



## **AVALIAÇÃO GLOBAL DA IMPLEMENTAÇÃO DO QREN 2007-2013**

### **RELATÓRIO FINAL**

**(CORPO PRINCIPAL DO RELATÓRIO INCLUINDO SUMÁRIO EXECUTIVO)**

**30 DE AGOSTO DE 2010**

## ÍNDICE

<b>EQUIPA TÉCNICA.....</b>	<b>5</b>
<b>1. SUMÁRIO EXECUTIVO.....</b>	<b>6</b>
<b>2. APRESENTAÇÃO E CONTEXTUALIZAÇÃO.....</b>	<b>27</b>
2.1. <i>Nota Preliminar.....</i>	27
2.2. <i>Estrutura do Relatório.....</i>	29
<b>3. OBJECTO, ÂMBITO E QUESTÕES DE AVALIAÇÃO.....</b>	<b>30</b>
3.1. <i>Objecto e âmbito da Avaliação.....</i>	30
3.2. <i>Questões de Avaliação e Dimensões Estratégicas.....</i>	31
<b>4. QUADRO METODOLÓGICO.....</b>	<b>32</b>
4.1. <i>Teoria da programação.....</i>	32
4.1.1. <i>Teoria Global.....</i>	32
4.1.2. <i>Factores críticos da programação.....</i>	34
4.1.2.1. <i>Agenda da Competitividade.....</i>	34
4.1.2.2. <i>Agenda do Potencial Humano.....</i>	35
4.1.2.3. <i>Agenda da Valorização do Território.....</i>	37
4.1.3. <i>Teoria da Programação e Modelo de Avaliação.....</i>	38
4.2. <i>Métodos e processos de recolha de informação.....</i>	40
4.2.1. <i>Estratégia de Mobilização Diferenciada de Métodos e Processos.....</i>	40
4.2.2. <i>Relevância das Entrevistas Realizadas a “Stakeholders” e outros Interlocutores Privilegiados....</i>	42
4.2.3. <i>Processos de Inquirição a Promotores de Operações.....</i>	43
4.2.3.1. <i>Agenda da Competitividade.....</i>	43
4.2.3.2. <i>Agenda do Potencial Humano.....</i>	44
4.2.3.3. <i>Agenda da Valorização do Território.....</i>	45
4.2.4. <i>Painéis de Discussão.....</i>	47

<b>5. RESULTADOS DO PROCESSO DE AVALIAÇÃO .....</b>	<b>49</b>
5.1. <i>Questões de Avaliação Específicas .....</i>	49
5.1.1. Produção do Conhecimento e Desenvolvimento Tecnológico .....	49
5.1.2. Inovação e Renovação do Modelo Empresarial e do Padrão de especialização.....	57
5.1.3. Engenharia Financeira para o Financiamento e a Partilha do Risco de Inovação .....	65
5.1.4. Redução dos Custos Públicos de Contexto .....	68
5.1.5. Acções Colectivas de Desenvolvimento Empresarial.....	74
5.1.6. Desenvolvimento da Sociedade de Informação .....	75
5.1.7. Redes e Infra-estruturas de Apoio à Competitividade Regional .....	80
5.1.8. Qualificação Inicial .....	84
5.1.9. Adaptabilidade e Aprendizagem ao Longo da Vida .....	93
5.1.10. Gestão e Aperfeiçoamento Profissional .....	98
5.1.11. Formação Avançada.....	107
5.1.12. Empreendedorismo e Transição para a Vida Activa .....	116
5.1.13. Cidadania, Inclusão e Desenvolvimento Social .....	120
5.1.14. Igualdade de Género.....	135
5.1.15. Reforço da Conectividade Internacional, das Acessibilidades e da Mobilidade .....	140
5.1.16. Reforço do Sistema Urbano .....	146
5.1.17. Protecção e Valorização do Ambiente .....	153
5.1.18. Redes, Infra-estruturas e Equipamentos para a Coesão Territorial e Social.....	164
5.2. <i>Questões de Avaliação Transversais .....</i>	173
5.2.1. O Contributo do QREN para a Coesão Económica, Social e Territorial.....	173
5.2.2. O Contributo do QREN para a Criação de Mais e Melhor Emprego.....	181
5.2.3. As Implicações Estratégicas das Novas Condições de Contexto .....	189
5.2.4. Modelo Regulamentar: Selectividade e Concentração.....	193
5.2.5. Estratégias de Eficiência Colectiva (EEC) e Ajustamento Estrutural da Economia Portuguesa ...	202
5.2.6. Avaliação Ambiental Estratégica.....	212
<b>6. CONCLUSÕES.....</b>	<b>218</b>
6.1. <i>Sobre o âmbito das Conclusões .....</i>	218
6.2. <i>Sobre a Dimensão Estratégica do QREN.....</i>	218

6.3.	<i>Contributo do QREN para a alteração do perfil de especialização da economia portuguesa.....</i>	220
6.4.	<i>Contributo do QREN para o alargamento da base territorial da competitividade da economia portuguesa .....</i>	224
6.5.	<i>A modernização inclusiva da sociedade portuguesa .....</i>	227
6.5.1.	<i>Enquadramento das conclusões.....</i>	227
6.5.2.	<i>Dimensões estratégicas da avaliação .....</i>	228
6.6.	<i>O Desafio da Articulação para a Qualificação das Cidades e do Território .....</i>	236
6.6.1.	<i>Capacidade de Integração e Articulação da AOT Valorização do Território.....</i>	237
6.6.2.	<i>A Política de Cidades: um Exemplo de (Possível) Articulação Transversal .....</i>	242
6.7.	<i>Implicações em termos de Modelo de Governação.....</i>	245
6.8.	<i>Base Regulamentar e Sistemas de Informação de Suporte à Monitorização Estratégica da Programação e à Avaliação .....</i>	246
<b>7.</b>	<b>RECOMENDAÇÕES - Focagem/Reorientação da Dinâmica de Implementação do QREN .....</b>	<b>250</b>
7.1.	<i>Recomendações de Âmbito Estratégico (Óptica QREN e Agendas).....</i>	250
7.2.	<i>Recomendações de Âmbito Operacional.....</i>	252
7.3.	<i>Recomendações do Âmbito das Políticas Públicas (a montante do QREN e dos PO) .....</i>	258
7.4.	<i>Principais Implicações em Termos de uma Estratégia de Reprogramação Global do QREN.....</i>	262

## EQUIPA TÉCNICA

FUNÇÕES	CONSULTORES
<b>Coordenação</b>	António Manuel Figueiredo (Quatenaire Portugal)
	António Oliveira das Neves (IESE)
	Artur Costa (Quatenaire Portugal)
<b>Trabalho Técnico e consultorias</b>	Ana Cláudia Valente (Consultora IESE)
	Carlos Fontes (Quatenaire Portugal)
	Catarina Pereira (IESE)
	Isabel Leal (Quatenaire Portugal)
	Luís Madureira Pires (Consultor IESE)
	Lurdes Cunha (Quatenaire Portugal)
	Manuel Mira Godinho (Consultor IESE)
	Nuno Cabral (Consultor IESE)
	Paulo Pedroso (Consultor IESE)
	Raul Marques (IESE)
	Rui Azevedo (Consultor Quatenaire Portugal)
	Rui Godinho (IESE)
	Sérgio Costa – SIMBIENTE (Consultor Quatenaire Portugal)
	Sónia Trindade (Quatenaire Portugal)

## 1. SUMÁRIO EXECUTIVO

---

O presente Capítulo apresenta o Sumário Executivo do Relatório Final de Avaliação do Estudo de Avaliação Global da Implementação do QREN 2007-2013, oportunamente contratualizado entre o Observatório do QREN e o consórcio Quatenaire Portugal / IESE.

### *Objecto e âmbito da Avaliação: Questões de avaliação e dimensões estratégicas*

O objecto e o âmbito de avaliação definidos para este exercício focam-no na dimensão estratégica da programação e nos seus traços mais inovadores, como por exemplo as Estratégias de Eficiência Colectiva (EEC). A Avaliação Global do QREN (AVG-QREN) e as Avaliações de Operacionalização de PO, em curso ou já concluídas, têm objectivos diferenciados, embora não ignorando que estas últimas, pela importância de alguns PO, podem constituir instrumentos de explicitação de algumas matérias de avaliação analisadas na dimensão estratégica do QREN.

A AVG-QREN organiza-se em torno de um vasto conjunto de Questões de Avaliação (QA) de dois tipos: de natureza transversal a toda a programação e específicas, definidas para cada prioridade operacional temática da programação. A necessidade de, simultaneamente, dar resposta à forte diversidade das questões de avaliação colocadas e não perder de vista a dimensão estratégica do QREN conduziu o trabalho de avaliação à definição (oportunamente validada com o Grupo de Acompanhamento do Estudo) de um conjunto de Dimensões Estratégicas da Avaliação (DEA). Definidas no sentido de assegurar um adequado equilíbrio entre as Agendas Operacionais Temáticas (AOT) da Competitividade, do Potencial Humano e da Valorização do Território, estas Dimensões foram relevantes para estruturar o corpo de Conclusões e Recomendações do Relatório de Avaliação:

- *Agenda da Competitividade* (Contributo do QREN para a alteração do perfil de especialização e para o alargamento da base territorial da competitividade da economia portuguesa).
- *Agenda do Potencial Humano* (Contributo do QREN para uma modernização inclusiva baseada numa população qualificada, envolvendo vários aspectos da intervenção pública que incluem a dinamização da oferta formativa, a qualidade da mesma, bem como a evolução da procura de qualificações que são geradas por essa oferta).
- *Agenda da Valorização do Território* (Articulação entre objectivos, instrumentos e entidades responsáveis pela implementação do QREN em termos territoriais; e Grau de integração e transversalidade da Política de Cidades).

A relação entre as Dimensões Estratégicas de Avaliação e as questões transversais e específicas estabelecidas pelo Caderno de Encargos consta do **anexo nº1** a este Relatório Final.

### *Quadro de desenvolvimento metodológico do Estudo*

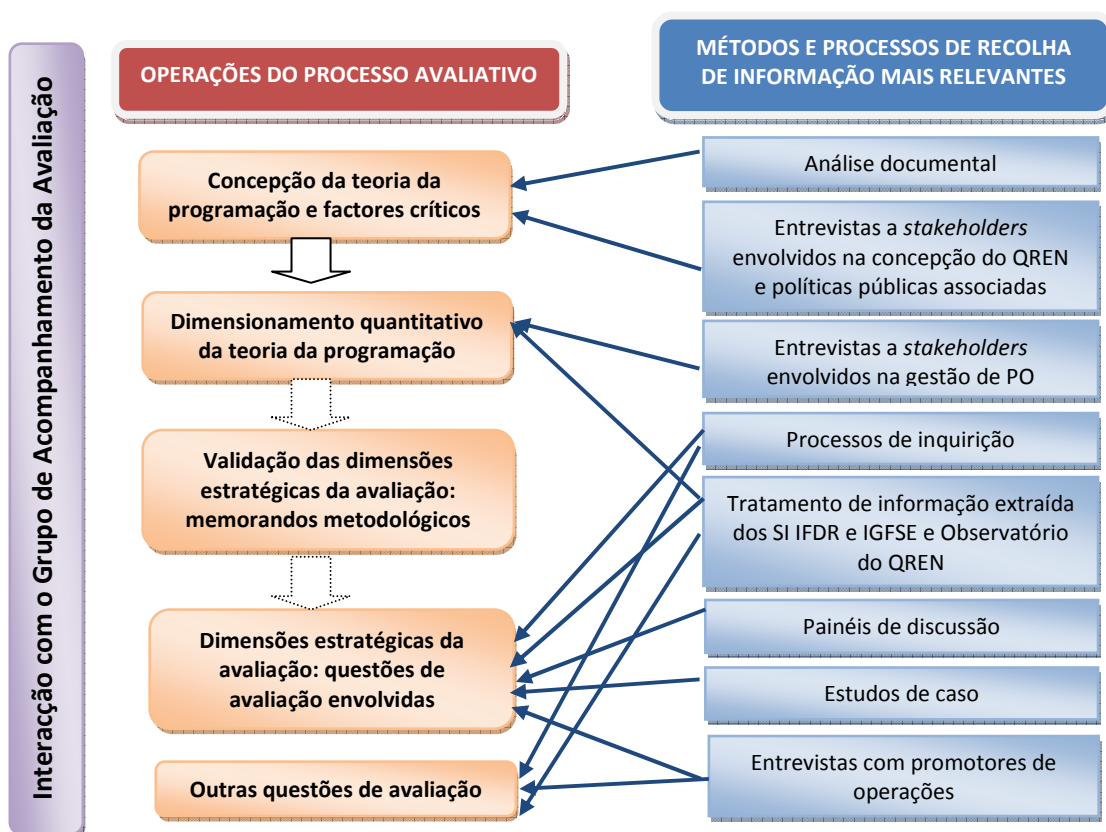
As exigências metodológicas suscitadas por um processo de avaliação centrado na dimensão estratégica do QREN conduziram o trabalho a um conjunto de opções metodológicas organizadas em torno dos seguintes elementos:

- Intenso trabalho de interacção com o Grupo de Acompanhamento materializado num conjunto diversificado de relatórios e memorandos, considerados necessários à melhoria da qualidade dos resultados da avaliação;

- Concepção e validação ao longo dos trabalhos de uma teoria da programação, inspirada nos contributos da “*programme theory*”;
- Mobilização de um conjunto diversificado de fontes, métodos e processos de recolha de informação;
- Exploração diferenciada dessa bateria de elementos em função da relevância estratégica da resposta às questões de avaliação (relação entre métodos e processos de recolha de informação e dimensões estratégicas da avaliação).

O Diagrama nº 1 explicita sucintamente o quadro de desenvolvimento metodológico do Estudo de Avaliação.

**Diagrama 1 – Passos metodológicos e mobilização de processos e métodos de recolha de informação**



No quadro de opções metodológicas exposto, avulta a relevância para o desenvolvimento dos trabalhos de validação de uma teoria da programação, que identifica os mecanismos fundamentais através dos quais a programação visa concretizar os desígnios estratégicos e que sublinha a singularidade com que o conceito de coesão emerge na economia portuguesa e a centralidade das agendas operacionais temáticas. A singularidade assinalada deve-se ao facto da sociedade portuguesa apresentar face às restantes economias europeias um processo de mudança estrutural mais tardio, exigindo dois níveis de intervenção:

- A um nível mais tradicional: a promoção de melhores condições de igualdade de oportunidades entre cidadãos e territórios, como reacção e/ou prevenção de efeitos sociais adversos do processo de destruição de emprego associados à mudança estrutural;
- A um nível mais inovador: o esforço de alargar a base territorial da competitividade em Portugal, mobilizando uma massa territorialmente mais diversificada de recursos, envolvendo um volume alargado de activos no processo de qualificação da economia portuguesa e reduzindo as disparidades inter e intra-regionais em termos de produto *per capita* e de produtividade.

A programação enfrenta o desafio de alavancar a modernização e o ajustamento estrutural da economia portuguesa não apenas a partir do núcleo mais avançado de empresas dinâmicas e de activos qualificados, mas num esforço significativo de alargamento da base de empresas, organizações, territórios e activos capazes de assumir e representar esse processo de modernização.

É neste contexto que a relevância central da Agenda do Potencial Humano na programação deve ser destacada, particularmente da agenda das Novas Oportunidades (NO), a qual representa simbólica e operacionalmente a vontade de alargar decisivamente a massa de activos susceptíveis de animar e protagonizar um processo de modernização e ajustamento estrutural, aspecto largamente validado pelas entrevistas a *stakeholders* directamente envolvidos na concepção do QREN.

A programação do QREN assenta na triangulação potencialmente virtuosa entre as agendas do potencial humano, da competitividade e da valorização do território, integrando, por um lado, a resposta às já referidas duas dimensões da coesão e alinhando coerentemente, por outro, com concepções modernas de competitividade e inovação. As AOT do potencial humano, da competitividade e da valorização do território constituem factores operacionais de concretização da dimensão estratégica do QREN, embora apresentem graus diferenciados de consistência e vinculação às agendas políticas da governação.

A centralidade da Agenda do Potencial Humano na teoria da programação do QREN é manifesta. Nas condições estruturais da economia portuguesa, o domínio das qualificações constitui o ponto nevrálgico da articulação entre competitividade e coesão. Parte do princípio de que a sociedade portuguesa é atravessada por uma fractura extrema: o Portugal moderno baseado numa massa crítica insuficiente de qualificações (medida por exemplo pelo número de activos com o 12º ano), relativamente estabilizada e o Portugal tradicional e desqualificado incapaz de sustentar a nível internacional uma produção massificada ainda que de baixo valor, ainda mais evidenciado pelo alargamento da União Europeia a 27 países. A resolução da equação económica e social deste modelo dual dificilmente poderia ser concretizada com aposta única e exclusiva no núcleo mais avançado de qualificações. A não sustentabilidade social dessa aposta e a reduzida alavancagem da massa crítica existente de qualificações conduziram a Agenda a uma perspectiva mais inclusiva, que consistiu no alargamento da massa de qualificações susceptíveis de acompanhar e protagonizar um processo de modernização e ajustamento estrutural do perfil de especialização.

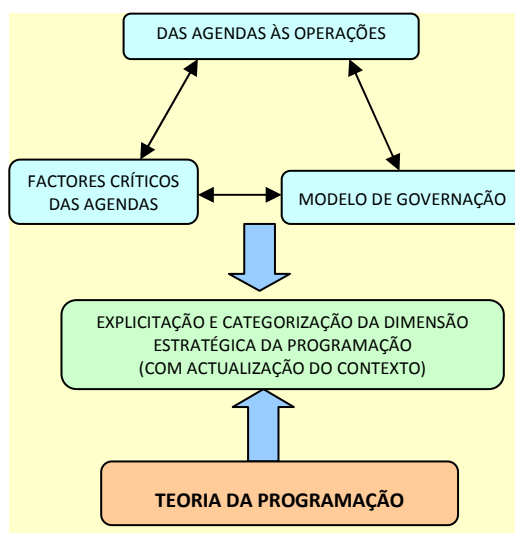
A forte aposta política na Iniciativa Novas Oportunidades (INO) transforma a Agenda do Potencial Humano simultaneamente numa agenda operacional e política, consagrando uma abordagem inclusiva da dualidade atrás referida, sem deixar de continuar a apoiar o alargamento do núcleo mais avançado de qualificações. A triangulação virtuosa entre as três agendas não está isenta de factores críticos de concretização, cuja identificação marca o alcance da teoria da programação.

O Diagrama nº 2 sintetiza o modo como a teoria da programação se articulou ao longo do trabalho com a abordagem ao objecto de avaliação. O modo como as operações aprovadas e em execução correspondem



aos desígnios estratégicos das AOT é crucial. No entanto, essa abordagem foi sempre acompanhada pela percepção do modo como os factores críticos de concretização das agendas foram superados pela dinâmica de implementação da programação e da margem de manobra proporcionada pelo modelo de governação do QREN.

**Diagrama 2 – Da teoria da programação ao modelo e objecto de avaliação**



A apresentação neste Sumário Executivo dos principais resultados do processo de avaliação é realizada em três tempos:

- Primeiro, associa-se a cada sub-grupo de questões específicas de avaliação, por prioridade operacional temática (POT) e a cada questão transversal um resultado-síntese (ideias centrais);
- Segundo, tendo em conta a dimensão estratégica da avaliação, apresentam-se as conclusões que marcam a esse nível o trabalho de avaliação;
- Terceiro, formulam-se algumas recomendações de âmbito também estratégico decorrentes das conclusões estruturantes do Estudo de Avaliação.

### **Síntese de resultados**

O quadro seguinte procura sistematizar as principais ideias associadas ao tratamento das questões de avaliação (as específicas organizadas por POT e as transversais), constituindo a resposta às primeiras uma condição necessária, ainda que não suficiente, da resposta às questões transversais.

Questões de avaliação	Resultados: Ideias centrais
<b>QUESTÕES ESPECÍFICAS</b>	
Produção do conhecimento e desenvolvimento tecnológico	Impacto relevante da programação em conformidade com a evolução da intensidade e padrão da I&D empresarial em Portugal. Predominância de projectos em domínios com impacto na valorização de bens e serviços transaccionáveis e expressão adicional nos sectores do ambiente, da energia e da saúde. Continuidade necessária dos apoios à criação de núcleos e centros de I&D empresarial e à inserção empresarial de recursos

Questões de avaliação	Resultados: Ideias centrais
	humanos avançados. Exigências de simplificação de processos em sintonia com a experiência de acesso a programas europeus de ciência e tecnologia.
Inovação e renovação do modelo empresarial e do padrão de especialização	Maior impacto na transformação dos modelos de competitividade das regiões (sobretudo Norte e Centro) do que efeitos a curto prazo no padrão de especialização. Sistemas de Incentivos (SI) deficientemente adaptados às particularidades regionais. Atrasos significativos na produção de efeitos nos domínios complementares dos SI. Maior selectividade de apoios é necessária, com focagem acrescida na internacionalização.
Engenharia financeira para o financiamento e a partilha do risco de inovação	Apreciável flexibilidade manifestada na adaptação ao contexto recessivo e relevância do contributo proporcionado pelas linhas de crédito PME Invest. Necessidade de articular a valorização do mérito dos projectos aprovados no âmbito dos Eixos que enquadram os incentivos nos diversos PO's, com uma prioridade de apoios para a concretização empresarial dos mesmos, designadamente através da vertente da partilha do risco.
Redução dos custos públicos de contexto	Dificuldades de avaliação de efeitos dada a orientação e maturação dos projectos aprovados. Presença de promotores públicos com elevado impacto potencial no domínio dos custos de contexto. Projectos de reengenharia e de desmaterialização de processos com maturação lenta, com reflexos na efectiva atenuação de custos de contexto. Articulação prática deficiente de projectos SAMA (POFC) e SAMA (POR), entre si e na relação com acções de formação de competências.
Acções colectivas de desenvolvimento empresarial	Forte relevância dos projectos SIAC para a consolidação das experiências mais avançadas de constituição de pólos de competitividade e <i>clusters</i> . Impacto mais reduzido em matéria de efeitos de aglomeração de actividades.
Desenvolvimento da sociedade de informação	Continuidade de efeitos resultante da generalização das TIC, mais visíveis ao nível das empresas do que ao nível dos cidadãos, nomeadamente em termos de acesso a formas de governo electrónico, fruto da relevância de tipologias de operações envolvendo PME. Esta focagem de impactos deve ser aprofundado na segunda fase do ciclo de programação em direcção à concretização gradual das prioridades do Plano Tecnológico e da Agência para a Modernização Administrativa.
Redes e infra-estruturas de apoio à competitividade regional	Diferimentos em matéria de gestão de projectos à medida da selectividade (acolhimento empresarial, por exemplo), de aprovação de operações e de ritmos de execução comprometem o impacto deste domínio da programação.
Qualificação inicial	Efeitos tendencialmente elevados no domínio da formação de jovens dada a taxa de participação elevada em acções de incremento do ensino profissional e de ofertas equivalentes ao 12º ano. Relevância dos CEF de nível básico, a melhorar via reforço dos planos integrados de formação, de modo a contemplar a dimensão de apoio social nos CEF Jovens. Necessidade de qualificação e flexibilização de mecanismos de monitorização e regulação da oferta de formação profissionalizante tendentes a aproximar o CNQ das necessidades empresariais, sectoriais e regionais.
Adaptabilidade e aprendizagem ao longo da vida	Efeitos tendencialmente elevados na sequência das elevadas taxas de participação de adultos, com ganhos estruturais em termos de aprendizagem ao longo da vida e no reforço de competências-chave do básico e secundário. Forte procura de formações modulares certificadas pelos activos empregados, com níveis interessantes de empenhamento do tecido empregador nesta tipologia. Necessidade de reforçar os planos integrados de formação orientados para a dimensão da integração social dos Cursos EFA. Debilidade dos efeitos de reconhecimento empresarial da certificação de competências e dos seus impactos em matéria de produtividade e de gestão interna.
Gestão e aperfeiçoamento profissional	Impacto tendencialmente relevante em matéria de adaptação de trabalhadores e empresas à mudança, mesmo tendo em conta o carácter residual da programação:

Questões de avaliação	Resultados: Ideias centrais
	forte procura da formação para a inovação e gestão, dada a oportunidade única que oferece de desenvolver formação co-financiada não regulada pelo CNQ e relevância da metodologia dos programas formação-acção embora com emergência lenta. Adesão regular de empresários na formação-acção, mas dificuldades de mobilização ao longo do processo. Articulação assegurada da formação para a administração pública com os processos de mudança organizacional e de inovação na gestão pública.
Formação Avançada	Boa adesão da parte dos destinatários e uma probabilidade superior à inicialmente estimada de melhoria das qualificações nacionais nesta matéria em convergência com a UE, com forte motivação dos bolsiros apoiados para uma carreira de investigação. Baixa integração no tecido empresarial, embora a medida que apoia a integração de bolsiros no tecido empresarial tenha ainda um baixo grau de implementação.
Empreendedorismo e transição para a vida activa	Forte relevância da diversidade de apoios à realização de estágios profissionais, que funcionam como experiência de contacto com as condições de trabalho, com reflexos na empregabilidade futura. Necessidade de dotar as medidas de apoio ao empreendedorismo social de um programa de formação para o empreendedorismo de mais largo alcance.
Cidadania, inclusão e desenvolvimento social	Em matéria de intervenção para a diminuição de riscos e situações de pobreza e exclusão regista-se a prioridade na selectividade de públicos, com predomínio de mulheres desempregadas e inactivas nas acções formativas. Avanços relevantes no domínio da prevenção, habilitação e reabilitação das pessoas com deficiências. Potencial ainda não plenamente aproveitado dos <i>Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS)</i> e <i>Contratos Territoriais para o Sucesso Educativo</i> com gestão lenta.
Igualdade de género	Necessidade de reforço do papel da Comissão para a Igualdade de Género (CIG) como entidade de intermediação e dinamização de projectos, tendo em conta designadamente o elevado potencial de produção de efeitos das tipologias de intervenção de que a CIG é beneficiária exclusiva (Observatório de Género, sensibilização, informação e divulgação de IG, e Intervenção no combate à Violência de Género). Baixo nível de aprovação e contratualização em acções de criação de serviços de acolhimento de dependentes como as crianças ou de serviços de prestação de cuidados a idosos, elemento determinante de conciliação entre vida profissional e familiar. Evidências de reforço da transversalidade da IG na programação.
Reforço da conectividade internacional, das acessibilidades e da mobilidade	Inexistência de mecanismos formais de articulação inter PO. Em matéria de <i>contributo para a melhoria das condições de mobilidade de pessoas e bens e de competitividade das actividades económicas</i> estão em risco os objectivos fixados para as ligações ferroviárias de passageiros e as infra-estruturas aeroportuárias. Défice de concretização de objectivos em matéria de conectividade inter-regional, particularmente no transporte ferroviário e multi-modal. Progressos em matéria de complementaridade de redes às diferentes escalas territoriais. Défice de operações em matéria de articulação entre áreas de elevada e baixa densidade.
Reforço do sistema urbano	Elevado potencial de investimento e de produção de efeitos em matéria de PRU e RUCI, os quais, embora com desvios face aos Programas de Acção, tenderão a marcar a programação. Nível elevado de concretização dos objectivos genéricos da política de cidades nas operações e Programas de Acção já aprovados, com défice de resultados nas ARDU. Relevância do factor parceria: número elevado de entidades que subscrevem Protocolos de Parceria e de operações incluídas em Programas de Acção promovidas por entidades não autárquicas. Fraca incidência das EEC de matriz urbana. Tendência para melhoria da qualidade das intervenções.
Protecção e valorização do ambiente	Relevância das tipologias relacionadas com o abastecimento de água e o saneamento de águas residuais e das infra-estruturas relacionadas com a gestão de resíduos, suportadas em referenciais estratégicos sectoriais, com excepção das acções de

Questões de avaliação	Resultados: Ideias centrais
	recuperação do passivo ambiental e das acções de valorização e qualificação do ambiente. Impacto significativo em termos de qualidade de vida, embora com contributo abaixo do esperado na concepção do QREN. Confirmação do potencial de criação de emprego da economia do ambiente. Alguma desadequação entre padrão de concentração dos investimentos e indicadores de necessidade, com relevo particular para os resíduos sólidos, a gestão activa de espaços protegidos e classificados e valorização do litoral.
Redes, infra-estruturas e equipamentos para a coesão social e territorial	Forte relevância dos efeitos associados à modernização do parque escolar, com domínio de articulação efectiva entre as agendas do Potencial Humano e da Valorização do Território, com impacto também no combate à crise (dinamização da actividade económica e manutenção de emprego). Efeitos relevantes também no domínio dos cuidados de saúde primários fundamentais e em instituições de saúde de proximidade, aliadas a uma clara preocupação com projectos supra-municipais: Centro de Reabilitação do Norte e Hospital Pediátrico de Coimbra, são projectos marcantes. Concretização lenta dos investimentos em equipamentos sociais aprovados no âmbito do POPH.
<b>QUESTÕES TRANSVERSAIS</b>	
Contributo do QREN para a coesão económica, social e territorial	A dinâmica da programação do QREN incorpora praticamente a generalidade das orientações comunitárias para a coesão, com relevo particular para o triângulo “conhecimento e inovação, emprego e atractividade”, sobretudo para a emergência desta triangulação nas regiões do Objectivo convergência. Necessidade de aprofundar a monitorização da convergência das três AOT em territórios específicos. Inexistência de centros de racionalidade regional para territorializar a Agenda do Potencial Humano. Os Planos Territoriais de Desenvolvimento (PTD) não estão a funcionar como referenciais relevantes para a convergência estratégica das três agendas nos territórios com processos de contratualização.
Contributo do QREN para a criação de mais e melhor emprego	Mesmo sem ter em conta o impacto macroeconómico de médio e longo prazo, o efeito da despesa pública veiculada pela programação será significativo na segunda metade da vigência do QREN, com impactos imediatos significativos na actividade económica e, por essa via, na sustentação dos níveis de emprego. Estima-se que a programação contribuirá para a alteração do modelo de competitividade do País, efeito essencial para contrariar a evolução desfavorável dos custos reais unitários do trabalho no seio da UE. Contributo esperado significativo para a melhoria das qualificações organizado em torno de uma população-alvo e de um objectivo: generalizar a conclusão do ensino secundário. Esforço complementar de continuidade na qualificação avançada de RH.
Implicações estratégicas das novas condições de contexto	Com alguns efeitos perversos (reversíveis) em termos de níveis de selectividade, o QREN revelou-se um instrumento relevante de intervenção anti-cíclica sem perder decisivamente a sua dimensão estrutural. Estima-se que o agravamento da turbulência dos mercados financeiros e dos problemas associados à dívida soberana portuguesa e o regresso das políticas restritivas ao universo do euro prolongarão as incidências da crise internacional, criando um contexto ainda mais desfavorável para a implementação da programação. Recentramento necessário da programação em torno de: valorização de bens e serviços transaccionáveis; prioridade a investimentos de modernização de infra-estruturas com impacto na melhoria de condições de competitividade territorial de regiões, nas condições logísticas de internacionalização do território nacional e na criação de complementaridades com a qualificação dos portugueses; apoio a <i>clusters</i> e pólos de competitividade com maiores efeitos na alteração do modelo de especialização.
Modelo regulamentar:	Reavaliação do modelo de concurso nas tipologias regulamentares FEDER, adaptando-o

Questões de avaliação	Resultados: Ideias centrais
selectividade e concentração	aos fins em vista e à natureza das operações e promotores a dinamizar. Esforço de adaptação da base regulamentar FEDER às especificidades regionais. Necessidade de encurtar prazos de apreciação em alguns domínios inovadores. Normalização e homogeneização de opções em matéria de fixação de taxas de co-financiamento. Oportunidades de intervenção a nível de adiantamentos e de elegibilidade de despesas.
Estratégias de eficiência colectiva e ajustamento estrutural da economia portuguesa	Importância estratégica das EEC para a concretização do desígnio do QREN não suficientemente acautelada em termos de integração de iniciativas, condução estratégica do processo e criação de centros de racionalidade. Inexistência de espaço operacional de integração das duas vertentes das EEC: a produtiva e a territorial, com carências de explicitação de prioridades ao nível da programação em termos de rigor de aplicação de conceitos nestas últimas, com relevo particular para o caso das ARDU. Projectos muito promissores de pólos de competitividade e <i>clusters</i> com necessidade de apoios específicos. Recentramento necessário das iniciativas PROVERE em termos de projectos--âncora mais claramente alinhados com a competitividade. Emergência necessária de estratégias regionais para concretizar esse esforço de racionalização.
Avaliação ambiental estratégica	As recomendações da AAE foram, de um modo geral, internalizadas de forma satisfatória. Aspectos menos conseguidos: as recomendações associadas à necessidade de incluir uma análise preliminar dos riscos das operações para o Ambiente e a Sustentabilidade nos próprios formulários de candidatura não foram na generalidade atendidas; insuficiente valorização de boas práticas de projectos no domínio das alterações climáticas; fomento insuficiente da componente de governança.

### As grandes conclusões da avaliação

#### A necessidade de preservar a dimensão estratégica do QREN

O recurso ao instrumento inovador da teoria da programação permitiu concluir que:

- A concepção do QREN veicula um valioso potencial de intervenção estratégica, fortemente alinhado com os constrangimentos estruturais da economia portuguesa que inspiram o enunciado das três AOT e bem fundamentado em diagnósticos disponíveis sobre a realidade estrutural nacional;
- O confronto dos factores críticos identificados por aquela teoria com a dinâmica de implementação da programação permite afirmar que, extrapolando simplesmente a situação observada até ao momento, a concretização da dimensão estratégica do QREN fica aquém do potencial sugerido pela sua concepção.

Tendo em consideração as alterações de contexto de programação já observadas (com passagem de uma conjuntura esperada de crescimento a uma situação de crise) e as que se estima virem a produzir-se na sequência da generalização de políticas macroeconómicas restritivas, a AVG sustenta que a programação deve ser recentrada em torno da sua dimensão estratégica. É absolutamente necessário que, para além de uma maior homogeneidade de consistência interna entre as três AOT, se minimizem as quebras e fugas de eficácia na concretização da dimensão estratégica anunciada pela concepção do QREN. É essencial que se recuperem as virtualidades da triangulação “conhecimento e inovação, emprego e atractividade”. Para tal, importa ter presente que a mudança de paradigma assumida pela AOT do Potencial Humano no sentido do valor da empregabilidade exige que se acautelem as condições favoráveis a um incremento da procura de qualificações por parte dos indivíduos, empresas e organizações em geral, sob pena do impacto estrutural da programação ser diferido no tempo.

A AVG assinala a existência de lacunas sérias no processo de monitorização da convergência das três AOT em territórios específicos, sobretudo do ponto de vista da resposta equilibrada às duas dimensões relevantes e necessárias da coesão em Portugal: a criação de igualdade de oportunidades entre territórios e o alargamento da base de competitividade a territórios excessivamente dependentes da política redistributiva por via das infra-estruturas. Esta conclusão é reforçada pelo facto de não estarem activos ou se apresentarem com dinâmica de actuação retardada no tempo instrumentos do modelo de governação do QREN concebidos para intervir nesses domínios.

Essa dificuldade de monitorização das sinergias e complementaridades entre as três AOT em territórios específicos deve-se sobretudo à operacionalização claramente individualizada das agendas, segmentando a programação e sendo potenciada pela matriz sectorial e segmentada da base regulamentar entretanto criada. Apesar dos saltos observados na programação do QREN em termos de alcance estratégico, persistem os problemas já identificados pela Avaliação Intercalar do QCA III (2003 e 2005): a inexistência de plataformas de integração estratégica dos diferentes domínios da programação constitui um factor crítico crucial da sua eficácia. A existência de três AOT bem definidas e a diminuição observada do número de PO favoreciam à partida o potencial de integração dos diferentes domínios de intervenção do QREN.

A “sectorialização” da base regulamentar tendeu a restabelecer o primado de critérios sectoriais sem acolhimento do potencial integrador do território, que tenderão a ser reforçados com a necessidade de incrementar os níveis de execução do QREN. A dimensão estratégica do QREN fica ainda fortemente penalizada pela ausência de centros de racionalidade, a montante da gestão da programação, susceptíveis de monitorizar e manter vivas e actuates as prioridades estratégicas de domínios transversais como são as EEC de base sectorial e territorial. A ausência desses centros de racionalidade não só compromete a consistência dos dois tipos de EEC, como inviabiliza a gestão de sinergias entre as mesmas. A inexistência de mandatos explícitos para que CCDR e POR monitorizem as EEC de base territorial (AIDU associadas às PRU e RUCI) e a transformação do COMPETE em centro de racionalidade de circunstância para a supervisão dos pólos e *clusters*, evidenciam bem essa não criação de condições a montante da programação. O mesmo se poderia dizer sobre a Política de Cidades.

A implementação da programação continua a não dispor de condições de territorialização de políticas públicas que permita aproveitar plenamente a convergência e sinergia de vários domínios de programação em territórios com problemáticas específicas. A elaboração dos Programas Territoriais de Desenvolvimento (PTD) para efeito da aplicação dos mecanismos de contratualização com Subvenção Global, envolvendo as Comunidades Inter-Municipais (CIM), poderia ter representado uma janela de oportunidade para a sua utilização como referenciais territoriais estratégicos de âmbito sub-regional que, entretanto, não se abriu. Problemas como a convergência de diferentes instrumentos de política pública (de ordenamento e de desenvolvimento) em territórios como, por exemplo, as zonas de baixa densidade continuam carenciados de uma abordagem integrada, apesar das energias colocadas em alguns territórios na animação dos PTD.

Por fim, também no âmbito da AOT do Potencial Humano se verifica a necessidade de criação de condições a montante da programação. Um domínio que começa a ser recorrente nas avaliações que envolvem o co-financiamento FSE de acções de formação é a necessidade imperiosa de operacionalização de critérios de medida da qualidade da formação. A utilização dos processos de certificação das entidades formadoras praticamente como único critério aferidor dessa qualidade, é claramente insuficiente colocando as Autoridades de Gestão perante uma carência não resolvida.

### ***Base regulamentar e contributo dos sistemas de informação de suporte à monitorização estratégica da programação e à avaliação***

Os trabalhos de avaliação permitiram formular algumas conclusões com interesse para o desenvolvimento dos trabalhos de relançamento da programação do QREN:

1. A diversidade de instrumentos regulamentares, designadamente a introduzida pelas diferenças entre a regulamentação FEDER e Fundo de Coesão contribui para acentuar a complexidade do quadro regulamentar, frequentemente confundida pelos promotores de operações com o agravamento da carga burocrática que enquadra a programação. Esta diversidade de base entre os dois fundos torna menos legível a opção assumida em vários domínios de programação de associar a lógica de concurso à apresentação de candidaturas aos objectivos de selectividade e de qualificação das operações aprovadas.
2. Em relação ao FSE, observa-se uma grande continuidade em relação ao modelo vigente no período de programação anterior, não tendo o quadro regulamentar do Fundo criado limitações ao normal desenvolvimento das dinâmicas de absorção de recursos nas diversas tipologias de intervenção enquadradas nos PO's da Agenda do Potencial Humano, e revelando capacidade de adaptação satisfatória para enquadrar as respostas, nomeadamente da parte da política de emprego, às condições impostas pela crise económico-financeira. As margens de ajustamento identificadas, sobretudo de natureza operacional, deverão ser aprofundadas no âmbito da Avaliação do Quadro Regulamentar dinamizada pelo IGFSE.
3. A já mencionada deriva de produção regulamentar no domínio do FEDER e Fundo de Coesão (cerca de 68 Regulamentos, dos quais três correspondem às modalidades de sistemas de incentivos) produziu condições de arranque dos diferentes PO que dificilmente poderiam ter acolhido esforços de racionalização e adaptação do quadro regulamentar, designadamente do ponto de vista da sua capacidade de resposta às especificidades regionais; os custos de transacção inerentes à colocação da máquina administrativa em andamento tenderam a esgotar os recursos das estruturas técnicas, completando a carga adicional introduzida pelo aparato da qualificação das análises de mérito associada à lógica dos concursos. Esta dificuldade aplica-se sobretudo aos POR, no âmbito dos quais é muito recente a emergência da convicção entre as AG de que existe um potencial não aproveitado de adaptação do quadro regulamentar às especificidades regionais.
4. A opção assumida no âmbito do FEDER e Fundo de Coesão (PO do Continente) de associar a concretização de níveis de selectividade acrescidos na programação à adopção de uma lógica predominante de concursos requer algum esforço de racionalização na segunda fase de implementação da programação. A AVG considera muito positivo o esforço realizado de qualificação das análises de mérito, estimulando os promotores de operações a qualificar projectos e a adaptar-se a novos critérios de selectividade na programação. É sobretudo de registar a constituição de painéis de análise exteriores às regiões, com profissionais prestigiados no âmbito técnico e científico. No entanto, essa prática de concursos não pode ser concretizada sem considerar as particularidades da procura, exigindo em alguns casos a ponderação de modelos alternativos, tais como a formulação de convites específicos à apresentação de candidaturas, designadamente em domínios inovadores de programação com dificuldades de formação de procura qualitativamente aceitável.
5. A introdução de alterações de flexibilização e simplificação regulamentares, determinadas pela adaptação da programação à situação de crise económica e financeira, tem margens de melhoria, reconhecidas numa série de propostas que a AVG remete para o Capítulo de Recomendações. No entanto, as recentes medidas restritivas impostas para produzir uma aceleração temporal das

condições de consolidação das contas públicas impõem uma nova revisão de contexto, sobretudo no plano dos sistemas de incentivos às empresas. De facto, nas condições esperadas de contracção da procura interna que os efeitos de tais medidas sobre o rendimento disponível tenderão a provocar, a orientação do investimento privado e público para a melhoria das condições de exportação ou de produção de substituíveis é essencial que seja concretizada. O regresso a uma das orientações fundamentais do QREN, materializado no estímulo à produção de transaccionáveis, torna-se assim imperioso na segunda fase de implementação do QREN.

6. Existe uma percepção generalizada por parte dos promotores de operações de que as exigências regulamentares de candidatura são pesadas. O testemunho mais vincado recolhido pela avaliação é o de inter-faces universidade-empresa e empresas com grande experiência de participação em candidaturas internacionais de I&D em consórcio (Programas-Quadro da UE, por exemplo), segundo o qual as exigências burocráticas a preencher no QREN são incomparavelmente mais gravosas do que as comunitárias. Esta evidência corresponde, entre outros aspectos, à opção assumida de enriquecer o sistema de informação do COMPETE com dados muito aprofundados de candidatura, o que se tem revelado um factor de enorme rigidez no processo de adaptação de candidaturas às condições concretas de execução de projectos.
7. Esta dificuldade tem correspondência no reconhecimento por parte da Equipa de Avaliação de que os sistemas de informação de suporte à gestão, monitorização e avaliação do QREN continuam a produzir *outputs* demasiado centrados na lógica financeira e pouco ágeis em termos de indicadores de execução física. A monitorização estratégica do QREN, com reflexos na gestão coordenada e territorializada das três AOT, não dispõe de um suporte ágil e expedito de informação capaz de “sentir o pulso” à dinâmica de execução das diferentes tipologias regulamentares de intervenção com base numa lógica de operação em execução. A extracção de resultados e indicadores surge fortemente ligada à elaboração dos relatórios de execução, obrigando por isso a que os trabalhos de avaliação e de monitorização estratégica tenham de adaptar-se aos tempos de elaboração dos relatórios de execução e não o contrário. A debilidade da base efectiva de indicadores físicos com que o trabalho de avaliação trabalhou constitui uma evidência das limitações assinaladas neste tópico.
8. O tema da monitorização estratégica assume no entender da equipa de avaliação uma importância crucial face à ambição estratégica com que a programação foi desenhada. A sua operacionalização implicará uma discussão específica entre os principais *stakeholders* envolvidos na governação do QREN. A orientação que nos parece mais promissora aponta para a criação de painéis de observação e acompanhamento de projectos concretos, identificados em função do significado que corporizam para a materialização dos principais desígnios estratégicos do QREN.

### **Contributo do QREN para a alteração do perfil de especialização da economia portuguesa**

Mais do que um impacto decisivo e irreversível no padrão de especialização da economia portuguesa, o QREN estará a transformar os modelos de competitividade de algumas regiões (particularmente Norte e Centro), sendo de esperar que essa transformação produza efeitos a médio prazo sobre o padrão de especialização, sobretudo se as políticas públicas assumirem padrões consistentes e não erráticos de aproveitamento da mudança observada nas condições de competitividade. A implementação da programação do QREN tenderá a criar condições favoráveis para que orientações consistentes e perseverantes de políticas públicas induzam o investimento empresarial a realizações de maior intensidade tecnológica, maior incorporação de conhecimento, ganhos na cadeia de valor de sectores históricos da



especialização portuguesa (calçado, por exemplo) e também emergência de sectores exportadores de maior valor acrescentado.

Face ao período de programação anterior observam-se sinais evidentes de aprofundamento de tendências promissoras com algum histórico de emergência:

- Incremento significativo dos níveis de I&DT em empresas, produzindo um efeito de massa que é novo na história da programação FEDER em Portugal, que tem também expressão no investimento de I&DT em pequenas e micro-empresas (sobretudo nas regiões Norte e Centro). Esta evolução dos níveis de investimento empresarial em I&DT faz emergir como prioridade fundamental da sua progressão a monitorização da qualidade dos projectos e a imperiosa orientação para o mercado, condição indispensável para a ocorrência de efeitos em matéria de padrão de especialização;
- Sinais de aumento do peso do investimento apoiado em sectores de média e alta tecnologia;
- Sinais também observados de aumento do número de empresas criadas com apoios QREN com maior intensidade tecnológica, evidenciando efeitos da programação no domínio do empreendedorismo de base tecnológica e a forte associação à intensificação de investimento empresarial em I&DT.

A projecção destes indicadores em mudanças consistentes do padrão de especialização depende de afinamentos de programação que estão ao alcance de uma segunda fase de implementação:

- A focagem e aceleração da abordagem introduzida pelas EEC de natureza sectorial são absolutamente necessárias no sentido de canalizar as dinâmicas evidenciadas por estes indicadores para processos mais relevantes de ajustamento estrutural;
- É ainda necessário que o modelo de governação dos SI aprofunde o processo de cooperação que a rede de estruturas técnicas potencia, compatibilizando as dimensões do incremento da selectividade, da adequação às especificidades dos processos de ajustamento estrutural regionais e dos efeitos sobre o padrão de especialização.

### ***Contributo do QREN para o alargamento da base territorial da competitividade da economia portuguesa***

Particularmente, nos POR Norte e Centro, a combinação no âmbito dos respectivos Eixos Prioritários 1 das componentes de sistemas de incentivos (pequenas e micro-empresas) e de intervenções em domínios complementares da competitividade cria condições para, em sinergia com a intervenção do POFC nessas regiões, gerar uma alteração sensível do seu modelo de competitividade. São particularmente relevantes os efeitos esperados em termos da criação de condições favoráveis à emergência de Sistemas Regionais de Inovação (SRI), envolvendo apoios a entidades do SCTN localizados nessas regiões, a infra-estruturas de base tecnológica e a incubadoras de empresas com utilização intensiva de conhecimento. No período correspondente à AVG, a dinâmica de compromisso já contratualizado pelos dois POR fica, porém, muito aquém do previsto na programação e, sobretudo, nas dinâmicas de lançamento de concursos e no trabalho de sensibilização das instituições regionais realizado pelas duas AG. Estima-se, assim, um diferimento temporal significativo de resultados esperados, suscitando recomendações de monitorização e de focagem por parte das AG, tendentes a concretizar o potencial inequívoco, entretanto, reconhecido.

A análise da dinâmica da procura potencial a estes apoios evidencia, porém, que estão na calha projectos relevantes em termos de apoio a infra-estruturas científicas, infra-estruturas tecnológicas associadas aos principais inter-faces universidade-empresa das duas regiões, com reflexos significativos nos respectivos modelos de competitividade.

Uma maior focagem dos Programas de Acção PROVERE em torno de projectos com maior impacto nas referidas condições de competitividade regional tenderia, igualmente, a reforçar o contributo do QREN para o mencionado alargamento da base territorial da competitividade.

A aposta realizada pela programação na promoção de zonas de acolhimento empresarial de nova geração, com forte interacção com o potencial incubador das infra-estruturas de base tecnológica e com programas de empreendedorismo, revela dificuldades de mobilização de projectos, sobretudo porque a capacidade de adaptação dos Municípios às condições de selectividade impostas (área mínima, condições de gestão e financiamento) tem sido lenta.

A evidência do diferimento temporal neste tipo de projectos acentua a percepção de que estamos perante um elemento paradoxal da programação: elevado potencial de alteração de condições de competitividade e resultados nulos ou escassos em matéria de compromissos já contratualizados. São custos associados à estratégia de selectividade adoptada, exigindo uma monitorização específica para acelerar a sua contratualização e início de execução.

Regista-se ainda a boa prática assumida pela programação do POR Norte em criar um eixo prioritário dedicado à valorização de activos específicos, que constitui a fórmula mais avançada de criar condições para o alargamento da base territorial da competitividade. A relevância de temas como o mar e a estruturação de um *cluster* regional neste domínio, as indústrias criativas e o entendimento do Douro como activo específico da Região encontram na dinâmica de aprovação projectos que podem ser emblemáticos do próprio conceito de activo específico.

O alargamento da base territorial da competitividade é ainda fortemente condicionado pelas dificuldades de adaptação do eixo de políticas em torno da Competitividade, Inovação e Conhecimento às regiões do Alentejo e do Algarve. A debilidade do tecido institucional de suporte e as características do tecido e modelo produtivos de ambas as regiões justifica uma abordagem proactiva desta questão na segunda fase de implementação do QREN, tendente a viabilizar uma carteira de projectos susceptível de produzir efeitos relevantes nos seus modelos de competitividade.

### ***A modernização inclusiva da sociedade portuguesa***

A articulação desejável entre competitividade económica e coesão social materializou-se na programação do QREN na defesa de um projecto de modernização inclusiva da sociedade portuguesa do qual a AOT do Potencial Humano constitui o instrumento crucial de intervenção.

A concretização dos efeitos esperados neste âmbito da programação depende dos avanços em três domínios estratégicos: (i) a capacidade de resposta do QREN em termos de melhoria de qualificações e de dotação de recursos humanos; (ii) a capacidade de monitorizar/regular a qualidade dos projectos de formação, para cumprir os objectivos estratégicos definidos para a AOT do Potencial Humano; e (iii) a concretização de mecanismos de territorialização das intervenções capazes de promover: a articulação e cooperação do tecido institucional nos territórios numa óptica prospectiva da formação e a integração dos instrumentos de financiamento no território.

A capacidade de resposta à desejada melhoria de qualificações é facilitada seja pela diversidade de instrumentos disponibilizados pela programação, seja pela relevância da agenda política da Iniciativa Novas Oportunidades:

- Maturidade da Qualificação Inicial, traduzida nas dinâmicas da procura dirigida às modalidades formativas que qualificam profissionalmente e no reforço dos mecanismos de aproximação da oferta à procura empresarial de competências;
- Esforço notório de mobilização e enquadramento dos jovens em risco de insucesso e de abandono escolar, através de activação e qualificação dos CEF para Jovens;
- Contributo inequívoco das intervenções de Qualificação Inicial para o aumento das qualificações escolares e profissionais dos formandos abrangidos, p.e., em termos de cumprimento de metas estabelecidas;
- Modulação e ajustamento das ofertas ao serviço da Prioridade Elevação das Qualificações dos activos empregados, com receptividade empresarial ao CNQ e envolvimento na INO;
- Combinação das ofertas disponíveis em percursos de qualificação flexíveis e atractivos, adequados às necessidades e às motivações dos indivíduos e dos empregadores, embora com dificuldades de disseminação mais generalizada.

A relevância das medidas de política de formação escolar e profissional configuradas na INO e na AOT Potencial Humano em geral colocam especiais exigências sobre diversas dimensões da Qualidade: (i) a concepção e programação da oferta formativa; (ii) a capacidade de organização e gestão dos processos formativos; (iii) a capacidade de desenvolver e aplicar dispositivos de monitorização e acompanhamento dos projectos formativos e não formativos; (iv) a capacidade de desenvolver e aplicar metodologias de avaliação da formação, nomeadamente do retorno do investimento em formação por parte das empresas; (v) a capacidade de estruturar/coordenar recursos de dinamização sócio territorial na óptica do *empowerment* e do desenvolvimento local; e (vi) a capacidade de estruturar instrumentos eficazes de informação e orientação escolar e profissional.

Na programação emergem sinais favoráveis, exigindo alguns deles consolidação:

- Emergência e consolidação do CNQ, abrangência de áreas formativas com o objectivo de regular a oferta;
- Orientação das ofertas formativas através de instrumentos regulatórios reconhecidos pelos operadores (procura empresarial e oferta de entidades formadoras);
- Consideração do diagnóstico de necessidades e planeamento da oferta como aspectos centrais no desenvolvimento da dupla certificação;
- Capacidade dos operadores de formação aumentarem e diversificarem a oferta sem negligenciar as suas condições de qualidade, nomeadamente no que diz respeito à relação com as empresas e as suas reais necessidades de formação;
- Integração das intervenções para lidar com os múltiplos factores geradores de exclusão social: necessidades de amadurecimento institucional, de desenvolvimento efectivo de trabalho em parceria e de articulação entre instituições que actuam na área da pobreza e da exclusão social.

Quanto ao problema da territorialização da Agenda do Potencial Humano, a inexistência de centros de racionalidade estratégica de âmbito regional e supra-regional, designadamente orientados para a avaliação prospectiva de necessidades de formação e para a definição de situações-tipo de exclusão social compromete na programação a referida territorialização. O trabalho realizado pela ANQ em termos de racionalização da oferta, cruzando Rede Pública do Ensino Profissional, Escolas Profissionais, Sistema de Aprendizagem e Cursos de Educação e Formação, para além de accionar um instrumento novo ligado à

implementação do Catálogo (os Conselhos Sectoriais), minimiza mas não resolve satisfatoriamente essa lacuna.

A dinamização mesmo que experimental de centros de racionalidade ganhará se integrar as seguintes preocupações: (i) articulação da oferta existente, no sentido de garantir a sua complementaridade territorial e sectorial, assim como a gestão adequada dos recursos existentes e em expansão; (ii) papel das estruturas desconcentradas das tutelas da educação e da formação/emprego; (iii) ajustamento da dinâmica territorial das respostas formativas institucionalizadas; (iv) Atenção aos problemas sociais que condicionam os efeitos da formação em matéria de integração dos indivíduos.

### ***Capacidade de integração e articulação dos objectivos da AOT da Valorização do Território***

Foram identificados três tipos de mecanismos de integração e articulação de objectivos: (i) os que são próprios da arquitectura do QREN e dos diversos instrumentos financeiros; (ii) os que são do âmbito do modelo de governação e operacionalização (do QREN e dos PO); e (iii) os de natureza estratégica e das políticas públicas.

A sua ponderação permitiu chegar às seguintes conclusões:

- A AOT VT não tem uma agenda política unificada, e em cada uma das sub -agendas não é também evidente uma racionalidade própria;
- A segmentação temática e o correspondente modelo regulamentar adoptado são obstáculos, com poucas excepções, à concepção e execução de operações de natureza integrada; a Política de Cidades poderá ser considerada como uma excepção à regra da segmentação das intervenções, sendo as restantes marcadamente verticais;
- A não criação dos Centros de Racionalidade Temática condiciona fortemente a integração dos objectivos da AOT VT;
- Não há evidência sólida de que as Comissões de Aconselhamento Estratégico dos PO estejam a emitir juízos proactivos sobre a incidência do POVT nos respectivos territórios;
- São excepções a estas lacunas: i) os Grupos de Articulação Temática do POVT para articulação das intervenções complementares do POVT com PO Regionais e com PRODER (no caso do Alqueva); ii) os Organismos Intermédios do POVT, especialmente os que têm em simultâneo responsabilidades de gestão de políticas nacionais ou regionais; iii) os procedimentos de apreciação de candidaturas que, em inúmeros casos (POVT, POR), prevêem a necessidade de pareceres técnicos (vinculativos) sobre operações, em algumas situações como elementos de instrução das próprias candidaturas, noutros como elemento relevante para a análise de mérito; iv) a Estrutura de Apoio e Coordenação (criada pelo Despacho MAOTDR, de 28 de Março de 2008) para as intervenções no saneamento básico, que integra o INAG, a Entidade Reguladora dos Serviços de Água e Resíduos e as Administrações de Região Hidrográfica.

### ***Grau de concretização da transversalidade e integração da Política de Cidades***

Os diversos instrumentos da Política de Cidades, em especial as Parcerias para a Regeneração Urbana (PRU), irão ter, caso se concretizem as operações previstas, um impacto muito relevante na qualificação do sistema urbano.

A transversalidade da Política de Cidades POLIS XXI afirma-se, sobretudo, a partir de uma coordenação e monitorização a diversos níveis, e é neste âmbito que existem alguns sinais contraditórios. Também no que se refere à capacidade de mobilização de outros mecanismos financeiros (nacionais e comunitários) ou de cruzamento com políticas de reabilitação urbana e habitação (envolvendo o IHRU ou as SRU) ainda não são visíveis sinais muito concretos, apesar de estarem criados alguns mecanismos, como o Fundo JESSICA.

A Política de Cidades não é uma “política pública” em toda a dimensão deste termo, mas é uma visão integradora das várias dimensões (intra-urbana, interurbana, cidade -região) e políticas sectoriais (reabilitação, habitação, desenvolvimento económico e competitividade, integração social, etc.), de espectro temático alargado (visível pela abrangência de tipologias de operações que integra).

O principal mecanismo de implementação é um centro de racionalidade (dinamização, articulação, monitorização e avaliação). Como balanço dos três primeiros anos de vigência, pode dizer-se que gerou de facto dinâmicas e uma procura assinalável por parte dos agentes no território, mas que há debilidades ao nível da monitorização global e do funcionamento de alguns dos mecanismos descentralizados de acção.

Se ao nível macro podemos falar deste centro de racionalidade e ao nível meso encontramos, sobretudo, mecanismos de acompanhamento e monitorização, é ao nível da concretização no terreno que se geram os mecanismos mais reveladores da capacidade de integração e transversalização que esta Política (ou melhor, cada um dos seus instrumentos) apresenta.

De facto, é nos processos de preparação dos Programas de Acção (PRU) ou Estratégicos (Redes Urbanas para Competitividade e Inovação - RUCI) e na formatação dos órgãos de direcção de cada um destes Programas que pode residir o sucesso ou a sustentabilidade desta Política de Cidades. Como balanço, e por muito positivos que sejam os sinais, estes processos não podem deixar de ser acompanhados, dinamizados e monitorizados aos níveis meso e macro que referimos, sob pena de se perder algum do fôlego inicial.

A articulação da Política de Cidades com as EEC de base territorial é menos positiva. A dimensão económica da articulação das PRU e RUCI com o envolvimento de agentes empresariais privados representou uma componente de menor relevância na génese dos programas de acção.

### ***Dimensão estratégica do QREN e modelo de governação***

Uma grande parte do défice de concretização da dimensão estratégica pensada para a programação exigirá, para ser superado, senão uma mudança radical do modelo de governação, pelo menos o seu afinamento:

- O modelo baseado na delegação de competências de gestão em Organismos Intermédios tem evidenciado virtualidades, sobretudo, nas situações em que foi possível capitalizar a experiência resultante do conhecimento das estratégias sectoriais e de instrumentos de política, em favor da eficácia de operacionalização das tipologias de intervenção (p.e., PO das Regiões Autónomas e Eixos Prioritários dos PO Temáticos).
- As lacunas observadas no processo de monitorização da convergência das três AOT em territórios específicos são preocupantes, sobretudo, porque não estão activos espaços institucionais capazes de assegurar em profundidade essa monitorização;
- A escolha de alguns territórios-tipo para ensaiar essa monitorização e a estabilização de um modelo de abordagem à monitorização estratégica constituiria, em nosso entender, a via mais operacional para fazer avançar o processo;

- A Comissão Ministerial de Coordenação do QREN carece de um modelo de suporte à decisão animado por uma visão coordenada da acção das AOT, constituindo a não definição e operacionalização dos Centros de Racionalidade Temática (previstos no modelo de governação) a sua expressão mais eloquente;
- As dimensões estratégicas da programação (EEC de base sectorial e territorial e Política de Cidades, por exemplo) carecem da existência de centros de racionalidade estratégica a montante da gestão da programação que assegurem a sustentação das orientações estratégicas previamente definidas e a supervisão dessas prioridades face às dinâmicas concretas de execução observadas;
- Os processos de contratualização com Subvenção Global entre POR e CIM e de implementação das EEC de base territorial não têm sido organizados com o objectivo de proporcionar condições de aprendizagem organizacional de base regional, capacitadores das CIM e das próprias CCDD em processos de territorialização de políticas públicas para territórios-tipo específicos;
- O potencial de validação, simultaneamente ascendente e descendente, de opções de desenvolvimento sub-regionais que os PTD potencialmente poderiam veicular não foi devidamente aproveitado, sobretudo do ponto de vista das suas interdependências com os instrumentos das EEC de base territorial;
- O modelo de governação global do QREN revela ainda dificuldades de integrar na sua prática a plena adequação às especificidades regionais das NUTS II que são objecto de intervenção de POR. A natureza diferenciada dos constrangimentos e potencialidades do Norte e do Centro *versus* Alentejo (embora partilhando o mesmo regime das primeiras), Lisboa e Vale do Tejo e Algarve (as duas últimas com dotações financeiras bem mais baixas) continua a desafiar uma base regulamentar comum; este desafio projecta-se sobretudo no diferente alcance que os eixos da competitividade, inovação e conhecimento assumem nas respectivas programações;
- É necessária a criação de bases institucionais, sobretudo nas regiões Norte e Centro, onde são mais representativos os instrumentos da programação orientados para o alargamento da base territorial da competitividade, com o objectivo de supervisionar e regular a emergência de Sistemas Regionais de Inovação (SRI) como factor de eficácia da própria programação;
- As RA dos Açores e Madeira encontraram modelos de programação e de produção regulamentar bem adaptados ao forte predomínio do investimento público nos respectivos Programas, constituindo um bom exemplo de adequação a especificidades regionais e da correspondente e necessária adaptação regulamentar. Nessas Regiões, os desafios são outros e prendem-se sobretudo com dois domínios de intervenção: a operacionalização de sistemas de incentivos às empresas ajustados ao tecido produtivo regional e a aprendizagem necessária em domínios de programação mais inovadores que não correspondem à experiência de períodos de programação anteriores (casos, por exemplo, da inovação e conhecimento, da formação-consultoria, da formação avançada e da qualificação da formação de activos).

### **Recomendações de âmbito estratégico<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> No desenvolvimento do Relatório Final de Avaliação apresentam-se ainda podem recomendações em termos de condições a satisfazer a montante da programação de definição de políticas públicas.

1. **Capitalizar os resultados da presente Avaliação como base de reflexão das instâncias de aconselhamento estratégico existentes no âmbito do QREN sobre como reajustar os efeitos estratégicos pretendidos à situação gerada pelos desvios** entre o contexto económico e social de execução do QREN e aquele em que este foi concebido e planeado;
2. **Focar e recentrar o modelo de governação do QREN em torno do reforço da gestão coordenada das AOT.** É necessário que os espaços potenciadores de coordenação e integração estratégica previstos no modelo de governação sejam plenamente operacionalizados, como é o caso dos Centros de Racionalidade Temática (CRT), dos Centros de Observação de Dinâmicas Regionais (CODR) e das Comissões de Aconselhamento Estratégico dos POR. Esta Recomendação justifica-se, sobretudo, na medida da compensação necessária dos efeitos de fragmentação que a multiplicação da base regulamentar (sobretudo do FEDER e Fundo de Coesão) acabou por gerar. Recomenda-se a definição de territórios -tipo do ponto de vista das problemáticas envolvidas (por exemplo, baixa densidade, declínio industrial e focos de desemprego de longa duração) para exercitar a monitorização estratégica da convergência entre as três AOT.
3. **Criar um Centro de Racionalidade Temática da Valorização do Território**, para concretizar um elo em falta do modelo de governação, entre a direcção política (a CMC do QREN, as CMC do POVT e dos PO Regionais) e a operacionalização. Este CRT assenta, em termos de monitorização, na acção combinada do Observatório do QREN, dos CODR e do Observatório do Ordenamento do Território e do Urbanismo, e deverá influenciar a operacionalização dos Programas através de mecanismos de natureza mais operativa. **Em contexto próximo de PROT em vigor**, é essencial que estes instrumentos de planeamento do ordenamento do território a nível regional, com Programas de Execução associados, cumpram o seu papel de orientação das opções intra regiões NUTS II, contribuindo para a definição de novas legitimidades de afectação de recursos e a consolidação dos modelos territoriais neles propostos; é nestes documentos que está vertido o modelo de desenvolvimento territorial a consolidar, constituindo por isso um instrumento de racionalização da programação;
4. **Agendar de forma sistemática a participação cruzada das AG dos PO Regionais e da AG do POVT nas Comissões de Acompanhamento dos PO;**
5. **Reforçar a utilidade e o carácter estratégico das Comissões de Aconselhamento Estratégico (CAE) dos POR do Continente**, a partir da produção de informação pelos CODR e da proposta de iniciativas destinadas a orientar a intervenção do POVT e restantes PO Temáticos, em cada território regional;
6. **Dotar algumas vertentes estratégicas da programação do QREN de núcleos de racionalidade, exercendo a sua função a montante da programação e em estreita articulação com os centros de tomada de decisão política.** A Avaliação concluiu existirem domínios de programação cuja racionalidade acaba por estar centrada nas próprias AG dos PO, as quais constituem o principal instrumento de concretização da estratégia proposta. As EEC de base empresarial / sectorial, as EEC de base territorial (PROVERE e ARDU) e a Política de Cidades, constituem exemplos suficientemente estudados pela Avaliação que carecem de supervisão estratégica e de definição de orientações a médio prazo.

7. **Criar condições no âmbito da gestão coordenada das três AOT** para que o processo de monitorização estratégica do QREN se consolide e que os resultados dessa monitorização se transformem em relevantes instrumentos de comunicação do mesmo.

### **Recomendações de âmbito operacional**

1. Reforçar os princípios da selectividade fixados no arranque da programação, contrariando a deriva infraestrutural da orientação dos projectos de algumas entidades e contrapondo a necessidade de mobilizar fluxos de conhecimento relevantes e de consolidar estratégias de atracção e dinamização empresarial.
2. Reavaliar os processos de flexibilização e simplificação introduzidos, sobretudo nos SI, com o objectivo de adaptar a programação às políticas de combate à crise.
3. Concretizar em pleno a rede de cooperação constituída no âmbito dos SI entre AG e estruturas técnicas de COMPETE, OI e POR, no sentido do aperfeiçoamento do modelo e valorizando o potencial de aprendizagem que se oferece às estruturas técnicas regionais.
4. Adaptar os SI às especificidades regionais, no âmbito do potencial de intervenção que a base regulamentar comum veicula.
5. Consolidar as experiências reconhecidas de Pólos de competitividade e de Clusters, como prioridade de adaptação e selectividade, tendo em conta especialmente o potencial de ajustamento que as lógicas de cooperação inter-empresarial tendem a criar e, sobretudo, o reconhecimento das experiências que evoluem na trajectória certa de cumprimento dos princípios e finalidades de uma EEC.
6. Adaptar os tempos e modos de organização dos Painéis de Avaliação dos projectos de I&DT de modo a acompanhar o efeito massa determinado pelo incremento dos investimentos apoiados.
7. Promover a audição de promotores de investimentos de I&DT.
8. Recentrar as EEC de base territorial, no âmbito de um novo mandato dirigido às CCDR, nomeadamente: focando os Programas Acção PROVERE em função de uma reavaliação dos projectos-âncora.
9. Adequar a programação do ProDeR à abordagem das EEC de modo a enquadrar positivamente o financiamento dos projectos-âncora de alguns Clusters e Pólos de competitividade, sobretudo na área agro-alimentar.
10. Dinamizar a abertura da programação POPH à problemática das EEC (Pólos e Clusters).
11. Monitorizar estrategicamente as componentes da programação dos POR Norte e Centro associadas ao alargamento da base territorial da competitividade de ambas as Regiões.
12. Contrariar de forma decidida a atomização de experiências de criação de incubadoras de base tecnológica.
13. Valorizar na programação a componente de incubação de empresas na área da economia social.
14. Reforçar a centralidade do apoio dos Fundos Estruturais à concretização de objectivos europeus comuns em matéria de educação, através da: (i) Manutenção dos níveis de apoio ao alargamento da rede do pré-escolar e aos programas de modernização dos estabelecimentos de ensino; (ii) Manutenção dos níveis de apoio à Iniciativa Novas Oportunidades e reforçar o apoio aos sistemas



de orientação; (iii) Manutenção do apoio a iniciativas no âmbito do PTE, sobretudo centradas na dimensão competências;

15. Avaliar a viabilidade de introdução de novas tipologias de intervenção no domínio da coesão social.
16. Avaliar a viabilidade de programar medidas de encorajamento à participação empresarial em parcerias para o desenvolvimento da formação profissional.
17. Avaliar as experiências de integração de intervenções multi-sectoriais.
18. Reorientar as atribuições e competências dos diversos organismos envolvidos na gestão do POVT.
19. Transformar os PTD em instrumentos efectivos de convergência da programação sectorial numa óptica territorial.
20. Criar condições nas estruturas técnicas dos PO para acelerar na generalidade dos POR os períodos de avaliação de candidaturas em concursos com elevados níveis de selectividade.
21. Dinamizar a realização de “zooms” da dinâmica de compromisso e execução do POPH, evidenciando a diversidade de apoios que o FSE está a proporcionar.
22. Desenvolver um trabalho persistente tendo em vista superar as dificuldades de informação que a monitorização estratégica da programação encontra na prática.
23. Consagrar a monitorização da qualidade das intervenções apoiadas pelo POPH como elemento-chave da concretização do potencial de modernização inclusiva da AOT.
24. Promover uma urgente análise do estado de execução física dos projectos aprovados.
25. Vincular as AG dos diferentes PO a publicar listagens de projectos aprovados com potencial de tratamento das mesmas.
26. Melhorar os Sistemas de Informação e Monitorização dos diversos Programas Operacionais.
27. Criar (junto do POPH, em articulação com a ANQ) dispositivos de monitorização dos bloqueios e disfuncionamentos de acesso às qualificações de nível III com dupla certificação (da parte de jovens e adultos).

### ***Implicações da AVG em termos de reprogramação do QREN***

Embora a AVG não possa por si só determinar a estratégia de reprogramação, os seus resultados sugerem algumas implicações:

1. Dos principais resultados da AVG não decorre a necessidade de proceder a reafecções da repartição global de recursos na programação entre FEDER, Fundo de Coesão e FSE. A aposta inicialmente realizada no reforço da componente da programação afecta ao FSE tem a balizá-la uma AOT que se mostra à altura do novo potencial de co-financiamento, não tendo sido detectados problemas de formação de procura. A Avaliação aponta antes pelo contrário para a necessidade de reajustamentos no interior da intervenção global do FSE, determinados sobretudo pelo contexto estrutural da economia portuguesa e pela necessidade de respostas específicas ao problema do desemprego de longa duração. Adicionalmente, é necessário tornar mais visível o contributo da AOT no quadro de territórios com problemas de desenvolvimento específicos (reconversão do modelo industrial, consolidação de sistemas regionais de inovação, baixa

- densidade, por exemplo), tornando mais consistente a gestão coordenada de efeitos com as restantes AOT.
2. As evidências recolhidas em matéria de utilização residual de outros fundos em PO monofundo revelam alguma opacidade no modo como a implementação da programação está a concretizar esta possibilidade aberta pelos Regulamentos dos Fundos Estruturais. A perspectiva monofundo em sentido estrito é indiscutivelmente a posição dominante, com a excepção dos casos do POPH e COMPETE com utilização marginal, respectivamente, de fundos FEDER e FSE. A já referida opacidade da programação nesta matéria dificulta a produção de um juízo fundamentado sobre esta questão. As exigências de recursos técnicos e administrativos que a operacionalização dessa abertura regulamentar tende a implicar parecem ser desproporcionadas face aos montantes que podem ser envolvidos nessa operação.
  3. Resultam, pelo contrário, opções e prioridades claras de reafectações a realizar no âmbito da acção de cada Fundo Estrutural.
  4. No que respeita às intervenções FEDER, a adaptação da programação ao contexto esperado para a economia portuguesa exige que sejam reforçadas as componentes que possam traduzir-se a curto-médio prazo em melhores condições de produção de bens e serviços transaccionáveis, no sentido de reforçar o contributo do QREN para a produção de resultados nesta matéria. Em contexto esperado de quebra de factores dinâmicos de crescimento associados à procura interna, é imperioso que a programação possa contribuir para ganhos de posição nacional e regional em matéria de procura externa. Justifica-se, assim, que no âmbito da AOT da Competitividade novas prioridades intra-agenda sejam colocadas e orientadas para este desiderato.
  5. Em estrita complementaridade com esta última orientação, há espaço para reforçar os apoios FEDER em matéria de I&DT, intensificando o contributo deste tipo de investimentos para a consolidação dos projectos mais promissores de criação de Pólos de competitividade e *Clusters* e atribuindo prioridade máxima a operações de I&DT com maior potencial de produção de efeitos em termos de abordagem ao mercado. A concretização desta opção pode implicar a assumpção de alterações na repartição FEDER SI /FEDER Outras operações (aumentando este rácio), bem como estabelecer prioridades de afectação no interior dos SI para os montantes de co-financiamento disponível.
  6. Uma eventual reprogramação dos Eixos Prioritários centrados na Competitividade, Inovação e Conhecimento dos POR deve maximizar o seu contributo para a competitividade territorial e para contributos decisivos para alterar o modelo de competitividade das regiões. Em matéria de infra-estruturas de base tecnológica e de incubadoras de base tecnológica devem ser privilegiados os programas de acção e operações que configurem uma intervenção efectiva sobre o tecido empresarial em detrimento de projectos limitados à construção de infra-estruturas. O apoio prioritário a operações que mantenham com os projectos de EEC de base sectorial laços de efectiva complementaridade deve ser assegurado, bem como a priorização de apoios a entidades do Sistema Científico e Tecnológico Nacional e Regional que garantam, simultaneamente, condições de internacionalização à região por via da excelência científica e um contributo activo para a consolidação de SRI. A criação de mecanismos complementares de financiamento que viabilizem uma resposta mais consistente dos municípios às exigências de selectividade nas operações de acolhimento empresarial completa as prioridades de recentramento da programação.
  7. Impõe-se e justifica-se a reprogramação dos Eixos Prioritários 1 dos POR ALENTEJO e ALGARVE tendo em vista a adequação da lógica de intervenção em matéria de inovação, competitividade e

conhecimento às características da procura potencial (empresarial e institucional) existente nessas regiões. No caso do Alentejo, a criação de uma componente de desenvolvimento económico de proximidade, orientada para a valorização integrada (incluindo a produção de conhecimento relevante) de recursos regionais, deve constituir uma prioridade. No caso do Algarve, a criação de linhas de apoio a operações susceptíveis de combater os típicos efeitos de “crowding-out” gerados pela fileira turístico -imobiliária merecem uma atenção especial.

8. No que respeita aos restantes domínios de intervenção FEDER dos POR, a reiterada aposta nos investimentos inteligentes da política de coesão (com a modernização do parque escolar à cabeça), simultaneamente estruturais e anti-cíclicos, e a ênfase na melhoria das condições de competitividade de cidades e territórios devem constituir as prioridades da próxima fase de programação.
9. No que respeita às prioridades de reorientação da programação no âmbito da AOT do Potencial Humano, será relevante que a programação acomode três preocupações: (i) resposta activa aos objectivos europeus em matéria de educação/formação; (ii) necessidade desta AOT sustentar um segundo fôlego da INO por via da formação de activos, orientando-a para a consolidação de processos de modernização do tecido empresarial com reflexos na capacidade de exportação e na exploração de novos mercados e de novas áreas de especialização; e (iii) resposta à dimensão dos constrangimentos estruturais a que a economia portuguesa estará submetida, a qual implica que o contributo da AOT em termos de almofada social dos referidos efeitos de ajustamento deva ser reforçado.
10. No âmbito da AOT de Valorização do Território, a AVG sugere: (i) um balanço criterioso das metas definidas para os diversos domínios de intervenção (e das consequentes dotações financeiras), integrando nesse balanço as questões relacionadas com as alterações de contexto (territorial, económico e político) e de prioridades nacionais, com especial relevo para as consequências da crise económico-financeira internacional e das respectivas medidas de combate em termos de desequilíbrios gerados no período 2007-2009; (ii) uma actualização rigorosa do “estado” dos diversos PO em termos de execução (e capacidade efectiva de execução) dos projectos aprovados, evitando proceder a reprogramações com base apenas nos valores “aprovados” ou “comprometidos”, especialmente se tivermos em consideração que uma parte importante destes valores está afectada a programas de acção (PTD/ CIM e Política de Cidades).

## 2. APRESENTAÇÃO E CONTEXTUALIZAÇÃO

---

### 2.1. NOTA PRELIMINAR

---

O presente relatório culmina um longo e enriquecedor processo de interacção entre a equipa de avaliação e o grupo de acompanhamento (Observatório do QREN, IFDR e IGFSE) que supervisionou a evolução dos trabalhos, constituindo-se em Relatório Final da **Avaliação Global da Implementação do QREN 2007-2013**.

A elaboração do Relatório Final Preliminar (RFP) deve ser aqui mencionada como um marco decisivo do trabalho de avaliação, pois nesse relatório e nos comentários sobre ele produzidos pelo grupo de acompanhamento estão incluídos praticamente todos os elementos de análise e de

resultados a partir dos quais foi elaborado o relatório final. De facto, embora entre aquele relatório e a presente data tenham sido incorporados novos elementos de informação, designadamente os Relatórios de Execução dos diferentes PO referentes a 2009, o RFP constitui a principal súmula de resultados de avaliação.

Esta referência é essencial para compreender o significativo esforço de síntese que foi realizado para a elaboração do relatório final. Tendo em vista objectivos de legibilidade do documento e de disseminação dos seus resultados, o relatório final foi objecto de um trabalho de condensação, orientado sobretudo pela focagem na resposta directa às questões de avaliação, sendo elaborado um volume complementar de anexos, devidamente assinalados (a **bold**) no corpo central do relatório.

No entanto, não pode ser ignorado o elevado número de questões de avaliação, transversais e específicas, contempladas no caderno de encargos. O exercício de avaliação foi, assim, estruturado com base num equilíbrio de abordagem entre as exigências colocadas por um número tão avultado de questões de avaliação e a definição de um conjunto de dimensões consideradas estratégicas. A definição dessas dimensões estratégicas teve em conta o equilíbrio necessário entre as três agendas operacionais temáticas – competitividade, potencial humano e valorização do território:

- Agenda da Competitividade
  - Contributo do QREN para a alteração do perfil de especialização da economia portuguesa;
  - Contributo do QREN para o alargamento da base territorial da competitividade da economia portuguesa.
- Agenda do Potencial Humano
  - Contributo global do QREN para uma modernização inclusiva baseada numa população qualificada, envolvendo vários aspectos da intervenção pública que incluem a dinamização da oferta formativa, a qualidade da mesma, bem como a evolução da procura de qualificações que são geradas por essa oferta.
- Agenda da Valorização do Território
  - Articulação entre objectivos, instrumentos e entidades responsáveis pela implementação do QREN em termos territoriais;
  - Grau de integração e transversalidade da política de cidades.

A equipa de avaliação tem a percepção de que a avaliação global da implementação do QREN 2007-2013 apresenta resultados com impacto relevante na sua estratégia de implementação e na criação de condições a montante para incrementar a eficácia das intervenções. Foi nesse contexto

que se procurou fundamentar o mais rigorosamente possível as conclusões e recomendações apresentadas. Por isso, também, o trabalho de avaliação apostou claramente na inovação metodológica de explicitar a teoria da programação do QREN, com o propósito de destacar os mecanismos de funcionamento da estratégia global de produção de resultados sujeita a avaliação.

Impõe-se uma última palavra para a base de informação que suportou os trabalhos. Embora reconhecendo o esforço e disponibilidade manifestados pelas entidades que integraram o grupo de acompanhamento no fornecimento da informação solicitada pela equipa de avaliação, importa retirar ensinamentos para exercícios de avaliação futuros. A informação disponível está ainda fortemente orientada para o domínio da aprovação e execução financeiras. Continuam a observar-se limitações dos sistemas instalados em matéria de informação física (algumas das quais decorrentes da própria mecânica de implementação dos programas) e de aproximação real aos projectos em execução, que importa ir minimizando no sentido de dotar a avaliação de um quadro consistente de informação quantitativa.

## 2.2. ESTRUTURA DO RELATÓRIO

O relatório final reproduz, para além do sumário executivo e da apresentação, o conteúdo estabelecido em caderno de encargos para este relatório:

- O capítulo terceiro descreve muito sucintamente o objecto da avaliação, precisando a dimensão estratégica da mesma, e fazendo referência ao conjunto de questões de avaliação, transversais e específicas, não ignorando a sua relação com as dimensões estratégicas que foram objecto de focagem no relatório;
- O capítulo quarto apresenta o quadro metodológico que suporta o processo de avaliação com destaque para dois aspectos: por um lado, apresenta-se a teoria da programação que constitui a principal inovação metodológica do exercício; por outro lado, identifica-se o modo como os diferentes métodos e processos de recolha de informação foram mobilizados para fundamentar a resposta às questões de avaliação;
- O capítulo quinto sistematiza os principais resultados do exercício de avaliação, sistematizando primeiro os resultados das questões específicas de avaliação e abordando depois as questões transversais;
- O capítulo sexto formula um conjunto de conclusões, essencialmente organizadas em torno das dimensões estratégicas da avaliação;
- O capítulo sétimo sintetiza algumas recomendações organizadas em quatro tipos: de natureza estratégica, operacionais, de condições de políticas públicas e algumas implicações em termos de estratégia de reprogramação.

### 3. OBJECTO, ÂMBITO E QUESTÕES DE AVALIAÇÃO

---

#### 3.1. OBJECTO E ÂMBITO DA AVALIAÇÃO

---

O objecto do presente exercício de avaliação consiste na dimensão estratégica da programação do QREN, materializada seja no desígnio estratégico<sup>2</sup> que o enquadra, seja nos objectivos específicos prosseguidos pelas três agendas operacionais temáticas (AOT) que orientam a referida programação.

Neste contexto e em respeito escrupuloso pelas orientações do caderno de encargos, a avaliação global da implementação do QREN concentra-se nos contributos que os diferentes PO proporcionam à prossecução das prioridades e objectivos associados a este período de programação.

As AOT configuram orientações estratégicas que articulam o quadro de concepção e decisão de políticas públicas e o âmbito de intervenção dos diferentes PO, atravessando com realce o próprio objecto da avaliação. Tendo sido definido um modelo de programação que associa a cada AOT um PO temático, um dos elementos centrais do objecto de avaliação radica no modo como cada um dos PO temáticos converge ou se articula com a actuação dos POR, não ignorando os diferentes estatutos de política regional definidos para este período de programação.

Ainda segundo as orientações do caderno de encargos, a dimensão estratégica da avaliação global do QREN integra também a focagem da atenção dos avaliadores nos traços mais inovadores da programação, com realce particular para o modo como as estratégias de eficiência colectiva (EEC) foram operacionalizadas e assumidas como um importante contributo do QREN para a transformação estrutural da economia portuguesa.

Tendo em conta o objecto geral de avaliação anteriormente explicitado, o caderno de encargos menciona explicitamente três objectivos específicos a cumprir pelo presente exercício de avaliação:

- Analisar o modo como estão a ser alcançados os objectivos políticos enunciados particularmente no nº 2 do artigo 29º do Regulamento (CE) nº 1083/2006;
- Interpretar em que medida os instrumentos de programação, principalmente os mais inovadores, estão a cumprir os objectivos delineados, tendo em conta os dados de

---

<sup>2</sup> "A qualificação dos portugueses e das portuguesas, valorizando o conhecimento, a ciência, a tecnologia e a inovação, bem como a promoção de níveis elevados e sustentados de desenvolvimento económico e sociocultural e de qualificação territorial, num quadro de valorização da igualdade de oportunidades e, bem assim, do aumento da eficiência e qualidade das instituições públicas".

aprovação e de execução física e financeira, destacando experiências que possam constituir boas práticas a disseminar;

- Analisar as implicações estratégicas que a crise internacional e seus reflexos na economia nacional tenderam a produzir na programação, tendo em conta as alterações sensíveis do contexto económico e social entretanto observadas e ponderando eventuais ajustamentos de agendas e instrumentos de política.

### 3.2. QUESTÕES DE AVALIAÇÃO E DIMENSÕES ESTRATÉGICAS

A avaliação global da implementação do QREN trabalhou com base no conjunto de questões de avaliação (QA) oportunamente definidas em caderno de encargos, as quais se dividem em questões transversais e específicas.

A resposta a um número tão elevado de QA exige a construção de uma lógica de abordagem às mesmas, sob pena de se poderem perder as grandes linhas de reflexão e conseqüentemente se perder consistência nas recomendações a produzir.

Sem prejuízo da resposta a todas as questões de avaliação, a definição de um conjunto de dimensões estratégicas do processo de avaliação (apresentadas no capítulo 2) permitiu hierarquizá-las no âmbito das AOT, fornecendo um quadro orientador de leitura do trabalho e estruturando em conformidade as conclusões.

No **anexo nº1** a este relatório final, apresentam-se as relações de correspondência que é possível fundamentadamente estabelecer entre as QA, transversais e específicas e as referidas dimensões estratégicas. O referido anexo constitui um auxiliar de leitura de todo o processo de avaliação, o qual é posteriormente complementado com a mobilização selectiva de processos e métodos de recolha de informação que foi necessário assegurar para concretizar as referidas respostas.

## 4. QUADRO METODOLÓGICO

---

### 4.1. TEORIA DA PROGRAMAÇÃO

---

A concepção de uma teoria da programação do QREN constitui um passo metodológico simultaneamente inovador e crucial do ponto de vista do rigor do processo de avaliação. A teoria da programação constitui necessariamente uma simplificação da realidade da programação, não se sobrepondo nem se substituindo à mesma. Trata-se de uma ferramenta para nos ajudar a compreender as dimensões de centralidade no todo complexo. Nessa medida, trata-se de um auxiliar precioso do processo de avaliação, pois permite fundamentadamente centrá-lo nos caminhos críticos da programação, ou seja nas tipologias de intervenção onde se jogará decisivamente a concretização da sua dimensão estratégica, de acordo com as inovações introduzidas e com as opções do modelo de governação politicamente assumido.

Três factores explicam a relevância desta inovação metodológica:

- A ambição estratégica do QREN é inequívoca e totalmente explícita na génese do processo que conduziu à sua operacionalização programática e aprovação pelas entidades competentes;
- O objecto de avaliação global do QREN é, assim, um todo complexo, prosseguindo objectivos múltiplos e diversificados e mobilizando um quadro também diversificado de instrumentos e tipologias de intervenção, num ambiente preenchido por uma multiplicidade também significativa de “*stakeholders*”;
- A ambição estratégica é acompanhada da aposta num novo modelo de governação da aplicação dos Fundos Estruturais em contexto particularmente difícil do processo de adaptação da economia portuguesa às incidências da globalização, posteriormente agravado pelas incidências da crise internacional.

#### 4.1.1. TEORIA GLOBAL

---

A teoria global da programação do QREN é marcada por dois traços estruturais: a singularidade com que o conceito de coesão se perfila e a centralidade das agendas operacionais temáticas.

Devido ao facto da sociedade portuguesa apresentar face às restantes economias europeias um processo de mudança estrutural mais tardio, a teoria da programação destaca a singularidade com que o conceito de coesão é operacionalizado no QREN, envolvendo dois níveis de intervenção:



- A um nível mais tradicional: promoção de melhores condições de igualdade de oportunidades entre cidadãos e territórios, resposta e/ou prevenção de efeitos sociais adversos do processo de destruição de emprego que a mudança estrutural atrás referida tenderá a gerar e inevitável necessidade de minorar os efeitos sociais devastadores gerados pela crise internacional (adaptação às alterações de contexto);
- A um outro nível, mais inovador: alargar a base territorial da competitividade em Portugal, mobilizando uma massa territorialmente mais diversificada de recursos, envolver uma massa alargada de activos no processo de qualificação da economia portuguesa e reduzindo as disparidades inter e intra-regionais em termos de produto per capita e de produtividade<sup>3</sup>.

A programação enfrenta o desafio de alavancar a modernização e o ajustamento estrutural da economia portuguesa não apenas a partir do núcleo mais avançado de empresas dinâmicas e de activos qualificados, mas num esforço significativo de alargamento da base de empresas, organizações, territórios e activos capazes de assumir e representar esse processo de modernização. Numa sociedade dual, com expressão limitada do núcleo mais avançado e qualificado, a agenda política optou por conceber a programação de modo a alargar o mais possível essa base de activos e organizações capazes de assumir e protagonizar o referido processo de modernização e ajustamento estrutural.

É neste contexto que a relevância central da agenda do potencial humano na programação deve ser destacada, particularmente da agenda das Novas Oportunidades (NO), a qual representa simbólica e operacionalmente a vontade de alargar decisivamente a massa de activos susceptíveis de animar e protagonizar um processo de modernização e ajustamento estrutural<sup>4</sup>.

A um outro nível, a programação do QREN assenta na triangulação potencialmente virtuosa entre as agendas do potencial humano, da competitividade e do território, integrando, por um lado, a resposta às já referidas duas dimensões da coesão e alinhando coerentemente, por outro, com concepções modernas de competitividade e inovação. As AOT do potencial humano, da competitividade e da valorização do território constituem factores operacionais de concretização da dimensão estratégica do QREN, embora apresentem graus diferenciados de consistência e vinculação às agendas políticas da governação, com consequências para a coerência estratégica existente entre a programação e o quadro de políticas públicas.

A centralidade da agenda do potencial humano na teoria da programação do QREN é manifesta. Nas condições estruturais da economia portuguesa, o domínio das qualificações constitui o ponto nevrálgico da articulação entre competitividade e coesão. Parte do princípio de que a sociedade

---

<sup>3</sup> Recordam-se os trabalhos desenvolvidos pelo DPP/INE, os quais evidenciam a maior saliência dos desequilíbrios inter e intra-regionais em termos de produtividade do que em termos de amenidades sociais de suporte ao desenvolvimento.

<sup>4</sup> Aspecto largamente validado pelas entrevistas a *stakeholders* directamente envolvidos na concepção do QREN.

portuguesa é atravessada por uma fractura extrema: o Portugal moderno baseado numa massa crítica insuficiente de qualificações (medida por exemplo pelo número de activos com o 12º ano), relativamente estabilizada e o Portugal tradicional e desqualificado incapaz de sustentar a nível internacional uma produção massificada ainda que de baixo valor, ainda mais evidenciado pelo alargamento da União Europeia a 27 países. A resolução da equação económica e social deste modelo dual dificilmente poderia ser concretizada com aposta única e exclusiva no núcleo mais avançado de qualificações. A não sustentabilidade social dessa aposta e a reduzida alavancagem da massa crítica existente de qualificações conduziram a agenda a uma perspectiva mais inclusiva, que consistiu no alargamento da massa de qualificações susceptíveis de acompanhar e protagonizar um processo de modernização e ajustamento estrutural do perfil de especialização.

A forte aposta política no programa das NO transforma a agenda do potencial humano simultaneamente numa agenda operacional e política, consagrando uma abordagem inclusiva da dualidade atrás referida, sem deixar de continuar a apoiar o alargamento do núcleo mais avançado de qualificações.

A triangulação virtuosa entre as três agendas não está isenta de factores críticos de concretização, cuja identificação marca o alcance da teoria da programação.

## 4.1.2. FACTORES CRÍTICOS DA PROGRAMAÇÃO

---

### 4.1.2.1. AGENDA DA COMPETITIVIDADE

---

De acordo com a teoria da programação do QREN, a agenda da competitividade veicula dois contributos esperados fundamentais para a recuperação da trajectória de convergência real da economia portuguesa:

- Em primeiro lugar, espera-se que reforce e amplie os focos de competitividade empresarial já testados na economia global, discriminando positivamente os níveis de excelência já demonstrados, consolidando-os e procurando fazer reverter para o domínio produtivo (particularmente da produção de transaccionáveis) os progressos observados em termos de desenvolvimento tecnológico (melhoria da balança tecnológica);
- Em segundo lugar, projecta-se que a agenda alargue a base competitiva territorial da economia portuguesa, mobilizando novos recursos e territórios e potenciando a segura transição para um novo modelo de especialização produtiva de territórios fortemente atingidos pelo impacto da globalização; em territórios já dotados de iniciativa empresarial, infra-estruturas de base tecnológica e de centros de investigação e produção de conhecimento, falo-á fortalecendo novas trajectórias de inovação; em territórios carenciados de iniciativa empresarial, com baixa dotação de infra-estruturas de base tecnológica e com débeis bases produtoras de conhecimento, a valorização de novos recursos endógenos (activos específicos) e da capacidade de empreendimento marcará a intervenção.

Em ambos os processos está implícita a perspectiva de que serão gerados níveis mais intensos de procura de qualificações, contribuindo assim para o “*matching*” do significativo incremento de oferta de qualificações que a agenda do potencial humano tenderá a proporcionar à economia portuguesa.

Os factores críticos são os seguintes:

- Grau de articulação da programação entre as tipologias de sistemas de incentivos geridas no quadro do POFC e dos POR;
- Implementação por parte das regiões autónomas de regimes de incentivos em regime de total autonomia face ao PO temático do continente, exigindo uma trajectória de experimentação e aprendizagem;
- Grau de convergência da intervenção do POFC e dos POR nas regiões da convergência do continente na criação de sistemas regionais de inovação (SRI) viáveis nessas regiões, alterando radicalmente as condições de competitividade, com reflexos desejáveis a prazo na evolução do padrão de I&D empresarial em Portugal e na reorganização do perfil de especialização produtiva das regiões da convergência;
- Qualidade dos planos de acção e dimensão estratégica e selectiva dos projectos empresariais e institucionais que materializarão as “estratégias de eficiência empresarial colectiva” baseadas nas abordagens dos pólos de competitividade e dos *clusters* e no PROVERE;
- Grau de adaptação do modelo de base regulamentar de matriz transversal e nacional às especificidades regionais do território continental e às suas diferentes prioridades de reorganização produtiva;
- Impactos da recessão internacional generalizada na preservação de níveis de selectividade dos apoios, sem prejuízo do contributo anti-cíclico da AOT da competitividade.

#### **4.1.2.2. AGENDA DO POTENCIAL HUMANO**

---

A centralidade desta AOT na programação é inequívoca:

- Configura um instrumento decisivo de melhoria das condições de igualdade de oportunidades entre cidadãos, do ponto de vista da criação de melhores condições de acesso aos benefícios potenciais da sociedade do conhecimento e de defesa contra a probabilidade de ocorrência de trajectórias de exclusão social;
- Pode representar um instrumento ao serviço da criação de condições de igualdade de oportunidades entre territórios, proporcionando a massa crítica para a criação e

dinamização empresarial e de criação de emprego em certos territórios, na justa medida da territorialização efectiva da intervenção do POPH e na medida em que ela possa corresponder à minimização de lacunas desses territórios em termos de capacitação humana e de qualificações;

- Pode representar também uma importante alavanca no surgimento de um novo modelo produtivo e de especialização para a economia portuguesa, na justa medida em que a “revolução” na oferta de qualificações tiver consequências na procura de qualificações e na transformação do modelo de crescimento português em termos de conteúdo em emprego qualificado (relevância do nível “qualidade de projectos”);
- Alarga decisivamente a massa de qualificações susceptíveis de protagonizar e participar no processo de modernização e ajustamento estrutural da economia portuguesa, assegurando a passagem da sociedade portuguesa a um novo patamar de activos qualificados e oferecendo-lhe um outro espaço de manobra em matéria de escolhas de desenvolvimento.

Os factores críticos da programação são os seguintes:

- Capacidade futura do sistema de educação e formação se adaptar à revolução configurada pela integração da componente profissional na componente do CNQ e RVCC;
- Capacidade de territorializar a agenda na perspectiva de formatação de modelos e soluções de coordenação de falhas de articulação e cooperação entre as peças do tecido institucional no quadro de necessidades prospectivas de formação para territórios específicos, maximizando sinergias com as duas outras AOT;
- Forte dependência dos impactos da agenda da qualidade dos processos de qualificação em curso no âmbito da agenda das NO;
- Efeitos concretos em matéria da integração das novas qualificações dos trabalhadores por parte dos empresários das micro-empresas e das PME estão integrar as novas qualificações dos trabalhadores;
- Níveis de retorno salarial dos investimentos individuais em qualificação;
- Evolução futura das condições de certificação e acreditação das entidades intervenientes nos processos de formação, dado o seu papel central na monitorização dos processos de formação;
- Estabelecimento de novos mecanismos de monitorização da qualidade e efeitos da formação;

- Consolidação do modelo institucional que está na base da agenda, particularmente da sua INO e a disseminação da formação modular com dupla certificação a toda a formação, baseado na estabilização de uma nova relação entre os sistemas de educação e formação.

#### 4.1.2.3. AGENDA DA VALORIZAÇÃO DO TERRITÓRIO

Os quatro vectores de intervenção desta AOT (Reforço da Conectividade Internacional, das Acessibilidades e da Mobilidade; Protecção e Valorização do Ambiente; Política de Cidades; Redes, Infra-estruturas e Equipamentos para a Coesão Territorial e Social) configuram uma agenda política fragmentada na medida em que correspondem a estratégias de intervenção de matriz sectorial, protagonizada por diferentes ministérios. Neste quadro, a agenda pode ser entendida como um conjunto de sub-agendas, essencialmente temáticas, cada uma com o seu enquadramento e racionalidade específicos.

Do ponto de vista dos domínios de intervenção infraestrutural contemplados, encontramos tipologias de infra-estruturas físicas que podemos situar na teoria da programação essencialmente aos seguintes níveis:

- Tipologias que consagram fundamentalmente opções de criação de igualdade de oportunidades entre territórios em matéria de valorização/qualificação das suas singularidades ambientais, patrimoniais e urbanas, com influência nas suas condições de atractividade de investimento empresarial (nas tipologias mais directamente ligadas à competitividade como, por exemplo, as infra-estruturas logísticas ou portuárias) ou de residentes (nas tipologias com impacto mais decisivo nas condições de vida);
- Tipologias que incorporam também uma dimensão de suporte à coesão territorial nacional e às condições de internacionalização e conexão com a Europa e o mundo;
- Tipologias que abrem caminho a um novo ciclo de projectos de competitividade urbana, promovendo designadamente a cooperação entre cidades.

Entre os factores críticos identificados, a diversidade da agenda em termos de centros (políticos ou operacionais) de decisão constitui o principal, de natureza transversal a toda a programação e declinável numa série de factores complementares:

- Grau de selectividade da programação, tendo em conta o grau de dotação infraestrutural já atingido pela economia portuguesa na sequência de períodos de programação anteriores e os desafios colocados pelo novo estágio de desenvolvimento que se pretende atingir;
- Equilíbrio entre os princípios da selectividade, concentração e coesão territorial, exigindo uma disciplina de investimento dos “*stakeholders*” com maior experiência de recurso ao co-financiamento comunitário de infra-estruturas para a qual é necessário avaliar se o

QREN dispôs ou recorreu a instrumentos (base regulamentar e critérios de selecção) adequados;

- (Des) articulação das incidências da agenda no PO Valorização do Território e nos PO Regionais, sobretudo das regiões da convergência;
- Capacidade da base regulamentar adoptada, caracterizada pela homogeneização a nível nacional e pela segmentação temática, de territorializar as articulações da AOT;
- Capacidade da programação i) identificar e responder eficazmente a situações relevantes de desigualdade de oportunidades entre territórios e ii) contribuir decisivamente para um novo estágio de dotação infraestrutural compatível com os desafios de competitividade colocados ao estágio de desenvolvimento actual da economia portuguesa;
- Capacidade de adequar a dimensão infraestrutural do INTERVIR + e do PROCONVERGÊNCIA ao estágio de desenvolvimento da RAM e da RAA e aos seus diferentes desafios de competitividade.

Entre os domínios de intervenção considerados, a política de cidades constitui, em princípio, uma excepção à fragmentação assinalada. Nesse caso, a programação dispôs a montante de um esforço de formalização de uma nova política pública, destinada a acompanhar e enquadrar a programação com diferentes dimensões: intra-urbana, inter-urbana e regional e abrangendo domínios de intervenção como a regeneração urbana, competitividade e inovação das cidades. Os regulamentos específicos adoptados são de espectro alargado em termos de tipologias admitidas (cobrindo acções infraestruturais ou imateriais, nos domínios da acessibilidade e mobilidade, ambiente, regeneração urbana, novas tecnologias, eficiência energética, governança, equipamentos colectivos, etc). Na sua concepção inicial, tratar-se-ia de uma agenda política de matriz transversal, não necessariamente circunscrita a um Ministério (do Ambiente, do Ordenamento e do Desenvolvimento Regional e a uma Secretaria de Estado desse mesmo Ministério). Independentemente de saber se esta agenda política teve ou não sequência consistente na programação e se foi possível concretizar essa dimensão transversal, não é observável uma situação similar nas restantes sub-agendas. Todas as restantes assumem uma natureza marcadamente vertical.

### **4.1.3. TEORIA DA PROGRAMAÇÃO E MODELO DE AVALIAÇÃO**

Da teoria da programação resulta essencialmente a centralidade como objecto de avaliação da relação:

**Agendas Operacionais – Programas Operacionais (PO) – Eixos Prioritários - Territórios**

As AOT diversificam a sua presença por PO que se organizam, por sua vez, em eixos prioritários de intervenção no âmbito da sua territorialidade para responder às dimensões estratégicas ambicionadas.

Mas esta relação carece de aprofundamento a dois níveis:

- Primeiro, exige a identificação de mecanismos que conduzam às operações certas para corporizar as agendas de intervenção definidas;
- Segundo, para se transformar em objecto de avaliação exige quantificações físicas e financeiras que permitam balizar as intervenções produzidas.

Uma nova equação tem de ser introduzida:

**Eixos prioritários de PO – Mecanismos de indução de operações – Operações - Territórios**

Considerando que, ao nível dos eixos prioritários, o sistema de informação nos proporciona elementos de programação, aprovação e execução e que o mesmo sistema, sob a unidade de candidatura, nos fornece informação de aprovação e execução para as operações (projectos), a equação é resolvida com o recurso a categorias intermédias que nos permitam caracterizar, quantificando, o modo como os eixos prioritários se organizam para responder às agendas induzindo as operações adequadas.

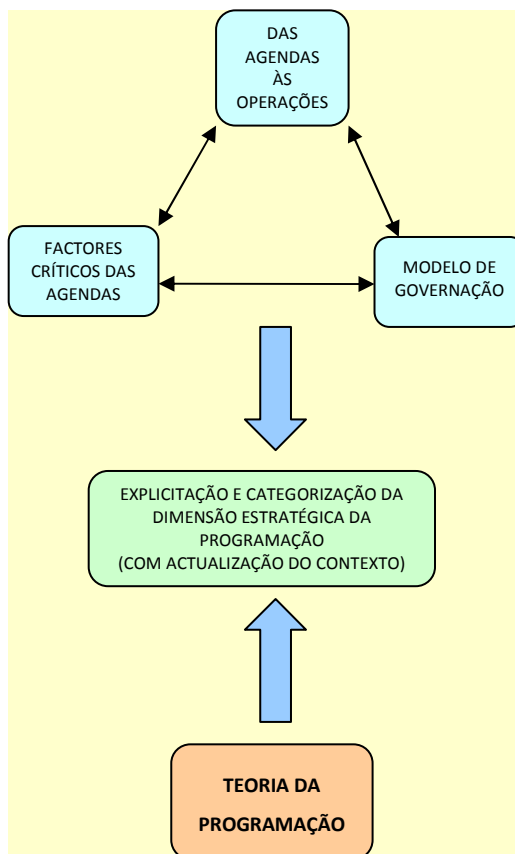
Entre as categorias intermédias passíveis de utilização, a equipa de avaliação utilizou preferencialmente as *tipologias de intervenção que correspondem à base regulamentar* entretanto produzida (tipologias de operação /regulamento) e as *tipologias de caracterização das agendas temáticas utilizada pelo sistema de monitorização do QREN*.

As escolhas foram sobretudo pragmáticas e assumidas em função das disponibilidades de informação.

Para além da equação “Agendas Operacionais – Programas Operacionais – Eixos Prioritários – Mecanismos indutores de operações – Operações – Territórios”, o modelo de avaliação trabalhou com outros dois elementos: os já mencionados factores críticos de concretização das agendas operacionais e o modelo de governação. Quanto a este último elemento, embora as questões de avaliação não o tenham colocado num lugar central, em algumas questões foi necessário discutir a bondade e eficácia do modelo enquanto proposta consciente e deliberada de organização para melhor responder aos desafios estratégicos da programação.

Nestas condições, o modelo e objecto de avaliação podem ser descritos sumariamente pelo diagrama seguinte:

**Diagrama 1 – Da teoria da programação ao modelo e objecto de avaliação**



## 4.2. MÉTODOS E PROCESSOS DE RECOLHA DE INFORMAÇÃO

### 4.2.1. ESTRATÉGIA DE MOBILIZAÇÃO DIFERENCIADA DE MÉTODOS E PROCESSOS

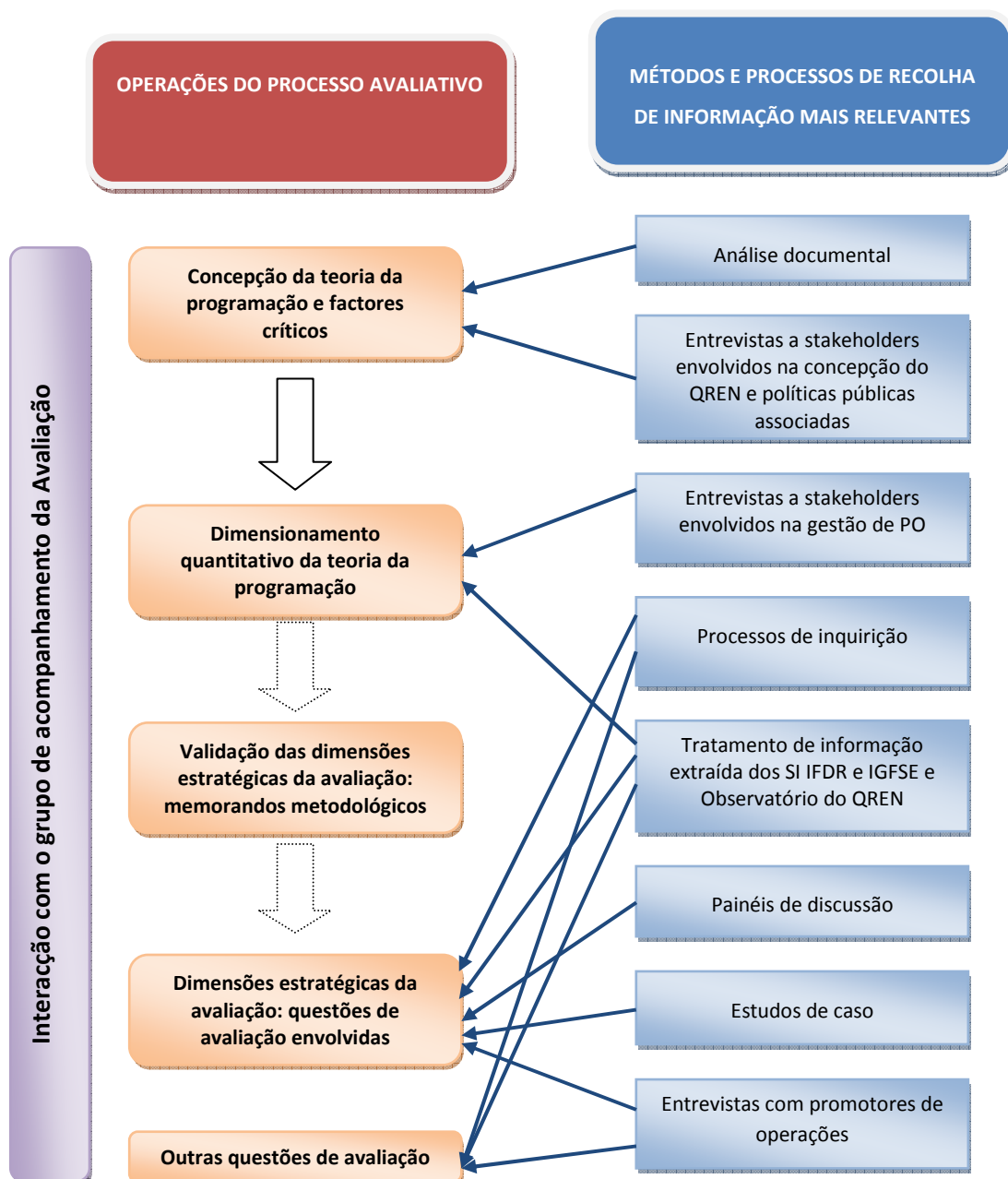
No sentido de proporcionar uma leitura coerente dos métodos e processos de recolha de informação utilizados ao longo do exercício de avaliação, apresenta-se no **anexo nº 2** uma matriz – síntese que cruza as questões de avaliação, transversais e específicas, com a panóplia de métodos e processos. A interpretação desta matriz deve ter em conta o contributo diferenciado que as questões de avaliação oferecem à fundamentação das dimensões estratégicas da avaliação.

No sentido de explicitar de que modo os diferentes métodos e processos de recolha de informação foram convocados e triangulados em função das sucessivas operações do processo



avaliativo, o diagrama seguinte procura dar um sentido dinâmico ao material que consta do já referido **anexo nº 2**.

**Diagrama 2 – Passos metodológicos e mobilização de processos e métodos de recolha de informação**



#### 4.2.2. RELEVÂNCIA DAS ENTREVISTAS REALIZADAS A “STAKEHOLDERS” E OUTROS INTERLOCUTORES PRIVILEGIADOS

---

A realização de entrevistas a “*stakeholders*” e a outros interlocutores privilegiados preencheu uma dimensão relevante da estratégia de avaliação, numa dupla perspectiva:

- Contribuir para estruturar uma visão compreensiva da preparação do QREN e dos Programas Operacionais, nomeadamente para enquadrar as prioridades estratégicas, a génese das Agendas Temáticas, as perspectivas associadas à selectividade e concentração e as opções do modelo de governação. A sistematização de elementos empíricos para este objectivo beneficiou da entrevista a Secretários de Estado e a outros responsáveis de topo da concepção e programação dos instrumentos das três Agendas, individualidades que acompanharam os trabalhos de programação e participaram em importantes negociações tanto no espaço de coordenação do QREN, como com as instâncias comunitárias.
- Contribuir para traçar um balanço preliminar das dinâmicas de compromisso dos diferentes Programas, abrangendo as consequências da crise económico-financeira sobre as estratégias de acesso e utilização dos recursos por parte das principais entidades beneficiárias. A produção de informação empírica nesta perspectiva implicou a mobilização de actores operacionais dos instrumentos de política tanto a nível de tutelas sectoriais e horizontais, como ao nível das Autoridades de Gestão, Secretariados Técnicos e Organismos Intermédios (com responsabilidade em tipologias de intervenção relevantes). (cf. **Anexo nº 3** – Listagem das entrevistas realizadas).

A utilidade dos resultados obtidos com a realização destas entrevistas situou-se em diversos níveis, com destaque para os seguintes:

- Explicitação compreensiva da teoria da programação;
- Aprofundamento das prioridades estruturais subjacentes ao QREN;
- Contextualização das Agendas Operacionais Temáticas na relação com as políticas sectoriais e instrumentos de planeamento das políticas públicas;
- Fundamentação das prioridades atribuídas a determinadas tipologias de intervenção (p.e., Novas Oportunidades, Política de Cidades e qualificação/inação nos Sistemas de Incentivos);
- Abordagem da selectividade e concentração em contexto de crise e implicações sobre as prioridades estratégicas de intervenção e as trajetórias de aprovação e execução;

- Perspectivas sobre a territorialização dos instrumentos de política; e
- Balanço preliminar das inovações em matéria de modelo de governação com a introdução da figura dos Organismos Intermédios e dos OREPP/BREPP.

Importa, ainda, salientar a importância adquirida pelo ciclo de entrevistas realizadas na 1ª fase da Avaliação, respondendo à necessidade de produzir, em tempo curto, informação empírica de suporte ao Relatório Inicial, orientado para apoiar a preparação do **Relatório Estratégico Nacional sobre as Políticas de Coesão**.

#### 4.2.3. PROCESSOS DE INQUIRIÇÃO A PROMOTORES DE OPERAÇÕES

No quadro metodológico que suporta o presente trabalho de avaliação, a inquirição a promotores de operações teve um papel essencial na aproximação às características dos projectos e às condições de implementação dos mesmos. Daí a relevância de serem explicitadas as condições técnicas que foi possível satisfazer em tais processos.

##### 4.2.3.1. AGENDA DA COMPETITIVIDADE

Foram inquiridos promotores (excluindo os sistemas de incentivos, com inquirição em processo de avaliação específico) com inquérito composto por uma parte comum e uma parte específica para as seguintes tipologias:

- Economia digital e sociedade do conhecimento;
- Parques de Ciência e Tecnologia e incubadoras de empresas de base tecnológica;
- Áreas de acolhimento empresarial e logístico;
- Apoio à modernização administrativa.

O inquérito foi concretizado pela sua colocação *on-line* para preenchimento através da internet (plataforma com acesso do tipo <http://www.quatenaire.pt/forms/XXXX.html>). A solicitação do preenchimento foi enviada, com as respectivas instruções, *link* e dados de acesso, aos responsáveis pelas candidaturas cujo endereço electrónico foi referido na apresentação do processo através das plataformas electrónicas dos PO.

O quadro seguinte ilustra os aspectos técnicos da implementação dos inquéritos, tais como a dimensão e segmentação das amostras, taxas de resposta e níveis de representatividade.

**Quadro nº 1 – Nota técnica de inquirição da AOT Factores de Competitividade**

Tipologias	Universo	Amostra a obter *	Inquéritos enviados	Inquéritos válidos	Taxa de resposta	Margem de erro
<b>Total</b>	<b>366</b>	<b>161</b>	<b>269</b>	<b>129</b>	<b>48%</b>	<b>7,09</b>
Economia Digital e Sociedade do Conhecimento	38	33	36	15	42%	20,36
Parques de Ciência e Tecnologia e Incubadoras de Empresas de Base Tecnológica	4	4	4	1	25%	100,00

Tipologias	Universo	Amostra a obter *	Inquéritos enviados	Inquéritos válidos	Taxa de resposta	Margem de erro
Áreas de Acolhimento Empresarial e Logístico	19	17	17	9	53%	24,85
Apoio à Modernização Administrativa	120	78	96	36	38%	14,00

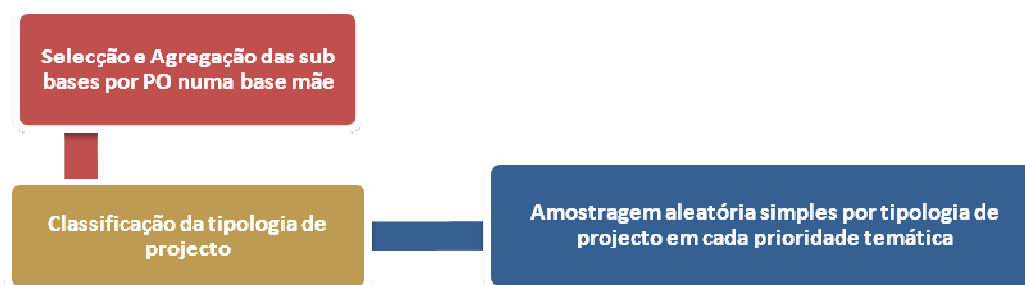
(\*) Erro amostral 5% e nível de confiança a 95,5%

A análise dos dados obtidos determinou que, ao longo do trabalho, fossem apenas considerados os resultados respeitantes à tipologia dos apoios à modernização administrativa. De facto, só esta tipologia apresentava no momento da inquirição um número suficientemente representativo de operações aprovadas para merecer o tratamento realizado.

#### 4.2.3.2. AGENDA DO POTENCIAL HUMANO

O processo de inquirição realizado no âmbito da Agenda do Potencial Humano foi elaborado a partir do acesso às listagens de entidades promotoras por Eixo Prioritário/Tipologia de intervenção dos PO POPH, Rumos e PROEMPREGO. Com base nessa informação, e face aos objectivos que se pretende atingir com esta componente metodológica, considerou-se relevante a inquirição de uma amostra de projectos construída através de uma amostragem casual simples que repercutia a representatividade com 95,5 % de nível de confiança e com uma estimativa de erro máximo permitido de 5%, num universo de 5.194 projectos. Dada a diversidade de natureza de projectos envolvidos associados a uma diversidade de tipologias de intervenção, foram construídas sub -amostras aleatórias simples por tipologia de projecto em cada uma das prioridades temáticas (ver no **anexo nº4** a nota técnica completa de inquirição e resultados).

**Diagrama 3 - Etapas do processo de amostragem**



A modalidade de administração do Inquérito baseou-se numa plataforma *on-line* (2ask/IESE/QT), cujo convite/acesso à participação no estudo se processou via mensagem electrónica. O inquérito foi aplicado entre o dia 9 de Abril e 2 de Junho e nesse período foram realizados dois reforços de solicitação do preenchimento, sendo reencaminhado para todos os beneficiários que ainda não tinham respondido.

No âmbito da agenda do PH foi ainda desenvolvido um Inquérito por questionário aos bolsiros (BD – Bolsa de Doutoramento e BPD - Bolsa de Pós-Doutoramento) beneficiários de

financiamento do FSE através da TI 4.1 do POPH que concluíram a tese (no caso de BD) ou o relatório de actividades (BPD) durante o período 2007-2009.

Os contactos dos bolseiros que haviam beneficiado do financiamento do FSE através da TI 4.1 do POPH e concluídos a sua tese / relatório de actividades, foram disponibilizados à equipa de avaliação pela FCT. O inquérito destinou-se ao universo de bolseiros.

A solicitação para preenchimento do inquérito foi enviada por e-mail, onde se atribuiu a cada inquirido um *username* e uma palavra-chave para preenchimento do inquérito numa plataforma *on-line* (<http://www.quatenaire.pt/forms/XXXX.html>). O inquérito foi aplicado entre 12 de Maio e 9 de Junho, tendo sido realizado um reforço da solicitação do seu preenchimento a 25 de Maio visando garantir uma amostra estatisticamente significativa, o que foi alcançado com sucesso.

O quadro seguinte ilustra os aspectos técnicos da implementação dos inquéritos, tais como a dimensão e segmentação das amostras, taxas de resposta e níveis de representatividade.

**Quadro nº 2 – Nota técnica de inquirição da AOT Potencial Humano**

Tipologias	Universo	Amostra a obter *	Inquéritos enviados	Inquéritos válidos	Taxa de resposta	Margem de erro
<b>Qualificação Inicial</b>						
Cursos de Educação e Formação de Jovens (CEF Jovens)	1.158	297	649	215	33%	6,16
Cursos Profissionais e Sistema de Aprendizagem	1.073	292	577	174	30%	6,94
<b>Adaptabilidade e Aprendizagem ao Longo da Vida</b>						
Cursos de educação e formação de adultos (Cursos EFA)	1.426	313	640	262	41%	5,58
Formações Modulares	1.537	318	637	279	44%	5,42
<b>Bolseiros BD e BPD</b>						
Bolseiros (**)	657	249	657	309	47%	4,14

(\*) Erro amostral 5% e nível de confiança a 95,5%

(\*\*) A distribuição dos respondentes pelo tipo de bolsa, é idêntica à do universo de origem (13% BPD e 87% BD).

#### 4.2.3.3. AGENDA DA VALORIZAÇÃO DO TERRITÓRIO

Conforme foi explicitado no memorando metodológico, tendo em conta a natureza das questões de avaliação colocadas, a realização de inquéritos aos promotores no quadro da Agenda da Valorização do Território destinava-se especificamente a:

- Fazer um ponto de situação da execução dos projectos, dos tipos de desvios face à previsão em candidatura e da perspectiva do seu desenvolvimento futuro. Tendo em conta que o grau de comprometimento/ aprovação em algumas linhas dos PO é já significativo, mas que o nível de execução é muito baixo, importa aferir se o quadro geral de resultados/ impactes que as aprovações deixam antever é, de facto, um quadro real, ou se há domínios em que as dificuldades de execução são já irreversíveis e

comprometem esses mesmos resultados. Neste sentido, os resultados do inquérito servem para aferir a solidez de conclusões baseadas em dados de “aprovação”.

- Identificar elementos de racionalidade e enquadramento estratégico, ao nível nacional, regional ou local, que possam demonstrar o valor acrescentado que os projectos representam. Referimo-nos a elementos (legitimados pela sua natureza jurídica, política ou de compromisso público) de diagnóstico, programação e estratégia (planos sectoriais, estratégicos ou de ordenamento do território), à articulação das operações aprovadas com outros projectos nos territórios de incidência ou ainda à integração em redes e sistemas pré-existentes.

O inquérito (com um número de questões restrito) foi concretizado pela sua colocação *on-line* para preenchimento através da internet (plataforma com acesso do tipo <http://www.quatenaire.pt/forms/XXXX.html>). A solicitação do preenchimento foi enviada, com as respectivas instruções, *link* e dados de acesso, aos responsáveis pelas candidaturas cujo endereço electrónico foi referido na apresentação do processo através das plataformas electrónicas dos PO.

O ficheiro fornecido com esses contactos contemplava 800 candidaturas aprovadas ou já contratadas.

Destas candidaturas, apenas 768 se referiam aos domínios de intervenção da AOT Valorização do Território abrangidos por esta avaliação, distribuindo-se os restantes por outros domínios de natureza infra-estrutural – alguns remetidos para a AOT Factores de Competitividade, como Parques de Ciência e Tecnologia e Incubadoras de Empresas de Base Tecnológica e Áreas de Acolhimento Empresarial e Logístico, e outros não incluídos nos domínios a que se referem as questões de avaliação, como a Energia e a Valorização Económica de Recursos Específicos - Turismo (PO Norte).

Tendo em conta a preocupação em não sobrecarregar os promotores, fez-se desde logo uma opção de base: não enviar mais do que dois inquéritos ao mesmo responsável por candidatura, compatibilizando esta questão com o inquérito também lançado, em simultâneo, para a AOT dos Factores de Competitividade. Em contrapartida, seriam enviados inquéritos à totalidade de projectos seleccionados de acordo com este procedimento (com a preocupação, na escolha, de manter a proporcionalidade da representação de cada tipologia no universo total e nesta amostra). Esta limitação refere-se ao responsável por candidatura, e não à entidade promotora: esta poderia ser inquirida sobre um número ilimitado de projectos.

A decisão acerca dos projectos a inquirir em cada responsável de candidatura, nos casos em que apareciam referenciados mais do que 2 projectos, seguiu a seguinte metodologia: (i) verificar se havia inquéritos referentes à Agenda da Competitividade e privilegiar o envio destes (já que a amostra é mais limitada nesse caso); (ii) dado que as questões específicas de avaliação na Agenda Valorização do Território estão divididas por domínios de intervenção e por tipologias, privilegiou-

se uma selecção que mantivesse representadas todas as tipologias, através de um processo de eliminação sucessiva de tipologias já representadas de forma significativa.

Foram, assim, retidos para inquirição 511 projectos, dos quais 488 correspondiam a tipologias abrangidas pela avaliação. Responderam ao inquérito 295 inquiridos (58% do total), tendo sido considerados para tratamento 285, após exclusão das tipologias que não se incluíam nos domínios de intervenção considerados e dos inquéritos deficientemente respondidos. Estas respostas têm representação de todos os domínios de intervenção e de praticamente todas as tipologias (regulamentos), com taxas de resposta muito satisfatórias (acima de 50% em todos os domínios).

No que respeita aos parâmetros estatísticos reais, o número de respostas permite que o erro global de amostragem seja de 3,8% (face ao número de projectos seleccionado de acordo com o método acima explicado), e que, mesmo tendo em conta o total de **768** projectos integrados nos domínios em avaliação, esse erro amostral se mantenha abaixo dos 5%, mais exactamente 4,7% (assumindo um nível de confiança de 95,5%).

Tendo em conta que o procedimento não se pode considerar o de um exercício puro de análise estatística por amostragem, estes parâmetros globais são bastante aceitáveis. Naturalmente, considerando a sub-divisão pelos diversos domínios de intervenção, estes parâmetros são de menor qualidade, especialmente nos casos das tipologias incluídas nos domínios da Conectividade, Acessibilidade e Mobilidade e na Prevenção e Gestão de Risco, aspecto que condicionou a sua utilização no apoio à avaliação.

**Quadro nº 3 – Nota técnica de inquirição da AOT Valorização do Território**

Domínios de Intervenção	Universo	Seleção para envio	Amostra a obter *	Inquéritos válidos	Taxa resposta	Margem de erro (universo)
<b>Total domínios</b>	<b>768</b>	<b>488</b>	<b>215</b>	<b>285</b>	<b>58%</b>	<b>4,70</b>
Protecção e Valorização do Ambiente	130	115	51	69	60%	8,28
Política de Cidades	236	109	48	67	61%	10,36
Infra-estruturas e Equipamentos para a Coesão Social	269	160	70	92	58%	8,47
Conectividade Internacional, Acessibilidades e Mobilidade	45	32	14	18	56%	18,46
Prevenção, Gestão e Monitorização de Riscos	88	72	32	39	54%	12,02

(\*) Erro amostral de 5% e nível de confiança de 95,5%.

Ver nos **anexos nº 20 e nº 21** o tratamento mais detalhado da metodologia e da informação recolhida.

#### 4.2.4. PAINÉIS DE DISCUSSÃO

A realização de painéis de discussão revelou-se, sobretudo para a fundamentação de respostas a questões de avaliação relacionadas com a AOT da competitividade, um instrumento crucial de

captação de informação pertinente e com elevado grau de cobertura de sensibilidades e funções envolvidas na concretização da referida agenda.

Os dois painéis de discussão relativos à AOT Competitividade focaram-se na problemática dos sistemas de incentivos e das EEC de base sectorial (pólos de competitividade e *clusters*).

No painel respeitante aos sistemas de incentivos, estiveram representadas ***todas as entidades envolvidas na gestão dos três sistemas (ver anexo nº 5)***, a nível sectorial e regional, o que permite atribuir aos seus resultados uma elevada representatividade. As questões orientadoras deste painel foram as seguintes:

- Adequação e pertinência do modelo de governação dos sistemas de incentivos para concretizar a referida dimensão estratégica, designadamente do modelo de articulação praticado entre o PO Temático Factores de Competitividade (POFC), os diferentes organismos intermédios (ADI, AICEP, IAPMEI e TURISMO DE PORTUGAL) e os PO Regionais do continente;
- Qualidade esperada dos projectos aprovados, pressupondo níveis elevados de correspondência entre características de aprovação e de execução de projectos: que padrão de investimento empresarial pode ser antecipado se as condições de aprovação vierem a concretizar-se plenamente? Que impacto penalizador na selectividade de projectos poderão os mecanismos de flexibilização e simplificação associados à política de combate à crise ter produzido?

No painel respeitante às EEC de base sectorial, a selecção de participantes cruzou os seguintes critérios: diversidade sectorial e regional; grau de inovação e maturidade dos processos. Às oito experiências representadas (***ver anexo nº 13***) foram colocadas as seguintes questões de discussão:

- Que influência teve a programação do QREN na génese dos pólos e *clusters* seleccionados?
- Que valia e potencial apresentam os diferentes instrumentos de programação do QREN para apoiar o lançamento e consolidação dos pólos/*clusters* seleccionados?
- Que impactos são expectáveis das iniciativas em curso para o aumento da produção de transaccionáveis, alteração do perfil de especialização produtiva e criação de emprego mais qualificado?



Como instrumento complementar de recolha de informação, e para apoiar a resposta às questões específicas no quadro da AOT Valorização do Território, foi ainda realizado um painel de discussão com Autoridades Portuárias<sup>5</sup>, com os seguintes temas em discussão:

- Que estratégia (e que Plano Estratégico) orientou os investimentos na modernização das infra-estruturas e serviços portuários nos últimos anos? Em que medida esses investimentos se enquadram nas Orientações Estratégicas para o sector?
- O POVT integra devidamente e adequa-se ao financiamento no quadro das principais directrizes das Orientações Estratégicas, nomeadamente no que respeita ao TMCD (Transporte Marítimo de Curta Distância)? Os regulamentos específicos em vigor dão cabimento ao desenvolvimento do TMCD e AEM (Auto-Estradas do Mar)? Qual o impacto real esperado do POVT no que respeita às Orientações Estratégicas sobre o TMCD e AEM dada a disponibilidade financeira programada?
- As Auto Estradas do Mar: este conceito é claro e está estabilizado?

No Painel estiveram representadas todas as Autoridades de Portos potencialmente abrangidos por apoio financeiro do POVT (Douro e Leixões, Aveiro, Figueira da Foz e Sines).

## 5. RESULTADOS DO PROCESSO DE AVALIAÇÃO

---

Este capítulo está organizado em torno das respostas às questões de avaliação oportunamente definidas em sede de caderno de encargos, abordando primeiro as questões específicas (ordenadas segundo a sequência de prioridades operacionais temáticas) e posteriormente as transversais. Com este método de exposição procura-se minimizar redundâncias possíveis entre as duas tipologias de questões de avaliação. Tendo em vista a optimização das condições de legibilidade do documento, a abordagem concentra-se nas respostas às questões de avaliação e na mobilização de processos e métodos de recolha de informação, eliminando na medida do possível referências de contextualização e outros elementos de suporte.

### 5.1. QUESTÕES DE AVALIAÇÃO ESPECÍFICAS

---

#### 5.1.1. PRODUÇÃO DO CONHECIMENTO E DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO

---

As questões de avaliação colocadas no âmbito desta Prioridade Operacional Temática (POT) são as seguintes:

---

<sup>5</sup> Cf. Anexo nº 21.

*Em que medida é que as operações/projectos associados a esta prioridade temática contribuem para aumentar o investimento total em I&DT?*

*Em que medida é que as operações/projectos neste domínio fomentam a criação de competências próprias e sustentáveis de I&D no seio das empresas?*

*Em que medida as operações/projectos para o desenvolvimento do Sistema Científico e Tecnológico Nacional contribuem para uma maior interacção entre centros de saber e o tecido económico, em particular através da difusão de novos conhecimentos científicos e tecnológicos no tecido empresarial?*

*Em que medida é que as operações/projectos neste domínio contribuem para um reforço da internacionalização das equipas e das instituições de investigação nacionais?*

*Em que medida as operações/projectos no âmbito desta prioridade estimulam a produção de conhecimentos e o desenvolvimento de competências em domínios definidos pelo QREN para o desenvolvimento económico e competitivo do país?*

A resposta a esta questão de avaliação convocou essencialmente o recurso combinado à exploração do sistema de informação e às entrevistas com as comissões directivas do POFC, PO NORTE, PO CENTRO e POLVT, tendo por pano de fundo os resultados e efeitos das operações/projectos candidatados e aprovados no âmbito das tipologias de intervenção SI ao I&DT (Empresas) e Linhas de Apoio às Entidades do SCTN.

#### **Aumento de investimento total em I&DT**

A informação disponível à data de 31/12/2009 (Observatório do QREN) aponta para a aprovação de 738 projectos ao abrigo dos Sistemas de Incentivos às Empresas na esfera da I&DT, correspondendo a um investimento elegível superior a 400M €, uma dimensão média por projecto de cerca de 546 mil € que abrange operações bastante heterogéneas, com cerca de noventa por cento dos projectos aprovados encontra-se concentrado, em percentagens idênticas, nos projectos de I&DT individuais (empresas) e em co-promoção, com predomínio das lideranças de iniciativa empresarial.

Tomando por comparação os resultados de períodos de programação anteriores, trata-se de uma importante alteração que marcará decisivamente a programação do QREN, traduzindo, entre outros aspectos, os efeitos de dinamização de recursos de I&D nas empresas, com chegada às actividades de I&D de novos promotores. A este respeito, cabe mencionar a novidade do Vale de I&DT que trouxe ao sistema as pequenas e micro-empresas, sem tradição de acesso a ajudas à inovação, sem ignorar a necessidade de simplificação dos processos de análise de candidaturas. Esta conclusão está em linha com o comportamento mais recente dos indicadores de I&D empresarial em Portugal, parecendo configurar uma tendência de sustentada mudança estrutural dos padrões de I&D em Portugal, num quadro de aumento do esforço global a nível nacional. Ainda que se trate de uma comparação não completamente rigorosa, este incremento global encontra-se em linha com os dados provisórios do Inquérito ao Potencial Científico e Tecnológico Nacional (IPCTN, 2008) que indicam um crescimento da despesa em I&D de cerca de 25% entre 2007 e 2008 (de 1.973 para 2.513 M €). Nesta evolução o sector empresarial foi o que registou

maior despesa no total (de 1.011 para 1.258 M €), montante correspondente a metade da despesa nacional total em I&D, atingindo 0,76% do PIB, em 2008.

**Quadro nº 5 - Projectos aprovados no âmbito do SI I&DT, por Instrumento (2007-2009)**

Instrumento	Projectos		Investimento elegível	
	Nº	%	Montante (€)	%
SI I&DT - Projectos de I&DT Individuais	233	31,6	180.972.143	44,9
SI I&DT - Projectos de I&DT em Co-promoção	205	27,8	181.372.740	45,0
SI I&DT - Vale I&DT	220	29,8	6.451.747	1,6
SI I&DT - Centros de I&DT	2	0,3	3.500.730	0,9
SI I&DT - Núcleos de I&DT	74	10,0	28.823.962	7,2
SI I&DT - I&DT Colectiva	4	0,5	1.808.780	0,4
<b>Total</b>	<b>738</b>	<b>100,0</b>	<b>402.930.102</b>	<b>100,0</b>

Fonte: QREN - Sistema de Informação do FSE (SIIFSE).

Entre os projectos aprovados, cabe sobretudo destacar:

- A presença de entidades beneficiárias que regularmente se candidatam a estes incentivos, com destaque para a indústria farmacêutica, os sistemas inteligentes, a química industrial, os instrumentos de precisão, a cerâmica fina e de revestimentos;
- Nos projectos em co-promoção, a presença de um número significativo de projectos de dimensão avultada da iniciativa de grandes empresas no respectivo ramo de actividade (p.e., telecomunicações, cortiça e derivados, energia, fileira florestal e sistemas de informação), a par de entidades (empresas e instituições de interface) das actividades agro-transformadoras (nomeadamente, agro-alimentar e fileira florestal).

Não estão disponíveis indicadores seguros da qualidade do impulso observado nas dinâmicas de investimento em I&DT, sobretudo do ponto de vista do retorno de tais investimentos em termos de criação de valor e abordagens ao mercado. Em momentos de alargamento considerável do sistema de promotores nem sempre é possível combinar o reforço quantitativo com a qualidade de processos e resultados. Em painel de discussão sobre sistemas de incentivos foram colocadas algumas interrogações sobre a qualidade da I&D praticada pelos grandes promotores empresariais (tipo EDP, PT, etc.).

Diferentes contactos com promotores de actividades de I&D respeitantes a inter-faces Universidade-empresa com larga experiência de participação em programas europeus (programas-quadro) permitiram identificar críticas expressivas ao conteúdo regulamentar e de exigências a respeitar, considerado bastante mais restritivo do que o utilizado pelos programas europeus. Neste testemunho, foi também possível constatar o atraso significativo com que foram disponibilizados aos promotores os formulários para encerramento de saldo das operações, com reflexos em alguns casos no diferimento totalmente artificial dos níveis de execução. A fiabilidade dos testemunhos sugere existir neste domínio um vasto campo de aperfeiçoamento de processos.

O incremento observado tem o seu epicentro nas regiões Norte e Centro, sendo aqui particularmente relevante a convergência de apoios entre POR e POFC. A expressão reduzida da procura de incentivos nas regiões do Alentejo e do Algarve suscita a necessidade de ser concebida para essas regiões uma estratégia diferenciada de indução de procura. O POR Lisboa concentrou no SI I&DT as prioridades de afectação de fundos, configurando uma opção de fundamentada selectividade.

**Quadro nº 6 - Projectos aprovados no âmbito do SI I&DT, por Região (2007-2009)**

Instrumento	NUT II	Projectos		Investimento elegível	
		Nº	%	Montante (€)	%
<i>SI I&amp;DT - Projectos de I&amp;DT Individuais</i>	Norte	97	13,1	90.515.871	22,5
	Centro	72	9,8	43.971.163	10,9
	Lisboa	46	6,2	38.739.812	9,6
	Alentejo	13	1,8	5.812.017	1,4
	Algarve	3	0,4	677.961	0,2
	Multi-regiões	2	0,3	1.255.320	0,3
	<b>Total</b>	<b>233</b>	<b>31,6</b>	<b>180.972.143</b>	<b>44,9</b>
<i>SI I&amp;DT - Projectos de I&amp;DT em Co-promoção</i>	Norte	53	7,2	33.041.398	8,2
	Centro	43	5,8	53.363.672	13,2
	Lisboa	25	3,4	19.934.873	4,9
	Alentejo	3	0,4	1.879.664	0,5
	Algarve	2	0,3	934.498	0,2
	Multi-regiões	79	10,7	72.218.635	17,9
	<b>Total</b>	<b>205</b>	<b>27,8</b>	<b>181.372.740</b>	<b>45,0</b>
<i>SI I&amp;DT - Vale I&amp;DT</i>	Norte	122	16,5	3.537.451	0,9
	Centro	77	10,4	2.351.164	0,6
	Lisboa	8	1,1	215.100	0,1
	Alentejo	7	0,9	187.533	0,0
	Algarve	6	0,8	160.500	0,0
	<b>Total</b>	<b>220</b>	<b>29,8</b>	<b>6.451.748</b>	<b>1,6</b>
<i>SI I&amp;DT - Centros de I&amp;DT</i>	Norte	1	0,1	2.146.362	0,5
	Centro	1	0,1	1.354.369	0,3
	<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>0,3</b>	<b>3.500.730</b>	<b>0,9</b>
<i>SI I&amp;DT - Núcleos de I&amp;DT</i>	Norte	38	5,1	14.819.359	3,7
	Centro	26	3,5	9.499.929	2,4
	Lisboa	7	0,9	3.012.956	0,7
	Alentejo	1	0,1	538.239	0,1
	Algarve	2	0,3	953.479	0,2
	<b>Total</b>	<b>74</b>	<b>10,0</b>	<b>28.823.962</b>	<b>7,2</b>
SI I&DT - I&DT Colectiva	Multi-regiões	4	0,5	1.808.780	0,4
<b>Total</b>		<b>738</b>	<b>100,0</b>	<b>402.930.102</b>	<b>100,0</b>

Fonte: QREN - Sistema de Informação do FSE (SIIFSE)..

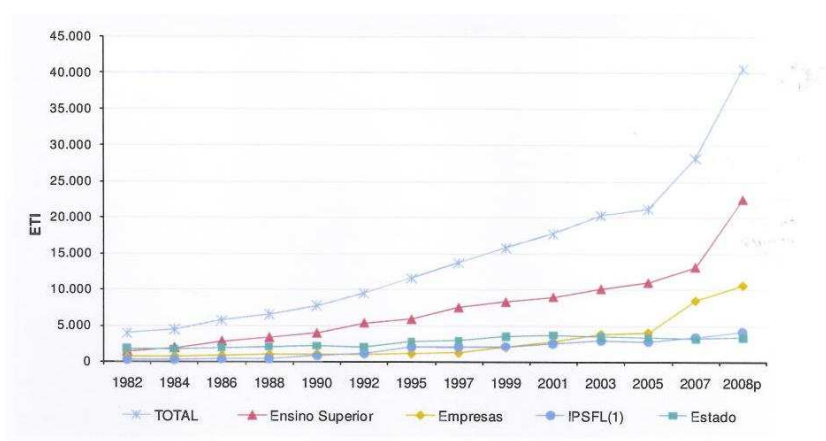
### **Criação de competências de I&D nas empresas**

A experiência de avaliação de períodos de programação anteriores evidencia que, num quadro de grande fragilidade empresarial nesta matéria, dada a estrutura instalada de padrão de qualificações, a criação de competências de I&D nas empresas está dependente de apoios específicos (caso dos Núcleos e Centros de I&D e dos apoios à inserção empresarial de doutorados, este último presentemente desactivado). Sabe-se ainda que este tipo de apoios é altamente reprodutivo em termos de geração futura de actividades de I&D.

Paralelamente, os projectos orientados para o reforço de competências internas em empresas de maior dimensão (Núcleos e Centros de I&DT) têm candidaturas associadas a projectos concretos, nomeadamente em co-promoção, que em alguns casos ainda não tiveram início (por exemplo, grande projecto de energia das ondas).

Não podem ignorar-se, entretanto, as importantes alterações em curso: entre 2007 e 2008, o número de investigadores nas empresas aumentou cerca de 25%, situando-se naquele último ano em 10.589 ETI, um volume que corresponde a 26% do total dos investigadores, dois em cada três inseridos nas Instituições do Ensino Superior e nas Instituições privadas sem fins lucrativos.

**Gráfico nº 1 - Número de investigadores, por sector institucional (1982 a 2008)**



Com a informação disponível, a continuidade dos apoios à criação de Núcleos e Centros de I&DT constitui o resultado directo mais relevante da actuação do QREN em matéria de criação de competências de I&D nas empresas. O conhecimento da evolução do recrutamento de competências (recursos humanos qualificados) pelas empresas associado, por exemplo, aos projectos em co-promoção e aos Núcleos de I&DT (reforço de competências internas), será indispensável para aferir os níveis de criação de competências no seio das empresas, estimuladas pelas ajudas do SI I&DT. Algumas entrevistas sinalizaram dificuldades de efectivar compromissos contratualizados de recrutamento e contratação de recursos humanos qualificados, em favor da prioridade conferida a outras componentes dos projectos (laboratórios, equipamentos, consumíveis, ...), como consequência directa do período de crise.

Sobretudo nas regiões Norte e Centro, há que referir ainda o efeito indirecto do reforço em curso das principais instituições de base tecnológica das duas regiões, o qual tenderá a induzir a fidelização de empresas associadas e a conseqüente criação de condições para o reforço de competências de I&D nas mesmas.

Em sentido contrário, há que mencionar a persistente acção de factores desfavoráveis a essa integração<sup>6</sup>:

- Baixos índices de empreendedorismo qualificado, com mortalidade acentuada de projectos que nasceram, p.e., a partir de ideias inovadoras dinamizadas no seio das Universidades e de Centros de Incubação de iniciativas empresariais;
- Insuficiente capacidade de prestação de serviços de I&D às empresas por parte de importantes entidades do SCTN, nomeadamente Unidades de I&D das Universidades. (por exemplo, mais de metade das entidades do SCTN seleccionadas nos Concursos de Qualificação para a prestação de serviços às pequenas e micro empresas beneficiárias dos Vales Inovação e I&DT, não são responsáveis por qualquer projecto aprovado);
- Descapitalização técnica e humana das infra-estruturas tecnológicas e das Unidades de I&D das Universidades em matéria de competências técnicas especializadas e estratégicas indispensáveis para dinamizar as relações com o tecido empresarial, com reflexos na estruturação de sistemas regionais de inovação nascentes.

#### ***Interacção entre Centros de saber e tecido económico***

Com forte predomínio das regiões Norte e Centro, a resposta a esta questão de avaliação tem por pano de fundo a intervenção da Linha de Apoio às Entidades do Sistema Científico e Tecnológico Nacional (SAESCTN) que abrangeram, até 31/12/2009, um conjunto de 608 projectos, com um montante elegível de cerca de 74 M €.

**Quadro nº 7 - Projectos aprovados no âmbito do SAESCTN, por Região (2007-2009)**

Instrumento	Projectos		Investimento elegível	
	Nº	%	Montante (€)	%
Norte	245	40,3	30.306.145	41,0
Centro	183	30,1	22.774.779	30,8
Alentejo	13	2,1	1.558.815	2,1
Multi-regiões	167	27,5	19.294.586	26,1
<b>Total</b>	<b>608</b>	<b>100,0</b>	<b>73.934.325</b>	<b>100,0</b>

<sup>6</sup> Factores que podem ser considerados insuficiências estruturais do sistema nacional de inovação em Portugal, profusamente documentados na investigação disponível: Hugo Figueiredo e António Manuel Figueiredo (2005), "Instituições e Políticas Públicas para um Novo Paradigma de Inovação e Qualificações na Economia Portuguesa", *Cadernos Sociedade e Trabalho*, nº 5, Lisboa; Manuel Mira Godinho (2007), "Indicadores de C&T, inovação e conhecimento: Onde estamos? Para onde vamos?", *Análise Social*, Janeiro.

---

Fonte: Observatório do QREN

---

Entre as instituições apoiadas identificam-se as principais Universidades (grandes clientes/promotores tradicionais deste tipo de projectos em co-promoção), os Institutos Politécnicos e entidades de interface com as empresas em domínios como as Neurociências e Biologia Celular, as Biotecnologias, a Investigação Marinha e Ambiental, as Tecnologias Agrárias e Agro-alimentares, o Mar, os Sistemas Inteligentes e a Engenharia Biomédica. Neste contexto, a presença de inter-faces com prática já consolidada de articulação com empresas constitui um indicador muito relevante. No âmbito de estudo de caso realizado sobre a região Norte em matéria de apoios do QREN à criação de um sistema regional de inovação, emergiu claramente o alcance estratégico dos apoios a entidades do SCTN envolvidos em projectos de criação de pólos de competitividade e/ou *clusters*. Os casos do *Health Cluster* Portugal e do PRODUTECH constituem exemplos altamente representativos de uma boa prática em curso: entidades como o 3B's (biotecnologia e engenharia de tecidos), INEB (bio e nano-medicina), IPATIMUP (cancro), IBMC (biologia molecular), INESC (energia, automação, telecomunicações e sistemas de informação), INEGI (automação, robótica) são apoiadas no quadro de estratégias efectivas de interacção com o tecido económico, rompendo decisivamente com o padrão tradicional de apoios no âmbito do SAESCTN. Casos similares são referenciáveis na Região Centro, algumas das quais também articuladas com projectos de pólos de competitividade e/ou *clusters*, como o TICE ou o Habitat Sustentável.

O trabalho de terreno evidenciou que a situação económico-financeira de um conjunto significativo de infra-estruturas tecnológicas apoiadas em períodos anteriores de programação está a condicionar a difusão/transfêrencia de conhecimentos científicos e tecnológicos para o tecido empresarial, o que constitui um factor de bloqueio à interacção com o tecido económico. As exigências de viabilidade colocadas pelos mecanismos de selectividade do actual QREN e a existência de entidades de interface criadas com base em parcerias Universidades/Associações Empresariais/Empresas que estruturaram uma logística de prestação de serviços de consultoria tecnológica ao tecido empresarial (laboratórios, equipamentos, testes, mobilidade de recursos) são factores promissores do ponto de vista de contrariar os referidos factores de bloqueio.

### **Reforço da internacionalização**

Num quadro de fragilidade estrutural desfavorável a uma mais intensa participação em redes internacionais de investigação (massas críticas de RH avançados, liderança e excelência da investigação e emergência dos potenciais de I&D da Índia e da China), as evidências apontam para um reforço recente da internacionalização:

- Aumento e diversificação da participação de entidades portuguesas em projectos financiados no âmbito do 7º Programa-Quadro;
- Liderança por parte de empresas portuguesas de sete projectos “high-tech” no domínio das NTIC, aprovados no âmbito do 7º Programa-Quadro;

- Participação nos projectos Eureka-Eurostars com um volume de candidaturas aprovadas próximo da média europeia;
- Maior capacidade de integração internacional de equipas de investigação com estabelecimento de redes activas, nomeadamente nos domínios dos sistemas inteligentes, indústria farmacêutica e energias renováveis; e
- Desenvolvimento de projectos no âmbito da parceria com o MIT e Instituto Fraunhofer, abrangendo domínios sectoriais com potencial de inovação nas áreas da gestão e das tecnologias.

Na relação com os projectos de I&D co-financiados pelos PO do QREN, destaca-se: a importância da participação nos projectos em co-promoção, que é utilizada como critério para valorizar a participação das empresas em projectos candidatados ao 7º Programa-Quadro; e a integração de investigadores estrangeiros nos projectos em co-promoção. O estudo aprofundado de alguns dos pólos de competitividade com participação de entidades do SCTN (particularmente do *Health Cluster* Portugal e do PRODUTECH) evidenciou que se têm verificado progressos na intensidade de participação nacional nos Programas-Quadro da UE. O aumento da taxa de sucesso, a melhor adaptação aos mecanismos regulamentares e a existência de nichos de influência junto das instâncias europeias na definição de temas prioritários explicam essa melhoria. A participação activa e frequentemente liderante de entidades integrantes do Pólo Produtech no *Forum Europeu – Plataforma Manufature* constitui um caso exemplar dessa interacção. A exemplaridade vem do facto de se ter influenciado uma agenda europeia a partir de especificidades nacionais. O carácter tardio da desindustrialização em Portugal e o peso ainda muito relevante da indústria transformadora na economia portuguesa, juntamente com a experiência de modernização de alguns sectores como o calçado e as máquinas-utensílios, explicam a criação desses nichos de influência.

### ***Produção do conhecimento/Difusão em domínios estratégicos do QREN***

A resposta a esta questão de avaliação revela-se mais problemática seja por insuficiências de informação quanto a projectos concretos de I&DT, seja pela inexistência formal de orientações públicas superiores sobre prioridades de produção/difusão do conhecimento em domínios estratégicos do QREN. Este último aspecto tem-se agravado pela perda de efeito regulador de orientações que era assegurado pela Coordenação do Plano Tecnológico e da Estratégia de Lisboa, tal como é referido em algumas das entrevistas realizadas.

Neste contexto desfavorável, convocando as entrevistas realizadas e os Painéis de Discussão é possível anotar algumas evidências de relação com os domínios definidos pelo QREN, na óptica do desenvolvimento económico e competitivo do País:

- Predominância de projectos em domínios com impacto potencial na valorização de bens e serviços transaccionáveis (critério de avaliação);



- Leque de projectos de grande importância (número, montante de investimento e natureza das entidades promotoras) nos domínios do ambiente, da energia e da saúde, com desenvolvimento de componentes de elevada intensidade tecnológica e inovadores também no sentido do alinhamento com as tendências pós-crise;
- Projectos de grande dimensão no domínio das energias renováveis, nomeadamente fotovoltaica (ainda em execução mas já com patentes em andamento); solar, na Região Centro; e energia das ondas, através de um projecto em co-promoção de 23,5 M €, financiado pelo COMPETE que ainda não teve o seu arranque.

Os elementos de informação recolhidos permitem ainda concluir que uma maior focagem estratégica do processo de constituição das experiências de pólos de competitividade e *clusters* tenderia a favorecer significativamente a definição de prioridades de produção e disseminação de conhecimento para a economia portuguesa.

### 5.1.2. INOVAÇÃO E RENOVAÇÃO DO MODELO EMPRESARIAL E DO PADRÃO DE ESPECIALIZAÇÃO

---

As questões de avaliação colocadas no âmbito desta POT são as seguintes:

*Em que medida é que o sistema de incentivos ao investimento das empresas contribui para a renovação do modelo empresarial e a alteração do padrão de especialização da economia portuguesa, em particular: 1) promovendo o investimento e a cultura de inovação por parte das empresas portuguesas; 2) redireccionando a actividade produtiva para bens transaccionáveis ou internacionalizáveis; 3) reforçando a orientação exportadora das empresas; e 4) favorecendo os segmentos de produção com maior valor acrescentado?*

*Em que medida é que as operações/projectos no âmbito desta prioridade contribuem para a elevação dos níveis de produtividade das microempresas e PME?*

*Em que medida é que as operações/projectos no âmbito desta prioridade concorrem para o aumento do empreendedorismo qualificado?*

Dada a relevância desta questão específica para as dimensões estratégicas da avaliação, a mobilização de diferentes processos de recolha de informação (com relevo para a representatividade do painel de discussão sobre sistemas de incentivos) permitiu abordar todas as questões de avaliação com excepção da insuficiência observada (por carências de informação ao nível do projecto) na abordagem fundamentada e quantitativa ao impacto sobre os níveis de produtividade de microempresas e PME.

A avaliação concluiu que, com incidência marcante nas regiões Norte e Centro, a programação QREN privilegiou a combinação de dois domínios de intervenção:

- A centralidade da intervenção dos regimes de incentivos às empresas é inequívoca, sobretudo do ponto de vista da convergência da actuação do POFC (médias e grandes

empresas) e dos POR (micro e pequenas empresas) nas regiões “objectivo convergência” nos três grupos de incentivos (I&DT, Inovação e Qualificação PME);

- A aposta nas condições complementares de competitividade, isto é, em domínios geradores de externalidades positivas com reflexos na produtividade empresarial e que envolvem infra-estruturas científicas e tecnológicas (caso dos Parques de Ciência e Tecnologia) e de outras infra-estruturas de base tecnológica, designadamente incubadoras.

Nas restantes regiões do continente (Lisboa e Vale do Tejo e Algarve), não só a magnitude da programação dos SI é bastante mais inexpressiva, como a intervenção nas condições complementares de competitividade é muito frágil (extensivo neste último aspecto ao Alentejo). A fragilidade deve-se ao carácter incipiente do tecido institucional (casos do Alentejo e Algarve) e à exiguidade de meios financeiros disponibilizados pela programação (caso evidente de Lisboa e Vale do Tejo). As RA dos Açores e da Madeira, com actuações próprias não conectadas com o POFC, apresentam paradigmas de programação que revelam um estágio de transição ainda muito embrionário para as questões da inovação. No caso da RAA, após a conclusão do Plano Regional de Ciência e Tecnologia, a criação de tecido institucional designadamente em matéria de interfaces Universidade-empresa constitui um factor prévio a concretizar. No caso da RAM, a presença do Tecnopólo constitui uma mais valia a explorar, mas a disseminação de uma abordagem integrada à inovação num contexto dominado pela fileira turismo-actividades imobiliárias exigirá uma transição prolongada.

#### ***Centralidade dos SI: moderação de expectativas quanto aos seus impactos estruturais***

O **anexo nº 5** apresenta a síntese do largamente representativo<sup>7</sup> painel de discussão realizado sobre a experiência dos SI, cujos resultados são os seguintes.

- Necessidade de destacar a novidade do modelo de cooperação em rede em curso na governação do sistema de incentivos, sendo relevante captar efeitos de aprendizagem do modelo, imperfeições susceptíveis de afinamento e avaliar o seu potencial para conseguir uma segunda e última fase de implementação com maior orientação para os desígnios estratégicos de selectividade e contributo para a mudança do perfil de especialização da economia portuguesa;
- Confirmação das dificuldades de compatibilização de orientações estratégicas nacionais com o acautelamento de diferenciações e prioridades regionais, configuradas em principal desafio de adaptação do modelo de governação e da base regulamentar assumida;
- O modo diferenciado como os diferentes POR combinaram os sistemas de incentivos com as restantes vertentes da AOC constitui um factor crucial, entendendo essa combinação como um contributo decisivo para a alteração das condições de competitividade regional;

---

<sup>7</sup> Participação de 24 elementos abrangendo a totalidade dos PO e OI representados no processo de gestão dos SI.

- Necessidade de utilização de indicadores quantificados que evidenciem as perspectivas moderadas mas positivas com que o painel de discussão apresenta o contributo dos SI para a concretização dos desígnios estratégicos do QREN a cargo da AOC;
- Salto qualitativo inequívoco face a anteriores períodos de programação: incremento dos investimentos em I&DT<sup>8</sup>, orientação para os transaccionáveis, conteúdo em inovação tecnológica e em intensidade de conhecimento, níveis mais elevados de empreendedorismo qualificado;
- Confirmação do “trade-off” gerado pela utilização do SI como instrumento de combate à crise em termos de selectividade, embora destacando o papel de almofada que os instrumentos de engenharia financeira desempenharam neste processo; existência de margens de manobra de reversão desses efeitos penalizadores sobre a selectividade e qualidade da procura;
- Necessidade de recuperar ritmos e focagem da abordagem das EEC e das suas relações com os SI não só como forma de consolidação da abordagem dos pólos e *clusters* (sobretudo em termos de gestão das expectativas criadas), mas também como instrumento de qualificação de resultados a atingir por parte dos SI
- Foi ainda possível concluir que é necessário moderar expectativas quanto ao impacto estrutural dos SI: a alteração do padrão de especialização constitui um processo de mudança estrutural necessariamente lento e os domínios de intervenção abertos pelo QREN têm tempos de maturação que se prolongam para além da programação; a transformação dos investimentos em I&DT em abordagens efectivas ao mercado, por exemplo, constitui um bom indicador desses tempos longos de maturação de efeitos;
- Persistem interrogações, assumidas por todas as AG, sobre eventuais desvios entre material de aprovação (candidatura) e de execução (dinâmica efectiva de implementação dos projectos);
- Os instrumentos de flexibilização introduzidos na sequência da adaptação às políticas de combate à crise tenderam, embora com reversibilidade possível, a reduzir níveis de selectividade na aprovação de projectos<sup>9</sup>;
- O próprio impacto da crise internacional na economia portuguesa, com a consequente destruição de postos de trabalho em curso, tenderá a impactar mais decisivamente o padrão da estrutura produtiva do que o impulso de renovação gerado pelos SI;
- A não definição atempada de prioridades regionais a concretizar no âmbito da regulamentação central dos SI<sup>10</sup>, combinada com a heterogeneidade das disponibilidades orçamentais e de

---

<sup>8</sup> Alguns participantes falam mesmo de um efeito de massa na geração de procura de investimentos de I&DT com necessidades de ajustamento ainda não totalmente concretizadas em matéria de engenharia de avaliação de projectos (painéis de especialistas).

<sup>9</sup> O alargamento do conceito de investimento de inovação e a atenuação da obrigatoriedade de orientação para a produção de transaccionáveis pesam decisivamente nesta avaliação.

<sup>10</sup> Perfeitamente integrável no modelo de governação dos SI e no quadro regulamentar existente através de uma adequada diferenciação regional dos avisos de concursos.

compromisso disponível dos diferentes PO, introduz ruídos no sistema de aprovações, sendo identificáveis (também por parte dos promotores) situações de projectos com mérito reconhecido que não obtêm aprovação por indisponibilidades orçamentais;

- O processo de maturação mais longo do que o previsto e desejável da operacionalização das iniciativas de EEC (PCT e *clusters*) e o número excessivo de frentes abertas (face ao potencial de coordenação existente) neste processo tenderam a reduzir o grau de focagem possível que as EEC podiam proporcionar aos SI.

Resumindo, mais do que um impacto decisivo e irreversível no padrão de especialização da economia portuguesa, o QREN estará a transformar os modelos de competitividade de algumas regiões (particularmente Norte e Centro), sendo de esperar que essa transformação produza efeitos a médio prazo sobre o padrão de especialização, sobretudo se as políticas públicas assumirem padrões consistentes e não erráticos de aproveitamento da mudança observada nas condições de competitividade.

***O alargamento da base territorial da competitividade: um elevado potencial que tarda a manifestar-se nos valores de compromisso e de execução***

A montagem nas regiões “objectivo convergência” de uma pujante componente de acções orientadas para a competitividade<sup>11</sup> marca indelevelmente a programação do QREN do ponto de vista do seu impacto esperado nas condições de competitividade, reunindo uma nova experiência de gestão de SI e a generosidade financeira do eixo prioritário desses POR.

Da diversidade de tipologias de intervenção do eixo dedicado à inovação, competitividade e conhecimento destaca-se o potencial de sinergia entre a intervenção dos SI e das diferentes infra-estruturas de suporte à inovação: Infra-estruturas científicas; Infra-estruturas físicas de Parques de Ciência e Tecnologia; Infra-estruturas físicas de incubação de empresas de base tecnológica; Infra-estruturas tecnológicas – infra-estruturas físicas e equipamentos e racionalização da rede.

As restantes tipologias (Economia digital e da sociedade do conhecimento, dedicada ao Plano Tecnológico da Educação, Modernização administrativa e Áreas de acolhimento empresarial e logístico) mantêm com a competitividade uma relação de menor intensidade. Este facto resulta do facto destas tipologias de intervenção manterem com a competitividade empresarial uma relação de mais remota influência, sobretudo no quadro das condições concretas de implementação da programação até agora observadas. A agenda do acolhimento empresarial, particularmente no Norte, estabelecendo uma hierarquia de áreas de acolhimento, procura promover uma maior coerência de articulação dessa política com a competitividade com objectivos exigentes na criação de serviços de suporte e nos modelos de gestão. Nas restantes

---

<sup>11</sup> Essa preocupação está igualmente presente nas restantes regiões (Lisboa e Vale do Tejo e Algarve), mas a não intervenção do POFC nessas regiões e a exiguidade financeira da respectiva programação limitam seriamente o alcance dessa mudança.

regiões a hierarquização de modelos de excelência infraestrutural e de serviços não é visível na programação.

Como é óbvio, a triangulação destes domínios de intervenção com o processo de qualificação de residentes tem influência no alargamento da base territorial da competitividade. No entanto, para que tal se concretize, é necessário que essa qualificação em curso tenha tradução nas estratégias organizacionais de empresas e outras instituições. A não territorialização da AOT do potencial humano dificulta, porém, a captação de informação pertinente (ver, entretanto, a análise desenvolvida no ponto 5.1.10 sobre os apoios à formação não reportada ao CNQ).

A este potencial de intervenção há que adicionar, no caso do POR Norte, a inovação de um eixo prioritário organizado em torno da valorização de *activos específicos* (turismo, mar e indústrias criativas, essencialmente) que vai ao encontro, completando de forma marcante, o já referido propósito de alargamento da base territorial de competitividade<sup>12</sup>.

O desenvolvimento do estudo de caso sobre esta questão permitiu concluir que as dinâmicas territoriais e institucionais relacionadas com a visão sistémica de competitividade que marca o já referido “alargamento da base territorial da competitividade” apresentavam à partida uma incidência muito diferenciada entre as regiões “objectivo convergência”. O potencial de massa crítica de iniciativa, quadro institucional e de recursos humanos avançados existentes nas regiões Norte e Centro em matéria de articulação entre a produção de conhecimento e a inovação empresarial emergia como um elevado potencial de amarração de políticas públicas nesse tipo de regiões.

O estudo de caso realizado pela equipa de avaliação sobre esta matéria mostra que os dois POR organizaram diferenciadamente a concretização deste potencial que a programação oferecia:

- O PO Norte trabalhou a montante de modo aprofundado a agenda da inovação e da competitividade, dedicando especial atenção à consolidação do SRI; depois, através do lançamento de avisos de concurso com grande capacidade de parametrização de critérios de base regulamentar estabelecidos a nível nacional, definiu condições de forte selectividade para os apoios a prestar; a mensagem foi clara: combater a atomização e apoiar fundamentalmente massas críticas com potencial de consolidação e afirmação, internacional e junto das empresas da região; a constituição de painéis de peritos (de prestígio reconhecido e exteriores à região, alguns estrangeiros) e a continuidade do trabalho de sensibilização junto dos actores completaram a mensagem de rigor e selectividade;

---

<sup>12</sup> No caso do ON2 não se trata de uma aposta sem preparação prévia. Existe uma correspondência rigorosa entre tais opções e agendas orientadas para a competitividade que actuaram a montante da programação, preparando e dinamizando a Região para essas prioridades.

- O PO Centro tirou partido do trabalho de caracterização do sistema científico e tecnológico da Região realizado no âmbito do PROT-Centro e, no quadro do mesmo conjunto de regulamentos de base nacional, dinamizou junto das três principais Universidades (Aveiro, Coimbra e Beira Interior) um trabalho de sensibilização para a gestão de iniciativas no âmbito da consolidação de um SRI; a opção pelo raio de acção das três universidades converge em grande medida com a dinâmica de distribuição territorial das principais infra-estruturas científicas e de base tecnológica; as excepções de Leiria-Marinha Grande e do *Business Innovation Center* de Mira (ligado à iniciativa da AIBAP) com articulação em geometria variável com o potencial universitário e de investigação exigem alguma atenção, mas a opção é consolidar iniciativas que estruturam o policentrismo (não só urbano, mas também científico) que constitui a marca da Região e a sua estratégia de desenvolvimento territorial.

Para além das especificidades decorrentes do eixo II no PO Norte, a estratégia de lançamento de concursos é diferenciada. O PO Norte utiliza uma focagem mais fina das suas prioridades, estabelecendo por exemplo avisos com conteúdo técnico diferente para infra-estruturas científicas, infra-estruturas tecnológicas, infra-estruturas físicas de Parques de Ciência e Tecnologia e incubadoras de empresas de base tecnológica. Dedicava mesmo um aviso à preocupação de racionalização da rede de infra-estruturas tecnológicas. Essa preocupação não existe no PO Centro. Por outro lado, a componente do acolhimento empresarial e logístico é sempre lançada segundo um modelo de afectação a NUTS III específicas, o que evidencia bem o trabalho de concertação que o PO teve por suporte, no sentido de encontrar equilíbrios territoriais no interior da Região.

Mesmo alongando o período de observação até ao presente, os resultados alcançados são, numa primeira leitura, decepcionantes:

**Quadro nº 8 - Projectos aprovados nos PO Norte e Centro em domínios complementares dos SI**

TIPOLOGIAS	POR NORTE	POR CENTRO
Parques de Ciência e Tecnologia	1 Projecto – Sede do Instituto Europeu de Excelência em Engenharia de Tecidos e Medicina Regenerativa – 4564414 euros de investimento elegível	0 Projectos
Infra-estruturas científicas e tecnológicas	2 Projectos Escola Segura – 7 865 717 Inv. Equipamento do Laboratório Ibérico Internacional de Nanotecnologia – 24 285 71 <sup>o</sup> Inv	1 Projecto Escola Segura – 6 625 884
Áreas de acolhimento empresarial e logístico	0 Projectos	0 Projectos
SIAC	9 Projectos – 2 507 644	5 Projectos – 3 076 970
Turismo Douro Imaterial	30 Projectos – 10 785 855	
Promoção da cultura científica e tecnológica e difusão do conhecimento		1 Projecto Centro de Ciência Viva de Vila Nova da Barquinha – 1 175 288

---

Fonte: Elaboração própria a partir de dados constantes das páginas WEB dos dois POR.

---

A expressão do potencial em matéria de alargamento da base territorial de competitividade em termos de compromisso é desconcertantemente baixo<sup>13</sup>. No caso do Norte, para além do alcance eminentemente local dos SIAC e da valorização do activo específico Douro, as duas infra-estruturas aprovadas (IBBB e Laboratório Ibérico Internacional de Nanotecnologias - IINL) respeitam precisamente a projectos com efeitos mais a longo prazo no perfil de especialização da Região e do seu padrão de atractividade empresarial. É inequívoco que, extrapolando o potencial científico reconhecido do IBBB e a projecção internacional que as nanotecnologias irão assumir no referido Laboratório Ibérico, existe um potencial enorme de atractividade empresarial. No entanto, o impacto nas condições de competitividade tenderá a ser essencialmente a médio-prazo. O caso do PO Centro é ainda mais gritante, pois nenhuma infra-estrutura científica ou tecnológica se encontrava contratualizada.

O desenvolvimento do estudo de caso permitiu concluir que se observa um atraso significativo na concretização do potencial de animação suscitado pela dinâmica dos concursos e pela sensibilização realizada pelas AG.

No caso do Norte estão na calha projectos relevantes em termos de apoio a infra-estruturas científicas, infra-estruturas tecnológicas associadas aos principais inter-faces Universidade-Empresa (INESC, INEGI e INEB, por exemplo), infra-estruturas tecnológicas de base urbana (S.João da Madeira, por exemplo), incubadoras de base tecnológica (SPIN Park e Pólo do Mar UPTEC), parques de ciência e tecnologia (particularmente o da Universidade do Porto – UPTEC, complementos de organização do AVE Park e Trás-os-Montes com entidade gestora comum para os pólos de Vila Real e Bragança). Todos eles configuram impactos nas condições de competitividade da região.

No caso do Centro, as aprovações que constam do anexo nº 7 permitem também concluir que se anunciam realizações importantes em matéria de condições de suporte à competitividade.

O diferimento da contratualização sugere efeitos da selectividade desejada, já que o grau de formatação de projecto que é exigido à assinatura de contratos de co-financiamento não se compadece frequentemente com a imaturidade dos projectos na fase de candidatura. Como conclusão, as políticas de promoção do alargamento da base territorial da competitividade suportadas pelo QREN têm de ser pensadas pressupondo “lags” de concretização de iniciativas que aconselham alguma atenção por parte das AG e uma monitorização específica tendente a reduzir esses desvios temporais. A orientação está certa, podendo mesmo ser reforçada do ponto de vista de consolidar a coerência dos eixos 1 dos POR em torno do modelo de competitividade. É, porém, necessário intervir na minimização dos “lags” de produção de efeitos.

---

<sup>13</sup> A questão dos atrasos de aprovação no domínio do acolhimento empresarial é tratada na questão específica sobre infra-estruturas de apoio à competitividade regional.

A análise da dinâmica de compromisso dos restantes POR evidencia claramente o primado dos SI, com praticamente inexistência de intervenções nos domínios dos factores complementares de competitividade. A exiguidade financeira da programação do eixo 1 (Lisboa e Vale do Tejo), a debilidade do tecido institucional que poderia protagonizar tais domínios de apresentação de projectos e as próprias características do tecido produtivo (particularmente Algarve) justificam aquela inexistência. A adaptação dos SI às prioridades regionais assume neste contexto uma relevância que não pode ser ignorada.

### ***Indicadores de evidência de mudança de padrão estrutural***

O quadro seguinte apresenta alguns indicadores de realização e resultado que permitem aferir evidências de mudança de padrão estrutural entretanto observadas. A impossibilidade de sistematizar informação similar para o POFC e POR leva-nos a diferenciar a sua apresentação.

#### **Quadro nº 9 - Indicadores de realização e resultado com evidência de mudança de padrão estrutural**

<b>INDICADOR POFC</b>	<b>Valor 2007-2009</b>
Percentagem de investimento elegível em investimentos de alta e média tecnologia	42,9 %
Percentagem de investimento elegível em serviços de alta tecnologia com forte intensidade de conhecimento	2,4 %
Percentagem de investimento elegível em bens transaccionáveis	88,9 %
Percentagem de investimento elegível em serviços transaccionáveis	8,3 %
Incentivo à inovação produtiva (Investimento total de projectos inovadores) / (Investimento total de empresas)	93 %
Incremento na cadeia de valor em sectores maduros (Investimento total de projectos inovadores em sectores de média-baixa e baixa tecnologia) / (Investimento total em sectores de média-baixa e baixa tecnologia)	87 %
Empresas criadas nos sectores com potencial de crescimento (Investimento em empresas criadas em sectores intensivos em conhecimento e média-alta e alta tecnologia) / (Investimento Total em empresas criadas)	60 %
<b>INDICADOR POFC (cont.)</b>	<b>Valor 2007-2009</b>
Apoio a projectos estruturantes em sectores com potencial de crescimento (Investimento estruturante de raiz em sectores intensivos em conhecimento e média-alta e alta tecnologia) / (Investimento total de projectos estruturantes apoiados)	22%
<b>INDICADOR PO NORTE</b>	<b>Valor 2007-2009</b>
Nº total de start-up's apoiados	135
% em sectores de média e alta tecnologia	48,1
Nº total de empresas apoiadas	801
% em sectores de média e alta tecnologia	38,7
% em bens e serviços transaccionáveis	17,5
<b>INDICADOR PO CENTRO</b>	<b>Valor 2007-2009</b>
Nº total de start-up's apoiados	74
% em sectores de média e alta tecnologia	55,4
Nº total de empresas apoiadas	514
% em sectores de média e alta tecnologia	40,5
% em bens e serviços transaccionáveis	18,9



INDICADOR PO ALENTEJO	Valor 2007-2009
Nº total de start-up's apoiados	10
% em sectores de média e alta tecnologia	ND
Nº total de empresas apoiadas	125
% em sectores de média e alta tecnologia	27,2
% em bens e serviços transaccionáveis	22,4
INDICADOR PO ALGARVE	Valor 2007-2009
Nº total de start-up's apoiados	9
% em sectores de média e alta tecnologia	88,9
Nº total de empresas apoiadas	45
% em sectores de média e alta tecnologia	44,4
% em bens e serviços transaccionáveis	nd

Fonte: POFC e Relatórios de Execução dos POR Norte, Centro, Alentejo e Algarve; não foi possível encontrar informação similar para o POR Lisboa

A não similaridade dos indicadores entre POFC e POR dificulta a síntese conclusiva. De qualquer modo, os números sugerem um menor contributo dos POR em matéria de padrão de mudança estrutural. O empreendedorismo de base tecnológica fica ainda aquém do necessário e a relevância do sector de transaccionáveis é ainda reduzida.

### 5.1.3. ENGENHARIA FINANCEIRA PARA O FINANCIAMENTO E A PARTILHA DO RISCO DE INOVAÇÃO

A questão de avaliação colocada no âmbito desta POT é a seguinte:

*Em que medida é que as operações/projectos contribuem para facilitar o acesso ao financiamento por parte das empresas, em especial das microempresas e PME? Neste contexto, qual é o papel dos instrumentos de financiamento e gestão de risco apoiados pelo QREN na viabilização de projectos empresariais com forte pendor inovador?*

Os Instrumentos de Engenharia Financeira para o financiamento e partilha de risco na inovação estão operacionalizados no Eixo III do POFC – COMPETE. Tais instrumentos dirigem-se a empresas e a projectos inovadores e constituem o que se designou por Sistema de Apoio ao Financiamento e Partilha de Risco da Inovação (SAFPRI).

O SAFPRI demonstrou apreciável flexibilidade, visto que, desde que o POFC/COMPETE começou a ser implementado, o sistema revelou capacidade para se ajustar às alterações do contexto financeiro e económico nacional e internacional. Num contexto de profunda alteração do ritmo de investimento das empresas e de corte do crédito, o sistema contribuiu para efectuar o “trade off” de prioridades conjunturais entre o peso de apoios à inovação e internacionalização e o peso de apoios genéricos à competitividade, realinhando rapidamente as prioridades de intervenção apoiadas pelo QREN. O sistema respondeu com eficácia à grande procura de apoios do POFC concentrada nos instrumentos de apoio directo às empresas através das Linhas de Crédito PME Invest I e PME Invest II, criadas em Julho e Outubro de 2008, na sequência de Protocolos celebrados entre as Autoridades de Gestão do POFC e dos PO de Lisboa e Algarve e as várias Instituições de Crédito e Sociedades de Garantia Mútua.

No final de 2009, o montante global aprovado pela Autoridade de Gestão do POFC para apoio a projectos de investimento no âmbito do Eixo III (Financiamento e Partilha de risco da Inovação) representava cerca de 39% do total programado para o período do QREN. Os montantes indicados destinaram-se, no que respeita à aprovação de 2008, aos apoios às Linhas de Crédito PME Invest I e II, e, no que respeita às aprovações de 2009, ao Fundo Especial Investimento para o Cinema e Audiovisual (FEI-FICA) e ao Portugal *Venture Capital Initiative* (PVCi).

Em termos de balanço das dinâmicas de desempenho, o Eixo III do POFC apresentava, no final de 2009, uma taxa de compromisso, em termos de despesa validada relativamente à despesa programada para todo o período do QREN, de cerca de 39%. Situava-se abaixo da média do respectivo Programa, circunstância que reflecte, sobretudo, o atraso na implementação de uma parte do arsenal de instrumentos de Engenharia Financeira previstos no Eixo III, isto é, os instrumentos de apoio ao capital de risco previstos para reforço do capital próprio das PME, (postos a concurso apenas no 3º trimestre de 2009). No final de 2009, essas linhas encontravam-se quase esgotadas, como mostra o quadro da situação acumulada.

**Quadro nº 10 – Utilização das Linhas de crédito PME INVEST (apoiadas através do SAFPRI)**

(Situação acumulada no final de 2009)

Linhas de crédito	Nº de Projectos	Valor	Valor da linha	Taxa de
PME INVEST	enquadrados	1000 euros	1000 euros	utilização
PME Invest I	1.194	725.417	750.000	96,7%
PME Invest II	3.138	706.099	1.000.000	70,6%
<b>Total</b>	<b>4.332</b>	<b>1.431.516</b>	<b>1.750.000</b>	<b>81,8%</b>

Fonte: PME Investimentos.

As dinâmicas de desempenho no âmbito do Eixo III do POFC reflectem genericamente as dinâmicas de implementação dos instrumentos de apoio ao financiamento e partilha de risco da inovação, que, só em 2009, vieram a conhecer, em toda a extensão, os impulsos indispensáveis para os operacionalizar. As intervenções de apoio através das Linhas de crédito PME cumpriram, em grande medida, objectivos de política anti-cíclica que, no desenho inicial do Eixo III, não teriam a relevância que vieram a conhecer a partir de 2008. O seu sucesso e a sua função no quadro de crise prosseguiram nas novas Linhas PME Invest III e IV, fora do enquadramento dos PO do QREN.

Ao contrário dos convites, que serviram à criação de condições para o reforço do financiamento de PME por capital alheio (tornado prioritário e urgente por pela evolução conjuntural da economia), o esquema de concursos relativos à criação ou reforço de FCRs para apoio ao capital próprio das PME foi lançado no 2º semestre de 2009, respondendo a objectivos de inovação, modernização ou internacionalização do tecido empresarial, inscritos na AOT da Competitividade e que norteiam o apoio pelo capital de risco quer em relação a PME em actividade cruzeiro que persigam tais objectivos, quer a iniciativas nascentes. O resultado destes concursos só veio a ser decidido e comunicado aos promotores em Dezembro de 2009.

Face à informação de implementação e desempenho até ao final de 2009 do Eixo III do POFC, as QA colocadas têm a ver, por um lado, com a efectiva facilidade de acesso ao financiamento por parte das PME (e micro empresas) que o SAFPRI terá proporcionado, e, por outro lado, com a viabilização de projectos empresariais com pendor inovador. Os parágrafos seguintes sistematizam os elementos de resposta.

No final de 2009, a implementação de diversos instrumentos veiculados pelo FINOVA para apoiar o financiamento de PME por capital alheio (com destaque para o reforço de linhas de crédito, com bonificação de juros e encargos, e com mecanismos de reforço do Fundo de Contra-Garantia Mútua (FCGM) para apoio a prestar às SGM) tinha permitido um bom nível de utilização dos mecanismos do SAFPRI destinados a facilitar o acesso de PME e micro empresas ao crédito e a contribuir para a competitividade da economia, que é um objectivo prioritário do QREN.

Destaca-se o facto de os instrumentos que facilitaram o acesso ao crédito e proporcionaram redução do respectivo custo para as PME beneficiárias terem apresentado um efeito de alavancagem elevado na mobilização de recursos financeiros independentes do QREN: as aplicações SAFPRI de 91,8 milhões de €, até ao termo de 2009, realizadas no capital do FCGM, em bonificações de juros e no pagamento de comissões de garantia, favoreceram a contratação de 1.353,3 milhões de € de financiamentos a PME.

A implementação dos instrumentos de Engenharia Financeira vem revelando notórias virtualidades em especial quanto à adequação dos instrumentos do SAFPRI à alavancagem e mobilização de recursos financeiros para que se cumpram os objectivos do Programa, recorrendo predominantemente a meios financeiros independentes do funcionamento via fundos estruturais, como são os disponibilizados pelas Instituições de Crédito.

O enunciado dos sectores abrangidos e a repartição de operações aprovadas por sectores até ao final de 2009, definem uma malha larga de inserção de projectos nas prioridades do QREN, através de linhas de crédito mais barato, que privilegiam o objectivo da competitividade e deixam a outros instrumentos o contributo para os restantes objectivos.

Até ao final de 2009, através das linhas de crédito para PME, disponibilizadas pelas Instituições de Crédito e apoiadas pelos PO, o valor contratado das operações com intervenção do sistema de garantia mútua, tinha atingido cerca de 1.400 milhões de € e o total das aplicações do SAFPRI, no capital do FCGM, em bonificações de juros e no pagamento de comissões de garantia tinha-se situado em cerca de 91,4 milhões de €, isto é, 6,5% do valor contratado.

Em síntese, o instrumento de crédito constituído pelas Linhas PME Invest com apoio dos PO, que é um instrumento de crédito a médio prazo e não a curto prazo, tem-se revelado eficaz na superação de algumas dificuldades com que as PME se deparavam, por razões associadas ao risco de crédito, que fica reduzido com as garantias prestadas através do sistema de garantias das SGM por sua vez apoiadas pelo FCGM.

Quanto à viabilização de projectos empresariais com pendur inovador, através dos instrumentos de criação ou reforço do capital próprio, previstos no SAFPRI, a implementação revelou-se morosa pelo que não é possível avaliar (no final de 2009), o contributo para os objectivos. Em todo o caso, foram apoiados dois FCR: o Fundo Especial Investimento para o Cinema e Audiovisual (FEI-FICA) com um investimento 33 milhões de € sendo 23,1 milhões de € de apoio FEDER, e o Portugal *Venture Capital Initiative* (PVCi) com um investimento de 12,5 milhões de € sendo 8,75 milhões de € de apoio FEDER. Em conjunto estes dois investimentos representam apenas 8,8% do investimento total programado e do incentivo FEDER para o Eixo III do POFC no período 2007-2013. Esta percentagem poderá vir a ser significativamente incrementada durante o ano 2010, após a decisão dos concursos promovidos cujas candidaturas foram recebidas no último trimestre de 2009.

Do exposto, conclui-se directamente que os instrumentos de apoio do SAFPRI referentes a bonificação de juros prestação de garantias e reforço do FCGM contribuíram para facilitar o acesso ao financiamento por parte das PME. Os instrumentos, sistemas e acções, contemplados pelo COMPETE, procuram cobrir os “tempos” diferentes do “processo” de investimento empresarial, desde a investigação e desenvolvimento à preparação e ao financiamento de empresas.

A eficácia do COMPETE tenderia a beneficiar com um maior e mais sistemático esforço de coordenação, na busca de uma linha de continuidade de intervenções (em direcção à inovação, à modernização e à internacionalização) que associasse à valorização do mérito dos projectos aprovados no âmbito dos Eixos I e II (e que se candidatam em fase subsequente), uma prioridade de apoios para concretização empresarial dos mesmos, no âmbito do Eixo III.

A referida associação/recentramento decorre da circunstância de o Programa ter começado a ser implementado num contexto de dificuldades financeiras das PME, que procuraram aproveitar o veículo de candidaturas ao POFC (“encaminhadas” para apostar na inovação, especialização, modernização e internacionalização) recorrendo às Linhas de Crédito PME Invest I e PME Invest II para atalhar dificuldades financeiras.

Esta influência desfavorável na operacionalização do Eixo III do POFC que se prolongou, sobretudo até ao fim de 2009, implicou que a implementação de instrumentos de apoio directo pelo capital de risco, tenha penalizado alguns sectores e empresas, em fase embrionária ou de arranque, com afirmada expressão inovadora e potencial de crescimento e internacionalização.

#### 5.1.4. REDUÇÃO DOS CUSTOS PÚBLICOS DE CONTEXTO

---

As Questões de Avaliação colocadas no âmbito desta POT são as seguintes:

*Em que medida é que as operações/projectos no âmbito da reforma e modernização da Administração Pública contribuem para a redução dos custos públicos de contexto, designadamente pelo aumento da previsibilidade, da transparência e da simplificação dos procedimentos públicos?*

*As operações/projectos do quadro desta prioridade têm facilitado o acesso aos serviços públicos por parte das empresas e dos cidadãos?*

*Em que medida é que essas operações/projectos contribuem para aumentar a eficiência na governação das políticas públicas?*

No actual período de programação, a tipologia referente aos apoios à Modernização Administrativa, sequencia, de alguma forma, a intervenção dos instrumentos que apoiaram no passado a Modernização da Administração Pública (PROFAP e, sobretudo, POAP), sendo de salientar as seguintes abordagens no PO Temático da Agenda da Competitividade, nos PO Regionais e nos PO da AOT do Potencial Humano:

*(a) PO Factores de Competitividade*

O Eixo IV – *Uma Administração Pública Eficiente e de Qualidade* é operacionalizado através do SAMA – Sistema de Apoios à Modernização Administrativa, instrumento que visa criar condições para uma Administração Pública mais eficiente e eficaz, através do desenvolvimento de operações estruturantes orientadas para a redução dos denominados “custos públicos de contexto” no seu relacionamento com os cidadãos e as empresas.

De acordo com o Relatório de Execução de 2009 do COMPETE, mais de metade dos projectos aprovados e cerca de dois terços do incentivo atribuído, destinam-se a intervenções no domínio da Reengenharia e Desmaterialização nos Processos (cf. Quadro nº 11).

**Quadro nº 11– Projectos Aprovados do Eixo IV por Tipo de Projecto, 2007-2009**

Tipo de Projecto	Projectos aprovados (2007-2008)		
	Nº Projectos	Investimento Elegível (10 <sup>3</sup> €)	Incentivo (10 <sup>3</sup> €)
<i>Tipologia A.</i> Organização e integração transversal de serviços e de informação, numa lógica de balcão único	21	46.163	24.017
<i>Tipologia B.</i> Reengenharia e desmaterialização nos processos	76	218.079	113.138
<i>Tipologia C.</i> Desenvolvimento dos mecanismos de interoperabilidade entre sistemas de informação	39	59.396	30.823
<i>Operações Globais</i>	4	19.515	9.527
<b>Total</b>	<b>140</b>	<b>343.153</b>	<b>177.504</b>

Fonte: SI POFC (Extraído do Relatório de Execução de 2009, COMPETE).

No âmbito do SAMA, e com base na excepção à regra geral de elegibilidade territorial das despesas relativas a operações com efeitos de difusão relevantes (Regra “*spill-over effects*”), podem ser apoiados investimentos localizados na Região de Lisboa (NUTS II), por se considerar que têm impactos muito relevantes para o desenvolvimento das regiões Objectivo “Convergência” do Continente. Com efeito, os impactos desta concentração do investimento não

se restringem à própria Região, dado que apesar da maioria das entidades e serviços da Administração Pública se encontrar localizada em Lisboa, os mesmos são extensíveis ao conjunto do território nacional, na medida que os serviços prestados pela Administração Central são, pela sua própria natureza, dirigidos ao agregado de agentes económicos nacionais (cidadãos, famílias ou empresas).

Até final de Dezembro de 2009 tinham sido aprovados os seguintes conjuntos de candidaturas referentes à tipologia Modernização Administrativa: (i) Eixo 4 – Administração Pública Eficiente e de Qualidade do PO COMPETE, Tipologia SAMA – 140 candidaturas (99 das quais em Lisboa e 24 multi-regionais, incluindo Lisboa), com um investimento elegível de 343,2 M€ a que corresponde um incentivo de 177,5 M€; cerca de 77% deste incentivo situa-se na Região de Lisboa, ainda que com efeitos de difusão dos investimentos aprovados a remeterem para resultados a nível nacional, em matéria de diminuição de custos de contexto do sector empresarial; e (ii) outros projectos de Tipologia SAMA (outras regiões) – 17 candidaturas aprovadas com um custo total elegível de 22 M€ (12,9 M€, em projectos da Região Centro, e 8,6 M€, em projectos da Região Norte), a que corresponde um montante de incentivo de 15,4 M€.

*(b) PO Regionais (Tipologia de intervenção dos Eixos Prioritários referentes à Competitividade e à Governação e Capacitação Institucional).*

A abordagem territorializada surge integrada nos Eixos Prioritários ligados: (i) à Competitividade e Criação de riqueza que apoiam o sector empresarial, o fomento da actividade científica e da inovação, incluindo a ligação ao mundo empresarial e, ainda, a modernização administrativa, enquanto elemento de minimização dos custos de contexto; e (ii) à Governação e Capacitação Institucional, apoiando nomeadamente operações de qualificação e simplificação do atendimento dos serviços públicos aos cidadãos e às empresas; operações de racionalização dos modelos de organização e gestão da Administração Pública; e operações no domínio da Administração em Rede.

O **anexo nº 6** sistematiza a informação relevante à data de 31/12/09, relativa à aprovação de um montante global de 827, 3 M€, cerca de 40% enquadrados pelo Eixo IV do COMPETE, sendo de destacar a nível regional a expressão atingida pelo PO Lisboa e pelo ProConvergência (Açores), com montantes de 198 M€ e 129 M€, respectivamente.

Os elementos relativos à execução apontam para um ritmo de realização de despesa relativamente baixo (taxa global de executado/aprovado de 8,5%). Os níveis de execução com algum significado ocorrem apenas para os Eixos respectivos dos PO ProConvergência (20,9%), PO Lisboa (14,9%) e Algarve21 (11,4%).

*(c) PO da Agenda do Potencial Humano*

Os três PO da Agenda Operacional Temática do Potencial Humano integram tipologias orientadas para a Formação para a Administração Pública, encarada na óptica da qualificação da gestão e

inovação das organizações no quadro mais vasto da modernização dos serviços. A análise dos critérios de selecção permite constatar que se atribuiu prioridade, nomeadamente, a acções de formação complementares ou integradas em projectos de reforma e de modernização e/ou de qualificação dos mecanismos e serviços de Administração, com implicações potenciais na redução dos custos públicos de contexto.

Esta filosofia inspira o Protocolo de Articulação entre o COMPETE e o POPH, celebrado no início de 2009 que delimita áreas de articulação e de complementaridade ao nível da intervenção de cada PO, remetendo-as para procedimentos regulares de troca de informações (Avisos de Abertura, Candidaturas para a aprovação, ...) e de consulta para aferição de enquadramento.

Em idêntico sentido, refira-se que: (i) nas operações aprovadas pelo POPH (Qualificação dos Profissionais da Administração Pública) está reflectida a prioridade atribuída a projectos enquadrados pelo PRACE, pelo SIMPLEX e por processos de descentralização administrativa (cf. Relatório de Execução de 2009 do POPH); e (ii) no PROEmprego (tipologia Qualificação dos Profissionais da Administração Pública), destaca-se a operação referente a Cursos de formação de apoio à reengenharia de processos de governo electrónico na Administração Pública Regional e Local, implicando que a aprovação dos projectos formativos se articule directamente com os processos de reengenharia.

O contributo da Formação para a Administração Pública Central para a sustentação de processos de mudança organizacional e de inovação na gestão pública, é analisado mais detalhadamente na Prioridade Temática Gestão e Aperfeiçoamento Profissional.

Em matéria de realização, destaque-se as reflexões constantes do Relatório de Execução de 2009 do COMPETE que aponta para um “potencial de concretização das metas aprovadas que excede largamente as perspectivas formuladas em relação aos objectivos de Proximidade e Simplificação, enquanto que, ao nível de a Utilização de factura electrónica, se ficou abaixo das expectativas”. No PO Lisboa, é destacado o estabelecimento de parcerias que reforçam a governância regional contributo para a redução dos Custos Públicos de Contexto.

Na fase actual de desenvolvimento dos projectos apoiados, encontra-se significativamente limitada a resposta objectiva às Questões Específicas de Avaliação que remetem explicitamente para o domínio dos efeitos. Assim, optou-se por recentrar as respostas dirigindo-as ao espírito/preocupações presentes na formulação dessas Questões (*aumento da eficiência na governação das políticas públicas/facilitação do acesso aos serviços públicos*), a partir dos resultados do Inquérito aos projectos e das entrevistas no domínio da Prioridade Sociedade da Informação, com significativas interacções com a Redução dos Custos Públicos de Contexto.

De entre os projectos aprovados submetidos por entidades beneficiárias mais directamente relacionadas com o vector empresarial dos custos públicos de contexto, salientam-se os que têm como promotores, o IAPMEI, o Instituto de Tecnologias da Informação na Justiça, a Direcção Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros, o Instituto de Informática do Ministério das Finanças e da Administração, o Instituto dos Registos e do Notariado, e a Direcção Geral das Autarquias Locais.

Pelo montante financeiro em presença e pelos contributos para facilitar o acesso das empresas e dos cidadãos aos serviços públicos, destacam-se os projectos de reorganização da expansão da Rede Nacional de Lojas do Cidadão e Empresas e a expansão da Rede de Centros de Atendimento Multi-Serviço. Neste enquadramento, salienta-se o apoio ao Programa de Acção para a Rede de Expansão de Lojas do Cidadão de 2ª Geração na Região do Alentejo (custo total elegível de 4,4 M€) e a Expansão das Lojas do Cidadão na Região do Algarve (Tavira e Portimão), um projecto da Agência para a Modernização Administrativa no montante de cerca de 2M€ e a Modernização e Organização dos Postos de Atendimento (Rede Integrada de Apoio ao Cidadão - RIAC), com um investimento total elegível a rondar os 4 M€.

O Inquérito às entidades beneficiárias de projectos enquadrados na Agenda Temática da Competitividade permite contextualizar dois campos de produção de contributos da Tipologia SAMA:

- ✓ *Domínios de contributo dos projectos SAMA para objectivos globais das políticas públicas – Contributo muito forte (acima de 50% das respostas) para atenuar constrangimentos em matéria de modernização e capacitação institucional e administrativa; contributo forte e muito forte (acima dos 30% das respostas) para atenuar os problemas de adaptabilidade e capacidade inovação empresarial, os desequilíbrios territoriais e a eficácia das políticas públicas centrais, regionais e locais.*
- ✓ *Domínios de contributo dos projectos SAMA para os objectivos específicos/ campos de resultados esperados da Tipologia de intervenção - O quadro seguinte sinaliza os contributos mais expressivos para um campo vasto de contributos potenciais dos projectos aprovados, sendo de destacar os seguintes:*
  - *Efeitos nas entidades promotoras (contributos muito fortes, acima de 50% das respostas) alteração de processo de “back office” nos serviços; alterações de processos de “front office” nos serviços; inovação empresarial e dos modelos de gestão; desenvolvimento da Administração Pública em rede, com recurso intensivo às TIC.*
  - *Efeitos nos utentes (cidadãos e empresas) - contributos muito fortes associados ao “download” e “upload” de formulários e consulta de processos, cobertura de serviços públicos em áreas de baixa densidade e reduzida acessibilidade e, ainda que com menor nível de respostas, a melhoria de qualidade e diversidade dos serviços às empresas, designadamente às PME.*

A análise de outros resultados do trabalho de Avaliação (nomeadamente entrevistas às Autoridades de Gestão, Associações Empresariais e outros “stakeholders”), permitem sinalizar conclusões intermédias adicionais:

- Predominância de projectos com objectivos centrados na oferta (orientados para a própria actividade das entidades) sobre os projectos centrados na procura, orientados para a modernização/qualificação dos Serviços a prestar às empresas (cf. Relatório de Execução de



2009 do COMPETE). Esta última perspectiva constitui um objectivo nuclear do SAMA e aquela onde mais objectivamente poderiam ocorrer contributos efectivos para a promoção da competitividade.

- Ritmo lento de execução das componentes “*front office*” de alguns projectos (sobretudo dos projectos de reengenharia e desmaterialização de processos) retardando a produção de resultados pretendidos junto dos utentes dos serviços;
- Concentração de resultados nesta fase na modernização intermédia (ao nível da inovação organizacional, integração de serviços e desmaterialização de processos), a montante da produção de benefícios directos para o tecido empresarial, condição indispensável para a eficácia e sustentabilidade da redução dos custos públicos de contexto;
- Maior concentração de resultados, em termos de eficácia e eficiência, na facilitação do acesso aos serviços públicos nos projectos centrados nos cidadãos (Rede de Lojas, Centros de Atendimento multi-serviços, pontos únicos de contacto Portal, etc.); esta conclusão intermédia remete para uma vertente de “modernização inclusiva” associada à tipologia;
- Reduzido envolvimento das Associações Empresariais e de outras entidades de interface, nas estratégias de aproximação entre serviços públicos de apoio à actividade empresarial e os seus beneficiários directos (a procura empresarial);
- A desvitalização técnica e humana dos serviços desconcentrados da Administração Pública a nível regional, poderá estar a condicionar a produção de efeitos mais significativos tanto ao nível das entidades beneficiárias intermédias (serviços) como das empresas e dos cidadãos limitando os efeitos no aumento da eficiência na governação das políticas públicas de incidência territorial, num contexto em que as articulações desses serviços com as tutelas sectoriais se revelam de eficácia problemática;
- Os processos de contratualização no âmbito das Subvenções Globais com as Associações de Municípios incluem, em alguns casos (p.e., AMRia – Aveiro) elementos de modernização administrativa de mais largo e espectro/ sustentabilidade potencial, a acompanhar com atenção e interesse.

Este balanço, numa fase intermédia de desenvolvimentos dos projectos, convoca a um reforço dos esforços de coordenação estratégica das intervenções, já apontada pelo Relatório de *Acompanhamento e Avaliação do POAP* (Universidade do Algarve/IESE, 2008), segundo uma solução que combine:

- A atenuação efectiva dos custos de contexto (geradora de um “ambiente favorável ao desenvolvimento económico e ao emprego”); este objectivo justifica apoios à modernização veiculados via POFC e via POR (Norte, Centro, Alentejo, Açores, Algarve e Madeira - estas últimas regiões com regimes específicos de transição);
- O apoio ao desenvolvimento de formações estratégicas dirigidas ao “*upgrade*” das funções de gestão e à inovação organizacional na Administração Pública, e ao aumento da

qualificação profissional/melhoria do desempenho dos agentes do Estado a nível central, regional e local, via PO's da Agenda do Potencial Humano.

A coordenação estratégica referenciada é especialmente relevante na perspectiva da intervenção dos organismos desconcentrados da Administração Pública onde a capacidade de concepção e desenvolvimento de projectos de modernização dos serviços, bem como de acções de qualificação e aperfeiçoamento profissional, se defronta com limitações objectivas que decorrem, nomeadamente, de uma ainda mais reduzida capacidade de gestão estratégica das unidades orgânicas e dos respectivos recursos humanos. (Adaptado do Sumário Executivo, *op. cit.*).

### **5.1.5. ACÇÕES COLECTIVAS DE DESENVOLVIMENTO EMPRESARIAL**

---

As questões de avaliação colocadas no âmbito desta POT são as seguintes:

*Em que medida as operações/projectos de acções colectivas de desenvolvimento empresarial contribuem para melhorar a competitividade das empresas envolvidas?*

*Em que medida essas operações/projectos promovem o desenvolvimento de redes e de outras formas de parceria e cooperação entre empresas, entidades de I&DT e o sector da formação?*

*Em que medida essas operações/projectos favorecem a emergência de pólos de crescimento económico.*

O sistema de apoio a acções colectivas (SIAC) tem por objectivo a “provisão de bens públicos e a geração de externalidades positivas, cujos resultados sejam insusceptíveis de apropriação privada ou de conferir vantagem a uma empresa individualmente considerada ou a um grupo restrito de empresas” (cf. Regulamento próprio). O enfoque é colocado na “melhoria global da competitividade do país, de uma região, de um sector ou grupos de sectores organizados em *clusters*, pólos de competitividade e tecnologia ou outras redes associadas a estratégias de eficiência colectiva”. Destaca-se a complementaridade desta tipologia de intervenção face à incidência dos SI e às estratégias de implementação dos planos de acção dos pólos de competitividade e *clusters* reconhecidos.

A resposta às questões de avaliação convocaram essencialmente a utilização do sistema de informação (POFC e POR), a entrevista à Comissão Directiva do POFC e materiais decorrentes do painel de discussão sobre pólos de competitividade e *clusters*.

Das três questões de avaliação colocadas, é sobretudo a segunda a que apresenta resultados mais promissores, tendo em conta a relevância que o SIAC assume na estratégia de consolidação das experiências reconhecidas de pólos e *clusters*. Não é em vão que entre os projectos âncora das diferentes experiências se encontram inúmeras candidaturas SIAC, o que bem evidencia a sua importância na estruturação das redes constituídas e na afirmação do papel das entidades associativas constituídas ex-novo. A riqueza do conjunto de candidaturas aprovadas pelo POFC evidencia a presença da hierarquia máxima das instituições e organizações que prestam serviços avançados às empresas, estando representada no panorama das aprovações as principais

associações empresariais sectoriais e as entidades com intervenção directa na dinamização dos PCT e *clusters* (**ver anexo nº 8**, que identifica as aprovações SIAC directamente articuladas com as experiências de *clusters* e pólos de competitividade).

Já o contributo do SIAC para a criação de pólos de crescimento económico, pressupõe-se de economias de aglomeração e concentração de actividades, afigura-se mais frágil de evidências de suporte. Mesmo tendo em conta a relevância dos projectos SIAC para a consolidação de *clusters* de base regional, entendemos que a perspectiva das economias de aglomeração não é a mais relevante, sobretudo quando confrontada com as ideias de rede e de disseminação de conhecimento no interior dessa rede de cooperação. Numa abordagem de política pública que é fundamentalmente voluntarista e sem correspondência rigorosa com aglomerações espaciais de actividades “clusterizadas”, o efeito do SIAC sobre a criação de pólos de crescimento económico deve ser desvalorizada. Para esta conclusão muito contribui a evidência de que as operações apoiadas no âmbito dos POR das regiões “objectivo convergência”, limitadas praticamente à questão comercial, assumem comparativamente com as do COMPETE uma dimensão marcadamente local, logo desvalorizando o efeito “aglomeração”. A relativa desvalorização que a programação dos POR concedeu à dimensão económica das PRU e RUCI tende a penalizar o alcance estratégico das operações SIAC aprovadas nestes PO.

#### **5.1.6. DESENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE DE INFORMAÇÃO**

---

A questão de avaliação colocada no âmbito desta POT é a seguinte:

*Em que medida é que as operações/projectos de promoção de uma utilização generalizada das TIC contribuem para o desenvolvimento da Sociedade da Informação?*

A delimitação do conceito de desenvolvimento da Sociedade de Informação neste exercício de avaliação acolhe as categorias de investimento enquadradas pelos Temas Prioritários/Earmarking. Esta perspectiva permite enquadrar de forma relativamente extensiva, o investimento, nas TIC nas vertentes *cidadãos, empresas e administração pública central e local* (nomeadamente, a prestação mais eficaz de serviços e a maior acessibilidade a documentos oficiais no que combina com a perspectiva redução dos custos públicos de contexto).

A generalização das TIC como instrumento-chave do Desenvolvimento da Sociedade da Informação tem implicações na criação de empregos, na criação de conteúdos, na promoção do comércio electrónico e na disponibilização *on-line* de serviços públicos básicos, metas já inscritas no Programa Ligar Portugal / Portugal Digital 2010 (Plano Tecnológico do XVII Governo Constitucional).

Para além de ser uma prioridade governativa para o século XXI, inscrita nas Orientações da Política de Coesão para 2007-2013, a Sociedade da Informação é também um factor de mudança e de competitividade com ampla expressão no QREN e respectivos PO, justamente associada às novas tecnologias da informação e da comunicação (NTIC), à I&D e à inovação.

O peso financeiro programado da Sociedade da Informação nos PO do QREN corresponde a cerca de 692 M€ (373 M€ no PO FC e 319 M€ nos PO Regionais), dos quais 73,1% destinados a “Tecnologias da Informação e Comunicação” e ao desenvolvimento de “Serviços e aplicações para os cidadãos” (cf. Quadro nº 12). O peso financeiro aprovado até Dezembro de 2009 foi de cerca de 388 M€ (56% do programado, repartidos 199 M€ pelo PO FC e 189 M€ pelos PO Regionais), dos quais 44,4% destinados a “Outras medidas para melhorar o acesso e o uso eficiente de TIC por parte das PME” Os maiores desvios entre o investimento programado e o aprovado verificam-se nos projectos afectos às “Tecnologias da Informação e Comunicação” (menos 215 M€) e ao desenvolvimento de “Serviços e aplicações para os cidadãos” (menos 165 M€). No entanto, observa-se um incremento de cerca de 172 M€ nos projectos para “melhorar o acesso e o uso eficiente de TIC por parte das PME”, uma forma de responder a necessidades de afirmação nos mercados internacionais.

**Quadro nº 12 - Temas Prioritários / Earmarking (Investimento programado e aprovado)**

Tipologias	Investimento /Custo Total Programado		Investimento /Custo Total Aprovado (31/12/2009)*	
	Montante (€)	%	Montante (€)	%
Infra-estruturas telefónicas (incluindo redes de banda larga)	72.381.920	10,45	44.953.052	11,58
Tecnologias da informação e comunicação (acesso, segurança, interoperabilidade, prevenção de riscos, investigação, inovação, ciberconteúdo, etc.)	270.479.166	39,06	55.844.129	14,39
Tecnologias da informação e comunicação (RTE-TIC)	6.000.000	0,87	545.233	0,14
Serviços e aplicações para os cidadãos (cibersaúde, ciberadministração, ciberaprendizagem, ciberinclusão, etc.)	235.960.805	34,07	70.712.502	18,22
Serviços e aplicações para as PME (comércio electrónico, educação e formação, redes, etc.)	49.747.483	7,18	43.651.067	11,25
Outras medidas para melhorar o acesso e o uso eficiente de TIC por parte das PME	57.966.325	8,37	172.376.949	44,42
<b>Total</b>	<b>692.535.699</b>	<b>100,00</b>	<b>388.082.932</b>	<b>100,00</b>

Fonte: IFDR, Maio de 2009. \*Relatórios de Execução dos PO 2009.

No caso do POFC, o Tema Prioritário Sociedade da Informação teve 167 projectos aprovados no domínio das TIC, envolvendo um investimento de 168 M€, destacando-se os projectos para “melhorar o acesso e o uso eficiente de TIC por parte das PME”. Os contributos para a Economia Digital têm origem nos 183 projectos aprovados (cerca de 60% do total) no SI Qualificação e Internacionalização das PME, enquanto que a resposta à prioridade estratégica Redes de Nova Geração (RNG) decorre de 12 projectos seleccionados entre 26 a concurso (SI I&DT, SI Inovação e SAMA), o que se traduziu num investimento elegível de 19,5M€ (cf. Relatório de Execução do COMPETE, 2009).

Os contributos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação são também assegurados: (i) pelo Sistema de Apoios à Modernização Administrativa (SAMA) – Questões Específicas referentes à Prioridade Redução dos Custos Públicos de Contexto (abordado na secção 5.11); (ii) e pelo

Sistema de Apoio a Acções Colectivas (SIAC). No primeiro tem-se assistido a uma mudança muito significativa no relacionamento com as empresas e os cidadãos, sendo referido no Relatório de Execução do COMPETE 2009 que de “2003 para 2008, passou de 25% para 79% o número de serviços da administração central que utilizaram as TIC para comunicar com empresas e de 25% para 77% para comunicar com os cidadãos” – dados do INE.

Apesar da transversalidade dos contributos para a Sociedade da Informação, que podemos encontrar em diferentes operações promovidas pelos sectores público e privado, a Questão Específica de avaliação centra a análise na “utilização generalizada das TIC”, apenas numa das componentes da Sociedade da Informação, compreendendo a desagregação prevista para os projectos aprovados com relevância *Earmarking* e com expressão em vários Eixos dos PO Regionais:

- Infra-estruturas de serviços de telefone (*incluindo redes de banda larga*);
- Tecnologias da informação e comunicação (*acesso, segurança, interoperabilidade, prevenção de riscos, investigação, inovação, ciberconteúdo, etc.*);
- Serviços e aplicações para os cidadãos (*cibersaúde, ciberadministração, ciberaprendizagem, ciber-inclusão, etc.*); e
- Serviços e aplicações para PME (*comércio electrónico, educação e formação, redes, etc.*).

As ilustrações das **dinâmicas de desempenho** seleccionadas para avaliação contemplaram os seguintes projectos, objecto de entrevista às entidades promotoras: Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo – CIMAA (Projecto de Introdução de TI para a Disseminação de Informação sobre a Região), Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação – GEPE (Projecto Escola em Rede), Município de Cascais (Programa Cascais Mais e Programa Mais Cascais), UMIC – Agência para a Sociedade do Conhecimento / Observatório da Sociedade da Informação e do Conhecimento (OSIC).

O projecto promovido pela CIMAA é um projecto inovador que, para além de promover a “democracia virtual”, está a contribuir para a inter-cooperação municipal, com base na articulação dos municípios do Alto Alentejo para materializar cinco projectos transversais assentes em formatos digitais e utilizando a *state-of-the-art* no contexto das TIC: Portal Regional para a Associação de Municípios do Norte Alentejano; Sites Autárquicos; Plataforma da Educação; Plataforma de Serviços On-line e CRM; Plataforma de Pagamentos On-line e *Gateway* de SMS para as Autarquias do Projecto.

**Caixa nº 1. Projecto de Introdução de TI para a Disseminação de Informação**

**Promotor:** Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo – CIMAA

A operação teve em vista organizar serviços contemplados nas três tipologias do *Eixo 5 – Governação e*

### Caixa nº 1. Projecto de Introdução de TI para a Disseminação de Informação

*Capacitação Institucional* do INALENTEJO: (i) *Balcão Único de Atendimento*, proporcionando uma mais-valia para as Autarquias, no contexto da desburocratização de processos e, conseqüentemente, na redução de custos, e fomentando a produtividade e motivação no seio das Autarquias; (ii) *Reengenharia e Desmaterialização de Processos*, na perspectiva de otimizar processos e procedimentos internos, quer numa óptica intra-autárquica, quer inter-institucional, permitindo a criação de redes de informação e relação e partilha de conhecimentos; e (iii) *Autenticação do Cartão do Cidadão*, de forma a responder à interoperabilidade entre os vários sistemas de informação da Administração Pública, concretamente a identificação electrónica.

Esta operação, para além de pretender contribuir para o desenvolvimento e afirmação do Alto Alentejo tem, ainda, como objectivo a normalização de processos e procedimentos nas diferentes autarquias, revelando grande preocupação em termos de inter-cooperação e uma clara opção pela operacionalização com base na Internet, o que poderá contribuir para ganhos de eficácia e de eficiência dos serviços, bem como para o aumento da satisfação dos “clientes municipais”. A operação implicou um levantamento inicial de necessidades junto dos municípios que a integram (14 dos 15 que constituem a Comunidade Intermunicipal), procurando privilegiar a engenharia de processos numa óptica de transversalidade intermunicipal, para que no futuro qualquer plataforma adquirida fosse facilmente integrada na existente, uma solução escalável e modular para permitir a adaptabilidade tecnológica à evolução das necessidades.

O conceito de integração digital presente neste projecto e a interpretação que é efectuada do papel da Sociedade da Informação, colocam as Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) ao serviço do desenvolvimento económico e social e da melhoria da qualidade de vida das populações, através da disponibilização de informação e serviços em diversos domínios: administração local; administração central descentralizada (solidariedade social, educação, protecção civil, saúde); actividades económicas (agricultura, comércio e indústria); desporto e lazer; turismo.

A viabilidade deste projecto com este modelo de integração fora do enquadramento comunitário não seria possível apesar de ter sido admitido que municípios mais sensíveis a esta problemática avançariam, mas fora da perspectiva da Região Digital actualmente existente.

Para além dos elementos recolhidos com as entrevistas, destacam-se ainda algumas conclusões relativas à *Economia Digital e Sociedade do Conhecimento*, extraídas dos inquéritos efectuados a entidades beneficiárias desta Tipologia no âmbito dos PO Regionais:

- 21% das operações já tinham iniciado a sua execução física;
- 78% dos promotores consideraram que a “operação em execução correspondia plenamente à versão inicialmente aprovada”;
- 22% das operações que não corresponderam à versão inicialmente aprovada tiveram alterações ao nível do cronograma e componentes do projecto, valores de investimento previstos e indicadores de realização e resultado;
- 50% alterações introduzidas tinham sido validadas pela Autoridade de Gestão do PO;
- 70% dos promotores consideraram que a crise económica e financeira observada a partir da segunda metade do ano de 2008 não afectou o início da execução física do projecto;
- 62% dos promotores não tiveram quaisquer dificuldades de adaptação às condições impostas pelo Regulamento Específico;

- 50% dos promotores não tiveram quaisquer dificuldades de adaptação às condições impostas pelo Aviso de Concurso e 36% tiveram dificuldades pontuais;
- Os promotores admitiram a possibilidade de aumentar em cerca de 10% os empregos indirectos;
- No caso do PO Centro, 12,5% dos promotores afirmaram que o projecto está integrado ou tem níveis de articulação com alguma Estratégia de Eficiência Colectiva.

Os resultados do inquérito aos beneficiários apontam para que 50% das operações apresentem um grau de realização de 100% e que no universo significativo de projectos se articulem com outros aprovados por PO do QREN, nomeadamente com a construção de Centros Escolares, a modernização administrativa, a requalificação/construção dos Estabelecimentos de Ensino do 1º Ciclo e do Pré-Escolar, as Parcerias para a Regeneração Urbana e a renovação da rede escolar. Paralelamente, são identificados contributos fortes e muito fortes para: o desenvolvimento da Sociedade da Informação, na sociedade portuguesa em geral; o combate à "iliteracia digital"; a melhoria da literacia científica da população portuguesa; a criação e divulgação de novos conteúdos e serviços *on-line*; a generalização da utilização da Internet; a valorização regional das actividades em redes; e a capacitação no uso de ferramentas TIC.

Os sinais de mudança no enquadramento da Administração Pública e das empresas na Sociedade da Informação, são comprovados pelos dados publicados pelo INE para 2009 que apresentam para um impacto notório nas empresas: 95,3% das que tinham dez e mais pessoas ao serviço utilizaram computador, 90,5% comunicaram através de correio electrónico e 92,7% acederam à Internet, rácios que sobem para os 100% nas que têm mais de 250 trabalhadores. Os impactos no comércio electrónico são menos significativos, apesar de 15% das empresas com 10 ou mais pessoas ao serviço receberam encomendas de bens ou serviços via electrónica, valor que duplica quando se consideram apenas as grandes empresas.

Em importantes operações apoiadas pelos PO do QREN, a Sociedade da Informação está relacionada com a "Redução dos Custos Públicos de Contexto" (Prioridade Temática abordada na secção anterior), que revestem um papel de destaque na melhoria da eficiência e da eficácia da Administração Pública, entre outras operações, por via da generalização das TIC. Esta visão da tecnologia ao serviço do desempenho revela uma forte articulação entre intervenções de PO's do QREN, o Plano Tecnológico e as prioridades de trabalho da Agência para a Modernização Administrativa.

Tendo em conta a informação processada, os dados divulgados pelo INE para 2009 e a consulta dos Relatórios de Execução dos PO (2008 e 2009), os projectos apoiados estão a contribuir para uma generalização das TIC, sendo relevantes para a trajectória de massificação e, consequentemente, para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação.

### 5.1.7. REDES E INFRA-ESTRUTURAS DE APOIO À COMPETITIVIDADE REGIONAL

A questão de avaliação colocada no âmbito desta POT é a seguinte:

*Em que medida é que as operações/projectos destinados a promover as redes e infra-estruturas de apoio à competitividade regional contribuem para melhorar as condições em que opera a actividade produtiva nas diferentes regiões portuguesas?*

De acordo com a teoria da programação, este tipo de redes e infra-estruturas cobre essencialmente a componente de modernização infraestrutural de suporte à actividade produtiva, pressupondo que as infra-estruturas científicas e tecnológicas e as incubadoras de empresas de base tecnológica constituem o cerne dos sistemas regionais de inovação (SRI) que se pretendem consolidar nas regiões objectivo convergência. A avaliação focou-se nas infra-estruturas de “Áreas de acolhimento para a inovação empresarial”, da “Rede nacional de plataformas logísticas”, de “Disseminação da banda larga” e “Energéticas”, considerando que as redes de equipamento sócio-culturais mantêm com a competitividade uma relação menos clara, pelo menos no perfil de aprovações realizado até ao momento.

A resposta a esta questão de avaliação permite enriquecer as considerações já produzidas em matéria e alargamento da base territorial da competitividade (ver ponto 5.1.2). Na verdade, as redes aqui consideradas influenciam as chamadas “condições gerais de competitividade territorial”, embora mantenham com esta uma relação de mais remota influência do que a que é assegurada pela componente das infra-estruturas de base tecnológica. A resposta à questão convocou essencialmente a mobilização do sistema de informação respeitante à acção dos POR e do POVT, combinada com a realização de entrevistas junto dos POR das regiões objectivo convergência.

A conclusão central do processo de avaliação pode resumir-se numa simples frase: a dinâmica concreta de implementação da programação (simplesmente em termos de compromisso) fica muito aquém do esperado nestes domínios de intervenção. O impacto do QREN na melhoria das condições em que opera a actividade produtiva nas diferentes regiões portuguesas tenderá a ser substancialmente reduzido. Várias razões explicam este facto:

- Há componentes de programação em que a dinâmica de compromisso está substancialmente atrasada, embora a avaliação tenha registado uma apreciável dinâmica de animação do processo (caso particular das áreas de acolhimento para a inovação empresarial nos POR Norte e Centro);
- Há outros domínios em que os trabalhos a montante de definição de opções nacionais não produziram efeito orientador decisivo (caso da rede nacional de plataformas logísticas);
- Observaram-se ainda atrasos no lançamento de processos (redes de nova geração);
- Finalmente, noutros casos os POR abordaram diferenciadamente as componentes de programação (caso das infra-estruturas energéticas).



Deste contexto resulta que, quando comparado com o impacto esperado das infra-estruturas científicas e tecnológicas, os efeitos da programação neste tipo de redes e infra-estruturas são manifestamente mais reduzidos. Mais ainda, não é possível concluir que a dinâmica de implementação futura da programação tenda a produzir um panorama significativamente diferente.

### ***Áreas de acolhimento empresarial para a inovação***

Esta tipologia de intervenção reúne condições para sobretudo nas regiões Norte e Centro produzir impactos relevantes no ordenamento do acolhimento empresarial para a inovação. Sublinhe-se que não se trata de considerar o acolhimento empresarial em geral, mas antes de limitar a atenção ao caso dos modelos de acolhimento explicitamente orientados para a inovação, sobretudo pela via dos modelos de gestão e de oferta de serviços a viabilizar. Daí a integração desta tipologia regulamentar no âmbito do Eixo Prioritário 1 dos POR.

A importância das regiões Norte e Centro advém da existência a montante da programação de documentos de alcance estratégico para operacionalizar as dimensões de rede e de hierarquia de ambições em matéria de acolhimento empresarial e, o que é mais importante, em articulação com a estratégia de consolidação da rede de infra-estruturas científicas e tecnológicas:

- No Norte, isso é assegurado por uma agenda específica – Plano de Acção para a Promoção do Acolhimento Empresarial no Norte de Portugal – 2008-2010 (Agosto 2008);
- No Centro, os trabalhos do PROT- Centro consagraram uma agenda similar, através da proposta de um sistema regional para a inovação empresarial (documento de proposta do PROT-C).

Foram sensíveis as dificuldades de concretização destes referenciais em aprovações concretas. As regiões em questão assumiram práticas diferentes: O POR Norte privilegiou a abertura de concursos dirigidos a toda a região e o POR Centro a via de concursos dirigidos a NUTS III específicas. Os resultados são praticamente os mesmos. A dinâmica de aprovação está muito diferida no tempo, reflectindo em nosso entender dificuldades objectivas por parte das autarquias locais de resposta atempada às exigências de selectividade colocadas. O enunciado de algumas dessas dificuldades evidencia o sentido da avaliação:

- Dificuldades de operacionalização do modelo condominial proposto e correspondente modelo de parcerias (sendo aqui de prever uma diminuição do grau de exigência com admissão de modelos de parcerias mais simples do que os inicialmente projectados);
- Dificuldades de garantir a infraestruturização das áreas previstas do ponto de vista do risco de mercado a assumir pelos municípios, sobretudo face a uma experiência e tradição de construção por fases (em termos de posse de terrenos);
- Articulação com a rede de infra-estruturas científicas e tecnológicas que é difícil de operacionalizar, sobretudo do ponto de vista dos tipos de empresas incubadas a acolher,

dado o estágio ainda incipiente que em termos de número de empresas incubadas a generalidade daquelas infra-estruturas ainda apresenta.

### ***Infra-estruturas energéticas***

De acordo com a análise realizada, o único domínio de intervenção que foi detectado neste tipo de infra-estruturas diz respeito às operações correspondentes à tipologia prevista na alínea a) do artigo 5º do Regulamento Específico Energia – Projectos de investimento em Unidades Autónomas de Gás (UGA's) inseridas no âmbito do sistema de abastecimento do gás natural. Os PO Centro e Alentejo foram os únicos que operacionalizaram esta possibilidade, fazendo-o no âmbito dos processos de contratualização assumidos com as CIM. O PO Norte seguiu o quadro orientador da sua Agenda Regional consagrando pelo contrário prioridades de eficiência energética e de apoios à consolidação de uma rede regional de agências de energia (por NITS III), cujo resultado do concurso ainda não foi publicado à data do presente relatório.

Estes resultados evidenciam que o contributo das infra-estruturas energéticas para a melhoria das condições de competitividade é nas condições de informação actuais muito limitado.

### ***Plataformas logísticas***

Dada a incipiente influência do referencial Portugal Logístico, a avaliação identifica que o único domínio de programação com efeito esperado nesta matéria diz respeito à acção do POVT, no âmbito do seu eixo VII – Infra-estruturas para a conectividade territorial, designadamente de projectos portuários.

Para além desta componente, há a salientar ainda no âmbito da acção do POVT a aprovação da via férrea Sines - Elvas (Espanha) variante de Alcácer, com efeitos esperados na competitividade do próprio porto e alguns reflexos na economia alentejana.

A submissão (ainda não decidida) de uma proposta de estudo de viabilidade da abertura da base aérea de Monte Real à aviação civil por parte do Fórum Centro Portugal tem algum significado pois vai ao encontro da ambição de alguns dos operadores turísticos da Região Centro em explorar essa possibilidade. O compromisso do PROT-Centro é apenas o de animar e considerar esse estudo de viabilidade no âmbito de outros estudos a promover pela iniciativa privada centrados na exploração do potencial “low cost”.

Esta componente alinha com a conclusão central: os efeitos esperados da programação QREN são diminutos em matéria de infra-estruturas logísticas.

A acção dos POR é, por sua vez, praticamente nula.

A recente aprovação da candidatura da APDL ao POR Norte na construção da infra-estrutura terminal de cruzeiros no Porto de Leixões, a qual integra no edifício central a infra-estrutura de acolhimento à componente de investigação científica do pólo do Mar do Parque de Ciência e Tecnologia da Universidade do Porto (CIMAR), constitui a única excepção relevante a este

panorama. A infra-estrutura é relevante não só pela inusitada coexistência dos dois tipos de utilização funcional atrás mencionados mas sobretudo pelo potencial de captação de procura que o terminal de cruzeiros representa para o turismo da Região.

No POR Alentejo, os projectos do Loteamento do Parque da Indústria Aeronáutica de Évora e da Ampliação e Qualificação do Parque Empresarial de Portalegre - 1.ª Fase, sobretudo o primeiro merecem também alguma atenção no quadro da estrutura produtiva regional.

### ***Disseminação da banda larga***

Em comparação com períodos de programação anteriores, o QREN revela uma menor focagem nos domínios da sociedade da informação. Poderá dizer-se que os progressos entretanto observados na sociedade portuguesa nesta matéria justificarão essa menor focagem da programação. Essa explicação não nos parece convincente, sobretudo numa óptica de articulação da sociedade da informação com objectivos de competitividade (ver questão de avaliação específica sobre sociedade de informação).

A generalização da utilização e oferta da banda larga consta dos objectivos de uma medida específica do Plano Tecnológico. Ela consiste na “acção regulamentadora e reguladora, no quadro da Lei das Comunicações Electrónicas, para criar condições, essencialmente a nível grossista e de desenvolvimento de tecnologias alternativas de acesso, propícias ao desenvolvimento de mercados de comunicações electrónicas”.

Face aos níveis de compromisso observados em 31.12.2009 não é muito legível a presença desta componente na programação. A pesquisa entretanto realizada pela equipa de avaliação permitiu identificar o referencial de redes de nova geração (SI Inovação nº 14/SI/2009 e SI I&DT nº 15 / SI/2009) como a intervenção mais relevante neste domínio, neste caso assumida pelo POFC. O enquadramento a montante da programação situa-se na Resolução do Conselho de Ministros nº 120/ 2008 de 30 de Julho que elege a prioridade estratégica de promoção do investimento em redes de nova geração, envolvendo serviços fixos e móveis de voz, Internet e televisão. O potencial de serviços / aplicações previsto no referencial datado de 27 de Maio de 2009 é enorme, abrangendo uma vasta gama (educação, saúde, eficiência energética, mobilidade e sustentabilidade urbana, segurança e televigilância de pessoas e bens, eficiência organizacional e turismo, cultura e lazer.

A listagem de projectos aprovados pelo POFC (datada de Abril de 2010) contempla neste domínio cinco projectos de I&DT empresas /projectos em co-promoção, um dos quais envolvendo uma empresa industrial e os restantes quatro empresas de serviços, entre as quais “software houses” e a própria PT Inovação.

Resumindo: estamos perante um domínio de programação que exige clarificação e focagem na futura fase de implementação do QREN, com particular ênfase na aceleração das condições de aprovação de áreas de acolhimento empresarial (eixo 1) de nível hierárquico mais elevado. A simples extrapolação das tendências de aprovação aprovadas até ao momento sugere um

impacto bastante reduzido da programação do QREN na melhoria de condições infraestruturais de competitividade complementares da aposta nas infra-estruturas científicas e tecnológicas (sobretudo nos POR Norte e Centro).

### 5.1.8. QUALIFICAÇÃO INICIAL

---

As questões de avaliação colocadas no âmbito desta POT são as seguintes:

*Em que medida as operações/projectos de formação de jovens contribuem para promover a elevação dos seus níveis de qualificação inicial, nomeadamente ao nível do secundário?*

*Em que medida as operações/projectos abrangem jovens em risco de insucesso e de abandono escolar, sobretudo abandono escolar precoce?*

*Em que medida a oferta de qualificação de jovens responde a necessidades identificadas de formação por parte do mercado de trabalho (a nível territorial e sectorial), articulando-se com investimentos na modernização da actividade económica (nomeadamente apoiados pelo QREN) e contribuindo para sustentar a criação de emprego qualificado?*

O contributo do QREN para os objectivos específicos do reforço da qualificação inicial reflecte o já mencionado desígnio de modernização inclusiva da sociedade portuguesa e é marcado pelas seguintes evidências:

- Concentração dos apoios do POPH com centralidade estratégica da Iniciativa das Novas Oportunidades<sup>14</sup> (INO);
- Continuidade estratégica, face a anteriores períodos de programação, da focagem do Programa Rumos nos objectivos do Eixo 1-Qualificação Inicial<sup>15</sup> no combate ao insucesso e à saída escolar precoce, no aumento dos níveis educativos e formativos dos jovens e na diversificação da oferta de vias profissionalizantes para os jovens;
- Aposta similar do PROemprego nessa continuidade, capitalizando a “maturidade do seu sistema de vários pontos de vista, pela dinâmica da procura de modalidades formativas com o perfil qualificante profissionalmente, mas também pela proximidade da oferta ao tecido empresarial revelando uma oferta assertiva e articulada entre entidades promotoras”<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> O Eixo 1 do POPH recebe uma parcela significativa de financiamento (31,7%), que associada à dimensão de aumento da qualificação de adultos “Adaptabilidade e Aprendizagem ao Longo da Vida” atinge os 70,5% do total do Programa.

<sup>15</sup> A análise da dotação financeira revela a intensidade da aposta no Eixo I- Educação e Formação (que corresponde a 73% do total da dotação do Programa).

<sup>16</sup> Ver *Estudo de Avaliação da Operacionalização do PRO-EMPREGO 2007-2008*.

### **Contributos da formação de jovens para a elevação dos seus níveis de qualificação inicial**

A execução alcançada até ao momento no Eixo 1- Qualificação Inicial do POPH permite a aproximação às metas da vertente Jovens da INO (objectivo das vias profissionalizantes abrangerem 50% dos alunos inscritos no ensino secundário).

**Quadro nº13 - Evolução do nº de jovens no nível secundário**

CURSOS	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010
Cursos científico-humanísticos	140.953	152.180	157.396	167.249
Cursos Tecnológicos (CT)	40.335	23.075	13.096	4.365**
Cursos Profissionais (CP)	44.466	66.494	88.515	126.723
Cursos de Aprendizagem (SA)	18.459	15.931	14.629	14.629**
Cursos de Educação e Formação de Jovens (CEF Jovens)	6.678	7.941	6.602	3.284
Cursos do Ensino Artístico Especializado	1.838	1.809	1.809	1.809**
Cursos das Escolas de Hotelaria e Turismo	1.951	a)	a)	2.043**
TOTAL em ofertas profissionalizantes	113.727	115.250	124.651	152.853
% vias profissionalizantes no total de matriculados	44,7	43,1	44,2	47,8
Meta Novas Oportunidades	115.000	120.000	125.000	

**Fontes:** Gabinete de Estatística e Planeamento, Ministério da Educação (2006-2007; 2007-2008; 2008-2009); SIGO (2009-2010) - valores referentes a vagas abertas nesse ano; IEPF (Dados referentes aos cursos de aprendizagem); MISI, Ministério da Educação (Dados relativos aos cursos científico-humanísticos, só referentes à rede de escolas públicas).

\*\* Valor Estimado ; (a) Este valor está incluído em Cursos Profissionais

É na aposta nas ofertas equivalentes ao 12.º ano e em particular na tipologia do Ensino Profissional que se concentra a execução. A formação de nível II centra-se, sobretudo, nos CEF Jovens (no âmbito do POPH), segunda modalidade mais apoiada.

**Quadro nº 14 – Formação de Dupla Certificação POPH, Rumos e PROEMPREGO**

		2008	2009	Meta anual	
	N.º de formandos abrangidos em acções de dupla-certificação (9.º ano de escolaridade e nível II)	Regiões de Convergência	23.344	51.088	25.600
		Algarve	901	3.526	340
		<b>Total</b>	<b>24.245</b>	<b>54.614</b>	<b>25.940</b>
POPH	N.º de formandos abrangidos em acções de dupla-certificação (12.º ano de escolaridade e nível III)	Regiões de Convergência	72.079	96.828	102.000 <sup>17</sup>
		Algarve	2.981	4.863	1.350
		Lisboa	1.387	4.922	3.000
		<b>Total</b>	<b>76.447</b>	<b>106.613</b>	
	N.º de formandos abrangidos em CET de nível IV	Regiões de Convergência	1.356	2.558	2.500
		Lisboa	480	420	500
		<b>Total</b>	<b>1.836</b>	<b>2.978</b>	
RUMOS	N.º de jovens abrangidos em acções de dupla-certificação	<b>Total</b>	<b>1.813</b>	<b>1.669</b>	<b>1.600</b>
Pro Emprego	N.º de formandos abrangidos em acções de qualificação inicial	<b>Total</b>	<b>2.343</b>	<b>4.266</b>	<b>1.300</b>

Fonte: Relatórios de Execução dos Programas.

<sup>17</sup> O incumprimento da meta prende-se com as opções tomadas na primeira fase de vigência do POPH de não apoiar CEF Jovens de nível III.

Os *itens* seguintes evidenciam evoluções positivas no Ensino Secundário:

- O número de alunos matriculados no Ensino Secundário que, desde 2000/2001 vinha a decrescer (282.513 alunos em 2005/2006 foi o valor mais baixo desta década) recupera a partir de 2006/2007, atingindo 302.300 alunos em 2007/2008<sup>18</sup>.
- O aumento do número de alunos matriculados no secundário, a partir de 2006/2007 deve-se essencialmente ao aumento significativo de alunos inscritos em Cursos Profissionais que duplica em apenas quatro anos, para mais de 100.000 alunos, no ano lectivo de 2009/2010.
- O essencial do reforço dos Cursos Profissionais no âmbito do POPH faz-se, sobretudo, com o envolvimento das Escolas Secundárias Públicas<sup>19</sup> mas não representa a diminuição da procura nas escolas privadas.
- Os Cursos Tecnológicos são a única modalidade em que há uma redução expressiva do número de alunos (o que aliás já vinha acontecendo desde o ano lectivo de 2000/2001); o SA apresenta valores estabilizados em torno dos 15.000 alunos desde os últimos três anos e os CEF Jovens (no nível secundário) também registam um decréscimo significativo, sobretudo devido ao facto de esta oferta constituir uma via centrada no nível básico.

Apesar do progresso significativo registado nos últimos anos, Portugal ainda tem uma rota de massificação/universalização do secundário, entre jovens e adultos, muito exigente (em dimensão e ritmo) se pretender convergir para a média europeia em tempo útil: a percentagem de população dos 20 -24 anos que completou pelo menos o nível secundário de educação passou de 43,2% em 2000 para 54,3% em 2008. A meta para Portugal é chegar a 65% este ano, enquanto a meta europeia (UE27) é de 85,5%.

### ***Cobertura dos jovens em risco de insucesso e de abandono escolar***

Portugal regista níveis de abandono escolar precoce<sup>20</sup> muito acima dos valores registados nos países da UE27 (onde a média é de 14,9% em 2008). Desde 2006 que se assiste a uma diminuição gradual deste indicador, o qual se situa, em 2009, nos 31,2% (36,1% nos homens e 26,1% nas mulheres<sup>21</sup>) e com uma diminuição relativa mais acentuada no grupo que tende a abandonar a escola mais precocemente – os rapazes. Apesar desta redução, Portugal continua a assumir um afastamento de cerca de 10% face à média europeia para 2010.

O número de jovens matriculados em CEF de nível básico, modalidade que se assume como uma intervenção reparadora do abandono escolar, tem vindo a aumentar. De acordo com os resultados do Inquérito a Projectos realizado no âmbito desta Avaliação, cerca de 60% dos CEF

---

<sup>18</sup> GEPE/ME.

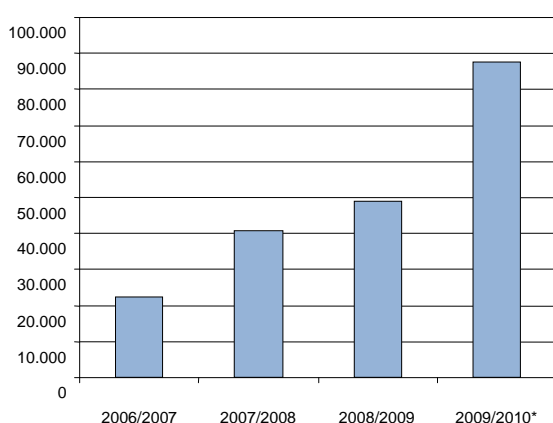
<sup>19</sup> Na visão de Joaquim Azevedo, a possibilidade de os Cursos Profissionais poderem funcionar, a par da restante oferta formativa de nível secundário, nas Escolas Secundárias Públicas passou a constituir uma pedra angular das respostas à procura das formações qualificantes, uma vez que, antes desta expansão, mais de metade da procura dos cursos das Escolas Profissionais não era satisfeita, impedindo, assim, a muitos jovens, o acesso a uma formação pós-básica, em condições de sucesso (Azevedo, J. (2003). *O ensino profissional em Portugal*, Porto: ANESPO).

<sup>20</sup> População com idade entre 18 e 24 anos, sem o secundário completo, que completou o 3.º ciclo de escolaridade ou não, e que não se encontra inserida em qualquer programa de educação/formação.

<sup>21</sup> INE.

realizados abrangeram jovens que abandonaram o sistema de ensino sem completar o 9.º ano de escolaridade, sendo igualmente de destacar a incidência da execução em projectos que abrangem jovens em situações de desfavorecimento. A condição de segunda oportunidade dos CEF é evidente na média de idades (acima de 18 anos) dos jovens que frequentam essa modalidade<sup>22</sup>, assim como a correspondência entre o perfil de formandos abrangidos e o padrão do abandono escolar precoce: predominam jovens do sexo masculino e residentes na Região Norte (no caso do POPH)<sup>23</sup>.

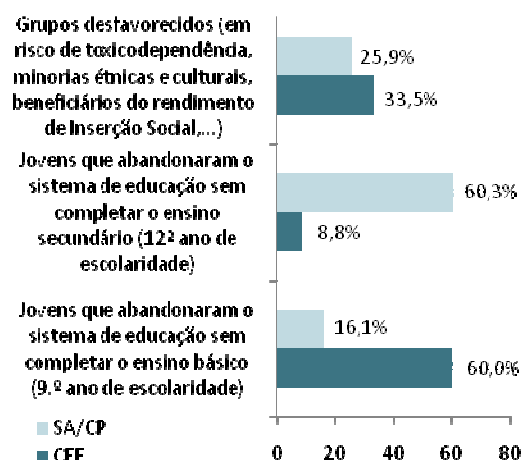
**Gráfico nº 2 - Evolução do nº de jovens em Cursos de Educação e Formação (CEF) de nível básico**



Fonte: GEPE (2006-2007 e 2007-2008) e SIGO (2008-2009)

\*SIGO - Dados provisórios para o ano lectivo 2009/2010, estimados com base nas candidaturas apresentadas.

**Gráfico nº 3 - Perfil de jovens abrangidos nos projectos de Qualificação Inicial (n=389)**



Fonte: *Inquérito aos Projectos de Qualificação Inicial, Avaliação Global da Implementação do QREN, IESE/Quatenaire, 2010.*

O estabelecimento do 12.º ano como patamar de escolaridade obrigatória, a par da estratégia prosseguida de diversificação da oferta, induz maior heterogeneidade no público e cria novos desafios, nomeadamente no que respeita à capacidade de a oferta de desempenhar um papel preventivo do abandono e da estigmatização das vias profissionalizantes. Os jovens matriculados no 1.º ano dos Cursos Profissionais têm uma média de idades de 17 anos, o que reflecte um perfil modal de entrada de acumulação de repetências e, em alguns casos, interrupção do percurso escolar; por outro lado, demonstra o potencial desta oferta para atrair alunos que de outra forma abandonariam o ensino e para reduzir o insucesso escolar, dois dos factores mais valorizados pelas Escolas Secundárias que promovem Cursos Profissionais (cf. *Estudo de Avaliação Externa do*

<sup>22</sup> De acordo com dados do Ministério da Educação.

<sup>23</sup> As grelhas de análise de candidaturas do POPH destacam-se dos outros Programas por considerarem a análise da pertinência dos projectos face às características de abandono escolar na Região e taxa de insucesso/desistência dos alunos na Escola, no caso da tipologia de CEF Jovens e, no caso dos Cursos Profissionais, com a existência de mecanismos de recuperação em situações de insucesso escolar. Por outro lado, o PROEmprego não prevê uma Medida especialmente vocacionada para a resolução do abandono escolar, como salienta o Relatório de Avaliação *ex-ante*.

*Impacto da Expansão dos Cursos Profissionais no Sistema Nacional de Qualificações, IESE para a ANQ, 2009).*

Neste contexto, importa ter presente que o fenómeno do abandono escolar é explicado por um conjunto articulado de factores que remetem para dimensões que ultrapassam a esfera dos processos formativos<sup>24</sup>. Esse facto requer, do lado da política pública, abordagens multidimensionais, onde ganha particular relevância o apoio ao nível do capital social dos indivíduos, em particular daqueles que se encontram em situações socialmente desfavoráveis, animando intervenções que ultrapassam a formação escolar e profissional. As medidas preventivas do insucesso escolar são obviamente críticas e sobretudo devem actuar o mais precocemente possível. A orientação escolar e profissional terá aqui um papel decisivo, se for enquadrada numa intervenção mais precoce, ampla e multidisciplinar.

Os CEF Jovens (assim como outras ofertas dirigidas a públicos em situação de desfavorecimento, como os cursos EFA) pela especificidade e problemáticas associadas ao público a que se dirigem deveriam ser melhor ancoradas pelo contexto local, mobilizando parcerias regionais para a criação de planos integrados de formação complementares com a dimensão do apoio social e beneficiando da possibilidade de financiar actividades não formativas e de reforçar o investimento nos agentes e pessoal técnico de apoio.

### ***Oferta de qualificação de jovens versus necessidades identificadas de formação e criação de emprego qualificado***

A elevação dos níveis de qualificação inicial dos jovens é um aspecto fortemente valorizado (Ver Quadro QI.14. do Anexo nº 4) e constitui um factor crítico do contributo do QREN para a criação de mais e melhor emprego, assente na expectativa da existência de uma relação entre o investimento em matéria de educação e formação e o retorno no crescimento do emprego.

Resultados recentes das projecções da procura e da oferta de mão-de-obra para a UE até 2025, publicados pelo CEDEFOP<sup>25</sup> evidenciam de forma bastante expressiva a tendência europeia para que a maioria dos novos empregos seja intensivo em conhecimento e em competências técnicas, com tendência para que mesmo os empregos menos qualificados sejam ocupados por indivíduos com médias e altas qualificações.

Apesar de Portugal se situar numa posição de partida mais frágil para responder a esta tendência de evolução do emprego, a aposta no aumento das qualificações da população jovem e adulta é um importante passo no sentido da criação de emprego qualificado.

---

<sup>24</sup> O desajustamento entra a linguagem tradicional da escola e o capital cultural das famílias e dos alunos, os modelos de articulação entre os alunos e as suas famílias, a escola e o mercado de trabalho ou os factores associados à relação entre os agentes educativos e a comunidade são alguns dos factores que compõem a complexidade do fenómeno [Capucha, Luis (coord.), (2009), *Mais escolaridade – realidade e ambição*. Estudo preparatório do alargamento da escolaridade preparatória, Lisboa: ANQ].

<sup>25</sup> CEDEFOP (2010). *Skills supply and demand in Europe: Medium-term Forecast up to 2020*.



O alargamento da oferta de natureza profissionalizante a par do aumento da diversidade de entidades responsáveis pela promoção de qualificações profissionais atribui um novo significado à necessidade de articulação da oferta existente, no sentido de garantir a complementaridade territorial e sectorial da oferta disponível, assim como a gestão adequada dos recursos existentes e em expansão.

Identificam-se três factores críticos principais para garantir a articulação entre a oferta de qualificação de jovens e as necessidades do mercado de trabalho:

### a) Garantir ofertas formativas adequadas à evolução da actividade económica

- A expansão das vias profissionalizantes depende, em grande medida, do reconhecimento, por parte do tecido económico, da importância das qualificações produzidas: é necessário que a consolidação da rede de ofertas contemple a validação de mecanismos de prospectiva territorializada das qualificações. A ANQ investiu na produção e divulgação, junto dos promotores, de elementos de apoio ao processo de decisão da planificação da oferta, porém, os entrevistados atribuem pouca capacidade prospectiva a estes elementos;
- A intenção de “responder às necessidades do sistema produtivo local/regional/nacional” está presente com um significado bastante expressivo nos cursos de SA e CP (55,8% casos foram totalmente influenciados por este motivo) e também nos CEF, em 43,7% de casos (Quadro QI.10. do Anexo nº 4). Porém, a fraca articulação com o tecido económico (no que respeita a “desajustamentos entre os conteúdos da formação e as necessidades do mercado de trabalho” e “fraca receptividade das empresas/agentes da sociedade civil para o acolhimento de jovens em estágios/falta de ofertas de emprego”) (Quadro QI.11. do Anexo nº 4) é o segundo constrangimento mais referido pelas Entidades Promotoras (cf. *Inquérito aos Projectos de Qualificação Inicial, Avaliação Global da Implementação do QREN, IESE/Quatenaire, 2010*);

#### **Caixa nº 2 - Capacidade estratégica e matching da oferta dos Cursos Profissionais às necessidades sectoriais e territoriais de qualificações**

##### **O caso dos Cursos Profissionais**

Embora actualmente exista um leque de ofertas abrangente, em algumas áreas não existe a oferta considerada necessária ao perfil de especialização produtiva de uma Região. Estes casos suscitam propostas de criação de cursos nessas áreas aos quais as Escolas procuram responder. Ao invés, também se sinaliza a existência de cursos que não possuem o nível de procura suficiente por parte dos alunos, mas que revelam níveis substanciais de procura por parte de empresas.

Da apreciação global das Autarquias e Núcleos Empresariais Regionais constata-se que tendo em conta a estrutura económica/produtiva de cada concelho, parece estar assegurado o *matching* da oferta relativamente às necessidades actuais (Padrão de recursos/actividades potenciais vs. Perfil de especialização produtiva actual). No que respeita à capacidade de atracção de novos investimentos e na renovação dos factores de competitividade (design, marketing, inovação, ...), a apreciação é menos positiva.

Fonte: Estudo de Avaliação Externa do Impacto da Expansão dos Cursos Profissionais no Sistema Nacional de Qualificações, IESE, 2009.

O Catálogo Nacional de Qualificações (CNQ) (criado no decorrer do actual Quadro Comunitário) é um instrumento central para a **regulação da oferta de formação profissional** que tem que se revelar capaz de se adequar à evolução das necessidades empresariais, nomeadamente por via da realização de trabalhos de prospectiva que permitam avaliar as necessidades de formação e as tendências do mercado de trabalho a nível sectorial e/ou territorial. Os entrevistados reconhecem o esforço da ANQ em introduzir maior celeridade nas propostas de ajustamento ao Catálogo e flexibilidade nos conteúdos dos módulos, com resultados esperados ao nível da estruturação da oferta e identificam elementos de credibilidade potencial:

- Criação de Conselhos sectoriais – constituídos por parceiros sociais, entidades empregadoras, formadoras, reguladoras, especialistas académicos e outras entidades particulares de sectores

muito específicos, são responsáveis por verificar a correspondência dos referenciais do CNQ às necessidades do sector, se existem saídas profissionais que já não fazem sentido e que novas saídas ou competências poderão ser introduzidas em função das novas tendências do mercado

- No âmbito do desenvolvimento do Quadro Nacional de Qualificações (entrará em vigor em Outubro de 2010) prevê-se a dinamização, no seio dos Conselhos Sectoriais para a Qualificação, de uma agenda de análises e debates de natureza prospectiva sobre a evolução das qualificações, que não pode ser descurada.
- Articulação com o Sistema Nacional de Certificação – construção e/ou revisão dos referenciais em articulação com as várias Entidades Certificadoras das profissões regulamentadas.

### **b) Agilizar mecanismos de planificação da rede**

No plano dos mecanismos de **planeamento e territorialização da oferta**, as entrevistas e o Inquérito aos Projectos revelam que:

- Os elementos de monitorização da qualidade da oferta (inquérito a ex-formandos, inquérito aos formandos sobre áreas de interesse) e a oferta disponibilizada por outros operadores têm menos peso relativo na definição da oferta formativa das entidades, face a outros factores (Quadro QI.7. do Anexo nº 4). Os elementos mais determinantes prendem-se com a adequação da oferta aos recursos humanos e físicos existentes na entidade e com a resposta às orientações emanadas pela ANQ (cf. *Inquérito aos Projectos de Qualificação Inicial, Avaliação Global da Implementação do QREN*, IESE/Quatenaire, 2010);
- As iniciativas de base territorial que visam a concertação da oferta situam-se, exclusivamente, no patamar da complementaridade entre a oferta disponibilizada pelos vários operadores do território.

<b>Caixa nº3 - Capacidade estratégica e matching da oferta– mecanismos de articulação</b>
<b>O caso dos Cursos Profissionais</b>
<p>No campo do planeamento da oferta, o modelo-tipo de rede identificado assenta na relação tripartida entre Direcções Regionais de Educação, Autarquias e Escolas. A montante, num plano orientador, a ANQ assume um papel nuclear na dinamização de estratégias de reforço e qualificação das práticas de regulação promovidas ao nível da rede (p.e., por via da divulgação de linhas orientadoras da definição da oferta, organizadas por região), assegurando, também, a gestão e dinamização do CNQ, instrumento principal de regulação curricular.</p> <p>Fonte: Estudo de Avaliação Externa do Impacto da Expansão dos Cursos Profissionais no Sistema Nacional de Qualificações, IESE, 2009.</p>
<b>O caso dos Centros de Formação Profissional</b>
<p>O IEFP procura que os Planos de Formação dos Centros de Formação tenham em consideração complementaridades territoriais, em primeiro lugar, tendo em conta a oferta disponibilizada pelas Escolas e, em segundo lugar, as restantes entidades formadoras;</p> <p>A oferta disponibilizada é condicionada pela capacidade instalada dos centros de formação, porém, há exemplos de adaptação dos centros a necessidades específicas do território, p.e., os Centros de Formação de Évora e de Setúbal estão a sofrer adaptações no sentido de dar resposta a uma procura no sector da Aeronáutica impulsionada por um eventual recrutamento pela empresa Embraer.</p>

Fonte: Estudo de Avaliação Externa do Impacto da Expansão dos Cursos Profissionais no Sistema Nacional de Qualificações, IESE, 2009.

### **c) Assegurar e monitorizar a qualidade da oferta**

O QREN possibilita a articulação entre dois importantes eixos de qualidade da oferta: a qualificação dos equipamentos, por via do Programa de Modernização das Escolas com Ensino Secundário, e a dimensão de eficácia dos processos de ensino-aprendizagem, na medida em que permite a criação de espaços adequados às ofertas formativas (laboratórios, oficinas,...), com efeitos na melhoria da imagem associada a estas ofertas e no desenvolvimento de um modelo assente na convivência de ofertas no mesmo espaço. Também o Plano Tecnológico da Educação concorre para o objectivo de modernização das infra-estruturas, equipamentos e ambientes de aprendizagem, numa lógica articulada de objectivos e intervenções: mais de 60% das escolas secundárias públicas inquiridas no âmbito de um Estudo de Avaliação recente referiram ter beneficiado de apoios do Plano Tecnológico e 32% do Programa de Modernização do Parque Escola do Ensino Secundário para adquirir equipamentos adequados às ofertas disponibilizadas (cf. *Estudo de Avaliação Externa do Impacto da Expansão dos Cursos Profissionais no Sistema Nacional de Qualificações*, IESE, 2009).

Os principais factores apontados pelas entidades promotoras (Quadro QI.11. do Anexo nº 4) como eventuais constrangimentos ao cumprimento dos objectivos dos projectos evidenciam a dimensão dos recursos e da necessidade de conferir níveis elevados de atractividade às ofertas profissionalizantes:

- Insuficiência dos recursos financeiros disponíveis;
- Fraca procura por parte do público-alvo;
- Fragilidades ao nível da qualidade dos recursos físicos (espaços e equipamentos), sobretudo no caso do Sistema de Aprendizagem/Cursos Profissionais que a este nível são mais exigentes, e escassez de recursos humanos, em áreas de especialização específicas.

Os interlocutores enfatizam a expectativa de que os instrumentos do QREN possam vir a desempenhar um papel mais assertivo na orientação da oferta da rede, tendo em conta critérios mais exigentes de qualidade dos operadores e os níveis de complementaridade da oferta no mesmo território. A este propósito, é referida a necessidade de rever o actual sistema de acreditação.

Do lado da capacidade de atracção da procura, as medidas preventivas do insucesso escolar são obviamente críticas sendo desejável que actuem o mais precocemente possível. A orientação escolar e profissional terá aqui um papel decisivo, desde que enquadrada numa intervenção mais precoce, ampla e multidisciplinar, ultrapassando as fragilidades dos serviços de informação e orientação vocacional amplamente evidenciadas em estudos anteriores<sup>26</sup>.

<sup>26</sup> Ver Estudo de Avaliação Externa do Impacto da Expansão dos Cursos Profissionais no Sistema Nacional de Qualificações, IESE, 2009 e Estudo de Avaliação do Sistema de Aprendizagem, IESE e Quatenaire PT, 2007.

As dimensões estruturantes da qualidade da oferta, nas quais os projectos apoiados revelam algumas fragilidades, encontram-se sinalizadas: (i) dificuldade de capacitação técnica das equipas pedagógicas em determinadas áreas; (ii) carência de técnicos de apoio (psicólogos, mediadores, sobretudo dedicados à facilitação das escolhas e das transições no sistema educativo e deste com o mercado de trabalho; e (iii) necessidade de mecanismos de monitorização e melhoria da qualidade da oferta (antes, durante e após formação). (Quadro QI.11. do Anexo nº 4). Acresce que a maioria das entidades beneficiárias reconhece a dependência do financiamento para a realização dos projectos de formação (Quadro QI.2. do Anexo nº 4), pelo que o actual período de programação deverá contribuir para estimular a capacitação das entidades nas dimensões assinaladas, com vista a melhorar as condições de sustentabilidade das práticas de formação.

### 5.1.9. ADAPTABILIDADE E APRENDIZAGEM AO LONGO DA VIDA

---

As questões de avaliação colocadas no âmbito desta POT são as seguintes:

*Em que medida as estratégias de educação e formação de adultos apoiadas pelo QREN e inseridas no Catálogo Nacional de Qualificações (CNQ) contribuem para promover a elevação dos níveis de qualificação da população adulta activa?*

*Em que medida a oferta de educação e formação de adultos apoiada pelo QREN e inserida no CNQ se articula com as necessidades de adaptação das pessoas (em particular dos activos) e do tecido económico/empresas à mudança do contexto, contribuindo para sustentar a criação de mais emprego e mais emprego qualificado?*

*Em que medida as estratégias de educação e formação de adultos apoiadas pelo QREN e inseridas no Catálogo Nacional de Qualificações (CNQ) contribuem para promover a elevação dos níveis de qualificação da população adulta activa?*

O contributo da Prioridade Temática de “Adaptabilidade e Aprendizagem ao Longo da Vida” está intimamente relacionado com os objectivos do segundo eixo da INO, de elevação dos níveis de qualificação de base da população adulta, a qual tem obtido uma adesão bastante relevante por parte da população adulta. Desde o início de 2007, mais de 818.000 portugueses responderam de forma positiva ao desafio de elevar os níveis de qualificação escolar e profissional, através da sua inscrição num CNO, sendo que desses, cerca de 170.000 já obtiveram certificação de ensino básico e mais de 43.000 de ensino secundário, o que é indicador de uma adesão significativa da população portuguesa à INO (cf. Dados provisórios de 30 de Novembro de 2009, Plataforma SIGO).

O peso “excepcional” de baixas qualificações da população adulta portuguesa e a evolução demográfica da população, com uma redução progressiva expectável do número de jovens entre os 15 e os 19 anos (Vd. projecções demográficas INE<sup>27</sup>), tornam evidente que a melhoria da

---

<sup>27</sup> Carneiro, R. (coord.); Valente, A. C.; Carneiro, P. (2007a). *Estudo Comparado de Qualificações (Skills Audit)*. Cogitum nº 28, Lisboa: Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP), Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (MTSS); Carneiro, R. (coord); Valente, A. C.; Fazendeiro, A.; Carvalho, L.X.; Abecassis, M.; Carvalho, A. X.; Gomes, L. F. (2007b): *Baixas Qualificações em Portugal*, Cogitum nº 29, Lisboa: Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP), Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (MTSS).

eficiência do sistema educativo (universalização do secundário entre os jovens, vindo a alcançar valores na ordem dos da meta definida para a UE 27, 85%), não será suficiente para reduzir o *gap* estrutural que temos nas qualificações da população activa face à média da UE 27. Tal significa que a aposta na universalização do secundário entre a população adulta é fundamental e deve ser suportada em duas grandes prioridades: (i) aumentar a taxa de certificação nas NO (reforçando a eficiência do sistema e não pondo em risco a qualidade), sobretudo, aumentando a taxa de certificação no secundário; e (ii) programar a 2ª geração da Iniciativa Novas Oportunidades (2010-2015), tendo como meta o 12º ano para todos e transformando a ALV numa realidade para os menos qualificados. Este facto requer o desenvolvimento de estratégias mais eficazes de captação da procura estimada em cerca de 2,5 milhões de adultos com baixas qualificações, uma população à partida mais resistente e de maior exigência, em matéria de necessidades de educação e de formação profissional).

O ano de 2009 registou mais de 60.000 participações em cursos de educação e formação de adultos (EFA), mais de 280.000 formandos foram abrangidos em acções de Formações Modulares certificadas (FMC) e pelos CNO's passaram mais de 500.000 adultos. Na Madeira, entre 2008 e 2009, 2309 pessoas foram abrangidas em processos de reconhecimento e validação de competências e nos Açores, no mesmo intervalo de tempo, também mais de 2000 adultos participaram em iniciativas de formação.

De acordo com os resultados divulgados até ao momento no âmbito do *Estudo de Avaliação Externa da Iniciativa Novas Oportunidades*. (UCP, 2009, 2010), a aprendizagem ao longo da vida pode vir a ser o ganho estrutural mais notório da Iniciativa, na medida em que se constata um efeito generalizado de reforço da auto-estima e da motivação para novas aprendizagens por parte dos participantes, mas ainda pouco visíveis na frequência com que estes indivíduos participam em acções de educação e formação.

*Pelo que é necessário* posicionar as NO, não apenas na melhoria da escolaridade, mas também na qualificação profissional dos adultos ao longo da vida.

- A motivação associada à progressão da escolaridade é a que, de facto, tem mobilizado mais os indivíduos, independentemente dos níveis de qualificação a que se candidatam.
- A preferência pelo acesso a formação profissional que permita progredir na profissão ou que garanta certificação profissional, vem logo a seguir à motivação para “voltar aos estudos, progredir na certificação escolar”.

*Pelo que é ainda necessário* continuar a aposta na dupla-certificação, criar condições para mais recurso a formação profissional certificada e mais oportunidades para participação na ALV pós-certificação.

O mesmo Estudo refere que, independentemente dos processos de qualificação em causa (RVCC, RVCC e formação complementar, Formações Modulares Certificadas e Cursos EFA) os adultos “saem mais competentes, do que eram, naquilo que é esperado, ou seja, nas competências-chave definidas nos referenciais do básico e do secundário”; *inclusive*, mesmo em processos que são

integralmente de reconhecimento de competências pré-adquiridas, há lugar para uma melhoria dessas competências e para a aquisição de novas. De facto, são as dimensões associadas à elevação da qualificação da população adulta que as entidades promotoras apoiadas pelo QREN mais valorizam (Quadro ALV.14. do Anexo nº 4), considerando que metade dos projectos tem um contributo elevado para a aquisição de conhecimentos transversais (em áreas como a informática, línguas estrangeiras, língua materna, matemática, ciências e tecnologias, gestão de informação, ...), para a aquisição, aprofundamento e actualização de conhecimentos específicos de uma profissão, assim como o desenvolvimento das competências pessoais, relacionais e sociais dos indivíduos (cf. *Inquérito aos Projectos de Adaptabilidade e Aprendizagem ao Longo da Vida, Avaliação Global da Implementação do QREN, Observatório do QREN - Quatenaire/IESE, 2010*).

### ***Oferta de educação e formação de adultos versus necessidades de adaptação à mudança e sustentação da criação de emprego***

A maior procura das Formações Modulares Certificadas por parte de activos empregados sugere que esta modalidade está a ser encarada como a tipologia mais adequada às necessidades desse público:

- As Formações Modulares são tipicamente procuradas por activos empregados não qualificados, que possuem, pelo menos, o 6.º ano de escolaridade; a faixa etária mais representativa é a dos 25-44 anos, em todas as Regiões;
- Os Cursos EFA registam uma sobre-representação dos desempregados, DLD e não-DLD, com habilitações médias (6.º ou 9.º ano de escolaridade) ou baixas (1.º ciclo ou menos) (cf. Quadro ALV.8. do Anexo). O predomínio dos desempregados nos cursos EFA não é certamente alheio ao facto de esta ser uma modalidade de longa-duração e com qualificação completa (dupla certificação), o que explica que esta tipologia seja a que absorve mais recursos financeiros.

A flexibilidade associada ao modelo das Formações Modulares (as entidades candidatam determinado volume de formação que vão gerindo em função da procura) é considerada uma vantagem para a construção de itinerários mais adequados aos interesses das empresas e aos percursos profissionais dos indivíduos, na medida em que pode permitir a correspondência a saídas profissionais concretas. Este objectivo ainda não está a ser alcançado: o contributo dos projectos para a “obtenção de qualificações profissionais correspondentes a saídas profissionais concretas, através do acesso a módulos de formação de curta duração”, é menos valorizado face a outros efeitos potenciais dos projectos (cf. Quadro ALV.14. do Anexo, *Inquérito aos Projectos de Adaptabilidade e Aprendizagem ao Longo da Vida, Avaliação Global da Implementação do QREN, IESE/Quatenaire, 2010*).

Para tal é necessário garantir mecanismos capazes de orientar os indivíduos na gestão dos seus percursos formativos, os quais se encontram insuficientemente apropriados por parte dos CNO's: apenas 17,5% do total dos formandos é encaminhado para as Formações Modulares através deste tipo de entidades, o que parece revelar a preferência dos CNO's para o encaminhamento dos indivíduos para percursos de longa duração (como os cursos EFA). Outra explicação possível

reside no facto de estar disponível um número ainda reduzido de referenciais de RVCC Profissional, a principal fonte de formandos para as FMC.

Assim sendo, importa reflectir em que medida o actual modelo de financiamento permite assegurar a condução de estratégias de acompanhamento individualizadas, que devem, necessariamente, abranger o período de duração do processo formativo e posterior à formação, sob pena de os indivíduos não darem continuidade aos seus percursos e prejudicar, dessa forma, o potencial contributo da capitalização das formações de curta duração para a obtenção de qualificações correspondentes a saídas profissionais concretas.

É no contexto do mundo do trabalho, em particular no que toca à relação entre a qualificação do indivíduo, os requisitos do posto de trabalho e as modalidades de gestão do empregador, que a relevância da participação na INO parece ser menor e menos clara:

- Os empregadores não reconhecem relação com a produtividade no trabalho: cerca de 66% das chefias e empresários envolvidos não reconhece o esforço de qualificação e certificação que os seus trabalhadores fizeram, ao abrigo da Iniciativa (cf. *Estudo de Avaliação Externa da Iniciativa Novas Oportunidades. UCP, 2009, 2010*);
- Os efeitos da oferta de educação e formação de adultos na adaptação e preparação dos indivíduos para as mutações no mercado de trabalho, e a consequente contribuição para a produtividade das empresas e para a modernização estrutural da economia, são menos evidentes, assim como os impactos directos nas carreiras profissionais dos seus beneficiários (cf. *Estudo de Avaliação Externa da Iniciativa Novas Oportunidades. UCP, 2009, 2010*);
- A melhoria do desempenho profissional e a alteração da situação profissional dos beneficiários são contributos menos valorizados pelas entidades promotoras (Quadro ALV.14. do Anexo, *Inquérito aos Projectos de Adaptabilidade e Aprendizagem ao Longo da Vida, Avaliação Global da Implementação do QREN, IESE/Quatenaire, 2010*);

A fraca procura de formação profissional por parte do tecido empregador, assim como por parte dos próprios indivíduos, são os maiores constrangimentos com que as entidades promotoras se deparam (Quadro ALV.11. do Anexo, *Inquérito aos Projectos de Adaptabilidade e Aprendizagem ao Longo da Vida, Avaliação Global da Implementação do QREN, IESE/Quatenaire, 2010*). Tal significa que, não obstante o envolvimento de importantes *actores* empresariais na formação de adultos no âmbito da INO e a oferta formativa ser fortemente determinada pela orientação face às necessidades do tecido económico/empresas (entre os vários factores que determinam a oferta de formação dirigida a adultos, predominam as variáveis relacionadas com orientações por parte da tutela e com a procura por parte dos adultos e do mercado, designadamente, o contacto directo com o tecido empregador, orientações derivadas de Estudos Prospectivos ou Diagnósticos de Necessidades de Formação - Quadro ALV.7. do Anexo, *Inquérito aos Projectos de Adaptabilidade e Aprendizagem ao Longo da Vida, Avaliação Global da Implementação do QREN, IESE/Quatenaire, 2010*). se está ainda longe de uma disseminação/atracção satisfatória de importantes segmentos do tecido empresarial.



As maiores expectativas de articulação da oferta com as necessidades das empresas e das pessoas, em particular dos activos, recaem sobre as Formações Modulares, apontadas pelos entrevistados como a oferta mais flexível. Esta nova tipologia de formação, que não encontra paralelo nas modalidades de formação co-financiadas pelo FSE em anteriores Quadros Comunitários, pretendeu romper com o tradicional sistema de formação contínua baseado na oferta de formação. Neste sistema, a oferta surge frequentemente desligada das necessidades de formação dos indivíduos e das empresas, em favor de um modelo orientado pela procura do mercado, de forma a permitir responder às necessidades dos indivíduos e das entidades empregadoras.

#### **Caixa nº 4 - Formações Modulares - uma modalidade com potencial de inovação -**

O modelo de funcionamento revela capacidade de respeitar a flexibilidade inerente ao modelo pedagógico desta modalidade; permite a candidatura de determinado volume de formação que é gerido pelas entidades. Do ponto de vista da Gestão, este novo modelo evita os constantes pedidos de alteração comuns nos projectos de formação, mas dificulta a monitorização da execução, na medida em que a informação sobre os projectos é mais escassa: no limite, só sabem que formação é que as entidades estão a realizar quando estas apresentam pedidos de saldo.

As acções de formação desenvolvidas na modalidade de FMC até ao final de 2008 correspondem a mais de 1.600 Unidades de Formação de Curta Duração, maioritariamente da Área Tecnológica (valor bastante superior à formação de base, que abrange 37 UFCD's); a área da Informática abrangeu cerca de um quarto do total dos formandos, seguida a uma distância significativa, da área de Trabalho Social e Orientação (5,74%), Hotelaria e Restauração (4,52%), Produção Agrícola e Animal (4,25%), Serviço de Apoio a Crianças e Jovens (3,80%), Enquadramento na Organização/Empresa (3,52%) e Secretariado e Trabalho Administrativo (3,01%).

Fonte: Adaptado de Relatório Inicial da Avaliação da Operacionalização das Formações Modulares (em curso)

A Avaliação da Operacionalização das Formações Modulares (em curso) vai certamente permitir perceber em que medida estamos perante uma modalidade cuja aplicação cumpre os elementos de inovação potenciais ou se, por outro lado, está a ser utilizada como formação de sistema, i.e., oferta de pacotes integrados de formação retirados do CNQ sem qualquer ligação às necessidades dos indivíduos e das organizações, das actividades e dos territórios.

Para garantir um reforço acentuado da atractividade da oferta é determinante o papel que o CNQ assume ou pode assumir na resposta a necessidades individuais de qualificação profissional e, sobretudo, na efectivação de fluxos de procura de formação específica por parte das empresas. O processo de construção do Catálogo é dinâmico: na 1ª fase de elaboração existiam 32 áreas de formação que abrangiam 150 qualificações (cf. Resolução do Conselho de Ministros n.º 173/2007); actualmente, e função do processo permanente de actualização deste instrumento, estão disponíveis 253 qualificações, enquadradas em 39 áreas de formação. A menor adesão ao Catálogo por parte dos empresários, segundo os entrevistados no âmbito da Avaliação Global, deveu-se a uma menor percepção do que seria e para que serviria este instrumento, assim como à menor abrangência de áreas formativas e desactualização de qualificações retidas por este, na fase inicial de arranque dos projectos. Os entrevistados reconhecem, porém, uma evolução positiva ao nível da actualização dos perfis profissionais e dos referenciais de formação.

### 5.1.10. GESTÃO E APERFEIÇOAMENTO PROFISSIONAL

As questões de avaliação colocadas no âmbito desta POT são as seguintes:

*Em que medida é que a formação apoiada pelo QREN e não inserida no CNQ responde a necessidades de adaptação dos trabalhadores e das empresas à mudança, contribuindo para sustentar e qualificar o emprego?*

*Em que medida é que a formação apoiada pelo QREN e não inserida no CNQ contribui para a elevação dos níveis de qualificação dos trabalhadores abrangidos?*

*Em que medida é que os mecanismos de formação - acção para as microempresas e PME promovem a adesão dos respectivos colaboradores e empresários às acções de formação?*

*Em que medida a formação apoiada pelo QREN para a Administração Pública (Central e Local) contribui para a sustentação de processos de mudança organizacional e de inovação na gestão pública*

**Contributo para a adaptação dos trabalhadores e das empresas à mudança, sustentação e qualificação do emprego e aumento dos níveis de qualificação dos trabalhadores abrangidos**

As linhas de financiamento do QREN que se podem integrar neste vector correspondem às seguintes tipologias:

**Quadro nº 15 – Linhas de financiamento de Gestão e Aperfeiçoamento Profissional**

POPH	PROEMPREGO	Rumos
- Formação para a inovação e gestão nas empresas (3.2/ 8.3.2/ 9.3.2)	- Cursos de actualização para profissionais qualificados (2.1.2)	- Cursos de qualificação, reconversão, aperfeiçoamento, especialização para activos (1.2.1)
- Programa de formação -acção para PME (3.1.1/8.3.1.1)	- Consultoria -formação a micro empresas e PME (3.2.2)	- Acções de formação -consultoria (1.2.3)

As mudanças nas empresas, em particular nas micro e pequenas empresas, decorrentes da alteração dos mercados e das suas condições de funcionamento, nomeadamente por via das TIC, induzem novas exigências na gestão estratégica e operacional e colocam uma ênfase acrescida na importância das competências dos trabalhadores e da classe dirigente, nomeadamente os empresários.

A execução financeira evidencia que o investimento na tipologia “Formação para a Inovação e Gestão” do POPH, até Dezembro de 2009, ascendia a 123.943.058€, correspondendo a um investimento significativo (43.5%) face ao total do EP 3, embora residual no quadro do POPH. O investimento nesta tipologia no PRO-EMPREGO e no Rumos, ascende respectivamente, a 3.954.125€ e a 5.487.714€. Para o mesmo período, o investimento financeiro na tipologia “Programa de Formação - acção para PME” do POPH é de 88.944.761 €; este valor inclui a formação - acção para as empresas e para as organizações do 3º sector.

O número de participantes abrangidos nos projectos de formação aprovados na tipologia “Formação para a inovação e gestão” é muito significativo e revela uma situação clara de superação das metas fixadas, conforme se pode comprovar no quadro seguinte.

**Quadro nº 16 – Formação para a inovação e gestão/ Nº de participantes**

	Nº participantes	Meta média anual (2007/2013)
POPH (1): Formação para a inovação e gestão nas empresas (3.2/ 8.3.2/ 9.3.2)	271.217	40.470
PROEMPREGO (2): Cursos de actualização para profissionais qualificados (2.1)	16.822	2.000
Rumos (2): Cursos de qualificação, reconversão, aperfeiçoamento, especialização para activos (1.2.1)	11.634	1.000

(1) Nº de participantes abrangidos nos projectos aprovados, aceites e iniciados até 30 Setembro 2009; (2) Nº de participantes abrangidos nos projectos aprovados até 31 de Dezembro de 2009.

Fonte: QREN – Sistema de informação do FSE (SIIFSE) e Relatórios de Execução do Rumos e PROEMPREGO

As taxas de compromisso destas tipologias são elevadas e resultam de uma procura muito significativa por parte dos potenciais beneficiários; no caso do POPH e do Rumos estas tipologias são a única oportunidade de desenvolver formação não inserida no CNQ, mas no caso do PROEMPREGO dadas as especificidades territoriais a formação de activos não terá de respeitar esse critério, embora se procure garantir alguma proximidade ao CNQ.

Nos regulamentos das tipologias em análise está claramente presente a preocupação de associar a formação a objectivos de modernização e inovação nas organizações. O Relatório de Execução 2008 do POPH, refere “o princípio da selectividade cuja prioridade foi financiar a formação associada a processos de modernização e desenvolvimento organizacional das empresas, nomeadamente as pequenas e médias empresas”. Este princípio foi concretizado através da necessidade de demonstração, em sede de candidatura, da articulação da formação com projectos de melhoria organizacional. Nos casos, em que estão implicadas outras agendas do QREN, designadamente no âmbito do Programa Factores de Competitividade, é o “Protocolo de Articulação PFC e POPH” que enquadra a coordenação entre Programas.

A informação relativa à execução nos anos de 2007 e 2008, revela que foram abrangidos no âmbito destas tipologias do POPH 58.918 participantes, maioritariamente homens, 17% com escolaridade de nível superior, 25% com ensino secundário e 42% com escolaridade inferior a este nível. A distribuição dos abrangidos por idades, sinaliza que esta tipologia incidiu maioritariamente no público jovem – 46% até 34 anos e apenas 23% com idade superior a 45 anos. O Relatório de Execução do ano 2009, aponta para um crescimento significativo dos indivíduos abrangidos (96.268), mantendo-se o mesmo tipo de beneficiários e uma abrangência predominante de pequenas e médias empresas concentradas nos distritos de Porto, Braga e Aveiro. Estas características induzem a uma penetração relevante desta formação em empregos menos qualificados e com maiores necessidades de desenvolvimento de recursos de competências favoráveis para a adaptação à mudança, cumprindo-se desta forma uma dos

critérios de selecção definidos no regulamento “prioridade atribuída à qualificação de públicos com baixos níveis de qualificações ...”.

À semelhança dos anos anteriores, em 2009, a formação desenvolve-se predominantemente em sala (96% das horas de formação), sendo residuais as situações de formação em contexto de trabalho, a formação no estrangeiro ou a formação à distância. Tal como é referido no Relatório de Execução de 2009 do POPH, prevalecem os modelos tradicionais de organização da formação.

Os cursos são fundamentalmente de curta duração e tematicamente dispersos. Contudo é possível identificar temáticas mais representativas: (i) “ciências empresariais”, abarca cerca de 25% dos formandos e incluiu temas como comércio, marketing, finanças, contabilidade, secretariado, gestão e administração; (ii) “segurança, higiene e saúde no trabalho”, envolve cerca de 19% dos formandos abrangidos. As temáticas da formação evidenciam que não estão a ser trabalhadas todas as dimensões - chave da mudança organizacional, por exemplo, as tecnologias ou a área comportamental, mas, de acordo com a informação recolhida junto da gestão do eixo 3 do POPH, é plausível pensar que, pelo menos em alguns casos de projectos de modernização empresarial, a esta formação será complementar à formação apoiada no âmbito do FEDER. A equipa de avaliação não teve, entretanto, acesso a informação respeitante à formação financiada residualmente pelo FEDER que permita corroborar esta informação.

Relativamente aos programas de formação - acção para PME, estão em curso nove programas, sete no Continente, um na RAA e outro na RAM. De acordo com os Relatórios de Execução, esta tipologia mobilizou, até ao final de 2009, 4.751 empresas (4.241 no Continente e 510 na Madeira) e abrangeu no Continente 46.947 pessoas<sup>28</sup>. Recorde-se que as metas definidas para esta tipologia no POPH são bastante moderadas (N.º de empresas e outras entidades de direito privado sem fins lucrativos abrangidas em programas de formação - acção: meta média anual – 4.500), o que confirma a manutenção de um certo carácter experimental desta modalidade de formação para as empresas.

Esta formação incorpora componentes que, em princípio, garantem a sua intencionalidade para o apoio à resolução dos problemas e das necessidades efectivas das empresas e dos trabalhadores, nomeadamente:

- A identificação das necessidades de formação no quadro da elaboração de diagnósticos alargados da empresa, com a participação activa do empresário, permite aprofundar a análise das situações-problema, recorrendo a técnicos especializados; a elaboração de produtos concretos (diagnóstico e plano de intervenção e de formação), que favorece a reflexão e formalização dos problemas e oportunidades a que a formação visa dar resposta, e respectivos objectivos para a formação; o envolvimento do empresário na fase de definição da formação é crucial para a mobilização dos trabalhadores; a possibilidade de organizar e planear a formação à medida das características dos

---

<sup>28</sup> A tipologia 3.1. inclui também o programa de formação-acção para entidades da economia social, que em 2009 envolveu 613 organizações, mas que não é alvo de análise dado o teor específico da questão de avaliação.

formandos, cujo processo de selecção tem todas as condições para ser exclusivamente orientado pelos objectivos da formação.

A forma como cada um dos nove programas de formação-acção interpreta estas linhas gerais e implementa o programa não é homogénea. A informação recolhida aponta para diferenças, nomeadamente nas seguintes componentes: duração, em termos globais e em cada uma das fases e a diferenciação por dimensão das empresas; modo como o empresário é envolvido, como interlocutor privilegiado ou não; existência ou não de formação para empresários e trabalhadores. No que concerne às condições de implementação, a diversidade de situações recai designadamente nos seguintes aspectos: experiência e capacitação das entidades responsáveis pela implementação dos programas; forma de mobilização das empresas e sua selecção; experiência e capacitação dos consultores e formadores; formas de organização e de articulação destes agentes; robustez das orientações relativas à metodologia de formação – acção e dos instrumentos de suporte à intervenção dos consultores e formadores nas empresas; tipo de monitorização dos factores críticos da metodologia.

Face à diversidade de interpretações da metodologia e das suas condições de operacionalização, admite-se que o potencial de resultados dos diversos programas não seja uniforme. Estes programas visam actuar de modo simultâneo na modernização das empresas e na qualificação dos activos, envolvendo nomeadamente a qualificação de públicos com uma tradição de afastamento em relação à formação como é o caso dos empresários de PME, e assumindo a empresa como o contexto real da intervenção e os empresários e dirigentes como agentes activos. Exigem, por isso, condições de qualidade específicas. A questão central não remete para a ideia de uma metodologia única e padronizada, mas antes para um referencial metodológico comum e para a necessidade de assegurar condições de operacionalização compatíveis com uma metodologia de formação que é complexa e muito exigente.

Apesar de estar previsto nos regulamentos específicos das tipologias do POPH a “promoção de mecanismos de acesso aos trabalhadores aos CNO”, a julgar pela realidade dos programas de formação-acção em que não há uma intencionalidade explícita e generalizada de encaminhamento dos formandos para processos de RVCC, admite-se que estes contextos de formação dos trabalhadores com níveis de qualificação mais baixos não são encarados como meio de mobilização directa para processos mais estruturados de desenvolvimento das qualificações, nomeadamente as escolares.

**Em síntese**, as tipologias de “Formação para a inovação e gestão nas empresas” e “Formação-acção para as PME”, integram na sua concepção requisitos e critérios que favorecem a intencionalidade da formação apoiada face às necessidades de adaptação dos trabalhadores e das empresas à mudança. Os diversos elementos da execução apontam para que o foco da formação apoiada pelo QREN e não inserida no CNQ se situa ao nível da mudança nas empresas, sendo menos relevante o seu papel na elevação da qualificação dos trabalhadores abrangidos.

O número de activos envolvidos nestas tipologias e as suas características específicas, em particular no que respeita à tipologia “Formação para a inovação e gestão nas empresas”, a mais

expressiva em termos de participantes (POPH: 271.217 participantes nos projectos aprovados, aceites e iniciados nos anos de 2007, 2008 e 2009, Setembro de 2009), apontam para a incidência em empregos menos qualificados e com maiores necessidades de desenvolvimento de recursos de competências favoráveis à adaptação à mudança. As características estruturantes da formação realizada nesta tipologia – curta duração e diversidade temática – evidenciam o seu carácter instrumental face a projectos específicos das empresas, que também pode ser complementar da formação desenvolvida no âmbito dos projectos do POFC. No caso da formação-acção, a própria metodologia de intervenção é condição de qualidade para a relação entre a formação e os projectos de modernização empresarial e as necessidades de mudança. Porém, o nível de execução física e a diversidade dos programas sugerem prudência na estimativa destes resultados.

***Adesão de trabalhadores e empresários às acções de formação-acção para as micro-empresas e PME***

As linhas de financiamento do QREN que se integram neste vector correspondem às seguintes tipologias:

**Quadro nº 17 - Formação-Acção para PME`s: POPH, Rumos e PROEMPREGO**

POPH	PROEMPREGO	RUMOS
- Programa de formação-acção para PME (3.1.1)	- Consultoria-formação a micro empresas e PME (3.2.2)	- Acções de formação-consultoria (1.2.3)

Até ao final de Dezembro de 2009, foram envolvidas nestas tipologias 4.751 empresas, a que corresponderá igual número de empresários ou quadros dirigentes, e a que acresce, no caso específico do POPH, 46.947 trabalhadores em formação.

Os métodos e a orientação da formação associada a estes programas estão particularmente vocacionados para obter resultados em matéria de mobilização dos empresários e colaboradores para os processos de formação nas empresas. Destaca-se a este nível, para além das referências que foram apresentadas na questão específica anterior, os seguintes elementos identitários do modelo de formação-acção nas empresas:

- A resolução de problemas concretos das empresas como móbil para a intervenção formativa e como meio de aprendizagem e valorização das competências dos empresários;
- A conseqüente análise e foco da formação na realidade concreta de cada uma das empresas beneficiárias e a expectativa de produtos e resultados operacionais e úteis à empresa durante a intervenção formativa;
- O trabalho directo e personalizado que a equipa de consultores e de formadores desenvolve com o empresário e dirigentes;
- A responsabilidade de entidades que representam os interesses empresariais ao nível da gestão e dinamização local dos programas, nomeadamente as associações empresarias.

Neste quadro, as componentes de consultoria e/ ou formação são accionadas com base num modelo de intervenção pré-formatado, mas necessariamente flexível e muito próximo das empresas e dos empresários, de modo a acolher a realidade específica das empresas, as características dos empresários e as suas expectativas de contributo do programa para a resolução dos problemas concretos das suas empresas. Por isso, este modelo de formação incorpora ao nível da sua concepção elementos essenciais para que os empresários adiram e participem activamente no processo formativo.

A implementação desta tipologia no POPH, PRO-EMPREGO e Rumos registou atrasos significativos, embora com incidência diferenciada e, sobretudo, com um potencial de recuperação de curto prazo que penaliza mais os Programas FSE dos Açores e da Madeira. Refira-se que no caso do PRO-EMPREGO está prevista uma intervenção que se distingue da realizada ao abrigo do POPH pelos seguintes aspectos: do ponto de vista do acesso, pelo facto de considerar diferentes tipologias de entidades beneficiárias [empresas e associações empresariais (ou IPSS no caso do 3º Sector), entidades formadoras e instituições de ensino] e, do ponto de vista da gestão, pelo facto da tipologia ser gerida directamente pela Autoridade de Gestão, não existindo Organismo Intermédio.

O contacto com os Organismos Intermédios do POPH permitiu constatar que não podemos falar de um modelo único de formação-acção, sendo evidentes as diferenças entre os programas de formação-acção para as empresas que estão a ser realizados ao abrigo do POPH, do PRO-EMPREGO e do Rumos. Vejamos, a título ilustrativo, algumas dessas diferenças no âmbito da tipologia 3.1.1 do POPH, que envolve sete Organismos Intermédios.

<i>Caixa nº 5 – Experiências de formação-acção</i>
<p><b>AEP, Associação Empresarial de Portugal</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Duração do programa: Micro empresas: 150 h; Pequena: 250h; Média: 300h</li> <li>- Acções de consultoria formativa e de formação individualizada orientadas para o reforço das competências dos empresários/gestores e colaboradores, visando nomeadamente: a melhoria da qualidade da gestão; o acesso a novas formas de organização; a introdução de novas tecnologias; a abertura de novos mercados;</li> <li>- Previstas duas tipologias de intervenção: o PME Integral e o PME Especialização; o PME Integral é a tipologia central do programa Formação PME, e a intervenção organiza-se segundo o ciclo diagnóstico estratégico/ plano de desenvolvimento/ implementação de medidas de formação-acção; na segunda tipologia, a intervenção é orientada para necessidades mais específicas das entidades destinatárias, identificadas na fase de selecção/manifestação de interesse, por exemplo, a certificação nas áreas da qualidade; em qualquer um dos casos está prevista a formação do empresário e dos trabalhadores;</li> <li>- A intervenção ao nível do diagnóstico da empresa e do plano de acção realiza-se segundo metodologia e instrumentos definidos pelo OI;</li> </ul>
<p><b>AIP, Associação Industrial Portuguesa</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Duração do programa: Micro empresas: 156 h; Pequena e média: 261h</li> <li>- Formação-acção individualizada, suportada em formação teórica; formação personalizada, workshops e seminários de sensibilização; não está prevista a modalidade de intervenção “consultoria”; prevê a formação do empresário e dos trabalhadores;</li> <li>- As áreas de intervenção dos sub-projectos são as seguintes: Qualidade, Ambiente, Segurança e Saúde no Trabalho,</li> </ul>

**Caixa nº 5 – Experiências de formação-acção**

Segurança Alimentar, Internacionalização, Gestão, Reengenharia de Processos, Energia e Eco-eficiência.

- A intervenção ao nível do diagnóstico da empresa e do plano de acção realiza-se segundo metodologia e instrumentos definidos pelos consultores;

**CAP, Confederação dos Agricultores de Portugal**

- Duração do programa: 72 horas de formação + 30 h de consultoria

- As principais actividades das 3 fases de acção na empresa: I – Diagnóstico, envolve técnico formador da associação, consultor da empresa de consultoria e empresário/gestor da exploração; II – Plano de Acção, formação individualizada a realizar pelos técnicos/ formadores da entidade beneficiária; formação “on Job” (em casa de cada agricultor); inclui também a intervenção da empresa de consultoria seleccionada no apoio à integração dos conteúdos e suportes informáticos utilizados para o acompanhamento da gestão técnico económica da empresa; III – Avaliação, balanço final da intervenção.

- Não está prevista a formação dos trabalhadores das empresas.

- A intervenção ao nível do diagnóstico da empresa e do plano de acção realiza-se segundo metodologia e instrumentos definidos pelo OI e organiza-se em torno de um programa informático de apoio à gestão da empresa agrícola.

A informação recolhida junto dos OI revela que não existem problemas significativos na adesão dos empresários aos programas, pelo contrário são comuns situações em que as entidades beneficiárias responsáveis pela implementação a nível local se confrontam com um número de candidatos superior à dotação. Porém, ao longo do desenvolvimento da intervenção nas empresas, a mobilização dos empresários é um processo mais complexo e problemático, sendo habituais referências à dificuldade do empresário compatibilizar o investimento de tempo no acompanhamento das equipas de consultores e formadores e nos momentos estruturados de formação com a actividade empresarial, o que aliás é o factor justificativo para muitas situações de substituição do empresário por outros elementos da direcção das empresas. A informação facultada pela AEP, Associação Empresarial de Portugal, o OI com as metas de execução mais elevadas em termos de número de empresas a abranger, permite um retrato das empresas e empresários que aderiram a este programa nos anos de 2008 e 2009<sup>29</sup>.

- Para um total de 1.362 empresas abrangidas, a distribuição por dimensão de empresa, revela que a maioria (57%) se enquadra na categoria “pequena empresa”, 27% são “micro empresa” e 16% “média empresa”; ao nível da escolaridade dos 956 empresários envolvidos, 42% possuem a escolaridade obrigatória ou um nível inferior, 38% o ensino secundário e 18% formação superior; durante este período temporal o programa envolveu em formação um número expressivo de trabalhadores – 13.247.

A adesão dos colaboradores ao programa depende em grande medida da acção do empresário e da sua percepção da utilidade do programa para o trabalho na empresa e para a valorização do colaborador. Deste ponto de vista é importante compreender de que forma o empresário

<sup>29</sup> Foi remetido para os OI um pedido específico de informação, mas para além da resposta da AEP foram obtidas apenas duas outras respostas que são pouco representativas em termos de execução, por isso optou-se por manter a informação da AEP que representa cerca de um terço da execução recenseada.



apresentou o programa aos colaboradores, como estimulou a sua participação e que condições internas foram criadas para facilitar essa participação. A maior ou menor acção do empresário no programa depende das suas expectativas e da utilidade percebida do programa face a essas mesmas expectativas, da adequação do programa no que respeita às suas condições de funcionamento face às restrições típicas de envolvimento dos empresários e da percepção final sobre o programa e a sua utilidade. Este aspecto poderá favorecer a criação de uma imagem positiva no meio empresarial e estimular a adesão e participação de outros empresários ao programa. Como vimos anteriormente, no âmbito do POPH os sete OI estão a implementar modelos de formação-acção com características distintas, sendo plausível que aos diferentes métodos e formas de funcionamento correspondam níveis diferenciados de adesão dos empresários e, conseqüentemente, dos trabalhadores às acções de formação.

A informação recolhida indicia que os efeitos imediatos destes programas no despoletar de novas iniciativas de formação na empresa não se afiguram significativos para o empresário e para os trabalhadores, ou mesmo encaminhamento para CNO e processos RVCC, apesar dos programas contemplarem a produção de um documento de suporte às estratégias de formação na empresa. É necessário ter em consideração que ainda é reduzido o número de empresas em que a intervenção já encerrou, pelo que os resultados relacionados com novas iniciativas de formação podem não se evidenciar de forma imediata. Porém, é de realçar que, nos casos em que é desenvolvido novo projecto de formação, por exemplo candidaturas para formação no Eixo 2, estes projectos têm tendência a diferenciar-se positivamente, pela sua pertinência e qualidade.

**Em síntese**, a metodologia de formação-acção, que envolveu até final de 2009, 4751 empresários/dirigentes e de 47.000 trabalhadores, incorpora componentes que favorecem de forma evidente a adesão dos colaboradores e empresários à formação, nomeadamente o apoio à resolução dos problemas concretos das empresas, a relação personalizada com a equipa de consultores/formadores e a produção de documentos de suporte à intervenção na empresa (diagnóstico, plano de acção e plano de formação).

A informação recolhida revela que na fase de inscrição a adesão dos empresários não é problemática. Contudo durante a intervenção constatam-se dificuldades de mobilização para a formação em sala e para o acompanhamento da actividade na empresa. Relativamente à formação dos trabalhadores, o papel do empresário é vital na medida em que esta participação depende da valorização e da utilidade percebidas pelo empresário do plano de formação desenhado durante a formação-acção. A fase de selecção das empresas e dos empresários, as características específicas do modelo e a satisfação do empresário com a qualidade da consultoria e da formação, constituem factores críticos para a adesão do empresário e dos trabalhadores à formação. Não há, entretanto, um modelo único de formação-acção e é previsível que a modelos diferentes correspondam níveis diferenciados de adesão dos empresários e de envolvimento dos trabalhadores na formação, bem como formas diferentes de trabalhar estes constrangimentos típicos da formação para empresários.

***Contributo da formação apoiada pelo QREN para a Administração Pública Central para a sustentação de processos de mudança organizacional e de inovação na gestão pública***

As linhas de financiamento do QREN que se podem integrar neste vector correspondem às seguintes tipologias:

**Quadro nº 18 – Formação para a Administração Pública**

POPH	PROEMPREGO	Rumos
- Qualificação dos profissionais da administração pública central (3.3.4/ 8.3.3.4/ 9.3.3.4.)	- Qualificação para a modernização e serviços da administração pública (5.2)	- Formação profissional da administração pública (1.2.2)

No caso do POPH, os objectivos desta tipologia de formação referem de forma explícita a orientação da formação como instrumento de apoio à gestão e inovação na administração pública central, bem como o seu alinhamento com as exigências decorrentes da modernizado de serviços. Estes objectivos são concretizados nos critérios de selecção da tipologia que referem expressamente as acções de formação passíveis de apoio, designadamente: acções de formação complementares ou integradas em projectos de reforma e de modernização e ou de qualificação dos organismos e serviços da Administração Pública; acções de formação exigíveis para o exercício de funções dirigentes; acções de formação que percorrem áreas funcionais distintas, mas com predominância para a gestão estratégica e operacional; acções de formação necessárias à adaptação a novas funções, incluindo processo de mobilidade profissional. De acordo com o Relatório de Execução do POPH, as operações aprovados correspondem a estas orientações tendo sido dada prioridade aos projectos apresentados no âmbito do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado – PRACE e SIMPLEX – e também aos projectos de formação relacionados com o desenvolvimento de competências indispensáveis ao processo de descentralização administrativa. Assim, considera-se que ao nível da concepção as operações aprovadas cumpriam condições necessárias para um contributo para processos de mudança organizacional e de inovação na gestão pública, podendo afirmar-se como instrumentos estratégicos de apoio à modernização da gestão e à inovação. Esta orientação da formação para a administração é também considerada no PRO-EMPREGO, que contempla uma tipologia de intervenção (Cursos de apoio à reengenharia de processos de governo electrónico na administração pública regional e local) que requer que a aprovação de projectos de formação se articule de forma explícita com processos de reengenharia do governo. No Programa Rumos, admite-se que a tipologia de intervenção relativa à formação profissional da administração pública (1.2.2), tem um âmbito de aplicação mais amplo, já que visa desenvolver as competências dos funcionários e dos agentes de modo a contribuir para a modernização da Administração pública, aumentando decisivamente a nível de recursos humanos, bem como dotá-la de maior capacidade para responder eficazmente aos novos desafios do desenvolvimento regional e da sociedade de informação.

Os dados relativos à execução revelam que o indicador de realização do POPH que abrange esta tipologia (n.º de activos abrangidos em acções de formação para a inovação e gestão na Administração Pública), apresenta números muito expressivo em termos dos participantes abrangidos nos projectos aprovados e aceites iniciados em 2007, 2008 e 2009, até 30 Set.2009 (3.3: 64.295, 8.3.3: 3.242 e 9.3.3: 43.476), indicando uma procura elevada deste tipo de formação, embora não seja possível discernir o peso específico da formação para a administração central. A

confirmar essa procura, o Relatório de Execução de 2009, refere que em 2009 foram abrangidos em acções de formação para a inovação e gestão, 91.698 activos.

As características da formação apoiada indiciam que a formação assume o papel nuclear de facilitar a adaptação dos trabalhadores às mudanças que se pretende incutir nos serviços, por isso é muito significativa a relevância potencial dessa formação para a sustentação dos processos de mudança organizacional e inovação na gestão pública. A formação desenvolvida no âmbito dos projectos de modernização administrativa é um bom exemplo, na medida em que a implementação desses projectos está muito dependente de alterações significativas nas práticas profissionais dos trabalhadores, que só são susceptíveis de serem alcançadas com fortes investimentos em matéria de formação, que em muitos casos assumem valores superiores à intervenção em infra-estruturas e equipamentos. Um outro exemplo a registar, está relacionado com o esforço em matéria de formação dos dirigentes da administração que se perspectiva com forte impacto ao nível da modernização e inovação da administração pública.

**Em síntese**, as tipologias de formação para a administração pública central integram requisitos e critérios que favorecem a relação das candidaturas aprovadas com processos de mudança organizacional e de inovação na gestão pública. No caso do POPH, foi dada prioridade aos projectos apresentados no âmbito do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado – PRACE e SIMPLEX – e também aos projectos de formação relacionados com o desenvolvimento de competências indispensáveis ao processo de descentralização administrativa, que em ambos os casos são diferenciados positivamente em termos de apreciação. A orientação da formação desenvolvida para o apoio aos projectos de modernização administrativa ou, numa outra perspectiva, o investimento ao nível da formação dos dirigentes, constituem dois exemplos significativos do modo como a formação para a administração pública está a ser orientada como instrumento de suporte à mudança e à inovação.

#### 5.1.11. FORMAÇÃO AVANÇADA

---

As questões de avaliação colocadas no âmbito desta POT são as seguintes:

*Em que medida é que as apostas em matéria de formação e integração profissional de recursos humanos altamente qualificados contribuem para o desenvolvimento sustentado do sistema científico e tecnológico nacional?*

*Em que medida os apoios aos estudantes do ensino superior contribuem para o alargamento da base social de recrutamento dos estudantes do ensino superior e o aumento do nº de diplomados?*

O POPH atribui à formação avançada em sentido lato a missão de contribuir para superar o atraso científico e tecnológico nacional como condição essencial ao progresso económico e social do país. Esta iniciativa enquadra-se na programação através de:

- Programas e bolsas de doutoramento e pós-doutoramento: inclui programas específicos em áreas estratégicas de cooperação internacional, designadamente os sistemas de engenharia e as infra-estruturas críticas, a saúde, e a bioengenharia, as TIC, os sistemas de concepção e produção industrial avançada e o sector dos serviços;

- Promoção do emprego científico, nomeadamente através de contratos-programa, com instituições científicas, públicas ou privadas e programas de inserção de recursos humanos qualificados em C&T em empresas e em instituições de I&D, públicas ou privadas;
- Bolsas e programas para estudantes do ensino superior, de forma a alargar a base social de recrutamento do ensino superior, promover a mobilidade nacional e internacional de estudantes e a sua integração em actividades I&D e contribuir para a igualdade de oportunidades de acesso ao ensino superior.

No que respeita às Regiões Autónomas:

- A RAA promove por via do PRO-EMPREGO a investigação em contexto empresarial, procurando fomentar a participação das empresas em processos de I&D conducentes à estruturação do sistema de ciência e tecnologia e à criação de condições para a sua crescente aproximação ao tecido empresarial, contemplando a) Bolsas para técnicos de investigação; b) Bolsas individuais de iniciação à investigação científica; c) Bolsas individuais de investigação científica e tecnológica para licenciados; d) Bolsas individuais de investigação científica e tecnológica para doutoramento; e) Bolsas individuais de pós-doutoramento;
- Na RAM, o Rumos financia: bolsas para professores / investigadores com vista a apoiar a participação em congressos, seminários, reuniões científicas, conferências, estágios e trabalhos de investigação, na Região ou fora da Região, programas e bolsas de pós-graduação, mestrado, doutoramento e pós-doutoramento. Estas intervenções visam promover a formação avançada de recursos humanos de forma a criar uma sólida base de qualificação, consolidação das instituições, criação de emprego científico, inserção de investigadores nas empresas e reforço das lideranças científicas e projectos de investigação com vista a apoiar projectos de investigação de interesse estratégico para a região, que contribuam para a consolidação do seu tecido científico, bem como para o reforço da produtividade e da competitividade da economia regional.

Globalmente, os valores totais de investimento previstos nas operações do QREN associadas à Formação Avançada aprovadas até 31-12-2009, eram de 353 milhões € a que correspondem uma comparticipação de 247 milhões € do FSE, com relevo para a acção do POPH, representa apenas 8% do total de investimento aprovado no seio da Agenda do Potencial Humano.

### ***Contributo para o desenvolvimento sustentado do sistema científico e tecnológico nacional***

A operacionalização deste contributo mede-se pelo aumento do número de doutorados e pós-doutorados e pela melhoria das suas taxas de inserção em empresa e em instituições de I&D. Tal como foi assinalado na avaliação ex-ante do POPH “a superação do sistema científico e tecnológico português não é resolúvel exclusivamente por via do “up-grade” do sistema científico (...) tem de acontecer em simultâneo com a ultrapassagem do principal estrangulamento estrutural do sistema nacional de inovação – falta de proximidade às empresas”. A sinergia com os já analisados efeitos do aumento significativo dos apoios a investimento em I&DT constitui um factor de concretização desta condição.

O número total de bolseiros financiados pela FCT (FSE e não FSE) naqueles 3 anos foi 14.081 bolsas, dos quais 10.060 são bolsas de doutoramento (BD), 2.858 bolsas de pós-doutoramento (BPD) e 1.163 bolsas de outros tipos. Isto significa que o FSE não financia a totalidade das bolsas nas regiões elegíveis, mas apenas 44% no caso das BD e 37% nas BPD.

Segundo os Relatórios de Execução do POPH, em 2008, foram atribuídas 4.635 bolsas e em 2009, 5.419 bolsas. Estes valores superam a meta média anual estabelecida (4.300), evidenciando uma boa adesão da parte dos destinatários e uma probabilidade superior à inicialmente estimada de melhoria das qualificações nacionais nesta matéria e uma convergência com a UE.

Dos bolsеiros apoiados nesta candidatura (2007-2009), até ao momento já concluíram com tese 612 doutorados e com relatório de actividades 108 pós-doutorados, o que representa no primeiro caso 14% dos bolsеiros apoiados e no segundo 10%. Trata-se de processos de formação longos e é expectável que esta percentagem cresça substancialmente até porque a taxa de desistência sem justificação é baixa. Dos 330 bolsеiros que cancelaram as bolsas antes de concluírem - a tese no caso dos doutoramentos ou o relatório de actividades no caso do pós-doutoramento - a maioria que pediu o cancelamento do financiamento fê-lo para se dedicar à carreira de investigação (53%), e destes a quase totalidade fê-lo para estar ao abrigo da TI 4.2, segundo dados disponibilizados pela FCT.

Com a importante ressalva de que o quadro nº 19 apresenta os motivos de desistência de bolsеiros para a totalidade dos projectos apoiados pela FCT independentemente da fonte de financiamento, o que não permite isolar com rigor a situação do FSE, a informação sugere mesmo assim algumas reflexões importantes.

Uma parte dos desistentes teve como motivo a carreira de docência (10%), a obtenção de um emprego no estrangeiro (2%) ou um outro tipo de emprego (12%) – no ensino secundário ou na função pública, por exemplo. Refira-se também que 19% desistiu porque obteve um financiamento alternativo para realização do percurso formativo, entre os quais se destaca o PROTEC - Programa de apoio à formação avançada de docentes do Ensino Superior Politécnico. A situação de desistência sem justificação é residual como já se referiu.

**Quadro nº 19 – Motivos de Desistências de Bolsеiros (\*)**

Motivos	
Desistência sem justificação	4
Doença/Morte	13
Emprego - Carreira de docência	33
Emprego - Carreira de Investigação	174
Emprego - Estrangeiro	5
Financiamento Alternativo	63
Outro tipo de emprego	38
<b>Total</b>	<b>330</b>

Fonte: FCT  
(\* ) Conjunto de projectos apoiados pela FCT independentemente da fonte de financiamento

Os 720 bolsеiros que concluíram com sucesso o seu percurso foram inquiridos e das respostas obtidas é importante destacar o seguinte:

- A principal motivação para a realização do curso de formação avançada foi o ingresso ou progressão na carreira profissional de investigação (47% dos respondentes). 52% dos indivíduos

que já exerceram uma actividade profissional após a conclusão da tese / relatório de actividades estão na docência e 32% na investigação. Ou seja, os indivíduos estavam motivados no início do curso para uma carreira em investigação, indo de encontro aos desígnios nacionais nesta matéria com vista à promoção do sistema científico, e uma parte significativa dos mesmos prosseguiu-a. A quase totalidade dos doutorados que não exerceram uma actividade profissional após a conclusão do curso prosseguiu para pós-doutoramento, dando continuidade ao desenvolvimento do projecto de investigação realizado no doutoramento.

- Para 78% dos respondentes foi possível desenvolver a sua investigação estando inseridos numa Unidade de Investigação e isso deu a quase 80% destes a hipótese de participar em projectos de investigação dessa mesma unidade, o que permite a estes indivíduos ter uma formação mais sólida do ponto de vista da preparação para a carreira de investigação.
- O seu contributo em projectos que deram origem a patentes é reduzido. Apenas 7% dos respondentes diz ter colaborado em projectos que deram origem a uma ou mais patentes.
- O número de indivíduos que passou, após a conclusão do curso de formação avançada, a exercer a sua actividade profissional em empresas, é diminuto (8%), revelando uma baixa integração dos recursos humanos altamente qualificados no tecido empresarial. Cruzando esta informação com a percentagem de doutoramentos em empresa, pode dizer-se que é praticamente inexistente (2%). De facto, o perfil de bolseiros inquiridos revela uma baixa predisposição nos seus objectivos iniciais para após a conclusão do curso virem a trabalhar no tecido empresarial e este poderá ser um dos factores explicativos da sua baixa inserção no tecido empresarial. Neste contexto, importa referir que os incentivos existentes para o desenvolvimento de formação avançada nas empresas não favorecem verdadeiramente a aproximação entre o tecido empresarial e a universidade no sentido em que estão dependentes do cumprimento por parte do destinatário final (bolseiro) de princípios regulamentares, nomeadamente o estatuto do bolseiro, pelo que, desta forma, a “base de recrutamento” do sistema não está montada de forma a incentivar que recursos humanos já integrados no tecido empresarial possam vir a beneficiar de incentivos para prosseguir para este nível de estudos desenvolvendo um projecto com interesse empresarial, destinando-se os incentivos sobretudo a quem não é trabalhador do sector privado (por exemplo, a docentes). Em síntese, a baixa inserção dos ex-bolseiros no tecido empresarial parece decorrer de uma baixa predisposição à partida dos próprios bolseiros para uma carreira dessa natureza, de obstáculos regulamentares que dissuadem indivíduos que já estão no tecido produtivo de realizar doutoramento ao abrigo deste regime de incentivos (regime de dedicação exclusiva, não sendo permitido o exercício de qualquer outra função ou actividade remunerada, pública ou privada, com excepção do exercício de funções docentes entre outras actividades pontuais – ver Lei 40/2004, de 18 de Agosto) e, eventualmente, de uma baixa predisposição dos empresários para acolher indivíduos neste regime que poderá ser mais evidente consoante o sector e a dimensão, por exemplo.
- Actualmente são ¾ os respondentes ao inquérito que trabalham em Portugal e apenas ¼ no estrangeiro, mas para a maioria é importante que o seu projecto de vida contemple uma temporada de trabalho fora de Portugal, embora essencialmente de curta duração.
- A quase totalidade dos bolseiros colaborou na publicação de artigos científicos referenciados internacionalmente: 68% redigiu cinco ou menos artigos, na generalidade dos casos, em parceria com os respectivos orientadores ou outros elementos da Unidade de Investigação onde se encontrava inserido.

No que se refere à TI 4.2, que pretende apoiar o emprego científico, através do incentivo à contratação individual de investigadores (doutorados e preferencialmente com 3 anos de experiência profissional) enquadrados em instituições públicas ou privadas que desenvolvam

actividades de I&D, estas entidades acolhedoras devem possuir previamente contratos-programa celebrados com a FCT no âmbito do Programa Ciência.

O quadro seguinte expõe o número de entidades e investigadores apoiados até ao final de 2009 pelo POPH no âmbito da TI 4.2:

**Quadro nº 20 – Entidade e Investigadores apoiados pelo POPH**

Regiões	N.º entidades apoiadas			N.º de investigadores			
	Ano	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Norte		1	14	23	4	121	273
Centro		1	8	10	25	80	184
Alentejo		0	1	2	0	7	14
<b>Total</b>		<b>2</b>	<b>23</b>	<b>35</b>	<b>29</b>	<b>208</b>	<b>471</b>

Fonte: FCT

Dado o curto período de implementação da TI, não é ainda possível apreciar o seu contributo para a integração de recursos humanos. No entanto, recolheram-se algumas pistas para reflexão que permitem antecipar alguns resultados.

**Caixa nº 6 Testemunho de uma entidade acolhedora de investigadores**

**Aspectos favoráveis:**

- Os investigadores assumem mandatos que estão para além da investigação, nomeadamente de criação / consolidação de redes de cooperação
- Ainda não é possível apreciar a relevância para a produção de *paper* e registo de patentes mas é expectável que venham a ter uma produção relevante nesta área
- A situação dos investigadores contratados face aos bolsiros de doutoramento é diferente porque no caso dos bolsiros o vínculo termina quando acaba a bolsa, no caso dos investigadores coloca-se sempre a questão da continuidade. Em caso de descontinuidade do vínculo contratual de trabalho, a saída para projectos europeus, para pólos tecnológicos, ou criação de *spin-off* é bem vista pela entidade dado que muitas vezes permite distender a rede de contactos e trabalho.
- É esperado que o investigador seja capaz de gerar oportunidades, dado o seu nível de qualificação. Um estudo de investigação (anterior ao QREN) sobre o percurso profissional dos investigadores que tiveram uma relação com a entidade acolhedora revelou que a maioria se encontrava integrado em empresas nacionais e cerca de ¼ tinham ido trabalhar para o estrangeiro.
- É esperado que estes recursos consigam ir para além da produção científica e da investigação fundamental. A própria entidade acolhedora cria condições (nomeadamente, a partir de um *upgrade* da sua formação orientado para a gestão de projecto) para os investigadores colaborem em processos de transferência de tecnologia e deste modo terem uma aproximação ao mundo empresarial

**Aspectos menos favoráveis:**

- O limite máximo de salário é razoável tendo em conta que se trata de recursos humanos altamente qualificados. Porém, em áreas em que a exigência de qualificação é mais significativa e a oferta de recursos humanos com esse perfil é reduzida, o tecto salarial constitui um entrave à mobilização dos doutorados, sobretudo, porque concorrem com as empresas

**Contributo para o alargamento da base social de recrutamento dos estudantes do ensino superior e o aumento do número de diplomados**

A atribuição de bolsas de estudo aos estudantes do ensino superior não público (regulamentado pelo Despacho 12190/2007, de 19 de Julho) e público (regulamentado pelo Despacho 4183/2007, de 6 de Março) têm origem numa medida elaborada em 1997, no âmbito da criação de um novo quadro de acção social escolar, ou seja, anterior ao QREN. Possuem, portanto, um regulamento próprio e um conjunto de regras técnicas associadas (cada instituição de ensino superior pode ter as suas). A alteração nas fontes de financiamento desta medida, nomeadamente a comparticipação do FSE desde 2007, não produziu mudanças na regulamentação própria da medida.

A experiência da DGES como BREPP e OREPP e na articulação com os fundos comunitários, inicia-se com esta tipologia de intervenção. Do ponto de vista da gestão interna dos procedimentos financeiros, o quadro é por si complexo dado que a DGES assume papéis diferentes perante as instituições de ensino superior consoante a sua natureza. No caso do ensino superior público, a DGES apenas procede ao pagamento (directamente aos alunos ou às instituições que por sua vez pagam aos alunos), constituindo a análise e concessão das bolsas funções das referidas instituições de ensino, enquanto no caso do ensino superior não público, a DGES analisa, atribui e paga as bolsas directamente aos alunos. Esta situação levou à criação dos dois estatutos referido anteriormente (BREPP e OREPP), sendo que actualmente gerem 6 candidaturas referentes a cada



um dos dois tipos de estabelecimentos de ensino para cada uma das três regiões NUT elegíveis no POPH (Norte, Centro e Alentejo).

Do ponto de vista da monitorização, a DGES acompanha a realização física de todos os processos, possuindo um registo informático de todos os bolseiros com identificação da data de nascimento, género, morada, telefone, ciclo de estudos, tipo de bolsa, data de início da bolsa, escalão de capacitação média, área de estudo e NIF da instituição de ensino. Esta informação está disponível quer para os bolseiros do ensino superior público quer não público e é recolhida mensalmente, sendo submetida bimestralmente no SIIFSE. Estes procedimentos são considerados pela DGES como não dependente do FSE dado que são realizados para outras regiões não elegíveis e já faziam parte da rotina da entidade antes de beneficiar do FSE.

Do ponto de vista dos procedimentos de acompanhamento, realizam análise administrativa e o respeito pelas premissas para concessão de bolsa nos casos das instituições de ensino superior auditadas. Deste ponto de vista o FSE veio conferir maior rigor ao desenvolvimento de alguns procedimentos.

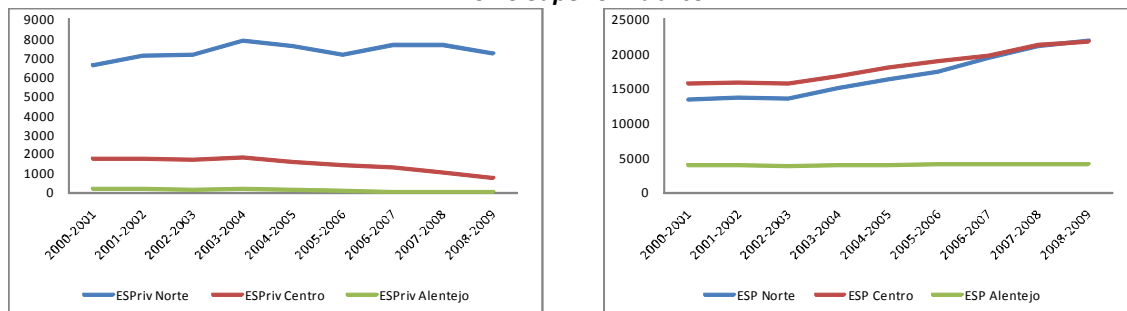
A atribuição de bolsas de estudo no ensino superior é realizada pela DGES no Continente e Regiões Autónomas. No caso das regiões elegíveis, o FSE não cobre a totalidade das bolsas atribuídas. Em 2007, representou 49%, em 2008, 48% e em 2009, 35% do montante total nas regiões elegíveis.

A introdução do FSE como fonte de financiamento não introduziu uma subida no valor individual da bolsa, dado que o indexante se manteve o mesmo. É um facto que o montante financeiro total das bolsas atribuídas tem vindo a crescer nos últimos anos no Continente e nas regiões elegíveis. Assim, no que se refere às regiões elegíveis, o montante total em 2007 cifrou-se em 83.161.626 €, em 2008 em 95.168.526 € e, em 2009, em 97.121.991 €. Porém, o peso do FSE quer em termos absolutos, quer em termos relativos não tem apresentado a mesma evolução. Em 2007, cifrou-se em 40.946.152 €, em 2008 cresceu para 45.900.000 e em 2009 desceu para 33.950.000. Isto significa que, em 2009, quando se deu uma diminuição da comparticipação do FSE, o montante global e nas regiões elegíveis cresceu.

O número de bolsas de estudo (ou seja, o número de bolseiros a quem foi atribuída uma bolsa de estudo que pode ser paga até um máximo de 10 prestações) atribuído pela DGES nas regiões elegíveis, independentemente da fonte de financiamento, cifrava-se em 2007/2008 acima das 55.563, aumentando este valor em 2008/2009 para 55.947.

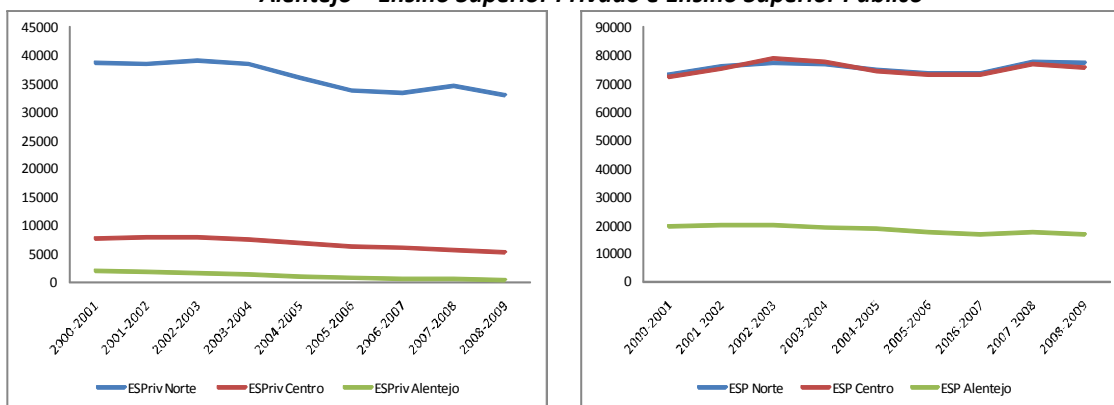
É aos alunos do ensino superior público da região Centro que foi atribuído o maior número de bolsas até 2006-2007, apesar do número de alunos inscritos neste sistema de ensino ser semelhante no Norte e no Centro. Recentemente o número de alunos bolseiros na região Norte cresceu similarmente ao número de bolseiros do Centro apesar do número de alunos se ter mantido equivalente.

**Gráficos nº 4 e 5 : Evolução do número de bolsas atribuídas a alunos inscritos no ensino superior por NUT Norte, Centro e Alentejo (independentemente da fonte de financiamento) – Ensino Superior Privado e Ensino Superior Público**



Fonte: DGES - Dados retirados dos Inquéritos da DSAE às Instituições de Ensino Superior Público e do Sistema de atribuição de bolsas

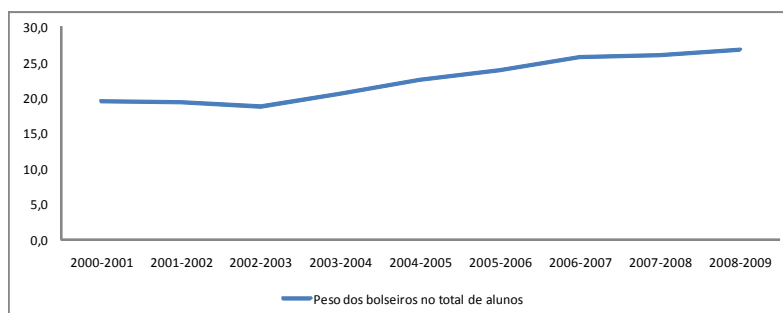
**Gráficos nº 6 e 7: Evolução do número de alunos inscritos no ensino superior por NUT Norte, Centro e Alentejo – Ensino Superior Privado e Ensino Superior Público**



Fonte: GPEARl

Isto significa que as bolsas de estudo cobrem, actualmente, cerca de 25% dos alunos de ensino superior público e privado das regiões elegíveis. A proporção de alunos do ensino superior nas regiões elegíveis com direito a bolsa de estudo tem sido crescente desde 2002-2003. No ano de introdução do FSE como fonte de financiamento das bolsas, regista-se um ligeiro crescimento mais acentuado da taxa de cobertura dos alunos inscritos.

**Gráfico nº 8 - Evolução da taxa de cobertura dos alunos inscritos no ensino superior nas NUT Norte, Centro e Alentejo – Ensino Superior Privado e Ensino Superior Público**



Fonte: DGES e GPEARI - Tratamento QP/IESE

Precedentemente aos novos regulamentos próprios desta medida existia a figura de não bolseiro, que se reportava a candidatos que reuniam as condições para ser bolseiro mas em que a verba total disponível não era suficiente para cobrir as necessidades. Actualmente esse estatuto não existe. Ele seria importante para compreender a elasticidade do indicador número de bolseiros face à dotação FSE, dado que neste contexto não se compreende se ocorreu uma diminuição de candidatos em condições de elegibilidade e por isso o montante de financiamento FSE necessário diminuiu, ou se, pelo contrário, o volume de candidatos em condições de receber a bolsa se manteve (ou cresceu) e foi uma redução no montante de FSE disponível que condicionou o número de bolseiros apoiados. Caso fosse possível validar esta última hipótese, poderíamos aferir de um contributo directo do FSE para o alargamento da base de recrutamento dos alunos. Na impossibilidade de o obter, podemos apenas referir que a taxa de cobertura das bolsas face aos alunos tem sido crescente com ligeiro crescimento mais acentuado a partir da introdução do FSE.

Do ponto de vista do contributo dos apoios aos estudantes do ensino superior para o sucesso escolar e para o aumento dos diplomados, importa salientar que faz parte integrante das condições específica para requerer a atribuição de bolsa de estudo o aproveitamento escolar, pelo que funciona como incentivo ao sucesso escolar e à conclusão do curso no prazo previsto. No entanto, não é possível apurar o contributo líquido do financiamento FSE para o crescimento do número de diplomados.

*Em síntese:*

O contributo da formação avançada para o desenvolvimento do SCTN é essencialmente veiculado pelo aumento do número de doutorados e pós-doutorados decorrente das bolsas atribuídas e pela melhoria das taxas de inserção em empresas e em instituições de I&D:

- O número de bolseiros em doutoramento ou pós-doutoramento, a elevada pressão da procura neste domínio com metas superadas e as baixas taxas e desistência sem motivo justificado permitem antever um significativo contributo para a melhoria das qualificações em recursos humanos avançados, em convergência com a evolução da UE;
- A motivação da maioria dos bolseiros inquiridos para ingressar ou consolidar uma carreira de investigação e as desistências para ingresso num programa específico de investigação científica permitem associar ao FSE um forte contributo para a inserção de bolseiros em instituições ou projectos de I&D;
- Do ponto de vista do contributo para o estímulo da inovação empresarial, a baixa taxa de inserção de doutorados e pós doutorados em empresas sugere resultados abaixo do desejável;
- Este facto é ainda penalizado pela notória inexistência de articulação destes apoios com os apoios às entidades do SCTN assegurados pela AOT da competitividade.

### 5.1.12. EMPREENDEDORISMO E TRANSIÇÃO PARA A VIDA ACTIVA

---

As questões de avaliação colocadas no âmbito desta POT são as seguintes:

*Em que medida é que os apoios ao empreendedorismo e à transição para a vida activa (estágios profissionais) contribuem para uma transição ou (re) inserção profissional mais rápida e mais qualificada no mercado de trabalho?*

*Em que medida os apoios ao empreendedorismo devem produzir uma discriminação positiva do emprego gerado pela economia social?*

Os projectos desenvolvidos nesta Dimensão enquadram-se nas políticas activas de emprego, visando o estímulo à criação e à qualidade do emprego e abrangem iniciativas diversas, que vão desde o apoio à criação de emprego e empreendedorismo, apoio a estágios, acções de sensibilização e informação para o empreendedorismo e de capacitação dos agentes, dirigidas directamente a pessoas ou a entidades. Esta dimensão está estruturada num conjunto de tipologias de intervenção organizadas em torno do Eixo 5 do Programa Operacional do Potencial Humano (POPH) e, nas Regiões Autónomas, abrangem os Domínios 2 e 3 do PROEmprego e o Eixo II do Rumos.

#### ***Contributo dos apoios para a transição ou (re) inserção profissional***

O contexto actual agudizou as dificuldades de entrada no mercado de trabalho, mesmo por parte dos grupos mais escolarizados, o que levou ao reforço da medida de estágios profissionais e do Programa INOV, dirigidos a jovens com qualificação superior, e à criação de estágios especialmente dirigidos a jovens com formações qualificantes de nível III ou IV<sup>30</sup>. Também as medidas de apoio à transição de jovens para a vida activa existentes no Rumos e no ProEmprego foram ajustadas, alargando o período dos apoios.

A diversidade de medidas de apoio à transição para a vida activa é evidente no conjunto de modalidades enquadradas pelo Eixo 5 do POPH: Estágios profissionais na Administração Pública, Estágios Profissionais, Iniciativa INOV Jovem, Iniciativa INOV Contacto. As diferentes tipologias de estágios apresentam semelhanças face ao perfil de beneficiários a que se dirigem, sobretudo no que respeita à formação de nível superior, distinguindo-se, fundamentalmente, pelo enquadramento da entidade promotora (âmbito nacional ou internacional, da administração pública ou outras) e por assumirem um carácter mais generalista, como é o caso do Programa de estágios profissionais que abrange todas as áreas de formação, ou mais sectorial, como é o caso das várias medidas do Programa Inov. Os estágios profissionais são a grande medida de apoio à transição, pelo alcance no número de estagiários apoiados: 14.266 em 2009, ao abrigo do POPH (a média de estagiários apoiados nos dois anos anteriores foi sempre superior a 10000, segundo dados do IEF<sup>31</sup>), 1.439 no âmbito do Rumos e 1.018 pelo ProEmprego.

---

<sup>30</sup> Estas e outras medidas enquadram-se no Programa Iniciativa Emprego (criado em 2009 e reeditado em 2010) que dedica uma linha de intervenção à inserção profissional dos jovens.

<sup>31</sup> De acordo com informação da Síntese dos Programas e Medidas de Emprego e Formação Profissional (disponível em [www.iefp.pt](http://www.iefp.pt)).

Os principais promotores dos programas de estágios (em volume de estagiários) têm sido as entidades da Economia Social, tendência que se mantém e tem sido reforçada, nomeadamente, com a criação do Programa InovSocial que visa integrar jovens quadros qualificados em entidades do 3.º sector, de forma a contribuir para valorizar a capacidade tecnológica e de gestão das entidades, objectivo que de alguma forma também está presente no Programa Nacional de Estágios Profissionais.

Nos Açores, a prioridade ligada à promoção do empreendedorismo recebe um contributo positivo de seis objectivos do ProEmprego, nomeadamente o estímulo ao empreendedorismo ligado à I&D e à modernização do terceiro sector, evidenciando um forte potencial para dar resposta às necessidades identificadas na Região, como aliás destaca o Relatório de Avaliação *Ex-ante*.

Na comparação com as medidas previstas para o Continente, a abordagem do ProEmprego destaca-se pela complementaridade entre intervenções, que vão desde a sensibilização para o empreendedorismo à formação dos técnicos que prestam apoio nos domínios de criação de empresas (cf. Estudo de Avaliação da Operacionalização do Pro-Emprego, IDR/Quatenaire, 2009).

A apreciação do contributo destas medidas para uma transição ou (re) inserção profissional mais rápida e mais qualificada no mercado de trabalho remete para elementos de avaliação dos efeitos dos apoios concedidos nas trajectórias de inserção no mercado de trabalho dos beneficiários, a qual deveria ter em conta um enfoque nos efeitos a longo prazo, de forma a captar os efeitos sociais das intervenções em causa. Os elementos disponíveis à data permitem sinalizar o efeito globalmente positivo das intervenções para a entrada no mercado de trabalho dos jovens no período imediatamente após a conclusão do estágio e destacar o *contributo relevante dos estágios para uma transição mais rápida e mais qualificada no mercado de trabalho*. Os elementos seguintes permitem uma aproximação ao perfil de efeitos das medidas de apoio à transição para a vida activa:

- Forte contributo dos estágios profissionais para a obtenção do 1.º emprego/novo emprego<sup>32</sup>, 79,5% dos estagiários ingressou no mercado de trabalho 3 meses após a conclusão do estágio, contra 16% que permanecem desempregados. A taxa de influxo no emprego é mais elevada junto do segmento masculino do que no feminino: 84,1% contra 77,5%<sup>33</sup>.
- O emprego obtido foi facultado maioritariamente (76%) pela entidade onde decorreu o estágio.
- O emprego obtido após o estágio é predominantemente qualificado (Outros especialistas das profissões intelectuais e científicas; Especialistas das ciências físicas, matemáticas e engenharia; Técnicos e profissionais de nível intermédio das ciências físicas e químicas, da engenharia e

---

<sup>32</sup> Esta tipologia foi objecto de avaliação no âmbito do QCA III que revelou “uma taxa de inserção profissional dos ex-beneficiários em torno de 89,1%; mais elevada nos homens e com índice de inserção nas entidades acolhedoras de cerca de 53,5% (valor mais elevado em relação ao verificado nos estágios dos cursos do ensino tecnológico e nos estágios do ensino superior” (IESE/Quatenaire, *Contributo do Fundo Social Europeu para a Inserção e Empregabilidade dos Beneficiários – Estudo de Avaliação*. IGFSE, Lisboa, 2009).

<sup>33</sup> Relatório anual sobre os processos de integração no mercado de trabalho dos utentes que participaram em Estágios Profissionais – ano de 2008, IEFP.

trabalhadores similares, são categorias representadas em 42,2% do emprego obtido) e quanto ao vínculo laboral, mais de metade obtém um contrato a termo e 31,5% fica contratado sem termo.

- Após o estágio profissional, os mais habilitados são ligeiramente mais favorecidos na obtenção de emprego, com os diplomados do ensino superior a ascenderem a 75,2% na trajectória de empregados contra 72,4% dos detentores do ensino secundário.
- Forte contributo dos estágios do INOVContacto para a obtenção do 1.º emprego ou prosseguimento de estudos: 1 mês após a realização do estágio no INOVContacto, cerca de 70% dos beneficiários estão encaminhados (a trabalhar ou a prosseguir estudos).
- A relação entre emprego obtido e a entidade acolhedora é menos forte que nos estágios profissionais (cerca de 30%), o que tendo em conta o perfil de empresas acolhedoras (quase 50% são empresas estrangeiras) é um dado bastante satisfatório do potencial de integração dos jovens no mercado internacional e do seu contributo para a dinamização da promoção externa das entidades nacionais onde se integram.
- Contributo moderado dos estágios na Administração pública local para a obtenção do 1.º emprego nesse contexto: cerca de 20% dos jovens abrangidos na 1.ª e 2ª Edições do Programa (a primeira, no âmbito do QCA III) ficaram inseridos na Administração Local (de acordo com o processo de Inquirição às Entidades Promotoras de Estágios Profissionais da Administração Local, levada a cabo pela DGAL). A DGAL tem em curso um processo de inquirição aos Beneficiários que visa recolher elementos para avaliar os efeitos dos Estágios Profissionais da Administração Pública para a inserção dos beneficiários no mercado de trabalho;
- Contributo relevante dos estágios realizados ao abrigo do ProEmprego: foram apoiados 1018 estagiários em 2009 e a “taxa de colocação de jovens em primeiro emprego imediatamente após a conclusão do plano de transição para a vida activa” cifrou-se em 51.

O acompanhamento realizado pelo IEFP após a conclusão dos estágios permite ainda verificar que mais de 15% de jovens cessou a sua participação nos estágios profissionais porque foram entretanto colocados numa entidade ou criaram o seu próprio emprego (2%) e apesar do acompanhamento realizado pelos Centros de Emprego, os motivos de saída dos estágios profissionais revelam cerca de 5% de casos de desistência. É precisamente a dimensão do acompanhamento que merece maior destaque na experiência de implementação do INOV Contacto, o qual é assegurado pela AICEP por via do contacto estreito com as empresas e jovens participantes, no sentido de monitorizar a qualidade do período de estágio.

#### Caixa nº 7 – Experiência INOV Contacto

*Perfil de execução:* O Programa INOV Contacto já atingiu um elevado nível de maturidade, registando grande receptividade por parte das empresas. O Contacto nasce em 1997 e com a aposta do Plano Tecnológico ganha, em 2005, a marca “INOV”. O POPH apoia as 12ª e 13ª edições do Programa (2008/2009 foi o único ano que registou duas edições, decorrente do objectivo fixado pelo Governo de proporcionar 550 estágios).

Áreas com mais oferta: (i) Tecnologias (de Informação, Biotecnologia), Economia, Marketing; há menos oferta na área social.

As novas edições viram a redução do período de estágio de 9 para 6 meses, de forma a reduzir custos para poder alargar a Iniciativa a maior número de participantes. O aumento do número de participantes dificulta a gestão do Programa e obriga a seleccionar jovens “no limiar do nível de segurança de qualidade”, i.e., média de 12 nas provas de selecção”).

*Acompanhamento dos estágios:* O acompanhamento durante o estágio é assegurado por Coordenadores de Estágio (técnicos da AICEP) que participam em todo o processo (desde a selecção até ao fim do estágio), estando em contacto permanente com as empresas e com os jovens, nos períodos de estágio em território nacional e

#### *Caixa nº 7 – Experiência INOV Contacto*

internacional. 93% dos estagiários das duas últimas edições considera o estágio uma experiência “muito positiva”. A taxa de desistência ronda os 5% após iniciar o “campus”.

Apesar do menor contributo para a inserção imediata no mercado de trabalho, os Estágios Profissionais na Administração Pública têm manifestado uma adesão positiva por parte dos beneficiários e das Autarquias, que reconhecem a mais valia da colaboração dos estagiários para a incorporação de novos saberes e competências, contribuindo para a dinamização e modernização da Administração Local. As restrições financeiras das Autarquias limitam a contratação de novos trabalhadores, situação que é de alguma forma compensada pela presença de estagiários, permitindo o desenvolvimento de projectos para os quais os recursos existentes não têm formação especializada.

#### *Caixa nº 8 – Estágios na Administração Local*

*Perfil de execução:* Os Estágios na Administração Local realizados no âmbito do POPH (2ª edição) revelam uma execução em torno dos 82%, num total de 1.000 estágios aprovados; entre os 18% de estágios que não foram integralmente realizados, parte deve-se a situações de jovens que ingressaram na vida activa antes de finalizar o estágio.

*Acompanhamento dos estágios:* As entidades da Administração Local que se candidatam ao Programa de Estágios são previamente contactadas pela DGAL no sentido de serem questionadas acerca das condições de que dispõem para apoiar os estagiários. A Tutoria afirma-se como um dos aspectos mais críticos em matéria de acompanhamento, sobretudo em Autarquias mais pequenas, em que a equipa de recursos humanos tem pouca capacidade para assegurar um acompanhamento próximo

#### ***Contributo dos apoios ao empreendedorismo para a discriminação positiva do emprego gerado pela economia social***

O Plano Nacional de Emprego, no âmbito da intervenção dirigida a públicos com especiais dificuldades de inserção, define, no âmbito da intervenção junto de públicos com particulares dificuldades de inserção no mercado de trabalho e mais vulneráveis à exclusão social, (i) o reforço da activação e prevenção do desemprego e (ii) a aposta em intervenções de carácter reparador junto destes públicos, procurando, deste modo, aumentar a participação destes grupos no mercado de trabalho.

De uma forma geral, as medidas activas de apoio ao emprego discriminam os públicos a que se dirigem em função da sua maior desvantagem face ao acesso e manutenção do emprego, tendência que surge fortemente destacada nos objectivos do eixo 5 do POPH, os quais visam o apoio a projectos de criação de novas empresas de pequena dimensão que dêem lugar à criação do próprio emprego e de postos de trabalho para pessoas desempregadas ou em risco de desemprego, em especial das pessoas em risco de exclusão, abrangendo, igualmente, o

desenvolvimento do microcrédito como factor de integração sócio-profissional de grupos sociais desfavorecidos.

De acordo com os interlocutores entrevistados, os apoios à criação de emprego por parte de públicos mais desfavorecidos, designadamente no âmbito das Iniciativas Locais de Emprego têm contribuído positivamente para a inserção profissional destes públicos e a taxa de mortalidade das empresas criadas é positiva face à que se verifica no total das empresas criadas a nível nacional, contribuindo para esta situação o facto de estas iniciativas privilegiarem projectos que, para além de proporcionarem a resolução do problema de desemprego do candidato, possam desenvolver a economia local.

As ILE foram criadas para facilitar o acesso de públicos desfavorecidos ao regime de incentivos às microempresas e a avaliação técnica de que foram alvo revelou a potencialidade do mecanismo descentralizado do processo de decisão e a necessidade de melhorar a formação técnica dos promotores e a dimensão de apoio consultivo durante e após o lançamento da iniciativa, com vista a melhorar a taxa de sobrevivência e de sucesso (Decreto-Lei n.º189/96 de 8 de Outubro). O acesso às Iniciativas Locais de Emprego (ILE) está actualmente suspenso, tendo sido substituído pelas medidas previstas no Programa de Apoio à Criação do Próprio Emprego (criado em Setembro de 2009) que inclui apoios ao empreendedorismo prestados através de linhas de crédito bancário, os quais visam a atribuição mais diferenciada dos apoios (desempregados, em situação de desemprego involuntário, entre outros) e introduzem alterações nas condições de acesso às linhas de crédito, tornando-as mais selectivas (os projectos de investimento passam a ser analisados pelas entidades bancárias e não pelos Centros de Emprego).

A análise do perfil dos beneficiários das medidas de apoio ao emprego no âmbito do POPH permite perceber que a distribuição dos apoios está a atingir, preferencialmente, indivíduos cujo perfil se aproxima das características dos grupos com maior dificuldade de inserção profissional, revelando o efeito positivo da discriminação dos apoios: no âmbito do POPH, a maioria dos postos de trabalho criados é preenchida por mulheres (57,42%) e considerando a situação face ao emprego, predominam os que estavam à procura de um novo emprego há menos de um ano (peso relativo de 53,84% do total dos abrangidos), seguidos dos desempregados de longa duração (31,75%). Nos apoios à contratação, os desempregados de longa duração correspondem a 43,51% dos abrangidos (cf. Relatório de Execução do POPH de 2009).

### 5.1.13. CIDADANIA, INCLUSÃO E DESENVOLVIMENTO SOCIAL

---

As Questões de Avaliação colocadas no âmbito desta POT são as seguintes:

*Em que medida é que as estratégias de supressão de discriminações e de correcção de desvantagens junto dos grupos sociais mais desfavorecidos contribuem para a diminuição dos riscos e das situações efectivas de pobreza e exclusão social em Portugal?*

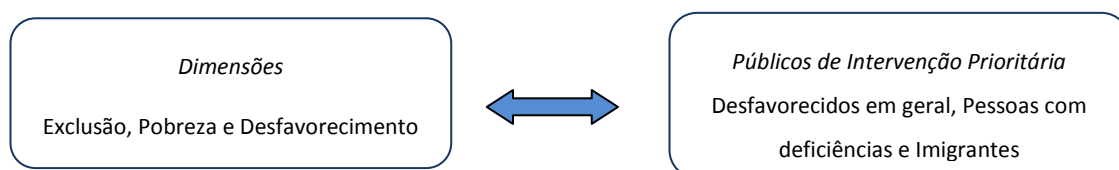


*Em que medida é que as iniciativas desencadeadas até ao momento incidem nos territórios com maiores índices de exclusão ou mais deprimidos?*

*Em que medida as intervenções apoiadas têm em conta os novos riscos de exclusão social e os novos grupos de risco, nomeadamente dos imigrantes?*

A Agenda do Potencial Humano foi concebida como um instrumento de modernização da sociedade portuguesa susceptível de ampliar a base de qualificações para o desenvolvimento e contribuindo, simultaneamente, para o reforço da coesão social. O suporte consiste numa combinação harmónica de intervenções selectivas expressa no quadro de referência seguinte:

**Diagrama 4 – Quadro de referência para a Cidadania, Inclusão e Desenvolvimento Social**



O perfil de intervenções e domínios de investimento consagrados à Prioridade *Cidadania, Inclusão e Desenvolvimento Social*, foi desenhado no sentido de abranger as diversas matrizes e cambiantes das três principais prioridades em matéria de públicos de intervenção prioritária (desfavorecidos em geral, pessoas com deficiência, imigrantes,...). Para além destas intervenções específicas, encontram-se apoios dirigidos aos restantes públicos desfavorecidos (crianças, jovens ou adultos, em situação de exclusão social ou risco de exclusão; desempregados de longa duração; ex-toxicodependentes e ex-reclusos; e beneficiários do rendimento social de inserção). Também os actores de suporte aos processos de inserção social são envolvidos nas intervenções (associações de pais, associações culturais, serviços públicos de proximidade e empresas, ...), bem como profissionais dos sistemas de educação e formação e de emprego e técnicos ligados à reinserção social.

Trata-se de um perfil de actuação estruturado num vasto conjunto de tipologias, *formativas* (sensibilização, acções de qualificação, ...) e *não formativas* (equipamentos sociais, actuações territoriais integradas, etc.) ventiladas pelos PO do QREN [com destaque para o Eixo 6 (Convergência) e Eixos 8 e 9 (Lisboa e Algarve) do PO do Potencial Humano (POPH)] que se situam objectivamente a montante da efectiva correcção de riscos e situações de pobreza e exclusão social.

A tabela seguinte sistematiza a abordagem dessas tipologias pelos diversos PO do QREN.

**Quadro nº 21 -Tipologias de Intervenção da Cidadania, Inclusão e Desenvolvimento Social, por PO**

TIPOLOGIAS NÃO FORMATIVAS

POPH Apoio ao Investimento em Respostas Integradas de Apoio Social (EixoVI e Eixos VIII e IX)

PO Norte	Desenvolvimento Social (p.e., apoio à terceira idade, infância e juventude, prevenção e luta contra a toxicod dependência, a marginalidade e a exclusão social, combate ao alcoolismo e acolhimento de crianças abandonadas e de imigrantes)
PO Centro	Qualificação integrada de espaços sub-regionais (Eixo III)
PO Lisboa	Promover Parcerias para a Regeneração Urbana (Eixo III)
PO Alentejo	Redes de Equipamentos e Infra-estruturas para a Coesão Social e Territorial (Eixo III)
PO Algarve	Coesão Territorial nas Áreas de Baixa Densidade (Eixo III)
Tipologias de formação	
POPH	[Tipologias do Eixo 6 e Eixos 8 e 9] Formação para a Inclusão Qualificação de Pessoas com Deficiência ou Incapacidade; Apoio à Mediação e Integração das Pessoas com Deficiências ou Incapacidade; Formação em Língua Portuguesa para Estrangeiros; Apoio a Consórcios Locais para a promoção da inclusão social de crianças e jovens; Apoio ao Acolhimento e Integração de Imigrantes; Programas Integrados de Promoção do Sucesso Educativo; Contratos Locais de Desenvolvimento Social. [Formação-acção para as entidades de economia social-Tipologias 3.1.2 e 8.3.1.2]
Rumos	Educação Especial e Reabilitação Empresas de inserção Formação-Emprego Integração Sócio-profissional de Pessoas Desfavorecidas Integração Sócio-profissional de Pessoas Portadoras de Deficiência Ocupação de Desempregados
ProEmprego	Apoio à (re)integração de desfavorecidos em meio laboral

Fonte: Documentos dos respectivos PO's

O perfil de resposta aos objectivos implícitos às Questões de Avaliação formuladas para esta Prioridade compreende as componentes técnicas seguintes: (i) processamento de informação quantitativa que foi possível mobilizar (Relatórios de Execução dos PO's e Dados do ISS/MTSS); (ii) síntese dos elementos recolhidos em pesquisa empírica junto de actores-chave posicionados nos domínios estratégico e operacional e (iii) análise documental.

#### ***Estratégias de intervenção para a diminuição de riscos e situações de pobreza e exclusão***

O combate à pobreza, exclusão social e desfavorecimento constitui uma das principais áreas de investimento contempladas nesta Prioridade, tendo por base um modelo de estruturação das tipologias, estruturado e consistente, cuja relevância se demonstra pela perspectiva integracionista que inspira a sua organização, em termos de grupos alvo de intervenção prioritária. Esta perspectiva traduz um claro “upgrade” face ao QCA III (menos focalizado na selectividade dos públicos) e reflecte uma abordagem inovadora do ponto de vista dos princípios orientadores, designadamente, o da selectividade e focalização estratégica dos investimentos. Apresenta nesse sentido intervenções harmonizadas específicas para dois grupos considerados estratégicos (pessoas com deficiência e imigrantes) e intervenções genéricas para outros grupos igualmente vulneráveis, p.e., crianças, jovens em risco e idosos.

Este foco específico de intervenção das tipologias de intervenção da Prioridade incide maioritariamente em grandes áreas (*formativas e não formativas*) que se apresentam sucintamente, com indicação dos dados de desempenho, sempre que disponíveis.

*(a) Intervenções de natureza formativa*

A componente capacitação/qualificação dos públicos vulneráveis continua a ter expressão predominante nas actividades formativas, as quais foram, sobretudo, enquadradas por tipologias de intervenção dos Eixos 6, 8 e 9 do POPH.

- *Formação para a inclusão de públicos em risco de exclusão social*, que deve favorecer o desenvolvimento das atitudes e capacidades de aprendizagem necessárias a uma posterior inserção em acções de formação que confirmem certificação ou possibilitem uma reintegração no mercado de trabalho (6.259 pessoas desfavorecidas abrangidas por acções específicas de formação para a inclusão);
- *Promoção da integração das pessoas com deficiência* quer através de acções de avaliação, orientação e formação profissional especificamente dirigidas a este público, quer através de intervenções dirigidas aos técnicos e organizações de reabilitação e comunidade em geral (10.298 pessoas com deficiência, abrangidas em acções de desenvolvimento pessoal e profissional, e 1.968 técnicos participantes em acções formativas destinadas à qualidade dos serviços e organizações de reabilitação);
- *Promoção da integração de imigrantes*, através de um conjunto alargado de medidas de integração social e profissional, nomeadamente a formação em língua portuguesa (6.212 imigrantes abrangidos), o apoio a acções de formação, informação e sensibilização de públicos estratégicos e o desenvolvimento de campanhas de sensibilização da opinião pública. (Cf. Relatório de Execução do POPH, 2009).

Os Programas Rumos e PROEMPREGO também contemplam apoios a este tipo de intervenções: (i) PROEMPREGO - *Projectos-piloto de Formação-Ação para a Inclusão Social* para a aquisição de competências básicas de empregabilidade e o *Apoio à Inserção Profissional de Públicos Desfavorecidos em Regime Experimental*, operações que registaram 250 participantes envolvidos em 20 acções e 80 beneficiários colocados em regime experimental (dados de 2009); (ii) Rumos - operações destinadas à *Integração Socioprofissional de Pessoas Desfavorecidas*, *Integração Socioprofissional de Pessoas com Deficiência*, *Ocupação de Desempregados e Ocupação e Formação de Beneficiários do Rendimento Social de Inserção*, com 2.074 participantes apoiados (dados de 2009).

Este perfil de projectos assume especial importância ao contribuir para promover o desenvolvimento de competências pessoais, sociais e profissionais junto de grupos excluídos ou socialmente desinseridos, baseado numa lógica de construção de itinerários individualizados de inserção social e profissional (percursos educativos e/ou formativos que confirmem certificação e/ou estimulem a reintegração no mercado de trabalho).

De acordo com o cruzamento entre o Relatório de Execução de 2009 e os dados do SIIFSE, nos indivíduos abrangidos por percursos de formação para a inclusão predominam as mulheres desempregadas e inactivas (4.000), estando incluídos também os reclusos; a formação para a inclusão tem-se revelado particularmente adequada junto deste último público-alvo, sobretudo no desenho de percursos individuais de inclusão social e no desenvolvimento de competências relacionais vitais pós-reclusão (cf. Relatório de Execução do POPH, 2009). Uma das principais virtualidades dos percursos de formação para a inclusão reside na flexibilidade para desenvolver percursos construídos à medida e de curta duração, permitindo estruturar intervenções incluindo jovens a partir dos 12 anos (21% do universo é constituído por jovens até aos 15 anos), o que reforça a ideia de que o acompanhamento dos vários agentes sociais, para além do trabalho desenvolvido no âmbito escolar, é fundamental para o sucesso educativo dos jovens, diminuindo desvantagens inerentes à problemática do abandono precoce (cf. Relatório de Execução do POPH, 2009).

As áreas de formação (“Desenvolvimento Pessoal”, “Serviços Sociais” e “Serviços Pessoais”) evidenciam uma sobre-orientação para a aquisição de competências pessoais e competências não formais, aprendizagem necessária à promoção de novos percursos de inserção, tanto no regresso ao sistema educativo/formativo, como na prevenção do seu abandono precoce e na inserção profissional. Porém, não se encontram evidências da operacionalização de mecanismos que envolvam as pessoas nos processos de qualificação, actuação que se afigura fundamental, p.e., para públicos desfavorecidos como as minorias étnicas, que carecem de abordagens que permitam alterar comportamentos face à formação.

Nos domínios de investimento orientados para públicos desfavorecidos específicos, salienta-se o esforço dedicado à *Qualificação de Pessoas com Deficiências ou Incapacidades*, no âmbito da qual se concretizou um passo decisivo para estruturar uma nova geração de instrumentos de política no domínio da prevenção, habilitação e reabilitação das pessoas com deficiências, através da conjugação integrada de medidas de formação e emprego, complementadas com dois instrumentos sinérgicos: formação de técnicos IEFP e qualificação de organizações do sector da reabilitação (*Arquimedes*). O leque de intervenções abrange ainda, os planos municipais de acessibilidade, de geometria variável, com algumas autarquias a desenvolver planos sectoriais robustos (fortemente dependentes do respectivo empenhamento político) e outras com planos de âmbito mais limitado; as Acções Inovadoras de Desenvolvimento Urbano (Eixo IX do POVT), financiam o desenvolvimento destes Planos, mas não a sua implementação.

O perfil de intervenções destinadas a este segmento prioritário abrange medidas mais estruturadas e cristalizadas, embora algumas acções de suporte ao nível da comunidade possam fazer a diferença em termos de eficácia das intervenções programadas. Neste particular domínio, o papel do IEFP (Organismo Intermédio) parece decisivo, no sentido de operacionalizar uma reorientação de focagem nas medidas de formação (predominante em ciclos anteriores de programação) para medidas de emprego, visando melhorar a expressão do volume de pessoas a obter inserção profissional (e social).

A incorporação, com incidência na Tipologia do POPH, de alguns dos pressupostos da Reforma da Formação Profissional adaptados às pessoas com deficiência [(cf. alteração operada no quadro jurídico (cf. Decreto-Lei n.º 290/2009 de 12 de Outubro)] constituiu, entretanto, um passo importante na melhoria da eficácia da qualificação deste público prioritário ao introduzir a fixação de limites às cargas horárias de formação profissional, a definição de custos padrão dos apoios e, sobretudo, a dignificação das ofertas, via introdução no CNQ de 9 perfis orientados para pessoas com deficiências.

No âmbito dos *Apoios à integração no mercado de trabalho*, as orientações de investimento acumulam elementos de inovação há muito pretendidos tanto a nível processual, como ao nível do apetrechamento técnico, tendo o IEPF reforçado as medidas que conduzem à inserção profissional, nomeadamente através de duas perspectivas de acção (Estágios e Contratos de emprego-inserção) do planeamento da rede de apoios. Este planeamento fundamenta a selectividade e focalização através de abordagens experimentais de concentração de recursos, constituindo os Centros de Recursos (73) uma forma de descentralizar e ampliar a rede de suporte à dinamização dos apoios ao emprego.

Ainda na lógica deste público específico, salienta-se a capacitação dos organismos que intervêm na área da reabilitação em intervenções para a *Qualidade dos serviços e das Organizações*. Os mecanismos estruturais de garantia da qualidade consistem na certificação da qualidade das organizações e na credenciação das organizações prestadoras de serviços, principalmente através de dois instrumentos: EQUASS – *European Quality Assurance for Social Services* e Programa Arquimedes, destinado à capacitação e qualidade nos serviços sociais relativos às deficiências e incapacidades em Portugal. Neste domínio, registam-se 1.158 actividades em progresso nos 120 projectos com execução.

Finalmente, no domínio da capacitação técnica das entidades beneficiárias, saliente-se o acesso a Programas de Formação-Acção para Entidades da Economia Social (tipologias 3.1.2 e 8.3.1.2 do POPH), que contribuem para assegurar condições propícias no desenvolvimento das competências dos colaboradores e das organizações, utilizando uma metodologia participativa de consultoria e formação. Até ao final de 2009, foram apoiadas 613 organizações do 3º sector (Instituições Particulares de Solidariedade Social, Misericórdias e Associações de Desenvolvimento Local), abrangendo 13.875 formandos, com um volume de formação superior a duzentas mil horas; na distribuição regional da formação aprovada sobressaiu a Região Norte (34,5%) e a Região Centro (30,3%) (Cf. Relatório de Execução do POPH, 2009).

#### *(b) Intervenções não Formativas*

As intervenções não formativas, nomeadamente as estratégias integradas de base territorial de combate à exclusão social e o reforço da dotação e níveis de cobertura dos equipamentos sociais, constituem outro domínio fundamental de intervenção da Prioridade Temática Cidadania, Inclusão e Desenvolvimento Social. As alíneas seguintes sistematizam referências aos principais instrumentos nesta vertente de intervenção:

- *Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS)* - Com base numa abordagem de parceria, integrada e territorializada, articulam acções nos domínios do emprego, formação e qualificação, intervenção familiar e parental, capacitação da comunidade e das instituições, promoção do acesso à cultura, informação e acessibilidades. Até final de 2009 estavam em execução 65 CLDS (a meta acumulada fora fixada em 45), abrangendo 80 territórios, tendo sido desenvolvidas 689 acções, com a seguinte distribuição por eixos da intervenção: emprego, formação e qualificação (28,2% das acções e 19% dos destinatários directos); intervenção familiar e parental (42,8% das acções e 6,3% dos destinatários directos); capacitação das instituições da comunidade (16,4% das acções e 19,4% dos destinatários directos); e informação e acessibilidade (12,6% das acções e 15,2% dos destinatários directos);
- *Consórcios Locais para a Promoção da Inclusão Social de Crianças e Jovens* – Sequencia a criação do Programa Escolhas 4ª Geração (RCM, nº63/2009, de 23 de Julho) e foi objecto de Regulamento Específico autónomo para dar corpo à Tipologia de Intervenção 6.7 do POPH, publicado por Despacho MTSS de Abril de 2010. No quadro de objectivos, reflectido nas Acções elegíveis (a que tem acesso o Gestor do Programa Escolhas ACIDI, GPE, na qualidade de OREPP) tem-se em vista incentivar a inclusão social escolar e educação não formal; a transição para a vida activa e empregabilidade; a dinamização comunitária e a cidadania; e o empreendedorismo e a capacitação. Até final de 2009, foram apoiados 65 Consórcios Locais, mais de 90% dos quais nas Regiões de Convergência (Tipologia 6.7);
- *Contratos Territoriais para o Sucesso Educativo* - Suportam o desenvolvimento de projectos plurianuais dos Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (programa do Ministério da Educação), com significativos problemas de abandono escolar e saída precoce do sistema de ensino. Estes Contratos pretendem estimular a acção dos parceiros educativos (autarquias locais, escolas, centros de formação profissional, IPSS, ONG e outras entidades com intervenção relevante no domínio da inclusão social), em territórios marcados por contextos económicos sociais e carenciados (agregados familiares com situação económica difícil, baixos níveis de qualificação das famílias, analfabetismo, necessidades educativas especiais e fraco domínio da língua materna).

Este tipo de intervenção contribui para a prossecução da diminuição dos desequilíbrios económicos, sociais e territoriais, operacionalizado em 45 projectos com actividades diversas (até final de 2009), onde se destacam as actividades do diagnóstico, intervenção e acompanhamento de alunos com dificuldades de aprendizagem, as actividades de âmbito cultural, desportivo e de ocupação de tempos livres, as actividades de sensibilização e informação para actualização de conhecimentos e desenvolvimento das capacidades práticas, atitudes e formas de comportamento de docentes e não-docentes, o apoio psicológico e psico-pedagógico dos alunos e a dinamização dos Gabinetes de Apoio ao Aluno e à Família;

- *Equipamentos Sociais* – De acordo com o procedimento de selectividade, dirigem-se prioritariamente à população idosa e às pessoas com deficiência, contemplando a

necessidade de apoiar as pessoas e famílias mais carenciadas e de promover condições que facilitem a compatibilização entre a vida profissional e familiar. Segundo dados do ISS/MTSS, o POPH financiou 227 projectos no montante global de 153,6 M€ de investimento público relativos a equipamentos de respostas nos domínios da deficiência (98 projectos, no montante de 68,07 M€) e dos idosos (129 projectos, no montante de 84,9 M€). A distribuição regional destes equipamentos é abordado no tratamento da terceira Questão de Avaliação. Esta tipologia regista um elevado compromisso<sup>34</sup>, ainda sem incidências de execução.

(c) *Visão de Síntese e elementos de resposta*

O padrão multifacetado das tipologias de intervenção que se inserem na Prioridade Temática da Cidadania, Inclusão e Desenvolvimento Social procurou dotar de recursos de financiamento um diversificado conjunto de instrumentos de política de educação, formação, emprego e inclusão social. Os Anexos 9.1. e 9.2. sistematizam a informação de aprovação e de execução disponível para traduzir as dinâmicas de desempenho dessas tipologias até final de 2009.

Assim, na *dinâmica de aprovações* até final de 2009, as tipologias que mais se destacaram foram as seguintes: Apoio ao Investimento a respostas integradas de Apoio Social, com 47,3% do investimento aprovado; Qualificação das Pessoas com Deficiência ou Incapacidade, com 19,6%; Contratos Locais de Desenvolvimento Social, com 9,2%; Formação para a Inclusão, com 5%; Mediação e Integração de Pessoas com Deficiência, com 4,5%; e Programas Integrados do Sucesso Educativo, com 4,2%, correspondendo a tipologias enquadradas pelos Eixos 6, 8 e 9 do POPH. Para além destas tipologias, nos restantes PO da AOT/PH, apenas têm alguma expressão, ainda que residual no conjunto da Prioridade, a Ocupação de Desempregados (tipologia de operação que enquadra acções de formação no Eixo II Emprego e Protecção Social do Rumos) e a Inserção Profissional de públicos desfavorecidos em regime experimental (tipologia do Eixo 6 do PROEMPREGO), 1 e 1,4%, respectivamente.

No tocante às *dinâmicas de execução* (função da despesa validada), salientam-se as operações centradas na formação (formação de ocupação de desempregados, formação para a inclusão, qualificação das pessoas com deficiências ou incapacidades, no acolhimento e integração de emigrantes e inclusão social de jovens e pessoas com deficiência; os dados de execução reflectem maiores dificuldades em dinamizar tipologias de operacionalização mais complexa, nomeadamente os CLD's. Este padrão de execução reflecte dois tipos de prioridades: uma decorre das opções em matéria de destinatários-alvo (pessoas com deficiência; imigrantes; crianças e

---

<sup>34</sup> As dinâmicas de execução destes equipamentos apresentam evidências, ainda, muito incipientes. A inexistência de dados de caracterização (valências, localização, ...) é explicada pelo atraso na contratualização dos equipamentos sociais devido, nomeadamente, à necessidade de visto prévio sobre as operações, exigência levantada pelo Tribunal de Contas após a publicação da nova Lei do Orçamento. Este facto resultou num entrave à realização da Medida, tendo os primeiros contratos sido assinados em 9 de Junho de 2010.

jovens) e outra surge associada às necessidades de resposta induzidas pela crise económico-financeira nas suas implicações sobre o desemprego e a exclusão social.

Em resposta à primeira Questão de Avaliação, importa considerar que estamos em presença de um perfil de intervenções de sensibilização/capacitação de competências pessoais e sociais e de dotação de equipamentos para o desenvolvimento social que deverão contribuir para gerar condições favorecedoras da atenuação de situações de risco e exclusão social.

Nesta perspectiva, e decorrente da análise efectuada, o que se pode concluir é que: (i) o agravamento das situações de desemprego, das condições de exclusão social e de desfavorecimento face a um mercado de trabalho menos dinâmico de integração de desempregados de baixas qualificações, motivou dinâmicas de absorção de recursos mais elevados nas tipologias que remetem para a ocupação de desempregados, a formação para a inclusão- sobretudo, percursos flexíveis e de curta duração; (ii) um conjunto relevante de medidas de política, foram regulamentadas apenas ao longo de 2009 e em 2010 ou conheceram concretização e impulso apenas recentemente (Programas Integrados de Promoção do Sucesso Educativo - a abertura de candidaturas da 2ª e 3ª fase TEIP ocorreu em 2009 (Janeiro e Outubro); Consórcios Locais para a promoção da inclusão social de crianças e jovens, em Abril de 2010; Concretização de equipamentos sociais apoiados nos domínios de deficiência e dos idosos em meados de 2010); (iii) as dinâmicas de desempenho de tipologias de operacionalização que pressupõem processos de parceria têm revelado alguma dificuldade de contratação e execução, situação para a qual não serão alheias as dificuldades financeiras e de estruturação logística das entidades beneficiárias e parceiras.

No entanto, o padrão de compromisso e os conteúdos/acções/iniciativas dos projectos aprovados apontam para o “core” de dimensões-problema e necessidades de intervenção dos destinatários-alvo prioritários (desfavorecidos em geral, pessoas com deficiência e imigrantes, e também crianças e jovens, na correcção do abandono muito precoce) e posicionam-se para contribuir para a “diminuição dos riscos e das situações efectivas de pobreza e exclusão social em Portugal”.

### ***Incidência territorial das iniciativas***

A análise da territorialidade das iniciativas desencadeadas encontra-se condicionada pela impossibilidade de processar de forma sistemática informação substantiva referente às aprovações (perfil de Contratos integrados, tipologia de equipamentos e valências vs. territorialidade, ...). Em face disso optou-se por sistematizar contributos analíticos em torno da programação, das evidências de compromisso e realização das tipologias e iniciativas referenciadas, tendo por base elementos documentais e dados qualitativos recolhidos no âmbito das entrevistas realizadas.

A abordagem subjacente às tipologias de intervenção (formativas e não formativas) acolhe as orientações resultantes da avaliação do anterior ciclo de programação, privilegiando uma estratégia de concentração de recursos em territórios marcados por uma expressão mais acentuada de problemas de coesão procurando, desse modo, maximizar a sua eficiência. Em particular, procura-se assegurar uma maior coincidência entre a localização do investimento



associado à prevenção e reparação de fenómenos de exclusão social e a matriz territorial dos fenómenos de pobreza. Segundo os documentos programáticos, nesta perspectiva, são prioritárias as intervenções nos territórios com maiores índices de exclusão social (territórios críticos das áreas metropolitanas, territórios industrializados e fortemente desqualificados) ou mais deprimidos e envelhecidos (concelhos do interior), ou territórios fortemente atingidos por calamidades, tornando-os territórios mais inclusivos.

Para esta perspectiva territorializada de intervenção junto dos grupos mais vulneráveis não foram sinalizados instrumentos de planeamento de suporte a uma matriz institucional inovadora assente na programação de recursos ajustados à concretização de modelos de intervenção social. Sem prejuízo da utilização dos resultados da identificação de necessidades via, p.e., Centros Distritais da Segurança Social, não foram detectadas evidências de uma contextualização territorial das decisões de investimento tanto em termos de localização, como de medidas programáticas e tipologias de intervenção. Essa contextualização poderia decorrer da utilização do trabalho das Redes Sociais na implementação de estratégias territorializadas de inclusão social, ou da utilização de referenciais de tipificação das situações de exclusão. O exercício de tipificação das situações de pobreza e exclusão na sua estreita relação com o território permite ilustrar a distribuição geográfica de situações de pobreza e exclusão social.

A informação referente às dinâmicas de compromisso das diversas tipologias, permite identificar alguns elementos de evidência da territorialidade dos projectos aprovados.

- *Contratos Locais de Desenvolvimento Social e das instituições*-No plano programático constituem, uma lógica de intervenção em parceria integrada e territorializada, que organiza acções nos domínios do emprego, formação e qualificação, intervenção familiar e parental, capacitação da comunidade e das instituições. Em final de 2009, encontravam-se em execução 65 CLDS no território continental (meta anual de 55, superada em 18%). A distribuição regional apontava par uma concentração a Norte (37% CLDS e 38,5% das entidades executoras) e no Centro (24,6% dos Contratos e 29,2% das entidades).
- *Contratos Territoriais para o Sucesso Educativo*. Esta tipologia limita a apresentação de candidaturas a escolas inseridas em territórios/comunidades com significativos problemas de abandono e saída precoce do sistema de ensino, já identificados como TEIP pelo ME. Os TEIP da 1ª fase integraram um conjunto de Agrupamentos de Escolas dotados de um Projecto Educativo de Intervenção Prioritário (DN55/2008, de 23 de Outubro), 15 dos quais localizados na Área Metropolitana do Porto (Gondomar, Maia, Matosinhos, Porto e Vila Nova de Gaia) e os 20 restantes na Área Metropolitana de Lisboa, distribuídos pelos concelhos de Almada, Amadora, Lisboa, Loures, Moita, Oeiras, Setúbal, Sintra e Vila Franca de Xira. Na 2ª fase (TEIP 2, a partir do ano lectivo 2008/2009) o desenvolvimento de projectos plurianuais pelos Agrupamentos e Escolas abrangeu um território mais vasto, sobretudo, ao longo do Litoral, designadamente Viana do Castelo, Braga e Vila Real (7 Agrupamentos), Aveiro, Coimbra, Leiria e Castelo Branco (4 Agrupamentos), Área Metropolitana de Lisboa (6 Agrupamentos, reforçando a intervenção nos concelhos do TEIP 1), Portalegre, Beja e Setúbal (5 Agrupamentos) e Faro (2 Agrupamentos).

No último trimestre de 2009, foi aberto um novo período de Candidaturas de âmbito territorial mais vasto respondendo a áreas com maiores índices de absentismo e de abandono e insucesso escolares, correspondendo a uma evolução relativamente às prioridades da 1ª fase, que privilegiaram a intervenção em territórios escolares, caracterizados pela indisciplina e violência.

Mesmo não sendo imputada ao instrumento de financiamento a responsabilidade de selecção desses territórios, valorizadas na 1ª fase as candidaturas de escolas que se situam em zonas abrangidas pela Iniciativa Bairros Críticos (cf. Anexo 9.3) e outras dirigidas a territórios socialmente problemáticos e a vivências escolares que propiciam situações de (risco de) exclusão escolar.

- *Intervenções destinadas à população imigrante.* De acordo com a lógica referida no contacto com o ACIDI (na qualidade de OREPP das tipologias de intervenção do POPH de apoio aos emigrantes, designadamente 6.7 e 6.8), os projectos assumem uma estrutura agregada de base regional. A distribuição territorial dos formandos abrangidos pelas acções de língua portuguesa para estrangeiros, tende a reflectir o padrão locativo dos estrangeiros no Continente, conhecido de vários estudos temáticos e referenciais estatísticos existentes (o peso da população estrangeira residente nos distritos de Lisboa e Setúbal representa 52% da população residente em território nacional).
- *Equipamentos Sociais (respostas Deficiência e Idosos).* A prioridade atribuída aos públicos-alvo pessoas com deficiências e incapacidades e idosos tem significativa expressão no terreno do financiamento de equipamentos neste tipo de respostas. A informação obtida encontra-se processada no Quadro seguinte e no Anexo 9.4.

O padrão de localização dos equipamentos encontra-se fortemente concentrado nas regiões de Convergência Norte e Centro nos dois tipos de resposta, sendo de destacar: (i) o maior peso da Região Centro nos equipamentos para a Deficiência (sobretudo aprovados para as NUT III da Beira Interior Norte e do Baixo Vouga); no entanto, em termos de volume de investimento público por NUT III são as sub-regiões do Grande Porto e do Oeste que apresentam o maior volume de investimento; e (ii) o maior peso da Região Norte nos equipamentos para Idosos (sobretudo, Grande Porto e Ave), num conjunto em que salienta o peso superior da NUT III do Algarve (7,9% do investimento total do Equipamento para Idosos).

**Quadro nº 22 - Projectos de equipamentos sociais financiados pelo POPH, por Região e tipo de resposta**

Tipo de respostas	Região	Nº de projectos	Investimento Público		Investimento Total (€)
			Montante (€)	%	
Deficiência	Norte	27	20.244.204	13,2	31.688.116
	Centro	46	29.583.799	19,3	48.531.462
	Alentejo	14	10.813.585	7,0	15.103.352
	<b>Convergência</b>	<b>87</b>	<b>60.641.588</b>	<b>39,5</b>	<b>95.322.930</b>
	Lisboa	9	6.502.439	4,2	13.219.904
	Algarve	2	1.527.882	1,0	2.326.124
	<b>Total</b>	<b>98</b>	<b>68.671.909</b>	<b>44,7</b>	<b>110.868.958</b>

Idosos	Norte	50	34.102.367	22,2	62.691.398
	Centro	41	23.094.381	15,0	44.389.415
	Alentejo	21	15.473.606	10,1	29.498.915
	<b>Convergência</b>	<b>112</b>	<b>72.670.354</b>	<b>47,3</b>	<b>136.579.728</b>
	Lisboa	-	-	-	-
	Algarve	17	12.194.133	7,9	26.605.976
	<b>Total</b>	<b>129</b>	<b>84.864.487</b>	<b>55,3</b>	<b>163.185.703</b>
<b>Total</b>	<b>227</b>	<b>153.536.396</b>	<b>100,0</b>	<b>274.054.662</b>	

Fonte: Instituto da Segurança Social.

As abordagens de intervenção integradas, que reforçam a majoração das sinergias entre diversos recursos de financiamento em determinados territórios de exclusão, beneficiam de contributos dos PO Regionais e centram-se, principalmente, nas Parcerias para a Regeneração Urbana (PRU), e, pontualmente, nas Acções Inovadoras de Desenvolvimento Urbano (AIDU), enquadradas pelo Eixo IX do POVT (instrumentos da Política de Cidades).

Este perfil de intervenção é um processo estruturado e formal de cooperação entre entidades que se propõem elaborar e implementar um Programa de Acção comum de regeneração de uma área urbana específica. Estes Programas, dinamizados por uma parceria local, apresentam, por vezes, objectivos orientados para a coesão e a inclusão sociais, a integração e a igualdade de oportunidades das diferentes comunidades que constituem a cidade, associando-os aos processos de revitalização socio-económica de espaços urbanos degradados. Cite-se, a título de exemplo, o POR Lisboa cujo Eixo III enquadra nos PRU acções de requalificação sócio-urbanística focalizadas na vertente da inclusão social, designadamente, a reabilitação do espaço público, o apoio à educação, particularmente ao nível da rede do 1º Ciclo do Ensino Básico, a formação e inserção profissionais, a acção social, o aumento da rede de equipamentos sociais e a dinamização de iniciativas económicas locais.

Nos Programas de Acção que operam em “Bairros Críticos” (onde confluem intervenções de carácter material financiados pelo FEDER dos PO Regionais, com acções de natureza imaterial com financiamento do FSE) os projectos identificados (equipamentos sociais, desportivos e outros), destinam-se a públicos-alvo muito específicos, nomeadamente jovens e grupos sociais com elevados riscos de exclusão. Estas Parcerias poderão proporcionar um contributo muito importante para a “redução da pobreza e promoção da equidade, igualdade de oportunidades e coesão social”.

No caso das AIDU, foram aprovadas algumas operações dirigidas à “criação de um urbanismo de excelência em matéria de qualidade de vida, de inclusão e de exercício pleno da cidadania”, designadamente operações facilitadoras da mobilidade de pessoas com incapacidade/deficiência (infra-estruturas e equipamentos urbanos).

Embora o apuramento dos indicadores de resultado só seja possível fazer após a conclusão dos projectos nesta fase é possível retirar informação do Sistema de Informação respectivo que permite perceber, através de realização contratada, algumas das dinâmicas alcançadas até 2009.

#### Quadro nº 23 – Indicadores de resultado

Indicadores	POR Lisboa	PO Centro	PO Alentejo	PO Algarve	PO Norte
N.º de protocolos de parceria para a regeneração urbana apoiados	11	11	16	3	37
Nº de projectos de apoio a populações com dificuldades especiais	9	11	-	-	-
Nº de projectos dirigidos aos jovens e às minorias, que visam promover a oferta de serviços para a igualdade de oportunidades e a inclusão	50	154	40	9	s.d.

Fonte: Relatórios de Execução dos PO Regionais, 2009.

Os elementos analíticos constantes dos Relatórios de Execução dos PO Regionais (2009) permitem sistematizar algumas evidências associadas aos processos de implementação das PRU: (i) a maior parte dos Concursos abertos em 2009 para Equipamentos Sociais (os primeiros na vigência dos PO's) não se encontravam decididos em 31/12/2009, reflectindo a existência de tempos de análise prolongados, por vezes, superiores a um ano; (ii) a selectividade dos Concursos, com elevada taxa de propostas não seleccionadas; (iii) o forte envolvimento, em particular dos municípios, mas também de outros parceiros privados e sociais na abordagem dos Programas de Acção, política que levou a que se procurassem lógicas supramunicipais, estimulando as autarquias a buscar soluções integradas e participadas, de forma a obterem uma escala sustentável para os investimentos; e (iv) o reconhecimento da importância de uma atitude de trabalho cooperativo com alguma tradição, como instrumento que reforça a eficácia potencial das Parcerias.

Ainda no âmbito dos PO Regionais a referência aos compromissos em matéria de equipamentos está praticamente ausente da informação de aprovações e execução dos Relatórios de Execução de 2009<sup>35</sup>.

As limitações de informação processável à escala local em grande parte das acções aprovadas, bem como a relação da tipologia de equipamentos e valências com os territórios de implantação e as dimensões-problema dos mesmos em matéria de exclusão e vulnerabilidade social, não viabilizaram uma resposta inequívoca à Questão de Avaliação formulada. No caso dos equipamentos esta é ampliada pela ausência de referenciais de programação que incorporem uma leitura prospectiva de necessidades de intervenção, segundo valências determinadas e numa óptica de actuação supra-municipal e/ou sub-regional. A resistência encontrada à preparação de Planos Intermunicipais de Desenvolvimento Social e a pressão autárquica para a localização de equipamentos de influência estritamente municipal, apontam na mesma direcção.

<sup>35</sup> No caso do Algarve 21 é referido que para a consolidação das unidades de apoio social (Creche, Centro de Dia, Lar de Idosos, Lar de Apoio, etc.), o apoio no âmbito do QREN será canalizado para o POPH (FSE-Apoio ao Investimento a respostas integradas de Apoio Social), em face dos reduzidos montantes FEDER atribuídos à Região.

No entanto, tal não invalida que o padrão locativo dos equipamentos das respostas Deficiências e, Idosos, a distribuição dos Contratos de Promoção do Sucesso Educativo (TEIP 1 e 2), os Contratos CLDS, a formação para a inclusão e as acções de qualificação para a Deficiência e Incapacidade, se aproximem significativamente dos padrões territoriais de exclusão e da vulnerabilidade social.

### *Intervenções apoiadas e novos riscos sociais*

A resposta a esta Questão específica remete para a capacidade de resposta das tipologias de intervenção disponíveis à problemática da integração social e profissional da população imigrante e à necessidade de lhe direccionar medidas de política específicas, a qual constitui uma prioridade expressa, sobretudo, no Eixo 6 do POPH com extensão aos Eixos 8 e 9 e que encontra eco também no PROEMPREGO, que contempla apoios a Acções específicas para aumentar a participação dos imigrantes no emprego e assim reforçar a sua inserção social, e em alguns PO Regionais se bem que nestes últimos, conforme se observou na Questão anterior, não ocorram evidências da mobilização de recursos para estas respostas sociais.

O trabalho empírico realizado permitiu concluir que: (i) Portugal tem vindo a dar passos importantes no tocante às respostas, não apenas ao nível legislativo, mas também através de actuações concretas de diferentes organizações, das quais se destacam o ACIDI; (ii) a articulação entre recursos de financiamento das diversas intervenções destinadas a este público-alvo constitui um aspecto-chave para o sucesso das políticas de integração, sendo de destacar as tipologias de intervenção específicas do POPH (formação em língua portuguesa para estrangeiros, após acolhimento e integração, ...) e os recursos do Fundo Europeu de Integração de Nacionais de Países Terceiros (FEINTP).

A estrutura de intervenções contratualizadas e protocoladas, sobretudo, com apoio as tipologias do POPH, deverá contribuir para suportar uma política de imigração inclusiva, que compreende um peso considerável dos apoios e se dirige, igualmente, aos descendentes dos imigrantes, em posição de grande vulnerabilidade que implica uma especial atenção por parte do país de acolhimento. Nesta perspectiva, à semelhança do grupo alvo das pessoas com deficiência, estamos perante um modelo lógico que mobiliza perfis de intervenção integrados, sendo de realçar o carácter estruturante das acções formativas *em cidadania e língua portuguesa* dirigida a cidadãos imigrantes.

O objectivo de promover a inclusão social deste grupo-alvo contempla, complementarmente, a necessidade de promover estratégias que incentivem o exercício de uma cidadania activa, afirmando a sua relevância enquanto factor de plena integração social, mas também, enquanto ferramenta útil à prevenção de trajectórias de exclusão social. Este objectivo operacional (que descentra ligeiramente das dimensões-problema características da situação de partida) tem implicado uma aposta na qualificação como veículo de inclusão, através de programas específicos de formação dirigidos à integração social dos públicos desfavorecidos

As principais evidências das acções e iniciativas enquadradas pelas tipologias de intervenção dirigidas aos imigrantes, são sistematizadas nas alíneas seguintes, a partir da análise cruzada da informação recolhida:

- Programa *Português para Todos* - Em termos gerais, foram abrangidos 6.212 formandos face a uma meta de 1.200. A publicação da Portaria n.º 1262/2009 de 15 de Outubro criou os cursos de Português com base no referencial “O Português para Falantes de Outras Línguas — O Utilizador Elementar no País de Acolhimento”, enquadrando-os no Sistema Nacional de Qualificações, nomeadamente pela inserção no Catálogo Nacional de Qualificações e pela adopção do modelo de certificado de qualificações.
- Apoio a *Consórcios Locais para a Promoção de Inclusão social de crianças e jovens* que promovem a inclusão social de crianças e jovens, particularmente dos descendentes de imigrantes e minorias étnicas, através de um conjunto de actividades (acções de formação sócio-educativa, animação sociocultural, educação parental, apoio à inclusão escolar, ...).
- *Acções de formação e iniciativas de sensibilização* de agentes públicos e privados, baseadas em mediação sócio-cultural e as Campanhas de sensibilização da opinião pública, que têm atribuído prioridade elevada à problemática da imigração.
- *Acções de Formação e Iniciativas de Sensibilização Dirigidas a Públicos Estratégicos no Domínio do Acolhimento e Integração dos Imigrantes*, nomeadamente a sensibilização de técnicos, agentes educativos, agentes sociais. A realização das acções formativas previstas esteve, até 2009, suspensa da criação de condições a montante, designadamente, a preparação de referenciais de formação pelo ACIDI, I.P. Em 2009, e de acordo com o Relatório de Execução do POPH, foram operacionalizadas 15 acções e iniciativas. A mesma situação se regista nas Acções de Investigação e Promoção de Campanhas de Sensibilização da Opinião Pública em Matéria de Imigração; apenas em 2009 foram operacionalizadas campanhas (6).

Em síntese, importa destacar que nas intervenções abrangidas pelas tipologias de operações da Prioridade foram acolhidas acções e iniciativas que prolongam um modelo de actuação presente em medidas de políticas anteriores e nas práticas das instituições (ACIDI e outras entidades beneficiárias).

Paralelamente, não se pode falar com propriedade de novos riscos ou novos grupos, na medida em que entre 2007 e 2009 o que se constata é, sobretudo, um “engrossar de fileiras” de grupos tradicionalmente vulneráveis, com fenómenos relevantes de transição (reforço do peso dos imigrantes no desemprego, aumento de comportamentos de risco, novos pobres, novos focos de sem abrigo, maior recurso à ajuda alimentar, ...).

Neste quadro de evolução, os dados empíricos recolhidos reflectem numa activação de algumas tipologias de intervenção existentes tanto no domínio das acções formativas, como no domínio das acções não formativas de vocação integrada, activação que vai no sentido de proporcionar condições/competências que minimizem os efeitos da situação de desemprego (p.e., ocupação de

desempregados com e sem subsídio), que contrariem o abandono precoce associado à ausência de recursos/rendimentos que pressiona a informalidade (p.e., promoção da inclusão social de crianças e jovens), etc. As necessidades de intervenção de base local, fruto da incidência expressiva destes fenómenos de risco e exclusão, têm acelerado a celebração dos CLDS e, sobretudo, a concretização de acções protocoladas, frequentemente com dinamização de despesa por parte das autarquias locais.

#### 5.1.14. IGUALDADE DE GÉNERO

---

As questões de avaliação colocadas no âmbito desta POT são as seguintes:

*Em que medida o aumento da capacidade instalada em respostas sociais contribui para uma maior igualdade de género, designadamente ao nível da conciliação entre a vida familiar, pessoal e profissional?*

*Em que medida a perspectiva transversal da igualdade de género esta a ser posta em prática nas acções apoiadas pelo QREN nos seus diversos PO?*

*Em que medida é que as iniciativas específicas de promoção da igualdade de género contribuem para a difusão de uma cultura de igualdade e para a mitigação de situações de discriminação e violência de género?*

#### **Relevância da perspectiva de IG na programação**

O contributo dos Fundos Estruturais para a promoção da igualdade de género foi significativamente incrementado face a períodos de programação anteriores. Desde logo, a dedicação de um Eixo específico num programa destinado à valorização do potencial humano (POPH) constitui uma inovação face a períodos anteriores, conferindo-lhe outra ambição, acrescido do papel reservado à CIG como instituição de intermediação. Os POR das Regiões Autónomas consagram ainda intervenções mais específicas e direccionadas, com larga influência na criação de sociedades regionais mais igualitárias em termos de género: PRO-EMPREGO (reintegração de mulheres no mercado de emprego e fomento do espírito empresarial; substituição temporária das trabalhadoras grávidas por mulheres desempregadas à procura de novo emprego - *Job rotation*); PRO-CONVERGÊNCIA (modernização da rede de equipamentos de protecção social, de apoio à infância e juventude, às vítimas de violência doméstica, à integração dos imigrantes no mercado de trabalho); Rumos (conciliação entre a vida familiar e profissional apoiando a substituição temporária de trabalhadores ausentes por motivos de apoio à família).

Paralelamente, há que ter em conta que a programação FEDER dos POR continuou a apoiar equipamentos (sobretudo creches) que se revelam um factor decisivo na criação de condições que, por via do apoio à compatibilização da situação familiar e profissional das mulheres, têm um efeito relevante na igualdade de género.

Os valores totais de investimento previstos nas operações do QREN associadas à IG aprovadas até 31-12-2009 cifravam-se em 25 milhões € do FSE com particular relevância do apoio técnico e financeiro às ONG. O investimento material FSE aprovado para equipamentos de apoio social é substancialmente maior (231 milhões €), não existindo ainda qualquer despesa validada no que se

refere a esta TI. A não discriminação dos valores referentes ao investimento FEDER para a coesão local previsto nos PO Regionais do Continente e Regiões Autónomas penaliza seriamente a análise.

Não ignorando que o investimento imaterial e material em TI de IG representa apenas, respectivamente, 1% e o material 3% do total de investimento aprovado para a Agenda do Potencial Humano, o impacto destas medidas está para além desses indicadores de peso relativo. O incremento desses valores face a períodos de programação anteriores e as suas condições de aplicação, combinados com o contributo FEDER dos POR em equipamentos sociais específicos, gera uma dinâmica de efeitos mais diversificados.

Para além disso, o *mainstreaming* de género, observável, por exemplo, na selecção de projectos de investimento, nos montantes aprovados por projecto (majorações) e a própria intervenção da CIG na gestão e acompanhamento das TI com impacto em termos de IG produzem condições de implementação que não podem reduzir-se ao peso financeiro das intervenções.

A avaliação sublinha a centralidade que a intervenção da CIG reveste para dar coerência às novas condições de programação. Importa, assim, que a capacidade revelada pela CIG no apoio técnico-pedagógico às entidades beneficiárias, induzindo capacitação e apresentação de projectos não seja substancialmente diminuída com as novas condições administrativas e burocráticas associadas a este período de programação. O papel de intermediação da CIG na promoção e catalização de iniciativas é, face ao contexto nacional, fundamental, pelo que o seu maior envolvimento nas actividades de gestão sem reforço de meios técnicos e humanos pode comprometer esse papel. Esta situação observa-se mesmo num contexto em que a não necessidade de contrapartida PIDDAC para as TI em que a CIG é beneficiária exclusiva torna a programação do QREN particularmente favorável. A necessidade de apresentação de candidaturas por NUTS II (incluindo Lisboa e Vale do Tejo) proporciona uma melhor adequação dos projectos à realidade regional, embora com acréscimo de exigência de recursos técnicos e administrativos.



### ***Capacidade instalada em respostas sociais e conciliação entre a vida familiar, pessoal e profissional***

O aumento da capacidade instalada em respostas sociais é financiado pelo FSE através da TI 6.12 do POPH, dinamizada pelo ISS, bem como pelo FEDER nos PO regionais do Continente (Eixo 3) e das Regiões Autónomas. A avaliação de períodos de programação anteriores e a investigação que suporta, por exemplo, o III Plano Nacional para a Igualdade Cidadania e Género conferem a este tipo de projectos um contributo fortíssimo para a conciliação entre vida familiar, pessoal e profissional. A forte participação feminina no mercado de trabalho e a persistente desigualdade na distribuição das tarefas e das responsabilidades domésticas e familiares entre homens e mulheres tornam a criação de serviços de acolhimento de dependente como as crianças ou de serviços de prestação de cuidados a idosos um factor poderoso de IG.

Face aos níveis de execução e de contratualização de projectos aprovados, muito baixos, a resposta à questão de avaliação está comprometida. No entanto, extrapolando os futuros níveis de execução e considerando a relevância dos equipamentos sociais para a IG que os estudos disponíveis evidenciam, teremos um contributo fiável e fundamentado para as questões da conciliação atrás mencionadas. Importa registar que os critérios de aprovação de candidaturas que estão a ser aplicados não asseguram necessariamente que os equipamentos apoiados disponham de condições de funcionamento (flexibilidade de horários, acompanhamento, acessibilidade financeira) adequadas a uma perspectiva de IG. Isto significa que só uma análise efectiva das condições de funcionamento futuras dos equipamentos agora aprovados permitirá avaliar se o seu potencial de conciliação irá ser plenamente concretizado.

Muito relevantes são as linhas de intervenção imaterial com vista à promoção da conciliação que têm vindo a ser implementadas, nomeadamente, o apoio ao desenvolvimento de Planos para a Igualdade de modo a reavaliar e readaptar a organização laboral em função da esfera socioprofissional e familiar dos colaboradores nas empresas e organismos da administração pública. É da combinação dos efeitos de aplicação destes planos com as realizações concretas em termos de equipamentos com impacto na conciliação da vida profissional e familiar que são esperados os resultados mais positivos.

### ***Transversalidade da perspectiva de IG***

O reforço da intervenção da CIG na programação do QREN face a períodos de programação anteriores sugere que a perspectiva de IG possa reforçar a sua transversalidade. Assim, a CIG assume inteiramente a execução de três TI e é OI de outras quatro TI do POPH. Essa maior intervenção decorre da crescente visibilidade que a IG tem vindo a assumir nos sistemas políticos europeus em geral, e nacional em particular, quer pelo crescimento da diversidade de intervenções específicas em matéria de IG no contexto dos fundos comunitários atribuídos a Portugal, quer pela maior integração da perspectiva transversal da IG na programação do QREN.

As evidências seguintes apontam no sentido de que a perspectiva de transversalidade surge reforçada no QREN:

- As grelhas de análise das candidaturas através dos critérios de selecção promovem a selecção de projectos que (i) garantam instrumentos adequados para assegurar a igualdade de oportunidades de acesso ao financiamento e a (ii) explicitem os mecanismos que possibilitam a prossecução dos objectivos da política para a igualdade de oportunidades e IG, nomeadamente quanto à prioridade ao sexo sub-representado na respectiva área profissional. Por exemplo, o POPH nas TI enquadradas na Qualificação Inicial e na Gestão e Aperfeiçoamento Profissional reserva 10% da pontuação total para estes dois aspectos.
- Programas como o POVT, pela natureza das operações que financia, têm tido maior dificuldade em enquadrar uma abordagem de género. No entanto, a CIG colaborou num estudo realizado no âmbito do Programa PROGRESS, programa comunitário financiado pelo FSE, “Estudo de diagnóstico e criação de indicadores de género na área do ambiente e território” bem como da elaboração de um guia para o *mainstreaming* de género nesta área, cujos resultados tem procurado disseminar, nomeadamente junto das Autoridades de Gestão do PO que financiam intervenções materiais.
- A presença de um representante da IG com acento na Comissão de Acompanhamento dos PO Temáticos com vista a assegurar que a IG está contemplada nas dimensões de eficácia e qualidade da execução dos mesmos. Porém, nos POR do Continente, com excepção do PO da Região Norte, este aspecto ainda não tem vindo a ser assegurado.

A análise realizada dos relatórios de execução dos POR e dos PO temáticos POVT e POFC, completada pelos dados de algumas entrevistas às comissões directivas desses PO, evidencia que a referida perspectiva de *mainstreaming* de género constitui ainda uma preocupação menor face à centralidade dos respectivos desígnios estratégicos. No que respeita, por exemplo, aos POR, os dados respeitantes a projectos aprovados de empreendedorismo feminino no âmbito do SI Inovação e do empreendedorismo qualificado evidenciam ainda um número diminuto de realizações (por exemplo, 17 projectos no PO Norte e 6 projectos no PO Centro). A própria dimensão das conclusões que os Relatórios de Execução dedicam ao tema é ainda pontual, senão marginal no âmbito global dos referidos relatórios.

### ***Contributo para a difusão de uma cultura de igualdade e para a mitigação de situações de discriminação e violência de género***

Face às dificuldades observadas de progressão na perspectiva do *mainstreaming* de género, a disseminação da cultura de IG é crucial para que a combinação de efeitos entre as intervenções específicas e as orientações de transversalidade produza uma interacção virtuosa entre as mesmas.

A avaliação ex-ante do POPH sinalizava que o Eixo 7 do POPH revelava dificuldades de adaptação às alterações observadas na sociedade portuguesa em matéria de género, não enunciando claramente, por exemplo, as medidas propostas em matéria de conciliação da vida profissional com a vida familiar, não contemplando as novas desigualdades de género e as suas tendências de evolução, nomeadamente, as desigualdades de sucesso escolar no ensino básico e secundário entre géneros e a sobre-representação feminina no ensino superior.

Apesar disso, a procura de financiamento de projectos por parte das potenciais entidades beneficiárias tem-se revelado bastante dinâmica, devido sobretudo ao salto observado entre 2008 e 2009.

**Quadro nº24 – Indicadores de execução de medidas de Igualdade de Género**

Programa	Indicadores	Meta 2007-2013 (média anual)	Executado (31.12.2008)	Executado (31.12.2009)
POPH	N.º de projectos promovidos por ONG/instituições sem fins lucrativos apoiados	101	9	79
POPH	N.º de empresas/entidades apoiadas para desenvolverem planos para a igualdade	20	8	30
POPH	N.º de pessoas abrangidas em acções de formação em igualdade de género	1.928	152	1.798
POPH	N.º de mulheres abrangidas em acções de consultoria e assistência técnica à criação e desenvolvimento de micro-empresas geridas por mulheres	524	221	473
POPH	N.º de acções de Informação e Divulgação	n.q.	28	19
PRO-EMPREGO	N.º de trabalhadoras beneficiárias (Job-rotation)	300		96
PRO-EMPREGO	N.º de acções de sensibilização	20		n.d.
PRO-EMPREGO	N.º de entidades empregadoras beneficiárias	45		n.d.

Fonte: QREN – Sistema de Informação do FSE (SIIFSE).

Do ponto de vista das intervenções aprovadas que tenderão a produzir efeitos em matéria de difusão de uma cultura de igualdade, a avaliação destaca as seguintes:

- **Os Planos para a Igualdade:** Visam reforçar a integração da perspectiva de género nas políticas das organizações: administração pública, sector empresarial e 3.º sector, envolvendo as seguintes tipologias de projectos: diagnósticos internos IG e identificação de boas práticas; mudança organizacional interna no sentido de uma melhor IG nas relações entidade patronal – colaboradores; mudança organizacional interna no sentido de uma melhor IG nas relações inter colaboradores.
- **O “apoio ao empreendedorismo, associativismo e criação de redes empresariais de actividades económicas geridas por mulheres”:** é uma das medidas responsáveis pelo *empowerment* das mulheres na sociedade portuguesa e com elevada taxa de realização física face às metas. Sendo o trabalho um dos elementos básicos de socialização e o trabalho por conta própria mobilizador de competências de liderança, é expectável que estes projectos venham a produzir efeitos a este nível, promovendo um maior reconhecimento social da mulher no exercício deste papel promovendo a IG nesta matéria.
- **O apoio técnico e financeiro às ONG** (abrangidos em 2009 cerca de 50.168 homens e 67.292 mulheres): relevância dos projectos associados ao domínio temático da VG e da IG (estes por via da criação ou reforço de gabinetes que actuam nesta matéria), sendo possivelmente decorrente destas intervenções que a mitigação de situações de discriminação e violência de género mais se fará sentir; menor expressão financeira dos projectos destinados a promover a conciliação entre a vida familiar e profissional e dos destinados a promover a saúde sexual, o poder e tomada de decisão, o desporto e o empreendedorismo feminino;

- **Formação de públicos estratégicos:** as áreas de formação que têm vindo a ser dinamizadas são a Igualdade de Género, a Violência de Género e o Tráfico de Seres Humanos. De acordo com o Relatório de Execução 2009 do POPH, são as mulheres os principais formandos abrangidos pelas acções de formação (3/4). Tratam-se em média de acções de formação de curta duração (menos de 75 horas), na sua quase totalidade leccionadas em sala.

Em matéria do contributo para a difusão de uma cultura de igualdade e de combate à violência doméstica, as TI de que a CIG é beneficiária exclusiva (Observatório de género, sensibilização, informação e divulgação de IG e Intervenção no combate à Violência de Género) apresentam um largo potencial de produção de efeitos. É particularmente relevante assinalar a sua coerência e alinhamento com as prioridades dos principais Planos políticos de intervenção nesta matéria: Plano Nacional para a Igualdade (PNI), Plano Nacional contra a Violência Doméstica (PNCVD) e o Plano Nacional contra o Tráfico de Seres Humanos (PNCTSH). O contributo dos referenciais destes planos será fundamental para que a cultura de IG se dissemine e para que a própria gestão dos equipamentos com efeitos potenciais na conciliação da vida profissional e familiar possa ser conduzida tendo em vista a necessidade de assegurar condições de funcionamento e participação que concretizem oportunidades efectivas de igualdade de género.

É ainda promissor que o Observatório de Género já se encontre em funcionamento, tendo sido recentemente produzido e apresentado publicamente o primeiro relatório no âmbito do Observatório de Género.

Porém, só uma análise de impactos, logo com outro período de observação mais lato do que o da presente avaliação, permitirá aquilatar se as quatro tipologias de intervenção anteriormente referidas tenderão a generalizar mais fortemente e de modo mais amplo entre os diferentes *stakeholders* do QREN uma cultura de IG, com reflexos transversais a toda a programação. Tratar-se-á de matéria a influenciar novos exercícios de avaliação.

#### 5.1.15. REFORÇO DA CONECTIVIDADE INTERNACIONAL, DAS ACESSIBILIDADES E DA MOBILIDADE

---

As questões de avaliação colocadas são as seguintes:

*Em que medida é que as operações/projectos de reforço da conectividade internacional, inter-regional e urbana contribuem para a melhoria das condições de mobilidade de pessoas e bens e de competitividade das actividades económicas?*

*Em que medida estas operações/projectos complementam as redes nacionais, regionais e locais de transportes e comunicação?*

*Em que medida estas operações/projectos actuam ao nível das articulações interterritoriais, em particular nas ligações entre áreas de baixa e elevada densidade?*

As linhas de financiamento do QREN analisadas correspondem às seguintes tipologias: construção e requalificação de infra-estruturas aeroportuárias, marítimas, rodoviárias e ferroviárias; eliminação de pontos negros; mobilidade urbana e territorial; transporte colectivo (não inclui incentivos às empresas de transportes colectivos para modernização da frota - Açores); conectividade do sistema urbano.

Embora as questões colocadas devam essencialmente ser respondidas com dados objectivos sobre os projectos aprovados, podem fazer-se algumas considerações avaliativas de natureza mais estratégica.

Num primeiro nível, o da **programação -concepção do QREN**, há desde logo a assinalar um risco apontado muito enfaticamente na avaliação *ex-ante* do POVT. Este reside na incerteza sobre o grau de articulação possível de concretizar entre os diversos níveis de intervenção no sistema de transportes nacional, risco aliás constante ponderando o historial das intervenções. Com efeito, em vez de se partir de um Plano Estratégico global, do qual se derivariam planos sectoriais e projectos de investimento, o trajecto fez-se historicamente ao inverso, levando a cabo múltiplos e pesados investimentos em infra-estruturas, antes de surgirem Orientações Estratégicas Sectoriais (Plano Rodoviário Nacional, 1998, 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), que por sua vez precederam uma proposta de Plano Estratégico para os Transportes (2009). A coerência do sistema, ou mais precisamente a sua procura, é efectuada *a posteriori* e isto acarreta, de modo inevitável, problemas de articulação e riscos acrescidos de dispersão e incongruência.

À excepção das Regiões Autónomas dos Açores e Madeira, onde os Fundos Estruturais estão normalmente associados a intervenções e políticas dos respectivos Governos Regionais, os riscos apontados não surgem moderados no quadro da intervenção dos PO Regionais. De facto, a não existência dos Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT) nos espaços regionais da Convergência, o desligamento de instrumentos directos de poder/ decisão por parte de autoridades regionais e a fragmentação da procura (municípios) não aliviam este tipo de factores críticos de programação.

A este risco acresce o de estarmos perante um domínio em que não há qualquer mecanismo formal previsto no que respeita à articulação entre PO, que é (deveria ser) um dos elementos-chave na implementação da AOT Valorização do Território.

Apesar do Regulamento Específico aplicável aos PO Regionais do Continente e ao Eixo 7 do POVT ser o mesmo (Mobilidade Territorial), este Regulamento limita-se a explicitar em anexos as tipologias inseridas em cada um do PO, não estabelecendo qualquer relação (exceptuando algumas generalidades) entre elas. Por seu lado, o Regulamento Específico do Eixo I do POVT (Redes e Equipamentos Nacionais de Transportes) identifica os projectos que serão apoiados pelo Fundo de Coesão, sem propriamente fundamentar a escolha (o texto do PO identifica alguns elementos de diagnóstico e algumas linhas de estratégia, mas não exactamente porquê aqueles projectos e não outros).

Esta questão pode ainda ser analisada ao nível dos critérios de selecção e dos procedimentos para a captação e aprovação de candidaturas utilizados nos diversos PO.

No caso do PO Regionais, estes remetem para um conjunto de elementos de natureza estratégica que permite ser selectivo em procedimentos concorrenciais (isto é, escolher os projectos que melhor contribuem para os objectivos). Fora a questão já referida atrás (alguns destes referenciais eram – e são – em muitos casos meras intenções sem legitimidade política e jurídica), o balanço a fazer nestes casos é que as Autoridades de Gestão dispõem de instrumentos para exercer alguma selectividade.

Já no caso do POVT, os critérios de selecção ou são relativamente generalistas e inócuos (Eixo VII) ou são uma questão académica (Eixo I, em que os projectos a apoiar estão definidos à partida). Neste caso, o balanço, nesta perspectiva estratégica, remete as conclusões para a adequação das escolhas em sede de programação.

Note-se, a este respeito, que não se pode fazer uma correspondência directa entre o carácter estruturante e a natureza dos projectos com o seu enquadramento numa determinada linha de financiamento. Como exemplo: no POVT há um projecto (CRIL Buraca -Pontinha) que, apesar de ser financiado no Eixo referente às Redes e Equipamentos Nacionais de Transporte tem um carácter local -metropolitano. Já o Eixo VII, referente às infra-estruturas para a conectividade territorial (regulamento específico Mobilidade Territorial) prevê o financiamento de algumas das principais infra-estruturas portuárias nacionais (Leixões, Aveiro, Figueira da Foz e Sines) e da auto-estrada transmontana (IP4), de ligação entre o Porto de Leixões e Espanha.

Tendo presentes estas condicionantes para a análise, veja-se o quadro seguinte, que contém os valores totais de investimento previstos nas operações aprovadas até 31-12-2009, na ordem dos 1.367 milhões €, a que corresponde uma comparticipação do FEDER e do Fundo de Coesão de 836 milhões €.

**Quadro nº 25 – Número de projectos e montantes totais de investimento previstos nos projectos aprovados (€, 31-12-2009)**

	POVT	ON	Mais Centro	POR Lisboa	INALentejo	PROConvergencia	INTERVIR +	TOTAL
Redes e Equipamentos Nacionais de Transportes	3							944.447.177
Redes e Equipamentos Estruturantes na RAA	2							58.286.107
Redes e Equipamentos Estruturantes na RAM	2							59.671.446

	POVT	ON	Mais Centro	POR Lisboa	INALentejo	PROConvergencia	INTERVIR +	TOTAL
Mobilidade Territorial	5 41.130.512	68 57.267.175	25 38.489.520	3 5.763.144	19 30.837.324		2 2.539.371	176.027.046
Melhoria da eficiência e da segurança dos sistemas na RAA						2 2.157.000		2.157.000
Rede de infra-estruturas marítimas na RAA						13 37.152.352		37.152.352
Rede de infra-estruturas rodoviárias na RAA						45 89.298.046		89.298.046
<b>Total</b>								<b>1.367.039.174</b>

Fonte: Observatório do QREN

Quase 70% deste valor refere-se aos projectos aprovados no POVT (Eixo I, financiado pelo Fundo de Coesão: CRIL Buraca -Pontinha, Ligação Ferroviária Sines -Elvas e Rede Ferroviária de Alta Velocidade – troço Poceirão -Évora.

Os dados seguintes respeitam à comparação entre os montantes /de Fundo) aprovados a 31 de Dezembro de 2009, por Tema Prioritário, em comparação com os montantes indicativos da programação<sup>36</sup>.

**Quadro nº 26 – Montantes aprovados e programados indicativos (FEDER e Fundo de Coesão) nos PO para os Temas Prioritários (€, 31-12-2009)**

Tema Prioritário	Nº de Operações	Custo total elegível aprovado	Fundo aprovado	Fundo indicativo	Aprov /Progr (%)
16 Transporte ferroviário	0			168.975.000	0%
17 Transporte ferroviário (RTE-T)	2	624.442.319	437.109.624	1.210.500.000	36%
20 Auto-estradas	2	157.114.229	113.024.382	270.750.000	42%
21 Auto-estradas (RTE-T)	1	31.707.712	22.195.398	-	XXX

<sup>36</sup> No caso dos PO Regionais do Continente os Eixos Prioritários são multi-temáticos, pelo que não é possível dispor de uma programação financeira para estas tipologias. Para responder às questões de avaliação, tão centradas no “contributo para...” das operações, a hipótese mais interessante é confrontar os dados da programação indicativa, compromisso e execução do *earmarking* por Temas Prioritários.

Tema Prioritário	Nº de Operações	Custo total elegível aprovado	Fundo aprovado	Fundo indicativo	Aprov /Progr (%)
22 Estradas nacionais	0			279.238.696	0%
23 Estradas regionais/locais	144	193.857.850	135.882.355	282.277.519	48%
25 Transportes urbanos	5	6.992.203	4.894.542	23.559.940	21%
26 Transportes multimodais	3	3.617.691	1.892.740	31.207.623	6%
27 Transportes multimodais (RTE-T)	1	7.995.560	5.596.892	10.000.000	56%
28 Sistemas de transporte inteligentes	3	4.173.477	2.921.434	21.646.867	13%
29 Aeroportos	2	16.536.273	11.575.391	218.168.321	5%
30 Portos	20	129.049.922	100.597.762	203.473.571	49%
31 Transporte por via navegável (regional e local)	3	2.802.335	2.252.918	46.700.000	5%

Fonte: Observatório do QREN e textos dos PO.

Nota: chama-se a atenção para o facto de, dada a metodologia seguida no QREN para a imputação de operações a Temas Prioritários, a correspondência entre o número de projectos nesta classificação e aquele que é referido no quadro anterior ser apenas aproximativa.

***Em que medida é que as operações/projectos de reforço da conectividade internacional, inter-regional e urbana contribuem para a melhoria das condições de mobilidade de pessoas e bens e de competitividade das actividades económicas?***

De uma forma geral, e tendo em consideração os dados disponíveis referentes às operações aprovadas até ao final de 2009, pode considerar-se que:

- Do ponto de vista da **conectividade internacional**, admitindo que as operações que contribuem para os temas prioritários relacionados com as redes transeuropeias de transporte (TP17, TP21 e TP27), com os Aeroportos (TP29) e com os Portos (TP30) são as mais representativas, os aspectos mais críticos referem-se às infra-estruturas aeroportuárias, a que não serão alheios os conhecidos problemas de decisão política quanto ao arranque do Novo Aeroporto de Lisboa.

No entanto, algumas das intervenções aprovadas não correspondem a projectos completos, mas sim a partes de sistemas mais estruturantes. É o caso do sistema ferroviário de alta velocidade, em que apenas um troço da ligação Lisboa -Madrid está aprovado, ficando em falta a ligação Poceirão -Lisboa - Porto - Vigo.

Respondendo, na medida do possível, à questão colocada, os objectivos fixados estão em risco no que respeita às ligações ferroviárias de passageiros e às infra-estruturas aeroportuárias, não apenas pelo atraso no arranque e aprovação das operações previstas mas também pelas recentes decisões políticas de adiar a concretização de alguns grandes projectos, para prazos que já se podem considerar incompatíveis com a programação inicial do QREN.

- No âmbito da **conectividade inter-regional**, que aqui consideramos associada aos temas prioritários 16 Transporte ferroviário, 20 Auto-estradas, 22 Estradas nacionais, 23 Estradas regionais/locais, 26



Transportes multimodais, 30 Portos (em especial nas Regiões Autónomas) e 31 Transporte por via navegável (regional e local), a informação disponível parece apontar para um défice de concretização de objectivos, em especial no que respeita ao transporte ferroviário e multi-modal. Tenha-se, no entanto, em consideração que os sistemas e as infra-estruturas transeuropeias também desempenham funções a esta escala territorial.

As intervenções na rede de estradas nacionais estão também no ponto zero, contrastando com os bons ritmos de concretização nas restantes vertentes da rede rodoviária (auto-estradas e estradas regionais/ locais).

- Quanto ao *nível urbano*, deve assinalar-se que, tanto ao nível da rede rodoviária, dos transportes urbanos e dos sistemas de transportes inteligentes, há atrasos no arranque dos Programas, mas há já níveis de comprometimento passíveis de permitir atingir objectivos. Assinala-se apenas a dispersão de pequenas operações no território (os projectos aprovados nos PO Regionais rondam montantes de investimento médio entre €1 e €2 milhões).

***Em que medida estas operações/projectos complementam as redes nacionais, regionais e locais de transportes e comunicação?***

Não olvidando as considerações referidas na introdução a estas questões, pode dizer-se que nos casos dos procedimentos mais concorrenciais esta complementaridade de redes às diferentes escalas é valorizada (cf. critérios de selecção dos PO Regionais, de forma mais clara, e do Eixo VII do POVT, de forma mais vaga). Pode considerar-se que alguns projectos previstos no POVT e os que foram aprovados nos diversos PO foram seleccionados também em função da sua capacidade para completar ou articular redes.

Esta ideia tem alguma confirmação adicional na perspectiva transmitida pelos promotores<sup>37</sup>: 2 em cada 3 operações aprovadas nestas tipologias integram-se com outros projectos e/ou estão previstas em instrumentos de planeamento territorial ou sectorial.

No entanto, também nesta questão há uma leitura mais objectiva a fazer, relativa ao grau de concretização dos projectos. E, nesse quadro, a resposta não é tão favorável, pelo menos na informação que é possível trabalhar.

No caso do transporte marítimo, o grande referencial parece, por agora, ser a concretização das auto-estradas do Mar, conceito ainda não completamente estabilizado e que tem colocado algumas dificuldades à apresentação de candidaturas e à aprovação de projectos no POVT. Há, em contrapartida, alguns projectos interessantes que respeitam às acessibilidades rodoviárias e ferroviárias a alguns Portos (Sines, Aveiro), contribuindo para melhores níveis de integração multi-modal.

---

<sup>37</sup> Para informação sobre o inquérito aos promotores, consultar o capítulo 4.2.3.

No caso das ferrovias, os projectos aprovados referem-se à rede de alta velocidade que, até ver, não complementa qualquer rede nacional, regional ou local de transportes e comunicações e a um troço da ligação ferroviária entre o Porto de Sines e a fronteira com Espanha.

Os projectos rodoviários aprovados são peças da extensa rede de estradas e auto-estradas em Portugal, pelo que se podem considerar que, ainda que abaixo da programação inicial, vêm complementar redes de acordo com o Plano Rodoviário Nacional.

***Em que medida estas operações/projectos actuam ao nível das articulações interterritoriais, em particular nas ligações entre áreas de baixa e elevada densidade?***

Uma resposta consistente a esta questão necessitaria de uma análise mais detalhada e territorializada das operações aprovadas, não tendo sido disponibilizados à equipa de Avaliação mais do que um conjunto de indicadores financeiros e físicos agregados.

Esses dados permitem, ainda assim, as seguintes conclusões:

- Predominam, nos projectos já aprovados (ou com aprovação prevista) os grandes investimentos de conectividade internacional, os projectos de transportes e mobilidade nas áreas de alta densidade (litoral) e os pequenos projectos de âmbito local e municipal.
- Desta forma, pode assinalar-se um fraco contributo do QREN para as articulações interterritoriais no que se refere às ligações entre áreas de alta e baixa densidade mas também, como vimos na resposta às questões anteriores, um contributo ainda limitado para articulações a outras escalas (no quadro dos territórios metropolitanos e na articulação internacional).
- A previsão, no POVT, do financiamento para a auto-estrada transmontana (IP4, da responsabilidade da Estradas de Portugal, que já foi candidatada mas ainda não aprovada), constitui uma relativa excepção neste panorama.
- A relativa pulverização de projectos no âmbito da Mobilidade Territorial nas regiões da Convergência (Norte, Centro, Alentejo), especialmente na primeira, poderá significar uma proliferação de projectos de promoção municipal e de matriz urbana, na tradição das experiências de períodos de programação anterior, que não têm efeitos muito relevantes do ponto de vista da integração entre áreas de baixa e elevada densidade.
- A ausência de qualquer intervenção aprovada no espaço territorial do Algarve, onde no entanto esta temática da articulação do sistema urbano e da integração litoral-interior é muito relevante, é também um elemento de resposta desfavorável a esta questão de avaliação.

#### **5.1.16. REFORÇO DO SISTEMA URBANO**

---

As questões de avaliação colocadas no âmbito desta POT são as seguintes:

*Em que medida é que as operações/projectos no âmbito desta prioridade concretizam os instrumentos e contribuem para os objectivos genéricos da Política de Cidades (enunciados designadamente no texto do QREN)?*

*Em que medida as operações/projectos no âmbito desta prioridade concretizam mecanismos de implementação de forte pendor colaborativo e intersectorial?*

*Em que medida o grau de concretização desses mecanismos de implementação contribui para uma maior qualidade das intervenções (soluções inovadoras, fontes de financiamento diversificadas, eficiência na utilização de recursos e racionalização da infra-estruturação do território)?*

As questões específicas de avaliação que aqui são colocadas correspondem a especificações de uma das DEA que tratamos no capítulo 6 deste Relatório. Desta forma, neste ponto faremos referências mais centradas na dinâmica de concretização no período 2007-2009, remetendo para esse capítulo conclusivo as referências de natureza mais estratégica e estrutural.

Começamos por balizar as tipologias centrais para esta avaliação, que são aquelas que correspondem aos eixos da Política de Cidades POLIS XXI: as Parcerias para a Regeneração Urbana, as Redes Urbanas para a Competitividade e a Inovação, as Acções Inovadoras para o Desenvolvimento Urbano e os Equipamentos Estruturantes do Sistema Urbano Nacional. As duas primeiras são financiadas através dos PO Regionais do Continente, as duas últimas através do POVT.

Naturalmente, há outras tipologias, noutras áreas temáticas (acessibilidades, equipamentos colectivos, ambiente urbano, gestão e prevenção de risco, etc.) cujo contributo para a estruturação do Sistema Urbano Nacional e para a qualidade e competitividade das Cidades é muito relevante. No entanto, o objectivo desta avaliação (tendo em conta o tipo de questões que são colocadas) dirige-se sobretudo para a aferição do potencial de integração e transversalização de políticas sectoriais e de difusão de factores de inovação e de parcerias no território.

Assim, tomaremos como principal base de trabalho apenas as tipologias referenciadas, sendo que, mesmo assim, deve ser assinalado que elas correspondem a domínios de intervenção e tipologias de operações muito distintas e que, no caso específico das PRU e RUCI (nos PO Regionais) os procedimentos de candidatura são relativamente complexos, começando pela submissão e avaliação de Programas de Acção e posterior submissão e avaliação das operações que os integram.

No quadro seguinte sintetiza-se a informação referente aos montantes financeiros aprovados no QREN até 31-12-2009.

**Quadro nº 27 – Operações e montantes totais de investimento previstos nos projectos aprovados (€, 31-12-2009)**

Tipologia	Nº de Programas Aprovados (*)	Nº de operações aprovadas	Investimento total aprovado (**)	FEDER aprovado (**)
Acções Inovadoras para o Desenvolvimento Urbano	-	13	14.421.080	9.962.914
Equipamentos Estruturantes do Sistema Urbano	-	30	339.541.095	208.457.364
Parcerias para a Regeneração Urbana	186	154	152.581.516	69.951.679
Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação	14	3	35.793.303	13.395.479
<i>Total</i>			<i>542.336.994</i>	<i>301.767.436</i>

---

Fonte: Observatório do QREN e PO Regionais do Continente.

(\*) Informação com alguma margem de erro, pois foi obtida com consulta aos sites dos diversos PO Regionais.

(\*\*) Apenas nas operações individuais aprovadas.

Estes valores são muito significativos (se exceptuarmos o investimento nos grandes projectos estruturantes de acessibilidades, os montantes aprovados nos eixos da Política de Cidades superam os aprovados nas acessibilidades e mobilidade) e estão, ainda assim, sub-avaliados, já que apenas se referem a operações individuais que já foram aprovadas. É sabido que o compromisso em Programas de Acção das PRU e RUCI nos PO Regionais supera em muito o valor referido no quadro. Cada Programa de Acção de uma PRU pode atingir um volume de investimento de 10 milhões € e cada Programa de uma RUCI pode atingir 15 milhões €. Por exemplo:

- No PO Norte há 33 Programas de Acção de PRU aprovados para grandes centros num montante global de investimento elegível previsto de 280 milhões €; 53 Programas de Acção/ Operações para pequenos centros, com um montante de investimento previsto de 128 milhões €; e 5 Programas Estratégicos de RUCI, com um investimento elegível total de 54 milhões €.
- No PO Centro, os 55 PA de PRU aprovados contemplam um investimento elegível de cerca de 308 milhões €; os 2 PE de RUCI aprovados prevêem 15 milhões € de investimento elegível.
- No PO Algarve 21 há 3 PRU aprovadas, com investimento elegível previsto de cerca de 7 milhões €; e 3 RUCI, com investimento elegível de 11 milhões €.
- No PO Alentejo há 21 PA de PRU e 2 PE de RUCI aprovado.
- No POR Lisboa o montante de investimento previsto nas 21 PRU e 2 RUCI aprovadas supera os 100 milhões €;

Os Sistemas de Informação do QREN e dos PO, ao referirem apenas as operações aprovadas, não contemplam a totalidade desta informação, que representará cerca de mil milhões de euros de investimento elegível, ou seja, entre 600 e 700 milhões € de FEDER comprometido.

Os dados recolhidos no *inquérito aos promotores*<sup>38</sup> realizados nesta avaliação são relativamente optimistas quanto à concretização das operações já aprovadas (80% já terão iniciado a sua execução física; em quase 20% dos casos já estarão mesmo concluídas), mas regista-se mesmo assim um indicador menos favorável: cerca de 70% das operações não estão a ser executadas em correspondência com a candidatura aprovada. Em 85% destes casos a desvio é

---

<sup>38</sup> O inquérito obteve 67 respostas em representação das 236 operações aprovadas até 31-12-2009 nas diversas tipologias referentes a esta área de intervenção (Política de Cidades): 24 respostas nas PRU, repartindo-se as restantes 43 pelo domínio Desenvolvimento do Sistema Urbano Nacional do POVT, que inclui as AIDU e os EESUN, mas também os Equipamentos Desportivos e Escolares. Dada a tipologia de questões colocadas no inquérito, não é possível extrair informação acerca de aspectos complementares, como sejam, por exemplo, as causas de determinadas situações de atraso/ desfasamento. Ver capítulo 4.2.3 e *Anexos nº 20 e nº 21*.

temporal (atraso no arranque e execução) e em 44% haverá diferenças nos montantes financeiros realizados face aos aprovados. Em 15% dos casos podem ainda esperar-se alterações materiais em algumas componentes do projecto.

Como seria de esperar, não é possível recuperar a curto prazo a trajectória de execução prevista para um grande número de operações (em mais de 60% dos casos os inquiridos consideram que será necessário proceder a uma reprogramação). Cerca de metade (48%) das operações têm relação com outros projectos, integrados ou não nos mesmos Programas de Acção, e 75% estão contempladas em planos ou documentos de política pública (de âmbito sectorial ou territorial).

***Em que medida é que as operações/projectos no âmbito desta prioridade concretizam os instrumentos e contribuem para os objectivos genéricos da Política de Cidades (enunciados designadamente no texto do QREN)?***

Recordando sinteticamente tais objectivos:

- (i) Qualificar e revitalizar os distintos espaços que compõem cada cidade...
- (ii) Fortalecer e diferenciar o capital humano, institucional, cultural e económico de cada cidade ...
- (iii) Qualificar e intensificar a integração da cidade na região ...
- (iv) Inovar nas soluções para os problemas urbanos ...

O objectivo (i) depende sobretudo da linha de intervenção PRU. Embora o diferimento temporal previsto no Regulamento Específico das PRU (entre a aprovação de um Programa e a apresentação das candidaturas de cada uma das operações individuais que o integram pode decorrer um ano) não permita uma leitura conclusiva tão sólida quanto o desejável (e se possa mesmo esperar uma quebra de expectativas, como os dados do inquérito sugerem), a adesão registada e o conjunto de critérios de admissão e de selecção dos Programas de Acção e das operações neles incluídas, bem como os procedimentos associados à apreciação do mérito das candidaturas, deixa antever que, na dimensão, na forma e no conteúdo das intervenções se irão registar resultados muito relevantes.

O objectivo (ii) está relacionado sobretudo com o modelo de parceria/ rede e com as tipologias de intervenção das PRU e das RUCI.

Do primeiro ponto de vista, os próprios processos de preparação dos Programas e as estruturas desenhadas para a sua monitorização e gestão são portadoras de um potencial relevante de fortalecimento do capital institucional nos territórios urbanos abrangidos pelas candidaturas aprovadas, e, como iremos referir na questão de avaliação seguinte, este parece ser desde já uma dimensão de objectivo conseguida.

Quanto a outros efeitos (capital humano, cultural, económico), apenas a concretização das intervenções permitirá uma resposta afirmativa, embora se possam perspectivar alguns aspectos.

O capital cultural beneficiará certamente dos volumes de investimento previstos em regeneração de centros históricos ou outros elementos do património físico ou imaterial, em equipamentos e espaços culturais (muitos financiados através da linha “equipamentos estruturantes” da Política de Cidades. Na qual, para além do enfoque nos equipamentos relacionados com o Ensino Superior, foram aprovados quase uma dezena de equipamentos culturais de grande impacte) bem como de um conjunto de acções de natureza imaterial relacionadas com a animação dos espaços urbanos e a produção e promoção de actividades culturais e artísticas. Em muitos casos, o processo de preparação das PRU foi também uma oportunidade de reflectir sobre a identidade cultural de alguns espaços urbanos, esperando-se que as operações a desenvolver possam representar um contributo positivo a esse nível.

O fortalecimento do capital humano é mais difícil de aferir, mas pode afirmar-se, por exemplo, que os processos de preparação das RUCI foram também processos formativos dos técnicos das diversas instituições envolvidas (especialmente autarquias), em particular no caso da 5 RUCI que foram objecto de Acções Preparatórias no ano 2008. Outros efeitos positivos irão decorrer da implementação dos projectos de âmbito cultural, científico e de Ensino Superior que já referimos.

Quanto ao capital económico, há duas dimensões a relevar.

Uma delas é potencial: as RUCI orientam-se para a competitividade das Cidades, e como tal devem esperar-se resultados positivos este nível – e algumas RUCI têm efectivamente uma orientação de competitividade económica; também as PRU contemplam uma dimensão de valorização económica de espaços urbanos, apostando na atracção de actividades inovadoras; por último, deve referir-se o potencial que as Estratégias de Eficiência Colectiva de tipologia ARDU apresentam a este nível.

A segunda dimensão é a dos resultados, e aqui o balanço só pode, nesta fase, ser de expectativa. Como já referimos noutros pontos, esta expectativa está já condicionada no que respeita às EEC e ao seu verdadeiro potencial estruturante da competitividade económica dos territórios urbanos.

O objectivo (iii), relacionado com a dimensão cidade -região e com a relação urbano -rural, não pode ser avaliado com a informação disponível, excepto numa perspectiva potencial. E, à excepção da dimensão relacionada com a contenção territorial dos espaços urbanos e reforço da sua centralidade e capacidade estruturante – que decorrerá naturalmente caso a forte concentração de investimentos em equipamento e qualificação (em sentido amplo) seja concretizada, como certamente será – não se identificam orientações claras para esta “escala de intervenção”. Atingir este objectivo passará também muito pela capacidade de articular esta Prioridade Temática do QREN com as restantes, em especial no quadro das acessibilidades e mobilidade e com as redes para a coesão territorial.

Quanto ao objectivo (iv) não pode deixar de se considerar que está claramente relacionado com a linha de intervenção das AIDU, notando-se algum défice. Apesar dos dois procedimentos de concurso abertos em 2008 e 2009 no POV, apenas estão aprovados 13 projectos com um modesto volume de investimento associado e não cobrindo todas as tipologias/objectivos (soluções inovadoras de construção sustentável, ambiente urbano, prestação de serviços de proximidade e governação urbana).

***Em que medida as operações/projectos no âmbito desta prioridade concretizam mecanismos de implementação de forte pendur colaborativo e intersectorial?***

Na nossa perspectiva este é, na fase actual de implementação destas linhas de financiamento, o resultado mais positivo e visível – e referimos sobretudo os casos das PRU e das RUCI.

Esta conclusão assenta em três perspectivas: (i) o número de entidades que subscrevem Protocolos de Parceria e o número elevado de operações incluídas em Programas de Acção que são promovidas por entidades não autárquicas; (ii) o testemunho acerca dos processos participativos em que grande número deste tipo de Programas foi concebido (aliás, a demonstração do mesmo é critério de selecção valorizado nos PO Regionais); e (iii) a diversidade de tipologias de operações que integram os Programas de Acção aprovados.

Regista-se que o potencial das intervenções do tipo RUCI ou PRU, ou mesmo AIDU, é mais elevado do que os mecanismos regulamentares do QREN/ FEDER permitem. Dois exemplos:

- Na participação de parceiros privados, muito condicionada, pois apenas são financiados projectos de entidades privadas no quadro de Parcerias Público -Privadas, independentemente do seu mérito enquanto contributo para a competitividade das Cidades ou a sua qualificação;
- Na liderança dos processos, pois os Regulamentos Específicos RUCI e PRU impõem que sejam os municípios a tomar a iniciativa e a preparar os Programas de Acção e Planos Estratégicos.

No sentido contrário, e ainda no quadro das PRU e RUCI, deve referir-se o potencial que as Estratégias de Eficiência Colectiva (de tipologia ARDU) poderiam ter, caso este tipo de processo tivesse sido conduzido da mesma forma que outros relacionados com EEC (PROVERE, Clusters, Pólos). Sobre as EEC de matriz urbana não está ainda disponível informação quantificada, mas o seu objectivo de estimular os projectos de qualificação empresarial que concorram para os objectivos globais de competitividade e regeneração urbana nas áreas de intervenção foi (está a ser) claramente prejudicado por diversos factores, em cuja génese está o modelo de promoção adoptado pelas autoridades do QREN e dos PO. Note-se que estas EEC nem sequer são referidas nos Regulamentos Específicos das PRU e RUCI; que não houve um centro de decisão que marcasse a agenda nesta matéria, deixando-a ao critério das diversas Autoridades de Gestão, que adoptaram procedimentos diferenciados com uma característica comum: as EEC de tipo ARDU são uma mera formalidade administrativa, uma “adenda” aos Programas de Acção; por último,

regista-se a falta de comunicação e informação junto dos agentes privados (empresas). Neste contexto, compreende-se que aos promotores de PRU ou RUCI este aspecto tenha passado um pouco à margem.

Independentemente desta passividade das AG, os Programas de Acção candidatados e aprovados a partir do meio de 2009 já incorporavam esta questão de forma mais sólida e reflectida, dado que os Avisos de concurso passaram a exigí-lo.

***Em que medida o grau de concretização desses mecanismos de implementação contribui para uma maior qualidade das intervenções (soluções inovadoras, fontes de financiamento diversificadas, eficiência na utilização de recursos e racionalização da infra-estruturação do território)?***

Também no caso desta questão se pode assumir uma perspectiva de avaliação de resultados/impactes ou uma perspectiva do “potencial” que os projectos aprovados detêm. Como não se regista ainda nenhum projecto concluído, esta segunda perspectiva permite, ainda assim, uma leitura exploratória.

Os resultados são ainda limitados no que respeita às fontes de financiamento, embora haja claramente um alargamento face ao modelo tradicional de intervenção orçamento municipal + fundo estrutural no caso das RUCI e, especialmente, das PRU. Se é verdade que há uma grande diversidade de fontes de financiamento, elas são essencialmente de matriz pública e, do ponto de vista dos montantes envolvidos, ainda fortemente concentradas nos orçamentos municipais.

Fica por explorar a capacidade de incorporar fontes de financiamento complementares. Por um lado, financiamentos públicos inovadores, como é o caso do Fundo JESSICA, apenas foram minimamente concretizados já no segundo semestre de 2009. Por outro, registam-se os fortes condicionamentos à participação enquanto beneficiários de entidades privadas de natureza empresarial nos Programas de Acção (apenas é permitida no quadro de Parcerias Público Privadas; ou, de forma complementar, através do mecanismo de EEC ARDU, as quais já foram comentadas nas suas limitações).

A cooperação inter-institucional tem permitido alguns elementos de racionalização tanto ao nível financeiro como de infra-estruturação, através da promoção conjunta de diversos equipamentos e infra-estruturas urbanas.

As operações financiadas nas AIDU correspondem à procura e concretização de soluções inovadoras e mais racionais nos domínios da acessibilidade e mobilidade urbana, da gestão do espaço público e do edificado e da segurança, prevenção de riscos e combate à criminalidade. As aprovações da linha EESUN dependem da demonstração do carácter distintivo e inovador dos equipamentos. Algumas das RUCI têm como foco a construção sustentável e a racionalidade energética e promoção da energia como factor de competitividade. Nas PRU está previsto o financiamento complementar de soluções de qualificação energética dos edifícios residenciais localizados nas áreas de intervenção.



Quanto à racionalização da infra-estruturação do território, várias disposições regulamentares (designadamente as que respeitam aos critérios de avaliação do mérito e às condições de elegibilidade das operações) nas RUCI, PRU e EESUN exigem uma validação a partir do PNPOT e PROT (embora estes não estejam em vigor na maior parte das regiões), pelo que admitimos que tal aspecto é, pelo menos, analisado em sede de aprovação de candidaturas (e note-se que nesses processos intervêm, para além das Autoridades de Gestão, entidades como as CCDR e a DGOTDU).

### 5.1.17. PROTECÇÃO E VALORIZAÇÃO DO AMBIENTE

As questões de avaliação colocadas no âmbito desta POT são as seguintes:

*Em que medida as operações/projectos no âmbito desta prioridade contribui para melhorar a qualidade de vida das populações, nomeadamente ao nível da cobertura e qualidade dos sistemas nos domínios do ciclo urbano da água e da valorização de resíduos sólidos urbanos?*

*Em que medida as mesmas operações/projectos no âmbito desta prioridade melhoram a eficiência na utilização dos recursos naturais, correspondendo a uma efectiva melhoria da sustentabilidade ambiental?*

*Em que medidas essas operações/projectos contribuem para a dinamização da actividade económica e do emprego, promovendo uma maior atractividade e competitividade das regiões?*

*Em que medida estas operações/projectos incidem nos territórios onde as necessidades de protecção e valorização do ambiente são mais intensas?*

Na abordagem a esta prioridade incluem-se as seguintes tipologias:

- POVT: Empreendimento de Fins Múltiplos de Alqueva; Infra-estruturas para a Valorização de Resíduos Sólidos Urbanos; Rede Estruturante de Abastecimento de Água e Saneamento; Recuperação do Passivo Ambiental; Prevenção e Gestão de Riscos; Combate à Erosão e Defesa Costeira.
- PO Regionais: Acções de Valorização do Litoral; Acções de Valorização e Qualificação Ambiental; Ciclo Urbano da Água - “vertente em baixa”; Gestão Activa de Espaços Protegidos e Classificados; Optimização da Gestão de Resíduos e Melhoria do Comportamento Ambiental; Ordenamento do Território na Região Autónoma dos Açores; Prevenção de Riscos Naturais e Tecnológicos (acções materiais e imateriais).

As operações aprovadas até 31-12-2009 constam da tabela seguinte:

**Quadro nº 28 – Operações e montantes totais de investimento previstos nos projectos aprovados (€, 31-12-2009)**

Tipologia	Nº de operações aprovadas	Investimento total aprovado	Fundo aprovado (*)
Acções de Valorização do Litoral	41	64.159.310	27.939.611
Acções de Valorização e Qualificação Ambiental	99	75.781.435	50.016.010

Tipologia	Nº de operações aprovadas	Investimento total aprovado	Fundo aprovado (*)
Ciclo Urbano da Água - "vertente em baixa"	2	14.425.000	11.400.000
Empreendimento de Fins Múltiplos de Alqueva	4	144.213.532	85.753.684
Gestão Activa de Espaços Protegidos e Classificados (**)	56	87.399.788	51.910.649
Infra-estruturas para a Valorização de Resíduos Sólidos Urbanos	5	157.527.350	106.259.145
Optimização da Gestão de Resíduos e Melhoria do Comportamento Ambiental	11	4.906.624	2.576.133
Ordenamento do Território na Região Autónoma dos Açores	9	2.936.340	2.495.889
Recuperação do Passivo Ambiental	9	14.369.212	9.308.351
Rede Estruturante de Abastecimento de Água e Saneamento	38	380.537.117	231.373.867
Combate à Erosão e Defesa Costeira	19	71.764.036	44.941.142
Prevenção e Gestão de Riscos	106	88.596.949	58.691.247
<b>Total</b>	<b>398</b>	<b>1.106.616.693</b>	<b>682.665.728</b>

Fonte: Observatório do QREN  
(\*) FEDER e Fundo de Coesão.  
(\*\*) Inclui uma operação aprovada no Eixo IV do POVT (*Requalificação ambiental das bacias hidrográficas das lagoas das Furnas e Sete Cidades*). O valor total de investimento previsto nessa operação é de €16.548.197, com uma comparticipação do Fundo de Coesão de €14.065.968.

#### Destaca-se:

- O peso financeiro (tanto na programação como no comprometimento em aprovações) das tipologias relacionadas como o abastecimento de água e o saneamento de águas residuais e das infra-estruturas relacionadas com a gestão de resíduos.
- A existência de alguns referenciais estratégicos, com definição de metas que são transversais a todos os PO e, nalguns casos, ao FEADER: PEASAAR II e PERSU II (e os correspondentes planos sectoriais nas Regiões Autónomas). E ainda outros referenciais para algumas tipologias específicas: Projecto do Empreendimento de Fins Múltiplos do Alqueva; Plano Sectorial da Rede Natura 2000; PROT Açores; Planos de Ordenamento da Orla Costeira e Programa Polis Litoral. Apenas as acções de recuperação do passivo ambiental e as acções de valorização e qualificação do ambiente carecem de referenciais de política "exteriores" à programação, embora no primeiro caso haja documentos técnicos que fixam metas e prioridades (da responsabilidade da Agência Portuguesa do Ambiente) e no segundo se identifiquem algumas *agendas regionais* para o Ambiente.

Algumas das tipologias dão contributo relevante para os objectivos financeiros (*earmarking*), resumindo-se a situação no quadro seguinte:

**Quadro nº 29 – Montantes aprovados e programado indicativo (FEDER e Fundo de Coesão) nos PO para os Temas Prioritários (€, 31-12-2009)**

	Tema Prioritário	Nº de Operações	Custo total elegível aprovado	Fundo aprovado	Fundo indicativo	Aprov. /Progr (%)
44	Gestão dos resíduos domésticos e industriais	25	158.968.725	110.478.687	224.088.076	49%
45	Gestão e distribuição de água (potável)	27	172.746.901	122.527.927	659.216.332	19%
46	Tratamento de água (águas residuais)	29	308.512.635	211.980.064	780.124.337	27%
47	Qualidade do ar	10	2.013.896	1.227.024	7.795.091	16%
48	Prevenção e controlo integrados da poluição	1	16.548.197	14.065.968	4.512.468	312%
49	Alterações climáticas: atenuação e adaptação	2	462.820	277.692	3.574.570	8%
50	Reabilitação de instalações industriais e terrenos contaminados	11	14.790.534	10.414.110	76.960.262	14%
51	Promoção da biodiversidade e protecção da natureza (incluindo rede NATURA 2000)	69	51.333.122	37.821.267	46.972.811	81%
54	Outras medidas de preservação do ambiente e prevenção de riscos	44	27.301.874	18.976.090	134.516.376	14%
55	Promoção dos recursos naturais	29	39.907.111	26.550.363	119.536.754	22%
56	Protecção e desenvolvimento do património natural	26	63.678.846	47.043.389	48.343.697	97%

(Fonte: Observatório do QREN e textos dos PO).

Nota1: chama-se a atenção para o facto de, dada a metodologia seguida no QREN para a imputação de operações a Temas Prioritários, a correspondência entre o número de projectos nesta classificação e aquele que é referido no quadro anterior ser apenas aproximativa

Nota2: os TP55 e TP56 referem-se também a projectos noutras prioridades temáticas, designadamente na Agenda Operacional Temática dos Factores de Competitividade (projectos do sector do turismo).

O **inquérito aos promotores**<sup>39</sup> realizado permite aferir algumas conclusões acerca da situação no terreno dos projectos aprovados, registando-se em 77% dos casos desvios relativamente à previsão em sede de candidatura. Cerca de 60% dos inquiridos consideram que será necessário proceder a reprogramações, não sendo os atrasos recuperáveis em tempo útil.

<sup>39</sup> No inquérito foram obtidas 108 respostas de promotores, representando as 218 operações aprovadas nos domínios de Protecção e Valorização de Ambiente e de Prevenção, Gestão e Monitorização de Riscos.

***Em que medida as operações/projectos no âmbito desta prioridade contribui para melhorar a qualidade de vida das populações, nomeadamente ao nível da cobertura e qualidade dos sistemas nos domínios do ciclo urbano da água e da valorização de resíduos sólidos urbanos?***

Tendo em conta que estes dois domínios (ciclo urbano da água e gestão de resíduos) podem ser considerados básicos em termos da qualidade de vida e que os indicadores globais no país são ainda deficientes, pode esperar-se um efeito significativo a partir da implementação das operações previstas na programação. Já no que respeita à aprovação tem de assinalar-se que é ainda muito baixa, seja do ponto de vista financeiro, seja do ponto de vista das tipologias já em curso.

Os critérios de selecção adoptados (independentemente da sua aplicação em concreto) estão em linha com as prioridades dos referenciais estratégicos (PEAASAR II e PERSU II), pelo que se espera que os projectos aprovados tenham um contributo efectivo na qualidade de vida e na saúde pública e na difusão de boas práticas e comportamentos ambientais.

No entanto, e recorrendo a alguma informação quantificável e outra de natureza qualitativa (designadamente as entrevistas com alguns dos principais *stakeholders*), pode concluir-se que o contributo do QREN para os objectivos destas políticas não apenas está atrasado, como se acumulam os sinais de que as metas eram irrealistas à partida e serão dificilmente concretizáveis. Esta conclusão assenta nas seguintes bases:

- A ambição das metas do PEAASAR II e do PERSU II face à relativa insuficiência das verbas programadas de FEDER e Fundo de Coesão.
- O atraso na concretização das operações – nos PO Regionais do Continente ainda não há qualquer projecto aprovado referente ao ciclo urbano da água; no POVT tardam em ser divulgados os resultados dos segundos avisos de apresentação de candidaturas (já encerrados em Dezembro de 2009 no caso dos sistemas em alta/ verticalizados de abastecimento de água e saneamento de águas residuais e em Setembro de 2009 no caso das infra-estruturas nacionais para a valorização de resíduos).
- Os dados referentes às aprovações em Temas Prioritários referentes ao ciclo urbano da água (TP45 e TP46), que confirmam os atrasos referidos.
- A perspectiva de alguns operadores importantes no sector, inquiridos no âmbito do Estudo de Avaliação da Operacionalização do POVT40

---

<sup>40</sup> Especialmente INAG, ERSAR, ARH Centro e ARH Alentejo. Este Estudo de Avaliação, ainda em curso, é da responsabilidade do mesmo consórcio Quatenaire Portugal -IESE que elabora o presente Estudo de Avaliação da Implementação do QREN. As entidades inquiridas reconhecem que não é possível avaliar as estratégias e os efeitos nestes domínios sem tomar em consideração, de forma conjunta, o POVT, os PO Regionais e ainda as intervenções do FEADER e, de forma geral, há a convicção de que as metas quantitativas fixadas não são possíveis de alcançar.

Portanto, podemos responder à questão da seguinte forma: sim, há contributos assinaláveis que se podem esperar, caso se retome um bom ritmo de aprovação e execução, mas tais contributos ficarão aquém das necessidades e das metas fixadas.

***Em que medida as mesmas operações/projectos no âmbito desta prioridade melhoram a eficiência na utilização dos recursos naturais, correspondendo a uma efectiva melhoria da sustentabilidade ambiental?***

Algumas ideias de base para responder a esta questão, que mais uma vez é genérica e, para uma resposta concreta, implicaria uma análise de informação mais detalhada e que não está disponível para a equipa:

- As tipologias que tratámos acima (“água” e “resíduos”), apesar do seu âmbito infra-estrutural, assentam em referenciais de política que apostam na sustentabilidade, na optimização e racionalização dos usos de recursos (por exemplo: integração e optimização de sistemas de abastecimento de água e de drenagem de águas residuais; reciclagem, reutilização ou aproveitamento energético de resíduos). Estas linhas de intervenção financiam projectos cuja sustentabilidade ambiental e de gestão económica e financeira é obrigatório demonstrar, e que apostam nas melhores soluções e tecnologias. Prevêem também o financiamento de projectos direccionados para a melhoria dos comportamentos ambientais (dos cidadãos e das empresas). Tendo em conta a sua importância na programação, e apesar dos já assinalados atrasos na implementação e insuficiência face às metas perseguidas, parece claro que também vão implicar uma maior eficiência na utilização dos recursos naturais.
- Deve também considerar-se que outras tipologias presentes nesta prioridade são relevantes, deste ponto de vista:
  - A recuperação de passivos ambientais, que vai permitir reabilitar algumas parcelas de solo contaminado, embora não quantificáveis com a informação disponível e com um grau de concretização (compromisso) baixo (cf TP 54).
  - A gestão activa de espaços protegidos e classificados e as acções de valorização do litoral, que se destinam à protecção e valorização de importantes recursos naturais, já com um bom grau de concretização das metas (embora muito concentrado na Região Norte), conforme se pode verificar pelo grau de realização nos TP51 e TP56 do *earmarking*.

Em síntese: os níveis de implementação do QREN sugerem que, à semelhança de períodos de programação anteriores nos domínios ambientais, os progressos registam-se, mas com desigualdades territoriais e a um ritmo inferior ao programado e às metas e compromissos assumidos pelo país.

***Em que medidas essas operações/projectos contribuem para a dinamização da actividade económica e do emprego, promovendo uma maior atractividade e competitividade das regiões?***

Há duas abordagens paralelas que, no seu confronto, permitem algumas respostas a esta questão.

A primeira, mais abstracta, parte de uma leitura de matriz teórica, embora aplicada à situação da economia portuguesa (pré-crise). Para essa abordagem recorre-se sobretudo a um estudo publicado em 2007 pelo Departamento de Prospectiva e Planeamento e Relações Internacionais (DPP)<sup>41</sup>, que estima e faz uma prospectiva da importância do sector para a economia nacional.

A segunda linha de abordagem consiste na observação da informação disponível sobre a implementação do QREN até ao final de 2009.

***Dinamização das actividades económicas***

O sector do ambiente, em sentido alargado, representa<sup>42</sup> mais de 2.800 milhões € de volume de negócios (dados de 2004), com crescimento médio anual de 9,4% entre 1999 e 2004. Dados mais recentes<sup>43</sup> confirmam esta dinâmica: em 2006 e 2007 o volume de negócios cresceu em torno de 15% ao ano e em 2008, apesar do abrandamento da economia, a taxa de crescimento foi de 5%.

É um sector orientado para o mercado interno, com reduzido peso das exportações e com dinâmica ainda muito orientada para a satisfação de défices em infra-estruturas básicas. Esta perspectiva é convergente com a estratégia do QREN para 2007-2013, pois mais de 75% dos Fundos Estruturais programados e das aprovações (até 31-12-2009) para a prioridade temática ***protecção e valorização do ambiente*** destinam-se a operações de natureza infra-estrutural com o objectivo de aumentar os níveis de atendimento (água e resíduos) e fazê-los convergir com os valores de referência europeus.

O DPP conclui que é um sector com baixo conteúdo de valor acrescentado, reduzido crescimento da produtividade e forte dependência tecnológica, mas aponta uma evolução mais positiva, dado que *nos anos recentes, Portugal tem vindo a dar passos significativos nomeadamente na sua política energética, com uma forte aposta nas “energias renováveis” que, conduzirão, num futuro próximo, a uma nova dinâmica no sector do ambiente*<sup>44</sup>.

---

<sup>41</sup> DPP: “AMBIENTE, INOVAÇÃO E COMPETITIVIDADE DA ECONOMIA”, Lisboa, 2007.

<sup>42</sup> Os dados apresentados são retirados do referido Estudo do DPP e baseiam-se em informação do INE/ Estatísticas das Empresas e Estatísticas do Ambiente.”

<sup>43</sup> Dados da APEMETA – Associação Portuguesa de Empresas de Tecnologias Ambientais, a partir de um levantamento junto das suas empresas associadas; a APEMETA representa 133 empresas do sector, com mais de 12 mil trabalhadores e cerca de mil milhões de euros de volume de negócios anual.

<sup>44</sup> DPP, obra citada.

Para além desta importância intrínseca, deve ter-se em consideração que o sector do ambiente é fortemente indutor de dinâmicas noutros sectores de actividade (especialmente na construção civil, na indústria transformadora e na consultoria /serviços em geral).

Neste sentido, parece evidente que os grandes volumes de investimento previstos terão um impacto muito significativo quer nas actividades do sector, quer em actividades a montante e a jusante.

De qualquer forma, e tendo em conta a concentração dos investimentos nos domínios mais infra-estruturais, pode esperar-se um efeito sobretudo nas actividades da construção civil e serviços (financeiros, engenharia, etc.) e um menor efeito sobre sectores emergentes. Os dados sobre a execução financeira confirmam que os pagamentos já realizados a promotores se concentram também, em mais de 70%, nestes sectores (água e resíduos), mais relacionados com a atractividade dos territórios para as pessoas e menos para as empresas/ actividades económicas.

### **Emprego**

Segundo cálculos realizados pelo DPP, o sector alargado do Ambiente representa em Portugal cerca de 80.000 empregos (dados de 2004). Os mesmos dados indicam que entre 1999 e 2004 a taxa média de crescimento anual de trabalhadores no sector foi de 5%. Os dados da APEMETA contrariam esta tendência, assinalando uma quebra de emprego da ordem de 1% em 2007 e em 2008.

É um sector com elevada capacidade para a absorção de emprego com diferentes níveis de qualificação, onde os empregos qualificados estão em dinâmica de crescimento (o seu peso relativo cresceu de 0,4% de diplomados em 1995 para 2,5% em 2005, ou seja, sextuplicou de importância).

Neste contexto, qual o efeito que se pode esperar dos projectos aprovados no QREN no período 2007-2009?

Na ausência de outra informação quantitativa global, o inquérito aos promotores<sup>45</sup> permite estimar muito grosseiramente e a título meramente exploratório um efeito em termos de emprego<sup>46</sup>:

- Mais de 80% dos inquiridos considera que as estimativas quantificadas de geração de emprego que foram apresentadas na candidatura mantêm a validade.
- Baseado na pequena amostra de inquiridos que responderam às questões sobre o emprego (4 no caso dos empregos directos; 12 no caso dos empregos indirectos) estimam-se os seguintes parâmetros médios: 18,8 empregos directos na implementação/

---

<sup>45</sup> Ver cap. 4.2.3 e **anexos nº 20 e nº 21**.

<sup>46</sup> Não foram fornecidos à equipa de avaliação dados actualizados a 31-12-2009 sobre o emprego gerado pelos projectos aprovados (indicados na candidatura), que permitiria uma maior robustez nesta análise.

execução das operações; 1,5 empregos directos permanentes após a entrada de funcionamento dos projectos; 10,2 empregos indirectos induzidos pela entrada em funcionamento dos projectos.

- Estes indicadores, projectados para o total das operações aprovadas, permitem estimar os seguintes volumes de emprego:
  - 5.132 empregos gerados na fase de construção/ execução. São empregos transitórios, sobretudo nos sectores da construção civil, engenharia, consultoria ambiental e financeira
  - 410 empregos permanentes directamente afectos ao funcionamento/ gestão dos projectos. São empregos sobretudo em sectores como a administração pública e a gestão dos sistemas ambientais.
  - 2.785 empregos indirectos/ induzidos pelos projectos em fase de funcionamento. Neste caso não é possível identificar os sectores de actividade onde estes efeitos ocorrem (maioritariamente no sector alargado do ambiente, mas também nos transportes, na construção civil – através do estímulo directo e indirecto à urbanização que estas infra-estruturas implicam – ou na manutenção de equipamentos).

Em síntese, e para além de considerações de natureza quantitativa, pode referir-se que os investimentos ambientais do QREN realizados no quadro da AOT Valorização do Território se orientam sobretudo para a coesão e a qualidade de vida, e não tanto para a dinamização económica. No entanto, registam-se fortes implicações ao nível da geração de emprego e sua qualificação e também do desenvolvimento de um sector que é uma aposta estratégica nacional.

***Em que medida estas operações/projectos incidem nos territórios onde as necessidades de protecção e valorização do ambiente são mais intensas?***

Esta questão necessita, para ser respondida, de dois tipos de informação: “qual a modulação territorial das necessidades” e “qual a distribuição territorial das operações”?

A espacialização por NUTS II, a partir dos dados globais de cada PO Regional e dos dados referentes às operações aprovadas no POVT<sup>47</sup>, consta do quadro seguinte:

**Quadro nº 30 – Regionalização do investimento dos PO (valores de FEDER e Fundo de Coesão) por NUTS II (€, 31-12-2009)**

	Norte	Centro	Lisboa	Alentejo	Algarve	Açores	Madeira
Acções de Valorização do Litoral	19.675.122	2.303.775	3.758.858	779.039	1.422.816	0	0

<sup>47</sup> Informação facultada pela Autoridade de Gestão do POVT no âmbito da Avaliação da Operacionalização deste Programa.



	Norte	Centro	Lisboa	Alentejo	Algarve	Açores	Madeira
Combate à Erosão e Defesa Costeira	5.529.511	10.517.359	23.818.394	366.899	4.708.978	0	0
Ações de Valorização e Qualificação Ambiental	6.726.184	15.878.143	2.013.314	7.625.979	1.302.041	16.470.349	0
Rede Estruturante de Abastecimento de Água e Saneamento	143.139.687	40.842.362	16.806.000	21.786.859	0	8.798.959	0
Ciclo Urbano da Água - "vertente em baixa"	0	0	0	0	0	0	11.400.000
Empreendimento de Fins Múltiplos de Alqueva	0	0	0	85.753.684	0	0	0
Gestão Activa de Espaços Protegidos e Classificados	32.422.058	1.688.810	1.657.123	2.076.690	0	16.548.197	0
Infra-estruturas para a Valorização de Resíduos Sólidos Urbanos	16.743.300	80.250.669	0	8.730.670	0	534.506	0
Optimização da Gestão de Resíduos e Melhoria do Comportamento Ambiental	373.730	131.378	0	1.398.540	0	672.485	0
Ordenamento do Território na Região Autónoma dos Açores	0	0	0	0	0	2.495.889	0
Prevenção e Gestão de Riscos	6.831.554	6.119.195	15.658.728	5.241.147	0	0	0
Recuperação do Passivo Ambiental	0	3.191.084	1.365.025	4.752.242	0	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>231.441.146</b>	<b>160.922.775</b>	<b>65.077.442</b>	<b>138.511.749</b>	<b>7.433.835</b>	<b>45.520.385</b>	<b>11.400.000</b>

Fonte: Observatório do QREN e AG do POVT. Tratamento QP. A informação deve ser entendida como indicativa.

A implementação do QREN reflecte, em grande medida, a programação, e nesse sentido é fortemente influenciada pela dimensão relativa dos PO Regionais e por algumas "excentricidades" de programação que decorrem da dimensão de algumas linhas de intervenção do POVT, como é o caso dos investimentos no EFM Alqueva, ou da implantação territorial dos organismos nacionais que operam no domínio da gestão e prevenção de risco, tendendo a concentrar investimentos de âmbito nacional na Região de Lisboa.

Com este condicionamento, alguns destes valores podem ser relativizados através de indicadores que, não sendo necessariamente reveladores de "necessidades", pelo menos dão uma ideia genérica sobre a relevância de cada um dos domínios em cada NUTS II.

**Quadro nº 31 – Valorização do litoral, combate à erosão e defesa costeira – investimento versus necessidades**

NUTS II	Densidade populacional (hab/ Km2)	Nº praias	Extensão costa (Km)	FEDER/FC aprovado (€)	I
<i>Norte</i>	950	89	110	25.204.633	1,0
<i>Centro</i>	150	72	280	12.821.134	1,1
<i>Lisboa</i>	750	80	130	27.577.252	0,9
<i>Alentejo</i>	20	43	210	1.145.938	0,8
<i>Algarve</i>	100	128	225	6.131.794	1,2

*Notas*

- i. Valores aproximados.
- ii. A densidade populacional refere-se às NUTS III litorais em cada NUTS II.
- iii. I: índice composto pela associação de valores da densidade populacional (peso 1), nº de praias (peso 2) e extensão de costa (peso 4). É um indicador de relevância/ necessidade de protecção, qualificação e valorização da zona litoral.

**Quadro nº 32 – Gestão activa de espaços protegidos e classificados – investimento versus necessidades**

NUTS II	Superfície de Áreas Protegidas (ha)	FEDER aprovado (€)	€/ ha
<i>Norte</i>	227.305	32.422.058	143
<i>Centro</i>	198.167	1.688.810	9
<i>Lisboa</i>	41.880	1.657.123	40
<i>Alentejo</i>	187.244	2.076.690	11
<i>Algarve</i>	47.088	0	0

*Notas*

- i. Áreas Protegidas: Parque Nacional, Parques Naturais, Reservas Nacionais, Paisagens Protegidas, Monumentos Naturais, Sítios Classificados.
- ii. Fonte ICNB. Dados de 2007.

**Quadro nº 33 – Gestão de resíduos sólidos – investimento versus necessidades**

NUTS II	Resíduos /habit. (Kg/ ano)	% de RSU com recolha selectiva	FEDER aprovado (€)	I
<i>Norte</i>	408	8,4	17.117.030	1,67
<i>Centro</i>	445	6,7	80.382.047	1,75
<i>Lisboa</i>	489	14,5	0	1,75
<i>Alentejo</i>	476	7,5	10.129.210	1,80
<i>Algarve</i>	783	6,9	0	2,37
<i>Açores</i>	nd	nd	1.206.991	nd
<i>Madeira</i>	663	15,1	0	2,07

*Notas*

- i. Informação de base: Anuário Estatístico de Portugal, INE, 2008. Dados de 2007.
- ii. FEDER aprovado em todas as tipologias relacionadas com a gestão de resíduos.
- iii. I: índice composto pela associação (pesos iguais) da intensidade de produção de RSU e

NUTS II	Resíduos /habit. (Kg/ ano)	% de RSU com recolha selectiva	FEDER aprovado (€)	I
(inverso) das taxas de recolha selectiva.				

#### Quadro nº 34 – Ciclo urbano da água – investimento versus necessidades

NUTS II	Taxa abastecimento água (%)	Taxa águas residuais (%)	Consumo de água / habitante (m3/ ano)	FEDER aprovado (€)	I
<i>Norte</i>	83	67	42	143.139.687	1,7
<i>Centro</i>	94	71	49	40.842.362	0,9
<i>Lisboa</i>	97	95	51	16.806.000	0,4
<i>Alentejo</i>	92	82	58	21.786.859 (*)	0,9
<i>Algarve</i>	92	81	97	0	1,0
<i>Açores</i>	100	39	115	8.798.959	1,2
<i>Madeira</i>	95	69	66	11.400.000	0,9

#### Notas

- i. Informação de base: Anuário Estatístico de Portugal, INE, 2008. Dados de 2006.
  - ii. Taxas de atendimento de serviço domiciliário com sistemas públicos.
  - iii. FEDER aprovado em todas as tipologias relacionadas com o ciclo urbano da água (POVT e PO Regionais)
  - iv. I: índice composto pela associação das taxas de atendimento de abastecimento de água (peso 3), de águas residuais (peso 3) e de consumo de água (inverso, peso 1).
- (\*) A este valor pode ainda adicionar-se o que está aprovado no âmbito do POVT para o Empreendimento de Fins Múltiplos do Alqueva, no valor de € 85,7 milhões (FEDER).

#### Em síntese:

- Os territórios, as necessidades, as estratégias de resposta, as prioridades e os meios (financeiros) são diferenciados, não sendo possível uma resposta global à questão de avaliação.
- **Valorização do litoral**, combate à erosão e defesa costeira: embora o indicador de “necessidade” seja aproximado em todas as Regiões (ligeiramente superior no Centro e no Algarve), apenas nas Regiões do Norte e de Lisboa se verifica uma concentração significativa de investimento, neste último caso devido sobretudo ao projecto de Alimentação Artificial das Praias da Costa da Caparica e S. João da Caparica (INAG).
- **Gestão activa de espaços protegidos e classificados**: o investimento está concentrado na Região do Norte, que é também a que apresenta a maior superfície total de áreas protegidas e classificadas e o único Parque Nacional do país. O Alentejo e o Centro, também com extensas áreas naturais, apresentam uma intensidade muito baixa de investimento.
- **Gestão de resíduos sólidos**: o “indicador de necessidade” apresenta um valor extremo nas Regiões do Algarve e da Madeira, onde a produção de resíduos tem um peso muito grande relativo à procura turística. São estas precisamente as regiões onde não se regista

aprovação de qualquer operação. O investimento aprovado está a concentrar-se nas NUTS II (Norte e Centro, mas também Alentejo) com menor capitação na produção de resíduos, correspondendo ainda à fase de consolidação de sistemas de recolha e tratamento.

- **Ciclo urbano da água:** A Região Norte é, claramente, a que apresenta maiores necessidades de investimento, correspondendo-lhe também a maior concentração de investimento aprovado. O investimento previsto para o EFM Alqueva, que permitirá reforçar os sistemas de abastecimento doméstico e industrial nos municípios de Évora, Cuba, Alvito, Vidigueira, Portel, Viana do Alentejo, Ferreira do Alentejo, Beja, Aljustrel e Sines, na NUTS II Alentejo, concentra um investimento adicional muito significativo nesta Região.

#### 5.1.18. REDES, INFRA-ESTRUTURAS E EQUIPAMENTOS PARA A COESÃO TERRITORIAL E SOCIAL

---

A questão de avaliação colocada no âmbito desta POT é a seguinte:

*Em que medida é que as intervenções em matéria de qualificação e/ou expansão da rede de infra-estruturas e equipamentos colectivos contribuem para a superação dos desequilíbrios e disfuncionalidades regionais e sociais na oferta destes bens públicos?*

A formulação desta QA é inspirada pela problemática da territorialização dos investimentos e por lógicas de estruturação de redes que respondam à cobertura eficaz das dinâmicas de procura destes bens públicos.

Na estruturação da resposta, procurou-se evidenciar: a heterogeneidade dos equipamentos em presença (temática e de âmbito territorial); a relação dos projectos com instrumentos de planeamento e programação nos diversos domínios sectoriais abrangidos, as dinâmicas de compromisso e realização atingidas; as evidências recolhidas de reforço da dotação e das valências oferecidas, enquanto dimensão de contributo para atenuar “desequilíbrios e disfuncionalidades regionais e sociais”; e as abordagens existentes em matéria de sustentabilidade futura das intervenções apoiadas.

#### ***Heterogeneidade e relevância temática das intervenções***

As *Redes, Infra-estruturas e Equipamentos para a Coesão Territorial e Social* enquadram tipologias de intervenção directamente relacionadas com a educação, a saúde, a cultura e o desporto, infra-estruturas e equipamentos vocacionados para atenuar os desequilíbrios e as disfuncionalidades existentes na organização da oferta de bens colectivos de acordo com a lógica seguinte:

- *Redes e equipamentos colectivos:* (i) Modernização do Parque Escolar do Ensino Secundário (âmbito temático); (ii) Outras redes de equipamentos de âmbito nacional, designadamente equipamentos desportivos especializados (âmbito temático); e (iii) Redes de equipamentos nas áreas da saúde, cultura, educação e desporto (âmbito regional).

- *Redes, infra-estruturas e equipamentos de proximidade para a coesão social e territorial: (i) Rede do Pré-escolar e do Ensino Básico (âmbito temático); (ii) Redes de serviços de Urgência e de Cuidados Primários (âmbito temático); (iii) Intervenções para a melhoria do acesso à Consulta e à Cirurgia (âmbito temático); e (iv) Outras redes de equipamentos e infra-estruturas para a coesão social e territorial (âmbito regional).*

As Redes tipificadas constituem um vector primordial da Agenda para a Valorização do Território. No domínio das intervenções para a coesão social e territorial, haverá que acrescentar os Equipamentos Sociais, com enquadramento de financiamento no âmbito dos PO da Agenda Operacional Temática do Potencial Humano, sobretudo via POPH.

Neste conjunto de infra-estruturas e equipamentos, salienta-se a prioridade assumida pela modernização do sistema educativo, domínio de articulação entre as Agendas da Valorização do Território e do Potencial Humano, e que na fase do QREN 2008-2009 constitui, igualmente, um importante instrumento de combate à crise pelos efeitos sobre a dinamização de actividade económica e a manutenção do emprego.

A estratégia de modernização contemplou um *Eixo de Recursos e Infra-estruturas disponíveis no Sistema Educativo*, por se considerar que infra-estruturas e equipamentos de qualidade potenciam a qualidade das aprendizagens ao permitir alterar as dinâmicas de ensino-aprendizagem, aumentam a vinculação à escola e permitem ampliar as dinâmicas de oferta de qualificações no sistema. Este Eixo abrange: (i) o Programa de Modernização das Escolas Secundárias (Tipologia: requalificação da rede de escolas com ensino secundário); (ii) o Programa de Construção de Centros Escolares e o Programa de alargamento de salas no pré-escolar (Tipologia: requalificação da rede escolar do 1º ciclo do ensino básico e da educação pré-escolar); (iii) o Programa de Requalificação das Escolas básicas do 2º e 3º ciclos; (iv) e uma parte das intervenções ao abrigo do Plano Tecnológico da Educação (Tipologia: requalificação da rede de escolas com ensino secundário, requalificação da rede de escolas do 2º e 3º ciclos do ensino básico, reequipamento dos estabelecimentos de ensino).

Estas medidas têm o apoio do QREN e estão integradas nas áreas de infra-estruturas de rede escolar e de qualificação inicial da Agenda do Potencial Humano. No tocante à a INO a relação entre a modernização do parque escolar do secundário ocorre a dois níveis: (i) apoio à construção de espaços de aprendizagem adequados à oferta de formações profissionalizantes; e (ii) a concepção de espaços adequados e suficientemente flexíveis para o acolhimento dos adultos por via da instalação de CNO.

Uma intervenção de modernização das escolas com ensino secundário (o Programa inicial da Parque Escolar, acolhido pelo POVT, revelou um conjunto de necessidades mais alargadas do sistema educativo em termos de requalificação das suas infra-estruturas e, por contágio, nasceu um 2º Programa (o das escolas de 2º e 3º ciclo). Sem esse acolhimento não teria havido condições para expandir a intervenção e teríamos apenas um Programa parcelar (o das escolas secundárias), provavelmente mais limitado na sua abrangência. As condições de actuação foram reforçadas, com ganho de coerência nas políticas: de um projecto passou-se a uma política integrada de

requalificação das infra-estruturas do sistema traduzindo um efeito de sustentação de uma política e superando a mera adicionalidade.

### *Dinâmicas de investimento, por Agenda Temática*

Os Quadros seguintes apresentam os valores do investimento aprovado na AOT Valorização do Território, bem como na Agenda do Potencial Humano (Área das “Infra-estruturas da Rede Escolar”), reportados a Dezembro de 2009.

Nesta Agenda evidencia-se o investimento em “Infra-estruturas e Equipamentos de Saúde” (361 M€), com peso relevante dos financiamentos a partir dos PO do Norte e do Centro seguido dos “Equipamentos Desportivos” (86 M€) onde, para além do POVT, sobressai o investimento dos projectos aprovados pelo PO Alentejo.

#### **Quadro nº 35 - Investimento aprovado na Área “Redes de Infra-estruturas e Equipamentos para a Coesão Social e Territorial” da Agenda Valorização do Território (31/12/2009)**

Tipologias	Investimento / Custo Total Aprovado	
	Montante (€)	%
Equipamentos e Serviços Colectivos de proximidade (coesão local)	18.949.806	3,3
Infra-estruturas e Equipamentos Colectivos na Região Autónoma da Madeira - Culturais, de Potencial Turístico e de Lazer	9.075.020	1,6
Infra-estruturas e Equipamentos de Protecção Social	7.939.625	1,4
Infra-estruturas e Equipamentos de Saúde	361.036.270	63,2
Infra-estruturas e Equipamentos Desportivos	85.865.138	15,0
Rede de Equipamentos Culturais	39.615.276	6,9
Rede de Equipamentos de Animação Local na Região Autónoma dos Açores	2.977.671	0,5
Valorização e Animação do Património Cultural	45.914.198	8,0
<b>Total</b>	<b>571.373.005</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Observatório do QREN, Maio de 2010.

Na Agenda do Potencial Humano a “Requalificação da Rede Escolar”, com um investimento aprovado de cerca de 1.515 M€, encontra-se maioritariamente concentrada na “Requalificação da Rede Escolar do 1º Ciclo do Ensino Básico e da Educação Pré-Escolar” (59,1%) e na “Requalificação da Rede de Escolas com Ensino Secundário” (31,9%).

#### **Quadro nº 36 - Investimento aprovado na Área “Infra-estruturas da Rede Escolar” da Agenda do Potencial Humano (31/12/2009)**

Tipologias	Investimento / Custo Total Aprovado	
	Montante (€)	(%)
Infra-estruturas e Equipamentos Colectivos na Região Autónoma da Madeira - Educação	57.361.798	3,6
Infra-estruturas e Equipamentos Desportivos	3.721.581	0,2

Tipologias	Investimento / Custo	
	Total Aprovado	
	Montante (€)	(%)
Infra-estruturas e Equipamentos do Ensino Superior	11.138.381	0,7
Requalificação da Rede de Escolas com Ensino Secundário	505.892.652	31,9
Requalificação da Rede de Escolas do 2º e 3º ciclo do Ensino Básico	71.694.726	4,5
Requalificação da Rede Escolar do 1º Ciclo do Ensino Básico e da Educação Pré-Escolar	937.938.993	59,1
<b>Total</b>	<b>1.587.748.132</b>	<b>100,0</b>

Fonte: QREN – Sistema de Informação do FSE (SIIFSE)

Em termos regionais, a “Requalificação da Rede Escolar do 1º Ciclo do Ensino Básico e da Educação Pré-Escolar” tem investimentos aprovados muito significativos no âmbito dos PO Norte, Centro e Lisboa, reflectindo o padrão territorial de localização dos estabelecimentos com um peso medeado pelas dinâmicas de concentração da população escolar, especialmente nas Áreas Metropolitanas. Esta tipologia introduziu uma clara mudança no conceito de edifício escolar e de equipamentos educativos, sendo a “velha escola” substituída pelo moderno **Centro Escolar**, localizado no aglomerado populacional de dimensão mais adequada, ao qual foram agregados outros equipamentos sociais, sempre que possível e justificável. Até final de Dezembro de 2009 tinham sido aprovadas 528 candidaturas de Centros Escolares, com taxa de contratação superior a noventa por cento.

#### *Caixa nº 9 - Centros Escolares/Centros Educativos Locais*

As grandes alterações que estão a ocorrer no país em termos de infra-estruturas educativas são claramente marcadas por novas perspectivas de entendimento sobre o que deve ser a “nova escola”. O novo conceito de Centro Escolar aponta para a integração do 1.º Ciclo do Ensino Básico com a Educação Pré-Escolar, associando-lhe espaços destinados à instalação de biblioteca, polivalente/refeitório, sala de professores, bem como outras áreas multifuncionais que contribuam para a melhoria da qualidade do espaço educativo e possam ser partilhadas pelas populações locais em que as escolas se inserem, na lógica da abertura da escola à comunidade, um trabalho de sensibilização e de participação da responsabilidade dos agrupamentos de escolas e pelas autarquias.

Estas novas (ou renovadas) infra-estruturas educativas, tendo as vantagens associadas à sua maior dimensão e oferta de equipamentos e serviços, com reflexos inevitáveis nas práticas educativas e nos processos de ensino-aprendizagem, implicam em termos do conceito de Centro Educativo Local: um trabalho de diagnóstico de necessidades e de sensibilização para o envolvimento da comunidade na oferta formativa e/ou noutros serviços disponibilizados; e um trabalho no sentido de aproximar mais as comunidades destas “super escolas”, uma condição indispensável para lhes dar a nova “vida” associada ao serviço da comunidade.

O número de escolas intervencionadas, sem desagregações entre Escolas dos 2º e 3º ciclo do Ensino Básico, Escolas do Ensino Secundário e Universidades (projectos de construção/ampliação/requalificação de infra-estruturas do ensino superior, apoiados no âmbito do domínio de intervenção “Equipamentos Estruturantes do Sistema Urbano Nacional”), ascende a 51 estabelecimentos servindo 87.763 alunos.

### Quadro nº 37 - Realização Física dos Indicadores Comuns Nacionais

#### Agenda Potencial Humano (31/12/2009)

Indicador	Nº projectos contratados	Execução Financeira (€)	
		Contratada	Executada
Escolas dos 2º e 3º ciclo do Ensino Básico construídos e/ou ampliados/requalificados	20	49.359.635	236.811
Escolas do Ensino Secundário construídos e/ou ampliados/requalificado	16	103.458.790	23.985.051
Universidades (instalações construídas e/ou ampliadas/requalificadas)	15	102.964.021	2.564.302
<b>Total</b>	<b>51</b>	<b>255.782.446</b>	<b>26.786.164</b>

Fonte: Relatório de Execução do POVT 2009.

No enquadramento da Agenda da Valorização do Território, refiram-se alguns dos principais projectos aprovados até 31 de Dezembro de 2009):

- **Domínio de intervenção Infra-estruturas e Equipamentos Desportivos:** 63 projectos aprovados, 62,55 M€ elegíveis e 43,78 M€ FEDER, com predomínio de intervenções em campos de jogos, sobretudo arrelvamentos e operações de requalificação. Pela sua importância para o desenvolvimento do desporto nacional, destacam-se seis Centros de Alto Rendimento construídos ou beneficiados, com um investimento total de 34,6 M€.
- **Domínio de intervenção “Equipamentos Estruturantes do Sistema Urbano Nacional”:** 30 projectos, 297,80 M€ elegíveis e 208,46 M€ FEDER, 13 no Norte, 14 no Centro e 3 no Alentejo, correspondendo a projectos de intervenção em Universidades (ampliação, apetrechamento, construção e remodelação), na área da cultura e da saúde, sendo de destacar neste último domínio projectos considerados relevantes no Centro [Administração Regional de Saúde do Centro, IP (Grande Projecto Hospital Pediátrico de Coimbra – 104,87 M€)]; e no Norte [Administração Regional de Saúde do Norte, IP (Centro de Reabilitação do Norte – 34,05 M€ e outros 11 projectos – 8,92 M€)].

Para além das tipologias de projectos referidas, saliente-se também o volume de projectos aprovados no POPH relativos a equipamentos sociais enquadrados no Eixo 6 — Cidadania, Inclusão e Desenvolvimento Social, tipologia de intervenção 6.12 “Apoio ao investimento a respostas integradas de apoio social” e correspondentes tipologias de intervenção dos Eixos Algarve e Eixo Lisboa. Das 951 candidaturas apresentadas, apenas 24% foram aprovadas, nomeadamente por falta de dotação orçamental.

Os reduzidos níveis de execução dos projectos aprovados tendem a condicionar a concretização de objectivos de superação dos desequilíbrios e disfuncionalidades regionais e sociais. No entanto, conforme se referiu na Prioridade Temática Cidadania, Inclusão e Desenvolvimento Social, a impossibilidade de processar informação à escala local e por tipologia de equipamentos e valências apoiadas limita uma aproximação ao padrão de contributos potenciais para a concretização desses objectivos.



### ***Elementos de territorialidade presentes nas intervenções***

Para as principais entidades beneficiárias entrevistadas no âmbito dos Estudos de caso, a Prioridade Operacional Temática afigura-se pertinente face aos objectivos e às debilidades existentes, adequada às necessidades de qualificação e/ou expansão da rede de equipamentos e de superação de desequilíbrios regionais e sociais. Entre as ilustrações de pertinência e adequação, destacam-se:

- A grande proximidade entre as suas intervenções e os diagnósticos locais, efectuados pelas escolas e pelas autarquias, nomeadamente a partir da elaboração das Cartas Educativas. Este instrumento de planeamento da rede e dos recursos educativos a nível local, tem contribuído para minimizar os desajustamentos de cobertura (sobrelotação de equipamentos em áreas de concentração demográfica e equipamentos sem utilização, em áreas em perda), para melhorar o dimensionamento dos estabelecimentos e para os dotar de valências adequadas aos novos conceitos.
- A maior qualificação das populações nos territórios de intervenção, fruto das intervenções de qualificação do Parque Escolar, reduzindo o abandono escolar e contribuindo para um aumento da escolaridade de nível secundário, bem como o surgimento de novos Centros Escolares que qualificam os espaços de integração (maior convívio e melhores condições de aprendizagem para os alunos) e as comunidades locais.
- O reforço da dotação de equipamentos sociais (ampliação de níveis de cobertura e diversificação de valências) e intervenções sócio-educativas de base territorial (Contratos Locais de Desenvolvimento Social, Contratos Territoriais para o Sucesso Educativo) correspondendo a uma matriz de intervenção de carácter integrado mitigadora de disfuncionalidades sociais relevantes, p.e., nos domínios do combate à exclusão e ao abandono escolar e da integração social.
- O padrão de contributos potenciais relevantes em domínios de carácter mais estratégico, nomeadamente a partir de equipamentos orientados para o reforço das funções urbanas, com destaque para as áreas do ensino superior, da cultura e da saúde, com aprovação de projectos caracterizados por áreas de influência mais abrangentes e com um papel de qualificação de importantes centros urbanos, contribuindo dessa forma para a concretização de orientações do PNPT. A título de exemplo, refiram-se investimentos em instalações e equipamentos de estabelecimentos do Ensino Superior de cidades do Litoral e Interior; equipamentos culturais especializados (Fundação Serralves e C.M. Guimarães); equipamentos desportivos (Centros de Apoio ao Desporto de Alto Rendimento, Velódromo de Sangalhos, ...); e equipamentos de Saúde (cf. *item* seguinte).
- O reforço do investimento em equipamentos especializados de saúde, com preocupações de equidade regional, sendo de destacar: (i) a grande importância do Novo Hospital Pediátrico em Coimbra, para responder à sobrecarga regional actualmente existente e para reforçar a especialização, assegurando a continuidade de uma formação e investigação pediátrica de referência; e (ii) a relevante aposta em cuidados de saúde primários fundamentais e em instituições de saúde de proximidade (hospitais mais pequenos e mais próximos do cidadão), aliadas a uma clara preocupação com projectos supra-municipais de que é exemplo o Centro de Reabilitação do Norte).

Algumas tipologias apresentam taxas brutas de aprovação reduzidas reflectindo uma heterogeneidade de situações: falta de dotação orçamental, (p.e., na tipologia de equipamentos sociais do POPH), deficiente preparação das candidaturas pelos beneficiários, não enquadramento nas tipologias de investimento e nos requisitos de elegibilidade. No entanto, os promotores consideraram não existir neste momento aspectos críticos que justifiquem mudanças nos objectivos, prioridades, domínios de intervenção dos Eixos que enquadram a Prioridade Operacional Temática.

Para além dos elementos recolhidos no âmbito das entrevistas, destacam-se ainda algumas conclusões dos inquéritos efectuados a promotores no âmbito da AOT VT, a partir de 92 respostas de promotores de tipologias deste vector de intervenção *infra-estruturas e equipamentos para a coesão social*, com maior incidência da tipologia “Requalificação da Rede Escolar de 1º Ciclo do Ensino Básico e da Educação Pré-escolar” dos PO Regionais do Continente (52% da amostra no Inquérito, peso coerente com a sua importância relativa nos montantes totais aprovados):

- 87% das operações já tinham iniciado a sua execução física; 57% das operações apresentavam um grau de realização igual ou superior a 50% (e em 14,5% dos casos as operações são referidas como estando fisicamente concluídas).
- 40% dos promotores consideraram que a “operação em execução correspondia plenamente à versão inicialmente aprovada”. Das restantes, 74% tiveram alterações ao nível do cronograma do projecto.
- 47% dos promotores consideraram que os desvios ou atrasos registados podem ser recuperados, sem alterações à candidatura até final de 2010.
- 72% das operações integram-se numa estratégia de valorização do território explicitada em documento público, sobretudo Plano Director Municipal ou outro PMOT (23%) e Programa Territorial de Desenvolvimento (21%), podendo indiciar, neste caso, uma área de influência supra-municipal.

A programação e gestão de infra-estruturas e equipamentos numa perspectiva supramunicipal, um dos aspectos promovidos pelo QREN, afigura-se particularmente importante para um planeamento mais racional e articulado com as necessidades de competitividade e coesão territorial do país. Os projectos aprovados no Eixo IX do POVT preenchem essa perspectiva, estando a contribuir para um território, simultaneamente mais competitivo (dotação de infra-estruturas e equipamentos modernos) e mais equitativo (alargamento dos níveis de cobertura e acesso), não obstante a persistência de um défice de cooperação territorial de âmbito supra-municipal na programação e gestão de infra-estruturas e equipamentos.

Os impactes em termos de uma maior equidade territorial e social, apenas se tornarão evidentes a médio prazo e, em parte dos casos, deverão estender-se para além do quadro regional de implantação (p.e., projectos de maior dimensão e especialização sectorial).

Entre os projectos de carácter transregional, nomeadamente Grandes Projectos que enquadram operações com relevância para a concretização de políticas públicas de infraestruturização,

destaca-se: (i) o Centro de Reabilitação do Norte que se pretende constituir como um grande centro alternativo a Alcoitão, com importância no quadro euro-regional, podendo alargar a sua área de influência à Galiza e a outras regiões de Portugal; e (ii) o do Novo Hospital Pediátrico de Coimbra, pelo reforço de especialização que acarreta e pelas componentes inovadoras que o envolvem, aliados à referência (em termos de intervenção e formação) da “Escola de Pediatria” de Coimbra, estenderá a sua área de influência ao território nacional, para o que contribui também o facto de funcionar como Centro Nacional de Transplante Hepático Pediátrico.

No caso da educação, apesar de a Parque Escolar relevar a sua condição de promotora de atractividade e de redução das assimetrias regionais, as Fases 0 e 1 da Intervenção (já concluídas) privilegiaram a concentração de 70% das intervenções, no Porto e em Lisboa, correspondendo ao padrão de distribuição demográfica e das necessidades de satisfação da procura. Este desequilíbrio territorial tem também expressão municipal (as escolas dos municípios do Norte e Centro Interior só serão intervencionadas nas Fases 2 e 3) e ocorre, igualmente, com a requalificação de estabelecimentos do 2º e 3º ciclos do ensino básico e com os Centros Escolares contratados até ao final de Dezembro de 2009 (a Região Norte celebrou mais contratos que as restantes regiões).

Estas assimetrias “litoral – interior” encontram-se directamente relacionadas com as especificidades das duas Áreas Metropolitanas, nomeadamente no que concerne à pressão demográfica. Todavia, os equipamentos educativos devem também ser equacionados enquanto protagonistas centrais de mutações territoriais e de desenvolvimento local quer rural, quer urbano. Em termos de urbanismo escolar existem sinergias entre a imagem da escola e da cidade, podendo a primeira funcionar como um elemento estruturador ou de reabilitação (centros tradicionais das cidades mais antigas), um aspecto igualmente importante nas pequenas e médias cidades do interior.

Na análise da estrutura de objectivos dos domínios de intervenção referentes às Redes de Infra-estruturas e Equipamentos Colectivos enquadradas pelo Eixo IX do POVT, o equilíbrio regional não constitui uma variável prioritária, sem prejuízo de se admitir que o padrão de projectos a apoiar até 2013, venha a contribuir para o combate aos desequilíbrios e disfuncionalidades regionais e sociais. Nas operações de investimento com prioridade atribuída (nomeadamente, via critérios de selecção) a preocupação de reforço da competitividade e da atractividade dos territórios, tem estado presente numa óptica igualmente contributiva para a correcção daqueles desequilíbrios.

### ***Sustentabilidade das intervenções***

No tocante à abordagem da sustentabilidade dos investimentos nos vários tipos de equipamentos colectivos e infra-estruturas para a coesão sócia, procedeu-se a uma análise dos critérios de selecção incluídos nos diversos Regulamentos Específicos, sendo de destacar os vectores seguintes:

- Equipamentos para a Coesão Local (PO Regionais do Continente) - têm associado um critério de valorização do âmbito supra-concelhio e a existência de parcerias que garantam a sustentabilidade dos projectos.

- Equipamentos de Saúde (PO Regionais do Continente) - têm associado um critério de compromisso com a rentabilização dos equipamentos nos anos seguintes à implementação dos projectos.
- Equipamentos Culturais e Património Cultural - têm associados critérios de sustentabilidade técnica e futura das operações e relativos ao potencial de dinamização de procura de bens e serviços (gerador de receitas).
- Vários regulamentos têm associados critérios que valorizam operações que contemplem o estabelecimento de parcerias, incluindo as parcerias público-privadas.

Paralelamente, em alguns Avisos de Concursos lançados por PO Regionais, foram sinalizadas condições de admissibilidade que referenciavam a necessidade de identificar mecanismos de sustentabilidade futura dos equipamentos a apoiar. No entanto, as evidências recolhidas, sobretudo a partir dos Relatórios de Avaliação de Operacionalização dos PO e da Avaliação dos Regulamentos FEDER e Fundo de Coesão, vão no sentido de estes critérios serem atendidos, na análise das candidaturas, sem peso determinante na estimação do mérito das mesmas. A natureza de grande parte destes investimentos (em termos de resposta a necessidades sociais, de qualificação de funções urbanas especializadas, de equidade territorial e de impacto regional) é encarada por responsáveis das AG/ST, como chancela de relevância que minoriza a consideração da sustentabilidade futura.

Tal não invalida que se enverede por orientações e práticas que disciplinem gradualmente o preenchimento de requisitos de sustentabilidade de operações aprovadas em que a mesma tenha condições para ser equacionada. A Avaliação de Operacionalização do POVT constatou a deficiente abordagem da problemática de sustentabilidade dos investimentos e recomendou a inclusão de critérios relativos à sustentabilidade de projectos e/ou à rentabilização dos equipamentos nos anos seguintes à implementação dos projectos nos Domínios de intervenção, nomeadamente da cultura e do desporto.

Em equipamentos de maior dimensão, em que ocorram situações e/ou oportunidades de percepção de receitas associadas à utilização/fruição dos serviços do bem público financiado, o modelo de gestão e exploração pode constituir um instrumento relevante para estabelecer os termos de sustentabilidade futura do investimento.

## 5.2. QUESTÕES DE AVALIAÇÃO TRANSVERSAIS

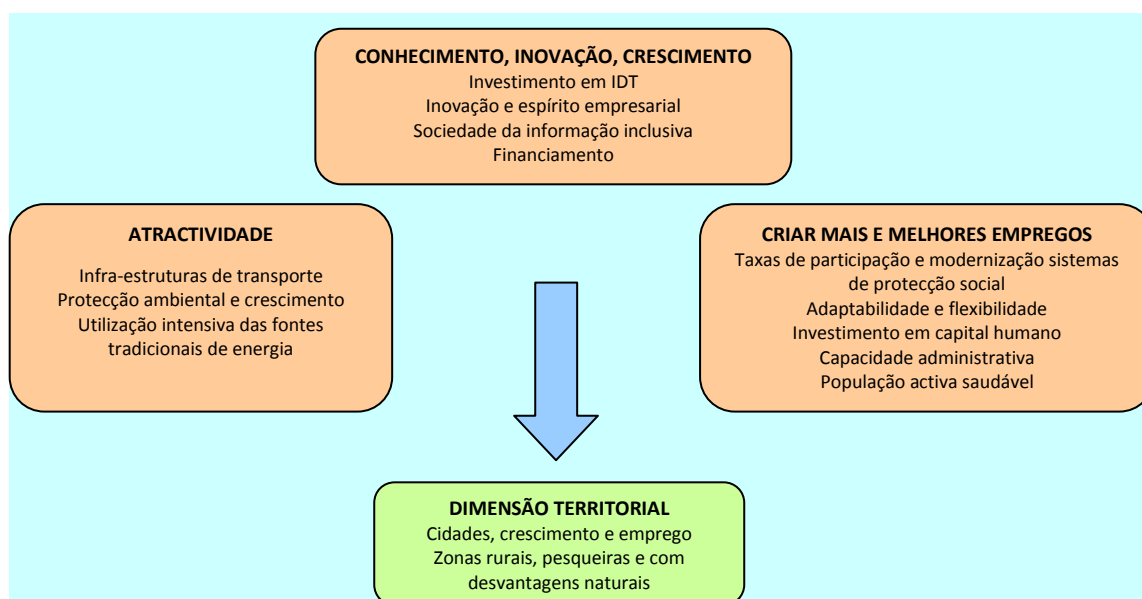
### 5.2.1. O CONTRIBUTO DO QREN PARA A COESÃO ECONÓMICA, SOCIAL E TERRITORIAL

A questão de avaliação é a seguinte:

*“Qual o contributo das agendas operacionais, programas operacionais e das principais tipologias de intervenção programadas, aprovadas e da respectiva execução observada para que o QREN constitua um instrumento efectivo de coesão económica, social e territorial?”*

O diagrama seguinte explicita as orientações para a política de coesão que inspiraram a resposta a esta questão de avaliação.

**DIAGRAMA 5 – Orientações para a Política da Coesão**



Com base numa sucessão de matrizes parcelares que permitiram o apuramento global da estimativa do contributo financeiro do QREN e dos seus PO, por categorias de orientações para a política de coesão (**ver anexos nº 10 a 12**), as tipologias de operação ou as acções -tipo, de cada um dos PO, foram indexadas aos três tipos de orientações para a Coesão. Os resultados desta análise convergem significativamente com a do Relatório do QREN de 2008, o primeiro elaborado sobre a aplicação das políticas de coesão em Portugal. Os três quadros seguintes sintetizam esses contributos:

**Quadro nº 38 - Estimativa do contributo do QREN para a prioridade estratégica da Política da Coesão segundo os valores de APROVAÇÃO a 31/12/2009:**

**1. Melhorar os conhecimentos e a inovação em prol do crescimento**

**Estimativa do contributo do QREN para a prioridade estratégica da Política da Coesão : 1. Melhorar os conhecimentos e a inovação em prol do crescimento:** Incentivar a inovação, o espírito empresarial e o crescimento da economia baseada no conhecimento, promovendo as capacidades de investigação e inovação, incluindo as novas TIC (Fundo Aprovado e Executado até 31/12/2009, em EUROS)

Política de Coesão 2007-2013 (orientações)		POFC	POR Norte	POR Centro	POR Alentejo	POR Lisboa	POR Algarve	INTERVIR+	PROCONVERGÊNCIA	QREN	%
<b>Reforçar e melhorar o investimento em IDT</b>	Aprovado	185.936.804	57.963.104	27.291.836	2.518.622	39.066.533	1.690.143	3.830.692	602.897	318.900.631	12,7
	Executado	10.328.161	4.666.323	1.424.863	-	4.884.019	148.775	356.287	-	21.808.428	4,8
<b>Facilitar a inovação e promover o espírito empresarial</b>	Aprovado	1.109.431.365	227.438.564	170.293.643	71.122.355	20.337.324	10.773.826	34.619.965	90.636.782	1.734.653.824	69,2
	Executado	199.467.730	48.248.067	16.847.670	7.107.455	2.114.796	340.559	7.592.064	19.963.372	301.681.713	66,5
<b>Promover a sociedade da informação para todos</b>	Aprovado	177.504.267	46.525.267	19.608.523	13.588.170	13.244.728	2.913.801	8.859.177	4.213.395	286.457.328	11,4
	Executado	1.343.876	7.502.515	474.131	68.136	751.592	156.630	193.502	1.361.559	11.851.941	2,6
<b>Melhorar o acesso ao financiamento</b>	Aprovado	139.790.000	-	-	-	7.804.013	3.654.000	2.559.365	14.144.000	167.951.378	6,7
	Executado	104.998.005	-	-	-	7.172.300	3.471.300	500.000	1.912.500	118.054.105	26,0
<b>TOTAL PO do QREN</b>	Aprovado	<b>1.612.662.436</b>	<b>331.926.935</b>	<b>217.194.002</b>	<b>87.229.147</b>	<b>80.452.598</b>	<b>19.031.770</b>	<b>49.869.199</b>	<b>109.597.074</b>	<b>2.507.963.161</b>	<b>100</b>
	Executado	<b>316.137.772</b>	<b>60.416.905</b>	<b>18.746.664</b>	<b>7.175.591</b>	<b>14.922.707</b>	<b>4.117.264</b>	<b>8.641.853</b>	<b>23.237.431</b>	<b>453.396.187</b>	<b>100</b>
%	Aprovado	<b>64,3</b>	<b>13,2</b>	<b>8,7</b>	<b>3,5</b>	<b>3,2</b>	<b>0,8</b>	<b>2,0</b>	<b>4,4</b>	<b>100</b>	
	Executado	<b>69,7</b>	<b>13,3</b>	<b>4,1</b>	<b>1,6</b>	<b>3,3</b>	<b>0,9</b>	<b>1,9</b>	<b>5,1</b>	<b>100</b>	

Fonte: Observatório do QREN

**Quadro nº 39 - Estimativa do contributo do QREN para a prioridade estratégica da Política da Coesão:**

**2. Criar mais e melhores empregos (Fundo Aprovado e Executado até 31/12/2009\*, em EUROS)**

Política de Coesão 2007-2013 (orientações)		POPH	POVT	POR Norte	POR Centro	POR Alentejo	POR Lisboa	POR Algarve	PROEMPREGO	RUMOS	QREN	%
<b>2. Criar mais e melhores empregos</b>												
Atrair e manter um maior número de pessoas no mercado de trabalho e modernizar os sistemas de protecção social	Aprovado	2.800.653.954							68.286.939	53.055.224	2.921.996.117	33,6
	Executado	881.672.023										
Melhorar a adaptabilidade dos trabalhadores e das empresas e a flexibilidade do mercado de trabalho	Aprovado	1.619.594.254							5.470.502	46.315.713	1.671.380.469	19,2
	Executado	451.661.272										
Aumentar o investimento em capital humano através de uma melhoria da educação e das competências	Aprovado	2.767.141.341	371.472.273	298.754.500	135.160.891	41.732.634	36.048.971	7.528.796	55.800.988	42.153.022	3.755.793.416	43,2
	Executado	850.962.676	24.221.862	29.132.172	16.872.138	4.419.260	4.629.338	1.137.920				
Capacidade administrativa	Aprovado	88.715.033		21.962.526	7.426.195	7.391.768	3.068.270	1.859.610		2.003.154	132.426.556	1,5
	Executado	11.951.213		167.424	410.484	39.040	257.682					
Contribuir para manter uma população activa saudável	Aprovado	20.695.955		119.028.294	46.952.510	33.296.351					219.973.110	2,5
	Executado	5.759.290		3.627.256	13.957.739	4.151.636						
<b>TOTAL PO do QREN</b>	Aprovado	7.296.800.537	371.472.273	439.745.320	189.539.596	82.420.753	39.117.241	9.388.406	129.558.429	143.527.113	8.701.569.668	100
%	Aprovado	<b>83,9</b>	<b>4,3</b>	<b>5,1</b>	<b>2,2</b>	<b>0,9</b>	<b>0,4</b>	<b>0,1</b>	<b>1,5</b>	<b>1,6</b>	<b>100</b>	

---

Fonte: Observatório do QREN. Nota: \* Os valores dos POPH, POVT e POR do Continente referem-se aos valores aprovados e executados/validados a 31/12/2009; Os valores do PROEMPREGO, a 30/09/2009, e do Programa RUMOS, a 30/06/2009, são valores aprovados porque o apuramento dos respectivos contributos fez-se ao nível da acção-tipo e não por tipologia de intervenção, segundo a qual estão disponíveis os dados à data de 31/12/2009. Os valores do PROEMPREGO e do Programa RUMOS têm como fonte o SIIFSE:



**Quadro nº40- Estimativa do contributo do QREN para a prioridade estratégica da Política da Coesão :**

**3. Tornar a Europa e as suas regiões espaços mais atractivos para investir e para trabalhar**

**Estimativa do contributo do QREN para a prioridade estratégica da Política da Coesão : 3. Tornar a Europa e as suas regiões espaços mais atractivos para investir e para trabalhar** (Fundo Aprovado e Executado até 31/12/2009, em EUROS)

Política de Coesão 2007-2013 (orientações)		POVT	POR Norte	POR Centro	POR Alentejo	POR Lisboa	POR Algarve	INTERVIR+	PROCONVERGÊNCIA	QREN	%
Desenvolver e melhorar as infra-estruturas de transportes	Aprovado	643.638.582	37.448.929	21.610.133	19.603.094	2.496.124	0	1.796.309	109.316.289	835.909.461	<b>48,4</b>
	Executado	138.165.360	2.034.341	0	4.667.608	500.596	0	37.513	82.010.721	227.416.139	72,3
Reforçar as sinergias entre a protecção ambiental e o crescimento	Aprovado	426.905.716	59.197.095	25.221.853	17.254.006	7.723.101	1.422.816	12.850.456	28.473.102	579.048.145	<b>33,5</b>
	Executado	41.550.298	3.623.067	1.486.509	71.471	59.401	1.073.480	15.732	20.764.732	68.644.689	21,8
Abordar a questão da utilização intensiva das fontes de energia tradicionais pela Europa	Aprovado	0	0	186.623	245.563	0	0	0	0	432.186	<b>0,0</b>
	Executado	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0
Sistema Urbano Nacional	Aprovado	218.420.278	12.492.722	23.830.517	28.570.255	9.393.663	9.060.000	10.249.142	0	312.016.578	<b>18,1</b>
	Executado	2.564.302	3.309.217	5.242.373	3.751.432	0	0	3.572.663	0	18.439.988	5,9
<b>TOTAL PO do QREN</b>	Aprovado	<b>1.288.964.576</b>	<b>109.138.747</b>	<b>70.849.126</b>	<b>65.672.918</b>	<b>19.612.888</b>	<b>10.482.816</b>	<b>24.895.908</b>	<b>137.789.391</b>	<b>1.727.406.369</b>	<b>100</b>
	Executado	182.279.960	8.966.625	6.728.882	8.490.511	559.997	1.073.480	3.625.908	102.775.453	314.500.815	<b>100</b>
%	Aprovado	<b>74,6</b>	<b>6,3</b>	<b>4,1</b>	<b>3,8</b>	<b>1,1</b>	<b>0,6</b>	<b>1,4</b>	<b>8,0</b>	<b>100</b>	
	Executado	58,0	2,9	2,1	2,7	0,2	0,3	1,2	32,7	100	

Fonte: Observatório do QREN



Importa realçar que a resposta a esta questão de avaliação é penalizada pela dificuldade de reconverter as orientações comunitárias em matéria de coesão em categorias susceptíveis de manter com as tipologias de operações/regulamentos do QREN uma relação de correspondência rigorosa, permitindo a quantificação dos contributos esperados em termos de compromisso e execução de programação. A utilização de processos de imputação indirecta minimiza essa dificuldade.

A avaliação conclui que a programação do QREN incorpora praticamente a generalidade das orientações comunitárias para a coesão, com relevo particular para o triângulo “conhecimento e inovação, emprego e atractividade”. Existe de facto uma forte proximidade entre as três AOT e as referidas orientações. Essa proximidade é tanto mais importante quanto as três AOT são fundamentadas por um diagnóstico estratégico de constrangimentos e prioridades para a economia portuguesa que reúne um largo consenso entre os estudiosos da dimensão estrutural da crise portuguesa. A participação da agenda do potencial humano nos contributos para a coesão tem de ser entendida à luz da grande opção de valorizar o tema da empregabilidade em detrimento da criação de emprego. A programação alinha, assim, com a mudança emergente no paradigma das políticas activas de emprego, ficando a criação de emprego largamente dependente do contributo potencial da agenda da competitividade.

A avaliação conclui ainda que a concretização do contributo potencial para a coesão exige a monitorização específica da maneira como as três AOT convergem nos diferentes territórios, designadamente no âmbito de intervenção de cada POR. Esta convergência territorial deve ter especialmente em consideração a combinação virtuosa entre as duas dimensões relevantes e necessárias da coesão em Portugal: a criação de igualdade de oportunidades entre territórios e o alargamento da base de competitividade a territórios excessivamente dependentes da política redistributiva por via das infra-estruturas. Conclui-se ainda que as três agendas estão mais vocacionadas para apoiar intervenções nos territórios mais dinâmicos das regiões da convergência, isto é, em territórios com massa crítica mínima em termos de empreendimento e de activos. Estão seguramente menos vocacionadas para gerar intervenções em territórios mais rarefeitos de iniciativa (baixa densidade e ritmo de esvaziamento demográfico elevado), o que constitui um obstáculo sério a um contributo mais activo para a coesão intra-regional do território continental. Esta conclusão convoca o contributo do PRODER em articulação com o QREN.

A avaliação conclui, por fim, que o contributo do QREN, embora alinhado com os domínios que declinam as orientações comunitárias para a coesão, é penalizado por um conjunto de factores críticos de programação, não plenamente resolvidos no período objecto da avaliação:

- A territorialização das três agendas e a monitorização da convergência /divergência entre as mesmas em territórios específicos não encontrou ainda os espaços mais adequados para ser concretizada e a não criação da anunciada figura dos Centros de Racionalidade Temática, os atrasos de constituição dos Centros de Observação das Dinâmicas Regionais e a ainda não visível intervenção dos Conselhos de Acompanhamento Estratégico dos POR tendem a agravar este factor crítico;
- A inexistência de centros de racionalidade regional para territorializar a agenda do potencial humano dificulta a operacionalização de uma perspectiva mais sistémica da programação nas regiões NUTS II (não apenas nas regiões da convergência mas também em Lisboa e Algarve); embora relevante, a acção desenvolvida pela ANQ, trabalhando a programação da oferta e estruturando

complementaridades (e corrigiu sobreposições) na Rede dos Cursos Profissionais, em articulação com a Rede Pública do Ensino Profissional, Escolas Profissionais e Sistema de Aprendizagem, para além de accionar os Conselhos Sectoriais como suporte à implementação do CNQ, não é suficiente;

- A aceleração dos níveis de aprovação e de execução de projectos nos domínios complementares da intervenção dos SI (infra-estruturas científicas e tecnológicas, parques de ciência e tecnologia e incubadoras de empresas de base tecnológica) nos POR do Norte e do Centro constitui uma condição indispensável para que o impacto da programação QREN na criação de um novo modelo de competitividade para essas regiões possa concretizar-se (ver secção 5.1.2.);
- A operacionalização de conceitos de “investimento empresarial de inovação” nas regiões do Alentejo e do Algarve, em articulação com as características das estruturas produtivas regionais, constituirá um factor de impacto acrescido dos SI na alteração do seu modelo de competitividade;
- A divergência observada entre a procura de apoios para a instalação de infra-estruturas de incubação e de promoção do empreendedorismo e o ritmo de projectos concretos de empreendedorismo qualificado (mas também de base social), com resultados abaixo das metas programadas, sugere que o modelo de programação destas infra-estruturas peca pela ênfase excessiva na componente física em detrimento da disponibilização de uma rede de conhecimento de suporte à actividade de incubação;
- É imperioso que a programação do QREN contribua para uma mais efectiva disseminação de uma cultura de formação e promoção do empreendedorismo social, ponderando diferenças e particularidades face ao empreendedorismo de base tecnológica, potenciando designadamente as boas práticas da iniciativa EQUAL nesse domínio;
- É necessário assegurar que as EEC (pólos de competitividade e *clusters*) possam assumir na programação um papel de racionalização da selectividade dos apoios, potenciando a função de enquadramento e orientação das experiências reconhecidas com maior dinâmica de envolvimento de empresas e influência no ajustamento estrutural da base produtiva nacional;
- É essencial recentrar os planos de acção PROVERE em torno de projectos-âncora com qualidade susceptível de responder aos critérios de mérito dos SI (ou outras sedes de programação) e impacto inequívoco na operacionalização de EEC de base territorial;
- A não consolidação da política de cidades como vector transversal da programação, convocando a participação das diferentes agendas, tenderá a agravar a fragmentação da agenda da valorização do território e a reduzir a relevância da componente atractividade como contributo do QREN para o êxito da política de coesão;
- Existe fraca evidência de que nos processos de contratualização com subvenção global entre os PO das regiões da convergência do continente e as comunidades inter-municipais de âmbito NUTS III os PTD estejam a ser referenciais relevantes para a convergência estratégica das três agendas nos territórios em causa.

Do ponto de vista do contributo do modelo de governação do QREN para criar condições de resposta às orientações comunitárias para a coesão, a avaliação conclui que a opção assumida por uma base regulamentar fortemente estratificada segundo domínios sectoriais introduz na programação factores de fragmentação, contraditórios com a integração de efeitos em termos de coesão. Assim, a coerência estratégica que é legível no plano das grandes prioridades do QREN e das agendas operacionais que as corporizam torna-se mais difusa quando se passa ao plano da produção regulamentar.

Conforme já foi referido, essa tendência para a fragmentação é tanto mais penalizadora quanto os espaço de integração previstos no modelo de governação ou não foram ainda accionados (caso dos Centros de Racionalidade Temática) ou apresentam um grau incipiente de concretização (caso dos Centros de Observação de Dinâmicas Regionais ou dos Centros de Aconselhamento Estratégico dos POR).

A avaliação conclui que a prática de governação dos POR apresenta graus muito diferenciados de cooperação / articulação com os PO temáticos:

- É inexistente no caso da agenda do potencial humano, devido às razões já explanadas;
- É pontual e algo fragmentada no caso da agenda da valorização do território; embora territorializada por natureza, os grupos de trabalho existentes nos domínios dos passivos ambientais, política de cidades, protecção da orla costeira e desporto e a articulação com o organismo intermédio INAG não deu ainda origem a decisões ou orientações que possam ser utilizadas pela avaliação como evidências credíveis a registar;
- É importante no caso da agenda da competitividade, embora praticamente limitada à gestão dos sistemas de incentivos.

### 5.2.2. O CONTRIBUTO DO QREN PARA A CRIAÇÃO DE MAIS E MELHOR EMPREGO

---

A questão de avaliação é a seguinte:

*“Em que medida a actuação do QREN está a contribuir para a criação de mais e melhor emprego”*

#### **Impacto do QREN na produção de riqueza e na criação de emprego**

O QREN é um programa de despesa pública concebido para sustentar um processo de investimento de grande impacto e, por definição, um programa de geração de emprego quando posto em marcha em qualquer das suas vertentes, pelo simples efeito da injeção de liquidez na economia que deriva da sua existência. Daí que o seu impacto na criação de emprego e na qualidade do emprego seja um tema transversal que percorre as diferentes operações nele contidas e vá muito para além da consideração dos PO explicitamente concebidos para a criação de emprego ou melhoria da empregabilidade.

Até 2009, num período agudo de crise económica, o impacto dos fundos estruturais no crescimento económico do país não foi ainda mediado pelo QREN, mas pela finalização do QCAIII. A situação inverter-se-á progressivamente a partir de 2010. A correcção do impacto directo dos fundos do QREN no PIB pelos dados de execução até 2009 permite antecipar que, a partir de 2010, o impacto directo dos fundos ligados ao QREN será muito maior.

Procurámos estimar esse impacto<sup>48</sup>. Se assumirmos que os fundos serão executados a ritmo constante até ao fim de 2015, esse impacto será de 1,9% do PIB de cada ano. Se assumirmos, no extremo oposto, que toda a execução ocorreria até ao fim de 2013, o impacto directo dos fundos comunitários do QREN na economia portuguesa aproximar-se-ia dos 3% do PIB previsto e, se assumirmos a perspectiva de que os fundos serão executados a ritmo constante até ao fim de 2015, esse impacto seria ainda assim de 1,9% do PIB (cf. Quadro nº 41).

**Quadro nº41. Impacto dos Fundos Comunitários do QREN no PIB**

	2007	2008-2009	Cenário Exaustão dos fundos a 31.12.2013	Cenário Exaustão dos fundos a 31.12.2015
			Período 2010-2013*	Período 2010-2015*
Fundos comunitários do QREN em % do PIB (programado)	1,82	1,83	1,83	1,21
Fundos comunitários do QREN em % do PIB (corrigido pelos pagamentos a beneficiários)	0,00	0,50	2,91	1,92
Média anual de postos de trabalho associados aos fundos comunitários do QREN (programado)**	94000	94000	94000	Não aplicável
Média anual de postos de trabalho associados aos fundos comunitários do QREN (corrigido pelos pagamentos a beneficiários)**	0	26000	150000	99000

\*PIB calculado segundo as estimativas do PEC 2010-2013, assumindo crescimento em 2014 e 2015 igual a 2013.

\*\*Estimativa a partir do PIB por empregado, assumindo que os postos de trabalho associados aos fundos comunitários terão uma produtividade igual à da média da economia; o volume de emprego calculado a partir do PEC 2010-2013, assumindo variação em 2014 e 2015 igual a 2013.

A curva de impacto imediato que resulta destes cenários tem uma configuração diferente da estimativa efectuada na Avaliação ex-ante de Impacte Macroeconómico do QREN, que previa maior impacto dos fundos comunitários no PIB no período inicial de execução (2,2% do PIB em 2007-2009, 1,2% em 2007-2013<sup>49</sup>) porque essa estimativa assumiu a execução simultânea até 2009 de QCA III e QREN como programado inicialmente, o que não veio a acontecer. Consequentemente, o impacto do QREN concentrar-se-á na segunda metade da sua vigência e na primeira metade grande parte do impacto obtido de fundos comunitários ficará a dever-se ao QCA III e não ao QREN.

<sup>48</sup> Este exercício visa apenas estimar o efeito económico potencial dos fundos no ano em que eles são executados. A previsão do impacto macroeconómico de médio e longo prazo foi realizada na avaliação ex-ante e é um exercício de natureza diferente, implicando um modelo econométrico de previsão de longo prazo. Ver, a esse propósito, [http://www.dpp.pt/pages/files/QREN\\_22Marco.pdf](http://www.dpp.pt/pages/files/QREN_22Marco.pdf)

<sup>49</sup> Cf. DPP, QREN 2007-2013, avaliação ex-ante, pp. 170 ([http://www.dpp.pt/pages/files/QREN\\_22Marco.pdf](http://www.dpp.pt/pages/files/QREN_22Marco.pdf))

No período de 2010 a 2015, o QREN será um poderoso instrumento de suavização da crise e de indução de crescimento económico e emprego, com impactos imediatos significativos na actividade económica e, por essa via, na sustentação dos níveis de emprego.

Os efeitos próprios da despesa pública contida no QREN serão suficientes para sustentar um número significativo de postos de trabalho durante a sua execução. Mas esses desapareceriam com a exaustão dos fundos, pelo que o real impacto estratégico do QREN se estenderá para além do tempo e das iniciativas concretas nele executadas, em função dos efeitos que estas tenham sobre a transformação das debilidades que pretendem resolver.

Em termos de articulação com as prioridades estratégicas do QREN, as prioridades da melhoria da competitividade e da elevação das qualificações são, pelo seu peso financeiro e pela sua orientação explícita para a indução de criação de riqueza (logo de emprego) bem como para a melhoria da empregabilidade aquelas em que se jogará o contributo mais significativo do QREN para o objectivo de mais e melhor emprego.

### ***A prioridade estratégica da melhoria da competitividade e do emprego***

A estratégia que sustenta o QREN tem a visão ambiciosa de contribuir para uma significativa alteração da economia portuguesa, em direcção à economia do conhecimento, elevando os níveis de produtividade e melhorando a competitividade externa e o grau de inovação de Portugal.

A estratégia definida pretende fazer do QREN uma alavanca de ruptura positiva. Contudo, como as previsões económicas reflectem, essa estratégia enfrenta na actual conjuntura dificuldades particularmente fortes e pode acontecer que todo o QREN venha a decorrer em ambiente de crescimento anémico que dificulte a consolidação do tecido que se pretendia criar e que isso prejudique a alavancagem de desenvolvimento económico que se pretendia fazer neste período de programação.

Essa alavancagem assentava no crescimento da competitividade do país, na sua reorientação para a economia do conhecimento, na modernização de grandes infra-estruturas estratégicas e na melhoria da produtividade do trabalho, em geral. Sem uma inversão do nosso perfil económico, o sector exportador português sofre as consequências do reposicionamento de Portugal nas exportações. Historicamente somos um país com baixas produtividades e um perfil de exportações que compete com zonas do mundo com que terá dificuldades de continuar a competir inserido na zona monetária do Euro.

Ao longo da década que agora se fecha, Portugal tem vindo a aumentar a sua produtividade, evidenciando quer maior intensificação do uso da força de trabalho (melhor produtividade por trabalhador) que aumentos do *output* do trabalho (melhor produtividade horária). Mas, no contexto da Europa, Portugal continua a perder posições.

A economia portuguesa tem seguido ainda uma trajectória de moderação salarial que permitiu, apesar da inflação, conter os custos unitários do trabalho. Mas esse êxito relativo embate em três factores adversos: (i) de novo, quer a zona Euro quer a União Europeia têm consistentemente

reduzido mais os custos unitários do trabalho que Portugal; (ii) os efeitos da crise arrasaram, quer em Portugal quer na União, essa redução de custos, o que implicou para Portugal que os efeitos dessa contenção tivessem desaparecido e nos preparemos para entrar na próxima década ao nível em que estávamos em 2010; e (iii) acresce a esta tendência, a previsão de que Portugal demorará a voltar a conter significativamente os custos unitários do trabalho. Este é o quadro em que nos encontramos, se, entretanto não ocorrer qualquer inversão de tendência.

A imagem que resulta desta tendência dificulta e desafia as políticas públicas. Essa mesma percepção passava já pelos diagnósticos feitos e se reflecte na concepção do QREN. Os recursos focalizados na melhoria da competitividade – perto de 40% dos fundos comunitários afectos ao QREN - são a resposta a esta situação.

Os apoios à iniciativa económica e à inovação levam a maior fatia do investimento em melhoria da competitividade (26,6% dos fundos comunitários do QREN), sendo a outra grande rubrica a das infra-estruturas de interesse estratégico para o país (11,4%), a que acresce a compensação pela ultraperificidade das Regiões Autónomas (0,6%). Ou seja, cerca de um quarto do QREN está alocado directamente a incentivos à iniciativa económica e à criação de emprego. (cf. Quadro nº 42).

**Quadro nº42: Prioridade estratégica de melhoria da competitividade: Programação financeira, aprovações e despesa validada de fundos comunitários**

Programa Operacional	Programação financeira		Aprovações		Despesa validada		Aprovado /Programado	Validado /Programado
	MEURO	%	MEURO	%	MEURO	%		
Apoios ao investimento económico, à internacionalização, à inovação e à criação de emprego	5.700.634	26,6	2.415.979	29,7	338.960	24,0	42,4	5,9
Redes e equipamentos estruturantes	2.438.955	11,4	392.495	4,8	140.737	10,0	16,1	5,8
Compensação de custos da ultraperificidade	131.926	0,6	50.016	0,6	22.931	1,6	37,9	17,4
Prioridade estratégica da melhoria da competitividade	8.271.515	38,6	2.858.490	35,1	502.628	35,6	34,6	6,1
<b>QREN</b>	<b>21.411.561</b>	<b>100,0</b>	<b>8.136.197</b>	<b>100,0</b>	<b>1.411.103</b>	<b>100,0</b>	<b>38,0</b>	<b>6,6</b>

Fonte: QREN – Sistema de Informação do FSE (SIIFSE).

Na fase inicial do QREN, que coincidiu com a fase mais intensa da crise económica, os sistemas de incentivos empresariais foram mobilizados a ritmo elevado. O caso que melhor exemplifica esta tendência é o do Eixo II do PO Factores de Competitividade que está dotado com 5,7% dos fundos comunitários programados, mas tem 11,9 %da despesa já aprovada e 10,8% da despesa validada.

A evolução dos ritmos de execução dos projectos aprovados ao abrigo destes sistemas de incentivos constitui uma variável central para aferir das dinâmicas de produção de efeitos em



matéria de emprego, tanto em termos de temporalidade, como de quantidade vs. qualidade. Em termos globais, mais de 40% dos montantes programados estão já aprovados pelo que é de esperar que sejam executados rapidamente e, com facilidade, os seus efeitos se comecem a fazer sentir logo na fase inicial da retoma. Essa tendência é ainda mais nítida no maior programa de incentivos, que tem já quase 80% das verbas totais comprometidas e um nível de despesa verificada que é o dobro do valor do QREN (12,5% contra 6,6%).

As infra-estruturas estão a progredir a um ritmo mais lento. Em parte, isto dever-se-á própria natureza dos investimentos, muitos deles em grandes obras, com fases iniciais morosas e complexas. Mas o debate público em curso sobre a concretização de grandes investimentos em infra-estruturas ou a sua concretização com atrasos programados, pode condicionar nos próximos anos o uso dos apoios e atrasar a produção de efeitos na economia. Contudo, tendo também em conta a exaustão possivelmente mais rápida dos incentivos às empresas, a entrada em fase de obra de grandes investimentos de infra-estruturas pode ser um instrumento de suporte imediato ao crescimento da economia e do emprego, para além do seu impacto de médio e longo prazo.

O sucesso que os incentivos ao investimento económico virão a ter pode ser fortemente condicionado se Portugal prolongar a situação recessiva em que se encontra.

Do mesmo modo, o atraso planeado no lançamento de infra-estruturas estratégicas pode comprometer este efeito estruturante do QREN e a melhoria de condições infra-estruturais de suporte da competitividade portuguesa.

Do que se sabe sobre as condições de execução do QREN, o efeito estruturante de alavancagem do crescimento económico português orientado para a inovação, a internacionalização e a concretização de infraestruturas modernas com grande impacto potencial na capacidade de crescimento do país está submetido a tensões que podem levar à canalização de recursos para operações mais centradas no curto prazo, nomeadamente nos incentivos à economia e diminuir esse efeito de alavancagem em favor de melhor sustentação do país na conjuntura recessiva.

### ***A prioridade estratégica da elevação das qualificações***

A segunda prioridade estratégica do QREN e, com a primeira, a estrutura nuclear do seu impacto no emprego, é a melhoria de qualificações. Se a primeira mobiliza essencialmente o FEDER e o Fundo de Coesão, esta centra-se na mobilização do FSE e materializa a Agenda Operacional do Potencial Humano definida na fase de planeamento do QREN.

A importância dada à melhoria das qualificações reflecte adequadamente o diagnóstico das fragilidades estruturais do mercado de trabalho de Portugal.

O atraso económico português é concomitante de um atraso educativo que limita as potencialidades da população. Esse atraso, agravado ao longo de grande parte do século XX, tem vindo a ser lentamente revertido, nomeadamente desde a adesão à União Europeia, mas continua

elevado e, contrariamente a uma percepção generalizada, a reproduzir-se, mesmo entre os jovens, até ao ano de partida do QREN.

A recuperação do atraso nas qualificações tem vindo a ser feita pela aposta na melhoria dos níveis de escolarização da população jovem, mas a extensão do *gap* entre a população mais idosa em Portugal e na UE e a manutenção de uma situação de atraso mesmo nos resultados escolares actuais, leva a que este processo produza efeitos circunscritos sobre o conjunto da população activa.

A experiência da última década é elucidativa da situação e da sua persistência. Analisando o tempo que o País demoraria a atingir a estrutura de habilitações da União Europeia, se ambos continuassem a transformar a sua estrutura ao ritmo dessa década, chegaríamos a números que dão conta da dimensão do desafio de reversão do atraso das qualificações.

Se é certo que estamos a reduzir o *gap* na estrutura de qualificações face à Europa, ao actual ritmo de redução da diferença demoraríamos 87 anos a atingir a média europeia no que se refere à população activa com o ensino básico e 70 anos em relação ao ensino secundário. Ao contrário do *gap* ao nível básico e secundário, o do nível superior tem estado estável, não se registando nenhuma diminuição significativa, pelo que tenderíamos ao longo dos próximos século a manter a distância actual (cf. Quadro nº43).

**Quadro nº43 - Nº de anos que levaria a eliminar o *gap* de habilitações da população activa entre Portugal e a União Europeia**

	Ensino básico ou inferior (ISCED 0-2)	Ensino secundário (ISCED 3-4)	Ensino superior (ISCED 5-6)
% da população activa em Portugal (2000)	77,4	12,8	9,9
% da população activa em Portugal (2009)	66,2	17,7	16,0
% da população activa na UE 27 (2000)	30,2	48,7	21,1
% da população activa na UE 27 (2009)	24,0	49,0	27,0
diferencial Portugal/UE 27 em 2000	47,1	-35,9	-11,2
diferencial Portugal/UE 27 em 2009	42,3	-31,3	-11,0
% do diferencial recuperado entre 2000 e 2009	10,3	12,8	2,5
<b>Número de anos que levaria a atingir a média europeia se reduzíssemos o diferencial à média dos resultados de 2000 a 2009</b>	<b>87</b>	<b>70</b>	<b>360</b>

Fonte: Eurostat, dados online a 11 de Maio de 2010.

Os défices de habilitações escolares coexistem com défices de qualificação profissional da força de trabalho e isso mesmo foi tido em conta na fase de preparação do QREN, em que foi particularmente evidenciado o défice de qualificações e a necessidade de uma estratégia que invertesse a situação actual. A Agenda do Potencial Humano reflecte adequadamente esse diagnóstico e, como vimos, as suas prioridades -: melhoria das qualificações, inovação e modernização, criação de emprego e igualdade de oportunidades – vieram a traduzir-se num ambicioso objectivo operacional de mudança, uma vez que pretende estabelecer o nível

secundário como referencial mínimo de qualificação e fazê-lo através de níveis elevados de dupla certificação escolar e profissional, não apenas de jovens como de toda a população activa. É este objectivo que se reflecte nesta prioridade estratégica do QREN.

No ponto anterior reflectimos sobre o modo como o segundo e o terceiro objectivos se reflectem na primeira prioridade do QREN (melhoria da competitividade), mas parece-nos de sublinhar a percepção da dimensão do atraso português no ensino secundário. A focalização da Agenda do Potencial Humano nesta prioridade reflecte consistentemente um elevado nível de empenhamento em superar tal atraso e procurar um ritmo acelerado de convergência com a União Europeia, num factor extremamente relevante de debilidade do país e inibidor da sua competitividade num modelo de produção de elevado valor.

Haverá que reflectir sobre as variáveis que persistentemente têm produzido uma resistência sociológica do país ao desígnio de melhorar os índices qualitativos e quantitativos de escolarização no ensino secundário, mas isso não prejudica que se sublinhe que a agenda operacional do potencial humano definiu para o QREN uma aposta numa mudança estrutural de grande dimensão, que remova um factor estrutural do atraso português, pela disseminação à população de todos os grupos etários da qualificação de nível secundário, prioritariamente através de formações de dupla certificação escolar e profissional.

O que está em curso neste campo tem uma forte ambição de ruptura com a situação actual e foram definidas metas que, a serem cumpridas, irão acelerar significativamente os ritmos de convergência.

Os indicadores de resultados incluídos no QREN, quando comparados com o impacto que a sua concretização teria sobre a população activa, dão conta da dimensão da ambição. Portugal pretende até 2015 formar e certificar escolar e/ou profissionalmente um número de pessoas que corresponde a metade da população activa que possui como habilitação escolar o ensino básico ou inferior em 2009, mais de um terço da qual em formações que conferem dupla certificação escolar e profissional (cf. Quadro nº44).

**Quadro nº 44 - Impacto da prioridade estratégica de melhoria das qualificações na população activa que não tem o ensino secundário**

Indicadores de resultados do QREN	2010		2015	
	Nº	% da pop. activa com ISCED 0-2 em 2009	Nº	% da pop. activa com ISCED 0-2 em 2009
Jovens que obtêm dupla certificação (nível II)	25210	0,7	58440	1,7
Jovens que obtêm dupla certificação (nível III)	100825	2,9	233725	6,7
Adultos que obtêm dupla certificação de nível II ou nível III*	153550	4,4	356600	10,2
<i>Sub-total: beneficiários que obtêm certificação escolar e profissional de nível II ou nível III</i>	<i>279585</i>	<i>8,0</i>	<i>648765</i>	<i>18,6</i>
Adultos que obtêm certificação escolar ou profissional	559200	16,0	1091650	31,3
<i>Total: beneficiários que obtêm uma certificação escolar e/ou profissional de nível básico ou secundário ou</i>	<i>838785</i>	<i>24,1</i>	<i>1740415</i>	<i>49,9</i>

Indicadores de resultados do QREN	2010		2015	
	Nº	% da pop. activa com ISCED 0-2 em 2009	Nº	% da pop. activa com ISCED 0-2 em 2009

*correspondente*

Fonte: QREN – Sistema de Informação do FSE (SIIFSE).

\*Inclui os jovens da RA Açores e da RA Madeira, por os indicadores destes PO não especificarem se certificação será nível II ou III

Este número corresponderá a uma aceleração do ritmo de convergência, do ponto de vista das habilitações, entre a nossa população activa e a população activa europeia. Com efeito, a estratégia definida para o QREN corresponde à maior operação de qualificação escolar e profissional alguma vez feita em Portugal.

Em conclusão, o QREN corresponde, na área da melhoria das qualificações, a uma operação sem precedentes de convergência com a União Europeia, operação essa que, em caso de sucesso, vai mudar significativamente a estrutura da população activa portuguesa por níveis escolares.

### ***Mais e melhor emprego: uma visão de síntese***

O QREN foi planeado para ser o instrumento de política pública dedicado por excelência ao aumento da competitividade da economia portuguesa e à melhoria da empregabilidade da população.

A AOT para a Competitividade é o instrumento estratégico do QREN para a elevação dos níveis de emprego e de absorção da população qualificada, enquanto a do Potencial Humano, na sua vertente prioritária de melhoria das qualificações surge como segundo ponto de maior impacto do QREN. Haverá ainda que registar que o QREN abriu ainda, na Agenda para a Valorização do Território, uma frente de acção que se repercute na criação de novas oportunidades de emprego associadas, nomeadamente, às acções de valorização do território e de qualificação ambiental.

A prioridade estratégica à melhoria da competitividade da economia portuguesa é fortemente afectada pelas transformações das condições de execução do QREN face ao desencadear da grande crise económica que vivemos e que pode diminuir o impacto dos incentivos ao investimento produtivo que estão previstos, assim como forçar a adiamentos na construção de redes e equipamentos estruturantes previstos para o período de vigência do QREN.

A prioridade estratégica à elevação das qualificações organiza-se em torno de uma população-alvo e de um objectivo nucleares: generalizar a conclusão do ensino secundário. Esta meta será realizada por uma conjugação de instrumentos, diferenciados com os grupos a abranger, mas que incluem as formações com dupla certificação e o reconhecimento e validação de competências. Ao contrário da anterior, a crise internacional não afecta a sua execução. A complexidade dos desafios que enfrenta deriva antes da necessidade de montar as estruturas que permitam

executar as medidas e a dificuldade de vencer os contextos sociais que permitiram a acumulação do grande atraso educativo português face à União Europeia.

Recorde-se que, ao ritmo da década anterior, Portugal levaria setenta anos até atingir a mesma percentagem da população activa com ensino secundário da União Europeia.

Independentemente da incerteza quanto ao sucesso desta operação, os objectivos são ambiciosos e fazem do QREN um poderoso instrumento de política pública para o aumento e a melhoria da qualificação do emprego em Portugal.

### 5.2.3. AS IMPLICAÇÕES ESTRATÉGICAS DAS NOVAS CONDIÇÕES DE CONTEXTO

---

A questão de avaliação é a seguinte:

*“As alterações nas condições de contexto em que foram delineados o QREN e os PO têm implicações na relevância e pertinência da estratégia de desenvolvimento subjacente e nas respectivas prioridades? Em que medida serão necessários ajustamentos nas Agendas e nos instrumentos de política projectados, e quais serão, entre eles, os prioritários?”*

#### **Alterações de contexto e políticas de intervenção anti-crise**

É inequívoco que a programação do QREN foi concebida sem ter em conta a dimensão da crise internacional e a amplitude dos seus impactos sobre a economia portuguesa. O contexto internacional que presidiu à sua concepção em nada faria prever a dimensão que revestiu e, adicionalmente, a percepção da sua real dimensão e efeitos foi muito lenta, bem como a implementação de mecanismos de intervenção coordenada a nível europeu e mundial.

As políticas de intervenção anti-cíclica que se desenharam em Portugal são caracterizadas por dois elementos estruturantes:

- Por um lado, a política de coesão foi utilizada pelo Governo português como instrumento de política de combate à crise segundo uma lógica de forte alinhamento com o esforço de orientação e cooperação desenvolvido à escala comunitária (Comissão e Conselho). É assim que a tese de que a política de coesão deveria protagonizar os chamados investimentos inteligentes tem assim acolhimento quer no Plano de Relançamento da Economia Europeia (COM 2008-800 de 26.11.2008), quer na comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao CES Europeu e ao Comité das Regiões, designada de “Política da Coesão: investir na economia real” (COM 2008 – 876 de 16 de Dezembro de 2008; o investimento público era visto como instrumento de dinamização da procura interna a curto prazo e promoção do desenvolvimento sustentável a médio prazo, combinado com a flexibilização na aplicação do Pacto de Estabilidade e Crescimento;
- Por outro lado, a mobilização dos recursos do QREN como instrumento de combate à crise, para além de ser largamente potenciada pela margem de manobra do prolongamento da intervenção do QCA III possibilitada pela Comissão Europeia, assenta na opção de tirar partido das margens de manobra proporcionadas pela flexibilização da regulamentação comunitária e, simultaneamente, formatar

medidas susceptíveis de intervir coerentemente na relação ambivalente existente entre instrumentos de programação QREN e efeitos da crise.

Esta relação de ambivalência enunciada no parágrafo anterior marca inequivocamente a avaliação das condições de mobilização dos recursos do QREN como instrumento de intervenção anti-cíclica. De facto, há instrumentos de programação que apresentam inequivocamente um alcance anti-cíclico; mas os efeitos da crise podem penalizar a manifestação de uma procura solvente a algumas famílias de apoios QREN, senão diferindo candidaturas, pelo menos retardando o ritmo de transformação de aprovações em execução efectiva.

Regressando ao desígnio estratégico central da programação do QREN, não pode ignorar-se que a crise internacional se abate sobre a economia portuguesa num momento em que esta se confronta com a procura de um novo modelo de crescimento e de uma mudança estrutural capaz de retomar o processo de convergência real. Poderíamos designar este diagnóstico de “a dupla crise da economia portuguesa”. Ora, dificilmente neste contexto a resposta a esta dupla crise é de natureza sequencial, ou seja, primeiro a intervenção anti-cíclica e depois a estrutural. Sem deixar de compreender a relevância da dimensão anti-cíclica face à natureza dos efeitos sociais em presença, a “dupla crise” da economia portuguesa requer uma intervenção simultaneamente anti-cíclica e estrutural. O grande desafio consiste em proporcionar condições de retoma à economia portuguesa que representem uma efectiva progressão para um novo modelo de crescimento, posição que transparece do relatório anual do QREN de 2009: “ao permitir ancorar a resposta conjuntural à crise nos instrumentos de política concebidos para responder a tais vulnerabilidades estruturais, o QREN fornece um quadro de racionalidade que potencia os efeitos de curto e longo prazos das medidas adoptadas sobre o desempenho económico e a coesão social e territorial em Portugal”.

Os recursos do QREN foram assim utilizados como instrumentos de política anti-cíclica, antecipando os efeitos simultaneamente estruturais e anti-cíclicos da política de coesão. A sua utilização foi enquadrada num ambiente de sinergia com outros instrumentos de intervenção, consubstanciado na Iniciativa para o Investimento e Emprego (IIE). O estudo pormenorizado dessa iniciativa (não reproduzido neste relatório final) permitiu concluir o seguinte:

- O programa IIE que enquadra o contributo das políticas de coesão como instrumento de política de combate à crise é precedido e acompanhado por um conjunto de medidas de simplificação e flexibilização regulamentares que, devidamente fundamentadas à luz de decisões comunitárias, minimizam os efeitos penalizadores da crise na procura de apoios e potenciam por isso a actuação de instrumentos com efeitos relevantes simultaneamente a curto e a médio prazo. Porém, o impacto desse aparato sobre os ritmos de execução é bem mais nebuloso, não sendo ainda possível avaliar com rigor se a procura cativada em termos de compromisso será completamente recuperada em termos de execução;
- O programa IIE pode, assim, ser considerado como uma estratégia coerente de aproveitamento temporário do potencial da programação do QREN como instrumento de relançamento da procura por via do investimento público e incentivos ao investimento privado. No que respeita aos projectos empresariais viabilizados pelo acesso aos SI, não é líquido que as diferentes intervenções de

simplificação e flexibilização não tenham contribuído para reduzir níveis de selectividade e concentração de apoios. A generalidade das AG de PO com intervenção na gestão dos SI e dos OI nela representados (com relevo para a posição do IAPMEI) alimenta dúvidas sobre a qualidade da procura que terá resultado directamente dos mecanismos de flexibilização. Já no que respeita ao domínio dos investimentos municipais trata-se predominantemente de apoios que não alteraram significativamente a procura que tenderia a formar-se sem a presença desses mecanismos de flexibilização anti- crise.

A avaliação concluiu também que os apoios QREN à modernização do parque escolar constituem a evidência mais segura dos efeitos favoráveis da utilização dos recursos do QREN como instrumento de intervenção anti-cíclica. Distribuída pela intervenção nos POR (pré-escolar e ensino básico) e no POVT (secundário), a modernização das infra-estruturas escolares é atravessada por uma convergência de factores favoráveis:

- Trata-se de uma tipologia de projectos infraestruturais que asseguram uma inequívoca relação de complementaridade com a aposta mais imaterial no binómio educação-formação, criando condições para um clima de Escola propício à motivação e participação num processo mais lato de valorização da produção de novas qualificações; os novos desafios que se colocam às Escolas, designadamente para responder ao domínio do ensino profissional, tendem a projectar-se em novas necessidades infraestruturais e de reequipamento internas que puderam ser acolhidas por uma intervenção desta natureza;
- A iniciativa correspondeu a uma procura local latente com elevado grau de rapidez de implementação no terreno; a equipa de avaliação constatou ao acompanhar alguns processos de gestão de intervenções estratégicas de âmbito supra-municipal que existia da parte dos municípios e das próprias estruturas regionais do ME uma procura formada para este tipo de investimentos; o timing da programação ajustou-se perfeitamente ao estágio de implementação das cartas educativas e da reivindicação da Associação Nacional de Municípios da necessidade de criação de mecanismos de financiamento da concretização dos investimentos constantes de cartas educativas superiormente homologadas;
- A existência de uma procura latente bastante superior às oportunidades de financiamento abertas pelo QREN permitiu introduzir critérios de selectividade, definidos em função de parâmetros estabelecidos pelos serviços do ME, proporcionando desse modo condições favoráveis à qualidade e utilidade dos projectos apresentados;
- As evidências conhecidas sobre a execução desta linha de programação permitem confirmar que é um perfil muito diversificado de empresas e equipas de projectistas que têm concretizado a dimensão de obra; esta conclusão preliminar é relevante do ponto de vista da confirmação dos impactos esperados desta linha da programação na dinamização das economias regionais e locais, com reflexos na manutenção e criação de emprego em período conjunturalmente adverso; análises posteriores de custos médios de intervenção podem ser importantes para clarificar se a modernização infraestrutural conseguida é compatível com modelos eficientes de utilização da despesa pública ;
- Trata-se de uma tipologia de intervenções que liga as três agendas temáticas: i) inscreve-se na valorização do território; ii) articula-se fortemente com a agenda do potencial humano; iii) por via do Plano Tecnológico da Educação articula-se também com a agenda da competitividade (tipologias da “economia digital e da economia do conhecimento” e dos “sistemas de apoio a infra-estruturas científicas e tecnológicas”).

Por todas estas razões, a componente das infra-estruturas escolares representa exemplarmente a possibilidade já mencionada de instrumentos de programação QREN cumprirem simultaneamente o seu desígnio estratégico e o estatuto de intervenção anti-cíclica, independentemente de uma análise mais fina, conduzida em sede de projectos, poder acrescentar futuras nuances aos resultados da avaliação. A capacidade de mobilização de procura latente deve ser mencionada, cumprindo objectivos de aceleração de programação. Há ainda a referir impactos mais a longo prazo, como por exemplo uma mais forte motivação e identificação das comunidades escolares com a infra-estrutura de acolhimento que não deve ser ignorada, apesar de constituir uma dimensão difícil de aferir nesta avaliação.

Adicionalmente, há que salientar a robustez da estrutura de tipologias de intervenção FSE em torno das melhorias das condições de empregabilidade que a programação acolhia em termos de resposta aos desafios impostos pela crise. No entender da equipa de avaliação, essa robustez tem de ser compreendida à luz de um novo paradigma das políticas activas de emprego, implícito na agenda do potencial humano, centrado mais na problemática da empregabilidade do que da criação de emprego. A empregabilidade em sentido lato, isto é, envolvendo a empregabilidade favorável à procura bem sucedida do primeiro e do novo emprego e a necessária ao reforço das condições de manutenção de empregos existentes marca decisivamente a programação.

#### ***Alterações de contexto e ajustamentos estratégicos das agendas***

O agravamento da turbulência dos mercados financeiros e dos problemas associados à dívida soberana portuguesa e o regresso das políticas restritivas ao universo do euro prolongam as incidências da crise internacional, criando um contexto ainda mais desfavorável para a implementação da programação.

A incapacidade observada ao nível da coordenação europeia de utilização do relançamento da procura interna de países actualmente superavitários como a Alemanha em factor de recuperação de défices externos de países deficitários como Portugal, Espanha, Irlanda ou Grécia faz emergir de novo as políticas restritivas como processo sem alternativa global credível.

Neste contexto, a aceleração e o agravamento das condições restritivas do PEC terão por efeito imediato a progressiva diminuição /extinção das medidas de estímulo anti-cíclico. Na sequência deste processo, dificuldades acrescidas ao nível do investimento público de contrapartida nacional, central e local irão marcar a implementação da programação. A monitorização coerente dos processos de execução orçamental e do QREN será cada vez mais necessária. O impacto potencial das novas medidas restritivas sobre os níveis de recuperação e crescimento da economia portuguesa são ainda interrogados, embora se projecte um maior impacto sobre o rendimento disponível, reduzindo significativamente o potencial de crescimento associado ao estímulo da procura interna.

Face à direcção observada no agravamento das condições de contexto, o ajustamento estratégico das agendas que suportam a programação do QREN não pode deixar de se orientar para a focagem nas dimensões estratégicas que revelem maior impacto estrutural na transformação e



modernização da economia e sociedade portuguesas, preparando o pleno aproveitamento das condições de retoma internacional:

- Aceleração das condições de execução de projectos com impacto na melhoria da posição nacional na produção de bens e serviços transaccionáveis;
- Recuperação dos níveis de selectividade inicialmente fixados para os regimes de incentivos (ênfase no contributo para a produção de bens e serviços transaccionáveis, conceito de investimentos de inovação, ganhos de aproximação ao mercado dos investimentos de I&DT, efeitos sobre a produtividade e sobre as condições organizacionais dos investimentos de qualificação PME);
- Discriminação positiva das experiências de pólos de competitividade e tecnologia com maior potencial de produção de efeitos sobre o perfil de especialização da economia portuguesa e sobre as condições de atracção de investimento directo estrangeiro estruturante;
- Aceleração das condições de execução de infra-estruturas de base tecnológica com maior impacto nas condições de especialização e competitividade das regiões portuguesas e no alargamento da base territorial da competitividade da economia portuguesa, privilegiando o seu grau de interacção com o tecido económico;
- Atribuição de uma lógica de prioridade a investimentos de modernização de infra-estruturas com impacto na melhoria de condições de competitividade territorial de regiões, nas condições logísticas de internacionalização do território nacional e na criação de complementaridades com a qualificação dos portugueses, designadamente na valorização do papel da Escola como inter-face entre as famílias, as comunidades locais de aprendizagem e o meio empresarial ao serviço do incremento do valor social da educação;
- Recentramento dos apoios às experiências de EEC de base territorial em função de programação de acção compostos por projectos com impacto inequívoco na melhoria de condições de competitividade de regiões;
- Formatação de medidas de activação de desempregados de longa duração: dada a relevância do peso de activos abrangidos nesta situação, a especificidade das suas trajectórias pessoais e a complexidade da activação deste tipo de públicos, é fundamentalmente necessário que o serviço público de emprego consagre uma quota específica de recursos humanos, técnicos e de tempo compatível com a dimensão do problema, com monitorização específica das metodologias ensaiadas para a activação e a permanente troca de informação e experiências entre as diferentes unidades do serviço público de emprego.
- Reforço financeiro das medidas e acções mobilizadoras de instrumentos de intervenção susceptíveis de configurar “almofadas sociais” em territórios fortemente atingidos pela incidência do desemprego.

#### 5.2.4. MODELO REGULAMENTAR: SELECTIVIDADE E CONCENTRAÇÃO

---

A questão de avaliação é a seguinte:

*Face às mudanças de contexto, poderão ser consideradas alterações na regulamentação ou nos procedimentos comunitários que emolduram a acção do QREN e dos PO, no sentido de reforçar a capacidade de resposta adequada aos constrangimentos decorrentes dessas mudanças?*

### **Enquadramento regulamentar dos princípios da selectividade e concentração**

Na concepção do QREN foi definido um conjunto basilar de princípios que o norteiam:

- Concentração das intervenções, dos recursos e das tipologias de intervenção;
- Selectividade e focalização dos investimentos e acções;
- Viabilidade económica e a sustentabilidade financeira das actuações;
- Coesão e a valorização territoriais;
- Gestão e a monitorização estratégica.

Em termos de modelo de implementação do QREN, e por forma a garantir a consecução destes princípios, o Governo entendeu reformular o sistema de acesso aos Fundos, ainda que de forma diferenciada relativamente ao FSE, por um lado, e ao FEDER e Fundo de Coesão, por outro. A própria alteração da legislação comunitária em matéria de Fundo de Coesão, obrigava, desde logo, a conceber um novo esquema de acesso a nível nacional para o mesmo.

Em relação ao Fundo Social Europeu, assistiu-se a uma grande continuidade em relação ao modelo em vigor no QCA 2000-06. Tal como nos períodos de programação anteriores, o regime jurídico de gestão, acesso e financiamento dos PO, no âmbito deste Fundo está definido por Decreto Regulamentar, complementado pelo Despacho Normativo que define a natureza e limites dos custos elegíveis e pelos Regulamentos Específicos dos PO.

Os Regulamentos Específicos são elaborados por iniciativa das Autoridades de Gestão, por tipologia de acções ou integrando um conjunto diversificado de tipologias. Para o conjunto dos PO FSE estão publicados cerca de 50 regulamentos específicos.

Estes Regulamentos aplicam-se ao Programa Operacional do Potencial Humano, aos PO das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira (ProEmprego e Rumos) e ao Programa Operacional da Assistência Técnica. A cada eixo prioritário aplicam-se, em regra, vários Regulamentos, sendo depois as candidaturas apresentadas na sequência da publicitação no site do Programa da abertura do procedimento (Aviso de abertura de candidaturas), integrando, entre outros elementos, o âmbito do procedimento, a data de abertura e de encerramento do período de candidatura, e as grelhas de selecção. Após a fase de análise da admissibilidade das candidaturas, os projectos são pontuados com base nas grelhas, sendo esta classificação um factor determinante na selecção dos projectos (no caso do PO Rumos, p.e., os projectos aprovados têm de ter pontuação igual ou superior a 45 pontos).

Na realidade o Fundo Social Europeu passou em regra de um sistema de apresentação regra geral em contínuo (anteriores períodos de programação) para um sistema de candidatura em períodos pré-determinados (designado na legislação como modelo “candidatura fechada”). Reforçou-se

pois esta última modalidade (artº 26º do DR 84-A/2007) em que está delimitado o período temporal para a apresentação das candidaturas, mas mantém-se a possibilidade de se aplicarem períodos de candidatura abertos apenas com carácter excepcional.

A totalidade da regulamentação relativa ao FSE – do Decreto Regulamentar aos Regulamentos Específicos – está publicada em Diário da República. Os Critérios de Selecção surgem nos Regulamentos Específicos mas as grelhas de análise (sub-critérios) e as ponderações estão apenas presentes nos Avisos, para garantir flexibilidade ao sistema, permitindo associar a cada período de candidatura os critérios de selecção considerados mais adequados, em função das orientações das políticas que sustentam estes instrumentos operacionais.

Em matéria de concentração destaca-se a afectação de cerca de 70% das verbas do FSE à Iniciativa Novas Oportunidades, enquadrando o financiamento de intervenções que dão continuidade a medidas anteriormente já apoiadas pelo FSE (as relacionadas com a formação de jovens) e inovando na formação de adultos, ao aprofundar e assumir uma forte concentração nos processos de RVCC e nas formações modelares certificadas, a que haverá de acrescentar-se o carácter regulatório da oferta formativa associado à implementação do Catálogo Nacional das Qualificações.

No FEDER e no Fundo de Coesão, sobretudo com vista a responder aos dois primeiros princípios delineados no QREN, o Governo entendeu alterar de forma radical o sistema de acesso por parte dos beneficiários da esfera pública.

A aplicação dos princípios da concentração e da selectividade implicou reformular o modelo de acesso, assimilando-o ao que vigora em Portugal há décadas para os regimes de incentivos a projectos privados: sistema de concursos com datas e prazos pré-estabelecidos para o acesso, definidos nos Avisos de concurso. Tal modelo permite avaliar o mérito e, conseqüentemente, comparar projectos e aprovar apenas os melhores em função do orçamento disponível para cada concurso.

A comparação com os outros países da Convergência revela, no entanto, que mesmo aqueles que tinham optado por um sistema exaustivo de concursos no QCA anterior estão agora a arrear caminho e nos respectivos QREN têm um sistema de acesso misto: nuns casos através de concurso, noutros casos através de um sistema contínuo para aprovação de projectos previamente decididos pelo Governo. A separação não se encontra, todavia, na natureza pública ou privada dos projectos mas antes na sua dimensão ou interesse para o País ou a Região: existem vários projectos de infra-estruturas públicas a candidatar-se em regime de concurso e outros em regime de acesso directo, de acordo com a regulamentação em vigor em cada país.

O modelo adoptado em Portugal para estes dois Fundos Estruturais está formalmente dividido em duas componentes: a dos sistemas de incentivos às empresas que tem como documento de topo um Decreto-Lei e portarias regulamentadoras para cada sistema, todos publicados em Diário da República; a das restantes tipologias de operações, sobretudo com incidência na esfera pública, cujo vértice é o Regulamento Geral do FEDER e do Fundo de Coesão, de onde decorrem depois

todos os 68 Regulamentos Específicos – em ambos os casos, trata-se de regulamentação aprovada em Comissões Ministeriais e que não é publicada em Diário da República.

Uma visão de conjunto dos 68 Regulamentos adoptados no âmbito do QREN para o FEDER e Fundo de Coesão, permite sistematizar o seguinte conjunto de elementos de leitura avaliativa com implicações na implementação dos Programas do QREN: (i) as condições de admissibilidade e de aceitabilidade dos projectos são bastante semelhantes aos dos períodos anteriores, embora nalguns casos limitados surjam definições e critérios técnicos sectoriais que balizam as candidaturas a apresentar; (ii) o perfil dos beneficiários das diversas tipologias de projectos não apresentam alterações significativas em relação ao passado; (iii) a fixação de limites mínimos quanto à dimensão dos projectos elegíveis ocorre raramente, com excepção de projectos privados onde tais limiares já existiam anteriormente; (iv) as tipologias de projectos apoiáveis são praticamente todas as previstas anteriormente; (v) a concentração territorial de recursos opera, sobretudo, por força dos Regulamentos Comunitários – e da classificação das regiões NUTS II do País em matéria de Coesão Económica e Social – do que em virtude da regulamentação nacional; (vi) o alargamento do acesso a novas áreas (programas integrados temáticos ou territoriais) ou a reformulação da forma de actuação em determinadas áreas (por exemplo, centros urbanos), estão contemplados o que implicará alguma concentração de recursos nas acções e territórios seleccionados nesse contexto; e (vii) os Critérios de Selecção constituem um instrumento adicional de selectividade em relação aos critérios de admissibilidade mas nem sempre a sua definição e aplicação prática permitem identificar o sentido e o grau de selectividade que se pretende atingir.

Os dados actualmente existentes sobre os projectos aprovados não permitem, ainda, avaliar até que ponto o actual modelo terá conduzido a um reforço da concentração e selectividade dos projectos apoiados pelos Fundos Estruturais e de Coesão. Os resultados das Avaliações de Operacionalização dos PO deverão fornecer algumas evidências relativamente a esta matéria.

A ideia de seleccionar projectos para apoio através de concursos é, em si mesma, positiva porque favorece a concorrência e pelo menos teoricamente obriga a um maior cuidado na preparação da candidatura e programação do investimento. A avaliação de mérito dos projectos a apoiar constitui, por outro lado, claramente um avanço do actual modelo em relação a avaliações meramente administrativas.

Todavia, haverá que avaliar igualmente se as vantagens e inconvenientes ligadas ao novo modelo são de molde a mantê-lo como está ou se, pelo contrário, se deverão fazer ajustamentos que melhorem o seu desempenho. Na realidade existem aspectos que merecem uma atenção especial e que poderão ser considerados como resultados menos positivos do actual modelo de acesso ao FEDER. A título exemplificativo, anotem-se os seguintes:

- Áreas temáticas ou territoriais dos PO que não se encontram cobertas – ou pelo menos adequadamente cobertas - pelos actuais Regulamentos, os quais têm natureza transversal e foram preparados sem preocupação com as especificidades regionais;

- Possibilidades de adaptação dos Regulamentos Específicos às realidades regionais que nem sempre têm sido aproveitadas, razão pela qual a selectividade e concentração a nível de cada Região pode ter ficado abaixo do desejável;
- Adopção de concursos de forma exaustiva a merecer alguma ponderação, dado que os projectos-chave do País ou para uma dada região dificilmente podem ficar dependentes de uma abordagem administrativa muito forte, inerente à lógica dos concursos e à igualdade de oportunidades e de prazos de concursos.
- Prazos de decisão nos projectos públicos, sobretudo em abordagens inovadoras e integradas, demasiado alargados;
- Não integração da nova regulamentação no modelo legislativo clássico - incluindo a sua publicação em Diário da República – o que pode constituir uma fonte de dificuldades em termos de transparência e em caso de recurso para os tribunais.

Em nosso entender, seria desejável avançar para um conjunto de ajustamentos que conduzissem à adopção das seguintes soluções:

- Modelo global de acesso ao FEDER e o Fundo de Coesão que assegure, simultaneamente, flexibilidade e estabilidade aos instrumentos de política ao mesmo tempo que dê garantias aos beneficiários quanto à plena capacidade de recurso das decisões da Administração.
- A estrutura do modelo em Regulamento Geral, Regulamentos Específicos e Avisos deverá ser mantida mas pode ser muito simplificada do ponto de vista formal (construção jurídica) e o papel de cada nível dessa estrutura deve ser clarificado. A flexibilidade necessária à gestão não deve ser obtida em detrimento da previsibilidade dos instrumentos de política, ou seja, os Avisos não podem concentrar toda a flexibilidade do modelo. Os Regulamentos Específicos deverão prever maior adaptação a situações e objectivos de cada Região e PO, enquanto que os Avisos se deverão limitar a ser instrumentos de gestão dos Programas.
- Por outro lado, seria desejável que o modelo legislativo relativo aos projectos de iniciativa pública fosse colocado, do ponto de vista formal, ao mesmo nível do que vigora para os sistemas de incentivos ou para o FSE.
- Regulamentos de acesso bem adaptados aos objectivos e conteúdo de cada Programa Operacional, com especial relevo para os PO Regionais.

Tal significa que, para cada área de intervenção de cada PO, há que fazer uma análise cuidada dos Regulamentos Específicos existentes e, face aos objectivos previstos no PO, ponderar se se justifica ajustar ou afinar os Regulamentos ou prever a elaboração de novos Regulamentos Específicos (designadamente, regionais) para as áreas não cobertas ou deficientemente cobertas (no sentido de que o simples ajustamento previsto nos Regulamentos Específicos nacionais não seria suficiente para atingir os objectivos do Programa). Neste contexto, algumas componentes dos Regulamentos Específicos (critérios de selecção, taxas de financiamento, ...) poderiam ser flexibilizadas para melhor responder a cada PO ou Região.

- Sistema selectivo de concursos para projectos públicos apenas para áreas em que a prossecução dos objectivos obrigue a uma multiplicidade de projectos de pequena e média dimensão ou em que não haja condições políticas para uma definição *a priori* de um conjunto limitado de projectos de maior dimensão que melhor contribuam para a consecução desses objectivos.

Para cada Programa Operacional, seria desejável que se pudessem definir as áreas objecto de concurso e as áreas em que os projectos são definidos à partida, no quadro das políticas públicas e dos objectivos a atingir no final do período de programação. É razoável pensar que o apoio a projectos privados tenha normalmente como base um procedimento concorrencial; já no que respeita a projectos de iniciativa pública há que ponderar as áreas em que, para além da dimensão, a questão da sua localização na região não seja indiferente para a prossecução dos objectivos visados.

Para além disso, verifica-se que nalgumas regiões, ou porque os montantes disponíveis são escassos (Lisboa e Algarve) ou porque não existe massa crítica que justifique verdadeiros concursos nalgumas áreas (Alentejo), seria desejável repensar o modelo concorrencial. Naturalmente que só se deve prever a realização de concursos em situações em que da concorrência entre projectos possa resultar mais-valia para a Região.

#### ***Base regulamentar e adequação à mudança***

Os Fundos Estruturais da União Europeia, constituindo um meio de financiamento privilegiado ao investimento público e privado – visto que são concedidos ao Estado-membro a fundo perdido –, podem e devem ter um papel relevante na minoração dos efeitos da crise, dentro da regulamentação existente a nível comunitário.

Com efeito, existem margens de manobra - tanto a nível financeiro como de procedimentos - que são concedidas pelos Regulamentos comunitários e que têm vindo já a ser utilizadas por Portugal. A maior parte destas situações é, aliás, da exclusiva competência do Estado-membro visto a regulamentação comunitária ser omissa; trata-se de matérias em que a União Europeia não considera haver razões para harmonização.

Nesse contexto, desde 2009 que têm vindo a ser tomadas pelo Governo medidas que visam minimizar os efeitos da crise e facilitar o acesso aos Fundos Estruturais e de Coesão tanto por parte de promotores públicos como dos privados. Entre estas medidas devem ser salientadas as seguintes, segundo os principais Fundos:

#### ***(a) FEDER e Fundo de Coesão***

- Adiantamentos dos apoios FEDER aos Municípios para viabilizar o arranque investimentos em áreas ou acções consideradas prioritárias: requalificação do parque escolar do 1º ciclo e ensino pré-escolar, requalificação urbana (parcerias para a regeneração urbana; redes urbanas para a competitividade e inovação; e renovação urbana em pequenos centros urbanos), ciclo urbano da água e acções integradas em Estratégias de Eficiência Colectiva (PROVERE; pólos de competitividade

e tecnologia; “clusters”). Independentemente da concretização efectiva destas medidas em algumas tipologias de intervenção de maior complexidade, visou-se, assim, acelerar investimentos municipais e minimizar as dificuldades de tesouraria e o acesso ao crédito; de notar que, complementarmente, os limites de endividamento fixados para os Municípios foram dispensados no caso dos centros escolares;

- Adiantamentos do FEDER e do Fundo de Coesão para a despesa comparticipada por estes Fundos em projectos da Administração Central (até 15% do valor das facturas), igualmente com vista a antecipar investimentos;
- Adiantamentos do FEDER até 50% dos incentivos aprovados às empresas e redução das garantias bancárias necessárias para o recebimento efectivo;
- Criação de linhas de crédito bonificadas e com garantia mútua para PME (PME Investe) de forma a facilitar o acesso ao crédito bancário;
- Alargamento das elegibilidades nos sistemas de incentivos ao investimento privado;
- Aumento das taxas máximas de comparticipação comunitária ao investimento privado;
- Criação de diversos planos de apoio sectorial aos sectores mais afectados pela crise económica (automóvel; moda; cortiça; e madeira e mobiliário).

### **(b) Fundo Social Europeu**

O quadro regulamentar do FSE revelou uma apreciável capacidade de adaptação para enquadrar as respostas de política às condições impostas pela crise económico-empresarial ajustando os dispositivos de financiamento numa dupla perspectiva:

- Flexibilização ao nível de mecanismos/procedimentos procurando incentivar a contratualização e execução dos projectos, uma agilização que foi reconhecida como positiva pelas Associações Empresariais e outras entidades de interface com as empresas e favorece o desempenho menos burocrático do POPH, na comparação que esses beneficiários estabelecem, p.e., face ao COMPETE e aos PO Regionais;
- Sensibilidade e capacidade da dotação financeira dos Eixos 5 e 6 (8 e 9) do POPH para assegurar as elibilidades correspondentes a um conjunto de prioridades das políticas de emprego, nomeadamente relativas às seguintes tipologias de intervenção mais vulneráveis: (i) estágios profissionais no estrangeiro e/ou para PME com potencial exportador (INOVContact; INOVExport); (ii) apoio à formação profissional durante o regime de lay-off, com complemento salarial aos trabalhadores; e (iii) reforço das tipologias para financiamento da Medida Apoio ao Emprego e Reforço da Protecção Social (Iniciativa para o Investimento e o Emprego).

A elegibilidade de medidas que não estavam contempladas inicialmente, designadamente as que vieram a ser integradas na Iniciativa Emprego 2009 (p.e., Programa Qualificação Emprego, com componente de estágios profissionais) prolonga-se no âmbito da Iniciativa Emprego 2010, com destaque para a formação de empresários, à qual o POPH assegura financiamento para as acções

decorrer nas Regiões de Convergência (em Lisboa, o financiamento será garantido via IIEFP, através da organização das acções pelos Centros de Formação de Gestão Participada).

Para além destas medidas com implicações directas na implementação do QREN e na aceleração da sua execução, há a salientar duas medidas indirectas, com impacto significativo nos projectos apoiados, e que resultam directamente de ajustamentos temporários introduzidos nos enquadramentos comunitários correspondentes:

- O acréscimo do limite máximo dos apoios para os regimes sob enquadramento comunitário *de minimis* de 200.000 euros para 500.000 euros até final de 2010, com incidência significativa nas PME's; e
- A elevação temporária dos limites para ajuste directo no quadro da legislação nacional de contratação pública.

Uma outra questão detectada neste âmbito, e que tem directamente a ver com o disposto nos Regulamentos dos Fundos Estruturais, reside no valor taxa de co-financiamento. Como se sabe a taxa máxima prevista no Regulamento (CE) nº 1083/2006 é de 85%, tendo as autoridades portuguesas decidido que a mesma se deveria aplicar sobre a totalidade das despesas elegíveis e não apenas sobre a despesa pública elegível.

Contudo, verifica-se que, em regra, os Regulamentos por categorias de operações aprovadas pelo Governo português para implementação do FEDER e do Fundo de Coesão fixam a taxa máxima de apoio em 70%. Apenas nas áreas do ambiente e do apoio indirecto às empresas podem chegar aos 75%, enquanto que, p.e., a Região Autónoma dos Açores adoptou a taxa máxima possível (85%).

Dadas as dificuldades de acesso ao crédito por parte da maior parte dos promotores públicos e privados e a perspectiva de que tal situação se deverá manter até ao final do actual QREN – ainda que desejavelmente mais suavizada – pareceria razoável que se procedesse a uma subida generalizada das taxas máximas de co-financiamento previstas nos Regulamentos nacionais de aplicação dos Fundos, bem como a uma revisão em consonância dos quadros financeiros dos PO.

Na verdade, verifica-se que, em regra, os quadros financeiros dos PO têm implícitas taxas de financiamento ainda inferiores às previstas nos Regulamentos nacionais, o que faz aumentar na prática o “gap” entre a taxa possível e a taxa praticada. A redução das necessidades complementares de financiamento (sobretudo, crédito bancário) por parte dos promotores de projectos candidatos ao QREN facilitaria o seu acesso bem como a posterior realização dos projectos, ao mesmo tempo que aceleraria a execução física e financeira dos diversos Programas do QREN.

Para além desta medida de fundo, que poderia ser negociada com a Comissão Europeia, no âmbito do processo de reprogramação do QREN, deveria, em nosso entender, ser tomado um conjunto de outras medidas da esfera de competência do Estado-membro que tem a ver com a flexibilização da regulamentação existente para atender aos problemas causados pela crise.



Os *itens* seguintes sistematizam as principais alterações propostas no âmbito desta AVG:

- (i) *Flexibilização das condições de acesso aos Fundos Estruturais e de Coesão* no que respeita a indicadores financeiros do projecto e do promotor. Ainda que seja necessário garantir a boa aplicação dos Fundos comunitários, haverá que identificar todas as situações em que seja possível e desejável flexibilizar as regras actuais. Tal exercício já foi efectuado pelo POFC para os Sistemas de Incentivos do Continente e tem vindo a traduzir-se numa porventura excessiva abertura à entrada de projectos elegíveis, pelo que haverá que encontrar um bom equilíbrio face aos objectivos e metas de cada Programa.
- (ii) *Manutenção enquanto necessário de mecanismos específicos para acesso ao crédito*, bonificado ou não, por parte das pequenas e médias empresas (criação de novas linhas de crédito PME Investe ou similares, até que o mercado retorne a uma relativa normalidade).
- (iii) *Reforço dos adiantamentos aos projectos* na medida das disponibilidades financeiras dos PO e do IFDR, enquanto gestor global dos recursos do FEDER e do Fundo de Coesão. Embora o modelo actual de apoio comunitário definido pela União Europeia seja de reembolso, haverá que estudar um eventual alargamento das possibilidades de adiantamento, na sequência das medidas já tomadas nesse sentido para determinadas situações e tipologias de projectos.
- (iv) *Redução dos prazos de pagamento para minorar os problemas de tesouraria dos promotores* – o sistema de verificação e validação da despesa por parte das Autoridades de Gestão tem criado lentidão significativa no processamento e pagamento dos apoios, o qual tem agora como último elo da cadeia de etapas, o IFDR.
- (v) *Flexibilização da gestão dos contratos de concessão de apoios* em três áreas essenciais: prazo para início do projecto; prazos de realização; execução plena do projecto e de todas as suas componentes. Com efeito, a questão do financiamento pode conduzir a atrasos no início ou na execução do projecto bem como à não realização de partes não essenciais para os seus objectivos. Trata-se, pois, de avaliar, com maior ponderação deste factor, os eventuais incumprimentos nestas áreas.
- (vi) *Ponderação do conceito de maturidade do projecto* enquanto condição de acesso, sobretudo nos casos em que é utilizado o método concursal para selecção de candidaturas. As dificuldades financeiras sentidas pelos promotores tornam inadequadas regras que obrigam a um volume significativo de despesa prévia e a lançamento de concursos públicos sem qualquer garantia quanto à decisão sobre a candidatura.
- (vii) *Alargamento da elegibilidade das despesas*: para aumentar a base de aplicação da taxa de apoio comunitário, deveriam ser analisados os diversos regulamentos e face à

experiência, entretanto, acumulada identificar despesas de investimento normalmente necessárias à realização do investimento mas não contempladas na lista de elegibilidades. No caso dos custos indirectos dever-se-ia avançar com as novas regras simplificadoras tornadas possíveis pela alteração do Regulamento FEDER em 2009 visto que, em muitos casos, a actual carga administrativa exigida para apresentação de tais despesas inibe o promotor de as fazer co-financiar.

- (viii) *Data de elegibilidade das despesas:* no caso dos projectos públicos as despesas do projecto já realizadas antes da apresentação da candidatura deveriam ser sempre consideradas elegíveis. O risco suportado pelo promotor não deveria ser penalizado com a não consideração para financiamento, restringindo-se desnecessariamente as regras comunitárias em vigor.

#### 5.2.5. ESTRATÉGIAS DE EFICIÊNCIA COLECTIVA (EEC) E AJUSTAMENTO ESTRUTURAL DA ECONOMIA PORTUGUESA

---

A questão de avaliação é a seguinte:

*Em que medida as Estratégias de Eficiência Colectiva reconhecidas poderão contribuir para acelerar o necessário ajustamento estrutural da economia portuguesa?*

As EEC ocupam na programação do QREN um lugar de relevante centralidade, corporizam uma ambição estratégica de largo alcance e assumem-se claramente como um factor de inovação da programação. É, de facto, inequívoco o contributo potencial que se antevê na operacionalização da abordagem EEC em instrumentos coerentes de programação para a concretização do desígnio estratégico do QREN identificado com o ajustamento estrutural da economia portuguesa. As EEC constituem um instrumento transversal da programação que completa a acção de instrumentos específicos de intervenção no ajustamento estrutural da economia portuguesa, por exemplo, os sistemas de incentivos ou as redes urbanas para a competitividade e inovação.

A ênfase que as EEC colocam no tema da função empresarial colectiva (redes de cooperação inter-empresarial) é tanto mais pertinente quanto mais a estrutura produtiva nacional é fortemente deficitária neste tipo de práticas. A cooperação inter-empresas é residual e abafada por um modelo de atomização concorrencial levado ao extremo e o próprio quadro institucional com influência no desenho e aplicação de políticas públicas é ele próprio atravessado pelo mesmo processo de atomização.

Considerando que as EEC suscitam avaliações diferenciadas conforme se aplicam em contextos territoriais e sectoriais ricos em preexistências de cooperação ou quando se revestem de um carácter marcadamente voluntarista, o QREN dedica às EEC uma abordagem ambiciosa envolvendo a componente de reordenamento sectorial (pólos de competitividade tecnológica, PCT e *clusters*) e alargando-a às estratégias de valorização económica de base territorial (PROVERE e ARDU). Face a esta ambição, a avaliação conclui que uma opção estratégica desta envergadura não pode estar simplesmente ancorada na programação comunitária sem a existência de um suporte a montante da sua execução, com forte potencial de coordenação e

articulação com os principais focos de decisão política envolvidos (um centro de racionalidade capaz de assegurar a “governance” de um processo com resultados necessariamente a médio e longo prazos). Só a componente de PCT e *clusters* por si só o justificaria, dado o voluntarismo de orientações que implica, mas a sua extensão às dimensões urbana e territorial tende a agravar essa necessidade, gerando a emergência de outros níveis de coordenação.

A avaliação recolheu evidências seguras de que as condições de operacionalização das EEC não corresponderam à ambição estratégica com que a programação as concebeu:

- As vertentes do reordenamento sectorial (PCT e *clusters*) e da valorização económica de base territorial (EVEBT) das EEC não tiveram as mesmas condições de concretização: o modo como a primeira evoluiu, apesar das suas próprias vicissitudes de tempo de preparação e concretização, revelou um enquadramento e orientação mais coerentes, tendo a segunda apresentado maiores dificuldades de defesa e afirmação do conceito base das EEC;
- O modo como as EEC foram compreendidas e assumidas pelas três AOT foi muito desigual: emergência muito lenta na AOT do Potencial Humano e muito deficiente integração pela AOT da Valorização do Território, assistindo-se no caso das ARDU a uma efectiva desvalorização na prática das EEC;
- Não existe um quadro integrador coerente das duas tipologias de EEC (sectorial versus território), com notórias dificuldades de integração das EVEBT na estratégia dos POR regionais; registe-se a excepção e boa prática no caso do POR Norte de um eixo prioritário dedicado à valorização competitiva de activos específicos tendeu a favorecer a integração de estratégias PROVERE;
- No caso dos PCT e *clusters*, a perda de ligação que o processou evidenciou entre a sua dinâmica de evolução e acção de orientação por parte da unidade de missão do Plano Tecnológico tendeu a concentrar na AG do COMPETE uma acção de supervisão para a qual se justificaria uma maior explicitação de opções de médio-prazo a prosseguir.

Podemos, assim, formular a seguinte conclusão de avaliação:

**A ambição estratégica com que as EEC emergem na programação do QREN enquanto instrumento central de concretização do seu desígnio em termos de competitividade e selectividade exigiria que o modelo de governação do QREN a acautelasse em termos de modelo de coordenação e de vinculação de decisões de suporte.** Não existe nenhum espaço operacional de integração das duas vertentes das EEC: a produtiva e a territorial, registando-se evidências de que esta última componente careceu de maior explicitação de prioridades ao nível da programação em termos de rigor de aplicação de conceitos, com relevo particular para o caso das ARDU. A componente dos PCT e dos *clusters* exigiria um centro de racionalidade de suporte não necessariamente situado na orgânica da programação do QREN para veicular orientações de estratégia industrial e de criação de serviços de valor acrescentado que deveria actuar a montante da programação. Na prática, a AG do COMPETE teve de assumir esse espaço, assegurando pelo menos alguma continuidade com períodos de programação anteriores em domínios próximos da cooperação inter-empresarial e das parcerias público -privadas.

### ***EEC de âmbito sectorial (pólos de competitividade e clusters)***

A avaliação foi aprofundada com o recurso à combinação de três fontes de informação:

- A análise do material do relatório de avaliação da segunda versão do plano de acção, sobretudo das fichas de análise;
- A realização de um painel de discussão com 8 experiências reconhecidas<sup>50</sup> (quatro PCT e quatro *clusters*);
- Entrevistas semi-estruturadas<sup>51</sup>.

A combinação destes elementos permitiu trabalhar o painel de discussão (**ver anexo nº 13**) numa perspectiva frutuosa de avaliação, com os seguintes resultados:

- As experiências representadas sugerem que o desenvolvimento da componente empresarial das EEC (pólos e *clusters*) dispôs no terreno de capital de iniciativa favorável para assegurar que estas pudessem constituir um factor relevante de orientação do investimento empresarial segundo os principais desígnios estratégicos do QREN em matéria de Agenda para a Competitividade; embora dispondo de capital de iniciativa preexistente, o papel indutor da programação do QREN no desenvolvimento de um novo estágio de cooperação deve ser realçado, atendendo sobretudo às expectativas geradas em torno da panóplia dos instrumentos de programação susceptíveis de serem mobilizados;
- O painel reuniu experiências bastante estruturadas de constituição de pólos e *clusters*, pelo que os seus comentários adquirem uma forte representatividade, dada a consistência das estratégias que as suportam;
- Há quebra de expectativas quanto ao potencial mobilizador e de demonstração da iniciativa das EEC, com dispersão de instrumentos de programação não necessariamente focados na consolidação das estratégias de constituição de pólos e *clusters*;
- As estratégias de dinamização de pólos e *clusters* exigirão um tempo de maturação muito longo para produzirem impactos relevantes em termos do aumento da produção de transaccionáveis e da mudança do perfil de especialização produtiva; a necessidade de persistência das orientações, a relevância estratégica dos projectos mobilizadores e a também necessária maior integração entre projectos mobilizadores e complementares serão factores relevantes para desenhar essa persistência de orientações; admite-se que em torno destas prioridades seria possível assegurar uma maior selectividade de apoios;

---

<sup>50</sup> Tecnologias de produção, tecnologias de informação, comunicação e electrónica, saúde e agro-industrial, habitat sustentável, pedra natural, cluster agro-industrial do Centro e vinhos da RDD (este último através de comunicação escrita).

<sup>51</sup> Presidente da AG do Compete (Dr. Nelson de Sousa) e principais responsáveis da estrutura técnica, Drs. Jorge Abegão e Conceição Moreno, IAPMEI (Administrador Professor Doutor Miguel Cruz e responsáveis de estrutura técnica Eng<sup>o</sup> Pedro Cilínio e Dra. Filomena Egreja) e Professor Doutor Mário Rui Silva, vogal executivo POR Norte.

- Alguns défices de integração entre iniciativas são notórios, com particular realce para a articulação que é necessário promover entre o pólo agro-industrial (cuja afirmação nacional deveria ser reforçada) e os *clusters* essencialmente locais do Centro e do Ribatejo; estes défices coexistem com o reconhecimento por parte dos participantes de que tem sido virtuoso o clima de interações e de conhecimento mútuo existente pelo menos entre alguns grupos de iniciativas.
- Os défices de integração são extensivos a diferentes tipologias de EEC com incidência no mesmo território (*clusters* versus programas de acção PROVERE, por exemplo), sendo aqui necessária uma maior racionalidade estratégica regional (mandato específico para as CCDR) que devem promover essa integração.

Os efeitos que a constituição de pólos ou *clusters* tenderão a provocar na estrutura produtiva depende das modalidades de adesão das empresas a uma lógica de pólo ou *cluster*. Duas lógicas possíveis foram identificadas. Uma lógica possível é de clube fechado: as empresas aderem sobretudo na base dos benefícios que essa adesão lhes irá proporcionar, o que equivale a dizer na medida dos benefícios que essa adesão lhes trará em termos de acesso aos diferentes instrumentos de programação QREN. Outra lógica é de clube aberto: as empresas aderem na medida do interesse estratégico dos projectos em que vão participar, constituindo a qualidade dos projectos âncora ou mobilizadores a principal pedra de toque da adesão e da consistência futura do pólo/*cluster*.

O modelo de clube aberto é a lógica dominante implícita na promoção da iniciativa, consagrada na relevância atribuída ao concurso dos projectos mobilizadores e à importância atribuída à qualidade e consistência da estratégia que suporta o plano de acção. Porém, quando as experiências participantes no painel referem a quebra de expectativas observada na capacidade de acesso aos instrumentos de programação QREN (majorações que diminuem, participações a fundo perdido para os projectos mobilizadores que descem, ambiguidades no estatuto dos projectos complementares, etc.), parece ser a ideia de clube fechado com efeitos de demonstração em termos de benefícios de adesão que parece predominar.

Sobretudo nos casos em que o voluntarismo da estratégia de constituição é mais saliente, a lógica dos efeitos de demonstração do modelo de clube fechado não pode ser ignorada. Nos casos em que a génese do pólo/*cluster* está mais directamente ligada ao efeito externalidade de produção de conhecimento –valor que o plano de acção pode gerar (caso, em nosso entender, do pólo da saúde), o modelo de clube aberto tem mais possibilidades de vingar.

Pode assim concluir-se que o equilíbrio entre as duas lógicas deve ser assegurado em função das características das diversas experiências e da natureza dos seus planos de acção. O processo de acompanhamento das experiências assume aqui um lugar de realce, sendo necessário proceder a alguma avaliação complementar em fins de 2010 de modo a construir uma visão mais sistemática sobre o modo como as experiências reconhecidas evoluíram em termos de mobilização de apoios QREN.

Quanto ao ponto central desta questão de avaliação transversal, o impacto sobre o ajustamento estrutural da economia portuguesa, experiências, AG e equipa de avaliação coincidem num ponto fundamental:

- PCT e *clusters* constituem abordagens a médio-longo prazo que exigem persistência de orientações, tempos de maturação frequentemente incompatíveis com a produção de indicadores de resultado da programação e reconhecimento da complexidade das estratégias de cooperação que suportam as iniciativas.

Os PCT e os *clusters* devem ser assim entendidos como portas de entrada para estratégias mais consequentes de promoção de novas fileiras de actividades de criação de valor desejavelmente no plano internacional. Observam-se entre as experiências reconhecidas estatutos muito diferenciados de potencial de ajustamento estrutural. PRODUTECH (tecnologias de produção) e TICE (tecnologias de informação, comunicação e electrónica) merecem algum destaque na medida em que correspondem a dinâmicas de cooperação no âmbito de realidades industriais e de serviços com potencial de crescimento reconhecido por diferentes estudos e observadores, com capacidade a médio prazo de influência de indicadores de produção e exportação. O pólo da saúde, centrado no salto qualitativo da transformação de conhecimento em actividades geradoras de valor, apresenta um elevado potencial sobretudo se persistir na estratégia desenhada e se conseguir resistir a tentações de o acantonar em determinados territórios, regionalizando-o precocemente, isto é, antes de consolidar a mobilização plena de todas as massas de conhecimento científico relevantes existentes a nível nacional.

Outras experiências estão mais longe de clarificação do seu potencial. Os sectores da energia, petroquímica e floresta aguardam o envolvimento dos peso-pesados industriais neles instalados, sem os quais não será possível construir estratégias sustentadas de cooperação inter-empresarial e aprofundar o potencial de produção/absorção de actividades e despesas de I&DT que essas empresas apresentam.

Exemplos como o do PCT da moda ou como o *cluster* das indústrias criativas não produziram ainda acção e capacidade de geração de projectos no plano imaterial suficientemente convincentes da bondade da estratégia que suporta a sua constituição. O peso de projectos infra-estruturais na sua abordagem inspira algumas reservas, correndo o risco dessa dimensão se sobrepor, com as dificuldades de financiamento que tenderá a gerar, à produção de resultados mobilizadores.

A questão do agro-industrial carece de organização e intervenção racionalizadora a curto prazo. Um PCT e dois *clusters* com incidência marcadamente local (Castelo Branco e Ribatejo) coexistem sem que a equipa de avaliação tenha encontrado evidências de integração segura entre as mesmas. Podem alimentar-se dúvidas consequentes sobre o suporte em termos de conhecimento científico das experiências marcadamente locais. Mais ainda, a incapacidade que a programação do PRODER tem revelado para integrar devidamente as necessidades de financiamento destas experiências (extensivas ao caso do cluster dos vinhos da RDD) tende a complicar uma situação já de si difícil de integrar. A ausência da realidade produtiva do Alentejo das três experiências agro-alimentares atrás referidas completa o quadro e aumenta significativamente as dúvidas da equipa de avaliação quanto à consistência das dinâmicas que foram reconhecidas.

Outra questão que merece acompanhamento posterior prende-se com as articulações entre pólos de natureza mais transversal (PRODUTECH e TICE são exemplos claros desta modalidade) e pólos ou *clusters* de natureza mais sectorial em que tais tecnologias são aplicadas. Trata-se de um caso de estudo, pois as experiências transversais parecem mais estruturadas do que as correspondentes sectoriais, apresentando um potencial mais elevado de produção de efeitos inter-industriais e com reflexos possíveis na produção competitiva de bens de produção nacionais. A inequívoca adesão empresarial observada nestes dois pólos constitui um indicador de êxito da abordagem transversal.

Uma última referência ao cluster do mar, cuja evolução observada até ao contrato de reconhecimento suscita algumas considerações. A análise dessa dinâmica evidencia que o modelo inicial de constituição, alicerçado na animação exercida pela CCDR-Norte, foi posteriormente alargado de modo a integrar iniciativas com origem na região Centro. Os elementos reunidos não são convincentes, sobretudo porque os projectos daí resultantes não acrescentam nada de relevante à principal lacuna inicialmente observada: limitada adesão empresarial e falta de focagem na abordagem produtiva do *cluster*. O projecto de instalação do pólo do Mar do Parque de Ciência e Tecnologia da Universidade do Porto (com componente de investigação e de incubação empresarial), fortemente associado à realocação do CIIMAR no edifício do terminal de cruzeiros do porto de Leixões (aprovado no âmbito do eixo II do POR Norte), constituirá a principal âncora científica do projecto, embora com a limitação de não comportar a localização física de outros centros de produção de conhecimento e não contemplar espaços de acolhimento de actividades de I&D empresarial.

Um bom indicador da instabilidade de constituição do *cluster* e da falta de clarificação de prioridades a ele associadas prende-se com a recente constituição da AFEM (Associação Fórum Empresarial da Economia do Mar), constituída com 34 empresas portuguesas e sob a animação da Associação Comercial de Lisboa e dinamizado pelo estudo SAER de 2009. A facilidade com que se reconhecem iniciativas e se criam posteriormente condições para a sua implosão não pode deixar de gerar perplexidade, evidenciando claramente que as EEC não dispõem neste momento de um centro de racionalidade e coordenação política susceptível de assegurar uma adequada supervisão do esforço de afectação de recursos comunitários.

Resumindo:

- As frentes de intervenção abertas pelo reconhecimento de PCT e *clusters* de fins de Julho de 2009 são excessivamente amplas e fortemente consumidoras de recursos e esforços de coordenação, os quais exigiriam a constituição de um centro de racionalidade próprio com visão de futuro, continuidade de orientações e poder de articulação com os processos de tomada de decisão política;
- A perda de articulação com o referencial do Plano Tecnológico é penalizadora e interrompe uma dinâmica promissora de unidade de missão;
- A heterogeneidade de dinâmicas que transparece dos PCT e *clusters* reconhecidos justifica que o seu contributo a médio-longo prazo para o ajustamento estrutural da economia portuguesa exija monitorização específica, tendendo a suscitar a necessidade de concentração e selectividade de

apoios às experiências que apresentarem um maior capital de reprodutibilidade e de captação de iniciativa empresarial;

- Deve ser combatida toda e qualquer tentativa de acantonamento local de experiências sem articulação consistente com entidades do SCTN susceptíveis de acrescentar valor acrescentado às iniciativas (massa crítica de recursos humanos avançados e capacidade de produção de conhecimento socialmente útil à dinâmica do PCT ou *cluster*;
- O envolvimento das grandes empresas nos PCT da energia, floresta e refinação, petroquímica e química industrial exige clarificação para uma correcta avaliação do potencial de cooperação inter-empresarial;
- O reforço da capacidade de acolhimento por parte do PRODER de alguns projectos âncora de PCT e *clusters* reconhecidos constitui uma prioridade de grande alcance (PCT e *clusters* no domínio do agro-industrial).

### ***Estratégias de valorização económica de base territorial (EVEBT)***

A ambição da abordagem EEC projectou-se ainda na abertura de espaço às chamadas EVEBT com as iniciativas PROVERE e ARDU (PRU e RUCI). Existem diferenças entre estas abordagens, pelo menos do ponto de vista da sua génese. A iniciativa PROVERE é de tramitação mais prolongada no tempo, tendo as experiências locais sido estimuladas a preparar planos de acção que haveriam de concretizar-se em candidaturas efectivas.

A principal conclusão de avaliação diz respeito a uma condição a montante desta componente de programação. Nas EVEBT, o conceito de EEC não foi preservado com idêntico rigor ao que os materiais de preparação e lançamento da componente sectorial asseguraram. Além disso, a lógica de EEC não era estranha a muitos dos actores associativos e empresariais que protagonizaram os projectos de pólos e *clusters*. Já o mesmo não pode dizer-se a propósito dos PROVERE, PRU e RUCI, para a grande maioria dos quais a lógica de EEC era estranha.

Mesmo neste contexto, observam-se diferenças assinaláveis entre as EVEBT.

A conceptualização da abordagem PROVERE merece destaque sobretudo pelo seu carácter inovador:

- Recurso a um conceito moderno de competitividade e atractividade territorial, com ênfase na inimitabilidade<sup>52</sup> dos recursos endógenos a valorizar;

---

<sup>52</sup> "Território competitivo é aquele que, mediante combinações pertinentes de recursos, incluindo o conhecimento e a organização, adquire um estatuto de inimitabilidade face a outros territórios durante um período suficiente longo para sustentar uma estratégia de desenvolvimento", António Manuel Figueiredo, *Compêndio de Economia Regional*, APDR, 2005, 2009



- Ênfase na lógica de cooperação consorcial de base regional ou local, envolvendo empresas, associações empresariais, municípios, instituições de ensino e de I&DT, agências de desenvolvimento regional, associações de desenvolvimento local, entre outras;
- Exigência de projectos âncora e valorização da lógica de parceria e de trabalho em rede em torno de recursos singulares;
- Aplicação preferencial a territórios de baixa densidade<sup>53</sup> e escassez de capacidade de iniciativa e de capital relacional.

A avaliação reuniu um conjunto substancial de elementos de análise a partir dos elementos de candidatura estudados que constam ***dos anexos nº 14 a 18***.

Uma das conclusões que decorre desse vasto material de suporte consiste na evidência de que as candidaturas propostas para reconhecimento como PROVERE, não condicionadas a requisitos, não foram do ponto de vista global as que obtiveram as maiores pontuações finais quanto ao mérito, com excepção de duas candidaturas na região Centro que se situam entre as mais pontuadas.

Um dos pontos fundamentais que diferencia a iniciativa e, simultaneamente, a penaliza, radica no facto do reconhecimento da EEC não ser entendida como uma proposta de aprovação em concreto de projectos de investimento previstos no Programa de Acção, pois o conteúdo das fichas de projectos não permite uma apreciação analítica dos investimentos propostos e uma ideia aproximada do seu co-financiamento. Por outro lado, na avaliação das EEC PROVERE não foi dada muita importância à selectividade dos projectos de investimento, uma vez que é esperado o amadurecimento quer dos Programas de Acção quer dos respectivos projectos a submeter. Desta forma, os PA não são fechados, mas apenas identificam os projectos considerados prioritários, mas que podem ser revistos e trabalhados até à efectiva submissão com vista ao melhor enquadramento na EEC. Como consequência, a possibilidade de co-financiamento efectivo dos projectos depende da decisão positiva por parte das Autoridades de Gestão quanto, às condições de admissibilidade e aceitabilidade, das operações e dos beneficiários, previstas nos Avisos dos Concursos ou nos Convites; à disponibilidade financeira; ao mérito desses projectos avaliado com base nos critérios de selecção, estes definidos de acordo com os objectivos das EEC PROVERE. Assim, torna-se indispensável que as AG dos PO Regionais efectuem, antes do reconhecimento final das EEC-PROVERE, as diligências necessárias às respostas dos restantes PO do QREN e de outros instrumentos potencialmente financiadores (ex. PRODER e PROMAR) relativamente à viabilidade de financiamento de projectos integrados nos PA.

---

<sup>53</sup> Por territórios de baixa densidade, no Continente, entende-se aqueles com projectos âncora contendo impactes mais relevantes “em concelhos não pertencentes às áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, e em freguesias não integradas em centros urbanos de 20 mil ou mais habitantes, nem em centros urbanos de nível regional ou superior definidos nos PROT”. Grosso modo no limite será Portugal Continental quase todo, incluindo parte substancial da faixa litoral.

É neste processo que se verifica, segundo a avaliação, o principal factor penalizador da iniciativa enquanto EEC de base territorial. O conhecimento e experiência de utilização por parte dos promotores locais do conceito de EEC eram praticamente nulos, pelo que a sua maturação é necessariamente lenta. Assim, apesar da realização de acções preparatórias e da interacção entre AG dos POR e promotores, acabou por não ser suficientemente vincada a necessidade de concentração de esforços em torno de projectos estruturantes, susceptíveis de produzir externalidades inequívocas. A formalização dos processos de contratualização acabou por gerar efeitos perversos inequívocos, estimulando um número desproporcionado de adesões, contraditórias com o próprio conceito de EEC. Passou, por vezes, a mensagem entre promotores de que o número de adesões de promotores privados constituiria factor de valorização adicional. A estratégia subjacente a cada programa de acção não marcou decisivamente a selectividade dos projectos estruturantes. Por fim, a separação temporal entre formulação da estratégia e programa de acção, agravada pela existência de destinatários diferentes (quem aprova a estratégia e quem aprova os projectos âncora), acabou por ser fatal, vulgarizando o conceito de EEC e produzindo uma amálgama de projectos.

Resumindo:

- O grau de voluntarismo associado a uma aplicação rigorosa do conceito de EEC em territórios deste tipo deveria ter sido acautelado à partida, sobretudo do ponto de vista do rigor de mobilização e identificação dos projectos âncora, garantes do espírito e resultados de uma EEC, considerando a novidade deste conceito para a maioria dos promotores;
- Não configurando os PROVERE uma dotação orçamental própria, antes dependendo da utilização de oportunidades de financiamento em outras sedes, com critérios de selectividade e elegibilidade próprios, introduziu custos de ruído e de transacção penalizadores da própria iniciativa, sobretudo da consistência dos seus projectos – âncora;
- A tendência consequente para não exigir dos projectos de investimento, designadamente dos projectos âncora, o grau de maturação conveniente debilita seriamente o plano de acção, aproximando-o de um simples programa territorial de desenvolvimento (PTD) e afastando-o do rigor que se exige a uma EEC;
- Na ausência de um centro de racionalidade capaz de supervisionar todo o processo, a avaliação entende que às CCDR e aos POR associados deveriam ter sido endereçadas orientações mais objectivas para uma supervisão dos respectivos PROVERE de acordo com as estratégias regionais que marcam o respectivo POR, com as consequentes concertações com as fontes de financiamento que era necessário mobilizar;
- Acautelando o rigor de aplicação do conceito de EEC, a não descentralização coordenada da iniciativa tendeu a penalizá-la;
- Dada a forte representatividade dos projectos turísticos numa grande maioria dos planos de acção reconhecidos, impor-se-ia uma concertação mais estruturada com o Turismo de Portugal, de modo a controlar por antecipação a emergência de expectativas não susceptíveis de serem concretizadas em termos de co-financiamento de projectos envolvidos.

No que respeita às ARDU, para além da exigência de parceria, elas consagram a necessidade de envolvimento de projectos empresariais em projectos de desenvolvimento urbano, determinando objectivos de requalificação/revitalização de actividades económicas de comércio e serviços, a emergência de actividades inovadoras e criativas e a realocação de actividades. A integração com a política de cidades faz-se através do enquadramento necessário em “parcerias para a regeneração urbana” (PRU) e em “redes urbanas para a competitividade e inovação (RUCI), as quais são desde logo reconhecidas como factor de reconhecimento de EEC.

Se no caso dos PROVERE existiu um processo de animação orientado para a génese de candidaturas (embora não afirmando as exigências de rigor das EEC), o mesmo não pode dizer-se a propósito das ARDU. Caricaturando, as EEC foram suplementos formais dos processos de candidaturas de PRU e RUCI, sem qualquer estratégia específica de dinamização da componente de valorização económica de base territorial<sup>54</sup>. Aliás, as EEC estão ausentes da própria regulamentação da política de cidades. Nesse contexto, os avanços que as PRU e as RUCI evidenciaram em termos de animação e diversificação de parcerias não tiveram consequência em matéria de disseminação do conceito de EEC.

A ausência de um centro de racionalidade que velasse pelo alcance da abordagem EEC no domínio urbano e que transmitisse orientações de dinamização precisas às CCDR explica a natureza claramente marginal que as EEC assumiram para a grande generalidade dos promotores de PRU e RUCI, não tendo as AG dos POR exercido qualquer acção compensatória. A única excepção visível foi a do POR Lisboa, que produziu uma orientação técnica sobre a matéria. Noutros POR, essa matéria foi objecto de contactos informais (não documentados) entre estruturas técnicas e promotores de operações. Mas fica, sobretudo, a evidência de que o mecanismo das EEC não constituiu factor de animação específica de PRU e RUCI. Isso explica que alguns líderes deste tipo de lideranças fossem apenas informadas pelas empresas locais de que haveria a possibilidade de recurso majorado ao sistema de incentivos por integrar uma EEC de base territorial. Deste modo, apesar da explicitação das exigências associadas à dimensão económica dos programas de acção, com explicitação necessária de objectivos, prioridades, actores-chave e pormenorização dos projectos de desenvolvimento económico integrados na operação, a génese das PRU e das RUCI não encontrou no conceito de EEC a sua principal fonte de dinamização.

Na grande generalidade dos POR, os planos de acção PRU aprovados quer em 2008 quer em 2009 só foram posteriormente completados com comunicações aos promotores da possibilidade de agilizar processos de EEC no seio da candidatura. Isto mostra claramente a desvalorização dessa componente da programação. A tendência para a vulgarização da EEC urbana sem as correspondentes consequências em termos de estratégia de desenvolvimento urbano a valorizar constituiu um factor de adulteração de uma inovação na programação, evidenciando a dificuldade de afirmação transversal da política de cidades e da sua articulação com o desenvolvimento

---

<sup>54</sup> Nos regulamentos iniciais de concretização da política de cidades não há qualquer referência às EEC.

económico local: a pressuposta supervisão centralizada de uma política transversal (a política de cidades) sem a correspondente criação de um centro de racionalidade com poderes de acompanhamento e orientação e sem o envolvimento possível das CCDR na territorialização dessas orientações tendeu a desvalorizar um conteúdo inovador de programação.

No entender da equipa de avaliação, a desvalorização da componente de EEC nas ARDU não tem qualquer relação com a questão dos baixos níveis de execução observados nas PRU e RUCI. Esta questão já foi objecto de análise no ponto 5.1.16. Esses baixos níveis de execução prendem-se com o próprio quadro regulamentar que aprova programas de acção (PRU) e programas estratégicos (RUCI) e concede um ano para os promotores apresentarem projectos (compreensível dada a engenharia de parceria). A desvalorização da abordagem EEC prende-se com outros aspectos: aprendizagem anterior inexistente e ausência de mecanismos explícitos de supervisão e dinamização das abordagens EEC a nível urbano. Por outras palavras, estamos perante um problema típico de *governance* de uma política territorial.

Uma nota final para fundamentar o tratamento autónomo dos vários tipos de EEC:

- Em primeiro lugar, a deriva regulamentar do QREN impedindo a formação de candidaturas integradas de diferentes regulamentos projecta os actores sectoriais, regionais e locais para candidaturas aos diferentes tipos de EEC, devendo esse contexto projectar-se na avaliação;
- Em segundo lugar, o diferente grau de experiência anterior existente em relação às EEC de base sectorial e territorial tende a exigir dos primeiros uma maior ambição, não sendo relevantes as interdependências entre estes instrumentos;
- Poderá dizer-se que, em relação aos PROVERE e ARDU, as interdependências entre os diferentes instrumentos são mais relevantes; no entanto, os processos de dinamização desses instrumentos foram muito desiguais, com clara desvalorização dos segundos; além disso, perdeu-se uma oportunidade de consagrar os PTD de suporte aos processos de contratualização como um excelente espaço de integração de diferentes abordagens estratégicas ao território.

### 5.2.6. AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA

---

A questão de avaliação é a seguinte:

*De que forma está a implementação do QREN a reflectir as preocupações estratégicas resultantes do processo de Avaliação Ambiental Estratégica que acompanhou a preparação dos PO co-financiados pelo FEDER e Fundo de Coesão do ciclo de intervenções estruturais 2007-2013?*

A abordagem metodológica adoptada assentou na análise documental dos principais elementos associados aos diferentes PO do QREN e ao respectivo Relatório Ambiental da Avaliação Ambiental Estratégica (AAE). Complementarmente, promoveu-se uma entrevista com a equipa responsável pela elaboração da AAE, de forma a esclarecer questões metodológicas, a validar a abordagem adoptada e a aferir a sua percepção quanto ao efectivo impacte da AAE na forma final do QREN e documentos associados.

Com base na referida análise e na identificação dos objectivos, estruturas e especificidades do objecto de cada programa operacional (PO), foram elencadas as recomendações específicas mais pertinentes e determinantes para cada um, concretizando a check-list prevista na abordagem metodológica proposta. Uma vez estabilizado este âmbito de avaliação, e na ausência de relatórios de monitorização e controlo da AAE, efectuou-se uma análise cruzada das linhas de orientação estratégica dos diferentes PO, dos seus avisos de abertura, regulamentos específicos, critérios de selecção e listagens de beneficiários e de candidaturas aprovadas, avaliando pericialmente o grau de internalização e de cumprimento das recomendações emanadas pela AAE para cada eixo estratégico dos diferentes PO.

Salvaguarda-se o facto de a AAE ter sido efectuada sobre as propostas de documentos de programação relativas às intervenções estruturais 2007-2013, pelo que os eixos avaliados no âmbito dos diferentes PO não coincidem na íntegra com a configuração actual dos mesmos.

Ainda neste contexto, saliente-se que a resposta à presente questão de avaliação foi efectuada tendo por objecto as recomendações que constam na versão final do Relatório Ambiental, porque foram essas que efectivamente resultaram do acompanhamento da preparação dos PO e, por conseguinte, que permitem avaliar o grau de internalização das respectivas preocupações na implementação do QREN.

No obstante, importa referir que no decorrer da presente avaliação foram disponibilizados elementos que permitem concluir que o processo de monitorização e controlo da AAE (em fase inicial de desenvolvimento, em cumprimento do previsto no Decreto-Lei n.º 232/2007, de 15 de Junho) irá adoptar uma versão condensada de dez recomendações (aspecto confirmado na entrevista com a equipa da AAE). Assim, sem que os dois exercícios se revistam de um carácter redundante, convém ter presente a correlação entre as recomendações emanadas no Relatório Ambiental da AAE e as recomendações sintetizadas que serão utilizadas para o respectivo processo de monitorização (Quadro nº 45).

**Quadro nº 45 – Correlação entre as recomendações da AAE e as recomendações do respectivo processo de monitorização.**

Recomendações da Monitorização da AAE	R 1	R 2	R 3	R 4	R 5	R 6	R 7	R 8	R 9	R 10
<b>Recomendações Gerais AAE</b>										
Articulação eficaz entre PO, de forma a identificar e potenciar sinergias e mitigar eventuais conflitos. Criação de uma plataforma institucional com base em estruturas já existentes que operacionalize as interacções.										
Inclusão nos formulários de candidatura de secção dedicada à inclusão e referenciação preliminar dos riscos para o Ambiente e Sustentabilidade.	●								●	
Na selecção dos projectos deve ser dada a prioridade aos seguintes aspectos: - Adopção de boas práticas de gestão ambiental; - Cumprimento de objectivos e metas de	●	●	●		●		●		●	●

Recomendações da Monitorização da AAE	Recomendações Gerais AAE									
	R 1	R 2	R 3	R 4	R 5	R 6	R 7	R 8	R 9	R 10
sustentabilidade nacionais e europeias; - Aposta em projectos de produção eco-eficiente e modelos sustentáveis (p.e. venda de serviços que substituam aquisição de bens de consumo); - Aposta em projectos com menor intensidade na utilização da energia e dos recursos naturais.										
Aposta em projectos que contribuam com boas práticas no âmbito das alterações climáticas.	●		●					●		●
Adopção de uma acção proactiva por parte da entidade gestora do PO, no sentido de incentivar a apresentação de projectos alinhados com os objectivos da política do Ambiente, de modo a atingir uma taxa de compromisso elevada para os meios financeiros disponíveis.	●		●		●			●		●
Promover a melhoria dos procedimentos administrativos públicos no que à política de Ambiente concerne e promover aquisições públicas com orientação ecológica.	●						●	●		
Promover a qualificação de recursos humanos, em particular no domínio do Ambiente.				●						
Fomentar a componente de governança nas propostas dos promotores, nomeadamente, conceitos como a transparência, participação, eficácia, responsabilidade e coerência.							●		●	
Promover o desenvolvimento científico e tecnológico (ciências e tecnologias de ambiente e promoção de I&D) através do estabelecimento de parcerias entre empresas e entidades para desenvolvimento de projectos inovadores associados ao capital natural do país (p.e. agricultura biológica, ecoturismo).	●	●	●	●						●
Desenvolvimento de uma sociedade da informação sólida, fomentando medidas de divulgação, comunicação e formação do potencial público-alvo. Criação, divulgação e dinamização de conteúdos e serviços associados à componente ambiental.						●	●		●	
Potenciação e articulação com políticas sociais, designadamente, a promoção de emprego qualificado, actividades com responsabilidade social, de promoção da qualidade de vida, e modernização e melhoria da eficácia das obrigações sociais do Estado.							●			
Garantia que os projectos são alvo de procedimentos em matéria de gestão e avaliação ambiental (p.e. AIA) ou pertinência ambiental estratégica (AAE).	●							●		●
Promoção do uso de material inerte (cinzas, escórias de incineração de RSU e RCD) na construção civil, minimizando a extracção de matérias-primas.			●		●		●		●	

Recomendações da Monitorização da AAE	Recomendações da Monitorização da AAE									
	R 1	R 2	R 3	R 4	R 5	R 6	R 7	R 8	R 9	R 10
<b>Recomendações Gerais AAE</b>										
Promoção nas suas operações da valorização e protecção das áreas classificadas e com estatuto de protecção.	●		●					●		●

**Legenda: ● Correlação**

**R1** - Deverão ser considerados critérios de natureza ambiental nos processos de avaliação da viabilidade de financiamento.

**R2** - Devem privilegiar-se as intervenções de natureza imaterial (e.g. requalificação e aproveitamento de infra-estruturas e equipamentos existentes, sistemas de informação,..) em detrimento da construção de novas infra-estruturas e equipamentos.

**R3** - Privilegiar projectos de I&DT no domínio do ambiente, nomeadamente visando o desenvolvimento de tecnologias eco-eficientes, energias renováveis, eficiência energética, redução das emissões de GEE, arquitectura bioclimática, tecnologias limpas, ordenamento do território, biodiversidade.

**R4** - Incentivos a empresas devem ser preferencialmente dirigidos para projectos de inovação empresarial promotores da eco-eficiência, da eficiência energética, energias renováveis, uso eficiente da água, melhores técnicas disponíveis, inovação ambiental, "business & biodiversity".

**R5** - Devem ser potenciadas as boas práticas ambientais no sector empresarial, tais como a implementação de sistemas de gestão ambiental (ISO 14001 e EMAS), sistemas de responsabilidade social (SA 8000), compras verdes, rótulos ecológicos, ou outras práticas ambientais.

**R6** - Deve ser promovida a adopção de práticas de gestão ambiental e de sustentabilidade no sector público, incluindo, nomeadamente, sistemas de gestão ambiental (ISO 14001 e EMAS), sistemas de responsabilidade social (SA 8000), compras públicas verdes, agendas 21 locais, certificação territorial, ou outras práticas ambientais.

**R7** - Deve ser promovida a adopção de práticas de construção sustentável e de gestão ambiental na construção e operação das infra-estruturas.

**R8** - As acções de protecção e valorização do ambiente devem ser acompanhadas da promoção de acções de sensibilização da população para a poupança de recursos, nomeadamente consumos de água e energia, bem como para a redução da produção de resíduos e reciclagem.

**R9** - Devem ser privilegiadas intervenções de natureza preventiva e proactiva na resolução dos problemas ambientais em detrimento da implementação de soluções de "fim-de-linha" ou de medidas de natureza exclusivamente curativa.

**R10** - Nas intervenções de reforço do sistema urbano, bem como nas redes, infra-estruturas e equipamentos para a coesão territorial e social deve privilegiar-se a requalificação de construções e infra-estruturas em detrimento da construção nova.

A avaliação da concretização das recomendações da AAE para cada PO incorporou os seguintes critérios de cumprimento:

- Grau de Concretização Elevado (●●●): a recomendação foi internalizada nos documentos de referência do eixo em avaliação e reflecte-se, sempre que aplicável, na aprovação de operações com significativo potencial de contribuir para a sua efectiva implementação.
- Grau de Concretização Razoável (●●): a recomendação foi integrada parcialmente nos regulamentos e avisos de abertura para apresentação de candidaturas e/ou as operações aprovadas não reflectem de forma clara a sua efectiva implementação.
- Grau de Concretização Reduzido (●) a recomendação não foi internalizada nos documentos de referência do eixo em avaliação.

A síntese da análise realizada resulta nas seguintes conclusões, que sintetiza os quadros constantes do **Anexo nº 19**:

- Todos os PO internalizaram, de um modo geral, as recomendações relacionadas com a necessidade de garantir uma articulação eficaz entre si, de forma a identificar e potenciar sinergias e a mitigar eventuais conflitos;

- As recomendações associadas à necessidade de incluir uma análise preliminar dos riscos das operações para o Ambiente e a Sustentabilidade nos próprios formulários de candidatura não foram na generalidade atendidas;
- As recomendações para incluir critérios de selecção que atribuísem prioridade aos projectos que considerassem a adopção de boas práticas de gestão ambiental, o cumprimento de objectivos e metas de sustentabilidade, a aposta na produção eco-eficiente e em modelos sustentáveis e/ou a aposta em projectos com menor intensidade na utilização da energia e dos recursos naturais foram genericamente concretizadas em todos os PO;
- A valorização de projectos que contribuam com boas práticas no âmbito das alterações climáticas foi alvo de um tratamento diferenciado entre PO, reflectindo a sua natureza ou a relevância que é atribuída a esta problemática no contexto dos seus objectivos específicos; assim, pode verificar-se que os PO que menos concretizaram esta recomendação foram o COMPETE, o POR Lisboa e o PROCONVERGÊNCIA;
- A recomendação associada à adopção de uma acção proactiva por parte da entidade gestora dos PO no sentido de incentivar a apresentação de projectos alinhados com os objectivos da política do Ambiente foi acolhida na generalidade dos PO (sendo menos relevante nos casos do Algarve 21 e do INTERVIR+);
- A promoção da melhoria dos procedimentos administrativos públicos relativamente à política de Ambiente e das aquisições públicas com orientação ecológica foi alvo de um tratamento bastante diferenciado entre PO; tendo sido internalizada de mais forma significativa no ON2 e no INTERVIR+;
- A qualificação de recursos humanos no domínio do Ambiente não foi alvo de recomendações específicas para a maioria dos PO; no entanto, quando isso aconteceu (casos do ON2 e do INTERVIR+), foram razoavelmente concretizadas nos seus regulamentos específicos;
- O fomento da componente de governança nas propostas dos promotores (promovendo conceitos como a transparência, a participação, a eficácia, a responsabilidade e a coerência) apenas foi efectivamente concretizado no POR Lisboa e no INTERVIR+; nos restantes PO, ou não foi destacado através de recomendações específicas, ou as mesmas evidenciaram um carácter menos relevante para o objecto do PO;
- As recomendações para promoção do desenvolvimento científico e tecnológico através do estabelecimento de parcerias entre empresas e entidades para desenvolvimento de projectos inovadores associados ao capital natural do país foram efectivamente concretizadas na generalidade dos PO;
- O desenvolvimento de uma sociedade da informação sólida, fomentando medidas de divulgação, comunicação e formação do potencial público-alvo e de dinamização de conteúdos ambientais apenas se revelou como um aspecto estruturante nos regulamentos específicos do ON2 e do IN Alentejo;
- As recomendações para a potenciação e articulação dos PO com políticas sociais, designadamente, a promoção de emprego qualificado, actividades com responsabilidade social, de promoção da qualidade de vida, e modernização e melhoria da eficácia das obrigações sociais do Estado foi significativamente internalizado na maior parte dos PO regionais;
- A garantia de que os projectos são alvo de procedimentos em matéria de gestão e avaliação ambiental ou pertinência ambiental estratégica também foi concretizada na maior parte dos PO;



- A promoção do uso de material inerte na construção civil, minimizando a extracção de matérias-primas, não foi alvo de recomendações específicas para a generalidade dos PO, pelo que o alcance da sua concretização foi reduzido;
- As recomendações para promover a valorização e protecção das áreas classificadas e com estatuto de protecção foram atendidas de forma mais significativa no IN Alentejo e no Algarve 21.

Tendo em conta os resultados obtidos com a presente avaliação, pode concluir-se que as recomendações da AAE foram, de um modo geral, internalizadas de forma satisfatória no contexto dos critérios e elementos base para a avaliação e aprovação dos investimentos propostos em todos os PO. Não obstante, e face ao desequilíbrio ao nível de tipologias de projectos aprovados até ao momento, seria adequado efectuar uma análise mais aprofundada no que respeita à escassez de investimentos em algumas áreas consideradas relevantes (mesmo quando devidamente enquadradas nas recomendações da AAE), de forma a assegurar os pressupostos inerentes à sustentabilidade estratégica do QREN.

Por fim, refira-se que o presente exercício de avaliação da concretização das recomendações da AAE no QREN não pretende substituir-se ao processo formal de avaliação e controlo da mesma (definido no artigo 11.º do Decreto-Lei nº 232/2007, de 15 de Junho), até porque no âmbito do mesmo deverá ser produzida informação fundamental para validar e suportar esta avaliação (e.g. o cálculo dos indicadores para a gestão e monitorização ambiental estratégica, previstos na própria AAE). De facto, a monitorização da AAE é um aspecto fundamental para robustecer este exercício, tendo sido iniciada muito recentemente, pelo que não foi possível considerar ainda os seus resultados na presente avaliação

## 6. CONCLUSÕES

---

### 6.1. SOBRE O ÂMBITO DAS CONCLUSÕES

---

O capítulo de conclusões do relatório final de avaliação global da implementação do QREN constitui simultaneamente uma síntese dos resultados da avaliação e uma oportunidade de evidenciar o que na metodologia de avaliação se designa de dimensões estratégicas da avaliação, estas últimas objecto de consenso entre a equipa de avaliação e o grupo de acompanhamento do estudo.

O esforço de síntese realizado não dispensa, como é óbvio, a leitura do longo capítulo de resultados da avaliação, dada a magnitude e relevância das questões de avaliação, específicas e transversais, que foram objecto de resposta.

A síntese realizada constitui também um elemento de enquadramento das recomendações que fecham o presente relatório final de avaliação, já que tanto quanto o possível as recomendações a formular fundamentam-se em conclusões do processo de avaliação, segundo uma lógica de associação desejável entre resultados de avaliação e elementos de suporte à tomada de decisões que envolvam a gestão futura da programação do QREN.

O enunciado das conclusões respeita o critério de apresentar primeiro as conclusões de teor mais estratégico, concluindo com os domínios mais instrumentais da programação: modelo de governação, base regulamentar e sistema de informação.

Quando for julgado necessário, o enunciado de conclusões identifica limitações de análise que tenderão a justificar a convocação de exercícios de avaliação futuros, designadamente as futuras avaliações intercalares.

### 6.2. SOBRE A DIMENSÃO ESTRATÉGICA DO QREN

---

O cotejo que a avaliação global realiza entre a ambição estratégica que decorre da concepção da programação do QREN e da que é possível associar à sua implementação efectiva constitui um dos seus contributos mais relevantes, com reflexos no processo de tomada de decisões quanto a opções de reorientação da programação.

Do ponto de vista metodológico, o instrumento inovador da teoria da programação (ver capítulo 4.1.) revelou-se de grande utilidade:

- Por um lado, permitiu associar à concepção do QREN um valioso potencial de intervenção estratégica, fortemente alinhado com os constrangimentos estruturais da economia portuguesa que inspiram o

enunciado das três AOT e bem fundamentado em diagnósticos disponíveis sobre a realidade estrutural nacional;

- Por outro lado, o confronto dos factores críticos identificados por aquela teoria com a dinâmica de implementação da programação permite concluir que, extrapolando simplesmente a situação observada até ao momento, a concretização da dimensão estratégica do QREN fica aquém do potencial sugerido pela sua concepção.

Ora, as alterações de contexto de programação já observadas e as que se estima virem a produzir-se na sequência da generalização de políticas macroeconómicas restritivas impõem segundo a avaliação global (ver ponto 5.2.3.) um recentramento da programação em torno da sua dimensão estratégica. Assim sendo, é absolutamente necessário que, apesar das por nós identificadas diferenças de consistência interna existentes nas três AOT, se minimizem as quebras e fugas de eficácia na concretização da dimensão estratégica anunciada pela concepção do QREN.

Assim, é essencial que se recuperem as virtualidades da triangulação “conhecimento e inovação, emprego e atractividade”, afinal a triangulação virtuosa entre as três AOT. Para tal, importa ter presente que a mudança de paradigma assumida pela AOT do potencial humano no sentido do valor da empregabilidade exige que se acutelem as condições favoráveis a um incremento da procura de qualificações por parte dos indivíduos, empresas e organizações em geral, sob pena do impacto estrutural da programação ser diferido no tempo, muito para além do seu período de vigência.

A avaliação assinala a existência de lacunas sérias no processo de monitorização da convergência das três AOT em territórios específicos, sobretudo do ponto de vista da resposta equilibrada às duas dimensões relevantes e necessárias da coesão em Portugal: a criação de igualdade de oportunidades entre territórios e o alargamento da base de competitividade a territórios excessivamente dependentes da política redistributiva por via das infra-estruturas. Esta conclusão é reforçada pelo facto de não estarem activos ou com dinâmica de actuação retardada no tempo instrumentos do modelo de governação do QREN concebidos para intervir nesses domínios (ver nota conclusiva final sobre modelo de governação do QREN).

Essa dificuldade de monitorização da acção combinada (ou desarticulada) das três AOT em territórios específicos tem razões mais a montante, situadas no próprio plano da coordenação global do QREN; de facto, a consistência (embora diferenciada) das AOT acabou por se traduzir por uma operacionalização claramente individualizada das mesmas, com tradução na segmentação da própria programação e potenciada pela matriz sectorial e segmentada da base regulamentar entretanto criada. Apesar dos saltos observados na programação do QREN em termos de alcance estratégico, persistem os problemas já identificados pela avaliação intercalar do QCA III (2003 e 2005) que consideraram a inexistência de plataformas de integração estratégica dos diferentes domínios da programação como um factor crítico crucial da sua eficácia. A existência de três AOT bem definidas e a diminuição observada do número de PO favoreciam à partida o potencial de integração dos diferentes domínios de intervenção do QREN.

No entanto, o processo de operacionalização da programação, sobretudo a “sectorialização” da sua base regulamentar, tendeu a restabelecer o primado de critérios sectoriais sem acolhimento do potencial integrador do território. Para além disso, em contexto de necessidade de incremento dos níveis de execução do QREN a lógica sectorial da programação encontra um campo propício de florescimento, gerando um campo propício à gestão desarticulada inter e intra AOT.

A dimensão estratégica do QREN fica ainda fortemente penalizada pela ausência de centros de racionalidade, a montante da gestão da programação, susceptíveis de monitorizar e manter vivas e actantes as prioridades estratégicas de domínios transversais como são as EEC de base sectorial e de base territorial. Este caso ilustra bem a ideia de que a ausência desses centros de racionalidade não só compromete a consistência dos dois tipos de EEC, como inviabiliza a gestão de sinergias entre as mesmas. A inexistência de mandatos explícitos para que CCDD e POR monitorizem as EEC de base territorial (AIDU associadas às PRU e RUCI) e a transformação do COMPETE em centro de racionalidade de circunstância para a supervisão dos pólos e *clusters* evidenciam bem essa não criação de condições a montante da programação. O mesmo se poderia dizer sobre a Política de Cidades (ver neste sentido o capítulo 5.2.5.).

A implementação da programação continua a não dispor de condições de territorialização de políticas públicas que permita aproveitar plenamente a convergência e sinergia de vários domínios de programação em territórios com problemáticas específicas. A elaboração dos PTD para efeito da aplicação dos mecanismos de contratualização com subvenção global, envolvendo as CIM, poderia ter representado uma janela de oportunidade para a sua utilização como referenciais territoriais estratégicos de âmbito sub-regional. Essa janela de oportunidade não se abriu. Problemas como a convergência de diferentes instrumentos de política pública (de ordenamento e de desenvolvimento) em territórios como, por exemplo, as zonas de baixa densidade continuam carenciados de uma abordagem integrada, apesar das energias colocadas em alguns territórios na animação dos PTD.

Por fim, também no âmbito da AOT do potencial humano se verifica a necessidade de criação de condições a montante da programação. Um domínio que começa a ser recorrente nas avaliações que envolvem o co-financiamento FSE de acções de formação é a necessidade imperiosa de operacionalização de critérios de medida da qualidade da formação. A utilização dos processos de certificação das entidades formadoras praticamente como único critério aferidor dessa qualidade é claramente insuficiente colocando as autoridades de gestão perante uma carência não resolvida.

### **6.3. CONTRIBUTO DO QREN PARA A ALTERAÇÃO DO PERFIL DE ESPECIALIZAÇÃO DA ECONOMIA PORTUGUESA**

Parte da ambição estratégica da programação QREN está associada ao papel que lhe é atribuído na minimização de alguns constrangimentos estruturais da economia portuguesa, identificados com o seu padrão de especialização e com o lento processo de ajustamento estrutural.

Tal como foi oportunamente sublinhado nos trabalhos de avaliação intercalar do QCA III, a economia portuguesa tem evoluído nos últimos 20 anos segundo um modelo tendencialmente orientado para a produção de não transaccionáveis, produzindo condições de afectações de recursos que penalizam fortemente o seu ajustamento estrutural às incidências da globalização. O recente debate em torno do modelo de financiamento externo da economia portuguesa não é senão o culminar desses problemas de afectação de recursos, que tem produzido níveis baixos de produtividade quer na produção de serviços, quer no sectores mais expostos à concorrência internacional. A lentidão do processo de reordenamento sectorial da economia portuguesa agrava estas condições de produtividade, na medida em que o peso ainda elevado de sectores com baixa intensidade tecnológica tende a gerar condições de baixa produtividade média global.

A dimensão estratégica da programação do QREN ataca esta questão essencialmente através de dois domínios de intervenção:

- Regimes de sistemas de incentivos às empresas direccionados para o apoio a investimentos susceptíveis de protagonizar a aceleração do já referido processo de ajustamento estrutural: relevância do I&DT, focagem na inovação de processos e de produtos e ênfase nas condições de internacionalização e de produção de transaccionáveis;
- Intervenções no âmbito das condições complementares de competitividade (infra-estruturas científicas e tecnológicas, por exemplo, com potencial de geração de externalidades positivas na produtividade empresarial) e favorecimento de EEC de âmbito sectorial / empresarial, susceptíveis de produzir orientações estratégicas de médio-longo prazo.

A estes domínios acresce naturalmente a acção da agenda do potencial humano tendente a oferecer à economia portuguesa um padrão de qualificações mais elevadas, susceptível de estimular a procura de qualificações por parte das empresas e organizações em geral em níveis compatíveis com uma maior intensidade tecnológica e de incorporação de conhecimento.

O trabalho de avaliação permitiu identificar dois referenciais possíveis para a medida dos efeitos sobre a alteração do padrão de especialização:

- A comparação com os períodos de programação anteriores, sobretudo com alguns sinais promissores que os trabalhos de avaliação identificar existir na aplicação do PRIME;
- A observação de efeitos mensuráveis e concretos na alteração do referido padrão de especialização.

Pode concluir-se que os resultados obtidos à luz do primeiro referencial são mais convincentes do que os que resultam da procura de indicadores efectivos de reordenamento do padrão de especialização. A esta conclusão não é indiferente o facto da própria crise económica e financeira internacional estar a gerar na economia portuguesa uma aceleração do processo de reordenamento sectorial por via da destruição de empregos nos sectores externamente mais vulneráveis.

Assim, de acordo com o ponto 5.1.2., pode concluir-se que, ***mais do que um impacto decisivo e irreversível no padrão de especialização da economia portuguesa, o QREN estará a transformar***

***os modelos de competitividade de algumas regiões (particularmente Norte e Centro), sendo de esperar que essa transformação produza efeitos a médio prazo sobre o padrão de especialização, sobretudo se as políticas públicas assumirem padrões consistentes e não erráticos de aproveitamento da mudança observada nas condições de competitividade.***

Por outras palavras, a implementação da programação do QREN estará a criar condições favoráveis para que orientações consistentes e perseverantes de políticas públicas induzam o investimento empresarial a realizações de maior intensidade tecnológica, maior incorporação de conhecimento, ganhos na cadeia de valor de sectores históricos da especialização portuguesa (calçado, por exemplo) e também emergência de sectores exportadores de maior valor acrescentado. No entanto, procurar associar à implementação da programação resultados imediatos nesta matéria constitui uma conclusão prematura, para isso contribuindo um conjunto de factores explicativos (largamente validados em painel de discussão sobre os sistemas de incentivos):

- A alteração do padrão de especialização constitui um processo de mudança estrutural necessariamente lento e os domínios de intervenção abertos pelo QREN têm tempos de maturação que se prolongam para além da programação; a transformação dos investimentos em I&DT em abordagens efectivas ao mercado, por exemplo, constitui um bom indicador desses tempos longos de maturação de efeitos;
- Persistem interrogações, assumidas por todas as AG, sobre eventuais desvios entre material de aprovação (candidatura) e de execução (dinâmica efectiva de implementação dos projectos);
- Os instrumentos de flexibilização introduzidos na sequência da adaptação às políticas de combate à crise tenderam, embora com reversibilidade possível, a reduzir níveis de selectividade na aprovação de projectos;
- O próprio impacto da crise internacional na economia portuguesa, com a conseqüente destruição de postos de trabalho em curso, tenderá a impactar mais decisivamente o padrão da estrutura produtiva do que o impulso de renovação gerado pelos SI;
- O processo de maturação mais longo do que o previsto e desejável da operacionalização das iniciativas de EEC (PCT e *clusters*) e o número excessivo de frentes abertas (face ao potencial de coordenação existente) neste processo tenderam a reduzir o grau de focagem possível que as EEC podiam proporcionar aos SI.

Esta observação não significa que, face ao período de programação anterior, se observem sinais evidentes de aprofundamento de tendências promissoras com algum histórico de emergência, sobretudo medidos por indicadores de realização e resultado do POFC:

- Incremento significativo dos níveis de I&DT em empresas, produzindo um efeito de massa que é novo na história da programação FEDER em Portugal, que tem também expressão no investimento de I&DT em pequenas e micro-empresas (sobretudo nas regiões Norte e Centro); esta evolução dos níveis de investimento empresarial em I&DT faz emergir como prioridade fundamental da sua progressão a monitorização da qualidade dos projectos e a imperiosa orientação para o mercado, condição indispensável para a ocorrência de efeitos em matéria de padrão de especialização;

- Sinais de aumento do peso do investimento apoiado em sectores de média e alta tecnologia;
- Sinais também observados de aumento do número de empresas criadas com apoios QREN com maior intensidade tecnológica, evidenciando efeitos da programação no domínio do empreendedorismo de base tecnológica e a forte associação à intensificação de investimento empresarial em I&DT;
- Metas ultrapassadas em matéria de peso das actividades produtoras de bens transaccionáveis com investimento (material e imaterial) apoiado.

A projecção destes indicadores em mudanças consistentes do padrão de especialização depende de afinamentos de programação que estão ao alcance de uma segunda fase de implementação:

- A focagem e aceleração da abordagem introduzida pelas EEC de natureza sectorial são absolutamente necessárias no sentido de canalizar as dinâmicas evidenciadas por estes indicadores para processos mais relevantes de ajustamento estrutural;
- É ainda necessário que o modelo de governação dos SI aprofunde o processo de cooperação que a rede de estruturas técnicas potencia, compatibilizando as dimensões do incremento da selectividade, da adequação às especificidades dos processos de ajustamento estrutural regionais e dos efeitos sobre o padrão de especialização.

Particularmente no primeiro caso, a avaliação considera muito discutível que uma opção estratégica dessa envergadura possa estar simplesmente ancorada na programação comunitária sem a existência de um suporte a montante da sua execução, com forte potencial de coordenação e articulação com os principais focos de decisão política envolvidos (um centro de racionalidade capaz de assegurar a “governance” de um processo com resultados necessariamente a médio e longo prazos).

Tal como o painel de discussão sobre EEC de base sectorial permitiu explicitar, PCT e *clusters* constituem abordagens a médio-longo prazo que exigem persistência de orientações, tempos de maturação frequentemente incompatíveis com a produção de indicadores de resultado da programação e reconhecimento da complexidade das estratégias de cooperação que suportam as iniciativas. A heterogeneidade de dinâmicas que transparece dos PCT e *clusters* reconhecidos justifica que o seu contributo a médio-longo prazo para o ajustamento estrutural da economia portuguesa exija monitorização específica, tendendo a suscitar a necessidade de concentração e selectividade de apoios às experiências que apresentarem um maior capital de reprodutibilidade e de captação de iniciativa empresarial. Essa monitorização exige um centro de racionalidade próprio, fortemente identificado com as opções de desenvolvimento tecnológico e de política industrial e de criação de serviços internacionalizáveis.

## 6.4. CONTRIBUTO DO QREN PARA O ALARGAMENTO DA BASE TERRITORIAL DA COMPETITIVIDADE DA ECONOMIA PORTUGUESA

Evidenciámos na secção anterior que o impacto da programação QREN na concretização das prioridades estratégicas da AOT Competitividade irá incidir sobretudo na alteração do modelo de competitividade da economia portuguesa. É na combinação dos efeitos produzidos nas empresas apoiadas, do efeito demonstração desses resultados (que importa reforçar e generalizar na segunda fase de implementação do QREN) e das alterações qualitativas na envolvente dos serviços tecnológicos e avançados às empresas que estará a chave da melhoria do modelo de competitividade. A permanente articulação destes domínios com a perspectiva da qualificação de activos residentes, em contexto de aumento de oferta de qualificações, deve ser considerada, o que aponta decisivamente para a territorialização da AOT do Potencial Humano. A gestão da articulação oferta-procura de qualificações marcará a alteração dos modelos de competitividade.

Esse impacto que a avaliação reconhece estar a produzir-se com a implementação do QREN interage virtuosamente com um dos aspectos que pode marcar indelevelmente a programação e que consiste no seu contributo para o alargamento da base territorial de competitividade da economia portuguesa. Da diversidade de elementos de informação sistematizados pela avaliação (ver capítulos 5.1.1., 5.1.2., 5.1.7. e 5.2.5. e estudo de caso sobre eixos prioritários 1 dos POR Norte e Centro), ressalta uma conclusão central, composta de dois elementos, cuja leitura combinada produz resultados paradoxais:

- Os POR Norte e Centro apresentam estruturas e dinâmicas de operacionalização de programação com um forte potencial de alteração dos seus modelos de competitividade, atendendo sobretudo à combinação dos efeitos dos apoios dos SI (do POFC e dos próprios POR) e da panóplia de intervenções em termos de infra-estruturas científicas, tecnológicas, de incubação de empresas de base tecnológica e de uma nova geração de áreas de acolhimento empresarial; o impacto esperado nos POR do Alentejo, Lisboa e Vale do Tejo e Algarve é mais débil, devido no primeiro caso à debilidade do tecido institucional que poderia protagonizar tais realizações e nos dois últimos casos à exiguidade da magnitude financeira dos dois PO;
- Entretanto, à data em que estas conclusões são formuladas, a dinâmica de compromisso já contratualizado pelos dois POR fica muito aquém do previsto na programação e sobretudo nas dinâmicas de lançamento de concursos e no trabalho de sensibilização das instituições regionais realizado pelas duas AG.

A avaliação conclui, assim, estarmos perante um diferimento temporal significativo de resultados esperados, cujas razões foram pelo menos parcialmente identificadas pela avaliação, conduzindo por essa via a recomendações de monitorização e de focagem por parte das AG, tendentes a concretizar o potencial inequívoco entretanto reconhecido. Pelo menos no caso do Norte, estão na calha projectos relevantes em termos de apoio a infra-estruturas científicas, infra-estruturas tecnológicas associadas aos principais inter-faces universidade-empresa (INESC e INEGI, por exemplo), infra-estruturas tecnológicas de base urbana (S.João da Madeira, por exemplo), incubadoras de base tecnológica (SPIN Park e Pólo do Mar UPTEC), parques de ciência e



tecnologia (particularmente o da Universidade do Porto – UPTEC, complementos de organização do AVE Park e Trás-os-Montes com entidade gestora comum para os pólos de Vila Real e Bragança). Todos eles configuram impactos nas condições de competitividade da região, susceptíveis de completar os efeitos associados ao Laboratório Ibérico Internacional de Nanotecnologias e ao edifício sede do IBBB no Ave Park. No caso do Centro, o panorama de aprovações e contratualizações no horizonte próximo vai no mesmo sentido.

Ambos os POR tiraram partido da riqueza institucional entretanto surgida nas regiões em termos de infra-estruturas científicas e tecnológicas, de base universitária mas também associativa e empresarial. A opção foi a de utilizar a programação para consolidar “sistemas regionais de inovação” organizados em torno dessa capacidade institucional existente, em função das massas críticas de recursos humanos avançados, do grau efectivo de relacionamento com o tecido empresarial, da sua inserção em redes internacionais e das estratégias consequentes de desenvolvimento a médio prazo. Com estratégias diferentes de mobilização das regiões (o Norte com convites muito selectivos à apresentação de candidaturas, o Centro com mobilização prévia do potencial de concertação das Universidades de Coimbra, Aveiro e Beira Interior), ambos os POR traçaram uma política de selectividade de apoios, procurando contrariar a atomização de iniciativas e a eventual municipalização das mesmas.

O potencial existente em termos de alteração dos modelos de competitividade das duas regiões é, entretanto, penalizado pelo facto de outras tipologias de intervenção contempladas no eixo prioritário da inovação, competitividade e conhecimento manterem com as condições de competitividade uma relação de mais remota influência, por mais afastadas se situarem do core de efeitos sobre a competitividade das empresas:

- A tipologia “economia digital e sociedade do conhecimento”, sendo orientada exclusivamente para o Plano Tecnológico da Educação, não incide no núcleo central da competitividade;
- O sistema de apoios à modernização administrativa apresenta no âmbito dos POR uma relação de correspondência pouco vincada com a competitividade;
- O Plano Tecnológico da Educação (projectos Escola Segura) aplica-se também à tipologia das infra-estruturas científicas e tecnológicas reduzindo o efeito potenciador desta tipologia na alteração do modelo de competitividade;
- Quanto às acções colectivas de desenvolvimento empresarial (SIAC) apoiadas no âmbito dos POR não é seguro que produzam resultados relevantes na alteração do modelo de competitividade, representando no caso da iniciativa MERCA um simples prolongamento de apoio à actividade comercial, sem inovação face a períodos de programação anteriores.

Um outro domínio que carece de evidências de projectos já contratualizados diz respeito ao domínio das áreas de acolhimento empresarial de excelência. Ambas as regiões dedicaram a esta matéria um esforço relevante de programação. No Norte através de uma agenda própria com ampla sensibilização das Câmaras Municipais e associações empresariais, no Centro através de uma estratégia regional validada em sede de PROT-Centro, ambas as regiões apostaram num novo modelo de acolhimento empresarial. Para além da promoção de novos serviços de gestão

comum, compatíveis com as novas necessidades de PME, ambas as Regiões apostaram na interligação destes projectos com a rede de infra-estruturas científicas e tecnológicas cuja consolidação foi apoiada pela programação.

A selectividade deste processo<sup>55</sup> e o conjunto de exigências regulamentares que os concursos exigiam (declaração de impacto ambiental favorável ou favorável condicionada, aprovação de PMOT, estudos de viabilidade económica e financeira, projectos de engenharia e arquitectura aprovados, etc.) constituem instrumentos de elevada selectividade, exigindo um longo período de maturação das aprovações. Os critérios para a análise de mérito completam o quadro de selectividade:

- Demonstração da procura potencial
- Qualidade do projecto em termos de infra-estruturas e serviços de natureza condominial.
- Qualidade do projecto em termos de infra-estruturas físicas de apoio às empresas e ao empreendedorismo.
- Qualidade do projecto em termos de amenidades.
- Qualidade da gestão, modelo de governação e sustentabilidade económico-financeira.
- Articulação com a rede regional de infra-estruturas de apoio à competitividade e à inovação.

De acordo com os capítulos 5.1.2 e 5.1.7., são estas razões que explicam que não seja identificável nos POR Norte e Centro nenhum projecto de acolhimento empresarial aprovado e contratualizado com estas características. No caso do Norte, o projecto-piloto que havia sido indicado como padrão do modelo a promover experimentou as mesmas dificuldades de outros projectos candidatos. No âmbito do processo de contratualização com as CIM, no caso do POR Norte foram aflorados projectos de acolhimento empresarial inspirados em modelos de desenvolvimento económico de proximidade para territórios predominantemente rurais mas não constituíam a âncora da política preconizada.

A evidência do diferimento temporal neste tipo de projectos acentua a percepção de que estamos perante um elemento paradoxal da programação: elevado potencial de alteração de condições de competitividade e resultados nulos ou escassos em matéria de compromissos já contratualizados. São custos associados à estratégia de selectividade adoptada, exigindo uma monitorização específica para acelerar a sua contratualização e início de execução.

A avaliação regista ainda a boa prática assumida pela programação do POR Norte em criar um eixo prioritário dedicado à valorização de activos específicos, que constitui a fórmula mais

---

<sup>55</sup> “Um número restrito de espaços de acolhimento empresarial, necessariamente em regime condominial, com uma forte componente de serviços de apoio à gestão e/ou serviços tecnológicos, articulada com outras infra-estruturas de apoio à competitividade”, in Aviso de Abertura de Concurso para Apresentação de Candidaturas- SAAAE/1/2010 (POR Norte).

avançada de criar condições para o alargamento da base territorial da competitividade. A relevância de temas como o mar e a estruturação de um *cluster* regional neste domínio, as indústrias criativas e o entendimento do Douro como activo específico da Região encontram na dinâmica de aprovação projectos que podem ser emblemáticos do próprio conceito de activo específico:

- Economia do mar: terminal de cruzeiros, infra-estrutura científica para o pólo do mar do PCT do UPTEC e infra-estrutura de incubação de empresas de base tecnológica;
- Douro como activo específico: Douro imaterial (29 projectos aprovados) e Douro infra-estrutural<sup>56</sup> (24 projectos em infra-estruturas complementares de âmbito local e regional e dinamização turística, actividade turístico-fluvial, património ambiental e desenvolvimento rural e local, qualificação dos recursos humanos, inovação e conhecimento no turismo e património histórico-cultural);
- Indústrias criativas: eventos e incubadoras.

A consolidação do processo de alargamento da base territorial da competitividade exige segundo a avaliação o preenchimento de duas condições iniciais (ver capítulo 5.1.2.).

Em primeiro lugar, no caso do Alentejo e do Algarve, a intervenção das tipologias de intervenção em torno da inovação, competitividade e conhecimento exige uma adaptação às características dos tecidos produtivo e institucional de ambas as regiões, designadamente no que respeita ao próprio conceito de “investimento de inovação” e seguramente uma lógica não concursal de dinamização da procura.

Em segundo lugar, o referido alargamento da base territorial da competitividade será indissociável, em todas as regiões NUTS II e não apenas no Norte e no Centro, de uma maior interligação entre as melhorias em curso de qualificação de residentes e de estratégias organizacionais de empresas e de outras entidades com intervenção em domínios de competitividade. Só nesse quadro, as melhorias de qualificação de população residente poderão projectar-se em efeitos da competitividade, via produtividade. Esse é o melhor argumento para continuar a defender a territorialização da AOT do potencial humano, sobretudo dos seus eixos mais directamente ligados à melhoria das qualificações.

## **6.5. A MODERNIZAÇÃO INCLUSIVA DA SOCIEDADE PORTUGUESA**

### **6.5.1. ENQUADRAMENTO DAS CONCLUSÕES**

A AOT do Potencial Humano assume na concepção e programação do QREN uma relevante centralidade que decorre do seu contributo potencial para a articulação desejável entre competitividade económica e coesão social.

---

<sup>56</sup> Neste caso à data de Abril de 2010.

Na esteira da Estratégia de Lisboa Renovada, que encontrou tradução no Programa Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego (PNACE, 2005/2008) e do instrumento de prioridade política (INO), a AOT do Potencial Humano posicionou-se como um instrumento de estímulo e de suporte (pela via da qualificação de jovens e adultos) do potencial de crescimento sustentado da economia e de inclusão da Sociedade portuguesa.

Esta perspectiva de “modernização inclusiva da Sociedade portuguesa em termos de melhoria de qualificações e de dotação de recursos humanos” encontra-se suportada por um conjunto de prioridades cuja formulação (construída a partir do principal Programa da Agenda – o POPH) se encontra globalmente presente nos restantes PO (ProEmprego - R.A. Açores e Rumos - R.A. Madeira):

- *Superar o défice estrutural de qualificações da população portuguesa, consagrando o nível secundário como referencial mínimo de qualificação, para todos.*
- *Promover o conhecimento científico, a inovação e a modernização do tecido produtivo, alinhados com a prioridade de transformação do modelo produtivo português assente no reforço das actividades de maior valor acrescentado.*
- *Estimular a criação e a qualidade do emprego, destacando a promoção do empreendedorismo e os mecanismos de apoio à transição para a vida activa.*
- *Promover a igualdade de oportunidades, através do desenvolvimento de estratégias integradas e de base territorial para a inserção social de pessoas vulneráveis a trajectórias de exclusão social.*

Na óptica dos instrumentos de programação, as prioridades encontram-se concretizadas num conjunto de sete grandes vectores de intervenção, que constituem a matriz de integração das tipologias de intervenção e, enquanto **Prioridades Temáticas**, contribuem para estruturar a Avaliação Global da Agenda, designadamente na resposta às Questões Específicas de Avaliação: (i) Qualificação Inicial; (ii) Adaptabilidade e Aprendizagem ao Longo da Vida; (iii) Gestão e Aperfeiçoamento Profissional; (iv) Formação avançada; (v) Empreendedorismo e Transição para a Vida Activa; (vi) Cidadania, Inclusão e Desenvolvimento Social; e (vii) Igualdade de Género.

### **6.5.2. DIMENSÕES ESTRATÉGICAS DA AVALIAÇÃO**

A formulação das *Dimensões Estratégicas de Avaliação (DEA)* corresponde a um exercício de síntese e integração da vertente Potencial Humano da Teoria da Programação do QREN, das Questões Específicas de Avaliação e da perspectiva construída sobre os factores críticos presentes e que influenciam as diversas Prioridades Temáticas. Este exercício de síntese e integração fundamenta o conjunto de DEA, base de referência do Estudo e objecto de balanço conclusões nas quatro entradas seguintes:

#### ***DEA 1. Capacidade de resposta do QREN ao processo de modernização inclusiva da sociedade portuguesa em termos de melhoria de qualificações e de dotação de recursos humanos***

A perspectiva de modernização inclusiva da sociedade portuguesa, identificada pela Teoria da Programação na abordagem do QREN, combinando qualificação dos recursos humanos e coesão social, encontra na AOT do Potencial Humano um campo enriquecido de respostas, em termos das principais tipologias de intervenção que abrange:

- **Esforço de mobilização e enquadramento dos jovens em risco de insucesso e de abandono escolar precoce**, através de activação e qualificação dos CEF e de uma actuação preventiva por via da aposta qualificada nas ofertas profissionalizantes de nível secundário. A formação frequentada, nomeadamente orientada para a conclusão do 3º ciclo do ensino básico e a aquisição de conhecimentos específicos para uma profissão, defronta-se com o desafio da melhoria da empregabilidade dos jovens perante um mercado de trabalho de características recessivas, o qual tende a privilegiar a entrada de jovens com qualificações mais elevadas. A formação profissionalizante tem que ser capaz de contrariar a estigmatização, ainda evidente, destas vias.
- **Formação inicial de dupla certificação escolar e profissional**, associada ao desenvolvimento de novas competências, desejavelmente assegurando um “matching” das qualificações com as necessidades sectoriais, medeado pelo lançamento e consolidação/apropriação gradual do Catálogo Nacional das Qualificações pelo mercado de formação. Esta vertente mais estrutural da relação AOT Potencial Humano com as Prioridades Estratégicas do QREN deveria abranger também a Formação Avançada.
- **Formação Contínua de dupla certificação escolar e profissional**, gradualmente orientada para a melhoria das qualificações dos activos empregados (vertente adultos da Iniciativa Novas Oportunidades) e para um reforço da respectiva participação em acções de aprendizagem ao longo da vida e desejavelmente “arrastando” uma maior adesão das empresas para a batalha das qualificações, num quadro de articulação potencial entre tipologias de Formações Modulares e Cursos EFA e a modalidade de formação-acção (Gestão e Aperfeiçoamento Profissional).
- **Apoios ao emprego**, segundo duas lógicas distintas: uma mais activa, inscrita na relação com a melhoria da dotação de recursos qualificados das empresas em processo de modernização (nomeadamente, inovação e internacionalização) e da Administração Pública, via estágios profissionais de diferentes matizes; e outra, de emprego apoiado, centrada na paleta de medidas tradicionais (POC's, empresas de inserção, grupos sociais desfavorecidos, etc.).
- **Componentes da coesão social**, abrangendo a formação para grupos sociais desfavorecidos, dispositivos de combate ao abandono escolar (TEIP's, ...), intervenções em Bairros Críticos, Contratos Locais de Desenvolvimento Social e outras acções formativas e não formativas nas áreas da pobreza, exclusão e desfavorecimento.

As dotações financeiras definidas na fase da programação destinaram níveis de financiamento avultado às prioridades políticas inscritas na Iniciativa Novas Oportunidades (vertentes jovens e adultos), traduzidas na concentração de mais de 70% na Qualificação Inicial e na Adaptabilidade e Aprendizagem ao Longo da Vida.

O nível de dotação restante destinado para as vertentes Emprego e Coesão Social (independentemente da existência de algumas opções desajustadas nas dimensões-problema que são objecto das tipologias de intervenção do Eixo 6 do POPH, e dos Eixos Emprego e Coesão Social

dos PO das Regiões Autónomas sofrem um embate inesperado com a emergência da crise económico-financeira instalada no 2º Semestre de 2008. A construção de respostas à crise implicou reorientações de recursos para a coesão social, sob diversas modalidades que, na aproximação aos problemas das empresas, das famílias e dos indivíduos, induzem uma reconsideração dos contornos do conceito de modernização inclusiva, por um lado, e permitem sinalizar virtualidades e factores críticos da Agenda, por outro lado.

Os dados da Avaliação (ver capítulo 5.1.8.) permitem evidenciar uma trajectória de afirmação das prioridades de política suportadas pelos principais Eixos Prioritários do POPH, Rumos e ProEmprego, sintetizada nos itens seguintes que devem, naturalmente, ser lidos conjugadamente com a abordagem de resposta às Questões Específicas de Avaliação, nas quais se processa informação empírica enriquecida pelos dados quantitativos das dinâmicas de compromisso e pela perspectiva dos agentes inquiridos (entrevistas, inquéritos, estudos de caso, ...):

- **Maturidade da Qualificação Inicial**, traduzida nas dinâmicas da procura dirigida às modalidades formativas que qualificam profissionalmente e no reforço dos mecanismos de aproximação da oferta à procura empresarial de competências. A expansão do Ensino Profissional é o exemplo mais expressivo dessa dinamização da procura, com o crescimento exponencial do volume de alunos inscritos em Cursos Profissionais (entre 2006/07, ano lectivo do início do ciclo de expansão, e 2009/10, mais que duplicou). Esta expansão surge acompanhada de: um amplo esforço de ajustamento organizativo (logística e recursos formativos - técnicos e humanos) da rede de Escolas Secundárias Públicas; um trabalho em profundidade da instância reguladora (ANQ) na construção de referenciais de suporte ao crescimento com qualidade do Ensino profissional (CNQ, instrumentos técnicos de apoio à estruturação da Rede em termos de articulação das ofertas, ...); e um envolvimento de segmentos da procura empregadora, nomeadamente, a nível sectorial (Criação de Conselhos Sectoriais).
- **Esforço de mobilização e enquadramento dos jovens em risco de insucesso e de abandono escolar**, através de activação e qualificação dos CEF para Jovens. A formação frequentada, nomeadamente permitindo a conclusão do 3º ciclo do ensino básico e a aquisição de conhecimentos específicos para uma profissão, defronta-se com o desafio da melhoria da empregabilidade dos jovens perante um mercado de trabalho de características recessivas e que aceita mais naturalmente os diplomados dos Cursos Profissionais e do Sistema de Aprendizagem.
- **Resposta mais dinâmica às exigências de elevação dos níveis de qualificação inicial dos jovens**, enquanto contributo dos vários Eixos e Tipologias de Intervenção e dos PO da Agenda do Potencial Humano para o macro-objectivo da Criação de Mais e Melhor Emprego. Trata-se de uma variável crítica para uma maior aproximação entre os elevados níveis de investimento em matéria de educação e formação e o retorno ao nível do crescimento do emprego e da melhoria dos níveis de produtividade.
- **Dimensão do contributo efectivo das intervenções de Qualificação Inicial para o aumento das qualificações escolares e profissionais** dos formandos abrangidos, nomeadamente em matéria de cumprimento de metas estabelecidas. A avaliação deste contributo, tendo por base informação reportada a 31/12/2009, evidencia níveis de cumprimento bastante acentuados: (i) o volume de jovens nas modalidades de formação escolar de nível secundários (total de matriculados nas vias profissionalizadas) atingiu, no ano lectivo 2008/2009, 99,7% da Meta da Iniciativa Novas Oportunidades - vertente Jovens; (ii) o volume de formandos abrangidos pela formação de dupla

certificação (POPH, Rumos e Proemprego), apresentava em 2009 valores sistematicamente superiores às metas anuais fixadas pelos três PO da Agenda do Potencial Humano (cf. no Ponto 5.1.8 – Qualificação Inicial – tratamento dos Relatórios de Execução de 2009).

- **Modulação e ajustamento das ofertas ao serviço da Prioridade Elevação das qualificações dos activos empregados.** As entidades beneficiárias, os interlocutores-chave das políticas e as entidades de interface e as Associações Empresariais valorizam positivamente os contributos da tipologia das Formações Modulares Certificadas para a aquisição de conhecimentos transversais (línguas, ciências e tecnologias, informática) e para a aquisição, reciclagem e actualização de conhecimentos directamente ligados à profissão. A atractividade desta tipologia decorre do formato flexível adoptado, assente em Unidades de Formação de Curta Duração que permitem ajustar o volume de formação em função da procura, facilitando a construção de itinerários mais próximos das necessidades em competências das empresas e das trajetórias profissionais dos seus trabalhadores.
- **Combinação das ofertas disponíveis em percursos de qualificação flexíveis e atractivos, adequados às necessidades e às motivações dos indivíduos e dos empregadores.** Este objectivo tem-se revelado de difícil implementação mais generalizada. Com efeito, o recurso a certificações parciais e combinado com Formações Modulares Certificadas disponíveis no Catálogo, ou com módulos integrados em cursos de EFA, para dar resposta a necessidades específicas de formação complementar requer, ainda, uma “engenharia” de formação e uma organização de recursos difícil de implementar (cf. Estudo de Avaliação Externa da Iniciativa Novas Oportunidades, ANQ/UCP - CEPCEP, 2008-2011);
- **Mobilização/envolvimento das empresas na Iniciativa Novas Oportunidades.** O envolvimento de importantes “actores” do tecido empresarial, mobilizados pela ANQ para o marketing da Iniciativa Novas Oportunidades (nomeadamente, grandes grupos económicos nacionais), contribuiu duplamente para o sucesso deste Programa: por um lado, envolvendo empresas de grande expressão empregadora num esforço de qualificação dos seus trabalhadores; e, por outro lado, estimulando, de forma directa ou indirecta, a estruturação de redes de empresas, um incentivo importante à participação dos adultos nas diversas tipologias de intervenção organizadas sob o chapéu das Novas Oportunidades. Em idêntico sentido, o envolvimento de entidades próximas do tecido empresarial, como as Associações Empresarias, induziu um efeito positivo na mobilização dos empresários para a formação profissional, efeito particularmente evidente no caso do arranque das Formações Modulares que, inicialmente, tiveram fraca receptividade por parte das empresas que as percepcionavam como um catálogo de qualificações escolares demasiado pré-definido.
- **Abrangência de áreas formativas do Catálogo.** Esta opção representa um elemento adicional de atractividade para as empresas, ultrapassada que está uma abordagem relativamente restritiva no período de lançamento deste importante instrumento de regulação da oferta que se posiciona agora com uma oferta mais coerente, fruto de um melhor conhecimento de necessidades sectoriais/territoriais, ou seja, procurando produzir qualificações que o mercado da empresa necessita. Esta evolução, que credibiliza a montante o modelo global CNQ/estruturação da rede, resulta do trabalho técnico da ANQ e do funcionamento dos Conselhos Sectoriais, activados regularmente pela Agência, implicando entidades dos sectores em decisões-chave para a configuração da rede.

**DEA2. Capacidade de monitorizar/regular a qualidade dos projectos de formação, para cumprir os objectivos estratégicos definidos para a Agenda do Potencial Humano**

A relevância das medidas de política de formação escolar e profissional configuradas na Iniciativa Novas Oportunidades e o conseqüente significado das dotações financeiras que lhe estão afectas através dos instrumentos de financiamento dos diversos Eixos Prioritários e tipologias de intervenção integradas do POPH, ProEmprego e Rumos, colocam especiais exigências sobre diversas dimensões da Qualidade, terreno nuclear da concretização bem sucedida de objectivos, resultados e metas fixados no quadro da AOT do Potencial Humano.

Entre essas dimensões onde se joga a qualidade das intervenções desta Agenda, encontramos, nomeadamente: (i) a concepção e programação da oferta formativa; (ii) a capacidade de organização e gestão dos processos formativos; (iii) a capacidade de desenvolver e aplicar dispositivos de monitorização e acompanhamento dos projectos formativos e não formativos; (iv) a capacidade de desenvolver e aplicar metodologias de avaliação da formação, nomeadamente do retorno do investimento em formação por parte das empresas; (v) a capacidade de estruturar/coordenar recursos de dinamização sócio-territorial na óptica do *empowerment* e desenvolvimento local; e (vi) a capacidade de estruturar instrumentos eficazes de informação e orientação escolar e profissional.

As componentes técnicas do trabalho de Avaliação permitiram sistematizar importantes avanços na qualificação das intervenções da Agenda do Potencial Humano, a par da identificação de factores críticos, a acompanhar com especial atenção:

- **Emergência e consolidação do CNQ**, com o objectivo de regular a oferta. O sistema de actores da formação escolar e profissional, reconhece o esforço da ANQ em introduzir maior celeridade nas propostas de ajustamento ao Catálogo e flexibilidade nos conteúdos dos módulos, com resultados esperados ao nível da estruturação da oferta. Embora seja um instrumento em construção, é considerado um instrumento central para aquela regulação com condições para responder à procura de jovens e às expectativas dos operadores, aprofundando o seu potencial prospectivo e a capacidade de adequação à evolução das necessidades empresariais.
- **Orientação das ofertas formativas através de instrumentos regulatórios reconhecidos pelos operadores** (procura empresarial e oferta de entidades formadoras), nomeadamente: (i) a programação financeira, gerida segundo princípios de focagem e selectividade em função dos níveis de complementaridade das ofertas no mesmo território, a qual funciona como alavanca para articulações territoriais; (ii) a utilização predominante dos instrumentos da ANQ na configuração das propostas colocadas no mercado (Catálogo, Documento orientador anual, orientações específicas referentes a perfis de formação, ...); e (iii) a adopção gradual de critérios exigentes de qualidade a preencher pelos operadores.
- **Diagnóstico de necessidades e planeamento da oferta**, constituem aspectos centrais no desenvolvimento da dupla certificação. Só com mecanismos eficazes de antecipação de áreas e profissões novas e de projecção das necessidades do desenvolvimento de sectores e regiões, gradualmente reflectidos nas ofertas disponíveis do Catálogo, se conseguirá reforçar a atractividade das ofertas de dupla-certificação, cujas potencialidades são, ainda, pouco conhecidas, quer pelos



indivíduos, quer pelos empregadores, resultado do Estudo de Avaliação Externa da Iniciativa Novas Oportunidades (ANQ/UCP-CEPCEP, 2008-2011).

- **Capacidade dos operadores de formação aumentarem e diversificarem a oferta sem negligenciar as suas condições de qualidade**, nomeadamente no que diz respeito à relação com as empresas e as suas reais necessidades de formação. *A acreditação como indicador de certificação da qualidade das entidades promotoras*, tem sido objecto de reparos críticos na medida em que interlocutores entrevistados consideram o sistema de acreditação desadequado para medir, eficazmente, a capacidade técnica das entidades formadoras, sendo que esta regista maiores debilidades justamente em vertentes-chave de fundamentação, recursos e materiais didácticos e dispositivos de monitorização e avaliação da formação. O actual sistema de acreditação permite assegurar o cumprimento de condições básicas em termos do envolvimento no mercado de formação, mas apresenta limitações no que respeita à sua capacidade de diferenciar qualitativamente as entidades acreditadas. Para além da necessidade de rever o actual sistema de acreditação das entidades, a garantia da qualidade das entidades promotoras poderá beneficiar da valorização de *stakeholders*: identificação de entidades mais adequadas à promoção de determinadas ofertas e valorizar os aspectos de proximidade.
- **Qualidade da oferta, enquanto factor absolutamente crítico**: beneficiar da criação de uma rede de oferta de alta qualidade, inovadora e suficientemente flexível, a qual exige opções de maior controlo dos padrões de qualidade da oferta. Sobre este aspecto não deixa de ser positivo constatar a existência de mecanismos de aferição de resultados da formação, os quais são tidos em conta na definição da oferta formativa (mais de 40% das entidades diz recolher elementos de qualidade da avaliação, por via de análise de indicadores ou inquérito a ex-formandos; mais de 50% recolhe elementos de percepção dos resultados/efeitos da formação, de acordo com os resultados do *Inquérito aos Projectos de Adaptabilidade e Aprendizagem ao Longo da Vida*, Avaliação Global da Implementação do QREN, Observatório do QREN - Quatenaire/IESE, 2010).
- **Preparação dos técnicos e formadores capazes de operacionalizar soluções exigentes de dupla-certificação**: Esta capacitação continua a ser uma área que requer investimento: os problemas sociais de partida dos beneficiários directos condicionam os efeitos da formação, pelo que é importante valorizar uma abordagem mais integradora do processo formativo, sobretudo porque a diversidade das ofertas tem como consequência a abertura a novos públicos, alguns muito afastados do modelo escolar e com necessidades complementares. Nesta perspectiva, é essencial que os CNO's intervenham no encaminhamento dos indivíduos para a formação **mais** adequada para complementar o seu percurso, sendo desejável adaptar o modelo de financiamento dos Centros, actualmente demasiado focalizado na lógica da formação, com margem reduzida para o financiamento de estratégias de acompanhamento ao longo do processo formativo e pós-formação, cuja implementação exigiria a intervenção de actores que não têm enquadramento p.e., tutor e técnicos de encaminhamento.
- **Modelo de gestão baseado na delegação de competências de gestão e controlo para entidades-chave que operam nas diversas intervenções específicas**. Este modelo tende a constituir uma aposta ganha, mas pressupõe a existência de capacidade técnica e institucional das entidades promotoras para a concretização dos objectivos operacionais associados às temáticas de intervenção. Alguns elementos concorrem para esta situação: preparação dos critérios e orientação das equipas de avaliação técnica e selecção, permitem garantir níveis de selectividade satisfatórios, em grande parte devido ao trabalho conjunto com o IEF, Organismo Intermédio das tipologias de

intervenção do POPH (6.2. Qualificação das Pessoas com Deficiências e Incapacidades e 6.4. Qualidade dos Serviços e Organizações).

- **Integração das intervenções para lidar com os múltiplos factores geradores de exclusão social.** Esta integração constitui preocupação do POPH mas gerado questões muito complexas no nível da operacionalização, pois necessita de amadurecimento institucional, de desenvolvimento efectivo de trabalho em parceria e da articulação entre instituições que actuam na área da pobreza e da exclusão social. Não obstante a existência de boas práticas e de um relevante capital de aprendizagem social (nomeadamente, património do modelo de intervenção EQUAL e das Parcerias de Desenvolvimento apoiadas por esta Iniciativa Comunitária), subsistem actualmente problemas de capacitação institucional e técnica das entidades que intervêm no terreno, problemas que combinam o défice de recursos com défices de coordenação e de liderança reconhecidas.

**DEA3. Mecanismos de territorialização das intervenções capazes de promover: (i) a articulação e cooperação do tecido institucional nos territórios numa óptica prospectiva da formação; e (ii) a integração dos diferentes instrumentos de financiamento no território**

A discussão em torno do ajustamento das intervenções da Agenda do Potencial Humano às problemáticas regionais específicas constitui um terreno de difícil consenso desde a fase de programação do QREN, em que foram equacionadas, e logo preteridas, soluções que passavam pela existência de intervenções regionalizadas do FSE. Com o argumento da complexidade da gestão descentralizada dos instrumentos, fundada na ausência de critérios suficientemente diferenciadores para suportar a programação regionalizada e na necessidade de garantir mecanismos rigorosos de controlo dos recursos de financiamento na relação com as instâncias regulatórias (IGFSE, IGF, ...), optou-se por um PO único para o Continente.

Na sua estrutura de Eixos Prioritários, o POPH acolhe um conjunto de seis Eixos destinados às Regiões de Convergência (Norte, Centro e Alentejo) e autonomiza os Eixos referentes a Lisboa e ao Algarve, reflectindo o posicionamento diferente destas Regiões face ao Objectivo Competitividade Regional e Emprego dos Fundos Estruturais.

Face ao contexto sucintamente referenciado, importa sistematizar os resultados do trabalho de Avaliação, com destaque para a auscultação da AG do POPH e dos responsáveis pela ANQ e pelo IEFP, entidades com um posicionamento charneira nas condições de operacionalização das políticas de educação, formação e emprego, em matéria de organização e de financiamento.

Numa visão de conjunto, perpassa a convicção de que estas entidades entendem estar a fazer o que é viável: (i) A ANQ entende que trabalhou bem a programação da oferta, estruturou complementaridades (e corrigiu sobreposições) na Rede dos Cursos Profissionais, tendo conseguido mesmo cruzar Rede Pública do Ensino Profissional, Escolas Profissionais, Sistema de Aprendizagem e Cursos de Educação e Formação, para além de accionar um instrumento novo ligado à implementação do Catálogo: os Conselhos Sectoriais; e (ii) o IEFP entende que, nas modalidades impulsionadas pelo Serviço Público de Emprego/Formação, a questão da territorialização se coloca mais no patamar das políticas de combate à exclusão, ou seja, o

território deve desenhar as características ajustadas para as intervenções, constituindo a variável-chave para conferir nacionalidade às intervenções de pequena escala.

O balanço de ambas as entidades questiona muito seriamente a capacitação institucional e técnica das parcerias que poderiam facilitar uma aproximação mais territorializada mas que funciona apenas onde existam lideranças empresariais fortes. Não se revelando organizadas essas capacidades, não compensaria o esforço de articulação territorial, um entendimento que não facilita a construção eficaz de soluções desconcentradas e menos valoriza capacidades instaladas que enfrentam dificuldades de consolidação de recursos, parte deles objecto de forte investimento público em gerações anteriores de Intervenção do FSE. Em *suma*, predomina a ideia que a territorialização pode resumir-se à programação financeira por Região (com seriação mais ou menos rigorosa de critérios), acompanhada pela vigilância/controlo, através do Catálogo, das dinâmicas da oferta formativa, com segmentos com poder de dominação de mercado que se encontram em trânsito (de Lisboa para as Regiões de Convergência).

As evidências mais específicas, recolhidas de fontes cruzadas (p.e., entidades formadoras, associações empresariais e documentos de avaliação), permitem identificar linhas de força complementares em torno dos termos de formulação da DEA.

- **Articulação da oferta existente, no sentido de garantir a sua complementaridade territorial e sectorial**, assim como a gestão adequada dos recursos existentes e em expansão. Esta articulação é decisiva perante o alargamento da oferta de natureza profissionalizante e o aumento da diversidade de entidades responsáveis pela promoção de qualificações profissionais. O envolvimento de OI, entidades dotadas de informação estratégica das Regiões e dos sectores, no processo de selecção das candidaturas de projectos de Qualificação Inicial (POPH), constitui uma mais valia em aproximação ao acolhimento por parte do tecido económico da importância das qualificações produzidas. Esta prática afigura-se indispensável para a sustentabilidade da actual estratégia de expansão das vias profissionalizantes, acautelando riscos de saturação dos mercados locais de trabalho em alguns perfis de qualificação.
- **Papel das estruturas desconcentradas das tutelas da educação e da formação/emprego**. Este tecido institucional e técnico de base regional tem desempenhado um papel relevante não tanto como expressão de qualquer autonomia territorialista mas antes como expressão operacional de um trabalho de programação da rede de ofertas em aproximação activa à rede de estabelecimentos no território. A articulação entre as Direcções Regionais de Educação, o Serviço Público de Emprego/Formação (Centros de Formação e Centros de Emprego) e outras entidades de interface, num registo de cooperação estreita e de base técnica, tem contribuído para expurgar as ofertas de elementos de sobreposição e conflito, orientando-as para uma maior eficácia de conjunto, sobretudo no que se refere às ofertas de dupla certificação para jovens, contribuindo para atenuar os desfasamentos entre a oferta e a procura de qualificações.
- **Ajustamento da dinâmica territorial das respostas formativas institucionalizadas**. No universo IEFP, a oferta disponibilizada é condicionada pela capacidade instalada. Porém, existe trabalho de adaptação dos Centros a necessidades específicas do território (Centros de Formação de Évora e de Setúbal estão a sofrer adaptações no sentido de dar resposta a uma procura no sector da Aeronáutica, impulsionada por um eventual recrutamento pela empresa Embraer, em

fase de instalação em Évora). Na óptica das Associações Empresariais, as respostas formativas especialmente dirigidas a públicos em situações socialmente frágeis, como os CEF Jovens e CEF Adultos, deveriam ser mais suportadas pelo contexto local, mobilizando parcerias regionais para a criação de Planos Integrados de Formação que se complementem com a dimensão do apoio social. A consolidação de lógicas regionais poderia impulsionar o processo de integração social e profissional dos indivíduos após a formação.

- **Problemas sociais condicionam os efeitos da formação em matéria de integração dos indivíduos.** Para a melhoria da eficácia e retorno do investimento na formação de públicos desfavorecidos, afigura-se determinante uma ruptura epistemológica que deixe de valorizar apenas a componente formativa e tenha em consideração o apoio ao longo do processo formativo e a ligação aos mercados locais de trabalho: os novos públicos da formação, que estão muito afastados da lógica escolar, precisam de apoios complementares e de acompanhamento a que a monitorização à escala territorial deve dar particular atenção. Neste particular, as respostas formativas especialmente dirigidas a públicos em situações socialmente frágeis, como os Cursos EFA devem ser mais suportadas pelo contexto local, mobilizando parcerias regionais para a criação de Planos Integrados de Formação que se complementem com a dimensão do apoio social.

## 6.6. O DESAFIO DA ARTICULAÇÃO PARA A QUALIFICAÇÃO DAS CIDADES E DO TERRITÓRIO

A Qualificação das Cidades e do Território é uma das Prioridades Estratégicas do QREN, sendo perseguida sobretudo através da intervenção no quadro da AOT da Valorização do Território<sup>57</sup>.

Esta avaliação<sup>58</sup> permitiu identificar alguns factores críticos para a intervenção dessa Agenda que, no essencial, se prendem com o seu carácter fragmentado, tanto do ponto de vista “transversal” (onde coexistem diversas sub – agendas de natureza temática/ sectorial) como “longitudinal” (decorrente da operacionalização através de sete PO Regionais e um PO Temático – aos quais, na realidade se podem adicionar os restantes PO do QREN e o PRODER, que contribuem através de criação de infra-estruturas tecnológicas ou de acolhimento empresarial, equipamentos para a coesão ou ordenamento do território, por exemplo).

Apesar de não terem sido formuladas questões de avaliação transversais relacionadas com este factor crítico, os trabalhos de avaliação sugerem que esta questão da articulação no quadro da AOT é decisiva para o sucesso da intervenção e daquela prioridade estratégica do QREN,

<sup>57</sup> Embora se possam também identificar contributos decorrentes das restantes agendas operacionais e respectivos Programas Operacionais Temáticos, dos Programas Operacionais de Cooperação Territorial e mesmo de outros instrumentos financeiros, como o Programa de Desenvolvimento Rural /FEADER.

<sup>58</sup> Por motivos de economia de texto apresentam-se aqui apenas as conclusões centrais, sugerindo-se, para melhor compreensão, a leitura do **anexo nº 20** bem como das diversas questões específicas de avaliação referentes à AOT Valorização do Território.

especialmente na dimensão “longitudinal” que referimos: articulação dos diversos instrumentos de financiamento entre si.

Este capítulo aborda a questão aos diversos níveis, da programação à execução, tendo em especial atenção a experiência da Política das Cidades, uma das sub – agendas que contém um forte potencial de integração e articulação temática e institucional.

### 6.6.1. CAPACIDADE DE INTEGRAÇÃO E ARTICULAÇÃO DA AOT VALORIZAÇÃO DO TERRITÓRIO

---

Identificam-se três tipos de mecanismos: (i) os que são próprios da *arquitectura do QREN* e dos diversos instrumentos financeiros; (ii) os que são do âmbito do *modelo de governação e operacionalização* (do QREN e dos PO); e (iii) os de *natureza estratégica e das políticas públicas*.

No final do terceiro ano de vigência do QREN, todo este edifício está desigualmente implementado, registando-se alguns casos muito positivos do ponto de vista dos resultados atingidos, a par de situações de total ausência de actividade.

#### **Arquitectura do QREN e dos PO**

A AOT VT não tem uma agenda política unificada. São identificáveis sub -agendas que podemos fazer corresponder, grosso modo, a 4 vectores de intervenção:

- Reforço da Conectividade Internacional, das Acessibilidades e da Mobilidade;
- Protecção e Valorização do Ambiente;
- Política de Cidades;
- Redes, Infra-estruturas e Equipamentos para a Coesão Territorial e Social.

Em muitos casos, em cada uma destas sub -agendas não é também evidente uma racionalidade própria, entendendo esta como a existência de referenciais estratégicos articulados, de definição de prioridades e de modelos de operacionalização coerentes. A segmentação temática e o correspondente modelo regulamentar adoptado são obstáculos, com poucas excepções, à concepção e execução de operações de natureza integrada.

Como veremos adiante, a Política de Cidades poderá ser considerada como uma excepção à regra da segmentação sectorial das intervenções.

#### **Governação do QREN**

O modelo de governação do QREN prevê a existência de **centros de racionalidade temática**, que têm como função o “desenvolvimento das actividades técnicas adequadas a assegurar a

interacção institucional e a tomar iniciativas em áreas temáticas relevantes para a prossecução dos objectivos do QREN”. De acordo com a informação existente, não foi ainda formalizada a criação de qualquer CRT. Este parece-nos, dada a sua função específica, um elemento fortemente condicionador da capacidade de articulação desta, e de qualquer, agenda operacional temática.

Há ainda dois tipos de estrutura relevantes para esta articulação, embora com funções de monitorização: o **Observatório do QREN** e os **centros de observação das dinâmicas regionais** (nas regiões do Continente). O primeiro está em pleno funcionamento, enquanto os CODR (dinamizados pelas CCDR) começaram a ser criados em 2009. Adicionalmente, estes CODR devem articular-se com o **Observatório do Ordenamento do Território e do Urbanismo**, de que não há sinais de actividade. A este nível de “governança QREN” não estão, portanto, implementados os mecanismos previstos.

### **Governança dos PO**

Neste nível, trata-se já de assegurar a governança de cada um dos PO, registando-se que alguns dos órgãos criados têm forte potencial no domínio da articulação inter -PO, de tipo operacional e não apenas político -estratégico.

Ao nível da direcção política situam-se a comissão ministerial de coordenação do POVT e a comissão ministerial de coordenação dos POR do Continente. No caso das Regiões Autónomas, esta função é assegurada pelas respectivas comissões governamentais regionais de orientação. Estas comissões têm produzido decisão relevante para a governança dos PO, sendo que a aprovação dos regulamentos específicos tem uma importância decisiva para a articulação entre sub -agendas da AOT-VT e entre os PO Temáticos e Regionais.

Os POR dispõem ainda de um órgão de aconselhamento estratégico (a comissão de aconselhamento estratégico). Em matéria de articulação no quadro da AOTVT, note-se que estas comissões devem emitir pareceres sobre a execução regional dos PO Temáticos, o que significa que o POVT deve estar sob escrutínio regional e que seriam também um centro privilegiado de articulação entre as intervenções do POPH (FSE) e dos POR em matéria de equipamentos para a coesão social e de intervenção na rede escolar. Não há, no entanto, registos ou evidências sobre tomadas de posição proactiva (isto é, que não seja apenas de pronunciamento sobre execução registada) de qualquer CAE sobre esta matéria.

O acompanhamento dos PO é assegurado pelas respectivas comissões de acompanhamento. Em matéria de articulação deve registar-se que as CA dos POR do Continente podem integrar representantes dos instrumentos de programação do FEADER e do FEP e que representantes dos PO Temáticos podem participar, como observadores. O inverso é igualmente válido. Em termos práticos, e referindo-nos apenas à questão da articulação no quadro da AOT-VT, as comissões de acompanhamento são frequentemente foro de discussão de questões específicas acerca da fronteira entre as intervenções dos PO Regionais e do POVT. São temas importantes, mas de

âmbito restrito a determinadas intervenções temáticas (equipamentos, saneamento básico, prevenção de risco).

### **Operacionalização dos PO**

Em última análise, é ao nível da gestão que são discutidas e articuladas as intervenções dos diversos instrumentos de financiamento do QREN e destes com o FEADER. São diversos os mecanismos criados para promover essa articulação, e embora com graus de sucesso diferenciados, é através deles que se tem conseguido dar alguma coerência às intervenções. A título de exemplo:

- Os Grupos de Articulação Temática do POVT para articulação das intervenções complementares do POVT com PO Regionais e com PRODER (no caso do Alqueva). Embora com metodologias de trabalho distintas e trabalhando a nível muito temático, ou mesmo analisando operações de forma individualizada, têm sido um instrumento adequado para garantir alguma coerência nas intervenções articuladas dos PO.
- Os Organismos Intermédios do POVT, especialmente os que têm em simultâneo responsabilidades de gestão de políticas nacionais ou regionais, pelo que a sua capacidade de intervenção vai além das suas simples funções na gestão deste Programa. O balanço de implementação que se pode realizar é distinto para os vários casos (INAG, DGOTDU, DRPFE Açores e IDR Madeira), mas trata-se de uma solução com grande potencial.
- Os procedimentos de apreciação de candidaturas que, em inúmeros casos (POVT, POR), prevêm a necessidade de pareceres técnicos (vinculativos) sobre operações, em algumas situações como elementos de instrução das próprias candidaturas, noutros como elemento relevante para a análise de mérito. Este procedimento é interessante, embora se possam assinalar duas limitações:
  - São metodologias casuísticas, que apenas têm potencial de articulação global da Agenda Operacional Temática se forem baseadas em referenciais de política inequívocos e legítimos.
  - Funcionam a posteriori e dependem da iniciativa dos promotores.
- A Estrutura de Apoio e Coordenação (criada pelo Despacho MAOTDR, de 28 de Março de 2008) para as intervenções no saneamento básico, que integra o INAG, a Entidade Reguladora dos Serviços de Água e Resíduos e as Administrações de Região Hidrográfica, que tem como competências, entre outras, a verificação da articulação das operações candidatas ao POVT ou aos PO Regionais com os objectivos específicos definidos pelo PEAASAR II e com a Estratégia Nacional para os Efluentes Agro-Pecuários e Agro-Industriais e a articulação dos vários organismos interventores sempre que a operação tenha complementaridade com outros programas de financiamento.

### **Referenciais de políticas públicas**

Neste âmbito, o que queremos claramente dizer é que a articulação da intervenção dos instrumentos financeiros depende, em primeira instância, da existência e da articulação de políticas sectoriais e/ou territoriais (entre elas e nas suas diversas dimensões). Esta leitura será indissociável depois da formatação e da articulação ao nível dos instrumentos, mas deve precedê-la.

Os grandes referenciais de política de “valorização do território” (PNPOT, ENDS), por demasiado abrangentes e de longo prazo, não são facilmente operacionalizáveis. Nesta dimensão, as políticas em concreto tendem a ser sectoriais. E, desta forma, os instrumentos para a sua concretização (jurídicos, institucionais, programáticos, financeiros) tendem também a ser segmentados.

Tendo sido este o modelo de programação adoptado no quadro da AOTVT, é o PO Temático aquele que mais claramente o reflecte, já que os POR incorporam uma dimensão estratégica unificadora adicional de desenvolvimento regional, seja um Plano de Médio Prazo, um Plano Regional de Ordenamento do Território ou uma determinada estratégia regional (Norte 2015, Lisboa 2020, Estratégia de Desenvolvimento do Algarve 2007- 2013, etc.).

Numa breve referência, e por vector de intervenção, pode registar-se o seguinte:

- **Reforço da Conectividade Internacional, das Acessibilidades e da Mobilidade**

Há riscos na incerteza sobre o grau de articulação possível de concretizar entre os diversos níveis de intervenção no sistema de transportes nacional, que continuam a sentir-se: em vez de se partir de um plano estratégico global, do qual se derivariam planos sectoriais e projectos de investimento, o trajecto fez-se historicamente ao inverso, levando a cabo múltiplos e pesados investimentos em infra-estruturas, antes de surgirem Orientações Estratégicas sectoriais, que por sua vez precederam uma proposta de Plano Estratégico dos Transportes 2008-2020 (2009, em fase de aprovação após consulta pública).

- **Reforço do sistema urbano**

Regista-se, em primeiro lugar, que este vector de intervenção, ao contrário dos restantes em que se organiza a AOT, não é de cariz sectorial.

O grande referencial é a Política de Cidades POLIS XXI, a qual no entanto não é uma verdadeira “política pública”, legitimada por uma discussão e concertação política e social. Trata-se, isso sim, de uma orientação de natureza transversal, para os instrumentos financeiros do QREN, que não é acompanhada, em muitos domínios, por políticas territoriais (por exemplo, a generalidade dos PROT não está em vigor) ou sectoriais (por exemplo, habitação) e por quadros articulados de intervenção (por exemplo, entre as CCDR, a DGOTDU e o IHRU).



- **Protecção e valorização do ambiente**

Há situações distintas no quadro deste grande vector de intervenção.

No que se refere aos sectores das águas e dos resíduos, existem, tanto a nível nacional como nas Regiões Autónomas, instrumentos de planeamento robustos e muito operacionais, com objetivos a médio e a longo prazo: PEAASAR II, PERSU II, ENEAPAI, Planos Regionais da Água, etc.

Para outros domínios, como a valorização do litoral (Planos de Ordenamento de Orla Costeira) e a Gestão Activa de Espaços Protegidos e Classificados (Plano Sectorial da Rede Natura e Planos de Ordenamento de Áreas Protegidas) também se pode considerar que os referenciais de política existem e são operacionais, sendo que neste caso lhes falta uma visão territorial de conjunto, agregadora.

Nos restantes domínios (recuperação de passivo ambiental, prevenção e gestão de riscos naturais e tecnológicos ou valorização e qualificação ambiental) não há referenciais globais, mas sim específicos em função da grande diversidade de tipologias de projectos. Em certos casos, esses referenciais são documentos de enquadramento preparados especificamente para a operacionalização dos Programas do QREN.

- **Redes, Infra-Estruturas e Equipamentos para a Coesão Territorial e Social**

A diversidade de tipologias coloca também neste âmbito a questão da não existência de referenciais abrangentes de natureza operacional. Cada tipologia (mesmo as sub-tipologias dentro de cada tipologia, como acontece com a modernização da rede escolar) responde a prioridades sectoriais (cultura, educação, saúde, acção social, desporto).

***O corpo de projectos já aprovados nos diversos PO demonstra que esta articulação funcionou?***

Para a resposta a esta questão faz-se recurso às respostas às questões específicas de avaliação apresentadas noutro capítulo. Em síntese:

- A articulação não é um princípio inequívoco. Há uma separação de áreas de intervenção entre os Programas Temático e Regionais, e a dispersão dessas áreas coloca pressão sobretudo nas lógicas sectoriais.
- No quadro do Reforço da Conectividade Internacional, das Acessibilidades e da Mobilidade, os projectos já aprovados correspondem ao que estava previsto em cada um dos PO, embora com atrasos. Mas os dados disponíveis relativos aos projectos aprovados deixam antever que o “efeito rede” ou o “efeito coesão territorial” serão relativamente limitados, e que o “efeito conectividade internacional” está também comprometido face a recentes decisões de política nacional (adiamento de grande projectos).
- O caso específico do ciclo urbano da água tem um potencial de articulação que não é revelado pelos projectos aprovados, já que não há projectos aprovados nos POR do Continente e da RA Açores.

- Nos domínios da prevenção de risco, protecção costeira e valorização do litoral, passivos ambientais ou nas várias tipologias de equipamentos colectivos, pode registar-se alguma articulação, já que os projectos aprovados foram-no através da aplicação dos mecanismos previstos de decisão que implicam pareceres e consultas mútuas entre entidades sectoriais e gestoras.
- No caso da Política de Cidades, apesar de uma organização e uma visão de conjunto, cada eixo (AIDU, EESUN, PRU e RUCI) tem um funcionamento relativamente independente dos restantes. No entanto, há projectos aprovados em todos os PO e pode dizer-se que houve dinâmicas relativamente extensivas de promoção das diversas áreas por todo o país, conduzindo a alguma lógica unificadora.
- Nos POR, uma fatia significativa dos investimentos nas tipologias relevantes para a Agenda foram incluídos nos “pacotes” de contratualização de gestão com as Comunidades Intermunicipais. Este modelo de contratualização, baseado em PTD, não teve uma concretização homogénea em todos os PO e todas as regiões. Os dados disponíveis permitem concluir que uma quota-parte significativa do sucesso no cumprimento de objectivos dos PO Regionais das Regiões do Objectivo Convergência está claramente dependente da intervenção realizada no quadro destas estratégias sub-regionais.

#### **6.6.2. A POLÍTICA DE CIDADES: UM EXEMPLO DE (POSSÍVEL) ARTICULAÇÃO TRANSVERSAL**

---

A Política de Cidades POLIS XXI é um exemplo de uma estratégia integrada transversal à Agenda e aos diversos PO FEDER. Na medida em que concentra uma parcela muito significativa dos montantes financeiros (em especial nos POR), do seu sucesso ou insucesso resultarão balanços mais ou menos positivos acerca da própria Agenda.

Corresponde a um modelo de intervenção que assenta numa visão multi-sectorial de determinados territórios (neste caso, os territórios urbanos), assumindo-se assim como uma alternativa ao modelo regulamentarmente segmentado que foi adoptado como dominante.

#### ***Grau de concretização da Política de Cidades***

Do ponto de vista relativo aos montantes de investimento aprovados, à quantidade de projectos e à sua distribuição no território do Continente português, não restam dúvidas de que os diversos instrumentos da Política de Cidades, em especial as parcerias para a Regeneração Urbana, irão ter, caso se concretizem as operações previstas, um impacto muito relevante na qualificação do sistema urbano.

No caso das PRU e das RUCI, já são visíveis dinâmicas renovadas no âmbito da cooperação inter-institucional e inter-municipal e na forma como são encaradas a preparação, a legitimação pública e a gestão, monitorização e avaliação deste tipo de intervenções. O facto de terem sido assinados diversos protocolos de Parceria; destes incorporarem um número relativamente elevado e diversificado de parceiros públicos e privados; e de os Programas de

Acção e Planos Estratégicos terem previstas estruturas de gestão, acompanhamento e monitorização, são sinais de que alguns dos objectivos da Política são atingíveis.

Do ponto de vista da tipologia e natureza das operações aprovadas, as situações são diferenciadas.

No caso dos Equipamentos Estruturantes do Sistema Urbano – EESUN - os projectos são de tipologias e de promotores com um espectro algo limitado e com uma distribuição territorial equilibrada. Dados os critérios e os procedimentos de selecção, e face à sua localização em Cidades Médias e Área Metropolitana do Porto, admite-se que, mesmo tratando-se de projectos com pouco carácter inovador, contribuem para o reforço de algumas centralidades.

Nas PRU interessa sobretudo realçar os processos participativos, a integração de valências/ tipologias numa mesma lógica de intervenção e de direcção e a partilha de “poder” que estes Programas de Acção representam. No que respeita às tipologias em sentido estrito, a generalidade das operações que integram os Programas são essencialmente tradicionais (mobilidade, requalificação de espaço público, amenidades urbanas, etc.), mas emerge um número significativo de acções imateriais (gestão, comunicação, monitorização, avaliação).

As RUCI correspondem a projectos integrados ainda difíceis de avaliar, carecendo de outros tempos de maturação. São, de qualquer forma, uma experiência que está em curso, nalguns casos com configurações inéditas, noutros a primeira concretização de sistemas urbanos “históricos” no planeamento estratégico, mas nunca experimentados na prática. As operações que integram os Planos Estratégicos oscilam entre o tradicional e alguns projectos (essencialmente de natureza imaterial) com maior potencial de inovação e competitividade.

No que respeita às Acções Inovadoras para o Desenvolvimento Urbano – AIDU - os elementos que presidem à selecção dos projectos são a inovação (não em termos absolutos, mas no contexto das Cidades portuguesas), a natureza prática e a reprodutibilidade. Não colocando em causa qualquer destas dimensões nos projectos aprovados, realça-se que a terceira apenas em fases mais adiantadas poderá verificar-se. O carácter integrador deste instrumento advém sobretudo da sua diversidade temática e dessa capacidade de reproduzir e generalizar projectos e práticas inovadoras nas Cidades.

A transversalidade da Política de Cidades POLIS XXI afirma-se sobretudo a partir de uma coordenação e monitorização a diversos níveis. É neste âmbito que existem alguns sinais contraditórios.

Também no que se refere à capacidade de mobilização de outros mecanismos financeiros (nacionais e comunitários) ou de cruzamento com políticas de reabilitação urbana e habitação (envolvendo o IHRU ou as SRU) ainda não são visíveis sinais muito concretos, apesar de estarem criados alguns mecanismos, como o Fundo JESSICA.

***Estão assegurados os mecanismos mais inovadores que contribuem para que esta linha de intervenção tenha capacidade de integração que a diferencie de uma simples soma de projectos municipais?***

Em primeiro lugar, quais são estes mecanismos?

A Política de Cidades não é uma “política pública” em toda a dimensão deste termo, mas é uma visão integradora das várias dimensões (intra-urbana, interurbana, cidade -região) e políticas sectoriais (reabilitação, habitação, desenvolvimento económico e competitividade, integração social, etc.), de espectro temático alargado (visível pela abrangência de tipologias de operações que integra).

Ao nível político, não deixa de ser uma iniciativa muito limitada ao âmbito de acção do MAOT e da SEOTC, com estruturas no próprio Gabinete da SEOTC e na DGOTDU. A filosofia de implementação é, no entanto, descentralizada, dependendo dos instrumentos concretos, de âmbito sectorial ou de financiamento.

O principal mecanismo de implementação é um centro de racionalidade (dinamização, articulação, monitorização, avaliação). Como balanço dos três primeiros anos de vigência, pode dizer-se que gerou de facto dinâmicas e uma procura assinalável por parte dos agentes no território, mas que há debilidades ao nível da monitorização global e do funcionamento de alguns dos mecanismos descentralizados de acção.

Se ao nível macro podemos falar deste centro de racionalidade e ao nível meso encontramos sobretudo mecanismos de acompanhamento e monitorização, é ao nível da concretização no terreno que se geram os mecanismos mais reveladores da capacidade de integração e transversalização que esta Política (ou melhor, cada um dos seus instrumentos) apresenta.

De facto, é nos processos de preparação dos Programas de Acção (PRU) ou Estratégicos (RUCI) e na formatação dos órgãos de direcção de cada um destes Programas que pode residir o sucesso ou a sustentabilidade desta Política de Cidades. Como balanço, e por muito positivos que sejam os sinais, estes processos não podem deixar de ser acompanhados, dinamizados e monitorizados aos níveis meso e macro que referimos, sob pena de se perder algum do fôlego inicial.

Mas há também pelo menos um domínio em que o balanço é pouco positivo: o das Estratégias de Eficiência Colectiva, um mecanismo com um enorme potencial de articulação de projectos públicos e privados que, infelizmente, foi implementado a uma velocidade e com uma “convicção” diferente das restantes componentes desta Política.

São classificadas como Acções de Regeneração e Desenvolvimento Urbanos (ARDU) as iniciativas conjuntas de base local que envolvam projectos empresariais previstos num programa integrado de desenvolvimento urbano. A regulamentação das ARDU foi produzida quando muitos Programas de Acção de PRU e Programas Estratégicos de RUCI estavam já preparados e até aprovados nos PO Regionais. Os Regulamentos Específicos destas tipologias, aliás, não faziam,

nem fazem ainda, qualquer referência a EEC. Ao contrário das outras EEC (Pólos e *Clusters*, PROVERE), que tiveram dinâmicas próprias de lançamento, preparação e aprovação, as ARDU parecem ter sido encaradas como um mero complemento, que os promotores privados invocariam nas suas candidaturas aos Sistemas de Incentivos. Este panorama tem uma excepção, com uma lógica própria (a iniciativa MERCA), tendo sido lançado um concurso para candidaturas ao SI Inovação em 2009 (POR Norte, Centro, Alentejo e Algarve).

Tendo em conta este diferimento e este tipo de procedimentos reactivos, tanto das Redes e Parcerias como das Autoridades de Gestão, pode considerar-se que não há ainda sinais evidentes de concretização do potencial que as EEC de tipo ARDU têm na multiplicação dos efeitos na competitividade e regeneração das Cidades.

## **6.7. IMPLICAÇÕES EM TERMOS DE MODELO DE GOVERNAÇÃO**

Embora a questão do modelo de governação do QREN não seja matéria central de questões de avaliação no presente exercício, algumas das conclusões sintetizadas apontam para limitações dessa natureza.

Assim, a avaliação conclui que uma grande parte do défice de concretização da dimensão estratégica pensada para a programação tem implicações senão na concepção do modelo de governação, pelo menos no modo e tempo como esse modelo está a ser posto em prática:

- As lacunas observadas no processo de monitorização da convergência das três AOT em territórios específicos são preocupantes sobretudo porque não se encontram activos espaços institucionais capazes de assegurar em profundidade essa monitorização; no entender da equipa de avaliação, o espaço do Observatório do QREN, devidamente alimentado pela acção específica dos Centros de Observação das Dinâmicas Regionais previstos na orgânica de governação do QREN, constitui aquele que, no entender da equipa de avaliação, está em melhor situação para monitorizar essa convergência /divergência de AOT em territórios específicos;
- A escolha de alguns territórios-tipo para ensaiar essa monitorização e a estabilização de um modelo de abordagem à monitorização estratégica constituiria, em nosso entender, a via mais operacional para fazer avançar o processo;
- A Comissão Ministerial de Coordenação do QREN carece de um modelo de suporte à decisão animado por uma visão coordenada da acção das AOT, constituindo a não definição e operacionalização dos Centros de Racionalidade Temática (previstos no modelo de governação) a sua expressão mais eloquente;
- As dimensões estratégicas da programação (EEC de base sectorial e territorial e política de cidades, por exemplo) carecem da existência de centros de racionalidade estratégica a montante da gestão da programação que assegurem a sustentação das orientações estratégicas previamente definidas e a supervisão dessas prioridades face às dinâmicas concretas de execução observadas (ver questão transversal analisada no ponto);

- Os processos de contratualização com subvenção global entre POR e CIM e de implementação das EEC de base territorial não têm sido organizados com o objectivo de proporcionar condições de aprendizagem organizacional de base regional, capacitadores das CIM e das próprias CCDR em processos de territorialização de políticas públicas para territórios-tipo específicos;
- O potencial de validação simultaneamente ascendente e descendente de opções de desenvolvimento sub-regionais que os PTD potencialmente poderiam veicular não foi devidamente aproveitado, sobretudo do ponto de vista das suas interdependências com os instrumentos das EEC de base territorial;
- O modelo de governação global do QREN revela ainda dificuldades de integrar na sua prática a plena adequação às especificidades regionais das NUTS II que são objecto de intervenção de POR; a natureza diferenciada dos constrangimentos e potencialidades do Norte e do Centro versus Alentejo (embora partilhando o mesmo regime das primeiras), Lisboa e Vale do Tejo e Algarve (as duas últimas com dotações financeiras bem mais baixas) continua a desafiar uma base regulamentar comum; este desafio projecta-se sobretudo no diferente alcance que os eixos da competitividade, inovação e conhecimento assumem nas respectivas programações.
- É necessária a criação de bases institucionais, sobretudo nas regiões Norte e Centro, onde são mais representativos os instrumentos da programação orientados para o alargamento da base territorial da competitividade, com o objectivo de supervisionar e regular a emergência de sistemas regionais de inovação como factor de eficácia da própria programação;
- As RA dos Açores e Madeira encontraram modelos de programação e de produção regulamentar bem adaptados ao forte predomínio do investimento público nesses programas, constituindo um bom exemplo de adequação a especificidades regionais e da correspondente e necessária adaptação regulamentar. Nessas Regiões, os desafios são outros e prendem-se sobretudo com dois domínios de intervenção: a operacionalização de sistemas de incentivos às empresas ajustados ao tecido produtivo regional e a aprendizagem necessária em domínios de programação mais inovadores que não correspondem à experiência de períodos de programação anteriores (casos, por exemplo, da inovação e conhecimento, da formação-consultoria, da formação avançada, da qualificação da formação de activos, etc.).

## 6.8. BASE REGULAMENTAR E SISTEMAS DE INFORMAÇÃO DE SUPORTE À MONITORIZAÇÃO ESTRATÉGICA DA PROGRAMAÇÃO E À AVALIAÇÃO

---

Embora a questão regulamentar não assuma na avaliação global da implementação do QREN um lugar de realce, ela acaba por atravessar os trabalhos, sobretudo por via da diversidade de contactos que a equipa de avaliação manteve com promotores de operações e também com as AG e estruturas técnicas de cada PO.

É, assim, possível formular algumas conclusões com interesse para o desenvolvimento dos trabalhos de relançamento da programação do QREN, que não se sobrepõem às avaliações específicas que venham a estar entretanto disponíveis mas que influenciam algumas das dimensões estratégicas da presente avaliação global:

9. A diversidade de fontes regulamentares, designadamente a introduzida pelas diferenças entre a regulamentação FEDER e Fundo de Coesão e FSE contribui para acentuar a complexidade do quadro regulamentar, frequentemente confundida pelos promotores de operações com o agravamento da carga burocrática que enquadra a programação; esta diversidade de base entre os dois fundos torna menos legível a opção assumida de em vários domínios de programação se associar a lógica de concurso à apresentação de candidaturas aos objectivos de selectividade e de qualificação das operações aprovadas.
10. A já mencionada deriva de produção regulamentar no domínio do FEDER e Fundo de Coesão (cerca de 68 regulamentos, dos quais três correspondem às modalidades de sistemas de incentivos) produziu condições de arranque dos diferentes PO que dificilmente poderiam ter acolhido esforços de racionalização e adaptação do quadro regulamentar, designadamente do ponto de vista da sua capacidade de resposta às especificidades regionais; os custos de transacção inerentes à colocação da máquina administrativa em andamento tenderam a esgotar os recursos das estruturas técnicas, completando a carga adicional introduzida pelo aparato da qualificação das análises de mérito associada à lógica dos concursos; esta dificuldade aplica-se sobretudo aos POR, no âmbito dos quais é muito recente a emergência da convicção entre as AG de que existe um potencial não aproveitado de adaptação do quadro regulamentar às especificidades regionais.
11. A opção assumida no âmbito do FEDER e Fundo de Coesão (PO do Continente) de associar a concretização de níveis de selectividade acrescidos na programação à adopção de uma lógica predominante de concursos requer algum esforço de racionalização na segunda fase de implementação da programação. A avaliação considera muito positivo o esforço realizado de qualificação das análises de mérito, estimulando os promotores de operações a qualificar projectos e a adaptar-se a novos critérios de selectividade na programação. É sobretudo de registar a constituição de painéis de análise exteriores às regiões, com técnicos prestigiados no âmbito técnico e científico, consagrando uma prática de avaliação distanciada de candidaturas. No entanto, essa prática de concursos não pode ser concretizada sem considerar as particularidades da procura de uma tipologia de intervenção, exigindo em alguns casos a ponderação de modelos alternativos, tais como a formulação de convites específicos à apresentação de candidaturas. Em determinados domínios inovadores de programação, com dificuldades de formação de procura qualitativamente aceitável, justificam-se modelos mais orientados de geração de candidaturas do que a lógica do concurso, sem que isso seja sinónimo de quebra de selectividade.
12. A introdução de alterações regulamentares (de flexibilização e simplificação) determinadas pela adaptação da programação à situação de crise económica e financeira tem margens de melhoria, reconhecidas numa série de propostas que a avaliação global remete para o capítulo de recomendações. No entanto, as recentes medidas restritivas impostas para produzir uma aceleração temporal das condições de consolidação das contas públicas impõem uma nova revisão de contexto, sobretudo no plano dos sistemas

de incentivos às empresas. De facto, nas condições esperadas de contracção da procura interna que os efeitos de tais medidas sobre o rendimento disponível tenderão a provocar, a orientação do investimento privado e público para a melhoria das condições de exportação ou de produção de substituíveis é essencial que seja concretizada. O regresso a uma das orientações fundamentais do QREN, materializado no estímulo à produção de transaccionáveis, torna-se assim imperioso na segunda fase de implementação do QREN.

13. Embora o exercício de avaliação global não tenha recolhido testemunhos suficientemente representativos de promotores de projectos, não podemos deixar de sinalizar como conclusão o sentimento vigente quanto à existência de exigências regulamentares fortemente penalizadoras dos tempos de concepção e maturação de candidaturas. Sobretudo no plano de algumas tipologias regulamentares da AOT da Competitividade, os testemunhos recolhidos não confundem exigências burocráticas com condições necessárias a respeitar no âmbito de objectivos de selectividade. É comum, por exemplo, o sentimento observado por entidades, designadamente inter-faces universidade-empresa, com grande experiência de participação em candidaturas internacionais de I&D em consórcio (Programas-Quadro da UE, por exemplo), de que as exigências burocráticas a preencher no QREN são incomparavelmente mais gravosas do que as comunitárias. Esta evidência corresponde, entre outros aspectos, à opção assumida de enriquecer o sistema de informação do COMPETE com dados muito aprofundados de candidatura, o que se tem revelado um factor de enorme rigidez no processo de adaptação de candidaturas às condições concretas de execução de projectos.
14. Esta dificuldade tem correspondência no reconhecimento por parte da equipa de avaliação de que os sistemas de informação de suporte à gestão, monitorização e avaliação do QREN continuam a produzir *outputs* demasiado centrados na lógica financeira e pouco ágeis em termos de indicadores de execução física. A monitorização estratégica do QREN, com reflexos na gestão coordenada e territorializada das três AOT, não dispõe de um suporte ágil e expedito de informação capaz de “sentir o pulso” à dinâmica de execução das diferentes tipologias regulamentares de intervenção com base numa lógica de operação em execução. A extracção de resultados e indicadores surge fortemente ligada à elaboração dos relatórios de execução, obrigando por isso a que os trabalhos de avaliação e de monitorização estratégica tenham de adaptar-se aos tempos de elaboração dos relatórios de execução e não o contrário. A debilidade da base efectiva de indicadores físicos com que o trabalho de avaliação trabalhou nesta fase de RFP constitui uma evidência das limitações assinaladas neste tópico.
15. O tema da monitorização estratégica assume no entender da equipa de avaliação uma importância crucial face à ambição estratégica com que a programação foi desenhada. A sua operacionalização implicará uma discussão específica entre os principais *stakeholders* envolvidos na governação do QREN. A orientação que nos parece mais promissora aponta para a criação de painéis de observação e acompanhamento de projectos concretos,



identificados em função do significado que corporizam para a materialização dos principais desígnios estratégicos do QREN.

## 7. RECOMENDAÇÕES - FOCAGEM/REORIENTAÇÃO DA DINÂMICA DE IMPLEMENTAÇÃO DO QREN

---

O conjunto de recomendações que se apresentam neste Capítulo foram construídas tendo por base uma visão compreensiva dos resultados do trabalho realizado, bem como a reflexão da Equipa de Avaliação acerca das necessidades de focagem e reorientação das dinâmicas de implementação do QREN e dos Programas Operacionais

Algumas destas propostas ganharão, naturalmente, em ser confrontadas com os resultados do ciclo de Avaliações de Operacionalização de PO e de Avaliações Temáticas e mesmo com os resultados das Avaliações Intercalares futuras. Não pode de facto ignorar-se que a metodologia preconizada para esta Avaliação Global, sem relação de “inputs” directos com as referidas Avaliações, tendeu a reforçar a sua dimensão eminentemente global e estratégica, com o risco de penalizar a operacionalidade de algumas das Recomendações agora sugeridas.

As propostas formuladas nos tópicos seguintes apresentam, de um modo geral, uma fundamentação em resultados de avaliação suficientemente documentados à luz dos processos e métodos de recolha de informação que foi possível concretizar ao longo do trabalho e que foram sucintamente apresentados no Capítulo Metodológico. As recomendações realizadas mantêm com as conclusões reproduzidas no capítulo anterior umnexo causal, sobretudo na perspectiva em que, orientadas para as chamadas dimensões estratégicas da avaliação, é compreensível que seja nesses domínios em que esse nexocausal é mais evidente.

### 7.1. RECOMENDAÇÕES DE ÂMBITO ESTRATÉGICO (ÓPTICA QREN E AGENDAS)

---

Os *itens* seguintes sistematizam recomendações de natureza estratégica que combinam propostas de actuação que têm por objectivo reforçar a racionalidade e coerência e melhorar a eficácia das prioridades de intervenção do QREN e das AOT. Nesse enquadramento, estas Recomendações remetem para o modelo de governação, os dispositivos de monitorização, a articulação de Agendas e as prioridades estratégicas de actuação, em função das alterações face ao contexto de programação.

**1. Capitalizar os resultados da presente avaliação como base de reflexão das instâncias de aconselhamento estratégico existentes no âmbito do QREN sobre como reajustar os efeitos estratégicos pretendidos à situação gerada pelos desvios** entre o contexto económico e social de execução do QREN e aquele em que este foi concebido e planeado. Essa reflexão deveria produzir resultados particularmente no quadro das medidas de reorientação a adoptar com impacto na execução no período de 2012 a 2015.

**2. Focar e recentrar o modelo de governação do QREN em torno do reforço da gestão coordenada das AOT.** O poder de coordenação implícito na Comissão Ministerial de Coordenação do QREN não parece suficiente para garantir que a dimensão estratégica do QREN, contida na consistência das suas três AOT, seja concretizada de modo convergente em territórios específicos, sobretudo naqueles cujos constrangimentos estruturais mais influenciam a concretização (ou adiamento) dos grandes desígnios estratégicos assumidos pela programação. É assim necessário que os espaços potenciadores de coordenação e integração estratégica previstos no modelo de governação sejam plenamente operacionalizados, como é o caso dos Centros de Racionalidade Temática (CRT), dos Centros de Observação de Dinâmicas Regionais (CODR) e das Comissões de Aconselhamento Estratégico dos POR. Esta Recomendação justifica-se, sobretudo, na medida da compensação necessária dos efeitos de fragmentação que a multiplicação da base regulamentar (sobretudo do FEDER e Fundo de Coesão) acabou por gerar. Recomenda-se a definição de territórios-tipo do ponto de vista das problemáticas envolvidas (por exemplo, baixa densidade, declínio industrial, focos de desemprego de longa duração, etc) para exercer a monitorização estratégica da convergência entre as três AOT.

**3. Criar um Centro de Racionalidade Temática da Valorização do Território,** particularmente importante para concretizar um elo em falta do modelo de governação, entre a direcção política (a CMC do QREN, as CMC do POVT e dos PO Regionais) e a operacionalização. Este CRT assenta, em termos de monitorização, na acção combinada do Observatório do QREN, dos CODR e do Observatório do Ordenamento do Território e do Urbanismo, e deverá influenciar a operacionalização dos Programas através de mecanismos de natureza mais operativa, reproduzindo de forma mais generalizada e sistemática algumas estruturas já criadas para alguns domínios (Grupos de Articulação Temática do POVT e Estrutura de Apoio e Coordenação criada para os investimentos no ciclo da água, por exemplo). A não concretização integral do modelo de governação previsto na legislação é fortemente penalizadora da coerência de intervenção no âmbito desta Agenda.

**4. Assegurar condições políticas e operacionais para que os PROT em vigor cumpram o seu papel de orientação das opções intra regiões NUTS II,** contribuindo para a definição de novas legitimidades de afectação de recursos e a consolidação dos modelos territoriais neles propostos.

**5. Agendar de forma sistemática a participação cruzada das AG dos PO Regionais e da AG do POVT nas Comissões de Acompanhamento dos PO.** Algumas decisões de natureza operacional carecem de legitimação na CA de cada Programa. Este agendamento pode partir da concertação entre as diversas AG, mas ganha relevância e impulso maiores, se for coordenado a partir do CRT VT.

**6. Reforçar a utilidade e o carácter estratégico das Comissões de Aconselhamento Estratégico (CAE) dos POR do Continente,** a partir da produção de informação pelos CODR e da proposta de iniciativas destinadas a orientar a intervenção do POVT e restantes PO Temáticos em cada território regional. Recomenda-se que, a partir dos materiais já validados

no âmbito da aprovação dos PTD, sejam formalizados pelas CAE discussões orientadas sobre a convergência das AOT em sub-regiões abrangidas pela intervenção dos POR.

**7. Dotar algumas vertentes estratégicas da programação do QREN de núcleos de racionalidade, exercendo a sua função a montante da programação e em estreita articulação com os centros de tomada de decisão política.** A Avaliação concluiu existirem domínios de programação cuja racionalidade acaba por estar centrada nas próprias AG dos PO, as quais constituem o principal instrumento de concretização da estratégia proposta. As EEC de base empresarial / sectorial, as EEC de base territorial (PROVERE e ARDU) e a Política de Cidades, constituem exemplos suficientemente estudados pela Avaliação que carecem de supervisão estratégica e de definição de orientações a médio prazo. A necessária focagem selectiva dos apoios a conceder no âmbito desses instrumentos exige clarificação de orientações e prioridades que extravasam o mandato das AG, por mais clarividentes e sensatas que estas se revelem no exercício das suas funções. Em alguns casos esse impulso orientador a montante da programação existiu no momento da génese do QREN, mas a dinâmica de implementação acabou por revelar uma quebra desse quadro orientador. Caso esses Centros de Racionalidade continuem a defrontar-se com dificuldades de concretização, seria conveniente clarificar o mandato que as AG de PO Temáticos e Regionais poderão exercer para abordar a 2ª fase de vigência da implementação do QREN. É sobretudo relevante clarificar o mandato de intervenção dos POR que constituem os espaços de programação em que a fragmentação regulamentar mais se faz sentir.

**8. Criar condições no âmbito da gestão coordenada das três AOT para que o processo de monitorização estratégica do QREN se consolide** e que os resultados dessa monitorização se transformem em relevantes instrumentos de comunicação do mesmo, no âmbito da desejável parceria Observatório do QREN, IFDR e IGFSE.

## **7.2.RECOMENDAÇÕES DE ÂMBITO OPERACIONAL**

Uma avaliação global de dimensão marcadamente estratégica não tem necessariamente de produzir recomendações que impliquem a gestão dos diferentes PO. No entanto, o desenvolvimento do trabalho de terreno e de auscultação dos diferentes *stakeholders* envolvidos na implementação do QREN permitiu identificar alguns domínios de recomendação operacional que justifica serem formulados pois acabam por ter implicações na concretização de alguns dos desígnios estratégicos da programação. A sua apresentação constituirá segundo a equipa de avaliação material útil para ser objecto de discussão em sede de reuniões da rede de avaliação coordenada pelo Observatório do QREN.

Este conjunto de recomendações situa-se, predominantemente, no patamar do enquadramento regulamentar, da redefinição de prioridades e critérios de selecção, de agilização dos mecanismos de gestão. Trata-se, igualmente, de um domínio de recomendações que deverá ser ponderado e aprofundado à luz dos resultados das Avaliações de Operacionalização e Temáticas desencadeadas pelas Autoridades de Gestão, com acompanhamento do Observatório do QREN,

do IFDR e do IGFSE, não pretendendo substituir-se aos resultados das avaliações de operacionalização.

- 1. Reforçar os princípios da selectividade fixados no arranque da programação,** contrariando a deriva infraestrutural da orientação dos projectos de algumas entidades e contrapondo a necessidade de mobilizar fluxos de conhecimento relevantes e de consolidar estratégias de atracção e dinamização empresarial. Nesse sentido, deve ser reforçada a orientação dos sistemas de apoio à modernização administrativa para o objectivo de redução dos custos públicos de contexto, sobretudo através do apoio a projectos de modernização dos serviços públicos dirigidos às empresas, condição essencial da melhoria da produtividade global dos factores em Portugal. A concretização de uma eficaz e eficiente articulação dos instrumentos de apoio à modernização administrativa da administração local (POR) e central (POFC), a par de uma coordenação estratégica e operacional em modernização de serviços e qualificação dos recursos humanos, é indispensável para atenuar os constrangimentos induzidos actualmente pela componente dos custos públicos de contexto.
- 2. Reavaliar os processos de flexibilização e simplificação introduzidos, sobretudo nos SI, com o objectivo de adaptar a programação às políticas de combate à crise.** Pretende-se, sobretudo, distinguir entre mecanismos de flexibilização que não penalizem os objectivos de selectividade e mecanismos que a possam comprometer, penalizando o contributo dos SI para o ajustamento do padrão de especialização e da intensidade de conhecimento e inovação incorporados nos projectos. Essa reavaliação deve articular-se com as orientações políticas restritivas recentemente aprovadas (PEC 2), nomeadamente de modo a assegurar que a produção de transaccionáveis (exportáveis e substituíveis) assuma de novo um critério de prioridade máxima nos apoios a prestar.
- 3. Concretizar em pleno a rede de cooperação constituída no âmbito dos SI entre AG e estruturas técnicas de COMPETE, OI e POR, no sentido do aperfeiçoamento do modelo e valorizando o potencial de aprendizagem que se oferece às estruturas técnicas regionais.** Representando uma das boas práticas do modelo de governação do QREN, a reformulação “in the box” da rede de cooperação existente exige aperfeiçoamentos claramente identificados pelo exercício de Avaliação Global e que a Avaliação dos Sistemas de Incentivos poderá enriquecer de modo substancial: a existência de períodos de tempo suficientemente credíveis para que todas as entidades envolvidas no processo possam comentar e enriquecer as propostas técnicas de alteração regulamentar ou de parâmetros de avaliação de projectos; a operacionalização do parecer regional na avaliação dos projectos; o estabelecimento de equilíbrios entre as análises de mérito de projectos entre PO com dotação financeira diferenciada e os correspondentes valores de “cut-off” para aprovação de projectos; a reavaliação de possibilidades de flexibilização regulamentar, por exemplo no âmbito dos sistemas Vale de Inovação e Vale I&DT cuja dimensão financeira de projecto é incompatível com os custos de transacção hoje experimentados para seleccionar projectos; a flexibilização

de critérios de acessos no SI I&DT, em termos comparáveis com a prática de selecção de projectos de I&DT a nível comunitário (Programa Quadro).

- 4. Adaptar os SI às especificidades regionais, no âmbito do potencial de intervenção que a base regulamentar comum veicula.** A Avaliação concluiu que existe no seio da rede de cooperação uma convicção cada vez mais fundamentada de que existe um potencial de aprofundamento e adaptação não aproveitado e que a sede de Avisos de Concurso constitui um bom espaço para gerir e comunicar essas adaptações às prioridades regionais. O progressivo esgotamento dos recursos financeiros da programação e a selectividade que esse contexto tenderá necessariamente a gerar tornam imperiosa essa adaptação. Sem prejuízo do espírito de cooperação e rede que deve continuar a presidir à gestão dos SI e tirando partido da aprendizagem já realizada pelas estruturas técnicas dos POR, é fundamental que se clarifiquem as prioridades regionais de tecido empresarial a apoiar.
- 5. Consolidar as experiências reconhecidas de Pólos de competitividade e de Clusters, como prioridade de adaptação e selectividade,** tendo em conta especialmente o potencial de ajustamento que as lógicas de cooperação inter-empresarial tendem a criar e, sobretudo, o reconhecimento das experiências que evoluem na trajectória certa de cumprimento dos princípios e finalidades de uma EEC. Essa adaptação deve ter especialmente em conta as exigências que o conceito de inovação suscita nas regiões do Alentejo e do Algarve, à luz das características do seu modelo produtivo, o que pressupõe, clarificar os requisitos de inovação p.e., em projectos de desenvolvimento turístico. A valorização do efeito de demonstração do bom funcionamento de uma experiência de pólo de competitividade ou *cluster* em termos de adesões constitui um requisito essencial para que os efeitos sobre o tecido produtivo sejam acelerados.
- 6. Adaptar os tempos e modos de organização dos Painéis de Avaliação dos projectos de I&DT de modo a acompanhar o efeito massa determinado pelo incremento dos investimentos apoiados.** Com este objectivo torna-se necessário recuperar a prática de audições aos responsáveis dos projectos, procurando eliminar (à partida e em tempo oportuno) dúvidas e interrogações que tendem a ser colocadas em sede de acções contraditórias.
- 7. Promover a audição de promotores de investimentos de I&DT,** com larga experiência de participação em programas-quadro europeu de ciência e tecnologia e a ponderação dos diferentes testemunhos recolhidos quando à maior amigabilidade dos processos de candidatura aos programas europeus quando comparados com os sistemas nacionais; a avaliação global recolheu evidências seguras de que existem margens de progresso operacionais nesses processos de candidatura, com potencial impacto no aumento da procura a esse regime de SI.
- 8. Recentrar as EEC de base territorial,** no âmbito de um novo mandato dirigido às CCDR, nomeadamente: focando os Programas Acção PROVERE em função de uma reavaliação

dos projectos-âncora, tendo em conta os objectivos últimos da EEC que consistem em melhorar as condições de competitividade de territórios carenciados de novas fontes de produção de rendimento; e reforçando a dimensão económica das estratégias de desenvolvimento urbano, revalorizando princípios e objectivos das EEC, a nível urbano.

- 9. Adequar a programação do ProDeR à abordagem das EEC** de modo a enquadrar positivamente o financiamento dos projectos-âncora de alguns *Clusters* e Pólos de competitividade, sobretudo na área agro-alimentar. A dificuldade de adaptação dos mecanismos ProDeR às exigências dos investimentos em I&DT tende a penalizar ainda mais a situação observada. Com esta finalidade, afigura-se muito importante a recuperação do trabalho e das orientações desenvolvidas no âmbito da abordagem das Fileiras Estratégicas, dando lugar à formatação de candidaturas em diversas áreas do agro-alimentar, enquanto investimentos estruturantes do Eixo da Competitividade do Programa.
- 10. Dinamizar a abertura da programação POPH à problemática das EEC (Pólos e Clusters)**, tendo em conta a relevância que a componente da formação apresenta em alguns Programas de Acção de Pólos e *Clusters*, designadamente no âmbito de projectos-âncora, e valorizando a participação de entidades de interface ligadas ao Sistema Científico e Tecnológico Nacional, de modo a possibilitar a estruturação gradual de segmentos de uma fileira de emprego científico, com componentes sectoriais e regionais, susceptível de contribuir para a qualificação das EEC.
- 11. Monitorizar estrategicamente as componentes da programação dos POR Norte e Centro associadas ao alargamento da base territorial da competitividade de ambas as Regiões**, de modo a viabilizar a consolidação de Sistemas Regionais de Inovação (SRI) com potencial suficiente para alterar o modelo de competitividade e de atracção de novas empresas de base tecnológica.
- 12. Contrariar de forma decidida a atomização de experiências de criação de incubadoras de base tecnológica**, estabelecendo uma clarificação dos limiares de recursos técnicos, científicos, de gestão e de dinamização de empreendedorismo que cada entidade se propõe mobilizar para consolidar a sua intervenção.
- 13. Valorizar na programação a componente de incubação de empresas na área da economia social**, contrabalançando a deriva tecnológica do empreendedorismo em Portugal. O apoio à valorização de centros de competência e de recursos nesta área de intervenção justifica-se tendo em conta a sua relevância futura e deverá beneficiar do importante trabalho existente de aprendizagem e inovação social orientado para a valorização de recursos em comunidades territoriais com dimensões-problema especialmente relevantes em matéria de dinamização das formas de ocupação e emprego de grupos sociais em situação de desfavorecimento.

**14. Reforçar a centralidade do apoio dos Fundos Estruturais à concretização de objectivos europeus comuns em matéria de educação, através da:**

- 14.1. Manutenção dos níveis de apoio ao alargamento da rede do pré-escolar** (contribuindo para a concretização o objectivo estratégico de promoção da igualdade e da coesão social) **e aos programas de modernização dos estabelecimentos de ensino** (procurando que os projectos se centrem em dimensões de qualificação das infra-estruturas e equipamentos que conduzam efectivamente a uma maior qualidade das ofertas, mas sobretudo a uma atractividade não só da “escola” mas de todas as suas ofertas escolares e profissionais).
- 14.2. Manutenção dos níveis de apoio à Iniciativa Novas Oportunidades e reforçar o apoio aos sistemas de orientação**, contribuindo para a estratégia de aprendizagem ao longo da vida pela via da educação de adultos e para a redução da saída precoce do sistema de ensino, pela via das ofertas para jovens e do apoio aos mecanismos de orientação;
- 14.3. Manutenção do apoio a iniciativas no âmbito do PTE, sobretudo centradas na dimensão competências**, contribuindo para a promoção da criatividade e inovação e reforçando a sua dimensão qualitativa e pedagógica, portanto, alargando a intervenção do POPH no apoio a este Plano;
- 15. Avaliar a viabilidade de introdução de novas tipologias de intervenção no domínio da coesão social**, tendentes a combater o risco de pobreza nas famílias trabalhadoras e em particular nas que têm menores a cargo, acentuado pela crise que aprofundou a vulnerabilidade ao risco de pobreza e exclusão, por parte de segmentos da população em idade activa.
- 16. Avaliar a viabilidade de programar medidas de encorajamento à participação empresarial em parcerias para o desenvolvimento da formação profissional** de modo a que, num período de intenso investimento em qualificações este parceiro estruturalmente afastado da oferta de qualificações seja ganho para o esforço de aumentos das mesmas. Tal poderia incluir medidas de discriminação positiva de empresas com elevados níveis de esforço na melhoria das qualificações da população empregada.
- 17. Avaliar as experiências de integração de intervenções multi-sectoriais** que constituem a Política de Cidades, os Programas Territoriais de Desenvolvimento (contratualização de gestão com Associações de Municípios) e as Estratégias de Eficiência Colectiva ARDU e PROVERE, enquanto formas de ultrapassar a excessiva fragmentação regulamentar e otimizar esses modelos de intervenção operacionalizando as estruturas de acompanhamento nacional, regional e local previstas na regulamentação.



- 18. Reorientar as atribuições e competências dos diversos organismos envolvidos na gestão do POVT** como Organismos Intermédios ou como integrantes de Grupos de Articulação Temática, por forma a assegurar uma participação de natureza mais estratégica, nomeadamente na apreciação de candidaturas a partir de referenciais estratégicos e operacionais explícitos coerentes com as respectivas áreas de tutela sectorial.
- 19. Transformar os PTD em instrumentos efectivos de convergência da programação sectorial** numa óptica territorial, procurando contribuir para uma maior racionalidade da intervenção das políticas públicas em territórios específicos, nomeadamente estimulando a mobilização de recursos de investimento de base local tradicionalmente arredados da programação (p.e., Eixo III do ProDeR). É fundamental criar condições para que as CIM entendam os PTD como instrumentos dinâmicos a valorizar na atracção de políticas públicas aos territórios e não como meros exercícios de obrigatoriedade de realização que se esgotam na apresentação de uma candidatura.
- 20. Criar condições nas estruturas técnicas dos PO para acelerar na generalidade dos POR** os períodos de avaliação de candidaturas em concursos com elevados níveis de selectividade, tendo em vista a criação de condições para uma mais rápida concretização de projectos estruturantes a nível regional.
- 21. Dinamizar a realização de “zooms” da dinâmica de compromisso e execução do POPH,** evidenciando a diversidade de apoios que o FSE está a proporcionar. Embora reconhecendo a inexistência de condições favoráveis a uma eficaz territorialização da AOT do Potencial Humano, esses momentos podem constituir espaços de visibilidade territorial da programação, identificando lacunas de intervenção que a situação do território-alvo recomende que sejam accionadas. A selecção de territórios com tipologias diferenciadas de problemáticas e de impactos da crise económica e financeira, é aconselhável de maneira a permitir uma correcta avaliação do potencial que a programação encerra para responder à diversidade de problemas territoriais.
- 22. Desenvolver um trabalho persistente tendo em vista superar as dificuldades de informação que a monitorização estratégica da programação encontra na prática.** Na fase actual, os sistemas de informação mantêm-se, ainda, excessivamente dominados pela programação financeira, com insuficiências muito gravosas em termos de indicadores físicos, sobretudo do ponto de vista da sua disponibilização atempada, das suas condições de extracção a partir dos SI e da materialização de condições de execução. Neste contexto, a criação de um sistema de monitorização estratégica alicerçado, sobretudo, em informação relativa a projectos-chave cuja execução se afigura determinante para o cumprimento dos desígnios estratégicos da programação, constitui uma prioridade fundamental. A sua criação, embora sob a coordenação e liderança do Observatório do QREN, deve envolver todos os PO e AG, no sentido de se construir uma amostra representativa (não no sentido estatístico do termo) de projectos por tipologia regulamentar de intervenção.

- 23. Consagrar a monitorização da qualidade das intervenções apoiadas pelo POPH como elemento-chave da concretização do potencial de modernização inclusiva que a AOT apresenta**, com as necessárias adaptações a montante da programação e no processo de acompanhamento da programação. Esta prioridade aplica-se também na perfeição aos programas FSE Rumos e PROEMPREGO, dado o estágio de maturação em que os sistemas de formação daquelas RA se encontram e dada a experiência ainda incipiente que aqueles sistemas possuem em alguns domínios de programação como, por exemplo, a formação-consultoria. O cruzamento de experiências neste último domínio, entre as práticas mais consolidadas no Continente e as práticas mais recentes nas Regiões Autónomas, impõe-se como um elemento transversal de disseminação do conhecimento no interior do QREN.
- 24. Promover uma urgente análise do estado de execução física dos projectos aprovados**, tendo em conta que nesta Avaliação Global surgiram indicações objectivas que sugerem existir uma grande diferença entre os níveis de concretização física e financeira e que um número significativo de operações necessita de reprogramações mais ou menos profundas.
- 25. Vincular as AG dos diferentes PO a publicar listagens de projectos aprovados com potencial de tratamento das mesmas**, integrando na listagem todos os elementos susceptíveis de proporcionar uma boa caracterização dos projectos aprovados.
- 26. Melhorar os Sistemas de Informação e Monitorização dos diversos Programas Operacionais**, de forma a produzirem informação de qualidade e em tempo útil. Esta recomendação parte da constatação que, praticamente a meio do período de programação, não é, ainda, possível obter informação fiável e compatível nos diversos PO com os níveis de desagregação (temática e espacial) requeridos por um exercício de monitorização, estando esta informação condicionada aos ciclos anuais dos PO. Do mesmo modo, a programação dos diferentes exercícios de Avaliação deverá beneficiar de tempos mais adequados para extracção dos sistemas de informação dos indicadores mais relevantes à abordagem das questões de avaliação, sob pena de fundamentação quantitativa insuficiente das respostas.
- 27. Criar (junto do POPH, em articulação com a ANQ) dispositivos de monitorização dos bloqueios e disfuncionamentos de acesso às qualificações de nível III com dupla certificação (da parte de jovens e adultos)**, bem como da absorção dos novos qualificados quer pelo mercado de trabalho, quer para efeitos de prosseguimento de estudos, reflectindo a elevada centralidade estratégica destas qualificações para o QREN.

### **7.3.RECOMENDAÇÕES DO ÂMBITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS (A MONTANTE DO QREN E DOS PO)**

---

Os *itens* seguintes sistematizam recomendações orientadas para ajustamentos dos instrumentos de política pública (sectoriais e horizontais), sem ancoragem directa no QREN e nos respectivos

PO, mas cuja concretização se afirma indispensável à melhoria da eficácia das intervenções co-financiadas e à robustez estratégica das AOT.

1. **Clarificar prioridades em matéria de pólos de competitividade e clusters a privilegiar**, tendo em vista a produção de efeitos em matéria de alteração do perfil de especialização da economia portuguesa e aumento da produção de bens transaccionáveis;
2. **Reforçar a prioridade de políticas públicas dirigidas ao núcleo central da competitividade empresarial**, recentrando apoios em torno das condições com impactos mais significativos nas empresas e nas condições de especialização das diferentes regiões, tendo em conta o novo panorama de escolhas públicas que a programação tenderá a enfrentar;
3. **Revitalizar o papel de dinamização e enquadramento do Plano Tecnológico**, definindo novas metas e ambições para o segundo período de concretização do QREN, designadamente para um segundo impulso da difusão da sociedade de informação em Portugal, articulando questões de cidadania e redução dos custos públicos de contexto;
4. **Reforçar apoios à valorização económica e empresarial de investigação científica e tecnológica**, discriminando positivamente as experiências com maior e mais consistente interacção com o tecido produtivo e criando condições institucionais para a formação de sistemas regionais de inovação.
5. **Manter em funcionamento incentivos às empresas orientados para a inserção de doutorados**, de modo a consolidar estruturas internas de I&D nas empresas.
6. **Melhorar as condições de acesso ao PRODER das experiências de clusters e pólos de competitividade relacionados com o sector agro-alimentar**, promovendo uma componente de apoio a actividades de inovação compatível com as exigências das experiências seleccionadas;
7. **Integrar processos de dinamização e apoio ao empreendedorismo**, combinando apoios empresariais com envolvimento dos sistemas educativos básico-secundário e superior, territorializadas em função das características do tecido institucional e da capacidade de mobilização do conhecimento. O empreendedorismo constitui uma vertente a ser estimulada na população adolescente e jovem adulta, a par do sentido de iniciativa e da criatividade, independentemente das esferas de aplicação, e adequando experiências internacionais bem sucedidas.
8. **Conceber e operacionalizar em conformidade um programa de empreendedorismo a promover no âmbito dos sistemas educativos básico e secundário**, segundo um modelo de concurso nacional com forte e generalizada participação das Escolas e tendo em consideração a relevância do empreendedorismo social.

9. **Desenvolver as vertentes de suporte (informação e orientação, instalações e equipamentos, métodos e recursos didácticos, ...) destinadas à melhoria da qualidade da educação de base e da educação técnico-profissional**, visando alcançar níveis de desempenho escolar idênticos aos vigentes na média dos países da OCDE no horizonte de uma década.
10. **Reforçar a capacidade dos estabelecimentos escolares, em matéria de instalações, equipamentos e recursos formativos**, tendo em vista sequenciar o esforço de investimento na expansão dos Cursos Profissionais uma das prioridades de política da Iniciativa Novas Oportunidades; o ajustamento àquele esforço de investimento, coloca especiais exigências nos domínios da racionalização do investimento público na renovação do parque escolar e da mobilização orientada das ajudas ao investimento veiculadas pelo Plano Tecnológico da Educação.
11. **Reforço das iniciativas conducentes à qualificação do capital social e ao estabelecimento de articulações entre actores, tendo em vista o desenvolvimento de projectos e de visões de longo prazo em diferentes domínios económicos, sociais e cognitivos**. Neste enquadramento, importa dinamizar, igualmente os mecanismos de suporte do capital social local como contributo para atenuar a fragilidade estrutural dos públicos desfavorecidos e a dificuldade de mobilização dos mesmos para participar em processos de qualificação; a recuperação das aprendizagens e experiências de intervenção de base territorial, património da Intervenção, nomeadamente do POEFDS e do PIC EQUAL, constitui uma base de partida com vantagens face ao enraizamento local que essas experiências proporcionam.
12. **Acelerar o ritmo de “catching up”**, através da melhoria da eficiência da qualificação inicial dos jovens e das NO adultos, traduzido no aumento das taxas de certificação (sucesso) no secundário, e da definição de uma 2ª geração das NO (adultos), centrada na aposta na progressão para o secundário, na dupla certificação e na ALV (Definir a nova vaga de massificação do secundário entre os adultos de baixa qualificação e criar condições para maior recurso a formação profissional certificada e mais oportunidades para participação na ALV pós-certificação).
13. **Induzir uma mudança estrutural, de natureza qualitativa, na oferta e na procura de qualificações**, contemplando: (i) reforço e integração do sistema de qualidade da educação e formação (antes, durante e após); (ii) definição de uma *New Skills for New Jobs* (NSNJ) para Portugal (Que qualificações e competências queremos ter/ necessitamos de ter para Portugal 2020? Que sectores e regiões serão motores de crescimento?); e (iii) alinhamento das prioridades do POPH com as prioridades estabelecidas pelos outros PO, em particular pelas Agendas da Competitividade e Valorização do Território.
14. **Aprofundar o desenvolvimento de adequados mecanismos de planeamento da oferta educativa e que estes sejam tidos em conta na definição de prioridades de financiamento através dos PO da Agenda do Potencial Humano**. Esta estruturação

planeada afigura-se indispensável em face da expansão da oferta de ensino profissional que gerou uma nova situação.

15. **Promover a ancoragem territorial das ofertas CEF Jovens e Adultos, com mobilização de parcerias regionais para a criação de planos integrados de formação, complementares com o apoio social.** O posicionamento destas ofertas no Sistema Nacional de Qualificações, fundamentais no contexto da modernização inclusiva, tem atraído para a Escola indivíduos marcados por trajetórias de exclusão, mas exige uma abordagem integradora das suas necessidades ao nível formativo e social, a qual beneficiaria de um enquadramento de proximidade, a dinamizar pelas entidades formadoras junto dos actores locais.
16. **Aprofundar a experiência positiva de articulação das estruturas desconcentradas das tutelas da educação e da formação-emprego, com entidades de interface, associativas e outras, na reconfiguração da rede das ofertas formativas** (Cursos Profissionais, Sistema de Aprendizagem e Cursos EFA), com evolução para dispositivos formais que contribuam para atenuar os desfasamentos entre a oferta e a procura de qualificações, a nível sectorial e regional.
17. **Aprofundar os instrumentos de fundamentação técnica de apoio à estruturação da rede de ofertas, bem como o desenvolvimento e aplicação de instrumentos de apoio à informação e orientação escolar e profissional.** Esta orientação permitirá potenciar os resultados da entrada em funcionamento do CNQ como referencial de oferta da formação profissional, potenciando designadamente a constituição de Conselhos Sectoriais e a articulação com o Sistema Nacional de Certificação constituirá um elemento de forte desenvolvimento da acção da AOT do Potencial Humano, devendo a sua entrada em funções ser acelerada.
18. **Conceber mecanismos complementares dos baseados no sistema de acreditação de entidades de formação** como indicador de qualidade das entidades promotoras de formação, tendo em conta a medida imperfeita que a acreditação representa da capacidade técnica das entidades.
19. **Avaliar a viabilidade de criação de um mecanismo de acção positiva para a inserção profissional das dezenas de milhares de jovens que optam pelo ensino profissional, sob a forma de incentivos específicos à sua contratação ou através de outras medidas de política activa de emprego.** Este espaço justifica-se na medida em que os instrumentos das políticas activas de emprego dirigidas a jovens foram desenhados na óptica da resposta à falta de escolarização de base de qualificações profissionais; ora, no contexto da expansão das ofertas de qualificação profissionalizante, tais medidas devem ser repensadas.

20. **Definir orientações para uma segunda fase de aplicação da política de cidades como política transversal**, com mandatos e orientações explícitas para as diferentes CCDR do Continente e com plena integração dos instrumentos de EEC de base territorial.
21. **Actualizar referenciais estratégicos das políticas sectoriais no âmbito da AIT da Valorização do Território**, tendo em conta o novo panorama de escolhas públicas que as condições orçamentais tenderão a determinar.

#### **7.4. PRINCIPAIS IMPLICAÇÕES EM TERMOS DE UMA ESTRATÉGIA DE REPROGRAMAÇÃO GLOBAL DO QREN**

Tal como foi concebida, a Avaliação Global da Implementação do QREN não permite formular uma proposta propriamente dita de reprogramação global do QREN. A incorporação dos materiais de Avaliação de Operacionalização dos PO e de Avaliação Intercalar dos mesmos será absolutamente necessária para fundamentar uma proposta acabada dessa natureza do ponto de vista da sua consistência, exequibilidade e eficácia esperadas.

No entanto, os três níveis de recomendações que a Avaliação Global formulou (estratégicas, operacionais e de orientação de políticas públicas) reúnem material particularmente relevante para fundamentar uma proposta de reprogramação, sobretudo ao nível dos grandes princípios que a devem informar, incluindo as propostas de afinamento do seu modelo de governação.

Quer isto significar que, embora a Avaliação Global não possa por si só determinar a estratégia de reprogramação, os seus resultados têm implicações na mesma. Por isso, vale a pena sistematizar as principais:

1. Dos principais resultados da Avaliação Global não decorre a necessidade de proceder a reafecções do ponto de vista da repartição global de recursos na programação entre FEDER, FUNDO DE COESÃO e FSE. A aposta inicialmente realizada no reforço da componente da programação afecta ao FSE tem a balizá-la uma AOT que se mostra à altura do novo potencial de co-financiamento, não tendo sido detectados problemas de formação de procura. A Avaliação aponta antes pelo contrário para a necessidade de reajustamentos no interior da intervenção global do FSE (em função do contexto estrutural da economia portuguesa) e sobretudo para a necessidade de se visibilizar melhor o contributo da AOT em sectores e tipologias de intervenção mais específicos, sobretudo do ponto de vista da gestão coordenada de efeitos com as restantes AOT.
2. As evidências recolhidas pela Avaliação Global em matéria de utilização residual de outros fundos em PO monofundo revelam alguma opacidade no modo como a implementação da programação está a concretizar esta possibilidade aberta pelos Regulamentos dos Fundos Estruturais. A perspectiva monofundo em sentido estrito é indiscutivelmente a posição dominante, com a excepção dos casos do POPH e COMPETE com utilização marginal, respectivamente, de fundos FEDER e FSE. A já referida

opacidade da programação nesta matéria dificulta a produção de um juízo fundamentado sobre esta questão. As exigências de recursos técnicos e administrativos que a operacionalização dessa abertura regulamentar tende a implicar parecem ser desproporcionadas face aos montantes que podem ser envolvidos nessa operação.

3. Da Avaliação Global resultam, pelo contrário, opções e prioridades claras de reafecções a realizar no âmbito da acção de cada Fundo Estrutural.
4. No que respeita às intervenções FEDER, a adaptação da programação ao contexto esperado para a economia portuguesa exige que sejam reforçadas as componentes que possam traduzir-se a curto-médio prazo em melhores condições de produção de bens e serviços transaccionáveis, no sentido de reforçar o contributo do QREN para a produção de resultados nesta matéria. Em contexto esperado de quebra de factores dinâmicos de crescimento associados à procura interna, é imperioso que a programação possa contribuir para ganhos de posição nacional e regional em matéria de procura externa. Justifica-se, assim, que no âmbito da AOT da Competitividade novas prioridades intra-agenda sejam colocadas, orientadas para este desiderato.
5. Em estrita complementaridade com esta última orientação, há espaço para reforçar os apoios FEDER em matéria de I&DT, intensificando o contributo deste tipo de investimentos para a consolidação dos projectos mais promissores de criação de Pólos de competitividade e *Clusters* e atribuindo prioridade máxima a operações de I&DT com maior potencial de produção de efeitos em termos de abordagem ao mercado; a concretização desta opção pode implicar a assumpção de alterações na repartição FEDER SI /FEDER outras operações (aumentando este rácio), bem como estabelecer prioridades de afectação no interior dos SI para os montantes de co-financiamento disponível.
6. Uma eventual reprogramação dos eixos prioritários centrados na inovação, competitividade e conhecimento dos POR deve maximizar o seu contributo para a competitividade territorial e para contributos decisivos para alterar o modelo de competitividade das regiões. Em matéria de infra-estruturas de base tecnológica e de incubadoras de base tecnológica devem ser privilegiados os programas de acção e operações que configurem uma intervenção efectiva sobre o tecido empresarial em detrimento de projectos limitados à construção de infra-estruturas. O apoio prioritário a operações que mantenham com os projectos de EEC de base sectorial laços de efectiva complementaridade deve ser assegurado, bem como a priorização de apoios a entidades do Sistema Científico e Tecnológico nacional e regional que garantam, simultaneamente, condições de internacionalização à região por via da excelência científica e um contributo activo para a consolidação de sistemas regionais de inovação. A criação de mecanismos complementares de financiamento que viabilizem uma resposta mais consistente dos municípios às exigências de selectividade nas operações de acolhimento empresarial completa as prioridades de recentramento da programação.

7. Impõe-se e justifica-se a reprogramação dos eixos prioritários 1 dos PO INALENTEJO e PROALGARVE tendo em vista a adequação da lógica de intervenção em matéria de inovação, competitividade e conhecimento às características da procura potencial (empresarial e institucional) existente nessas regiões. No caso do Alentejo, a criação de uma componente de desenvolvimento económico de proximidade, orientada para a valorização integrada (incluindo a produção de conhecimento relevante) de recursos regionais, deve constituir uma prioridade. No caso do Algarve, a criação de linhas de apoio a operações susceptíveis de combater os típicos efeitos de “crowding-out” gerados pela fileira turístico -imobiliária merecem uma atenção especial.
8. No que respeita aos restantes domínios de intervenção FEDER dos POR, a reiterada aposta nos investimentos inteligentes da política de coesão (com a modernização do parque escolar à cabeça), simultaneamente estruturais e anti-cíclicos, e a ênfase na melhoria das condições de competitividade de cidades e territórios devem constituir as prioridades da próxima fase de programação.
9. No que respeita às prioridades de reorientação da programação no âmbito da AOT do Potencial Humano, será relevante que a programação acomode três preocupações: (i) resposta activa aos objectivos europeus em matéria de educação/formação; (ii) é necessário que esta AOT suporte a um segundo fôlego das Novas Oportunidades por via da formação de activos, orientando-a para a consolidação de processos de modernização do tecido empresarial com reflexos na capacidade de exportação e na exploração de novos mercados e de novas áreas de especialização; e (iii) resposta à dimensão dos constrangimentos estruturais a que a economia portuguesa estará submetida, a qual implica que o contributo da AOT em termos de almofada social dos referidos efeitos de ajustamento deva ser reforçado.
10. No âmbito da AOT de Valorização do Território, emergem desta Avaliação Global as seguintes preocupações para qualquer exercício de reprogramação: (i) um balanço criterioso das metas definidas para os diversos domínios de intervenção (e das consequentes dotações financeiras), integrando nesse balanço as questões relacionadas com as alterações de contexto (territorial, económico e político), com especial relevo para as consequências da crise económico-financeira internacional e das respectivas medidas de combate em termos de desequilíbrios gerados no período 2007-2009; (ii) uma actualização rigorosa do “estado” dos diversos PO em termos de execução (e capacidade efectiva de execução) dos projectos aprovados, evitando proceder a reprogramações com base apenas nos valores “aprovados” ou “comprometidos”, especialmente se tivermos em consideração que uma parte importante destes valores está afectada a programas de acção (PTD/ CIM e Política de Cidades); (iii) reavaliar as prioridades em função de referenciais de política territorial que não existiam na programação inicial (desde logo os PROT, outros Instrumentos de Gestão Territorial de natureza especial ou sectorial e os Planos e Programas entretanto aprovados no domínio dos transportes e acessibilidades; e mesmo algumas decisões políticas de



natureza mais conjuntural, como as decisões em matéria de grandes projectos nacionais).