de uma aposta na **área da comunicação sobre o QREN e os PO**, na dupla perspectiva de continuar a promover a sua notoriedade através da demonstração de resultados relevantes para a mudança estrutural do país e para o combate à crise e, por outro lado, de garantir a visibilidade do valor acrescentado dos fundos comunitários num contexto particularmente sensível do processo de construção europeia. Esta aposta deve prosseguir sem descuidar os constrangimentos orçamentais existentes, o que implicará uma revisão do Plano de Comunicação do QREN.

www.qren.pt

 programa
operacional
assistência
técnica

 QUADRO
DE REFERÊNCIA
ESTRATÉGICO
NACIONAL

 UNIÃO EUROPEIA
Fundo Europeu
de Desenvolvimento Regional