



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

### **RELATÓRIO FINAL**

### **SUMÁRIO EXECUTIVO**

**30 DE AGOSTO DE 2010**

## 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). O presente exercício de avaliação diferencia-se significativamente da Avaliação Global do período de programação anterior (QCA III, 2003 e 2005), na medida em que não manteve relações de complementaridade com avaliações de PO. A Avaliação Global do 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 Avaliação Global do 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 da economia portuguesa; e 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; 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, assinalando o contributo diferenciado da resposta às QA para alimentar a reflexão sobre as dimensões estratégicas.

### **Quadro de desenvolvimento metodológico do Estudo**

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

- Intenso trabalho de interação com o Grupo de Acompanhamento materializado num conjunto diversificado de relatórios e memorandos, mais vasto do que o previsto inicialmente em Caderno de Encargos.
- Concepção e validação ao longo dos trabalhos de uma teoria da programação, inspirada nos contributos da “program 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).

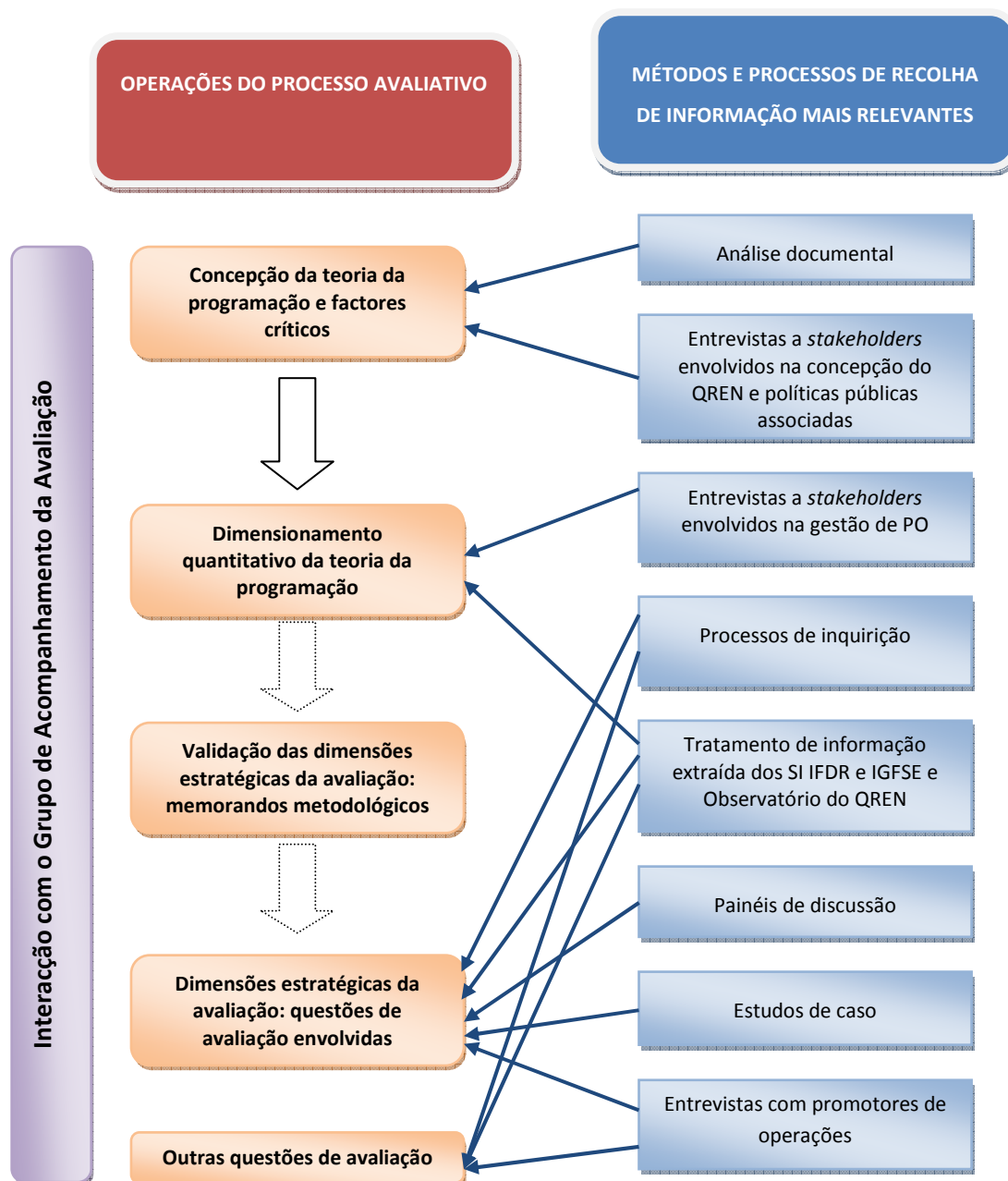
O Diagrama nº 1 explicita sucintamente o quadro de desenvolvimento metodológico do Estudo de Avaliação.

Avulta neste quadro a relevância para o desenvolvimento dos trabalhos da validação de uma teoria da programação, segundo a qual se identificam os mecanismos fundamentais através dos quais a programação visa concretizar os desígnios estratégicos. A referida teoria da programação identifica duas questões estruturais com fortes implicações para o processo de avaliação: a singularidade com que o conceito de coesão emerge na economia portuguesa e a centralidade das agendas operacionais temáticas.

A singularidade do conceito de coesão deve-se ao facto de a 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, com 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.

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



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. 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, 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>1</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 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 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.

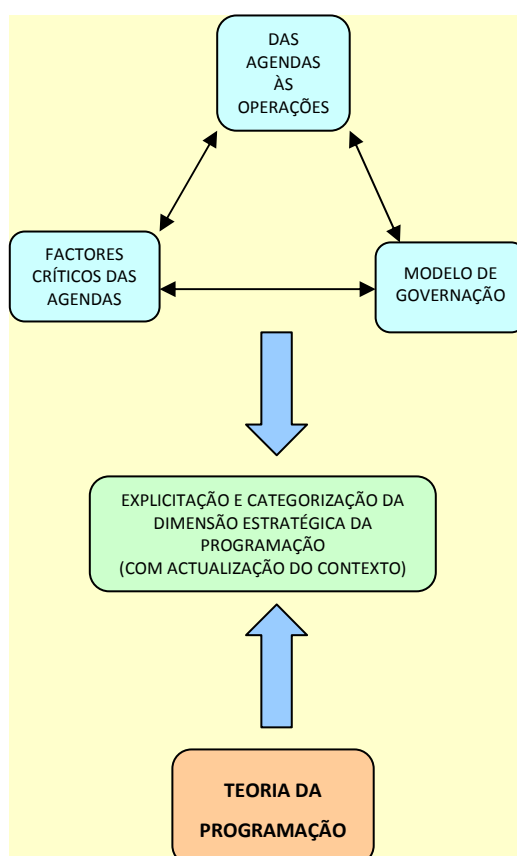
O Diagrama nº 2 sintetiza o modo como a teoria da programação se articulou ao longo do trabalho com a abordagem ao objecto de avaliação. O modo como as operações aprovadas e em execução correspondem aos desígnios estratégicos das AOT é crucial. No entanto, essa abordagem foi sempre

---

<sup>1</sup> Aspecto largamente validado pelas entrevistas a stakeholders directamente envolvidos na concepção do QREN.

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). O significativo esforço de síntese implícito neste quadro exige que a sua leitura seja completada com a análise mais aprofundada dos resultados de avaliação sistematizados no Relatório Final.

Questões de avaliação (específicas por POT e transversais)	Resultados: Ideias centrais
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, com expressão 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 RH 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 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 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 I e II com uma prioridade de apoios para concretização empresarial dos mesmos, no âmbito do Eixo III.
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 clusters. 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. Relevância de tipologias de operações envolvendo PME. Necessidade de refocagem da estratégia a nível nacional para suportar o segundo período de programação.
Redes e infra-estruturas de	Diferimentos em matéria de gestão de projectos à medida da selectividade



<b>Questões de avaliação (específicas por POT e transversais)</b>	<b>Resultados: Ideias centrais</b>
apoio à competitividade regional	(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. Contextualização social necessária de CEF jovens e Cursos EFA. 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. 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: 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. Proporção crescente de alunos do ensino superior nas regiões elegíveis com direito a bolsa de estudo.



Questões de avaliação (específicas por POT e transversais)	Resultados: Ideias centrais
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. Deficiente envolvimento dos públicos-alvo nas acções de qualificação, particularmente das minorias étnicas. 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 gestação lenta.
Igualdade de género	Necessidade de reforço do papel da 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, as 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 entidades que subscrevem Protocolos de Parceria e de operações incluídas em Programas de Acção que são promovidas por entidades não autárquicas. Fraca incidência das EEC de matriz urbana. Tendência para a 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 recuperação do passivo ambiental e das acções de valorização e

Questões de avaliação (específicas por POT e transversais)	Resultados: Ideias centrais
	<p>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.</p>
<p>Redes, infra-estruturas e equipamentos para a coesão social e territorial</p>	<p>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 apurados no âmbito do POPH.</p>
<p>Contributo do QREN para a coesão económica, social e territorial</p>	<p>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 objectivo convergência. Necessidade de aprofundamento da monitorização da convergência das três AOT em territórios específicos. Inexistência de centros de racionalidade regional para territorializar a agenda do potencial humano. Os PTD não estão a funcionar como referenciais relevantes para a convergência estratégica das três agendas nos territórios com processos de contratualização.</p>

Questões de avaliação (específicas por POT e transversais)	Resultados: Ideias centrais
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 clusters e pólos de competitividade com maiores efeitos na alteração do modelo de especialização.
Modelo regulamentar: selectividade e concentração	Reavaliação do modelo de concurso nas tipologias regulamentares FEDER, adaptando-o 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. Exploração de 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 clusters com necessidade de apoios específicos. Recentramento necessário das iniciativas PROVERE em termos de projectos-âncora. 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

**Questões de avaliação  
(específicas por POT e  
transversais)**

**Resultados: Ideias centrais**

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 e as que se estima virem a produzir-se na sequência da generalização de políticas macroeconómicas restritivas, a Avaliação Global 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”, 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 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, 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.

Essa dificuldade de monitorização das sinergias e complementaridades entre as 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.

O processo de concretização 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. 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 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.

### ***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, que não se sobrepõem a avaliações específicas que venham a estar, entretanto, disponíveis mas que influenciam algumas das dimensões estratégicas da presente Avaliação Global:

1. A diversidade de fontes regulamentares, designadamente a introduzida pelas diferenças entre a regulamentação FEDER, 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.
2. 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.
3. 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.
4. 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.

5. 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.
6. 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.
7. 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 designios 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. 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.

Face ao período de programação anterior observam-se sinais evidentes de aprofundamento de tendências promissoras com algum histórico de emergência, designadamente 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 do POFC 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.

### ***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 Avaliação Global, 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 com capacidade de resposta célere ao crivo de selectividade imposto.

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 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:

- A capacidade de resposta do QREN em termos de melhoria de qualificações e de dotação de recursos humanos;
- A capacidade de monitorizar/regular a qualidade dos projectos de formação, para cumprir os objectivos estratégicos definidos para a AOT do Potencial Humano;
- A concretização de 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.

Dos três domínios estratégicos assinalados, é no primeiro que a implementação da programação revela maior capacidade de resposta e de produção de resultados. Os dois restantes configuram a criação de condições a montante da programação e a exigência de afinamentos do modelo de governação que apresentam maiores dificuldades de concretização atempada.

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 INO. Destacam-se, nesta diversidade, as componentes de formação inicial de dupla certificação escolar e profissional, de formação contínua de dupla certificação escolar e profissional, dos apoios ao emprego e de coesão social. A Avaliação identificou alguns elementos que evidenciam que a capacidade de resposta aos objectivos é efectiva:

- 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;
- Resposta mais dinâmica às exigências de elevação dos níveis de qualificação inicial dos jovens;
- Contributo inequívoco das intervenções de Qualificação Inicial para o aumento das qualificações escolares e profissionais dos formandos abrangidos, nomeadamente em matéria 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;

- 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;
- Mobilização/envolvimento bem sucedidos das empresas (designadamente grandes grupos empresariais) na Iniciativa Novas Oportunidades;
- Abrangência de áreas formativas do CNQ.

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.

A Avaliação regista a emergência na programação de sinais favoráveis, exigindo alguns deles consolidação:

- Emergência e consolidação do Catálogo Nacional de Qualificações, 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;
- Preparação dos técnicos e formadores capazes de operacionalizar soluções exigentes de dupla-certificação: carência de uma abordagem mais integradora do processo formativo.
- Integração das intervenções para lidar com os múltiplos factores geradores de exclusão social: carências observadas 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;
- Modelo de gestão baseado na delegação de competências de gestão e controlo para entidades-chave que operam nas diversas intervenções específicas, com exigência de novos requisitos de capacidade técnica e institucional das entidades promotoras para a concretização dos objectivos operacionais associados às temáticas de intervenção.

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:

- 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;
- Papel das estruturas desconcentradas das tutelas da educação e da formação/emprego;
- Ajustamento da dinâmica territorial das respostas formativas institucionalizadas;
- 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***

A Avaliação identificou 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;
- 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;

- A articulação do Observatório do QREN e dos Centros de Observação das Dinâmicas Regionais (nas regiões do Continente) com o Observatório do Ordenamento do Território e do Urbanismo está penalizada pela **inexistência** deste último;
- Não há evidência 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 Cidade, 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.

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 (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.

### ***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 uma mais eficaz concretização:

- 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 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 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>2</sup>**

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.

---

<sup>2</sup> No desenvolvimento do Relatório Final de Avaliação podem consultar-se dois tipos adicionais de recomendações: de ordem operacional e em termos de condições a montante da programação de definição de políticas públicas.

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 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;
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.

### **Implicações da Avaliação Global em termos de reprogramação do QREN**

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

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 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 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) e políticas 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; e (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).