



## Ficha Técnica

**Título** Relatório Anual do QREN :: V :: 2012  
**Edição** Comissão Técnica de Coordenação do QREN  
**Data de Edição** Dezembro de 2013  
**Registo ISBN** 978-989-8332-16-5  
Informação disponível em [www.qren.pt](http://www.qren.pt)

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

## Lista de siglas e abreviaturas

**AEV** – Advertising Value Equivalent  
**AG** – Autoridade de Gestão  
**AIDU** – Ações Inovadoras para o Desenvolvimento Urbano  
**AM** – Área Metropolitana  
**AML** – Área Metropolitana de Lisboa  
**AMP** – Área Metropolitana do Porto  
**ANMP** – Associação Nacional de Municípios Portugueses  
**AP** – Fundo aprovado  
**BCE** – Banco Central Europeu  
**BEI** – Banco Europeu de Investimento  
**BRIC** – Brasil, Rússia, Índia e China  
**C&T** – Ciência e Tecnologia  
**CCDR** – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional  
**COM** – Comissão Europeia  
**CEB** – Ciclo do Ensino Básico  
**CEF** – Curso de Educação e Formação de Jovens  
**CIM** – Comunidade Intermunicipal  
**CLAII** – Centros Locais de Apoio à Integração de Imigrantes  
**CLDS** – Contratos Locais de Desenvolvimento Social  
**CMC / CMC QREN** – Comissão Ministerial de Coordenação do QREN  
**CNO** – Centros de Novas Oportunidades  
**CODR** – Centro de Observação das Dinâmicas Regionais  
**CPN** – Contrapartida Pública Nacional  
**CTC / CTC QREN** – Comissão Técnica de Coordenação do QREN  
**CTE** – Cooperação Territorial Europeia  
**DG REGIO** – Direção-Geral de Política Regional da COM  
**DL da Governação do QREN** – Decreto-Lei nº 312/2007, de 17 de setembro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei nº 74/2008, de 22 de abril e alterado pelo Decreto-Lei nº 99/2009, de 28 de abril  
**e.g.** – por exemplo (*exempli gratia*)  
**ECO.AP** – Programa de Eficiência Energética na Administração Pública  
**ECC** – Estratégias de Eficiência Coletiva  
**EFA** – Educação e formação de adultos  
**EM** – Estados-Membros  
**ENE 2020** – Estratégia Nacional para a Energia no horizonte de 2020  
**ENPI** – *European Neighbourhood and Partnership Instrument*  
**EUA** – Estados Unidos da América  
**FBCF** – Formação Bruta de Capital Fixo  
**FEDER** – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional  
**FEFI** – Fundos Europeus Estruturais e de Investimento  
**FINOVA** – Fundo de Apoio ao Financiamento à Inovação  
**FMC** – Formação Modular Certificada  
**FMI** – Fundo Monetário Internacional  
**FSE** – Fundo Social Europeu  
**FC** – Fundo de Coesão  
**GEE** – Gases com Efeito de Estufa  
**GP** – Grande Projeto  
**H** – Homens  
**I&D** – Investigação e Desenvolvimento  
**I&DT** – Investigação e Desenvolvimento Tecnológico  
**IEFP** – Instituto do Emprego e Formação Profissional  
**IFDR** – Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional  
**IGF** – Inspeção-Geral de Finanças  
**IGFSE** – Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu  
**IGFSS** – Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social  
**INE** – Instituto Nacional de Estatística  
**ISDR** – Índice Sintético de Desenvolvimento Regional  
**JESSICA** – *Joint European Support Sustainable Investment in City Areas*  
**km<sup>2</sup>** – Quilómetro Quadrado  
**M** – Mulheres  
**M. Ton.** – Milhões de Toneladas  
**M€** – Milhões de Euros  
**MAC** – PO de Cooperação Transnacional Madeira-Açores-Canárias 2007-2013  
**MED** – PO de Cooperação Transnacional do Espaço Mediterrâneo 2007-2013  
**n.a.** – não aplicável  
**Nº** – Número  
**Net AEV** – Advertising Value Equivalent Líquido  
**NUTS** – Nomenclaturas de Unidades Territoriais para Fins Estatísticos  
**OCDE** – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico  
**OI** – Organismo Intermediário  
**p.p.** – pontos percentuais  
**PA** – Programa de Ação  
**PAEF** – Programa de Ajustamento Económico e Financeiro  
**PAECEP** – Programa de Apoio ao Empreendedorismo e à Criação do Próprio Emprego  
**PCT** – Polos de Competitividade e Tecnologia  
**PERSU II** – Plano Estratégico para os Resíduos Sólidos Urbanos II  
**PG** – Fundo pago aos beneficiários  
**PGA** – Plano Global de Avaliação do QREN e dos PO  
**PIBpc** – Produto Interno Bruto *per capita*  
**PIDDAC** – Plano de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central  
**PME** – Pequena e Média Empresa  
**PNAEE** – Plano Nacional de Ação para a Eficiência Energética  
**PNR** – Plano Nacional de Reformas  
**PO** – Programa Operacional  
**PO AT** – Programa Operacional de Assistência Técnica  
**PO CTEP** – Programa Operacional de Cooperação Transfronteiriça Portugal – Espanha 2007-2013  
**PO FC** – Programa Operacional Fatores de Competitividade (COMPETE)  
**PO PH** – Programa Operacional do Potencial Humano  
**PO VT** – Programa Operacional Valorização do Território  
**POR** – Programas Operacionais Regionais  
**PR** – Fundo programado  
**PRU** – Parceria para a Regeneração Urbana  
**PT** – Portugal  
**PTD** – Programa Territorial de Desenvolvimento  
**QCA** – Quadro Comunitário de Apoio  
**QREN** – Quadro de Referência Estratégico Nacional (2007-2013)  
**QREN EQ** – QREN Empréstimo-Quadro (BEI)  
**R. A.** – Região(ões) Autónoma(s)  
**RCM** – Resolução do Conselho de Ministros  
**RICQREN** – Rede de Interlocutores de Comunicação do QREN  
**RSU** – Resíduos Sólidos Urbanos  
**RUB** – Resíduos Urbanos Biodegradáveis  
**RUCI** – Rede Urbana para a Competitividade e Inovação  
**RVCC** – Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências  
**SAFPRI** – Sistema de Apoio ao Financiamento e Partilha de Risco da Inovação  
**SAMA** – Sistema de Apoio à Modernização Administrativa  
**SCTN** – Sistema Científico e Tecnológico Nacional  
**SI** – Sistema(s) de Incentivos  
**SI I&DT** – Sistema de Incentivos à Investigação e Desenvolvimento Tecnológico nas Empresas  
**SI Inovação** – Sistema de Incentivos à Inovação  
**SI PME** – Sistema de Incentivos à Qualificação e Internacionalização de PME  
**SIAC** – Sistema de Apoio a Ações Coletivas  
**SIIFSE** – Sistema Integrado de Informação do Fundo Social Europeu  
**SUDOE** – Programa Operacional de Cooperação Transnacional Espaço Sudoeste Europeu 2007-2013  
**T** – Trimestre  
**TEIP** – Territórios Educativos de Intervenção Prioritária  
**Tep** – toneladas equivalentes de petróleo  
**TIC** – Tecnologias de Informação e Comunicação  
**Tx.** – Taxa  
**UE** – União Europeia  
**UE2020** – Estratégia Europa 2020  
**VAL** – Despesa fundo validada



# Índice geral

2	Índice geral	2
	Índice de quadros e figuras	3
	<b>APRESENTAÇÃO</b>	<b>8</b>
<b>1</b>	<b>O CONTEXTO DE IMPLEMENTAÇÃO DO QREN</b>	<b>11</b>
1.1	As dinâmicas macroeconómicas	12
1.2	As dinâmicas do mercado de trabalho	19
1.3	O QREN e a crise	31
<b>2</b>	<b>O QREN NO TERRENO OPERACIONAL</b>	<b>37</b>
2.1	As candidaturas e o processo de seleção	38
2.2	Realizações financeiras	43
2.3	Realizações operacionais	54
2.4	Os Programas Operacionais da Cooperação Territorial Europeia	67
<b>3</b>	<b>A DIMENSÃO TERRITORIAL DAS INTERVENÇÕES APOIADAS PELO QREN</b>	<b>73</b>
3.1	As dinâmicas regionais	74
3.2	Dinâmicas de implementação do QREN e dos PO nas regiões	83
3.3	Integração territorial das intervenções: um balanço do processo de contratualização	101
<b>4</b>	<b>AS RESPOSTAS DO QREN AOS CONSTRANGIMENTOS ESTRUTURAIS DO PAÍS</b>	<b>111</b>
4.1	Reduzir o abandono escolar precoce	113
4.2	Aumentar a empregabilidade dos ativos	119
4.3	Estimular a inovação e a internacionalização das empresas	132
4.4	Contributo das intervenções do QREN em contexto urbano para o aumento da eficiência energética	138
4.5	Proteger o ambiente e a biodiversidade	145
4.6	Combater a erosão costeira e valorizar o litoral	150
4.7	Promover a inclusão social em territórios problemáticos	153
4.8	Consolidar e qualificar as redes de equipamentos coletivos	157
4.9	Promover a igualdade de género	162
<b>5</b>	<b>O QREN, A POLÍTICA DE COESÃO E A ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO DA UNIÃO EUROPEIA</b>	<b>167</b>
5.1	A experiência do QREN e a Política de Coesão 2014-2020	168
5.2	O contributo do QREN para a estratégia de desenvolvimento da UE	171
<b>6</b>	<b>A GOVERNAÇÃO DO QREN</b>	<b>179</b>
6.1	A coordenação do QREN e a sua monitorização operacional e estratégica	180
6.2	O sistema de certificação e pagamentos	185
6.3	O sistema de auditoria	190
6.4	A avaliação do QREN e dos Programas Operacionais	192
6.5	A informação e a comunicação do QREN, dos fundos e dos PO	197
	<b>SÍNTESE CONCLUSIVA E CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>207</b>

# Índice de quadros e figuras

Quadro 1: Reprogramação QREN 2012 – Síntese de movimentos entre Fundos (total e por ano)	35
Quadro 2: Balanço dos processos de candidatura, por PO, até final de 2012	39
Quadro 3: Candidaturas aprovadas, por PO, até final de 2012	41
Quadro 4: Indicadores do processo de seleção e aprovação das candidaturas, por PO, até final de 2012	42
Quadro 5: Nível de compromisso, por PO, até final de 2012	44
Quadro 6: Execução e indicadores financeiros, por fundo e por PO, até final de 2012	47
Quadro 7: Aprovação e execução, por agenda temática e respetivos domínios de intervenção, até final de 2012	52
Quadro 8: Grandes Projetos notificados à COM, até final de 2012	53
Quadro 9: Participantes nas ações apoiadas pelo FSE, por vertente de intervenção, 2007-2012	55
Quadro 10: Participantes nas ações apoiadas pelo FSE, por PO e vertente de intervenção, 2007-2012	55
Quadro 11: Nº de abrangidos e certificados nos CNO, por candidatura a certificação, 2007-2012	56
Quadro 12: Empresas e <i>start-ups</i> apoiadas em setores de média-alta e alta tecnologia, até final de 2012	60
Quadro 13: Ações coletivas e investimento elegível, por PO, até final de 2012	62
Quadro 14: Protocolos de Regeneração Urbana, parceiros envolvidos e população abrangida, até final de 2012	65
Quadro 15: Programas Estratégicos, municípios e outros parceiros envolvidos no âmbito das RUCI, até final de 2012	66
Quadro 16: Apoios contratados em equipamentos para a coesão local, valores acumulados, 2009-2012	66
Quadro 17: Programação, convocatórias concluídas e participação portuguesa nos PO da CTE, até final de 2012	69
Quadro 18: Evolução da participação portuguesa nos PO da CTE, 2009-2012, valores acumulados	70
Quadro 19: Principais indicadores financeiros relativos à participação de Portugal nos PO da CTE, até final de 2012	70
Quadro 20: Distribuição regional do fundo comprometido e executado por PO Temático, até final de 2012	88
Quadro 21: População desempregada e taxa de desemprego, 2012	121
Quadro 22: Variação do desemprego e da população ativa, entre 2011 e 2012	123
Quadro 23: Intervenções de eficiência energética em contexto urbano, por PO e tipologia de operação, até setembro 2012	140
Quadro 24: Investimento elegível em rubricas de despesa associadas à eficiência energética, por PO e por tipologia, até setembro 2012	141
Quadro 25: Redução de tep e emissões evitadas, por setor e por tipo de intervenção, até setembro 2012	143
Quadro 26: Intervenções concluídas, metas PNAEE e contributo do QREN para as metas, por setor, até setembro 2012	143
Quadro 27: Contributos do QREN para a redução de tep e de emissões, por PO, até setembro 2012	144
Quadro 28: Benefícios económicos alcançados pelas intervenções do QREN em contexto urbano para a eficiência energética, por setor alavanca	144
Quadro 29: Evolução das intervenções apoiadas no âmbito do combate à erosão e defesa costeira	152
Quadro 30: Ações específicas (FSE) promotoras da inclusão social, até 30 de junho de 2013	154
Quadro 31: Equipamentos apoiados até 30 de junho de 2013	158
Quadro 32: Ações específicas promotoras da igualdade de género e da não discriminação, até 30 de junho de 2013	163
Quadro 33: Fundo aprovado e executado em tipologias relevantes para <i>earmarking</i> , por objetivo, até final de 2012	172
Quadro 34: Fundo aprovado e executado em tipologias relevantes para <i>earmarking</i> , por tema prioritário, até final de 2012	173
Quadro 35: Fundo aprovado e executado em tipologias relevantes para <i>earmarking</i> , por PO, até final de 2012	174

4	Figura 1: Crescimento real do PIB no mundo, UE, EUA, Japão, BRIC, 2011 a 2013	13
	Figura 2: <i>Spread</i> da taxa de juro das obrigações de dívida pública a 10 anos, 2007-2013	14
	Figura 3: Taxas de juro sobre novos empréstimos concedidos, 2003-2013	15
	Figura 4: Evolução dos empréstimos bancários de cobrança duvidosa a empresas, por setor de atividade, 2005-2013	15
	Figura 5: Evolução mensal dos novos créditos concedidos, 2003-2013	16
	Figura 6: Variação dos fluxos de crédito bancário a empresas entre o 2º trimestre de 2011 e o segundo trimestre de 2013, por setor de atividade	16
	Figura 7: Evolução real trimestral e anual do PIB em Portugal, 1998-2013	17
	Figura 8: Contributos dos componentes na ótica da despesa para a variação trimestral homóloga do PIB, 2005-2013	18
	Figura 9: Previsões de crescimento do PIB português, 2013 e 2014	19
	Figura 10: Previsões para a taxa de desemprego em Portugal, 2013 e 2014	19
	Figura 11: Evolução trimestral do emprego e do desemprego, 2000-2013 (2º trimestre)	20
	Figura 12: Variação líquida do emprego nos sexos e grupos etários, entre 2008 e 2012	21
	Figura 13: Variação da população empregada entre 2008 e 2012 por sexo, segundo algumas características do emprego	22
	Figura 14: Variação do emprego nos setores de atividade, entre 2008 e 2012	23
	Figura 15: Empregados com baixas qualificações nos países da UE 27, 2012 e evolução PT e UE 27, 2000-2012	24
	Figura 16: Empregados por conta de outrem com contrato temporário nos países da UE 27, 2012 e evolução PT e UE 27, 2000-2012	24
	Figura 17: Taxa de emprego nas mulheres com filhos até aos 6 anos de idade nos países da UE 27, 2012	25
	Figura 18: Proporção de emprego em <i>part-time</i> nas mulheres com filhos até aos 6 anos de idade nos países da UE 27, 2012	25
	Figura 19: Taxa de desemprego, por sexo e região NUTS II, 2008 e 2012	26
	Figura 20: Taxa de desemprego de (muito) longa duração nos países da UE 27, 2012 e evolução PT e UE 27, 2000-2012	26
	Figura 21: Distribuição territorial do tempo médio de inscrição nos centros de emprego, 2012	27
	Figura 22: Distribuição territorial do desemprego registado, 2012	29
	Figura 23: Evolução da execução dos fundos da Política de Coesão, 2001-2012	32
	Figura 24: Análise da seletividade, por PO, até final de 2012	43
	Figura 25: Taxas de compromisso, por PO, até final de 2012	45
	Figura 26: Taxas de execução, por PO, até final de 2012	47
	Figura 27: Pagamentos intermédios da COM, 1 de janeiro de 2013	49
	Figura 28: Fundo aprovado, por agenda temática e por tipologias, até final de 2012	50
	Figura 29: Fundo executado, por agenda temática e por tipologias, até final de 2012	51
	Figura 30: Participantes por vertente de intervenção e fundo executado, até final de 2012	56
	Figura 31: Estabelecimentos de ensino intervencionados, até final de 2012	57
	Figura 32: Alunos/formandos abrangidos, até final de 2012	57
	Figura 33: Empresas, por dimensão empresarial, até final de 2012	58
	Figura 34: Incentivo, por dimensão empresarial, até final de 2012	58
	Figura 35: Empresas apoiadas, por setor de atividade, até final de 2012	59
	Figura 36: Incentivo, por setor de atividade, até final de 2012	59
	Figura 37: Investimento em projetos de I&DT, até final de 2012	61
	Figura 38: Investimento em projetos de cooperação entre empresas e instituições de investigação, até final de 2012	61
	Figura 39: Projetos aprovados no âmbito da prevenção de riscos, por tipologia, até final de 2012	63
	Figura 40: Competitividade (Portugal = 100), por sub-região NUTS III, 2010	75

Figura 41: Coesão [Portugal = 100], por sub-região NUTS III, 2010	75
Figura 42: PIB <sub>pc</sub> em 2000 e taxa média de crescimento anual do PIB <sub>pc</sub> 2000-2011, por sub-região NUTS III	77
Figura 43: PIB <i>per capita</i> , por região NUTS II, 2000-2011	78
Figura 44: Evolução regional da produtividade e da taxa de utilização de recursos humanos, por região NUTS II, 2000-2005-2010	79
Figura 45: Dispersão dos níveis do PIB <i>per capita</i> nas NUTS II e III, 1995-2011	80
Figura 46: Variação real do PIB nacional, 1995-2012	80
Figura 47: Taxa de abandono precoce de educação e formação, por região NUTS II, 2002-2012	81
Figura 48: Proporção da despesa em Investigação e desenvolvimento (I&D) no PIB, por região NUTS II, 2000-2011	82
Figura 49: Taxa de emprego total das pessoas com 20-64 anos, por região NUTS II, 2000-2012	83
Figura 50: Distribuição regional dos fundos comprometidos e executados, até final de 2012	84
Figura 51: Intensidades de apoio do fundo comprometido e executado, por habitante, até final de 2012	86
Figura 52: Intensidades de apoio do fundo comprometido e executado, por km <sup>2</sup> , até final de 2012	86
Figura 53: Intensidades de apoio nos PO temáticos, por região objetivo Convergência do Continente, até final de 2012	89
Figura 54: Intensidades de apoio e taxas de realização nos PO Regionais do Continente, por sub-região NUTS III, até final de 2012	90
Figura 55: Peso das aprovações nas CIM/AMP e PRU/RUCI nos PO Regionais do Continente, até final de 2012	91
Figura 56: Evolução da taxa de execução nas contratualizações com CIM/AMP, até final de 2012	92
Figura 57: Taxas de compromisso e de execução das contratualizações com CIM/AMP, até final de 2012	93
Figura 58: Evolução da taxa de execução das PRU/RUCI por região NUTS III, até final de 2012	94
Figura 59: Taxas de compromisso e de execução das PRU/RUCI por região NUTS III, até final de 2012	95
Figura 60: Operações aprovadas e executadas nos SI, por região NUTS II, até final de 2012	96
Figura 61: Operações enquadradas nas PME Investe I e II, por região NUTS II, 2008-2012	97
Figura 62: Participantes abrangidos pelo fundo executado nos PO FSE, por área de intervenção e região NUTS II, até final de 2012	98
Figura 63: Intensidade de apoio do fundo executado no âmbito do PO PH, por sub-região NUTS III, até final de 2012	99
Figura 64: Estabelecimentos escolares contratados e concluídos, por tipologia e região NUTS II, até final de 2012	100
Figura 65: Intensidade dos apoios a escolas do 1º CEB e pré-escolar no escalão dos 5 aos 9 anos, por região NUTS II, até final de 2012	100
Figura 66: Evolução trimestral do compromisso e execução com operações da esfera municipal e de CIM	105
Figura 67: Peso das aprovações de entidades da esfera municipal, por tipologia de Programa de Ação	106
Figura 68: Peso das aprovações de entidades da esfera municipal, por tipologia de entidade	106
Figura 69: Áreas de especialização, por regulamento (face à NUTS III), junho de 2013	107
Figura 70: Aprovações no âmbito da contratualização, por tipologia de ação	107
Figura 71: Esquema do processo de monitorização estratégica	112
Figura 72: Taxa de abandono precoce no contexto europeu, 2012	114
Figura 73: Taxa de abandono precoce, Portugal e UE 27, 2000-2012	114
Figura 74: Fundo executado nas tipologias de combate ao abandono escolar, por tipologia de intervenção, até final de 2012	116
Figura 75: Estrutura de qualificações da população ativa, entre os 25 e 64 anos, 2012	120

6	Figura 76: Tempo médio por idade, 2009 e 2012	121
	Figura 77: Distribuição territorial do tempo médio de inscrição nos centros de emprego, 2012	122
	Figura 78: Tempo médio por qualificações, 2009 e 2012	122
	Figura 79: % da população dos 15 aos 29 anos que não está a trabalhar, a estudar ou em formação (NEET), 2008 e 2012	124
	Figura 80: % da população dos 18 aos 24 anos que não está a trabalhar, a estudar ou em formação (NEET) por região, 2008 e 2012	125
	Figura 81: % da população dos 18 aos 24 anos que não está a trabalhar, a estudar ou em formação (NEET) por nível de instrução, 2000 a 2012	125
	Figura 82: Distribuição dos abrangidos do FSE por áreas de intervenção, 2007 a 2012	127
	Figura 83: Distribuição do fundo aprovado do FSE por áreas de intervenção, 2007 a 2012	127
	Figura 84: Volume e estrutura dos participantes abrangidos, em algumas das tipologias FSE referentes a PAE, 2012	128
	Figura 85: Nº de abrangidos pelo QREN nas intervenções de AALV, por ano, 2009 e 2012	130
	Figura 86: Taxa de escolaridade de nível secundário e do 3º ciclo, da população entre os 25 e 64 anos, Portugal e UE27, 2000-2012	131
	Figura 87: Peso das empresas com orientação exportadora nos Sistemas de Incentivos à Inovação e à I&D (projetos individuais, 30/9/2013)	134
	Figura 88: Peso dos diferentes PCT no total dos projetos SIAC apoiados neste âmbito (30/9/2013)	135
	Figura 89: Peso dos diferentes PCT no total dos projetos de natureza colaborativos aprovados no âmbito do SI I&DT (30/9/2013)	136
	Figura 90: Peso das diferentes tipologias de projetos de Ações Coletivas apoiadas pelo Compete (30/9/2013)	137
	Figura 91: Contributo potencial do QREN, por objetivo do PNR – Portugal 2020, até final de 2012	175
	Figura 92: Nível de cumprimento da regra “n+3” relativa a 2012, com a despesa certificada e validada, até final de 2012	188
	Figura 93: Página inicial do novo sítio de internet do QREN	199
	Figura 94: Notícias sobre o QREN 2012 – evolução anual do <i>Advertising Value Equivalent</i>	200
	Figura 95: Boletim Informativo do QREN (trimestral)	201
	Figura 96: Relatório Anual do QREN IV - 2011	201
	Figura 97: <i>Newsletter</i> do IGFSE	202
	Figura 98: Sítio do PO Lisboa – Informação Financeira e Georreferenciada das Operações Aprovadas	203
	Figura 99: PO Alentejo – Gabinete de Apoio ao Investidor	204
	Figura 100: 2º Ciclo de Seminários promovido pelo IGFSE	204
	Figura 101: Exposição “Portugal 2020 – crescimento inteligente, inclusivo e sustentável”	205



## Apresentação

O quinto relatório anual do QREN dá continuidade à prática que tem vindo a ser seguida ao longo do presente período de programação dos fundos comunitários ao serviço da política de coesão da UE (2007-2013), de prestação regular e pública de contas sobre o modo como estão a ser aplicados os recursos do QREN em prol do desenvolvimento do país, no quadro dos objetivos e prioridades estratégicas definidas. Visa, assim, contribuir para uma implementação mais eficiente e eficaz desses recursos, no contexto dos Programas Operacionais (PO) do QREN e, atendendo a que estamos na sua fase final de implementação, retirar lições da experiência decorrente das realizações e resultados já alcançados, decorrente do balanço crítico da sua concretização até ao momento, para a preparação em curso do próximo período de programação (2014-2020) dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI).

O presente relatório insere-se num conjunto exigente de disposições em matéria de acompanhamento e avaliação do QREN e dos PO<sup>1</sup>, estabelecidas ou decorrentes do seu modelo de governação<sup>2</sup>, visando assegurar um elevado nível de informação e reflexão sobre a sua implementação e, em particular, sobre os resultados da aplicação dos fundos comunitários em Portugal, constituindo assim um dos instrumentos nucleares que dá concretização a um dos princípios orientadores do QREN: o da gestão e monitorização estratégica. O relatório anual do QREN procura, deste modo, apresentar um retrato global e aprofundado sobre o estágio de implementação do QREN e os resultados que estão a ser alcançados, com destaque para a evolução registada no último ano e meio, no âmbito das suas cinco grandes prioridades estratégicas – qualificação dos portugueses, crescimento sustentado, coesão social, qualificação do território e das cidades e eficiência na governação. Para o balanço que a seguir se apresenta é fundamental não só a informação decorrente do sistema contínuo de monitorização estratégica e operacional do QREN, dos respetivos fundos da política de coesão que o financiam e dos PO, como em particular as principais conclusões e recomendações que resultam de uma série de exercícios de avaliação entretanto desenvolvidos no âmbito da concretização do segundo ciclo de avaliações, focadas na avaliação dos resultados atingidos, previstas no Plano Global de Avaliação do QREN e dos PO (PGA).

A análise das dinâmicas de implementação do QREN continuou a ser fortemente marcada pelo impacto de uma crise sem precedentes nas últimas décadas, com consequências inevitáveis na implementação do QREN e justificando, em larga medida, a introdução de diversos ajustamentos no mesmo, com destaque para os dois processos de reprogramação concretizados em 2011 e 2012. O QREN, através dos seus PO continuaram, por um lado, a ser chamados a contribuir para o combate aos efeitos dessa crise, dentro das potencialidades deste importante instrumento de financiemen-

1 Recorde-se que para além deste relatório anual sobre o QREN, é disponibilizada ao público trimestralmente informação sintética sobre a implementação financeira e física do conjunto dos PO, através da publicação dos boletins informativos "Indicadores Conjunturais de Monitorização do QREN" e ao nível de cada PO é disponibilizado anualmente um relatório anual de execução de cada PO, depois da sua discussão em sede de comissão de acompanhamentos dos mesmos, nos termos previstos na respetiva regulamentação comunitária. Do plano da avaliação do QREN estão hoje concluídas ou em desenvolvimento um conjunto diverso de exercícios de avaliação decorrentes da concretização do Plano Global de Avaliação do QREN e dos PO (ver ponto 6.4 deste relatório), complementadas ainda por outros estudos que incidem sobre políticas públicas cofinanciadas pelos fundos comunitários, cujas principais conclusões e recomendações tem vindo a ser ponderadas no decorrer da implementação do QREN. Toda esta informação pode ser encontrada em [www.qren.pt](http://www.qren.pt) ou [observatorio.pt](http://observatorio.pt).

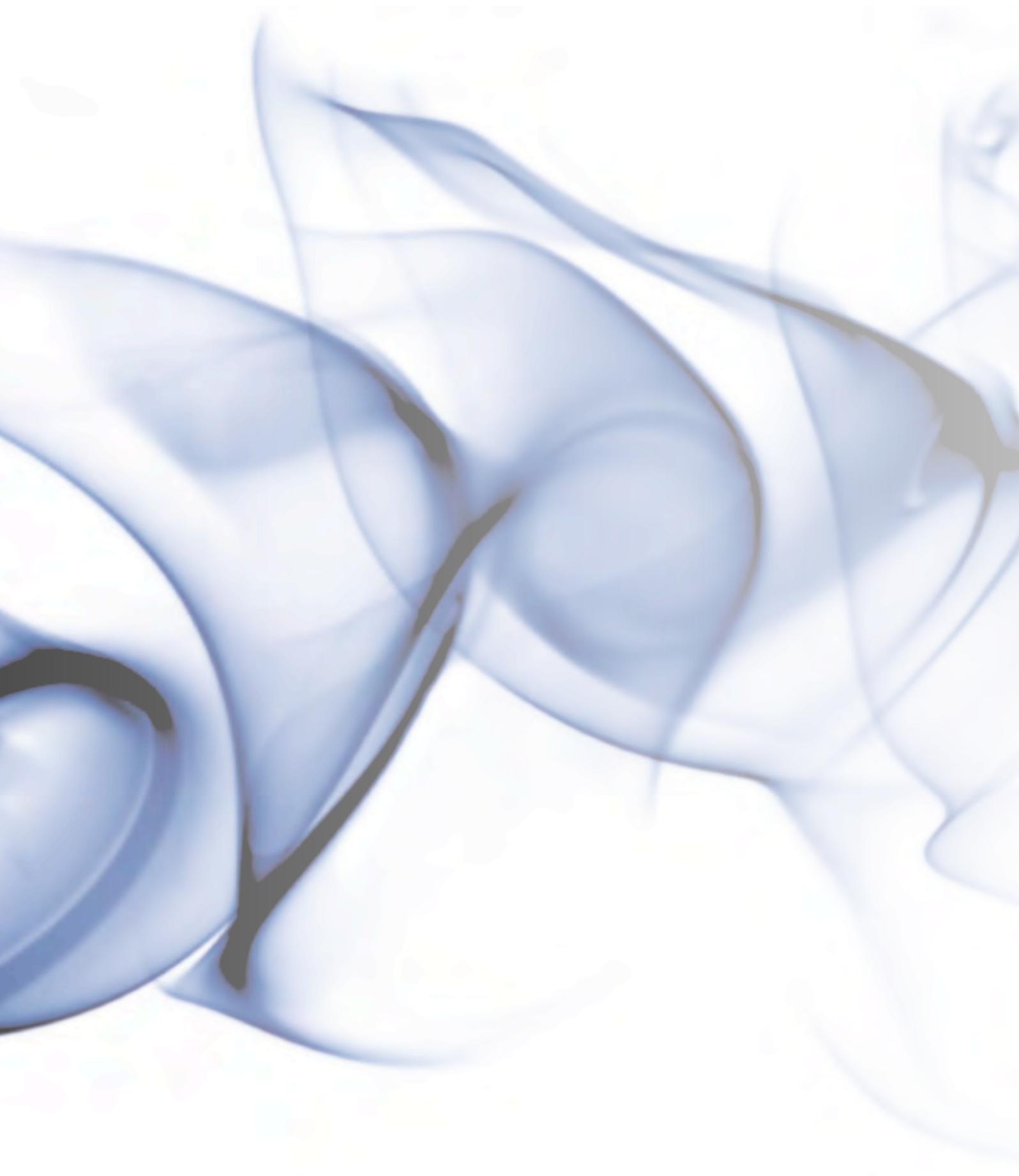
2 Definido pelo Decreto-lei n.º 312/2007, de 17 de setembro, alterado e republicado pelo Decreto-lei n.º 74/2008, de 22 de abril e alterado pelo Decreto-lei n.º 99/2009, de 28 de abril, adiante designado por DL da Governação do QREN. No que respeita aos relatórios anuais de monitorização do QREN, a Comissão Técnica de Coordenação do QREN (CTC QREN) deliberou, em setembro de 2008, a elaboração de um relatório anual conjunto. Com esta opção assegurou-se a articulação coerente entre os diferentes instrumentos de reporte anual sobre a implementação do QREN (e dos respetivos PO) previstos no modelo de governação, contemplando as seguintes perspetivas: i) da monitorização operacional e financeira global do QREN, nos termos da alínea m) do n.º 1 do artigo 7.º do DL da Governação do QREN; ii) da monitorização estratégica, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 8.º do referido diploma; iii) da auditoria, tendo nomeadamente em conta o relatório anual de controlo, da responsabilidade da IGF, enquanto Autoridade de Auditoria, e que, nos termos da regulamentação comunitária, esta Autoridade deve apresentar à Comissão Europeia (COM) até 31 de Dezembro de cada ano; iv) da territorialização das intervenções financiadas no âmbito do QREN, em particular das que são apoiadas pelos seus três PO temáticos (ver a este propósito fundamentalmente o capítulo 3 do presente relatório); e v) do contributo dos PO para a estratégia de desenvolvimento da UE e, em particular, para a prossecução do Plano Nacional de Reformas (ver ponto 5.2 do relatório), nos termos designadamente das alíneas d) e j) do n.º 1 do artigo 8.º do DL da Governação do QREN.

to das políticas públicas. Por outro lado, a crise acarretou consequências diferenciadas sobre as dinâmicas de execução das intervenções que podem ser apoiadas. As dificuldades acrescidas na concretização de investimentos públicos e privados, sobretudo financiados pelo FEDER ou FC e, paralelamente, a maior pressão para a execução de intervenções dirigidas às pessoas, apoiadas essencialmente pelo FSE, são dois exemplos dos impactos assimétricos de uma crise que têm vindo a marcar todo o período de vigência do QREN.

Este relatório baseia-se em informação quantitativa sobre a execução dos PO reportada, em regra, ao ano de 2012. De facto, os dados consolidados relativos a aberturas de concursos ou períodos de candidatura, a apresentação e aprovação de candidaturas, a compromissos, pagamentos e execução financeira e física, entre outros, são, no essencial, referentes à atividade registada até 31 de dezembro de 2012 e coerente com os relatórios anuais de execução dos PO do mesmo ano, aprovados pelas respetivas Comissões de Acompanhamento realizadas fundamentalmente durante o mês de junho de 2013. No entanto, sempre que considerado adequado para a análise do contexto socioeconómico e para a concretização do QREN e dos PO nesse contexto, mobiliza-se informação do sistema de monitorização e avaliação do QREN mais atualizada, reportada, em regra, ao final do 1º semestre de 2013, assegurando desta maneira também um maior grau de atualidade do presente relatório.

O relatório está organizado em 6 capítulos. Inicia com uma análise sumária do contexto de implementação do QREN (capítulo 1), no qual se abordam as principais dinâmicas de evolução nesse contexto e a influência da crise, nas suas diversas facetas, sobre a concretização dos PO. O capítulo 2 corresponde, em grande medida, à dimensão da monitorização operacional global do QREN, salientando os principais aspetos da realização das operações, nas suas vertentes financeira e física. A dimensão territorial das intervenções é desenvolvida no capítulo 3, incorporando a aplicação regional dos PO temáticos tal como é determinado pelo Decreto-lei que define o modelo de Governação do QREN. Os capítulos 4 e 5 analisam, numa perspetiva de monitorização estratégica, o contributo do QREN para ultrapassar os principais constrangimentos de natureza estrutural do país, refletindo sobre a concretização dos seus objetivos estratégicos e sobre a prossecução das suas principais prioridades, bem como a sua coerência e alinhamento com as orientações estratégicas e políticas comunitárias. No capítulo 6 dá-se conta do trabalho desenvolvido no âmbito da governação técnica do QREN neste período. O relatório termina com a apresentação de uma síntese conclusiva, focada na identificação dos principais desafios que se colocam à intervenção dos fundos estruturais e de coesão no futuro imediato, orientado sobretudo por duas preocupações estratégicas: i) contribuir ainda para uma adequada concretização do QREN até ao final do seu período de vigência; ii) contribuir para uma melhor preparação do país para o próximo período de programação (2014-2020).

A concretização deste relatório deve-se ao esforço e à competência de uma vasta equipa técnica que colaborou na sua elaboração, envolvendo técnicos das quatro entidades que integram a CTC QREN – Observatório do QREN, IFDR, IGFSE e IGF. É-lhe devida, por essa razão, uma palavra de profundo agradecimento pelo empenho e grande qualidade técnica do trabalho desenvolvido. Este agradecimento é extensível às equipas das Autoridades de Gestão dos PO pela sua cooperação na disponibilização de informação e contributos indispensáveis à elaboração do presente relatório, bem como aos Centros de Observação das Dinâmicas Regionais (CODR), pelas suas análises críticas e sugestões.





O contexto de  
implementação  
do QREN

## 1.1 As dinâmicas macroeconómicas

Entre 2011 e 2013, o ritmo de expansão da economia mundial desacelerou, com o PIB global a crescer 3,9% em 2011, 3,2% em 2012 e, previsivelmente, 2,9% em 2013 (segundo o FMI). Esta evolução fez-se sentir de forma diferenciada nas várias partes do globo. A desaceleração dos ritmos de crescimento face a 2011 foi particularmente acentuada no caso da China, da Índia e da Rússia, sendo que os dois primeiros países continuaram a registar taxas de crescimento económico muito superiores às das economias avançadas. O Japão regista um crescimento positivo em 2012 e 2013, depois da queda do PIB verificada em 2011<sup>3</sup>. Os Estados Unidos, cujo crescimento económico acelerou entre 2011 (1,8%) e 2012 (3%), deverão terminar o ano de 2013 com um aumento menos pronunciado do PIB (1,6%). Já a zona euro registará em 2013 o segundo ano consecutivo de recessão (-0,4%), embora a quebra do produto seja menos pronunciada do que no ano anterior (-0,6%).

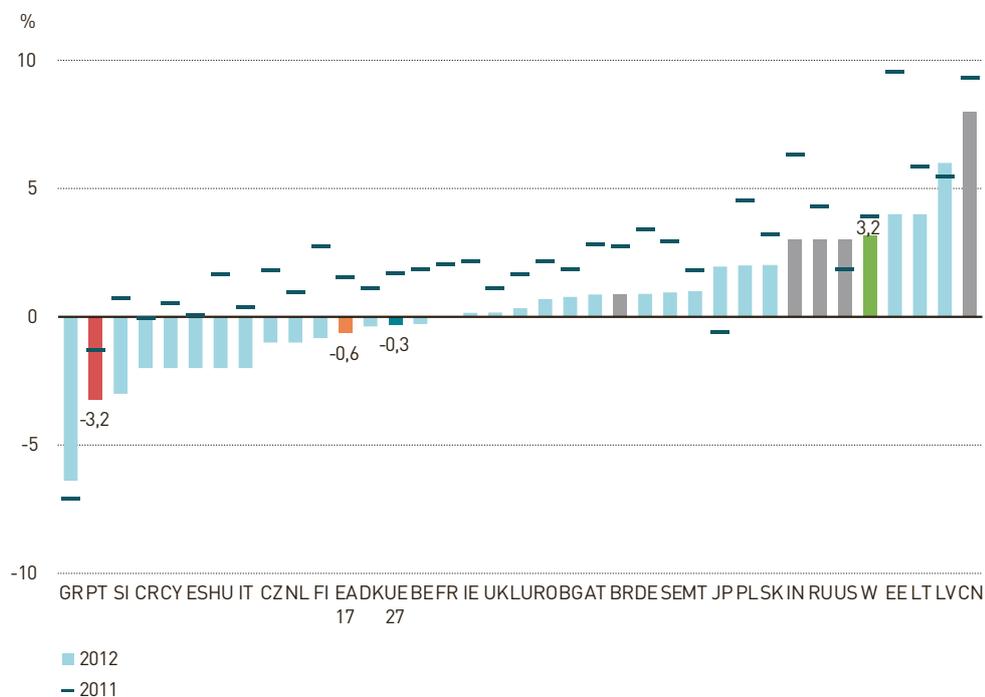
A evolução verificada na zona euro ficou a dever-se, em larga medida, à adoção sincronizada de políticas orçamentais restritivas, bem como à instabilidade financeira registada. Em 2012, 12 dos 17 países membros da zona euro (correspondendo a mais de 95% do PIB do agregado) prosseguiram políticas orçamentais restritivas contracíclicas, aumentando o seu saldo primário estrutural, ao mesmo tempo que aumentava o hiato entre produto potencial e o PIB efetivamente registado. A orientação geral de política orçamental prosseguida na zona euro manteve-se em 2013, ao que não foi alheia a entrada em vigor do Tratado sobre Estabilidade Coordenação e Governação na União Económica e Monetária<sup>4</sup> (vulgo “Pacto Orçamental”) no início de 2013.

Também nos Estados Unidos o crescimento do produto em 2013 foi afetado pelas expectativas sobre um processo de redução abrupta dos estímulos orçamentais à economia (que não viriam a confirmar-se). A fraca procura por parte das economias avançadas constitui um fator relevante na explicação do abrandamento do crescimento das economias emergentes, ao que se junta a descida dos preços das matérias-primas e a crescente preocupação com a estabilidade financeira (que se refletiu, por exemplo, na dinâmica do setor imobiliário na China).

3 Na sequência do terramoto de elevadas proporções que assolou o país nesse ano.

4 Nos termos do tratado, o saldo estrutural anual de cada país deve atingir um objetivo de médio prazo, com um limite de 0,5% do PIB, sendo o prazo para convergência em direção aos objetivos proposto pela Comissão Europeia.

Figura 1: Crescimento real do PIB no mundo, UE, EUA, Japão, BRIC, 2011 a 2013<sup>5</sup>



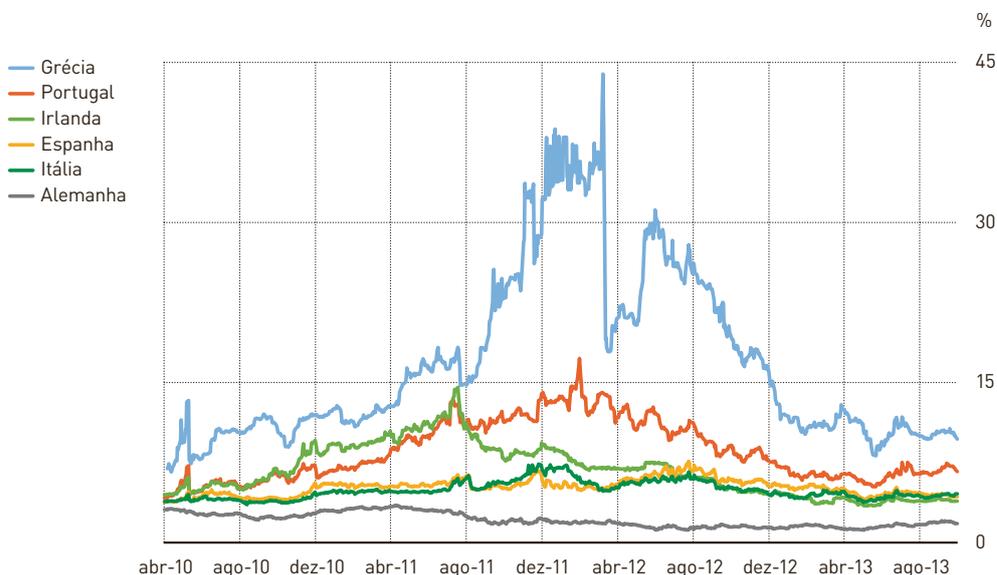
Fonte: FMI – World Economic Outlook (outubro 2013)

Embora a variação do PIB tenha sido negativa em termos homólogos, no segundo trimestre de 2013 a zona euro registou um ligeiro aumento do produto face ao trimestre anterior. Para tal contribuíram a ligeira recuperação da procura externa, a flexibilização dos objetivos do défice em alguns países e a melhoria das condições de financiamento, associada à redução da instabilidade financeira – determinada, fundamentalmente, pelas medidas adotadas pelo BCE desde finais de 2011.

De facto, procurando responder ao avolumar de tensões nos mercados de dívida soberana após o verão de 2011, o BCE adotou um conjunto de medidas não-convencionais de cedência de liquidez de curto e médio-prazos desde finais daquele ano, o que conduziu a uma descida temporária nas taxas de juro implícitas dos títulos das dívidas soberanas transacionadas nos mercados secundários. Após um novo período de instabilidade nesses mercados (atingindo particularmente os títulos de dívida pública de Espanha e Itália a partir de março de 2012), o BCE apresentou em agosto de 2012 o programa de Transações Monetárias Definitivas<sup>6</sup>, cujo anúncio contribuiu para reduzir a incerteza financeira que se vinha registando. Além disso, desde o último trimestre de 2011 o BCE procedeu por quatro vezes à redução da taxa de juro para as operações principais de financiamento, a qual atingiu em maio de 2013 o valor mais baixo de sempre (0,5%). Finalmente, procurando contrariar os efeitos criados pelas expectativas de uma redução progressiva da cedência de liquidez por parte do Sistema de Reserva Federal dos Estados Unidos (que conduziram ao aumento das taxas de juro zona euro entre maio e junho de 2013), o BCE anunciou que as taxas de juro seriam mantidas a níveis reduzidos por um período alargado, o que contribuiu para diminuir a instabilidade financeira na zona euro.

<sup>5</sup> As barras a cinzento correspondem a países exteriores à UE e a barra verde à média mundial. O acrónimo BRIC serve para designar o Brasil, a Rússia, a Índia e a China.

<sup>6</sup> Tendo por objetivo prevenir que os custos de financiamento dos Estados ultrapassem níveis considerados injustificáveis, o BCE predispsõe-se com este programa a adquirir títulos de dívida pública de forma ilimitada, tendo como contrapartida o cumprimento por parte dos Estados visados de um conjunto de condicionalidades de política económica. Até outubro de 2013 não se verificou a necessidade de acionar o programa.

Figura 2: Spread da taxa de juro das obrigações de dívida pública a 10 anos<sup>7</sup>, 2007-2013

Fonte: ThomsonReuters/Financial Times

As várias medidas adotadas pelo BCE favoreceram a melhoria das condições de solvência e liquidez dos bancos da zona euro, para o que contribuiu também o reforço de capital das instituições bancárias. Como resultado, verificou-se uma descida das taxas de juro de novos empréstimos bancários em Portugal e, mais recentemente, uma estabilização dos critérios de concessão de crédito (que se haviam agravado ao longo de 2012).

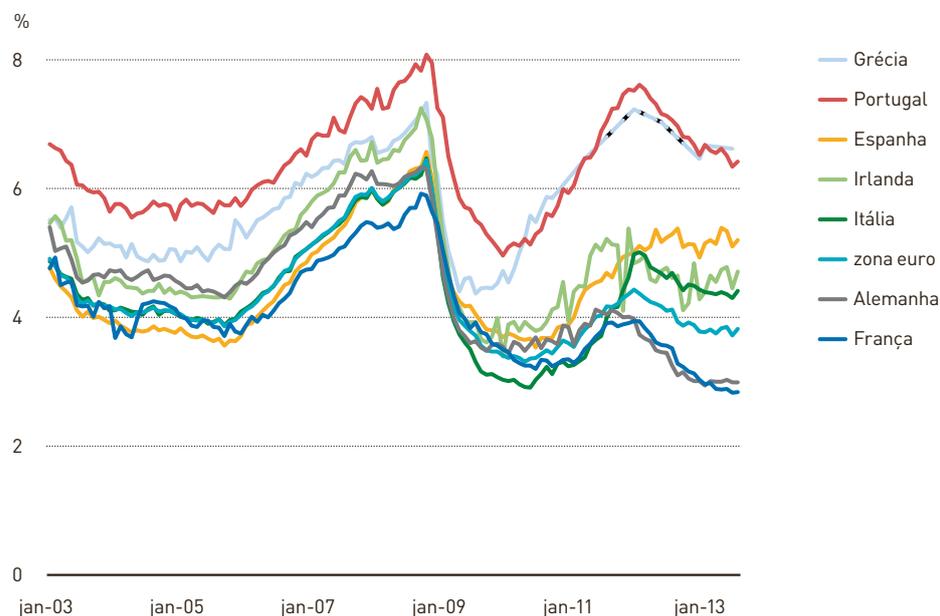
Ainda assim, as taxas de juro dos empréstimos bancários às empresas em Portugal permanecem em níveis superiores aos verificados na generalidade dos países da zona euro, para o que contribuem fatores tanto do lado da oferta de crédito (nomeadamente, a baixa rentabilidade dos bancos, fruto da combinação de custos elevados de financiamento nos últimos anos e reduzidas taxas de juro nos empréstimos à habitação concedidos no passado), como fatores do lado da procura (nomeadamente, elevados riscos de incumprimento e deterioração da situação financeira das empresas).

Efetivamente, os riscos crescentes de incumprimento no crédito às empresas surge atualmente como fator preponderante nas condições de acesso ao crédito em alguns setores de atividade económica, com destaque para a construção, o comércio e o imobiliário – setores fortemente afetados pela quebra da procura interna. No entanto, o aumento dos níveis de incumprimento verifica-se na generalidade dos setores de atividade, incluindo na indústria transformadora, refletindo a conjugação de elevados níveis de endividamento com um insuficiente dinamismo da procura.

As dificuldades de acesso a crédito são menos prementes no caso de empresas públicas e de grandes empresas com atividade internacional ou que fazem parte de grupos internacionais, por comparação com a generalidade das PME.

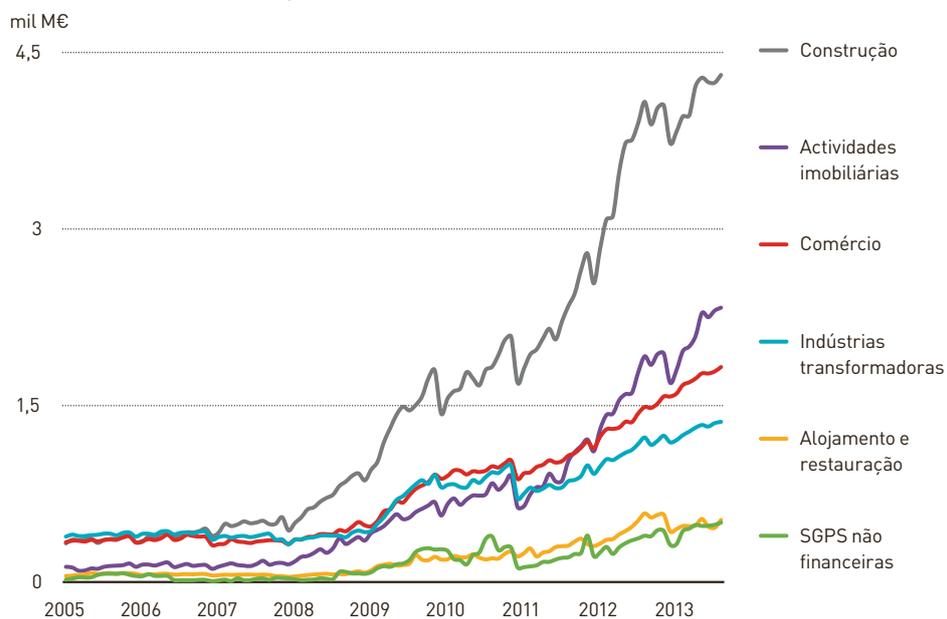
7 Face à taxa de juro das obrigações de dívida pública alemãs.

**Figura 3: Taxas de juro sobre novos empréstimos concedidos, 2003-2013**



Fonte: Banco de Portugal

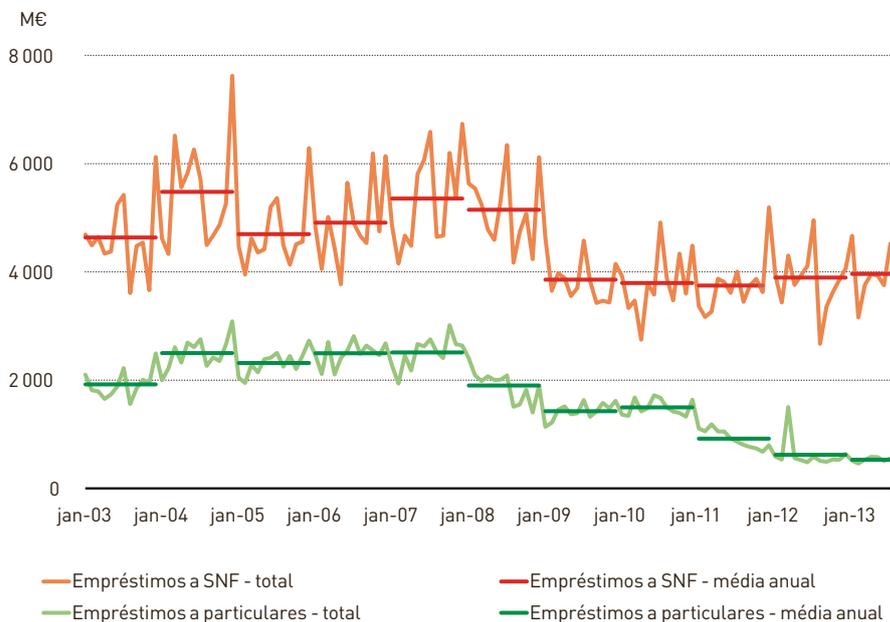
**Figura 4: Evolução dos empréstimos bancários de cobrança duvidosa a empresas, por setor de atividade, 2005-2013**



Fonte: Banco de Portugal

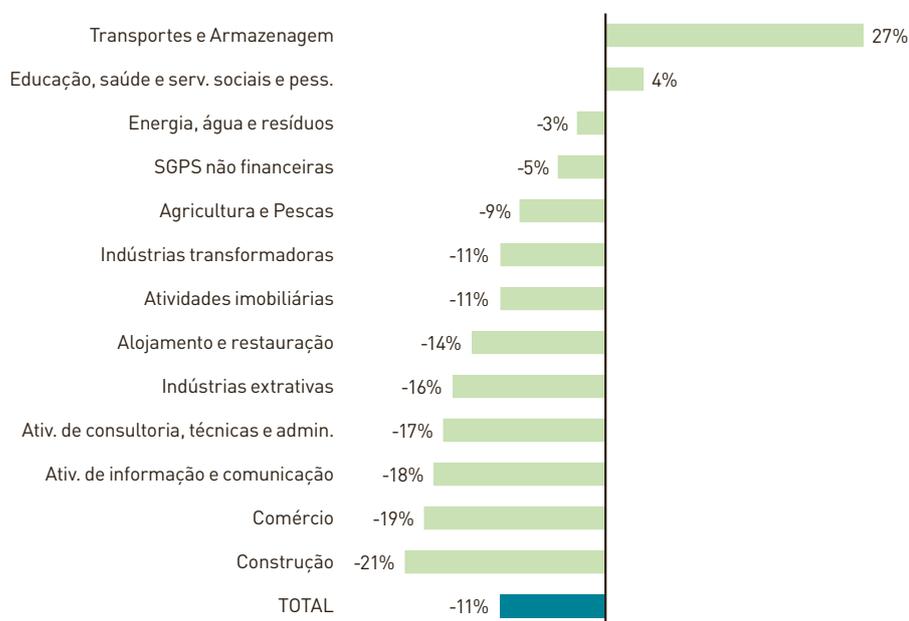
Aos fatores já referidos – as condições desfavoráveis de acesso a crédito, os elevados níveis de endividamento das empresas e a fraca dinâmica da procura – acrescem o aumento da incerteza e o baixo nível de utilização da capacidade produtiva, determinando conjuntamente uma redução do crédito concedido para efeitos de investimento empresarial, na maioria dos setores de atividade económica.

**Figura 5: Evolução mensal dos novos créditos concedidos, 2003-2013**



Fonte: Banco de Portugal

**Figura 6: Variação dos fluxos de crédito bancário a empresas entre o 2º trimestre de 2011 e o segundo trimestre de 2013, por setor de atividade**



Fonte: Banco de Portugal

Acresce que, em 2012 e 2013, o crédito às empresas continua a estar destinado fundamentalmente a fundo de maneo e à reestruturação da dívida, assumindo o crédito para investimento um peso reduzido. Assim, segundo o Banco de Portugal<sup>8</sup>, entre 2011 e 2013 registou-se uma queda de 23% na FBCF empresarial.

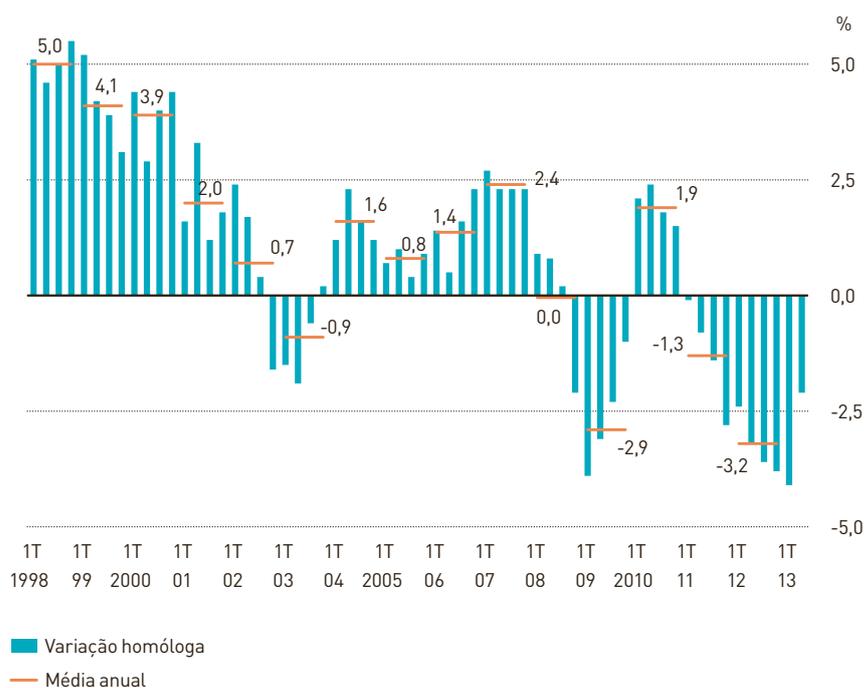
A quebra do investimento empresarial foi acompanhada por uma forte redução do investimento público<sup>9</sup>, conduzindo assim a uma diminuição da FBCF total entre 2011 e 2013 que deverá atingir um valor acumulado de 22%. No segundo trimestre de 2013, a FBCF em Portugal registou o 19º trimestre consecutivo de variações homólogas negativas (tendo início no 4º trimestre de 2008), abrangendo os diversos tipos de investimento produtivo (nomeadamente, produtos metálicos e equipamentos, material de transporte e construção, com particular incidência nos dois últimos). A contração do investimento constitui um fator determinante para queda do PIB português registada em 2012 e 2013 (respetivamente, -3,2% e -1,8%, segundo o Ministério das Finanças<sup>10</sup>).

Um contributo ainda mais pronunciado para a queda do PIB nos últimos anos foi dado pela evolução do consumo privado (-5,4% em 2012 e -2,5% em 2013). A redução do consumo privado em 2012 e 2013 foi determinada por diversos fatores, entre os quais se destacam: a perda de rendimentos reais das famílias, associada ao aumento da carga fiscal, à redução de salários (em particular, na função pública) e ao aumento do desemprego; a perceção por parte das famílias de que a perda de rendimentos assumiria uma natureza permanente; os elevados níveis de endividamento; e a manutenção de condições restritivas no acesso ao crédito.

A evolução do consumo público (-4,8% em 2012 e -4% em 2013) deu também um contributo negativo para a variação do PIB, em resultado do esforço de consolidação orçamental.

Inversamente, as exportações líquidas de bens e serviços deram um contributo positivo para a evolução do PIB, tanto pelo lado das exportações (que cresceram 3,2% em 2012 e, previsivelmente, 5,8% em 2013), como pelo lado das importações (que caíram 6,6% em 2012, embora devam registar um ligeiro crescimento, de 0,8%, em 2013).

**Figura 7: Evolução real trimestral e anual do PIB em Portugal, 1998-2013**

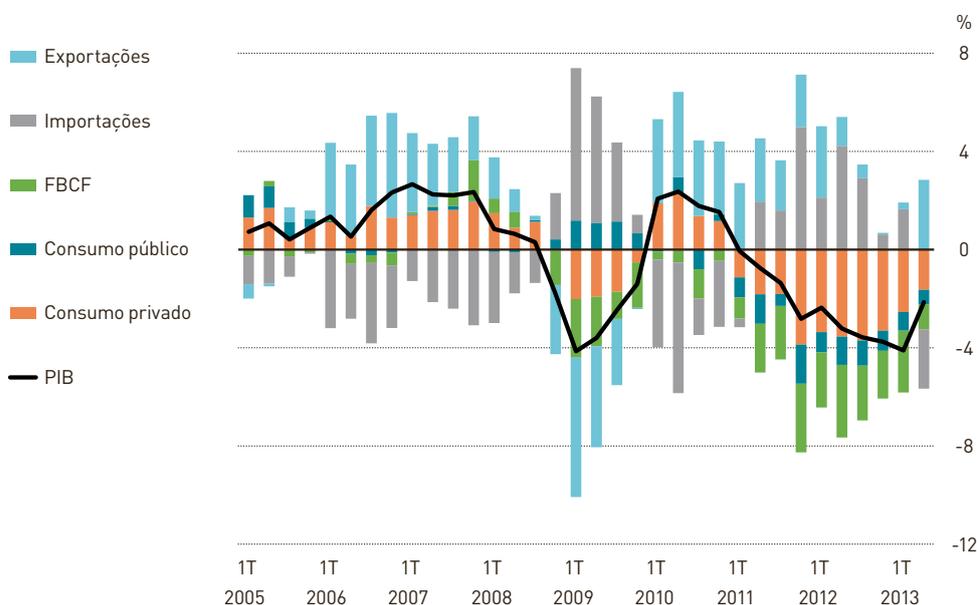


Fonte: Instituto Nacional de Estatística

<sup>9</sup> Segundo os dados do Eurostat, a FBCF das administrações públicas diminui cerca de 31% entre 2011 e 2012.

<sup>10</sup> Os dados para 2013 correspondem à previsões que constam do Relatório do Orçamento de Estado para 2014.

**Figura 8: Contributos dos componentes na ótica da despesa para a variação trimestral homóloga do PIB, 2005-2013**



Fonte: Instituto Nacional de Estatística

Assim, a Balança de Bens e Serviços registou um saldo positivo em 2012, facto que não sucedia há várias décadas, o mesmo devendo suceder em 2013. Esta evolução, bem como a melhoria do saldo primário estrutural (o qual registou valores positivos em 2012 e 2013) vão no sentido do ajustamento externo e orçamental prosseguido pelo programa de ajustamento em curso.

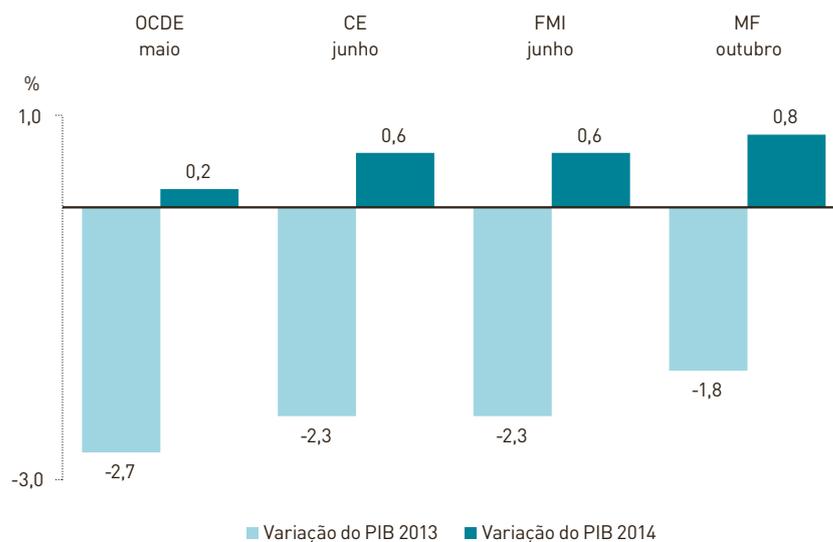
Não obstante, e ainda que o PIB tenha crescido face ao trimestre anterior, no segundo trimestre de 2013 a economia portuguesa registou o 11º trimestre consecutivo de variações homólogas negativas. A duração e severidade da recessão é marcadamente superior à verificada noutros períodos históricos (em Portugal e noutros países), o que se explica, fundamentalmente, por dois tipos de fatores: por um lado, os elevados níveis de endividamento público e privado, que incluem uma forte componente de endividamento externo, refletem-se num ajustamento marcado por uma forte contração da procura interna; por outro lado, o crescimento por via de exportações líquidas está limitado por um contexto económico internacional adverso (associado, nomeadamente, à sincronização da consolidação orçamental nas economias avançadas), pela pressão da concorrência global e pela dificuldade de alterar os preços relativos (na ausência de instrumento cambial, tal alteração é conseguida por via num processo de desvalorização interna de preços e salários, que é tipicamente mais prolongado e tem impactos mais relevantes sobre a procura interna).

O agravamento da posição cíclica da economia tende a produzir efeitos negativos no crescimento potencial a vários níveis, como sejam a limitada renovação do *stock* de capital, a depreciação do capital humano e a emigração de jovens qualificados. Estes são aspetos que devem merecer a atenção da intervenção dos fundos estruturais em Portugal, dados os seus impactos sobre o desenvolvimento do país a médio e longo prazo.

Para 2014, o governo português prevê uma melhoria da situação económica, com um crescimento do PIB de 0,8%, para os quais deverão contribuir a melhoria da atividade económica dos principais

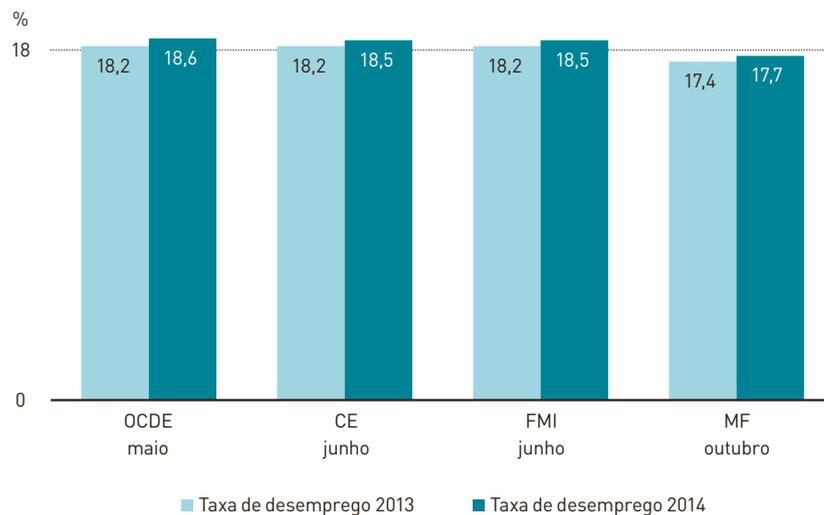
parceiros comerciais (impulsionando as exportações), bem como o ligeiro crescimento do consumo privado e da FBCF. No entanto, espera-se ainda a continuação do crescimento da taxa de desemprego, que deverá atingir 17,7% em 2014.

**Figura 9: Previsões de crescimento do PIB português, 2013 e 2014**



Fontes: BdP, FMI, COM, OCDE e Ministério das Finanças

**Figura 10: Previsões para a taxa de desemprego em Portugal, 2013 e 2014**



Fontes: BdP, FMI, COM, OCDE e Ministério das Finanças

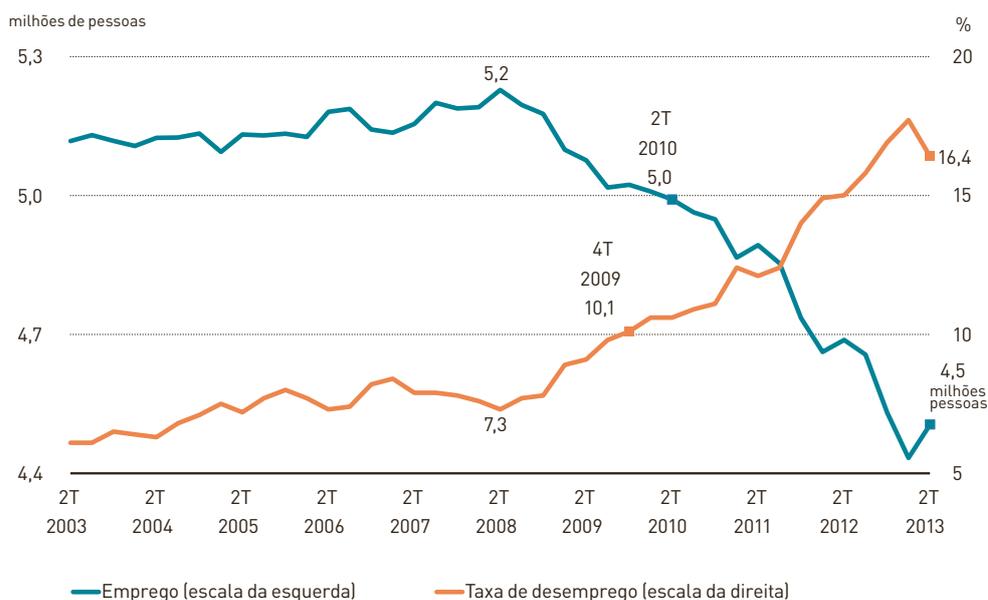
## 1.2 As dinâmicas do mercado de trabalho

O contexto económico recessivo tem tido reflexos muito negativos no mercado de trabalho português, provocando uma forte destruição líquida de emprego e um acréscimo histórico nos níveis de desemprego, não se perspetivando no curto prazo uma inversão desta tendência. Simultaneamente, o conjunto de pessoas ativas, independentemente de estarem empregadas ou não,

decaiu<sup>11</sup>, sobretudo na faixa mais jovem da população. Porém, esse decréscimo envolve dois fenómenos distintos: adiamento de entrada na vida ativa da população com menos de 25 anos que optou por prolongar os estudos e movimentos migratórios de saída no escalão dos 25 aos 34 anos<sup>12</sup>.

Entre 2000 e 2009 o volume de empregados situou-se sempre acima dos 5 milhões de efetivos, com taxas de emprego superiores a 70%. Desde 2010, esse quadro alterou-se substancialmente: menos 564 mil postos de trabalho no espaço de três anos, motivando uma quebra de 12% e taxas de emprego inferiores a 70% (afastando-se progressivamente da meta da UE 2020: 75%). O desemprego atingiu níveis históricos, independentemente dos indicadores utilizados: a taxa de desemprego passou de 7,3% para 16,4% entre 2008 e 2013, a taxa de desemprego estrutural (que corresponde ao nível de desemprego que prevalecerá na economia mantendo-se as suas características estruturais, em particular no mercado de trabalho e no produto) situa-se somente 5 p.p. abaixo desta<sup>13</sup> e a taxa de desemprego em sentido lato (que contempla os inativos disponíveis e o subemprego) abrange 23,5% da população ativa e quase 1 milhão e 300 mil pessoas, segundo dados de 2012<sup>14</sup>; o volume de pessoas desempregadas que se registaram nos centros do IEFP ultrapassou no final de 2012 os 710 mil indivíduos, adotando um movimento de crescimento semelhante ao registado pelo INE.

**Figura 11: Evolução trimestral do emprego e do desemprego, 2000-2013 (2º trimestre)**



Fonte: Instituto Nacional de Estatística

## Os movimentos de criação e destruição de emprego traduziram-se num saldo final negativo de 564

11 A população ativa passou de 5,61 milhões de efetivos em 2008/09 para 5,44 em 2012/13, o que em termos relativos corresponde a uma quebra homóloga de 3%.

12 Entre 2008 e 2013, os inativos entre os 15 e os 24 (grande parte dos quais são estudantes) passaram de 58% para 63%, significando que cerca de 90 mil jovens abandonaram ou adiaram a entrada no mercado de trabalho nestes últimos anos, não considerando a quebra demográfica registada neste período. Por outro lado, nove em cada dez pessoas entre os 25 aos 34 anos são ativas, e essa relação tem-se mantido estável ao longo deste período, o que permite inferir que a quebra de 160 mil ativos se deve fundamentalmente a uma redução da população total nesta faixa etária por via da emigração, e não a uma modificação da sua condição perante o trabalho (apesar do acréscimo de 20 mil nos inativos desse escalão etário).

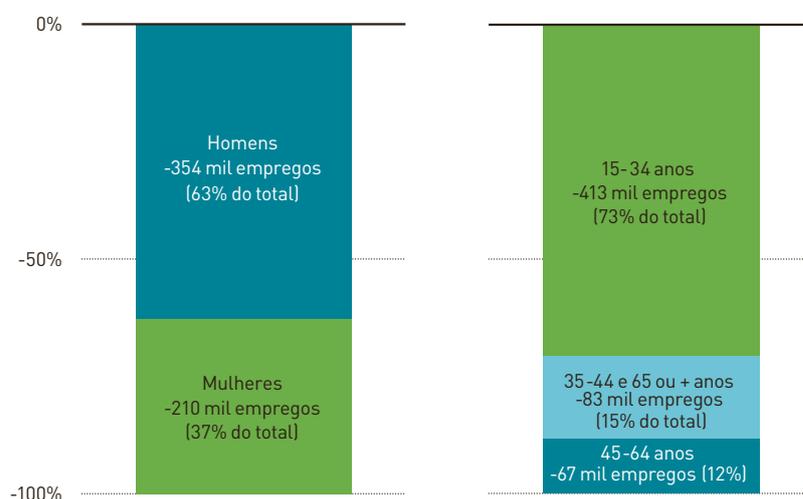
13 Valor de 13% para 2012 segundo o Fundo Monetário Internacional (2013), Portugal: *Selected Issues Paper - January 2013 IMF Country Report No. 13/19*.

14 A taxa de desemprego em sentido lato – [desempregados+inativos disponíveis+subemprego]/[população ativa+inativos disponíveis] – indica o volume de mão-de-obra que poderia integrar o mercado de trabalho ou trabalhar mais horas. Além dos que se assumem como desempregados, considera a população que está disponível para trabalhar apesar de não procurar emprego (e que por essa razão não integra a população ativa) e aqueles que trabalham menos horas do que gostariam. Em 2012 (média anual) abrange 860 mil desempregados, 232 mil inativos disponíveis e 200 mil em situação de subemprego.

mil empregos, menos 11% do que os existentes em 2008, dos quais cerca de três em cada quatro postos de trabalho perdidos pertenciam a jovens adultos com menos de 35 anos. Essa quebra líquida de 400 mil empregos nesta faixa etária teve repercussões muito negativas e está de algum modo associada ao aumento significativo do desemprego, ao adiamento da entrada na vida ativa e à frequência de formações ou estágios ou, inclusive, à procura de trabalho noutros países, existindo também quem não estando a trabalhar nem a estudar ou a receber formação, tenha desistido de procurar trabalho. Em qualquer dos casos, este contexto gera consequências no percurso sociodemográfico deste grupo populacional, destacando-se, por um lado, a dependência económica dos pais, o adiamento na constituição familiar e na decisão de ter filhos, e por outro lado, a desmotivação, a perda das competências adquiridas e a procura de trabalho em áreas distintas das exploradas durante o percurso formativo.

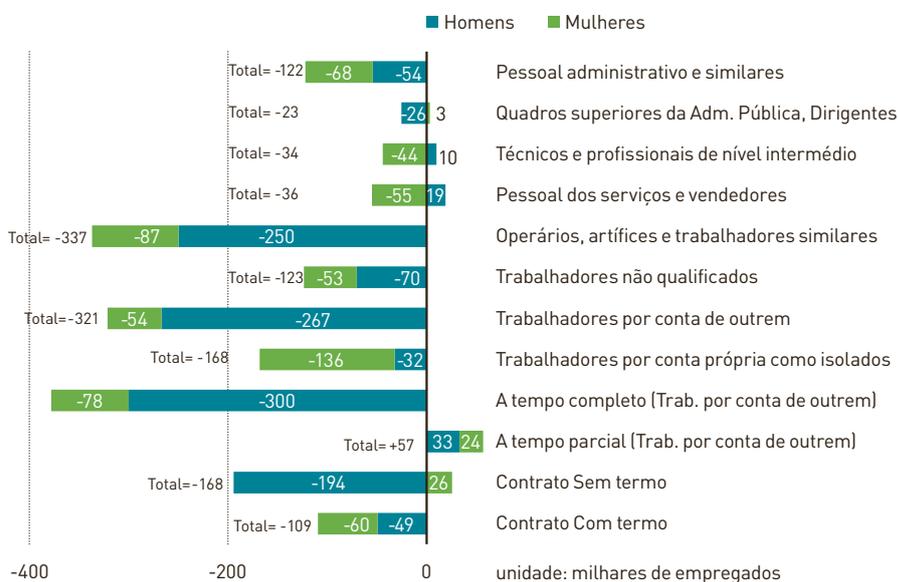
A quebra líquida no emprego afetou de forma desigual homens e mulheres: quase dois terços dos postos de trabalho perdidos eram ocupados por homens (-13% dos efetivos masculinos existentes em 2008) e pouco mais de um terço por mulheres (-9% dos efetivos femininos existentes em 2008). Esta disparidade põe em evidência um perfil de desemprego distinto para ambos os sexos: i) impacto maior sobre os homens do que sobre as mulheres (e.g. nos trabalhadores por conta de outrem e em determinadas profissões -“Operários, artífices ou similares” ou “trabalhadores não qualificados) ou, pelo contrário, ii) decréscimo do emprego feminino e acréscimo no masculino nos trabalhadores por conta própria como isolados e em profissões como sejam “pessoal de serviços e vendedores” e “técnicos e profissionais de nível intermédio”.

**Figura 12: Variação líquida do emprego nos sexos e grupos etários, entre 2008 e 2012**



Fonte: Instituto Nacional de Estatística

**Figura 13: Variação da população empregada entre 2008 e 2012 por sexo, segundo algumas características do emprego**



Fonte: Instituto Nacional de Estatística

Os impactos assimétricos entre homens e mulheres não podem ser dissociados dos registados em termos dos setores de atividade, em que ressalta, desde logo, a redução de quase 200 mil postos de trabalho na construção, uma quebra de 36% face a 2008 nos empregos existentes nesse setor. Mais de metade dos postos de trabalho perdidos pertencia à construção e indústria transformadora, sendo que esse valor sobe para 4/5 se ao setor secundário se acrescer o comércio por grosso e a retalho e o alojamento e restauração, setores que também têm vindo a ser severamente afetados pela crise.

Contudo, em alguns setores de atividade observou-se um acréscimo no número de empregados entre 2008 e 2012, com realce para as atividades de saúde e apoio social, com mais 24% de efetivos, e a educação, com mais 8%, ambos responsáveis pela criação líquida de quase 100 mil postos de trabalho.

Figura 14: Variação do emprego nos setores de atividade, entre 2008 e 2012 <sup>15</sup>

Fonte: Instituto Nacional de Estatística, cálculos do Observatório do QREN

O mercado de trabalho português tem especificidades próprias, algumas das quais se têm mantido apesar da crise, embora se tenham atenuado face a períodos anteriores e convergido face à média da UE. Destaque para: i) um capital humano pouco qualificado – quer da classe empresarial, sobretudo no contexto das PME, quer da população disponível para trabalhar<sup>16</sup>; ii) a forte presença de mão-de-obra em setores não transacionáveis; iii) a elevada presença feminina a tempo completo (mormente com filhos pequenos)<sup>17</sup>; ou iv) a forte segmentação laboral, em que se opõem trabalhadores com um vínculo laboral estável a outros cujo vínculo precário<sup>18</sup> ou com uma presença intermitente no mercado de trabalho, o que lhes limita o acesso a condições remuneratórias, de formação e de progressão na carreira adequadas à sua qualificação, experiência ou antiguidade.

De facto, mesmo indivíduos com maiores níveis de formação enfrentam processos de segmentação laboral, ainda que as condições de empregabilidade (severidade da duração do desemprego, níveis salariais, no acesso ao emprego, etc.) continuem a ser mais favoráveis. No que respeita ao acesso ao emprego, a morosa reconversão da estrutura produtiva portuguesa tem tido particular impacto junto da população qualificada, sobretudo a mais jovem<sup>19</sup>: em particular, o nível de

<sup>15</sup> O Inquérito ao Emprego do INE iniciou uma nova série em 2011 com alterações metodológicas (o método de recolha da informação passou a ser telefónico, alteração do questionário e adoção de novas tecnologias no acompanhamento do trabalho de campo), obrigando a um cuidado acrescido na leitura evolutiva dos dados. A diminuição de efetivos verificada na agricultura deve ser analisada à luz da quebra de série nos dados (note-se que entre 2011 e 2012 houve um ligeiro acréscimo de 9 mil efetivos).

<sup>16</sup> Em Portugal, 56% da população empregada tem baixas qualificações; este indicador assume o valor mais elevado no contexto dos países da UE27 cuja média é 20%.

<sup>17</sup> A proporção de mulheres com filhos empregadas a tempo completo no total de mulheres com filhos até aos 6 anos de idade é de 69% em Portugal e 59% na UE27.

<sup>18</sup> 21% em Portugal contra 14% na UE27.

<sup>19</sup> Este assunto é desenvolvido no ponto 4.2.

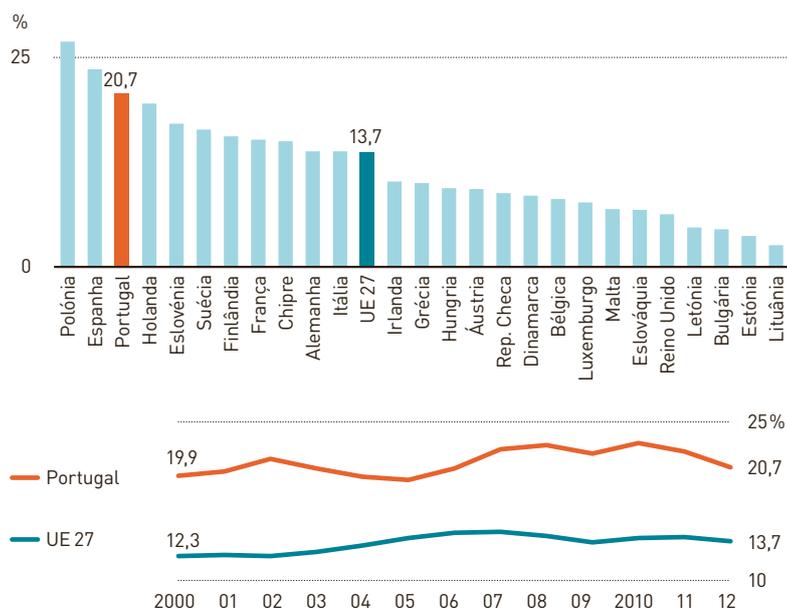
absorção de mão-de-obra muito qualificada é reduzido face à oferta existente, apesar de se ter registado alguma melhoria. Em 2012, 21% dos empregados tinham qualificação de nível superior, contra 16% em 2008, valor ainda distante dos 31% da UE27.

**Figura 15: Empregados com baixas qualificações nos países da UE 27, 2012 e evolução PT e UE 27, 2000-2012**



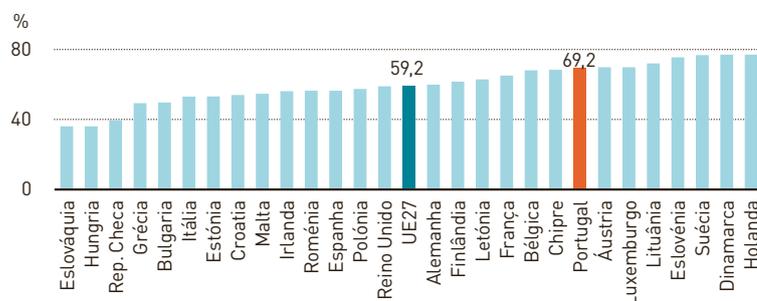
Fonte: Eurostat

**Figura 16: Empregados por conta de outrem com contrato temporário nos países da UE 27, 2012 e evolução PT e UE 27, 2000-2012**



Fonte: Eurostat

**Figura 17: Taxa de emprego nas mulheres com filhos até aos 6 anos de idade nos países da UE 27, 2012**



Fonte: Eurostat

**Figura 18: Proporção de emprego em *part-time* nas mulheres com filhos até aos 6 anos de idade nos países da UE 27, 2012**



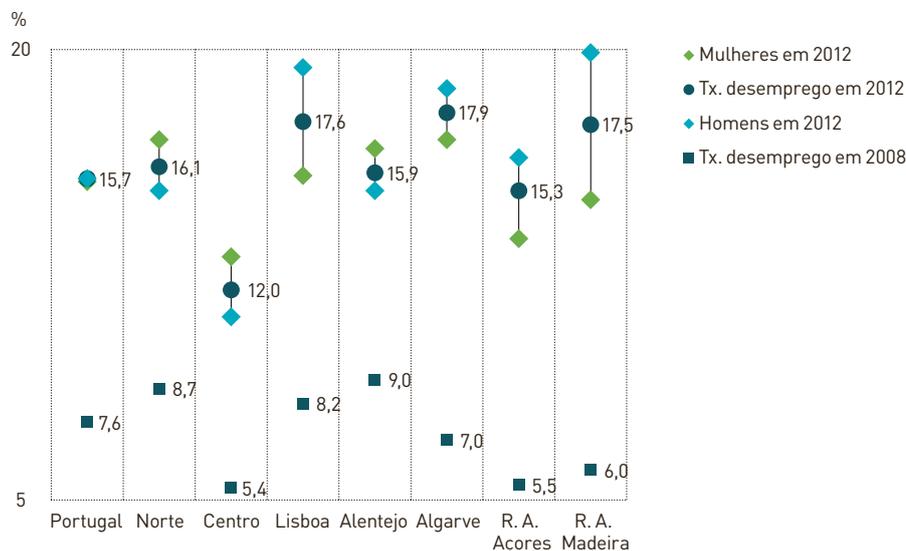
Fonte: Eurostat

Existem, porém, outras características que se alteraram: desde logo a taxa de emprego (anteriormente elevada e presentemente abaixo da taxa da UE27), mas também o perfil do desempregado. No passado era predominantemente feminino, da região do Alentejo e de curta duração, enquanto na atualidade é sobretudo do Algarve, Lisboa e R.A. Madeira, e tem maior incidência nas idades mais jovens. Presentemente as taxas de desemprego masculinas estão acima das femininas em regiões como Lisboa, o Algarve e as R. A., apesar de serem globalmente convergentes a nível nacional.

A oposição entre quem tem ou não um emprego assume assim particular relevância no atual contexto, com a agravante de que quem assume a condição de desempregado, se depara com fortes obstáculos em voltar a trabalhar. Portugal é o sexto país com a taxa de desemprego de longa duração mais alta da UE27: oito em cada cem ativos estão desempregados há mais de um ano (467 mil pessoas) e desses oito, quase cinco estão desempregados há mais de dois anos (287 mil pessoas). Simultaneamente, a taxa de desemprego de muito longa duração quadruplicou no espaço de pouco mais de uma década, enquanto na UE27 se manteve constante, indiciando uma menor capacidade do tecido produtivo português em ativar (ou absorver) os desempregados. O desemprego de longa duração extravasa os grupos populacionais tradicionalmente mais afetados – jovens, mulheres, pessoas com baixas qualificações e outros grupos com especiais dificuldades de inserção profissional – e atinge uma camada cada vez mais abrangente (e, por conseguinte, menos tipificável) da população. Ainda assim é possível constatar que a dificuldade em voltar a estar empregado é tanto maior quanto maior a idade e menor o grau de instrução<sup>20</sup>.

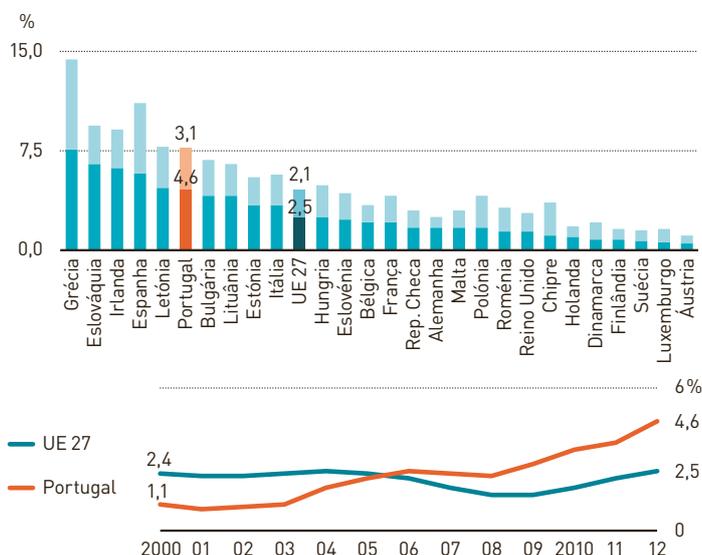
<sup>20</sup> Este assunto é desenvolvido no ponto 4.2.

Figura 19: Taxa de desemprego, por sexo e região NUTS II, 2008 e 2012



Fonte: Instituto Nacional de Estatística

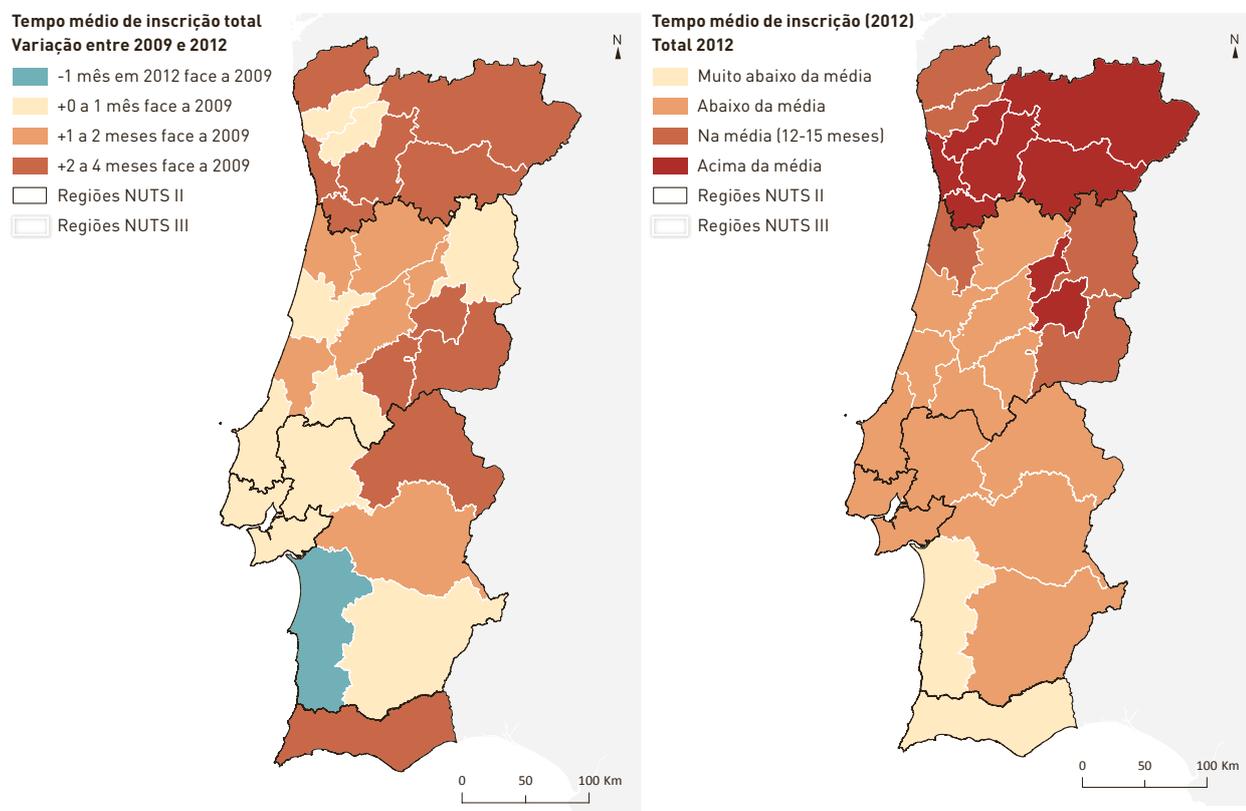
Figura 20: Taxa de desemprego de (muito) longa duração nos países da UE 27, 2012 e evolução PT e UE 27, 2000-2012



Fonte: Instituto Nacional de Estatística

Esta incapacidade de absorção da população à procura de emprego está assimetricamente distribuída no território português. Desde 2009, a duração do desemprego ou, dito de outro modo, o tempo médio de inscrição nos centros de emprego do IEFP aumentou em todo o território de Portugal continental (à exceção do Alentejo litoral), atingindo fortemente o Algarve, quase toda a região Norte, o Alto Alentejo, a Beira interior sul, Pinhal Interior sul e Cova da Beira. Em 2012, a cartografia da duração média do desemprego opõe o norte e interior ao litoral sul, pondo em evidência: i) o Algarve, recentemente atingido por um elevado volume de desemprego e que tem visto aumentar o tempo médio do desemprego por incapacidade de absorção desse desemprego recente e ii) a região Norte, cujo tempo médio de inscrição nos centros de emprego já era elevado e que entre 2009 e 2012, agravou-se.

Figura 21: Distribuição territorial do tempo médio de inscrição nos centros de emprego, 2012



Fonte: Instituto do Emprego e Formação Profissional

A análise do desemprego a uma escala territorial mais fina põe em evidência bolsas de desemprego e fenómenos regionalmente diferenciados e naturalmente interligados com o perfil da população residente e ativa nesses territórios. A concentração do problema do desemprego é evidente quando se observam as Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto: nesses territórios estão registados 282 mil desempregados, 44% dos existentes em Portugal continental.

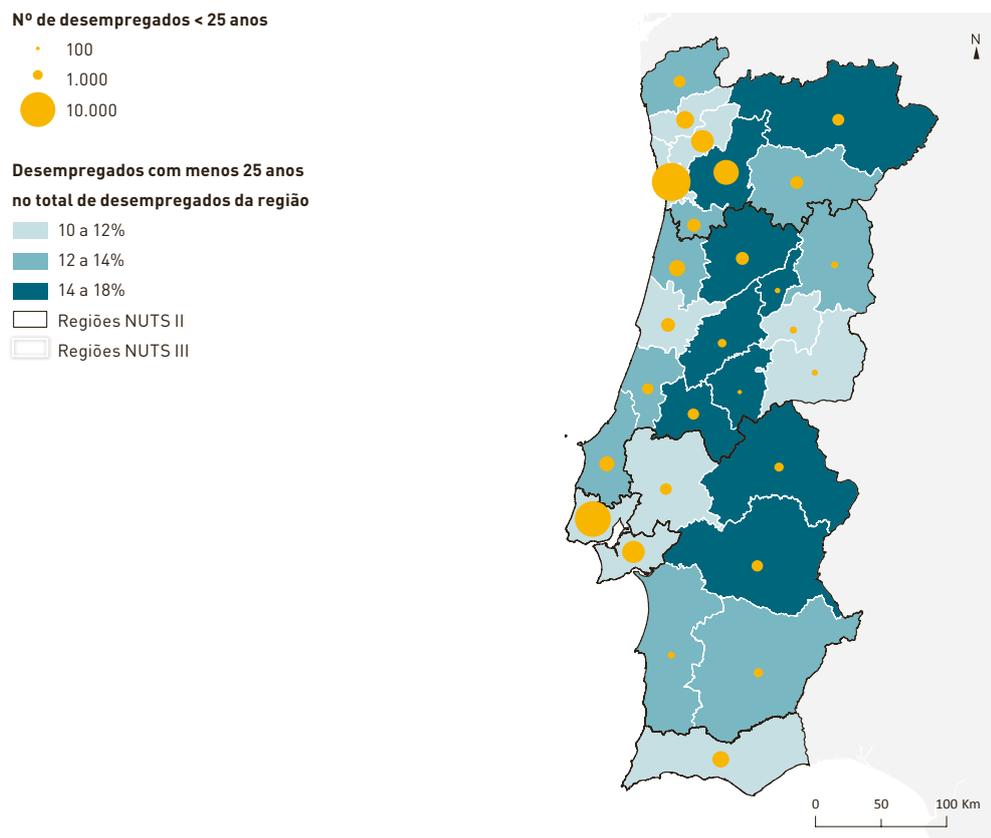
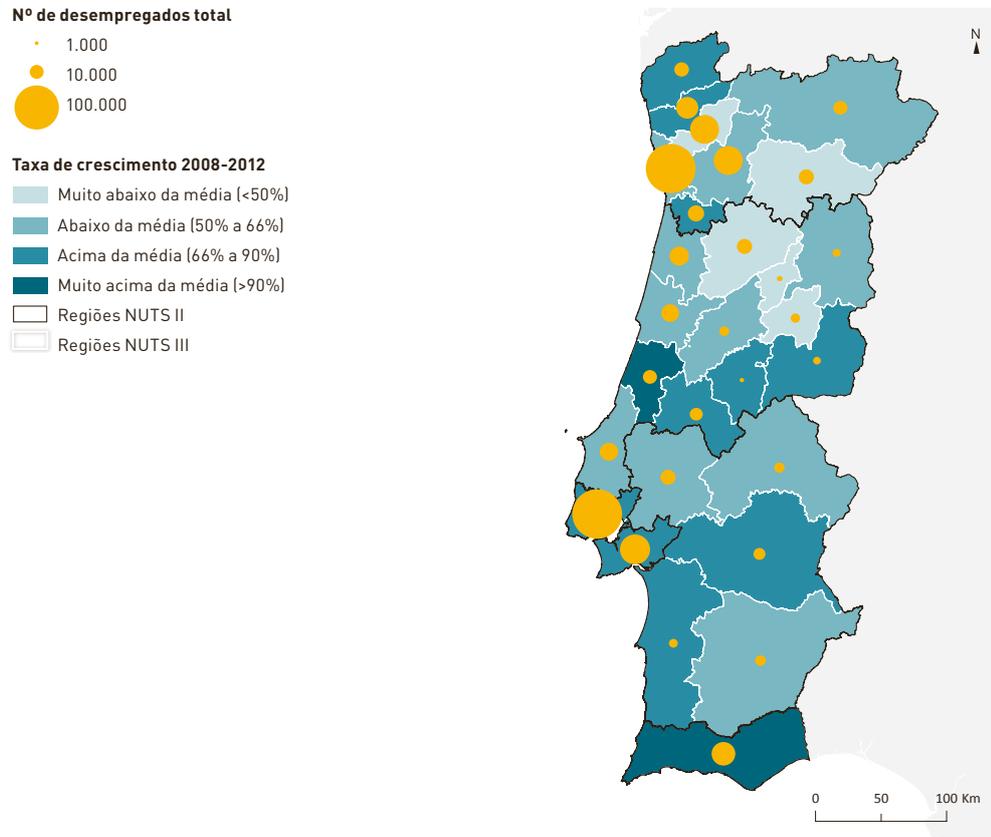
Embora o maior volume de desempregados esteja localizado em áreas de maior densidade populacional, há sub-regiões especialmente afetadas pelo aumento do desemprego. O mapa que representa a taxa de crescimento do desemprego registado põe em evidência regiões como o Pinhal Litoral e o Algarve com acréscimos substanciais face a 2008 (superiores a 90%) e mais um terço das regiões apresentaram variações acima da média do Continente (66%). Os mapas seguintes contemplam as três principais dimensões de preocupação no âmbito do desemprego, sendo a incidência do fenómeno dada pelo mapa de manchas e o volume do fenómeno pelos círculos proporcionais:

- **Desempregados jovens:** a maioria dos desempregados jovens encontra-se sobretudo concentrados na faixa litoral, mas a proporção de desempregados jovens (com menos de 25 anos) no conjunto de desempregados da região é maior nas regiões de uma faixa interior que vai do Alto Trás-os-Montes até ao Alentejo Central (excetuando as regiões de fronteira com Espanha). Tal facto aliado ao progressivo despovoamento e envelhecimento populacional nos territórios do interior assume uma relevância acrescida;
- **Desempregados seniores (com mais de 55 anos):** Dois terços dos desempregados desta faixa etária estão localizados nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto e regiões limítrofes (Cáva-

do, Ave, Tâmega e Oeste); em quase todo o território de Portugal continental (à exceção de algumas regiões muito despovoadas e envelhecidas do interior) um em cada quatro pessoas sem emprego há mais de um ano tem pelo menos 55 anos, sendo que no Cávado, Ave e em algumas regiões do interior da região Centro esse valor sobe para um em cada três. A incapacidade do tecido produtivo em absorver desempregados acima de uma certa idade (independentemente da qualificação que detêm) é tanto mais problemática quanto se sabe que a pré-reforma nem sempre é vantajosa ou desejável, em particular no presente contexto em que as pessoas desta geração são, muitas vezes, os pilares socioeconómicos das gerações que a antecederam e a precederam (filhos e pais);

- **Desempregados com o ensino secundário:** Metade dos desempregados com o ensino secundário residem nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto; a incidência do desemprego deste nível de qualificação é maior na área metropolitana de Lisboa, nas regiões situadas na margem norte do rio Tejo e no Alentejo Litoral e Central, regiões em que um em cada quatro desempregados tem o ensino secundário. Com valores mais baixos, traduzindo uma proporção muito significativa de desempregados com baixas qualificações, surgem o Norte, parte da região Centro e o Algarve. Note-se que a maioria dos desempregados tem baixas qualificações, mas os maiores acréscimos relativos registaram-se entre a população com o nível secundário. Em ambos os casos, parece existir uma desadequação entre o perfil de qualificações da população desempregada e o perfil produtivo. Este desajustamento tem vindo a ser agravado pela contração económica e diminuição generalizada da criação líquida de emprego.

Figura 22: Distribuição territorial do desemprego registado, 2012

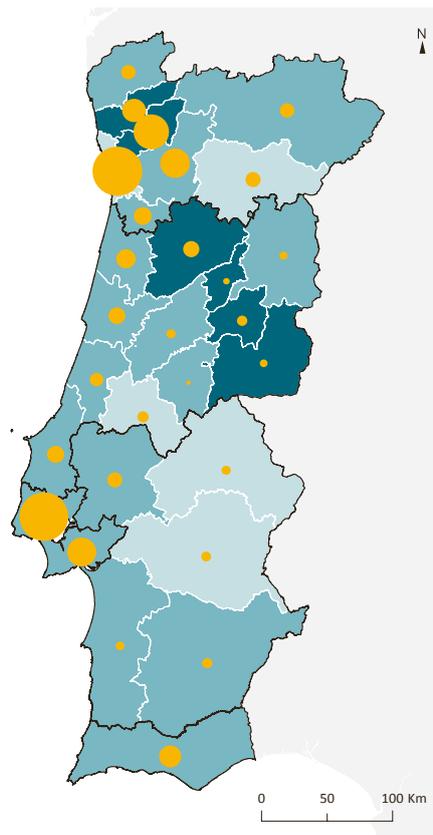
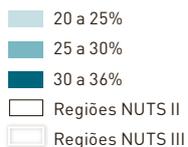


Fonte: Instituto do Emprego e Formação Profissional

**Nº de desempregados com 55 ou + anos**



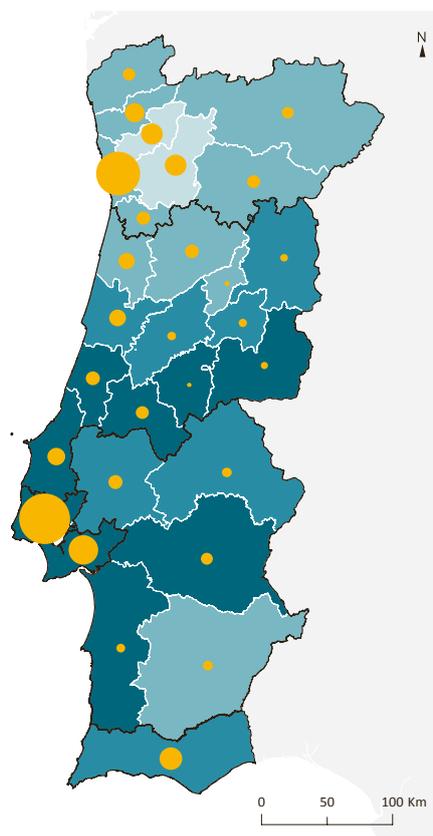
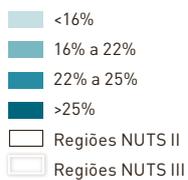
**Desempregados longa duração com 55 ou + anos  
no total de desempregados longa duração da região**



**Nº de desempregados com o secundário**



**Desempregados com o ensino secundário no total de inscritos**



Em síntese, o presente contexto de contração económica e de retração da procura interna penalizou, essencialmente, setores muito dependentes da procura interna e do investimento com consequências, desde logo, numa diminuição de postos de trabalho e forte aumento do desemprego. O mercado de trabalho português foi afetado de modo diferenciado pela crise económica, com maior ou menor impacto nos mercados locais de emprego, consoante a presença dos setores mais afetados em cada território, sobressaindo, neste sentido, as áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, o Pinhal Litoral e o Algarve.

Qualquer dos indicadores de desemprego usualmente analisados evoca a persistência e até os riscos de agravamento de uma crise sem precedentes no mercado de trabalho, afetando severamente alguns segmentos da população ativa dos quais se destacam os jovens adultos ou os trabalhadores do sexo masculino, principalmente os do setor da construção. Porém, é sobretudo nos trabalhadores mais velhos, desqualificados e com outros fatores de risco que dificultam essa inserção (e.g. deficiência) que se torna mais dramática a situação, uma vez que dificilmente voltarão ao mercado "normal" de trabalho. De facto, presentemente, a oposição verifica-se entre quem tem ou não um emprego, como se comprova pelos elevados níveis de desemprego de longa, e especialmente muito longa, duração. A população desempregada há pelo menos um ano extravasa os grupos populacionais tradicionalmente mais afetados e atinge uma camada cada vez mais abrangente da população.

Além deste, existem outros sinais que sugerem alterações na dinâmica e composição do mercado de trabalho como sejam a menor taxa de emprego ou a alteração do perfil do desemprego (presentemente atinge de forma mais intensa o Algarve, Lisboa e a R.A. Madeira, tem maior incidência nas idades mais jovens e apresenta taxas de desemprego masculinas claramente acima das femininas em algumas regiões). Simultaneamente, o mercado de trabalho português continua a caracterizar-se, ainda que de forma menos intensa que no passado, por um capital humano pouco qualificado, uma elevada presença feminina a tempo completo ou uma forte presença de mão-de-obra em setores não transacionáveis.

As perspetivas de curto e médio prazo são de manutenção ou agravamento da tendência de destruição de postos de trabalho, considerando as medidas de redução do emprego na administração pública já tomadas e anunciadas (não renovação de contratos a termo ou o novo regime de requalificação), de agravamento do desemprego de longa e muito longa duração e de reforço dos movimentos migratórios de saída (para os quais a informação estatística disponível peca por defeito uma vez que não contempla os movimentos dentro da UE27).

### 1.3 O QREN e a crise

A implementação do QREN tem decorrido num contexto particularmente difícil a nível económico e social, resultante de uma crise sem precedentes nas últimas décadas. Esta crise tem apresentado, desde o seu início em 2008, diversas facetas que se foram sucedendo, e em boa medida acumulando. Num momento inicial assumiu a forma de crise financeira, caracterizada, sobretudo, pela instabilidade do sistema financeiro internacional, com repercussões na liquidez das economias. Numa segunda fase, a crise financeira levou a uma crise económica mundial, com impactos fortes na retração do comércio internacional, da atividade económica e do emprego<sup>21</sup>. A partir de 2010, a crise assumiu uma faceta de natureza orçamental, com as análises negativas dos mercados financeiros sobre a sustentabilidade das finanças públicas de diversos Estados a colocarem sérios

21 Nos Relatórios Anuais do QREN de 2009, 2010 e 2011 foi desenvolvida em detalhe a análise da crise financeira e económica internacional, nomeadamente na perspetiva dos desafios específicos que se colocaram à implementação do QREN até então. Foi aí igualmente explicitada a forma como, em cada momento, o QREN foi mobilizado para responder aos constrangimentos adicionais criados pela(s) crise(s), quer por via da minimização dos seus efeitos na implementação dos instrumentos de política, quer por via do contributo do QREN para as medidas de política contracíclica.

problemas ao financiamento das respetivas economias. Em consequência disso, vários Estados adotaram planos de austeridade orçamental como forma de credibilizar os seus compromissos com uma política de finanças públicas sustentáveis a prazo.

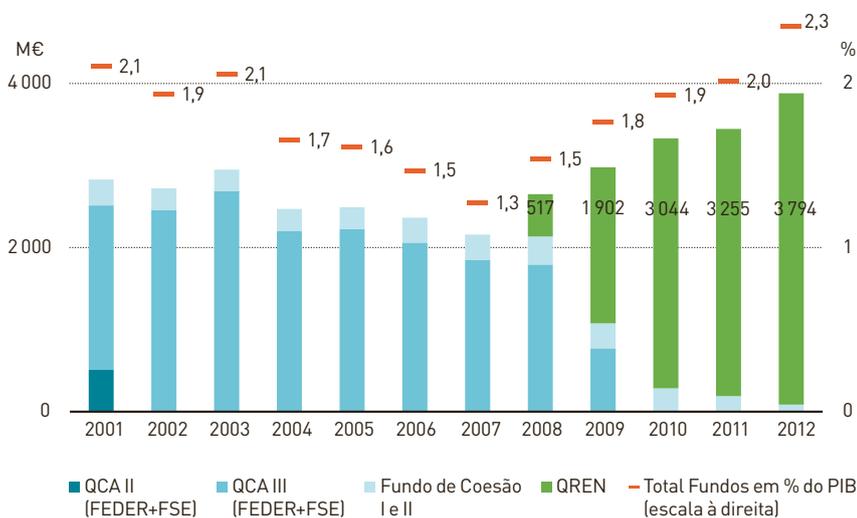
A simultaneidade do esforço de consolidação orçamental em vários países da UE, associada à persistência da instabilidade financeira da zona euro, tornaram o ajustamento macroeconómico em curso ainda mais exigente, num contexto marcado por recessões pronunciadas, aumento do desemprego e, por conseguinte, dificuldades acrescidas de consolidação orçamental.

A dimensão de alteração do contexto macroeconómico resulta evidente da comparação entre o cenário macroeconómico que enquadrava a fase da programação do QREN, o qual previa um crescimento real médio do PIB de 2,1% no período 2007-2013, e a situação atual, em que se estima uma variação real média do PIB de -1,2% para o mesmo período. A diferença entre estes dois cenários significa que o nível do PIB de 2013 será cerca de 18% inferior ao que se estimava em 2007.

A crise económica e social que atravessa Portugal, bem como o programa de ajustamento que enquadra o empréstimo internacional contraído pelo Estado português, reforçam a visibilidade de algumas das principais vulnerabilidades estruturais do país, às quais o QREN procura dar resposta (em particular, a qualificação dos portugueses, do tecido produtivo e do território nacional). Este contexto torna ainda mais relevante a boa execução do QREN, enquanto instrumento ao serviço da modernização do país, da recuperação e do ajustamento da economia portuguesa. Ao permitir ancorar a resposta conjuntural à crise nos instrumentos de política concebidos para responder às referidas vulnerabilidades estruturais do país, o QREN tem fornecido um quadro de racionalidade que potencia os efeitos de curto e de longo prazo das medidas adotadas sobre o desempenho económico e financeiro, bem como sobre a coesão social e territorial em Portugal.

O elevado nível de execução do QREN em 2012 constitui um bom exemplo da relevância do QREN na economia nacional, sendo este o ano de maior execução de fundos da Política de Coesão em Portugal (cerca de 3,8 mil M€), com relevante impacto na evolução do PIB (o volume de investimento elegível executado correspondeu a mais de 3% do PIB, cerca de 2/3 dos quais – ou seja, 2,3% do PIB – relativos a fundos da Política de Coesão) e com assinalável contributo positivo para o saldo das finanças públicas.

**Figura 23: Evolução da execução dos fundos da Política de Coesão, 2001-2012**



Não obstante o ritmo de execução verificado, as restrições financeiras que afetam os promotores públicos e privados, conjugadas com a incerteza sobre a evolução da economia e, portanto, a evolução do investimento privado, têm colocado sérios desafios à implementação do QREN. Disso são exemplo: i) o aumento do desfasamento temporal entre aprovações e execução; ii) o aumento da “taxa de mortalidade” das operações aprovadas; iii) a reavaliação da sustentabilidade financeira e do calendário de execução de Grandes Projetos (GP) identificados no QREN; e iv) redução da capacidade de indução de investimento por parte do QREN, por via da pressão crescente para a diminuição do nível de comparticipação nacional dos projetos. Esses desafios colocam, por sua vez, riscos acrescidos à prossecução dos objetivos e prioridades estratégicas do QREN.

Assim, nos últimos anos têm vindo a ser lançadas várias iniciativas que procuram, no essencial, agilizar as condições de execução dos projetos aprovados, que foram apresentadas de forma detalhada em edições anteriores deste relatório (Relatórios anuais do QREN de 2010 e de 2011), das quais se destacam: (i) a criação de linhas de crédito de apoio ao investimento privado e público (e.g. as linhas PME Investe, a linha QREN Investe e o empréstimo-quadro BEI/QREN); (ii) o reforço de taxas de cofinanciamento do investimento público; (iii) a introdução de diversas medidas de simplificação e agilização de procedimentos de gestão; (iv) e o reforço de mecanismos de avaliação dos compromissos sem capacidade de execução, tendo em vista a sua eliminação (e.g. em 2012 foi concretizada a anulação de mais de 500 operações pelas AG dos PO temáticos e dos PO regionais do Continente, envolvendo cerca de 700 M€ de fundos comprometidos, na sequência da aplicação da RCM nº 33/2012, de 15 de março).

Em julho de 2012, como resposta a este muito difícil contexto socioeconómico, as autoridades nacionais submeteram à COM uma nova reprogramação do QREN e dos seus PO, iniciativa inserida num processo mais abrangente de revisão do atual período de programação e que vem no seguimento da reprogramação desenvolvida em 2011.

Num cenário de fortes restrições financeiras impostas à generalidade dos intervenientes do QREN, públicos e privados, às quais se alia, por um lado, a necessidade de consolidação das contas públicas para cumprimento dos compromissos assumidos pelas autoridades nacionais (designadamente no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira) e, por outro lado, a necessidade de encontrar soluções para combater o desemprego que tem registado aumentos significativos, em particular entre os jovens, urge manter a implementação de medidas que potenciem a revitalização do tecido económico e a qualificação dos trabalhadores. Esta reprogramação pretendeu, assim, responder às orientações estratégicas da promoção do emprego, sobretudo do emprego de jovens, e da atribuição de relevância programática e financeira às intervenções que privilegiam a coesão social e a integração dos grupos e das pessoas económica e socialmente mais fragilizados.

Em termos de linhas estratégicas subjacentes a todo o processo de reprogramação, procurou garantir-se a conciliação com as prioridades definidas a nível governamental<sup>22</sup>, de entre as quais:

- Maximizar a componente comunitária de financiamento das operações aprovadas ou a aprovar, tendo em conta os montantes financeiros não comprometidos e os descomprometidos, como forma de acelerar a concretização do investimento público num contexto de forte consolidação orçamental, e tendo em vista contribuir para a consolidação das contas públicas;
- Atribuir prioridade aos investimentos ligados ao estímulo de produção de bens e serviços transacionáveis e às condições gerais de financiamento das empresas, nomeadamente das que contribuam para a melhoria da balança externa portuguesa;

<sup>22</sup> Pela Comissão Interministerial de Orientação Estratégica dos Fundos Comunitários e Extracomunitários criada através do Decreto-Lei nº 99/2012, de 7 de maio, para vigorar durante a vigência do PAEF a Portugal.

- Reforçar os apoios à formação de capital humano, nomeadamente nas áreas da educação, ciência e da formação profissional certificada;
- Atribuir prioridade às ações de apoio e valorização de jovens à procura de emprego e de desempregados.

Estas prioridades concretizaram-se, mais especificamente, num reforço da agenda da competitividade, através do aumento da dotação global do PO FC e dos respetivos eixos prioritários dos PO regionais da Convergência para:

- Reforço dos incentivos ao investimento empresarial, em especial das PME (+705 M€), incluindo as medidas desta tipologia inseridas na Iniciativa Impulso Jovem, tendo também em vista que um número significativo de jovens beneficiará desses apoios;
- Reforço da dotação a alocar aos mecanismos de engenharia financeira (+137 M€), por forma a contribuir para sustentar um nível mais adequado de financiamento às empresas, sobretudo PME;
- Reforço do financiamento a projetos e unidades de I&D (+115 M€), tendo em vista contribuir para a prossecução dos objetivos do PNR em matéria de investimento em I&D;
- Alocação de verbas para financiamento de formação para a inovação e gestão (17 M€);
- Alocação de financiamento de medidas de estímulo ao emprego, integradas na Iniciativa Impulso Jovem (201 M€ de FEDER e 56 M€ de FSE).

Também no âmbito da agenda do capital humano estas prioridades concretizaram-se através do aumento da dotação de vários eixos prioritários do PO PH para:

- Reforço dos recursos destinados à formação dual de dupla certificação dos jovens, no quadro designadamente do combate ao abandono escolar precoce (+164 M€), tendo em vista contribuir para a melhoria de qualificação inicial de jovens;
- Reforço dos apoios à inclusão social de grupos particularmente vulneráveis (+174 M€), visando contribuir para a redução do número de pessoas em risco de pobreza ou exclusão;
- Reforço da dotação destinada à formação avançada (+203 M€), visando dar resposta à sustentabilidade dos apoios concedidos nas tipologias formação avançada, emprego científico e, sobretudo, bolsas para estudantes do ensino superior, em linha com os objetivos estabelecidos na Estratégia Europeia 2020;
- Reforço da dotação para acolher o financiamento das medidas inseridas no Plano Estratégico de Iniciativas à Empregabilidade e Formação Jovem e Apoio às PME - Impulso Jovem, relevando os apoios à criação de emprego e aos desempregados (+56M€), com destaque para os jovens, visando a melhoria das suas condições de empregabilidade e tendo em consideração o contexto desfavorável do mercado de trabalho.

Em consonância, ao nível dos PO assinalam-se os principais ajustamentos decorrentes do processo de reprogramação:

- Introdução da elegibilidade nos POR do Continente das regiões convergência de medidas de estágios e formação de vocação específica integrados na Iniciativa Impulso Jovem, nomeadamente: Passaporte Emprego Industrialização, Passaporte Emprego Inovação e Passaporte Emprego Internacionalização (Passaportes 3i);
- Concentração nos POR do Continente das elegibilidades em matéria de apoio ao empreendedorismo de base local e à criação do próprio emprego, através nomeadamente do Programa de Apoio ao Empreendedorismo e à Criação do Próprio Emprego (PAECPE) e das medidas deste domínio do Programa Impulso Jovem;

- No domínio das infraestruturas, salienta-se a reorientação das prioridades de intervenção do Fundo de Coesão, incluindo o reforço da dotação dos eixos prioritários destinados às Regiões Autónomas (65 M€ para o apoio a investimentos no tratamento de resíduos na R.A. dos Açores e 135 M€ para assegurar o apoio ao reordenamento das ribeiras na R.A. da Madeira);
- No quadro da transferência de elegibilidades entre PO, salienta-se a concentração da elegibilidade da Iniciativa JESSICA nos POR do Continente, deixando essa tipologia de ser financiada no PO VT;
- Conclusão do processo de transferência iniciado em 2011 de operações dos POR Convergência para o PO VT, nos domínios: Ciclo urbano da água – vertente em baixa, Valorização dos resíduos sólidos urbanos, Otimização da gestão dos resíduos e melhoria do comportamento ambiental e Prevenção e gestão de riscos naturais e tecnológicos – ações materiais. Salienta-se ainda a abertura da elegibilidade ao nível do Fundo de Coesão da tipologia Energia;
- Concentração da elegibilidade da formação para a inovação e gestão no PO FC e nos POR do Continente das regiões convergência (de acordo com a dimensão das empresas beneficiárias), deixando essa tipologia de ser financiada no PO PH, visando o reforço da articulação entre formação e modernização do tecido produtivo, por via de uma maior integração entre os projetos de investimento e a qualificação dos respetivos trabalhadores.
- Aumento da taxa de cofinanciamento no PO PH, para permitir aplicar aos novos projetos a taxa de cofinanciamento de 85% (no eixo 1 Qualificação Inicial), bem como reforços menores e pontuais nas taxas de cofinanciamento de outros eixos deste PO;
- Reforço das taxas de comparticipação dos fundos comunitários nos projetos públicos com contribuição direta para a consolidação orçamental, aumentando de forma generalizada a taxa de cofinanciamento para 85% para os projetos FEDER e Fundo de Coesão ainda não concluídos e promovidos por entidades que consolidam para efeitos de contabilidade nacional (da administração central e da administração local).

Em termos financeiros verifica-se que as alterações efetuadas no âmbito da reprogramação de 2012 se concretizaram, essencialmente, com recurso às verbas disponíveis ou a disponibilizar na generalidade dos Programas, sendo de destacar, contudo, a transferência de dotação FEDER dos PO regionais do Norte (-50 M€), do Centro (-5 M€) e do Alentejo (-15 M€) para o PO FC (+70 M€).

De igual modo, salienta-se a transferência de FEDER para FSE, consubstanciada no reforço de 10 M€ do PO Madeira FSE, por via da dotação do PO FEDER dessa região, para reforço dos apoios à criação de emprego e aos desempregados, com destaque para os jovens.

O quadro seguinte resume os movimentos financeiros entre fundos e por ano que resultaram desta reprogramação global dos Programas Operacionais do QREN.

**Quadro 1: Reprogramação QREN 2012 – Síntese de movimentos entre Fundos (total e por ano)**

Fundo/Anos	QREN 2007-2013		FEDER		Fundo de Coesão		FSE	
	Total (M€)	Alteração (M€)	Total (M€)	Alteração (M€)	Total (M€)	Alteração (M€)	Total (M€)	Alteração (M€)
TOTAL	21 411,6	0	11 498,2	- 10	3 060,0	0	6 853,4	10
2007-2011	15 126,5	0	8 250,2	0	2 142,0	0	4 734,3	0
2012	3 125,7	0	1 604,9	- 7,75	454,4	0	1 066,3	7,75
2013	3 159,4	0	1 643,1	- 2,25	463,5	0	1 052,8	2,25





O QREN no terreno  
operacional

Nos pontos seguintes apresenta-se uma visão global e consolidada das dinâmicas de operacionalização do QREN e respetivos PO até ao final de 2012. A informação disponibilizada tem como ponto de partida a que consta dos boletins informativos trimestrais da responsabilidade da CTC QREN sobre indicadores conjunturais de monitorização - embora com um maior grau de detalhe do que o possível naqueles boletins, e inclui já a execução efetivamente apurada em 2012, em coerência com os relatórios anuais de execução apresentados por cada PO até junho do corrente ano, tal como o determina a regulamentação comunitária<sup>23</sup>.

## 2.1 As candidaturas e o processo de seleção

Os princípios da concentração e, conseqüentemente, da seletividade e focalização dos investimentos foram assumidos como dois dos grandes princípios orientadores para a implementação dos PO do QREN no atual período de programação. A adoção destes princípios vem, aliás, ao encontro do enquadramento comunitário da Política de Coesão para este período, presente na respetiva regulamentação comunitária dos fundos estruturais e do Fundo de Coesão. Neste contexto, o processo de seleção dos projetos candidatos a financiamento do QREN constitui uma peça chave na análise do desempenho dos PO sendo, por isso, objeto de monitorização regular.

Associada à aplicação do princípio da seletividade consagrada no QREN, a modalidade de apresentação de candidaturas através do concurso com períodos de candidatura fechados foi, desde o início da implementação do QREN, a modalidade privilegiada para, em cada Programa, se proceder à oferta do apoio dos Fundos. Este procedimento coloca em confronto todas as candidaturas que, durante um determinado período e com iguais condições de acesso, sejam apresentadas pelos promotores, permitindo avaliar, para além do mérito absoluto de cada candidatura, o mérito relativo de cada uma delas face ao conjunto, favorecendo a seleção daquelas que melhor respondam aos objetivos do Anúncio e, em consequência, do Programa em que se enquadram.

Constituem exceção à aplicação deste processo de seleção, as candidaturas submetidas ao Fundo de Coesão, aos PO das R. A. dos Açores e da Madeira e ao PO de Assistência Técnica FEDER, nos quais vigoram períodos contínuos de apresentação de candidaturas, sendo a aprovação de candidaturas suportada pela análise de mérito e condicionada à obtenção de uma pontuação de mérito mínima para efeitos de seleção.

Foi, entretanto<sup>24</sup>, reconhecida a existência de situações específicas em que o procedimento de concurso para a apresentação de candidaturas não demonstra ser o mais adequado, por não trazer efetivo valor acrescentado ao processo de decisão, sobretudo nas situações em que não estão em causa candidaturas que concorrem para o preenchimento do mesmo objetivo, acabando por esta modalidade se converter num entrave administrativo.

Em consequência foi revista, em abril de 2010, a aplicação generalizada desta modalidade (através de um processo de revisão dos Regulamentos Específicos), sendo valorizada, sobretudo nos PO regionais e para determinadas tipologias de operação, a adoção de procedimentos de submissão permanente das candidaturas, com a aprovação suportada pela análise de mérito e condicionada à obtenção de uma pontuação de mérito mínima para efeitos de seleção.

23 Os conceitos associados à informação apresentada neste capítulo são os utilizados no Boletim Informativo QREN - Indicadores Conjunturais de Monitorização -, da autoria da CTC QREN. Contudo, a informação ora exposta difere da informação desse boletim por considerar a informação consolidada ao final de 2012 e não apenas a informação presente nos sistemas de informação a 31 de dezembro de 2012. O universo analisado neste relatório é assim coerente com os universos expostos nos relatórios de execução dos diversos PO, aprovados nas respetivas Comissões de Acompanhamento e enviados à COM durante o mês de junho de 2013.

24 No âmbito do Plano de Iniciativas para Promover a Execução dos Investimentos de Iniciativa Municipal estabelecido no 1º Memorando de Entendimento entre o Governo e a Associação de Municípios Portugueses, assinado em Março de 2010.

O quadro seguinte reflete os principais indicadores do processo de seleção até ao final de 2012, apresentando os concursos/períodos de candidatura abertos pelos vários Programas Operacionais desde o início da implementação do QREN e que abrangeram as diversas tipologias de intervenção previstas.

**Quadro 2: Balanço dos processos de candidatura, por PO, até final de 2012**

Programas Operacionais (PO)	Dotação de fundo	Concursos/períodos de candidatura									Candidaturas apresentadas		
		TOTAL				em aberto		encerrados			Investimento /custo total previsto	Investimento /custo médio por candidatura	mil euros
		M€	Nº	M€	% da Dotação de fundo	Nº	M€	Nº	M€	Nº			
<b>QREN</b>	<b>21 412</b>	<b>2 164</b>	<b>15 504</b>	<b>n.a.</b>	<b>78</b>	<b>219</b>	<b>2 086</b>	<b>15 196</b>	<b>1 859</b>	<b>114 568</b>	<b>86 013</b>	<b>751</b>	
<b>PO Temáticos</b>	<b>13 969</b>	<b>503</b>	<b>9 288</b>	<b>n.a.</b>	<b>21</b>	<b>91</b>	<b>482</b>	<b>9 197</b>	<b>421</b>	<b>81 893</b>	<b>59 476</b>	<b>726</b>	
PO PH	6 453	232	n.a.	n.a.	0	n.a.	232	n.a.	215	62 828	28 336	451	
PO FC	3 174	191	3 068	97%	18	62	173	3 007	147	17 506	20 250	1 157	
PO VT	4 343	80	6 200	143%	3	29	77	6 171	69	1 559	10 891	6 986	
POVT - FEDER	1 283	22	1 457	114%	0	0	22	1 457	21	470	2 639	5 615	
POVT - FC	3 060	58	4 743	155%	3	29	55	4 714	48	1 089	8 252	7 577	
<b>PO Regionais do Continente</b>	<b>5 694</b>	<b>1 408</b>	<b>6 216</b>	<b>109%</b>	<b>57</b>	<b>128</b>	<b>1 351</b>	<b>5 999</b>	<b>1 196</b>	<b>24 662</b>	<b>21 925</b>	<b>920</b>	
PO Norte	2 662	381	2 786	105%	16	61	365	2 635	304	11 625	9 085	781	
PO Centro	1 697	367	1 669	98%	7	13	360	1 655	333	6 636	6 911	1 042	
PO Alentejo	854	387	1 106	130%	10	28	377	1 079	332	3 197	2 853	892	
PO Lisboa	307	106	372	121%	5	n.a.	101	372	92	2 339	2 253	963	
PO Algarve	175	167	285	163%	19	26	148	258	135	865	823	951	
<b>PO Regiões Autónomas</b>	<b>1 602</b>	<b>253</b>	<b>n.a.</b>	<b>n.a.</b>	<b>n.a.</b>	<b>n.a.</b>	<b>253</b>	<b>n.a.</b>	<b>242</b>	<b>7 479</b>	<b>4 420</b>	<b>591</b>	
PO Açores - FEDER	966	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	2 000	2 086	1 043	
PO Açores - FSE	190	174	n.a.	n.a.	0	n.a.	174	n.a.	163	1 384	439	317	
PO Madeira - FEDER	311	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	2 764	1 562	565	
PO Madeira - FSE	135	79	n.a.	n.a.	0	n.a.	79	n.a.	79	1 331	333	250	
<b>PO Assistência Técnica</b>	<b>146</b>	<b>n.a.</b>	<b>n.a.</b>	<b>n.a.</b>	<b>n.a.</b>	<b>n.a.</b>	<b>n.a.</b>	<b>n.a.</b>	<b>n.a.</b>	<b>534</b>	<b>193</b>	<b>361</b>	
PO AT - FEDER	71	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	38	51	1 353	
PO AT - FSE	75	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	496	141	285	

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Assim, até ao final de 2012, foram lançados 2 164 avisos de abertura de candidaturas pelo conjunto dos PO do QREN, o que representa um acréscimo de 286 avisos face ao final do ano anterior, abrangendo as diversas tipologias de intervenção. Dos concursos e períodos de candidatura promovidos, 2 086 ficaram concluídos, em termos de decisão, até ao final de 2012 (212 dos quais decididos nesse ano), permanecendo em aberto 78 concursos ou períodos de candidatura, com as candidaturas em análise pelas Autoridades de Gestão. Do presente balanço respeitante aos concursos, ficaram excluídos os processos de seleção em contínuo relativos aos PO FEDER das Regiões Autónomas e da Assistência técnica.

Este conjunto de avisos de abertura de candidaturas permitiu a disponibilização de 15,5 mil M€ de fundos<sup>25</sup>, representando 117% da dotação total de fundo comunitário dos PO onde a modalidade de concurso ou período contínuo com envelope financeiro específico é aplicável (PO FC, PO VT e PO regionais do Continente), o que evidencia o esforço realizado para colocar os apoios do QREN à disposição dos potenciais beneficiários.

A solicitação de apoios, abrangendo todos os processos de seleção, traduziu-se na apresentação, até final de 2012, de 114 568 candidaturas, das quais 16 988 ocorreram neste ano, número inferior ao registado em 2011 (25,3 mil), o que se compreende por ser menor o número de concursos ou períodos de candidatura abertos em 2012 (menos 42 concursos lançados face a 2011), o que é expectável atendendo ao momento em que nos encontramos. O investimento previsto nas candidaturas apresentadas ultrapassou os 86 mil M€, verificando-se que o investimento candidato em 2012 (9,4 mil M€) é inferior ao dos anos anteriores (14,3 mil M€ em 2011, 10 mil M€ em 2010, 26,4 mil M€ em 2009 e 25,9 mil M€ em 2008), reflexo da menor dinâmica de abertura de candidaturas no último ano, da contração nas intenções de investimento público e privado, influenciada pela recessão económica e, também, em parte, pelo facto das candidaturas referentes aos grandes projetos terem sido apresentadas, na sua maioria, no início do presente período de programação.

Em termos globais, até ao final de 2012 tinham sido aprovadas 50 811 candidaturas - das quais 7,6 mil candidaturas (15%) foram aprovadas durante 2012 -, a que corresponde um investimento total de 32,7 mil M€ e um fundo de 19,8 mil M€. Este volume de aprovações concentra-se no PO PH, com 29 498 candidaturas aprovadas (58%), seguido do PO FC (5 100) e do PO Norte (4 737). O número de candidaturas aprovadas anualmente, desde 2008, representa uma média de 10 mil candidaturas por ano, a que corresponde um investimento total médio anual de 8,4 mil M€.

O acréscimo do investimento aprovado ao nível Fundo é superior às restantes dimensões financeiras em consequência da aplicação das alterações decorrentes das deliberações de março de 2012, da CMC dos PO Regionais do Continente e da CMC do PO VT, relacionadas com o aumento das taxas de cofinanciamento para 80%, dirigidas sobretudo aos municípios.

Continuando com o objetivo de acelerar a concretização do investimento público num contexto de forte consolidação orçamental, as deliberações de agosto de 2012 da CMC dos PO Regionais, da CMC do PO VT e da CMC do PO FC, aprovaram mais um reforço das taxas de comparticipação dos fundos comunitários nos projetos públicos com contribuição direta para a consolidação orçamental, aumentando de forma generalizada a taxa de cofinanciamento para 85% para os projetos FEDER e Fundo de Coesão ainda não encerrados e promovidos por entidades que consolidam para efeitos de contabilidade nacional.

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

Quadro 3: Candidaturas aprovadas, por PO, até final de 2012

Programas Operacionais (PO)	Candidaturas aprovadas					
	Nº	Investimento/ custo total	Investimento/ custo elegível	Despesa pública	Fundo aprovado	Investimento/ custo total médio por candidatura
		M€				mil €
<b>QREN</b>	<b>50 811</b>	<b>32 740</b>	<b>29 379</b>	<b>24 472</b>	<b>19 787</b>	<b>644</b>
FSE	31 272	8 612	8 612	8 371	6 191	275
FEDER	18 986	20 280	17 613	13 088	11 091	1 068
FC	553	3 848	3 154	3 013	2 504	6 959
<b>PO Temáticos</b>	<b>35 373</b>	<b>21 353</b>	<b>19 437</b>	<b>15 882</b>	<b>12 695</b>	<b>604</b>
PO PH	29 498	8 156	8 156	7 919	5 815	276
PO FC	5 100	7 613	6 569	3 401	3 105	1 493
PO VT	775	5 583	4 712	4 563	3 775	7 204
POVT - FEDER	222	1 735	1 557	1 550	1 271	7 814
POVT - FC	553	3 848	3 154	3 013	2 504	6 959
<b>PO Regionais do Continente</b>	<b>10 839</b>	<b>8 778</b>	<b>7 527</b>	<b>6 584</b>	<b>5 443</b>	<b>810</b>
PO Norte	4 737	3 908	3 403	3 061	2 546	825
PO Centro	3 298	2 545	2 147	1 917	1 646	772
PO Alentejo	1 534	1 236	1 089	936	793	806
PO Lisboa	927	746	600	473	317	805
PO Algarve	343	343	287	196	142	1 000
<b>PO Regiões Autónomas</b>	<b>4 352</b>	<b>2 488</b>	<b>2 294</b>	<b>1 886</b>	<b>1 547</b>	<b>572</b>
PO Açores - FEDER	1 132	1 355	1 288	1 153	956	1 197
PO Açores - FSE	789	224	224	224	189	284
PO Madeira - FEDER	1 658	757	631	360	282	457
PO Madeira - FSE	773	151	151	150	120	196
<b>PO Assistência Técnica</b>	<b>247</b>	<b>122</b>	<b>121</b>	<b>120</b>	<b>102</b>	<b>494</b>
PO AT - FEDER	35	42	41	41	35	1 197
PO AT - FSE	212	80	80	79	67	378

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Ao nível do investimento médio das candidaturas de salientar o decréscimo registado na dimensão financeira média das candidaturas, que representava 720 mil € em 2011, cifrando-se em 644 mil € no ano de 2012, para o que contribui o facto das candidaturas apresentadas ao conjunto dos PO serem, na sua maioria, de menor dimensão financeira.

A média referente à globalidade dos PO do QREN continua a ser superada, em larga medida, pelo PO VT, nos quais a dimensão média do investimento total das candidaturas aprovadas ascende a 7,8 M€, na vertente FEDER e a 6,9 M€, na vertente FC, o que se prende com o perfil de intervenções cofinanciados por este PO.

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

**Quadro 4: Indicadores do processo de seleção e aprovação das candidaturas, por PO, até final de 2012**

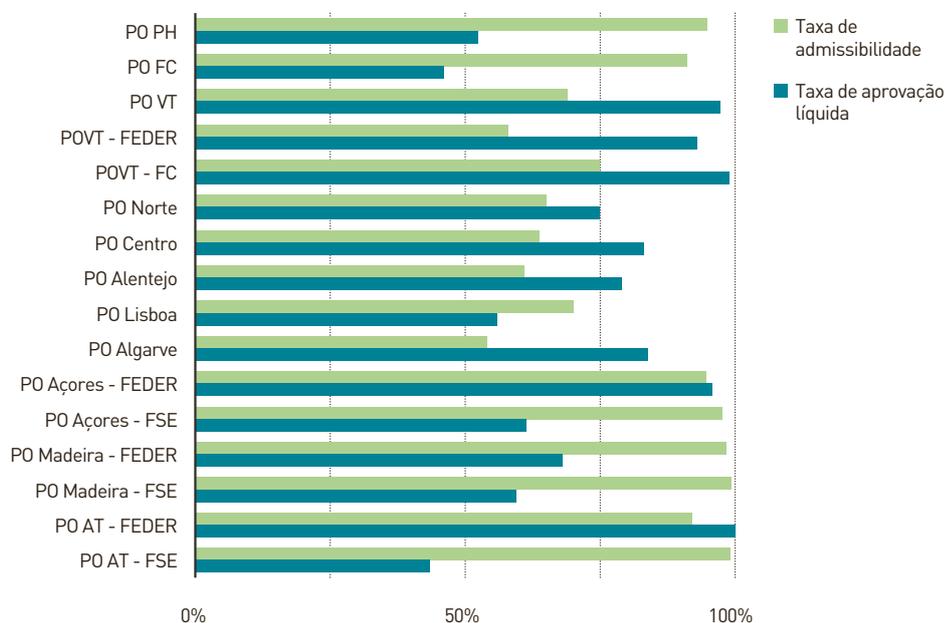
Programas Operacionais (PO)	Taxa de admissibilidade		Taxa de aprovação bruta		Taxa de aprovação líquida		Taxa de contratação	
	Candidaturas	Investimento /custo total	Candidaturas	Investimento /custo total	Candidaturas	Investimento /custo total	Candidaturas	Fundo contratado
QREN	87	88	60	64	75	83	94	93
PO Temáticos	85	88	52	60	65	77	97	93
PO PH	95	95	49	35	52	49	99	98
PO FC	91	88	42	74	46	86	90	89
PO VT	69	80	66	71	97	96	97	88
POVT - FEDER	58	78	54	71	93	99	94	96
POVT - FC	75	80	73	70	99	95	98	84
<b>PO Regionais do Continente</b>	<b>63</b>	<b>64</b>	<b>47</b>	<b>47</b>	<b>75</b>	<b>73</b>	<b>85</b>	<b>92</b>
PO Norte	65	66	49	50	75	75	83	93
PO Centro	64	75	53	64	83	85	83	91
PO Alentejo	61	60	48	38	79	64	95	96
PO Lisboa	70	60	40	33	56	55	87	94
PO Algarve	54	57	45	50	84	87	78	86
<b>PO Regiões Autónomas</b>	<b>97</b>	<b>99</b>	<b>61</b>	<b>62</b>	<b>71</b>	<b>75</b>	<b>93</b>	<b>99</b>
PO Açores - FEDER	95	97	61	74	96	98	100	100
PO Açores - FSE	98	99	57	64	61	79	97	99
PO Madeira - FEDER	98	99	67	56	68	56	84	97
PO Madeira - FSE	99	99	58	56	59	70	99	100
<b>PO Assistência Técnica</b>	<b>96</b>	<b>99</b>	<b>67</b>	<b>69</b>	<b>72</b>	<b>85</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
PO AT - FEDER	92	100	92	73	100	100	100	100
PO AT - FSE	99	99	43	65	44	69	100	100

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

A taxa de admissibilidade das candidaturas, refletindo o grau de preenchimento das condições de acesso das candidaturas, situava-se, em termos globais, em 87%, apresentando, no entanto, um comportamento muito diversificado nos vários PO. Neste âmbito, destacam-se os PO PH, PO FC, PO AT FSE e PO das Regiões Autónomas, com taxas de admissibilidade das candidaturas muito elevadas, algumas próximas dos 100%, revelando uma elevada aderência às condições de acesso regulamentarmente previstas. A situação inversa, de taxas de admissibilidade inferiores à média do QREN, resulta de vários fatores, como seja a reduzida maturidade dos projetos ou dificuldades na obtenção dos necessários pareceres técnicos.

A taxa de aprovação líquida, resultante da relação entre as candidaturas aprovadas e as candidaturas com análise concluída (com decisão favorável ou não), situou-se nos 75%, sendo, em regra, inferior à taxa de admissibilidade, uma vez que uma parte ainda importante das candidaturas admitidas no processo de seleção, por preencherem as condições de acesso, não revela mérito (absoluto ou relativo) para ser selecionada.

Figura 24: Análise da seletividade, por PO, até final de 2012



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Entre os PO com menores taxas de aprovação líquida, reflexo de existir uma maior concorrência entre as operações temos o PO FC (46%), bem como os PO FSE (AT FSE 44%, PO PH 52%, Madeira FSE 59% e Açores FSE 61%), sendo que nestes últimos PO as baixas taxas de aprovação líquida justificam-se pelo elevado número de candidaturas apresentadas. Por outro lado, os PO AT FEDER e PO VT vertente FC, apresentam as taxas mais elevadas, pelo facto dos projetos aprovados serem essencialmente públicos, não existindo significativa concorrência entre as candidaturas apresentadas para alcançar os objetivos dos Programas.

As taxas de contratação revelam que foram alvo de contratação 94% das candidaturas aprovadas, bem como 93% do Fundo aprovado. A diferença entre as duas taxas indicia uma maior dificuldade no ato de contratação para as operações aprovadas de menor dimensão financeira.

## 2.2 Realizações financeiras

Até ao final de 2012, a aprovação de candidaturas envolveu um investimento elegível de 29 379 M€, dos quais 17 613 M€ a ser cofinanciado pelo FEDER, 8 612 M€ pelo FSE e os restantes 3 154 M€ pelo Fundo de Coesão. A taxa de compromisso global do QREN, face aos valores programados para 2007-2013, é de 92,4% (+11 p.p. do que no final de 2011). Esta taxa cobre situações diferenciadas entre os fundos: o FEDER atingiu um nível de compromisso de 96,5%, superior à média do QREN (+8 p.p. do que em 2011), o FSE atingiu um compromisso de 90,3% (+14 p.p. que no final de 2011) e no FC a taxa de compromisso foi de 81,8% (+14 p.p. face ao ano anterior).

O acréscimo do nível de compromisso do FC reflete a decisão de financiamento de novas operações realizada no final de 2012 (nomeadamente, do grande projeto Autoestrada Transmontana), bem como a transição de operações dos PO Regionais para o PO VT, na sequência da reprogramação de 2011 mas que só se concretizaram em 2012, sendo de referir, pela sua relevância, os dois projetos do Metro do Porto.

Quadro 5: Nível de compromisso, por PO, até final de 2012

Programas Operacionais (PO)	Fundo programado 2007-2013	Fundo programado 2007-2012	Fundo aprovado 31-12-2012 (AP)	Taxa de compromisso face à programação 2007-2013	Taxa de compromisso face à programação 2007-2012
	M€			%	
<b>QREN</b>	<b>21 412</b>	<b>18 252</b>	<b>19 787</b>	<b>92</b>	<b>108</b>
FSE	6 853	5 801	6 191	90	107
FEDER	11 498	9 855	11 091	96	113
FC	3 060	2 596	2 504	82	96
<b>PO Temáticos</b>	<b>13 969</b>	<b>11 884</b>	<b>12 695</b>	<b>91</b>	<b>107</b>
PO PH	6 453	5 442	5 815	90	107
PO FC	3 174	2 684	3 105	98	116
PO VT	4 343	3 758	3 775	87	100
PO VT - FEDER	1 283	1 162	1 271	99	109
PO VT - FC	3 060	2 596	2 504	82	96
<b>PO Regionais do Continente</b>	<b>5 694</b>	<b>4 831</b>	<b>5 443</b>	<b>96</b>	<b>113</b>
PO Norte	2 662	2 251	2 546	96	113
PO Centro	1 697	1 444	1 646	97	114
PO Alentejo	854	707	793	93	112
PO Lisboa	307	260	317	103	122
PO Algarve	175	169	142	81	84
<b>PO Regiões Autónomas</b>	<b>1 602</b>	<b>1 410</b>	<b>1 547</b>	<b>97</b>	<b>110</b>
PO Açores - FEDER	966	820	956	99	117
PO Açores - FSE	190	161	189	100	117
PO Madeira - FEDER	311	296	282	91	95
PO Madeira - FSE	135	133	120	89	90
<b>PO Assistência Técnica</b>	<b>146</b>	<b>127</b>	<b>102</b>	<b>70</b>	<b>80</b>
PO AT - FEDER	71	62	35	49	56
PO AT - FSE	75	65	67	89	103

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Tendo em consideração a programação anualizada para o período 2007-2012, a taxa de compromisso dos PO alcançou os 108%, sendo de destacar que a maioria dos PO apresenta taxas de compromisso superiores a 100%.

Ao nível dos PO constata-se uma certa harmonização das taxas de compromisso, na sua maioria acima ou em linha com a média do QREN, com exceção dos PO AT FEDER, PO Algarve e PO VT vertente FC. Pelo elevado compromisso assumido destaca-se o PO Lisboa, em situação de *overbooking*<sup>26</sup>, com uma taxa de compromisso de 103%, logo seguido pelos PO com níveis de compromisso da ordem dos 100% (PO Açores FEDER e FSE, PO VT FEDER e PO FC).

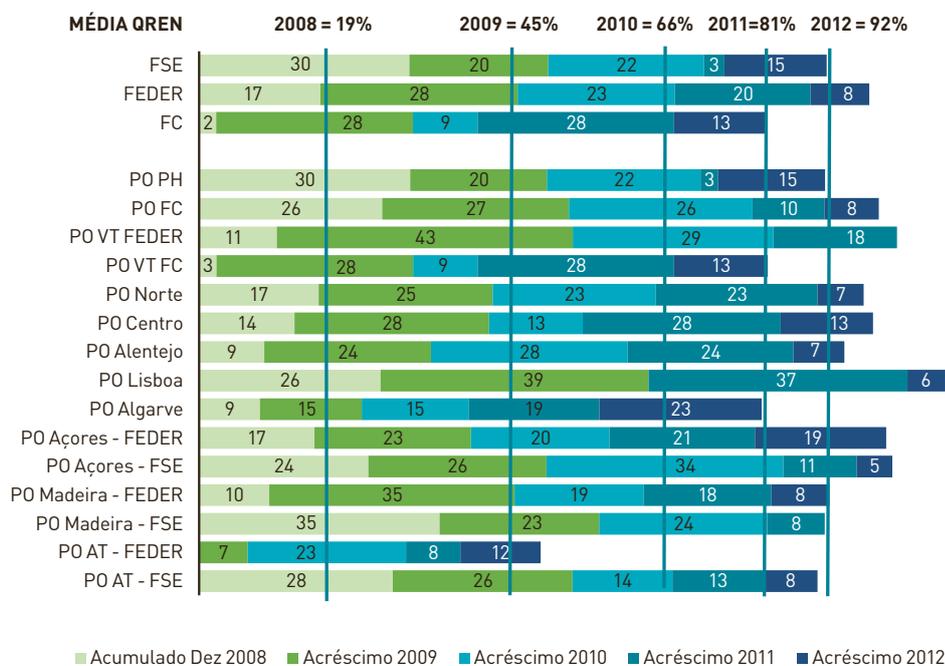
Por Fundo e PO as taxas de compromisso não refletem ainda, no final de 2012, o acordado na reprogramação de 2012 do QREN e dos PO, cujas decisões da COM se efetivaram em dezembro desse ano. De facto, apenas no decurso de 2013, com maior incidência no primeiro semestre, teve lugar a aprovação de novas operações decorrentes da reafectação de verbas entre eixos e entre PO decidida na reprogramação, para financiamento, designadamente, da iniciativa Impulso Jovem, bem como a transição de operações dos POR para o PO VT e a concentração da elegibilidade do instrumento de engenharia financeira JESSICA<sup>27</sup> nos PO regionais, pelo que a análise das taxas

<sup>26</sup> Um PO encontra-se em situação de *overbooking* quando o valor do fundo aprovado ultrapassa o valor do fundo programado na decisão da COM.

<sup>27</sup> A iniciativa JESSICA (*Joint European Support Sustainable Investment in City Areas*) é um instrumento financeiro promovido pela COM que permite às AG dos POR afetar uma parte dos seus fundos estruturais (FEDER) para realização de investimentos em regeneração urbana através de fundos de desenvolvimento urbano.

de compromisso por PO e por eixo de intervenção dos PO, terá que ser vista nessa perspectiva, face a algumas situações de desequilíbrio entretanto corrigidas com a reprogramação.

**Figura 25: Taxas de compromisso, por PO, até final de 2012**



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

A identificação de significativas taxas de compromisso que não eram acompanhadas de taxas de execução consentâneas, uma vez que se constatava que muitos desses compromissos estavam alocados a projetos sem realização financeira, fizeram emergir a necessidade de reavaliar os compromissos efetivos com vista à realocação de montantes a outras finalidades no âmbito da dinamização da economia.

Foi neste contexto que surgiu a RCM n.º 33/2012 de 15 de março, na qual ficou determinado que as autoridades de gestão dos PO Temáticos e Regionais do Continente deveriam:

- Proceder à rescisão dos contratos de financiamento ou à revogação das decisões de aprovação relativas às operações aprovadas há mais de 6 meses à data de entrada em vigor da referida RCM, sem que tivessem evidenciado o início da sua execução física e financeira, ou não tivessem contrato de financiamento celebrado ou termo de aceitação assinado;
- Reavaliar as operações aprovadas há mais de 6 meses com execução financeira inferior a 10% registada àquela data, tendo em vista a rescisão dos contratos de financiamento, ou a sua reprogramação financeira e temporal.

Esta RCM deixou acautelada a possibilidade das AG apresentarem para decisão da CMC do QREN eventuais situações de exceção, devidamente fundamentadas. No âmbito da CMC, foi ainda dada particular atenção às operações da iniciativa das instituições particulares de solidariedade social, incluindo as organizações voluntárias de bombeiros e, de forma geral, aos beneficiários com intervenção na esfera da economia social.

Do conjunto de operações abrangidas pelo disposto na RCM n.º 33/2012, que totalizou 4 214 operações, resultou o descomprometimento, com decisões de anulação pelas AG, de 484 operações, num total de 644 M€ de fundo.

Nos PO FEDER/FC foi visível o esforço das AG, no final de 2012, na descativação de verbas atribuídas a operações que não apresentaram execução dentro dos prazos definidos em contrato (rescindidas), ou as que não formalizaram a aceitação da comparticipação comunitária, por via da assinatura de um contrato, dentro dos prazos previstos nos regulamentos específicos (anuladas), em conformidade com a aplicação da RCM n.º 33/2012. O ano 2012 representa uma parcela de descativações superior a metade do número total de operações anuladas e rescindidas para o conjunto de PO (exceção para o PO FC, em que o ano de 2012 representa uma parcela de 43% do total de operações anuladas e rescindidas e para o PO Açores FEDER em que esta parcela teve um peso de 36%).

O montante de despesa validada, reportada ao final de 2012, ascendeu a 18,5 mil M€ de despesa elegível, a que corresponde um financiamento comunitário de 12,5 mil M€, dos quais 4,7 mil M€ do FSE, 6,4 mil M€ do FEDER e 1,4 mil M€ do FC. Este montante de despesa permitiu que no final de 2012, a taxa de execução do QREN atingisse os 58,4% (acréscimo de 17,7 p.p. face a 2011), superando a execução do último ano, facto para o qual contribuiu, em boa medida, o aumento das taxas de cofinanciamento decidido pelo governo nas reprogramações de 2011 e 2012. O nível de execução registado em 2012 foi, como em 2011, mais favorável no FSE, de 68,8% (mais 14,8 p.p. que no ano anterior), sendo no FEDER de 55,7% (mais 17,7 p.p. que em 2011), e no FC de 45,6% (mais 24,6 p.p.). Os valores da execução fundo do ano ficaram bem acima do nível do registado em 2011 (acréscimo da despesa total validada de 4,2 mil M€ e acréscimo de 3,8 mil M€ na despesa de fundo associada), reflexo do reforço das taxas de cofinanciamento.

O PO PH, o PO VT vertente FEDER e os PO das Regiões Autónomas foram os principais contribuintes para a execução verificada, absorvendo mais de metade dos fundos executados. Os restantes PO apresentam contribuições mais modestas.

Apesar da aceleração da execução verificada em todos os fundos, permanece ainda um elevado desfasamento face aos compromissos assumidos, em particular no caso das intervenções financiadas pelo FEDER e FC, muito embora se tenham verificado decréscimos significativos de compromissos, na sequência, designadamente, da aplicação da RCM n.º 33/2012 de 15 de março. Estes elevados diferenciais continuam a explicar-se pelo relevante número de operações aprovadas que não deram lugar a um nível de execução significativo, fruto essencialmente da persistência de dificuldades dos beneficiários na realização de despesa devido à atual situação económica.

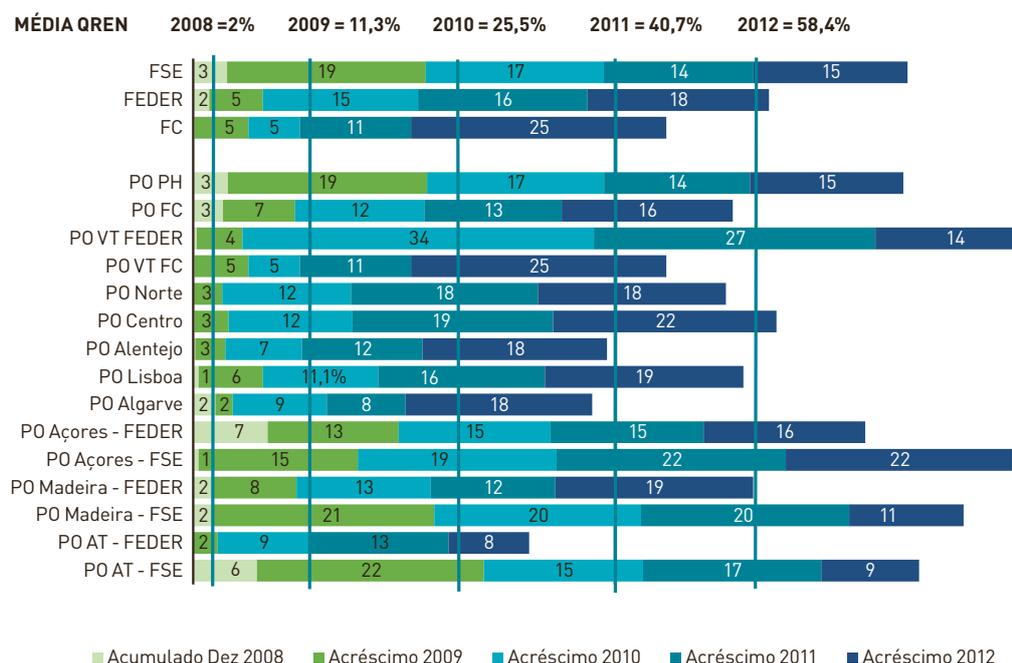
Ao nível dos PO, destaca-se o ritmo mais acelerado de execução do PO VT vertente FEDER (80%), do PO Açores FSE (79%), do PO Madeira FSE (74%) e do PO PH (68%).

Quadro 6: Execução e indicadores financeiros, por fundo e por PO, até final de 2012

Programas Operacionais (PO)	Despesa validada (VAL)			Pagamentos aos beneficiários		Indicadores financeiros (Fundo)			
	Investimento/custo total elegível	Despesa pública	Fundo	Fundo	Taxa de execução (VAL/PR)	Taxa de realização (VAL/AP)	Taxa de pagamento (PG/AP)	Taxa de reembolso (PG/VAL)	
									M€
<b>QREN</b>	<b>18 489</b>	<b>15 729</b>	<b>12 512</b>	<b>12 322</b>	<b>58,4</b>	<b>63</b>	<b>62</b>	<b>98</b>	
FSE	6 602	6 474	4 715	4 232	68,8	76	68	90	
FEDER	10 148	7 633	6 401	6 680	55,7	58	60	104	
FC	1 738	1 623	1 396	1 410	45,6	56	56	101	
<b>PO Temáticos</b>	<b>12 909</b>	<b>10 745</b>	<b>8 451</b>	<b>8 099</b>	<b>60,5</b>	<b>67</b>	<b>64</b>	<b>96</b>	
PO PH	6 244	6 118	4 419	3 966	68,5	76	68	90	
PO FC	3 671	1 756	1 610	1 682	50,7	52	54	104	
PO VT	2 993	2 871	2 422	2 451	55,8	64	65	101	
PO VT - FEDER	1 256	1 249	1 026	1 042	80,0	81	82	102	
PO VT - FC	1 738	1 623	1 396	1 410	45,6	56	56	101	
<b>PO Regionais do Continente</b>	<b>3 961</b>	<b>3 612</b>	<b>2 940</b>	<b>3 094</b>	<b>51,6</b>	<b>54</b>	<b>57</b>	<b>105</b>	
PO Norte	1 813	1 679	1 393	1 427	52,3	55	56	102	
PO Centro	1 221	1 133	957	982	56,4	58	60	103	
PO Alentejo	484	435	359	450	42,1	45	57	125	
PO Lisboa	299	261	163	168	53,1	51	53	103	
PO Algarve	144	103	67	67	38,5	48	47	99	
<b>PO Regiões Autónomas</b>	<b>1 529</b>	<b>1 284</b>	<b>1 046</b>	<b>1 054</b>	<b>65,3</b>	<b>68</b>	<b>68</b>	<b>101</b>	
PO Açores - FEDER	838	763	626	653	64,8	66	68	104	
PO Açores - FSE	178	178	150	125	79,0	64	53	83	
PO Madeira - FEDER	395	226	176	186	56,7	62	66	106	
PO Madeira - FSE	118	116	93	90	68,8	78	75	96	
<b>PO Assistência Técnica</b>	<b>89</b>	<b>89</b>	<b>76</b>	<b>75</b>	<b>51,7</b>	<b>74</b>	<b>74</b>	<b>99</b>	
PO AT - FEDER	27	27	23	24	32,4	66	68	103	
PO AT - FSE	62	62	53	51	70,0	79	77	98	

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Figura 26: Taxas de execução, por PO, até final de 2012



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

A taxa de realização do QREN atingiu os 63% no final de 2012 para o conjunto dos PO (acrécimo de 13 p.p. face ao ano de 2011), registando-se de novo um ritmo mais acelerado no FSE, com 76%, seguido do FEDER, com 58% e do FC, com 56%. O PO VT vertente FEDER, o PO AT FSE, o PO Madeira FSE e o PO PH distinguem-se, com taxas de realização bem superiores à média. Os maiores progressos, relativamente a 2011, ocorreram no PO VT vertente FC (+25 p.p.), nos PO Açores FSE e Madeira FEDER (+19 p.p.) e no PO Alentejo (+19 p.p.). Os restantes PO também registaram progressos, embora com dimensão menos significativa.

A execução tem sido acompanhada por uma disponibilização adequada dos pagamentos aos beneficiários evidenciada através de uma taxa de reembolso de 98% (a qual inclui adiantamentos e reembolsos) sendo esta, na maioria dos PO, superior a 100% da despesa validada. Até ao final de 2012 foram efetuados pagamentos aos beneficiários no montante de 12,3 mil M€, representando os pagamentos no âmbito do FEDER 68% da totalidade dos pagamentos efetuados, com 6,7 mil M€ e os pagamentos no âmbito do FSE 34%, ascendendo a 4,2 mil M€.

A taxa de pagamento (relação entre fundo pago e fundo aprovado) foi de 62%, atingindo o FSE uma taxa de 68%, o FEDER de 60% e o FC de 56%. Como já verificado nos anos anteriores, as taxas de pagamento mais elevadas registaram-se no PO VT vertente FEDER, no PO AT FSE e no PO Madeira FSE, confirmando os seus níveis de execução mais elevados.

A taxa de reembolso continua a ser superior a 100% nos PO FEDER e FC, o que revela que se mantém a existência de um montante significativo de adiantamentos concedidos aos beneficiários sem a correspondente despesa executada. A utilização, na generalidade dos PO FEDER/FC, da figura dos adiantamentos<sup>28</sup> tem uma forte expressão (como é exemplo o PO Alentejo, com uma taxa de reembolso de 125%) dada a falta de liquidez dos beneficiários, permitindo assim oferecer uma resposta que procura ir ao encontro das suas necessidades de tesouraria e, desta forma, impulsionar a execução das operações.

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

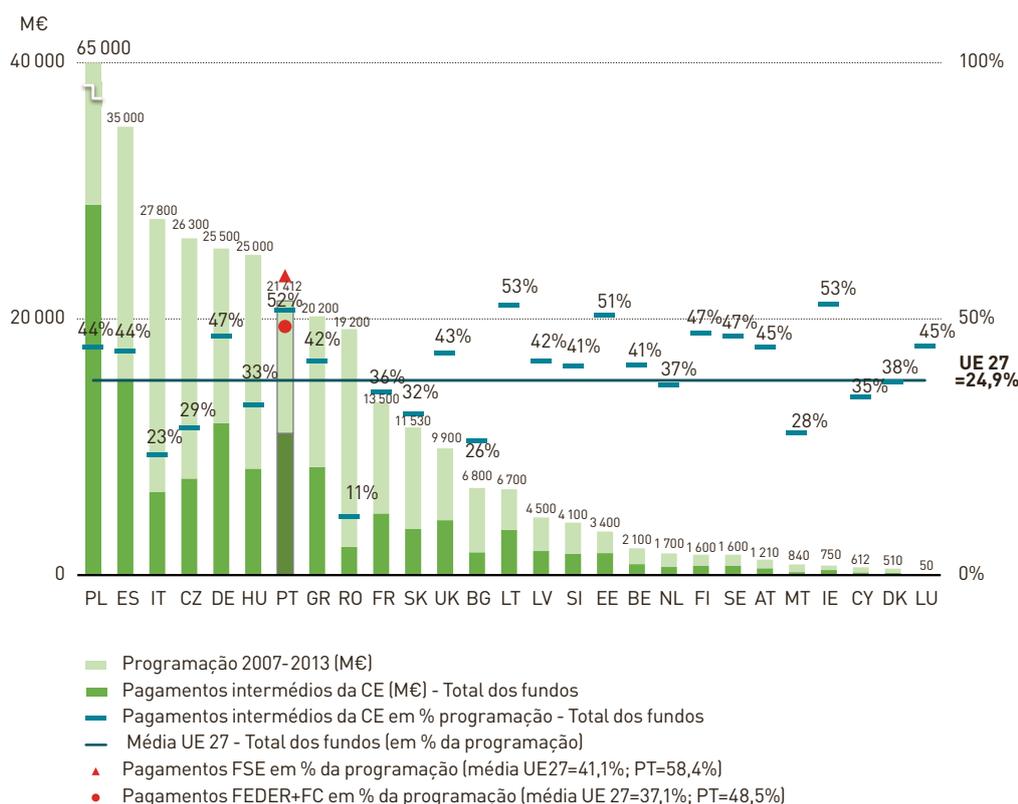
Na medida em que os montantes executados representam, no final de 2012, 72% das aprovações, sendo que estas representam 92% da programação global, sobressai um ritmo mais elevado de assunção de compromissos, o qual não é devidamente acompanhado pelo ritmo da execução dos projetos. A presente situação de desequilíbrio será, em grande parte, justificada pela atual conjuntura económica desfavorável, que inibe ou retrai o investimento, promovendo a anulação ou deslizamento temporal do investimento.

Muito embora os níveis de compromisso alcançados em 2012 face aos níveis de execução revelem ainda um elevado diferencial entre ambos (34 p.p.), este valor denota já uma redução face ao verificado no final de 2011 (41 p.p.), para o que muito contribuiu a identificação, efetuada no decurso de 2012, das operações que dificilmente seriam executadas, libertando esses compromissos para outras prioridades, no âmbito da reprogramação 2012 do QREN, tal como anteriormente referido

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

Este facto não impediu, no entanto, que no final de 2012 Portugal fosse dos Estados-Membros da UE27 com maiores níveis de execução e de reembolsos por parte da COM, designadamente quando se compara a relevância dos respetivos valores financeiros atribuídos a cada país, estando claramente acima da média comunitária.

Figura 27: Pagamentos intermédios da COM, 1 de janeiro de 2013



Fonte: DG Budget da COM

Na análise da repartição do volume de aprovações dos PO do QREN pelas suas três agendas temáticas conclui-se que, até final de 2012, se continuou a verificar uma concentração em projetos da agenda Potencial Humano, com 42% dos fundos aprovados, estando os restantes 58% repartidos pela agenda Fatores de Competitividade (29%) e Valorização do Território (28%)<sup>29</sup>. No que respeita à execução, verifica-se uma concentração ainda mais intensa nas áreas da agenda Potencial Humano, responsáveis por 51% do total dos fundos executados, o que denota o maior dinamismo na execução das operações desta agenda.

29 Sem incluir a Assistência Técnica.

Figura 28: Fundo aprovado, por agenda temática e por tipologias, até final de 2012<sup>30</sup>



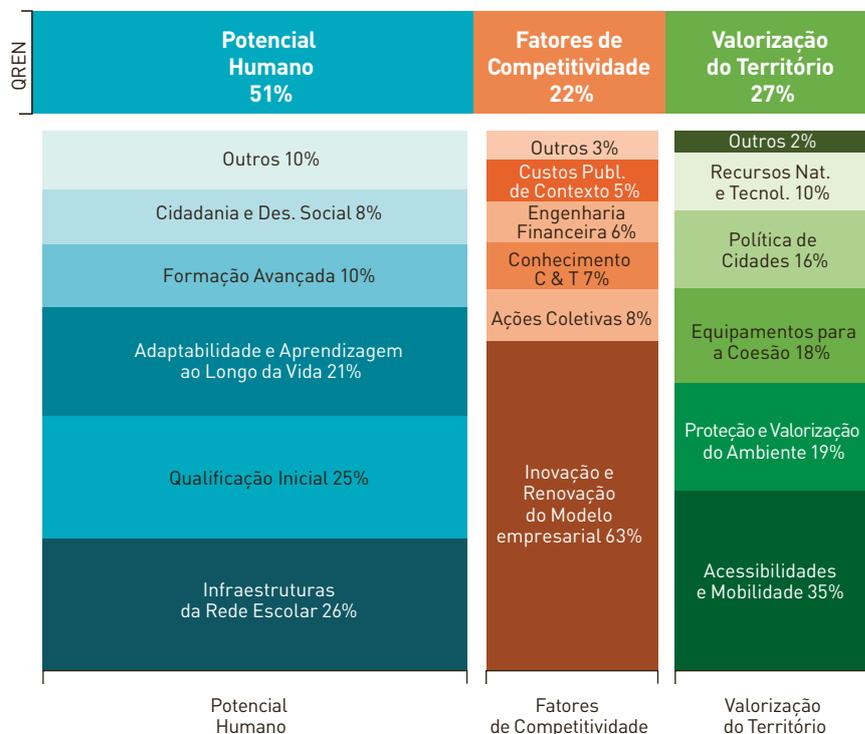
Fonte: Sistema de Monitorização QREN

No âmbito da **agenda Potencial Humano** destaca-se a prioridade atribuída à área da qualificação dos portugueses, com 56% do montante executado - qualificação inicial de jovens (25% do executado), qualificação de adultos (21% executado) e formação avançada (10%), seguida das infraestruturas da rede escolar, cofinanciadas pelo FEDER (que representavam, no final de 2012, 26% do total executado nesta agenda).

Na **agenda Fatores de Competitividade**, com 22% do total de fundos executados do QREN no final de 2012, verifica-se, à semelhança dos anos anteriores, que a grande maioria das operações e do fundo aprovado e executado se refere à área dos incentivos à inovação e renovação do modelo empresarial e do padrão de especialização (8 407 operações aprovadas, às quais corresponde um financiamento do FEDER de 3,4 mil M€, e uma execução do fundo de 1,7 mil M€), associada maioritariamente aos auxílios de Estado às empresas, induzindo assim uma alavancagem do investimento privado, na medida em que corresponde a 36,5% do custo elegível aprovado.

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

Figura 29: Fundo executado, por agenda temática e por tipologias, até final de 2012<sup>31</sup>



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Por sua vez, no âmbito da **agenda Valorização do Território**, com 27% do total de fundos executados, apesar do maior número de operações aprovadas se registar na Política de Cidades (1 517 operações aprovadas, às quais correspondeu um financiamento de 921 M€), a maioria do fundo encontra-se comprometido na Conectividade internacional, acessibilidade e mobilidade (30%), fruto da aprovação de grandes investimentos financiados pelo FC. Em termos de execução é também esta área que se destaca, com 35%, seguida do ambiente (19%) - onde assumem especial relevância as intervenções relativas ao ciclo urbano da água, ao tratamento e gestão de resíduos e às ações de defesa do litoral -, e os equipamentos para a coesão (18%).

31 Idem.

**Quadro 7: Aprovação e execução, por agenda temática e respetivos domínios de intervenção, até final de 2012**

Agenda	Fundo	Aprovado				Executado			
		Projetos aprovados Nº	Investimento /Custo total elegível M€	Despesa pública M€	Fundo	Investimento /Custo total elegível M€	Despesa pública M€	Fundo	
<b>QREN</b>		<b>50 810</b>	<b>29 379</b>	<b>24 472</b>	<b>19 787</b>	<b>18 488</b>	<b>15 729</b>	<b>12 512</b>	
<b>Agenda Temática Potencial Humano</b>		<b>31 823</b>	<b>11 034</b>	<b>10 795</b>	<b>8 211</b>	<b>8 454</b>	<b>8 326</b>	<b>6 260</b>	
Educação e qualificação	FEDER	850	2 591	2 591	2 162	1 985	1 985	1 656	
Qualificação inicial	FSE	8 286	2 670	2 658	2 000	2 146	2 133	1 573	
Adaptabilidade e aprendizagem ao longo da vida	FSE	9 312	2 545	2 543	1 816	1 863	1 861	1 320	
Gestão e aperfeiçoamento profissional	FSE	8 780	681	565	438	407	331	262	
Formação avançada para a competitividade	FSE	88	1 061	1 061	854	798	798	631	
Apoio ao empreendedorismo e transição para a vida ativa	FSE	896	576	530	376	453	453	324	
Cidadania, inclusão e desenvolvimento social	FSE	2 739	845	781	521	766	728	471	
Igualdade de género	FSE	872	64	64	44	37	37	25	
<b>Agenda Temática Fatores de Competitividade</b>		<b>12 669</b>	<b>10 631</b>	<b>6 355</b>	<b>5 684</b>	<b>5 325</b>	<b>2 975</b>	<b>2 667</b>	
Ações coletivas de desenvolvimento empresarial	FEDER	609	558	502	416	275	247	205	
Estímulos à produção do conhecimento e desenvolvimento tecnológico	FEDER	2 313	655	651	538	235	234	196	
Estímulos ao desenvolvimento da sociedade da informação	FEDER	133	202	192	151	116	114	90	
Incentivos à inovação e renovação do modelo empresarial e do padrão de especialização	FEDER	8 407	7 578	3 474	3 434	3 977	1 689	1 676	
Instrumentos de engenharia financeira	FEDER	47	543	451	343	280	250	167	
Redes de infraestruturas de apoio à competitividade	FEDER	550	479	469	386	199	196	168	
Redução de custos públicos de contexto	FEDER	610	616	615	416	244	244	163	
<b>Agenda Temática Valorização do Território</b>		<b>5 731</b>	<b>7 266</b>	<b>6 876</b>	<b>5 515</b>	<b>4 402</b>	<b>4 122</b>	<b>3 330</b>	
Conetividade internacional, acessibilidades e mobilidade	FEDER e FC	686	1 964	1 838	1 632	1 419	1 311	1 164	
Política de cidades	FEDER	1 517	1 203	1 174	921	695	674	521	
Prevenção, gestão e monitorização de riscos	FEDER e FC	954	776	768	633	414	410	339	
Proteção e valorização do ambiente	FEDER e FC	373	1 655	1 647	1 264	777	773	615	
Redes de infraestruturas e equipamentos para a coesão social e territorial	FEDER	898	1 239	1 236	951	771	771	590	
Sobrecustos da ultraperiféricidade	FEDER	1 303	428	212	114	327	184	100	
<b>Assistência Técnica</b>		<b>587</b>	<b>449</b>	<b>447</b>	<b>377</b>	<b>307</b>	<b>306</b>	<b>256</b>	
Assistência técnica FEDER e FC	FEDER	289	280	280	236	174	174	145	
Assistência técnica FSE	FSE	298	169	167	141	133	132	110	

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Refira-se ainda os 21 Grandes Projetos (GP)<sup>32</sup> aprovados, de natureza pública ou privada, que apesar de não terem representatividade face ao número total de operações aprovadas, se traduzem em cerca de 10% do total de financiamentos atribuídos nos PO FEDER e FC, assumindo especial relevância na agenda Valorização do Território (19% do total de fundos atribuídos), enquanto na agenda Fatores de Competitividade representam 6% do total.

32 À luz do Regulamento (CE) Nº 539/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de junho, é considerado um GP qualquer operação de investimento suscetível de financiamento pelo FEDER ou Fundo de Coesão, com objetivos claramente identificados, que englobe um conjunto de trabalhos economicamente indivisíveis e com uma função técnica explícita, e que envolva um custo total superior a 50 M€.

Quadro 8: Grandes Projetos notificados à COM, até final de 2012

PO/Fundo	Projeto	Natureza do investimento	Decisão CE Nº e Data	Custo total	Custo elegível na decisão	Despesa pública	Comparticipação fundo % sobre Custo elegível	
	Designação	Beneficiário			(M€)		%	(M€)
PO FC (FEDER)	SWEDWOOD - Criação de uma unidade fabril	Swedwood Portugal - Indústria de Madeiras e Mobiliários, Lda.	Produtivo C(2008) 6539 04-Nov-08 C(2012) 2278 10-abr-12	134	107	29	27	29
PO FC (FEDER)	CELBI - Projeto de Expansão da Unidade Fabril	Celulose Beira Industrial (CELBI), S.A.	Produtivo C(2009) 3945 25-Mai-2009 C(2012) 2279 10-abr-2012	320	314	52	16	52
PO FC (FEDER)	E Operacional Estruturas Metálicas S.A. - Instalação de Unidade fabril em Évora	E Operacional Estruturas Metálicas S.A.	Produtivo C(2010) 8793 16-Dez-10	117	90	48	44	48
PO FC (FEDER)	CUF - Químicos Industriais, S.A. - Expansão da matéria prima da fileira de poliuretanos de Estarreja	CUF - Químicos Industriais, S.A.	Produtivo C(2009) 7811 08-Out-09	125	122	25	20	25
PO FC (FEDER)	Repsol Polímeros, Lda. - Projeto de expansão em Sines	Repsol Polímeros, Lda.	Produtivo	Anulado por solicitação da AG (desistência formalizada em 10-mar-10)				
PO FC (FEDER)	Artenius Sines PTA, S.A. - Projeto MegaPTA - Construção e operação de unidade fabril	Artenius Sines PTA, S.A.	Produtivo C(2012) 4938 13-Jul-12	400	355	39	11	39
PO FC (FEDER)	Sociedade Portuguesa do Ar Líquido, Lda - Modernização e Redimensionamento do Complexo Industrial de Estarreja	Sociedade Portuguesa do Ar Líquido, Lda.	Produtivo C(2009) 10163 14-Dez-09 C(2012) 2153 27-mar-12	57	57	11	20	11
PO FC (FEDER)	ALMINA - Minas do Alentejo, S.A. - Reativação da atividade mineira em Aljustrel	ALMINA - Minas do Alentejo, S.A.	Produtivo C(2011) 6334 16-Set-11	104	82	32	39	32
PO FC (FEDER)	Embraer Portugal Estruturas em Compósitos S.A.: Inst. e Expansão de Unidade Fabril em Évora	Embraer Portugal Estruturas em Compósitos S.A.	Produtivo	-	88	56	32	46
PO FC (FEDER)	SOMINCOR, Sociedade Mineira de Neves Corvo, SA: Expansão da Capacidade Produtiva em Neves Corvo	SOMINCOR, Sociedade Mineira de Neves Corvo, SA	Produtivo	-	77	75	15	20
PO VT (FC)	CRIL - Buraca/ Pontinha	Estradas de Portugal, S.A.	Infraestruturas C(2010) 2040 07-Abr-10	187	137	137	70	96
PO VT (FC)	Ligação Ferroviária Sines / Elvas (Espanha) I: Variante de Alcácer (2ª fase)	Rede Ferroviária Nacional - REFER, E.P.	Infraestruturas	-	135	110	110	59
PO VT (FC)	Rede Ferroviária de Alta Velocidade em Portugal - Eixo Lisboa/Madrid: Sub-troço Poceirão/Évora	Rede Ferroviária Nacional - REFER, E.P.	Infraestruturas	Anulado por solicitação da AG (desistência formalizada em 25-mai-12)				
PO VT (FC)	Ligação Ferroviária Sines / Elvas (Espanha) III: Modernização do troço Bombel e Vidigal a Évora	Rede Ferroviária Nacional - REFER, E.P.	Infraestruturas	-	125	98	98	59
PO VT (FC)	Linha do Minho: Variante da Trofa	Rede Ferroviária Nacional - REFER, E.P.	Infraestruturas	-	78	44	44	59
PO VT (FC)	Ramal de Ligação Ferroviária ao Porto de Aveiro	Rede Ferroviária Nacional - REFER, E.P.	Infraestruturas	-	70	26	26	61
PO VT (FC)	Extensão da Rede de Metro entre o Estádio do Dragão e Venda Nova (*)	Metro do Porto, S.A.	Infraestruturas	-	170	114	114	70
PO VT (FC)	Projeto de Tratamento, Valorização e Destino Final dos RSU do Sistema Multimunicipal do Litoral Centro	ERSUC - Resíduos Sólidos do Centro, S.A.	Infraestruturas C(2009) 9604 30-Nov-09	138	115	115	70	80
PO VT (FC)	Águas do Ave - Alargamento do Sistema de Saneamento	Águas do Noroeste, S.A.	Infraestruturas	-	148	124	124	67
PO VT (FC)	SIMARSUL - Sub-sistemas de Saneamento Barreiro/Moita e Seixal	SIMARSUL - Sist. Integrado Multimunicipal de Águas Residuais da Penins. de Setúbal, S.A.	Infraestruturas	-	61	50	50	30
PO VT (FC)	Ligação Pisão-Roxo	EDIA - Empresa de Desenv. e Infra-estruturas de Alqueva, S.A.	Infraestruturas C(2010) 7839 18-Nov-10	68	63	61	80	50
PO Centro (FEDER)	Novo Hospital Pediátrico de Coimbra	Administração Regional de Saúde do Centro	Infraestruturas C(2009) 8990 12-Nov-09	104	20	20	70	14
PO Alentejo (FEDER)	Criação de uma unidade industrial de biodiesel	GREENCYBER S.A.	Produtivo	Anulado por solicitação da AG (desistência formalizada em 5-Dez-11)				
PO Açores (FEDER)	Aquisição de 2 navios p/ transporte inter ilhas de passageiros e viaturas	Atlanticoline, S.A.	Infraestruturas	Anulado por solicitação da AG (desistência formalizada em 11-Mai-09)				
PO Madeira (FEDER)	Instalação de um centro de rastreio de satélites e fornecimento de capacidade satelitar	Eutelsat Madeira, Unipessoal, Lda.	Infraestruturas C(2010) 8626 16-Dez-10	86	6	3	50	3

(\*) A CE considerou o projeto do Metro do Porto não admissível ao PO Norte em 31-mai-11, no âmbito do processo de reprogramação de 2011, sendo notificado à CE no 1º-sem-2012 no âmbito do POVT (FC)

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Até ao final de 2012 foram notificados à Comissão Europeia 21 grandes projetos (excluindo-se 4 anulados por decisão das respetivas AG), envolvendo um custo total de 2 792 M€, dos quais 2 162 correspondem ao investimento elegível cofinanciado pelo FEDER e pelo Fundo de Coesão e 868 M€ correspondem à comparticipação Fundo. Deste conjunto de 21 GP notificados, ocorreu a adoção de decisão da Comissão para 12 GP (7 enquadrados na agenda Fatores de Competitividade e 5 na agenda Valorização do Território), englobando um custo total de 1 841 M€, dos quais 1 466 referem-se a custo elegível com um cofinanciamento proposto de 478 M€.

Embora apenas nove dos GP aprovados sejam financiados pelo Fundo de Coesão (FC), estes assumem uma dimensão financeira particularmente significativa, representando este fundo 65% do total do financiamento atribuído aos GP. Neste sentido, os ritmos de execução destes projetos têm um efeito condicionador relevante no desempenho dos PO onde se integram, com particular destaque para o PO VT.

Nas decisões de cada PO foi incluída uma lista indicativa dos GP a aprovar no período 2007-2013, sendo que na atualização dessa lista (incluída nas decisões da reprogramação dos PO, aprovada em dezembro de 2012), está previsto o apoio a 30 projetos, dos quais 26 (ou seja, 86% dos previstos) foram já notificados à Comissão Europeia - 25 até ao final de 2012 e um durante o 1º semestre de 2013<sup>33</sup>.

## 2.3 Realizações operacionais

Neste capítulo pretende-se ilustrar os progressos alcançados, em termos de realizações e resultados, com a implementação das intervenções apoiadas pelo QREN até ao final de 2012, tendo por base os indicadores comuns (comunitários e nacionais), com a informação organizada em função das agendas temáticas do QREN.

### Agenda Potencial Humano

Na agenda Potencial Humano verifica-se, até final de 2012, mais de 5,5 milhões de abrangidos nas ações cofinanciadas pelo FSE, dos quais 47% homens e 53% mulheres. Este valor reflete um acréscimo de 1,1 milhões de abrangidos face ao verificado em 2011, o que continua a demonstrar o contributo muito relevante deste fundo para o apoio a um elevado número de pessoas, tendo em vista criar as condições necessárias para concretizar os quatro objetivos principais desta agenda: superar o défice estrutural de qualificações; promover o conhecimento científico, a inovação e a modernização do tecido produtivo e da administração pública; estimular a criação e a qualidade do emprego; e promover a igualdade de oportunidades. Tais prioridades são materializadas através de intervenções que incidam sobre as vertentes destacadas no quadro seguinte.

33 No 1º semestre de 2013 foi notificado à CE mais um GP, relativo a investimento produtivo apoiado pelo PO FC, o projeto da Continental Mabor - Indústria de Pneus, SA, de "Fabricação de produtos de maior valor acrescentado e desenvolvimento de novos processos" (investimento de 58,4 M€ e financiamento comunitário de 12,6 M€).

**Quadro 9: Participantes nas ações apoiadas pelo FSE, por vertente de intervenção, 2007-2012**

Vertente de intervenção	Abrangidos 2007-2012			
	Homens Nº	Mulheres Nº	TOTAL Nº	TOTAL %
<b>TOTAL FSE</b>	<b>2 581 534</b>	<b>2 941 408</b>	<b>5 522 942</b>	<b>100,0</b>
<b>Qualificação inicial</b>	381 947	276 419	658 366	11,9
<b>AALV - Adaptabilidade e aprendizagem ao longo da vida</b>	1 295 646	1 623 149	2 918 795	52,8
<b>GAP - Gestão e aperfeiçoamento profissional</b>	714 296	728 443	1 442 739	26,1
<b>FAC - Formação avançada para a competitividade</b>	74 043	135 667	209 710	3,8
<b>ETVA - Empreendedorismo e transição para a vida ativa</b>	62 986	106 888	169 874	3,1
<b>CIDS - Cidadania, inclusão e desenvolvimento social</b>	50 843	62 571	113 414	2,1
<b>IG - Promoção da igualdade de género</b>	1 773	8 271	10 044	0,2

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

A quase totalidade dos abrangidos (91%) concentra-se nas vertentes de intervenção ligadas ao objetivo da qualificação da população - a Qualificação inicial, a Adaptabilidade e aprendizagem ao longo da vida, com mais de 3,5 milhões de abrangidos e, ainda, a Gestão e aperfeiçoamento profissional (com 1,4 milhões de abrangidos) - distribuindo-se os restantes 9% pelas demais vertentes de intervenção, abrangendo um número ainda relevante de participantes (497 mil).

Os participantes das ações apoiadas pelo FSE no período 2007-2012 distribuíram-se pelos três PO com intervenção deste fundo, continuando a destacar-se, em termos relativos a elevada participação de mulheres (61%) nestas ações no PO Madeira - FSE.

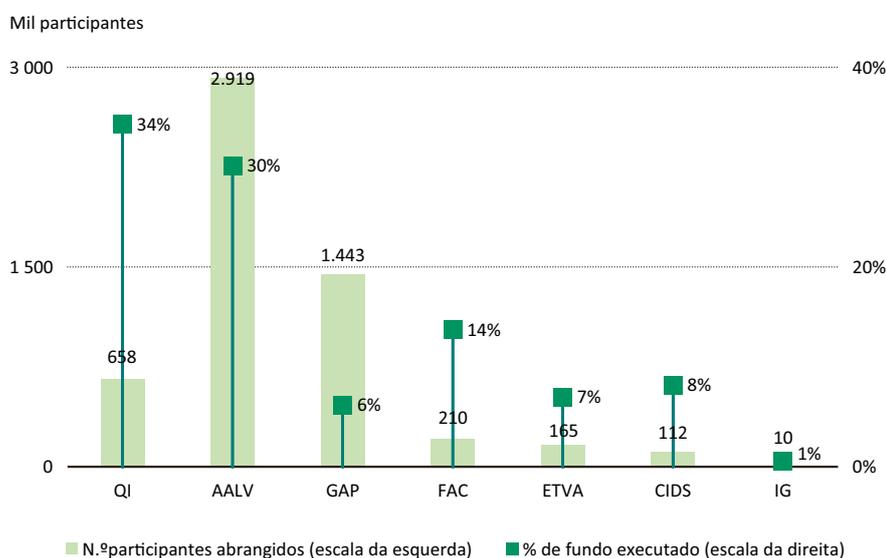
**Quadro 10: Participantes nas ações apoiadas pelo FSE, por PO e vertente de intervenção, 2007-2012**

Vertente de intervenção	PO PH			PO Madeira-FSE			PO Açores-FSE			TOTAL FSE		
	H	M	TOTAL	H	M	TOTAL	H	M	TOTAL	H	M	TOTAL
	Nº			Nº			Nº			Nº		
<b>TOTAL</b>	<b>2 500 817</b>	<b>2 835 290</b>	<b>5 336 107</b>	<b>41 306</b>	<b>65 235</b>	<b>106 541</b>	<b>39 411</b>	<b>40 883</b>	<b>80 294</b>	<b>2 581 534</b>	<b>2 941 408</b>	<b>5 522 942</b>
Qualificação inicial	366 307	264 279	630 586	6 024	4 112	10 136	9 616	8 028	17 644	381 947	276 419	658 366
Adaptabilidade e aprendizagem ao longo da vida	1 269 619	1 595 372	2 864 991	13 007	14 931	27 938	13 020	12 846	25 866	1 295 646	1 623 149	2 918 795
Gestão e aperfeiçoamento profissional	685 350	678 055	1 363 405	16 358	37 679	54 037	12 588	12 709	25 297	714 296	728 443	1 442 739
Formação avançada para a competitividade	73 623	135 038	208 661	337	481	818	83	148	231	74 043	135 667	209 710
Apoio ao empreendedorismo e à transição para a vida ativa	58 929	98 338	157 267	1 677	4 040	5 717	2 380	4 510	6 890	62 986	106 888	169 874
Cidadania, inclusão e desenvolvimento social	45 253	56 825	102 078	3 903	3 992	7 895	1 687	1 754	3 441	50 843	62 571	113 414
Promoção da igualdade de género	1 736	7 383	9 119	-	-	-	37	888	925	1 773	8 271	10 044

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

As vertentes de intervenção ligadas ao objetivo da qualificação atrás referidas, não só concentram a grande maioria de abrangidos, como representam 71% dos financiamentos executados.

Figura 30: Participantes por vertente de intervenção e fundo executado, até final de 2012



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Dando continuidade ao objetivo de elevação dos níveis de qualificação da população portuguesa em idade ativa, prosseguiu em 2012 a implementação dos processos de reconhecimento, validação e certificação de competências adquiridas, sendo já superior a 1,5 milhões o total de abrangidos em processos de RVCC nos Centros de Novas Oportunidades, no período 2007-2012. A vertente escolar do processo de RVCC é aquela que abrange um maior número de candidatos, a que está associado o facto de todos os Centros implementarem processos nesta vertente, enquanto apenas um número reduzido implementa processos de RVCC profissional.

Quadro 11: N.º de abrangidos e certificados nos CNO, por candidatura a certificação, 2007-2012

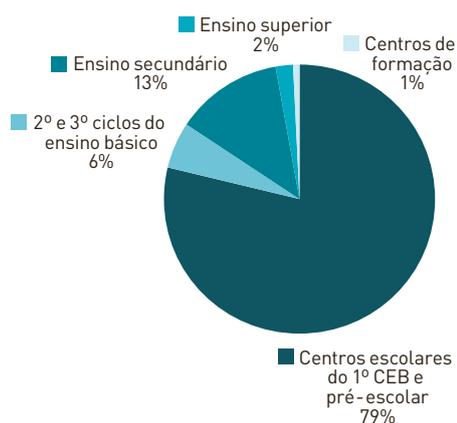
Vertente de intervenção	Abrangidos nos CNO, independentemente do estado do processo de RVCC, 2007-2012			Adultos certificados nos CNO, 2007-2012		
	H	M	TOTAL	H	M	TOTAL
	N.º					
<b>TOTAL</b>	<b>760 116</b>	<b>825 460</b>	<b>1 585 576</b>	<b>172 955</b>	<b>197 825</b>	<b>370 780</b>
<b>Na vertente escolar</b>	<b>478 202</b>	<b>475 026</b>	<b>953 228</b>	<b>168 858</b>	<b>193 794</b>	<b>362 652</b>
1.º ciclo	1 789	2 490	4 279	361	625	986
2.º ciclo	31 326	39 722	71 048	7 255	12 027	19 282
3.º ciclo	214 343	215 829	430 172	101 335	117 482	218 817
Ensino secundário	230 744	216 985	447 729	59 907	63 660	123 567
<b>Na vertente profissional</b>	<b>13 896</b>	<b>11 672</b>	<b>25 568</b>	<b>4 097</b>	<b>4 031</b>	<b>8 128</b>
1.º ciclo	10 574	5 377	15 951	3 411	1 601	5 012
2.º ciclo	3 252	6 233	9 485	681	2 426	3 107
3.º ciclo	70	62	132	5	4	9
Ensino secundário	0	0	0	0	0	0
<b>Sem indicação de vertente</b>	<b>268 018</b>	<b>338 762</b>	<b>606 780</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

No âmbito da agenda Potencial Humano é ainda de relevar um conjunto de intervenções apoiadas pelo FEDER, quer no âmbito dos PO regionais, as intervenções de requalificação e modernização do parque escolar do 1.º CEB e da educação pré-escolar e do 2.º e 3.º CEB, quer no âmbito do PO VT e dos PO das Regiões Autónomas, as escolas com ensino secundário e superior e ainda, os centros de formação, no PO das Regiões Autónomas.

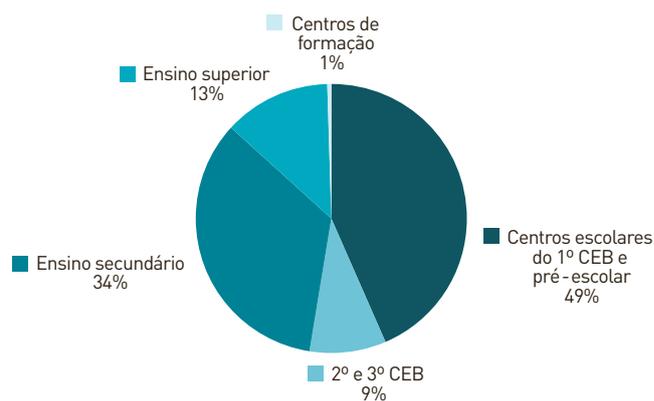
Até ao final de 2012 foram apoiados 919 estabelecimentos de ensino, com preponderância para os centros escolares do 1.º CEB e da educação pré-escolar (724), que representam cerca de 79% dos estabelecimentos intervencionados, continuando a revelar a forte aposta neste domínio. No que concerne aos alunos abrangidos pelos estabelecimentos de ensino intervencionados, é de salientar que os 179 959 alunos dos centros escolares do 1.º CEB e da educação pré-escolar representam 43,5% do número total de alunos envolvidos nos diversos níveis de ensino e que os 141 623 alunos abrangidos pelas escolas do ensino secundário intervencionadas representam 34,2% do respetivo total.

**Figura 31: Estabelecimentos de ensino intervencionados, até final de 2012**



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

**Figura 32: Alunos/formandos abrangidos, até final de 2012**



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Em comparação com o ano de 2011, verifica-se um acréscimo de 67 infraestruturas educativas apoiadas, facto que se deve, sobretudo, às intervenções no ensino secundário (com mais 30 intervenções que no ano transato) e às intervenções em estabelecimentos do 2.º e 3.º CEB apoiadas pelos PO regionais (com mais 24).

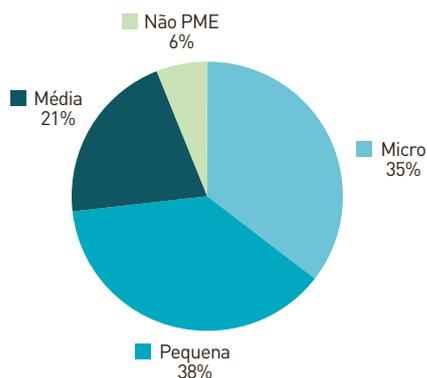
### Agenda Fatores de Competitividade

No que se refere aos apoios diretos às empresas, até final de 2012, foram apoiadas 8 154 empresas no âmbito dos Sistemas de Incentivos (SI), para a realização de investimentos no valor total de 8,2 mil M€, o que representa um acréscimo de 832 empresas apoiadas face a 2011. São de destacar os apoios concedidos pelo PO FC a projetos realizados por empresas de grande e média dimensão, localizadas nas regiões do continente enquadradas no objetivo Convergência (Norte, Centro e Alentejo), representando 69% do investimento total contratado, assumindo uma maior expressão em termos de alavancagem de investimento na economia.

No âmbito dos PO regionais do Continente são apoiadas as micro e as pequenas empresas, as quais representam 73% do total das empresas apoiadas (35,5% e 37,7%, respetivamente) e 39%

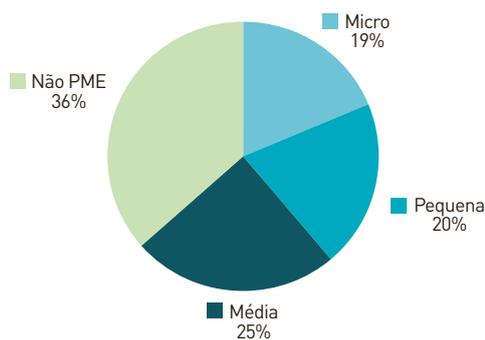
do incentivo concedido (19% e 20%). Por outro lado, as grandes empresas, representando apenas 6% do total, absorvem 37% do incentivo contratado. Estes resultados são explicados pelo facto da dimensão financeira dos projetos apresentados e aprovados pelas AG tender a ser proporcional à dimensão das próprias empresas.

**Figura 33: Empresas, por dimensão empresarial, até final de 2012**



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

**Figura 34: Incentivo, por dimensão empresarial, até final de 2012**



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Das empresas apoiadas pelos SI, 94% são PME, às quais se associa 63% do incentivo aprovado, o que reflete a prioridade dada ao apoio deste tipo de empresas, atendendo ao peso que as mesmas assumem no tecido empresarial português. Recorde-se que o objetivo indicativo previsto aponta para que, pelo menos 60% dos incentivos concedidos às empresas sejam concentrados em PME (excluindo os incentivos à I&DT e incluindo os instrumentos de financiamento e partilha de risco da inovação). A aferição desta meta é objeto de monitorização permanente em sede da Rede dos Sistemas de Incentivos do QREN, constatando-se que o referido limite mínimo estabelecido está a ser cumprido, uma vez que, no final de 2012, os apoios concedidos a PME representam 69% do total dos apoios concedidos no SI Inovação, SI Qualificação e Internacionalização das PME e Sistema de Apoio ao Financiamento e à Partilha dos Riscos da Inovação (SAFPRI).

Complementarmente aos SI foram criados instrumentos de financiamento e partilha de risco das empresas, no âmbito do PO FC e dos PO regionais de Lisboa e do Algarve e das Regiões Autónomas. No Continente, ao abrigo do SAFPRI, foram celebrados contratos no âmbito das linhas de crédito PME Investe I e II (financiadas pelo PO FC e pelos PO regionais de Lisboa e do Algarve), com 6 821 empresas (3 739 no âmbito do PO FC, 594 pelo PO Lisboa e 148 pelo PO Algarve). Nas linhas de crédito criadas especificamente para as R.A., foram contratualizados apoios a 1 457 empresas pelo PO Açores-FEDER e 883 pelo PO Madeira-FEDER.

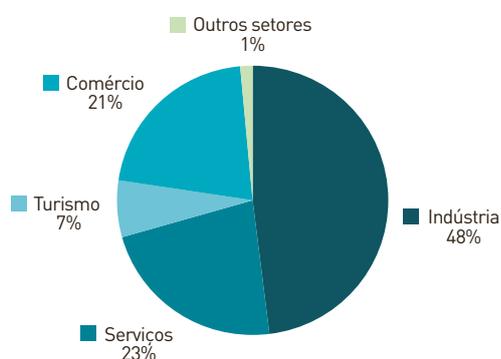
De salientar a criação, no final de 2012, da linha de crédito Investe QREN, para financiamento do fundo de manuseio necessário à realização dos projetos financiados pelos Sistemas de Incentivos, através da qual as instituições de crédito aderentes disponibilizam, de acordo com as regras constantes do Protocolo assinado, financiamento às empresas até um montante de 1 000 M€, dos quais 500 M€ provêm da 2.ª tranche do empréstimo quadro do BEI.

No âmbito dos fundos Revitalizar, Fundos de Revitalização e de Expansão Empresarial, de âmbito nacional e regional, para apoiar a revitalização de PME, foi lançado em 2012 um concurso público

para seleção de três fundos de capital de risco de base regional e respetivas sociedades gestoras, que decorreu no âmbito do SAFPRI.

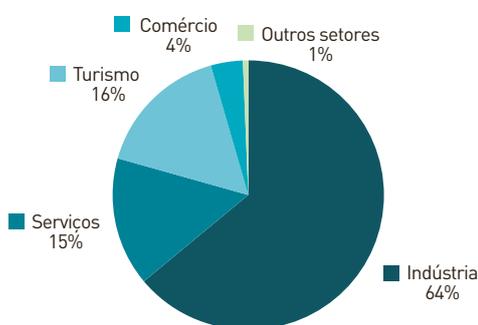
Em termos setoriais, 48% das empresas apoiadas operam no setor da indústria, seguindo-se os serviços com 23% e o comércio com 21%. O peso elevado das empresas industriais, face ao conjunto do tecido empresarial, acentua-se ainda mais em termos do incentivo contratualizado, quando se constata que 64% deste é destinado a empresas do setor da indústria, sendo os serviços e o turismo, conjuntamente, responsáveis por 31% do incentivo concedido.

**Figura 35: Empresas apoiadas, por setor de atividade, até final de 2012**



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

**Figura 36: Incentivo, por setor de atividade, até final de 2012**



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Cerca de 28% das empresas apoiadas (2 267 empresas) operam em setores intensivos em conhecimento e média-alta e alta tecnologia, sendo de salientar os apoios concedidos a micro e pequenas empresas destes setores pelos PO Norte e PO Centro (638 e 327 empresas, respetivamente) e os apoios concedidos a médias e grandes empresas pelo PO FC (764 empresas). Destaque ainda para o facto de 75% das empresas apoiadas pelo PO Lisboa se situarem em setores intensivos em conhecimento e média-alta e alta tecnologia.

Das 8 154 empresas apoiadas, 811 (10%) são empresas em início de atividade (*start-ups*), das quais predominam as micro e as pequenas empresas, enquadradas no âmbito dos PO regionais. Do total das *start-ups* apoiadas, 387 são em setores intensivos em conhecimento e de média-alta e alta tecnologia, representando estas 48% do total de novas empresas apoiadas. Em termos absolutos, destacam-se o PO Norte e o PO Centro que, em conjunto, apoiam 401 *start-ups* destes setores (49%). Em relação às *start-ups* apoiadas verificou-se um aumento de 35 novas empresas, representando um acréscimo de 5% em relação ao ano anterior. Por outro lado, o acréscimo de *start-ups* em setores intensivos em conhecimento e de média-alta e alta tecnologia foi de 16% (+52).

**Quadro 12: Empresas e *start-ups* apoiadas em setores de média-alta e alta tecnologia, até final de 2012**

Programas Operacionais (PO)	Empresas	Empresas média e alta tecnologia	Start-ups	Start-ups média e alta tecnologia
PO FC	4 015	764	93	37
PO Norte	1 686	638	258	135
PO Centro	999	327	143	76
PO Lisboa	257	193	30	28
PO Alentejo	339	108	25	12
PO Algarve	140	51	16	10
PO Açores - FEDER	490	94	156	40
PO Madeira - FEDER	228	92	90	49

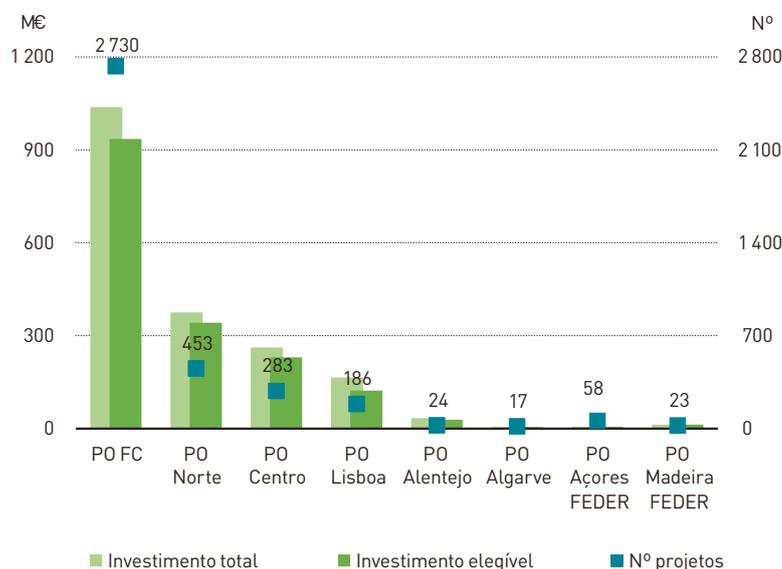
Fonte: Sistema de Monitorização QREN

No que concerne aos apoios à Investigação e Desenvolvimento Tecnológico (I&DT), os projetos aprovados e com contrato celebrado envolveram, para além dos projetos cofinanciados ao abrigo dos SI à Investigação e Desenvolvimento Tecnológico (I&DT), projetos de entidades do Sistema Científico e Tecnológico Nacional (SCTN) e projetos de Promoção da Cultura Científica e Tecnológica e Difusão do Conhecimento, bem como alguns projetos apoiados pelo PO Norte no âmbito do Regulamento Valorização Económica de Recursos Específicos.

Foram, assim, aprovados 3 774 projetos, com um investimento total que ascende a 1,9 mil M€, correspondente a um investimento elegível de cerca de 1,7 mil M€, do qual mais de 56% (1 038 M€) foi contratualizado pelo PO FC.

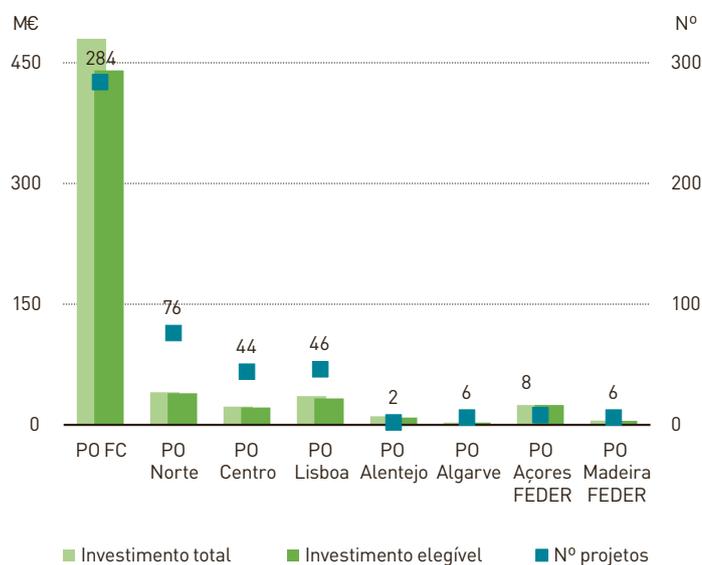
Visando a promoção e dinamização do sistema científico e tecnológico nacional, de forma a torná-lo mais competitivo e a agilizar a articulação entre os centros de saber e as empresas, foram contratados 472 projetos de cooperação entre as empresas e as instituições de investigação, para a realização de um investimento total de 622 M€ e um investimento elegível de 576 M€, dos quais 77% foi contratualizado pelo PO FC.

Figura 37: Investimento em projetos de I&amp;DT, até final de 2012



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Figura 38: Investimento em projetos de cooperação entre empresas e instituições de investigação, até final de 2012



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

O Sistema de Apoio às Ações Coletivas (SIAC) é um instrumento de apoio indireto às empresas, materializando intervenções de carácter estruturante e sustentado, envolvendo entidades públicas e privadas em torno de ações orientadas para o interesse geral, através da disponibilização de bens tendencialmente públicos, visando a promoção de fatores de competitividade de finalidade coletiva.

Neste âmbito são apoiados projetos públicos, privados ou público-privados e outras iniciativas de resposta a riscos e oportunidades comuns, cujos resultados se traduzam na provisão de bens públicos e na geração de externalidades positivas e cujos resultados não sejam de apropriação

privada, ou para conferir vantagem a uma empresa individualmente considerada, ou a um grupo restrito de empresas, em várias áreas de intervenção, como o empreendedorismo e espírito empresarial, designadamente, o jovem e feminino, a Inovação tecnológica, organizacional e de *marketing*, a cooperação interempresarial, entre outras.

Em qualquer das modalidades de apoio, estes projetos podem ser apresentados por uma ou várias entidades organizadas em co-promoção, devendo assegurar-se, em qualquer das três situações possíveis, a representatividade do conjunto das empresas do setor ou da região a que a iniciativa se destina.

Até ao final de 2012, foram contratadas 1 135 ações coletivas (mais 24 face a 2011) envolvendo um investimento total de 347 M€ e um investimento elegível de 296 M€, dos quais 81% concentrados no PO FC, representando apenas 26% das ações coletivas contratadas. Inversamente o PO Centro, com cerca de 4% do investimento, abrange 60% das ações coletivas contratadas (681).

As ações coletivas concentram-se nas regiões convergência do Continente e na R.A. da Madeira. No PO Norte e no PO Alentejo as ações coletivas contratadas incidem sobretudo na área do pequeno comércio urbano, enquanto no PO Centro se concentram no fomento à inovação. Na R.A. da Madeira estas intervenções incidem em atividades de promoção e divulgação da imagem internacional. O PO Algarve continua sem contratar projetos nesta área e o PO Açores FEDER não apoia projetos com estas características.

**Quadro 13: Ações coletivas e investimento elegível, por PO, até final de 2012**

Programas Operacionais (PO)	Nº de ações coletivas	investimento elegível (M€)	Peso do investimento elegível no total
PO FC	298	241	81%
PO Norte	79	2	1%
PO Centro	681	11	4%
PO Lisboa	3	1	10%
PO Alentejo	19	10	3%
PO Madeira - FEDER	55	30	10%

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

No âmbito do Sistema de Apoios à Modernização Administrativa (SAMA) os financiamentos efetuados procuraram em particular criar condições para expandir e reorganizar a rede nacional de Lojas do Cidadão e de Empresas, bem como as unidades móveis que lhes estão associadas. Em paralelo, foram também financiados os Balcões Únicos, em associação com o desenvolvimento das novas Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) nos serviços administrativos do Estado, em função das necessidades dos respetivos utentes finais, os cidadãos e as empresas.

Assim, até ao final de 2012, foram apoiadas 1 634 intervenções de modernização administrativa, das quais 1 433 têm âmbito nacional e foram apoiadas pelo PO FC, destacando-se o projeto, aprovado em 2012, relativo à Implementação do balcão único de atendimento, do Instituto dos Registos

e do Notariado, I.P. Nas restantes 201 intervenções, de âmbito regional, com maior representatividade nos PO Norte (91) e Alentejo (49), regista-se, em alguns PO, um decréscimo de contratações face a 2011, resultante de rescisões e desistências ocorridas na sequência do processo de desativação (RCM nº 33/2012).

Através deste conjunto de intervenções em Lojas do Cidadão, centros multisserviços e balcões únicos, estima-se servir uma população residente de perto de 5 milhões de habitantes, dos quais 2,4 milhões se encontram na região Norte e 2,6 milhões na região de Lisboa.

### Agenda Valorização do Território

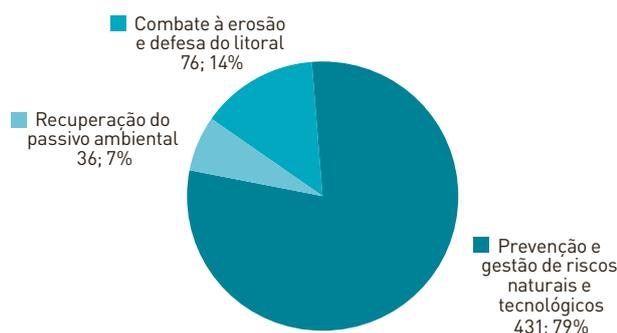
A agenda Valorização do Território compreende quatro vetores principais de intervenção: i) o reforço da conectividade territorial, das acessibilidades e da mobilidade; ii) a proteção e valorização do ambiente; iii) a Política de Cidades e; iv) as redes, infraestruturas e equipamentos para a coesão local.

No âmbito da mobilidade territorial foi contratada, até final de 2012, a construção, reabilitação e requalificação de estradas, num total de 3 635 km, dos quais 379 km relativos a novas estradas. Das intervenções contratadas encontram-se concluídos 2 678 km, em que 2 453 km correspondem a intervenções de reconstrução e beneficiação de estradas. No que respeita às intervenções na rede ferroviária, estão contratadas onze intervenções no âmbito do PO VT, onde se incluem os três projetos da “Ligação Ferroviária Sines/Elvas (Espanha) I - Variante de Alcácer 2ª fase, II - Estação da Raquete em Sines e III - Modernização do troço Bombel e Vidigal a Évora”, bem como os 2 projetos do Metro do Porto (que transitaram do PO Norte para o PO VT). Relativamente às intervenções concluídas de novas ferrovias (40,7 km), identifica-se a Ligação Ferroviária Sines/Elvas (Espanha) I: Variante de Alcácer 2ª fase e os 8,96 km de ferrovia já concluídos respeitantes ao Ramal Ferroviário do Porto de Aveiro. No que concerne às intervenções de ferrovias reconstruídas, de referir os cerca de 163,12 km que se encontram concluídos.

Ainda na área dos transportes, prevê-se que o acréscimo de população servida por intervenções de expansão de sistemas de transporte urbano abarque cerca de 666 mil pessoas, das quais 87mil já beneficiam dos investimentos efetuados neste domínio.

No âmbito da proteção e valorização do ambiente e no que respeita à prevenção de riscos (combate à erosão e defesa do litoral, prevenção e gestão de riscos naturais e tecnológicos e recuperação do passivo ambiental), foram contratados 543 projetos (dos quais 50 em 2012), assumindo a Prevenção e gestão de riscos naturais e tecnológicos maior expressão, com 79% do total de projetos contratados.

**Figura 39: Projetos aprovados no âmbito da prevenção de riscos, por tipologia, até final de 2012**



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

No âmbito desta tipologia, refira-se o papel do PO VT, com 260 projetos contratualizados (dos quais 99 concluídos) relativos à requalificação e ampliação de quartéis de bombeiros em todo o país e à aquisição/requalificação de veículos operacionais de combate a incêndios, enquanto nos PO regionais foram contratadas intervenções referentes a Planos Municipais de Emergência da Proteção Civil.

Refira-se ainda que no decorrer da reprogramação aprovada em dezembro de 2011, observou-se a concentração no PO VT das ações materiais relativas à prevenção e gestão de riscos naturais e tecnológicos, com o encerramento destas elegibilidades no FEDER dos POR.

Em 2012 destaca-se a aprovação do projeto “Construção de hangar e placa de estacionamento dos meios aéreos” que tem como objetivo o reforço das infraestruturas existentes – no aeródromo municipal de Ponto de Sor, através da construção do hangar e da placa de estacionamento para os meios aéreos do Estado, inserida na política de salvaguarda e valorização dos recursos naturais, bem como, no quadro de atuações para o esforço e prevenção, gestão e monitorização de riscos naturais, operações de salvamento, englobadas numa perspetiva de Proteção Civil.

No que respeita à população que beneficia destas medidas existem já, no âmbito das operações concluídas, cerca de 397 mil pessoas que beneficiam de medidas contra cheias e inundações e cerca de 6,4 milhões de pessoas que beneficiam de medidas contra incêndios e outros riscos naturais e tecnológicos.

Em relação à tipologia Combate à erosão e defesa do litoral, encontram-se contratadas 76 intervenções (44 no PO VT, 24 no PO Norte e 8 no PO Açores), das quais 35 já se encontram concluídas. Neste domínio destaca-se a intervenção relativa à “Defesa Costeira” que tem como objetivo a prevenção e mitigação do risco para os utentes das praias e arribas do Litoral Sul do Algarve, apoiada no âmbito do PO VT.

Na área de intervenção de Recuperação do passivo ambiental, as 36 intervenções contratadas (das quais 18 já se encontram concluídas), correspondem a 22 intervenções em áreas mineiras apoiadas pelo PO VT e a 14 intervenções apoiadas pelos PO Norte e PO Açores. Durante o ano de 2012, foi aprovada no PO Norte uma intervenção relativa à recuperação ambiental dos resíduos perigosos depositados nas escombrelas das antigas minas de carvão de São Pedro da Cova, considerada prioritária pela Agência Portuguesa do Ambiente, enquanto sítio contaminado.

No que se refere ao ciclo urbano da água, as intervenções de melhoria dos sistemas de abastecimento de água totalizavam, no final de 2012, valores de contratação de 2 950 km de rede a intervir, que se espera servir 460 mil habitantes. Os projetos concluídos abrangem 1 102 km a que corresponde uma população servida de 273 mil habitantes. Na vertente de águas residuais – em baixa, no final de 2012 estavam contratados 5 404 km de rede a intervir, que irá servir 1,8 milhões de habitantes (concluídos 1 742 km e já servidos 820 mil habitantes).

Ainda no domínio ambiental, foram contratadas 431 intervenções de construção/reabilitação de Estações de tratamento de águas residuais (ETAR), das quais 239 se encontravam concretizadas no final de 2012 e criadas condições para a valorização orgânica de cerca de 420 mil toneladas/ano de Resíduos Urbanos Biodegradáveis (RUB), situando-se a quantidade executada em 255 mil toneladas/ano.

No que se refere aos Resíduos Sólidos Urbanos (RSU), até ao final de 2012 foram contratados 68 projetos que integram a realização de 5 312 ações de sensibilização, divulgação e estímulo à re-

ciclagem e reutilização de resíduos, os quais se espera abranger uma população de cerca de 1,9 milhões de pessoas.

No domínio da Gestão Ativa de Espaços Protegidos e Classificados, foram contratadas 98 operações (das quais 48 já concluídas) que visam a conservação da natureza e da biodiversidade nas áreas classificadas e a conservação ou recuperação de espécies e habitats de espécies prioritárias e/ou com estatuto de conservação desfavorável.

No que respeita à área classificada abrangida por intervenções de gestão ativa já foram intervenções 563 mil hectares, dos 732 mil previstos, assumindo especial importância o PO Norte, uma vez que as 14 operações concluídas neste PO abrangem 553 mil hectares de área protegida.

As intervenções relacionadas com a Regeneração urbana baseiam-se no financiamento de Programas de Ação (PA) integrados, preparados e implementados por parcerias locais que são, normalmente, lideradas pelos municípios. Destas parcerias locais resultam processos estruturados e formais de cooperação entre diversas entidades que se comprometem com PA comuns de regeneração de um território específico<sup>34</sup>. Para além dos municípios, estes PA podem envolver empresas, associações empresariais, serviços da administração central, entidades da economia social bem como outras entidades do setor público.

**Quadro 14: Protocolos de Regeneração Urbana, parceiros envolvidos e população abrangida, até final de 2012**

Programas Operacionais (PO)	Nº Protocolos de regeneração urbana	Nº Parceiros envolvidos	População abrangida
PO Norte	33	37	1 099 658
PO Centro	24	138	596 160
PO Lisboa	28	66	877 489
PO Alentejo	16	60	217 472
PO Algarve	3	13	12 625

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

No final de 2012 encontravam-se celebrados 104 protocolos de regeneração urbana (menos 1 protocolo face a 2011), envolvendo 314 parceiros e uma área intervencionada por operação de regeneração urbana de 4 km<sup>2</sup>, abrangendo cerca de 2,8 milhões de pessoas.

Para além dos protocolos celebrados nos PO regionais, também o PO VT e o PO Madeira-FEDER apoiaram projetos de regeneração urbana. No caso do PO VT, trata-se de projetos integrados de reabilitação urbana, contratualizados no âmbito das Ações Inovadoras para o Desenvolvimento Urbano (AIDU), que abrangerão cerca de 2 milhões de pessoas. No que se refere ao PO Madeira-FEDER, foram contratualizados projetos de recuperação urbanística no âmbito do eixo Coesão Territorial e Governança, que abrangerão 46 mil pessoas.

<sup>34</sup> De referir que os PA podem ter como objeto: (i) a valorização de áreas de excelência urbana, nomeadamente centros históricos e frentes ribeirinhas e marítimas; (ii) a qualificação das periferias urbanas e de outros espaços relevantes para a estruturação urbana; (iii) a renovação das funções e dos usos de áreas abandonadas ou com usos desqualificados; (iv) a requalificação e reintegração urbana de bairros críticos, em particular combatendo os fatores de exclusão social e de segregação territorial.

Outro dos vetores de intervenção ao nível da Política de Cidades prende-se com as Redes Urbanas para a Competitividade e a Inovação (RUCI), apenas de caráter regional e elegíveis nos PO regionais do Continente, que visam estruturar os processos de cooperação entre municípios, entidades públicas e entidades privadas que se proponham a elaborar e a implementar, em comum, um Programa Estratégico de desenvolvimento urbano centrado nos fatores territoriais de competitividade e inovação.

Até ao final de 2012 encontravam-se contratados 22 Programas Estratégicos que, no seu conjunto, envolvem 74 municípios, face a 54 parceiros de outro caráter.

**Quadro 15: Programas Estratégicos, municípios e outros parceiros envolvidos no âmbito das RUCI, até final de 2012**

Programas Operacionais (PO)	Nº de programas estratégicos	Municípios envolvidos	Outros parceiros envolvidos
PO Norte	5	14	18
PO Centro	6	21	17
PO Lisboa	3	2	3
PO Alentejo	6	25	8
PO Algarve	2	12	8

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Relativamente aos equipamentos para a coesão local apoiados (sociais, desportivos, culturais e de saúde), o seu número ascendeu a 1 029 no final de 2012, (dos quais 388 já se encontram concluídos), sendo os equipamentos desportivos de interesse municipal e intermunicipal a tipologia de equipamentos onde se regista o maior número de intervenções apoiadas pelos PO (380), logo seguida dos equipamentos sociais (352, sendo 168 apoiados pelos PO regionais FEDER e 184 pelo PO PH). Em relação ao ano anterior, regista-se um acréscimo de 87 novos apoios em intervenções nestes equipamentos.

**Quadro 16: Apoios contratados em equipamentos para a coesão local, valores acumulados, 2009-2012**

Equipamentos apoiados	2009	2010	2011	2012
Equipamentos sociais	9	278	316	352
Equipamentos desportivos	76	290	342	380
Equipamentos culturais	31	114	165	162
Unidades de saúde	74	109	119	135

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Dos 380 equipamentos desportivos de interesse municipal e intermunicipal contratados, 296 integram-se nos PO regionais, designadamente instalações de base recreativas, tais como piscinas e polidesportivos. No âmbito do PO VT encontram-se contratadas 84 infraestruturas desportivas, referentes a equipamentos de base - grandes campos de jogos, pistas de atletismo, pavilhões, salas de desporto, piscinas cobertas e descobertas, desde que adequadas a uma prática desportiva permanente - e equipamentos especializados, destinados a uma modalidade ou a um grupo de modalidades desportivas particulares, podendo envolver diversas valências e ser adequados à prática desportiva de alto rendimento.

No que se refere aos equipamentos culturais (bibliotecas e arquivos públicos, teatros e cineteatros, cinema digital e centros de arte contemporânea) foram contratadas 162 operações, das quais 53 já se encontram concluídas.

Na tipologia Unidades de Saúde, que engloba a construção e/ou ampliação de centros de saúde e a requalificação de serviços em unidades hospitalares, foram contratadas 135 operações, das quais 74 já se encontram concluídas.

No âmbito dos equipamentos sociais encontram-se contratadas 352 operações no final de 2012, na sua maioria creches e lares de idosos. Estes equipamentos foram financiados pelo PO PH (184 intervenções de respostas integradas de apoio social) e pelos PO regionais (168 intervenções, 55 das quais já concluídas).

## 2.4 Os Programas Operacionais da Cooperação Territorial Europeia

No atual período de programação 2007-2013 a Cooperação Territorial Europeia (CTE) é, juntamente com os objetivos Convergência e Competitividade Regional e Emprego, um dos três objetivos da Política de Coesão da União Europeia (UE), destinando-se a reforçar, em articulação com as prioridades estratégicas da UE, as intervenções conjuntas dos Estados-Membros (EM) em ações de desenvolvimento territorial integrado.

Atualmente a CTE, que veio dar continuidade à abordagem INTERREG dos anteriores períodos de programação, encontra-se na sua quarta geração de Programas, para os quais foi destinada uma verba de mais de 8,7 mil M€, distribuídos por mais de 70 programas nos EM onde intervém. Os programas da CTE continuam a contemplar três componentes i) cooperação transfronteiriça; ii) cooperação transnacional; iii) cooperação inter-regional.

Visando potenciar as possibilidades consagradas nos regulamentos comunitários, que definem a CTE como um instrumento de intervenção relevante para a prossecução dos objetivos da Política de Coesão e para o processo de integração europeia, Portugal assumiu esse objetivo como parte integrante do QREN. Nos termos e como consequência da disciplina regulamentar comunitária, Portugal participa em dez PO de Cooperação Territorial.

PO na vertente da cooperação transfronteiriça:

- PO de Cooperação Transfronteiriça Espanha-Portugal (PO CTEP), cuja elegibilidade geográfica portuguesa corresponde às NUTS III localizadas ao longo da fronteira interna terrestre com Espanha;
- PO de Cooperação Transfronteiriça Bacia do Mediterrâneo, que enquadra a participação de

Portugal no programa transfronteiriço do Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria com países da Bacia Mediterrânica, cuja elegibilidade territorial é correspondente à NUTS II Algarve e que viabiliza projetos de cooperação com Marrocos.

PO na vertente da cooperação transnacional:

- PO de Cooperação Transnacional Espaço Atlântico, cuja abrangência territorial corresponde a todo o território continental de Portugal, as regiões da costa atlântica de Espanha, do Reino Unido e de França e a totalidade da Irlanda;
- PO de Cooperação Transnacional Sudoeste Europeu (SUDOE) que inclui todo o território continental de Portugal e de Espanha, as NUTS II dos Pirenéus franceses e Gibraltar (Reino Unido);
- PO de Cooperação Transnacional Mediterrâneo (MED), integrando como regiões elegíveis portuguesas as NUTS II do Alentejo e do Algarve e, ainda, as regiões da costa mediterrânica de Espanha e de França, bem como a totalidade do território de Itália, Grécia, Chipre, Malta e Eslovénia e Gibraltar (Reino Unido);
- PO de Cooperação Transnacional Madeira-Açores-Canárias (MAC), que cobre o território dos 3 arquipélagos.

PO na vertente da cooperação interregional:

- PO de Cooperação Inter-regional, enquadrado na iniciativa da COM "Regions for Economic Change" e que intervém em todo o território da UE;
- Programas de Redes de Cooperação Inter-regional INTERACT, URBACT e ESPON – dedicados, respetivamente, à qualidade da gestão dos Programas de Cooperação Territorial Europeia, ao desenvolvimento urbano e à elaboração de estudos nas áreas do planeamento e de ordenamento do território.

O ano de 2012 foi marcado, sobretudo, pelo facto de Portugal ter assumido, face ao regime de rotatividade previsto para estes Programas, a presidência de três PO de Cooperação Territorial Europeia: PO Transfronteiriço Espanha-Portugal, PO Espaço Atlântico e PO Sudoeste Europeu.

Apresentam-se os dados mais significativos relativos à participação nacional nos Programas de CTE no final de 2012.

**Quadro 17: Programação, convocatórias concluídas e participação portuguesa nos PO da CTE, até final de 2012**

Cooperação territorial europeia	Programação FEDER 2007-2013	Convocatórias concluídas					Participação portuguesa nas candidaturas aprovadas				
		Convocatórias concluídas	Candidaturas aprovadas	Parceiros envolvidos	M€	% do PO	Beneficiários principais portugueses	Parceiros portugueses	Projetos com parceiros portugueses	FEDER de parceiros portugueses	Ajuda média de FEDER por parceiro português
	M€	Nº	Nº	Nº	M€	% do PO	Nº	Nº	Nº	M€	mil €
<b>Total</b>	<b>1 335,7</b>	<b>32</b>	<b>910</b>	<b>6 495</b>	<b>1 121,5</b>	<b>90</b>	<b>70</b>	<b>988</b>	<b>500</b>	<b>110,6</b>	<b>112</b>
<b>Cooperação Transfronteiriça A</b>	<b>441,0</b>	<b>4</b>	<b>254</b>	<b>1 190</b>	<b>374,9</b>	<b>85</b>	<b>38</b>	<b>513</b>	<b>194</b>	<b>57,3</b>	<b>112</b>
PO Cooperação Transfronteiriça Portugal - Espanha	267,4	2	198	800	254,4	95	38	511	192	56,9	111
PO Bacia do Mediterrâneo (ENPI)	200,0	2	56	390	120,5	60	0	2	2	0,4	191
<b>Cooperação Transnacional B</b>	<b>452,1</b>	<b>14</b>	<b>387</b>	<b>2 654</b>	<b>395,1</b>	<b>87</b>	<b>29</b>	<b>409</b>	<b>251</b>	<b>45,6</b>	<b>112</b>
PO Espaço Atlântico	104,1	3	63	573	95,9	92	9	114	61	18,4	161
PO SUDOE	99,4	3	95	478	75,9	76	5	119	89	11,3	95
PO MAC	55,4	2	104	441	52,6	95	13	129	63	9,9	77
PO MED	193,2	6	125	1 162	170,7	88	2	47	38	6,0	129
<b>Cooperação Interregional C</b>	<b>442,7</b>	<b>14</b>	<b>269</b>	<b>2 651</b>	<b>351,5</b>	<b>99</b>	<b>3</b>	<b>66</b>	<b>55</b>	<b>7,7</b>	<b>165</b>
INTERREG IV C	321,3	4	204	2 274	322,7	100	3	61	50	7,5	122
INTERACT	34,0	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
URBACT	53,3	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
ESPON	34,0	10	65	377	28,8	85	0	5	5	0,2	42

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Nas 32 convocatórias concluídas nos PO da CTE, até ao final de 2012, foram aprovados 910 projetos, dos quais 500 (55%) contam com a participação de parceiros portugueses. Relativamente ao financiamento comunitário aprovado, que totalizou cerca de 1,12 mil M€, apenas cerca de 10% diz respeito a parceiros portugueses.

Estes dados evidenciam o desequilíbrio da participação portuguesa entre o número de participações e os montantes envolvidos, que tem origem na distribuição indicativa dos montantes programados para Portugal, e que se reflete na generalidade dos Programas em taxas de compromisso, a nível nacional, superiores às dos PO, nomeadamente nos que compõem a vertente transnacional.

O grau de participação portuguesa nos projetos aprovados nos diferentes PO é bastante diverso, destacando-se o PO CTEP, com um maior número beneficiários principais portugueses (38) e de projetos com parceiros portugueses (192), e 94% do FEDER aprovado. A ajuda média por parceiro português na componente transnacional regista um valor médio de 112 mil €, sendo o valor mais relevante o do PO Espaço Atlântico (161 mil €).

Tem sido evidente a crescente participação portuguesa nos projetos da CTE, o que revela o interesse cada vez maior que estes PO suscitam junto de potenciais beneficiários portugueses. Os projetos aprovados com participação portuguesa, no final de 2012, praticamente duplicaram face a 2009, à semelhança do que se verifica com o número crescente de beneficiários principais portugueses.

Na vertente financeira, apesar de em números absolutos se verificar um aumento crescente dos montantes aprovados, em termos percentuais a comparticipação para Portugal tem-se mantido na ordem dos 10% desde 2009.

**Quadro 18: Evolução da participação portuguesa nos PO da CTE, 2009-2012, valores acumulados**

PO CTE	2009	2010	2011	2012
Projetos aprovados com parcerias portuguesas (n.º)	270	335	467	500
Beneficiários principais portugueses (n.º)	46	49	69	70
Parceiros portugueses (n.º)	530	613	954	988
FEDER aprovado (M€)	66	73	104	111

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

O FEDER aprovado para parceiros portugueses está concentrado em 74% nas áreas do Ambiente e desenvolvimento sustentável (38%) e da Inovação na competitividade e emprego (36%). Os restantes 26% distribuem-se pelas áreas das Acessibilidades, ordenamento e cidades (16%) e da Cooperação e gestão transfronteiriça (10%).

A execução financeira dos parceiros portugueses dos PO da CTE caracterizou-se, em 2012, por um forte impulso, tendo atingido os 44,9 M€ de Fundo (face a 25,1 M€ no final de 2011, o que representa um acréscimo de 44%), a que corresponde uma taxa de realização na ordem dos 41%. De destacar o Programa SUDOE, com uma taxa de realização de 46%, bem como o ESPON (58%), embora, neste último caso, os valores em causa sejam muito reduzidos.

**Quadro 19: Principais indicadores financeiros relativos à participação de Portugal nos PO da CTE, até final de 2012**

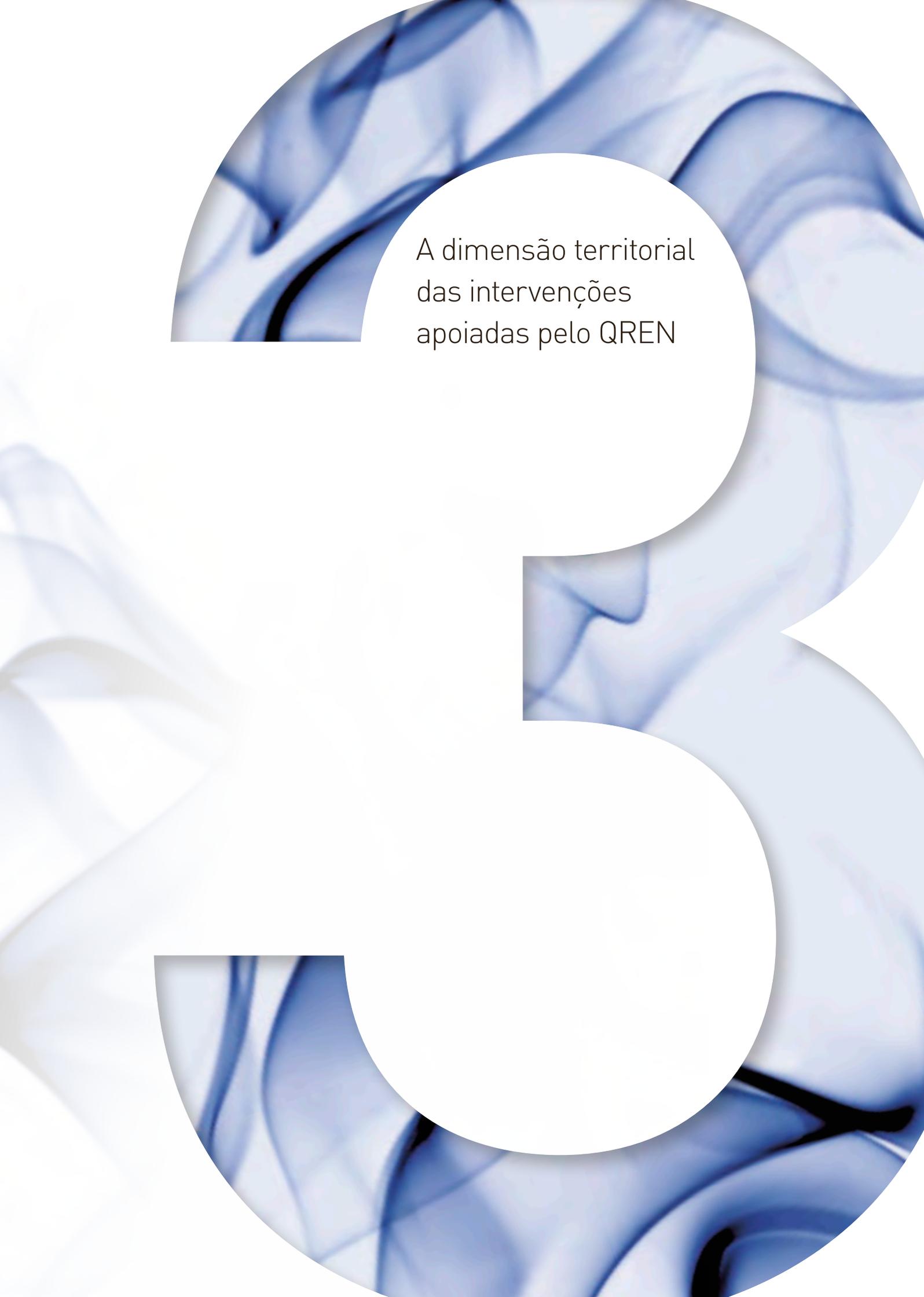
Cooperação territorial europeia	Participação portuguesa nas candidaturas aprovadas (AP)	Despesa pública validada	FEDER validado (VAL)	Taxa de realização (VAL/AP)
		M€		%
<b>TOTAL</b>	<b>110 579</b>	<b>60 607</b>	<b>44 943</b>	<b>41</b>
<b>Cooperação Transfronteiriça A</b>	<b>57 282</b>	<b>31 917</b>	<b>23 937</b>	<b>n.a.</b>
PO Cooperação Transfronteiriça Portugal - Espanha	56 900	31 917	23 937	42
PO Bacia do Mediterrâneo (ENPI)	382	n.d.	n.d.	n.d.
<b>Cooperação Transnacional B</b>	<b>45 614</b>	<b>25 384</b>	<b>18 212</b>	<b>40</b>
PO Espaço Atlântico	18 378	11 632	7 518	41
PO SUDOE	11 292	6 971	5 228	46
PO MAC	9 901	3 795	3 226	33
PO MED	6 043	2 986	2 240	37
<b>Cooperação Interregional C</b>	<b>7 683</b>	<b>3 306</b>	<b>2 794</b>	<b>94</b>
INTERREG IV C	7 471	3 141	2 670	36
INTERACT	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
URBACT	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
ESPON	212	165	124	58

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Tendo em conta o contexto de transnacionalidade em que os projetos de cooperação se desenvolvem, pode-se concluir que a taxa de realização registada ao nível dos parceiros portugueses é bastante satisfatória, sendo mesmo, nalguns casos, superior à registada nos Programas.







A dimensão territorial  
das intervenções  
apoiadas pelo QREN

O desenvolvimento deste capítulo responde às exigências imputadas ao Observatório do QREN pelo DL da Governação do QREN em matéria de reporte sobre a territorialização das intervenções cofinanciadas no âmbito do QREN, em particular das que são apoiadas pelos seus três PO temáticos. A análise da dimensão territorial das intervenções apoiadas pelo QREN procura espelhar o desafio mais global que se coloca à territorialização das políticas públicas – o da concretização de um compromisso virtuoso entre subsidiariedade e coerência estratégica nacional.

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

Neste capítulo, começa-se por apresentar as assimetrias territoriais mais marcantes no que respeita aos processos de desenvolvimento, como enquadramento à ilustração dos grandes números das dinâmicas de implementação do QREN e dos PO nas regiões. Posteriormente apresenta-se um balanço do processo de contratualização com as associações municípios, não apenas pela relevância que tal processo assumiu na programação 2007-2013, como, sobretudo, pelas lições que dele se podem retirar para a consolidação deste caminho de articulação estratégica e operacional de nível sub-regional.

### 3.1 As dinâmicas regionais

No âmbito da política pública, a dimensão territorial tem vindo a assumir uma relevância crescente e, de certo modo, incontornável. A territorialização das políticas públicas pressupõe, entre outros objetivos, a procura de uma maior coesão territorial<sup>35</sup>, reconhecendo o impacto do desenvolvimento regional no crescimento nacional, bem como o papel das assimetrias e das dinâmicas regionais nesses processos de desenvolvimento.

O crescimento de um país é tributário do desenvolvimento das regiões no seu conjunto, seja das que concentram maiores níveis de riqueza, seja das restantes. Segundo a OCDE<sup>36</sup> e independentemente da escala de análise considerada (mundial, europeia ou nacional), cerca de 1/3 do contributo para o crescimento do PIB é dado pelas regiões com níveis de PIB mais elevados e 2/3 pelas regiões remanescentes, dado que estas últimas registam maiores taxas de crescimento do que as primeiras. Justifica-se, assim, a promoção de políticas de crescimento agregado que contemplem as regiões menos desenvolvidas como elemento fulcral de promoção do desenvolvimento.

Os desafios que se perspetivam a médio prazo são territorialmente distintos e desaconselham fortemente abordagens “one-size-fits-all”. Na verdade, as diferentes características regionais obrigam a uma abordagem diferenciada, que simultaneamente privilegia os recursos e vantagens comparativas de cada uma, sem esquecer os constrangimentos estruturais (e eventualmente conjunturais) que as impedem de ter as mesmas oportunidades que as demais, quer em termos de recursos e outros fatores que favoreçam o desenvolvimento, quer no acesso a bens e serviços.

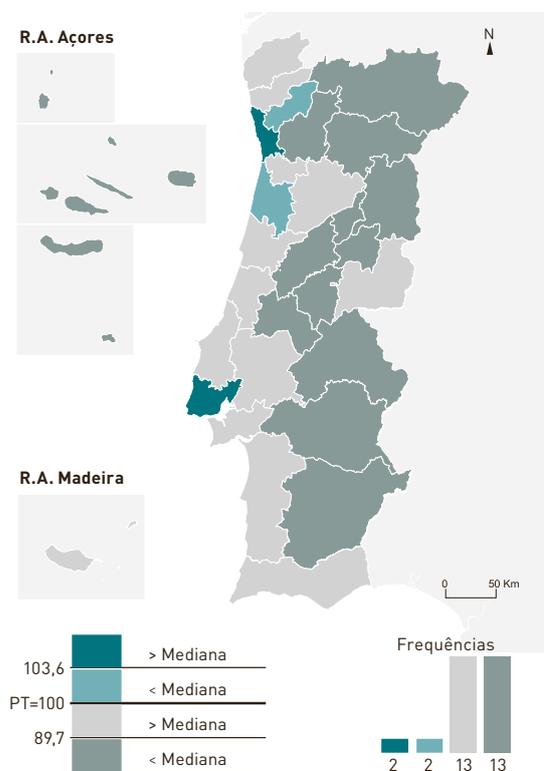
35 Tal significa que não basta atingir níveis de coesão social e económica globalmente aceitáveis, se continuarem a existir regiões com menores oportunidades de desenvolvimento ou maiores dificuldades de acesso a bens e serviços. O objetivo da coesão territorial foi recentemente inscrito no tratado de Lisboa a par da coesão social, económica e da sustentabilidade ambiental.

36 OCDE (2011) *Regional Outlook 2011*.

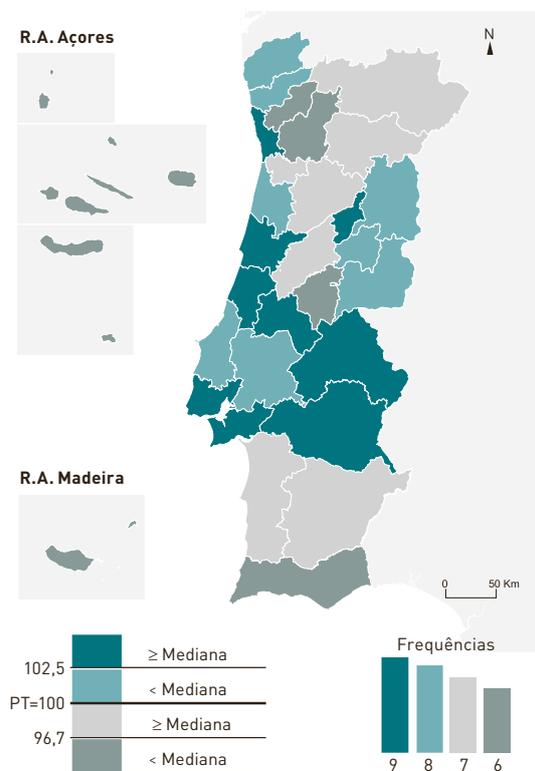
Tendo presente que as disparidades regionais são consideradas um obstáculo ao desenvolvimento do país, importa que as políticas de desenvolvimento regional não negligenciem os territórios com piores condições de partida, com povoamento disperso e fraco peso económico ou que enfrentam processos de perda de competitividade e de capacidade de atração. Sem políticas públicas dirigidas a estes territórios e que tenham em conta as suas especificidades, estas regiões terão dificuldade em contrariar a capacidade de atração socioeconómica promovida por regiões de elevada densidade populacional, economicamente relevantes e fortemente competitivas<sup>37</sup>, como as Áreas metropolitanas. De facto, os últimos dados disponíveis revelam que as AM de Lisboa e Porto concentram mais de metade do PIB total português e 41,5% da população portuguesa, numa pequena parcela (2,1%) de Portugal continental.

Além da densidade populacional e da dimensão demográfica existem outros elementos que definem o potencial de cada região e que são igualmente pertinentes para a reposicionar no contexto nacional. O Índice Sintético de Desenvolvimento Regional (ISDR)<sup>38</sup> estabelece uma hierarquia regional relevante para a definição de políticas que respondam, territorialmente, aos atuais desafios económicos e sociais, classificando as regiões em termos de competitividade, coesão social e ambiental. Essa classificação baseia-se no pressuposto de que o desempenho de cada região depende da a) dimensão e qualificação dos ativos disponíveis e das suas infraestruturas; b) evolução educacional, profissional, empresarial e produtiva; e c) capacidade de gerar riqueza e de se posicionar no mercado internacional.

**Figura 40: Competitividade (Portugal = 100), por sub-região NUTS III, 2010**



**Figura 41: Coesão (Portugal = 100), por sub-região NUTS III, 2010**



Fonte: Instituto Nacional de Estatística

37 Citando um estudo do Departamento de Prospeção e Planeamento e Relações Internacionais sobre o tema: "Tais territórios são, em regra, negativamente afetados pelas dinâmicas espontâneas dos mercados, que tendem a direcionar pessoas e recursos para as zonas que beneficiam de economias de aglomeração, ou seja, justamente aquelas onde já existe densidade de recursos humanos, empresas, infraestruturas do conhecimento e outras, suscetíveis de gerar competitividade e processos sustentados de crescimento".

38 O ISDR é publicado pelo INE desde 2009. Este indicador é organizado em torno de três componentes do desenvolvimento – competitividade, coesão social e qualidade ambiental – sendo o desempenho das regiões em cada uma das três componentes medido através da média aritmética simples de um conjunto de indicadores que refletem as condições, os processos e os resultados relevantes em cada caso. Os resultados do ISDR agora divulgados não são diretamente comparáveis com os dados anteriormente publicados dado que integram alterações na série retrospectiva 2004-2009 ao nível da informação de base utilizada: i) a revisão da série do Sistema de Contas Integradas das Empresas, ii) a incorporação da série das Estimativas Definitivas de População Residente e iii) a reformulação do indicador da qualidade da água para consumo humano. Tendo em conta os objetivos do presente Relatório, são apenas analisadas as componentes competitividade e coesão social do ISDR.

Os dados mais recentes do ISDR comprovam as disparidades regionais existentes em Portugal, ainda que essas diferenças sejam mais pronunciadas na componente da Competitividade do que na da Coesão. Mais de metade das 30 sub-regiões portuguesas apresenta níveis de coesão acima do valor nacional o que traduz uma maior equidade no acesso a bens, equipamentos e serviços. Pela negativa, destacam-se o interior da região Norte, parte da região Centro, o Baixo Alentejo e Algarve que, a par das Regiões Autónomas, apresentam défices de acessibilidade.

Por outro lado, registam-se fortes assimetrias territoriais nas condições, processos e resultados associados à criação de riqueza. Estes são visíveis através do padrão regional patente na Figura 40 onde se distingue uma tripla oposição: com valores positivos surgem duas sub-regiões localizadas nos espaços centrados nos territórios metropolitanos de Lisboa e do Porto. Com escassa capacidade competitiva surge, no extremo oposto, todo o interior de Portugal (à exceção da Beira Interior Sul), restando ao litoral uma posição intermédia, mas ainda assim negativa.

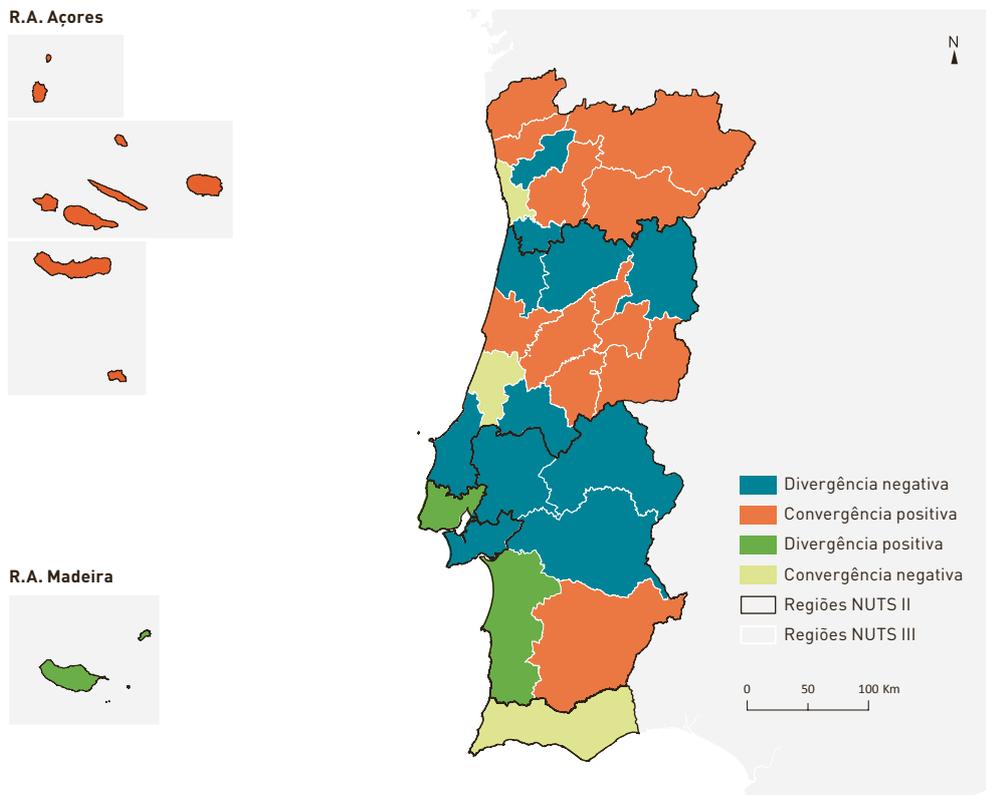
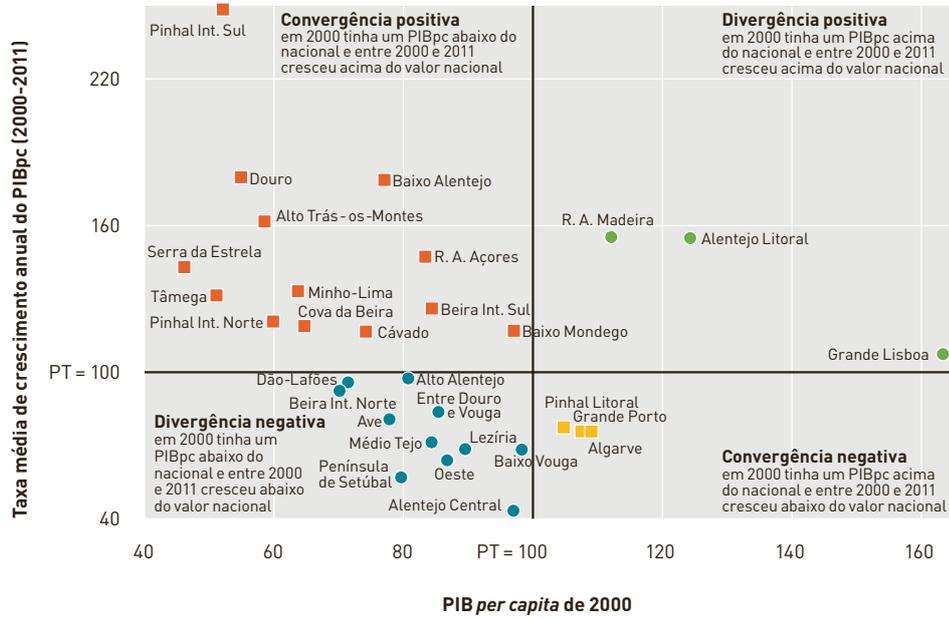
Note-se que na componente que mede a competitividade, o peso económico – expresso, em particular, pelo PIB – e o peso populacional de cada região parecem estar intimamente associados com o seu desempenho (e.g. áreas metropolitanas). A compreensão das dinâmicas regionais tem subjacentes instrumentos de análise que fornecem leituras complementares: os sistemas de indicadores ou os indicadores compósitos como o ISDR permitem uma leitura integrada e tão completa quanto possível das condições demográficas, económicas e sociais que enfrentam as diferentes regiões. Porém, numa ótica de simplificação e clareza de análise são também de grande utilidade indicadores-chave com a robustez do PIB e do PIB *per capita* (PIBpc).

Uma análise mais fina da evolução do PIBpc regional põe em evidência os diferentes percursos das sub-regiões portuguesas, em particular os ocorridos ao longo da última década. Para estes desempenhos regionais em muito contribuiu a eficiência dos processos que lhes deram origem, como se verá adiante. Entre 2000 e 2011, o PIBpc português (a preços correntes<sup>39</sup>) cresceu a uma taxa média anual de 2,3%. Para este valor médio contribuíram, com evoluções e pesos distintos, as suas diferentes regiões. As 16 sub-regiões que cresceram acima dos 2,3% e que contribuíram positivamente para o resultado nacional subdividem-se em dois grupo<sup>40</sup>s: 13 convergiram, visto que partiam de uma posição desfavorável em 2000 e devido a esse elevado crescimento **melhoraram a sua posição relativa**; Três (R. A. Madeira, Alentejo Litoral e Grande Lisboa) divergiram, por se terem afastado ainda mais da posição destacada que detinham no contexto nacional. Pelo contrário, as 14 regiões **pioraram a sua posição de partida**, visto que ao longo deste período tiveram crescimentos modestos e inferiores à taxa média nacional: 11 divergiram, porque não só partiram de uma posição inicial desfavorável como a agravaram; e três (Algarve, Grande Porto e Pinhal Litoral), reduziram a vantagem que detinham em 2000.

39 A inexistência dos Índices de Poder de Compra (IPC) regionais torna inviável o cálculo do PIB regional a preços constantes.

40 A evolução de cada região no sentido da convergência ou divergência neste indicador depende do ponto de partida, isto é, da posição relativa face à média do país e da comparação entre a evolução do seu PIBpc ao longo do período 2000-2011 e a registada a nível nacional.

**Figura 42: PIBpc em 2000 e taxa média de crescimento anual do PIBpc 2000-2011, por sub-região NUTS III**



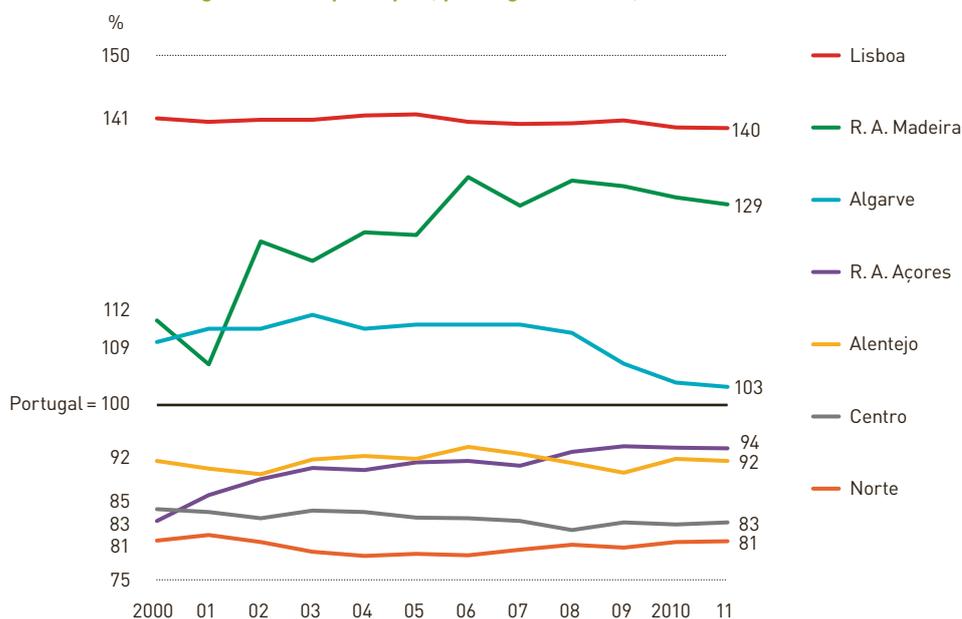
Fonte: Instituto Nacional de Estatística, cálculos do Observatório do QREN

Uma abordagem regional mais agregada (ao nível das regiões NUTS II) fornece elementos coincidente em matéria de crescimento do PIB, em Portugal, e em linha com as conclusões da OCDE para outros espaços económicos: por um lado, aproximadamente 1/3 do PIB português é gerado na região de Lisboa (em 2011, 37% na região NUTS II de Lisboa e 32% na sub-região NUTS III da Grande Lisboa), enquanto as demais regiões portuguesas contribuem com 2/3 (com destaque para as sub-regiões Grande Porto, Ave e Tâmega, na região Norte, e Baixo Vouga, Baixo Mondego e Pinhal Litoral, na região Centro). Por outro lado, com exceção de Lisboa, responsável por pouco mais de 1/3 dessa evolução quase 2/3 do crescimento da última década se deve às outras regiões, demonstrando a importância decisiva destas para a performance económica agregada da economia portuguesa.

A recente evolução do PIB (-1,0%) estendeu-se a todas as regiões portuguesas, ao contrário do acréscimo do ano anterior (+2,6%) que era acompanhado por evoluções regionais de sinais opostos. Entre 2010 e 2011, o decréscimo registado pelo PIB atingiu com maior intensidade o Alentejo (-1,4%), o Algarve (-1,7%) e a R. A. Madeira (-1,8%) e afetou moderadamente as regiões Norte (-0,9%) e Centro (-0,7%). Dadas as oscilações presentes na variação do PIB, em termos nacionais ou regionais, somente a análise de um âmbito temporal mais amplo permite determinar a natureza dos percursos de cada (sub)região e, em particular, se as (sub)regiões se aproximaram da média nacional e convergiram ou se afastaram dessa média e divergiram.

Nos últimos onze anos, as Regiões Autónomas tiveram crescimentos acima da média nacional (+2,3%) – a R. A. Açores passou de um PIBpc de 83% da média nacional em 2001 para 94% em 2011 e a R. A. Madeira de 112% para 129% – mas em todas as regiões de Portugal continental a taxa de crescimento ficou aquém do valor nacional. A R. A. dos Açores, o Algarve e de forma ligeira Lisboa, convergiram ou, dito de outro modo, em 2011 estão mais próximos da média nacional (i.e. 100 na figura seguinte) do que estavam no início da década. As restantes regiões divergiram, ou seja, afastaram-se dessa média, seguindo movimentos opostos: enquanto a R. A. Madeira cresceu a uma taxa média anual superior a 4%, ampliando a situação favorável que detinha (não só partiu de uma posição relativa favorável, como cresceu a um ritmo superior ao nacional), as regiões convergência do continente – Norte e Centro cuja taxa não atingiu sequer os 2% e em menor grau o Alentejo – pioraram a sua posição inicial.

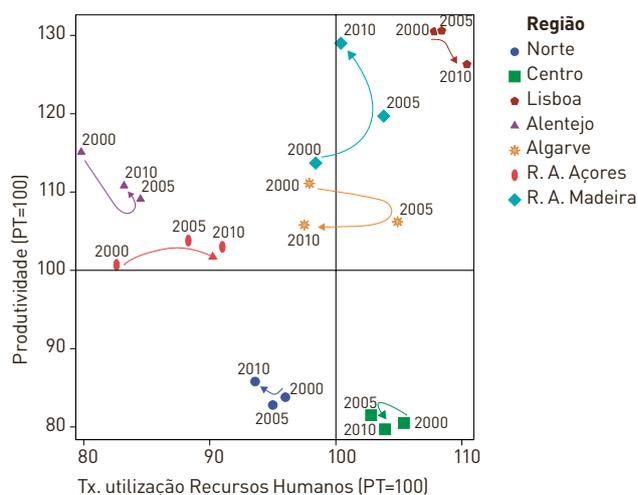
Figura 43: PIB per capita, por região NUTS II, 2000-2011



Esses processos de convergência (e divergência) do PIBpc concretizam-se pela melhor (pior) utilização dos seus recursos humanos empregados e/ou utilização de um maior volume desses recursos<sup>41</sup>: a) uma melhor utilização dos recursos humanos (ou maior produtividade) significa gerar mais PIB para um mesmo volume de emprego; b) uma elevada taxa de utilização dos recursos humanos indica maior capacidade de mobilizar para o emprego a população disponível para trabalhar, permanecendo estável o volume populacional português.

A evolução das componentes do PIBpc surge representada graficamente na figura seguinte em três momentos – 2000, 2005 e 2010<sup>42</sup> – apresentando dois níveis de intensidade na dimensão que se prende com a taxa de utilização dos recursos humanos: um mais acentuado na primeira metade da década e que abrangeu o Alentejo, Algarve e Regiões Autónomas; outro menos acentuado (ou até de sentido inverso) na segunda metade da década, nessas mesmas regiões. Na componente da produtividade a trajetória ascendente da R. A. Madeira entre 2000 e 2010 não teve paralelo regional. O Centro e o Norte mantêm, no fim da década, os baixos níveis de produtividade que registavam no início, apesar de uma ligeira melhoria do Norte entre 2005 e 2010 à semelhança, aliás, do ocorrido no Alentejo.

**Figura 44: Evolução regional da produtividade e da taxa de utilização de recursos humanos, por região NUTS II, 2000-2005-2010<sup>43</sup>**



Fonte: Instituto Nacional de Estatística

Apesar de entre 1995 e 2005 as disparidades regionais terem aumentado significativamente, nos últimos anos e em particular desde 2008, diminuíram. Dito de outro modo, nos anos mais recentes as regiões aproximaram-se entre si, independentemente da escala geográfica que se considere – regiões NUTS II ou sub-regiões NUTS III. Este processo de convergência regional não pode ser dissociado da retração da atividade económica que atingiu mais fortemente as regiões que mais contribuíam para essa dispersão, desde logo Algarve e Lisboa. A volatilidade da evolução do PIB

41 Decomposição do PIBpc =  $\frac{\text{PIB}}{\text{População}} = \frac{\text{PIB}}{\text{Emprego}} \times \frac{\text{Emprego}}{\text{População}} = \text{Produtividade aparente do trabalho} \times \text{Taxa de utilização dos Recursos Humanos}$   
sendo que o  $\frac{\text{Emprego}}{\text{População}} = \frac{\text{Emprego}}{\text{Ativos}} \times \frac{\text{Ativos}}{\text{Pessoas em idade ativa}} \times \frac{\text{Pessoas em idade ativa}}{\text{População}}$

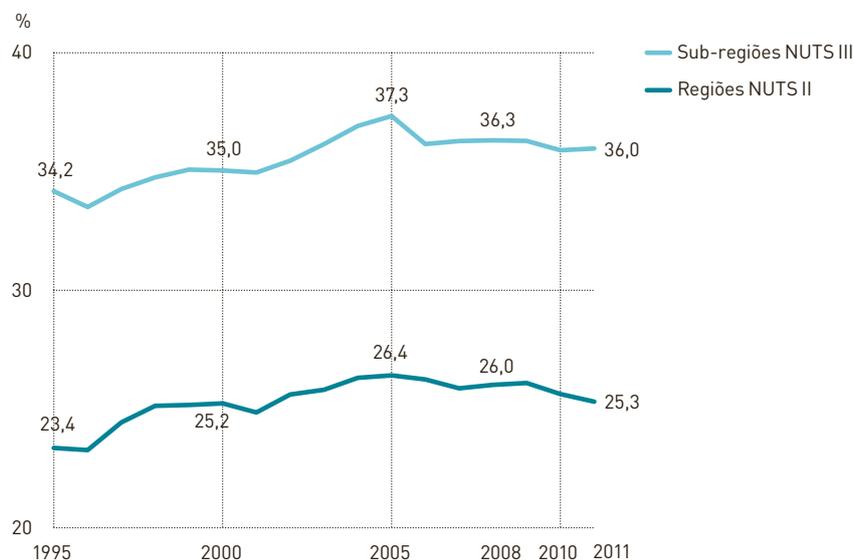
Um desenvolvimento desta metodologia para o caso português encontra-se em Augusto Mateus et al (2006), *Competitividade Territorial e a Coesão Económica e Social*, Observatório do QCA III, Lisboa.

42 A indisponibilidade da informação sobre emprego no âmbito das contas regionais impossibilitou que esta análise incluisse o ano de 2011.

43 A série temporal do PIBpc, da produtividade e do emprego sofreu alterações metodológicas com reflexos relevantes nos dados regionais: i) mudança da base (da base 2000 para a base 2006); ii) retroposição da série 1995-2006, fruto da alteração do total nacional; iii) incremento no valor do défice, com reflexos nos anos 2006 a 2009.

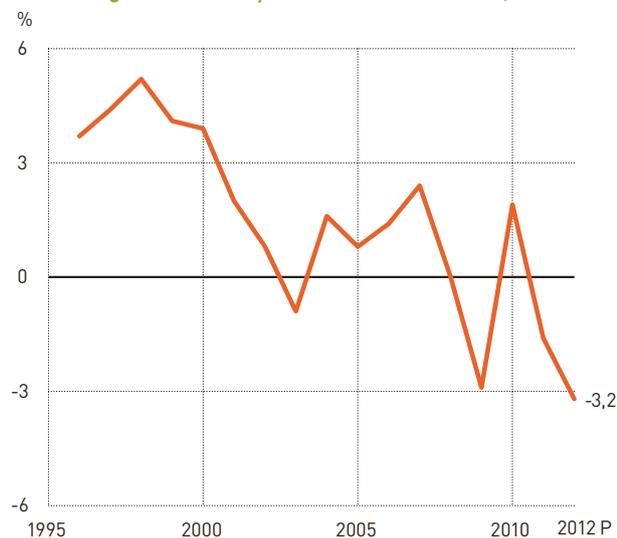
dos últimos anos contribui fortemente para que não seja possível encontrar uma relação entre ciclos económicos e convergência/divergência no período em análise.

**Figura 45: Dispersão<sup>44</sup> dos níveis do PIB *per capita* nas NUTS II e III, 1995-2011**



Fonte: Instituto Nacional de Estatística, cálculos do Observatório do QREN

**Figura 46: Variação real do PIB nacional, 1995-2012**



Fonte: Instituto Nacional de Estatística, cálculos do Observatório do QREN

No âmbito da Política de Coesão da UE para o período 2014-2020 começam a solidificar-se orientações estratégicas e de resposta aos principais desafios que se colocam aos estados membros e respetivas regiões nos planos económico, social e demográfico. A Estratégia Europa 2020 (UE 2020) e as suas três prioridades estratégicas de crescimento – inteligente, sustentável e inclusivo – integram um conjunto de metas relacionadas com a participação laboral, o ambiente e a energia, o investimento em inovação, a escolaridade e a pobreza. As metas assumidas por Portugal (no âmbito do seu PNR) são ambiciosas e alinhadas com os valores da UE, pelo que o

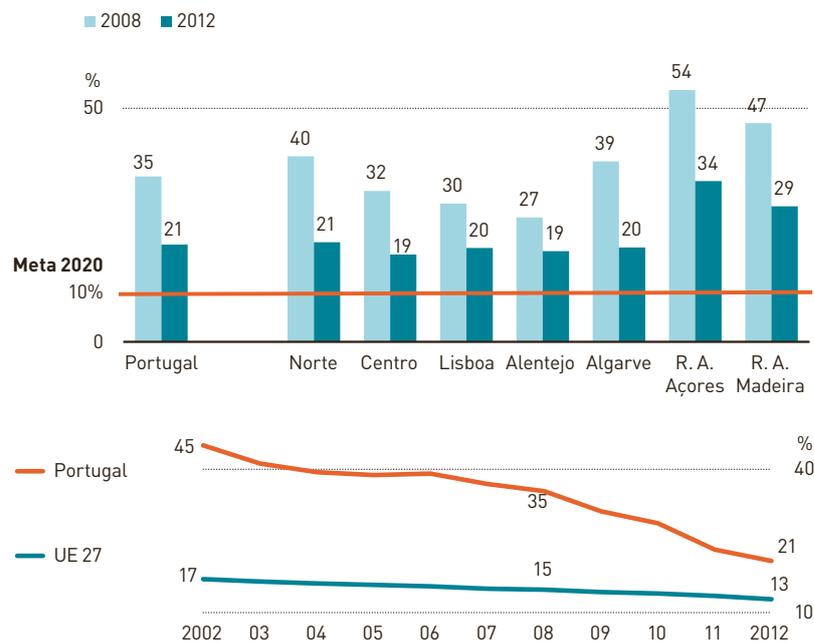
44 Calculada através do coeficiente de variação ponderado pela população residente.

desempenho português irá depender em muito do modo como as regiões portuguesas responderem aos desafios e progredirem nestes indicadores<sup>45</sup>.

Portugal tem evoluído de forma assinalável em alguns domínios, em particular ao longo da última década, facto demonstrado pelos principais indicadores-chave da UE 2020. Destaca-se, desde logo, a forte quebra do abandono escolar (no espaço de uma década a percentagem de jovens entre os 18 e os 24 anos que abandonaram o ensino secundário sem o concluir diminuiu de 45% para 21%) num movimento sem paralelo em qualquer outro país europeu. Outro dos indicadores da UE2020 refere-se ao reforço da I&D e da respetiva despesa no PIB fez-se sentir desde meados da década passada e duplicou nos anos subsequentes. A recente quebra nesse indicador e o forte declínio na taxa de emprego a partir de 2008 refletem a crise económica iniciada nessa data.

Os contributos regionais para estes indicadores são diferenciados e dependeram, em larga medida, das regiões que mais contribuem para as metas e que nem sempre são as que detêm o maior peso populacional. A quebra verificada no abandono escolar precoce deve-se, sobretudo, à evolução verificada nas regiões do Norte, do Algarve e do Centro que registaram quebras na taxa de abandono escolar precoce acima dos 40% no espaço de quatro anos.

**Figura 47: Taxa de abandono precoce de educação e formação, por região NUTS II, 2002-2012**

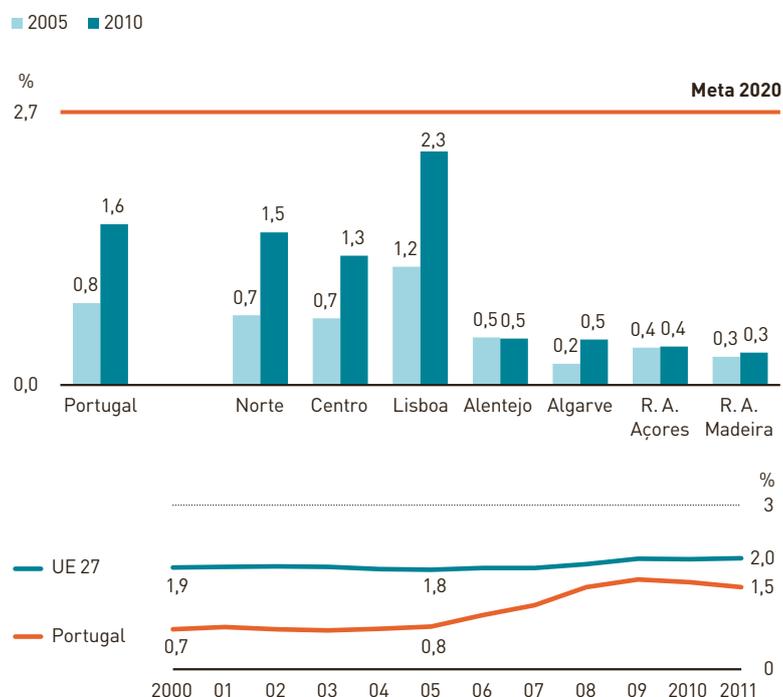


Fonte: Instituto Nacional de Estatística, Eurostat

O indicador chave da UE 2020 que mede a aposta na inovação é dado pelo peso relativo no PIB da despesa em I&D. A meta para a UE é, em média, de 3% e para Portugal cifra-se nos 2,7% do PIB. Este indicador duplicou a partir de meados da década passada, sobretudo devido à evolução ocorrida na região de Lisboa, sede de muitas empresas/entidades onde a despesa em I&D é relevante. O decréscimo recente, ainda que ligeiro, é reflexo da presente contração económica e afetou principalmente a R. A. dos Açores, o Alentejo e, também, Lisboa.

<sup>45</sup> Consciente da relevância da informação regional para a formulação e monitorização de políticas públicas estruturais associadas à Estratégia Europa 2020, foi decidido, em julho de 2011, que o Sistema de Indicadores de Contexto do QREN (SIC-QREN) passaria a incluir todos os indicadores desta estratégia cuja informação esteja disponível no Sistema Estatístico Nacional. Esta decisão foi adotada pela Secção Permanente de Estatísticas de Base Territorial do Conselho Superior de Estatística, na sequência da aprovação do relatório final do grupo de trabalho para a revisão do SIC QREN (DOCT/3216/CSE/BT-2), presidido pelo Observatório do QREN.

**Figura 48: Proporção da despesa em Investigação e desenvolvimento (I&D) no PIB, por região NUTS II, 2000-2011**

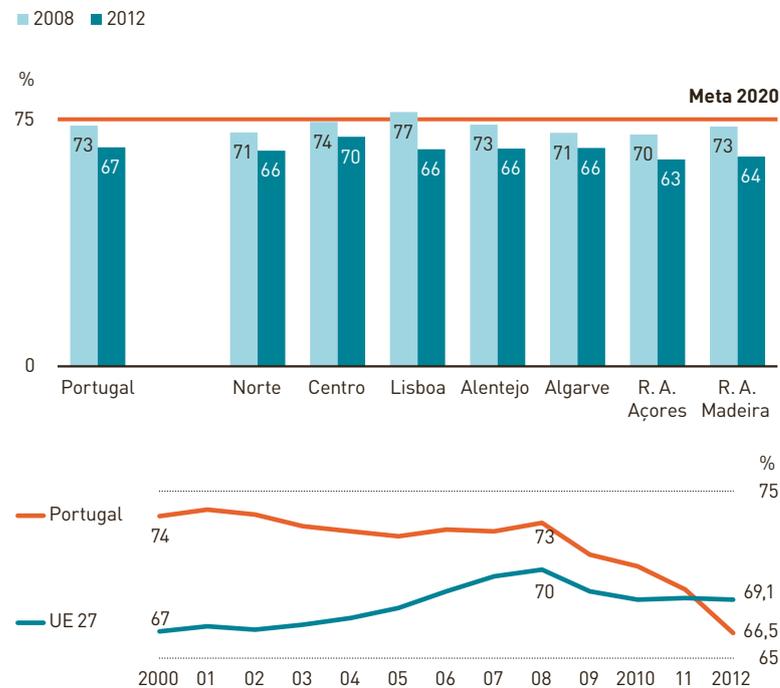


Fonte: Instituto Nacional de Estatística, Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, Eurostat.

O crescimento inclusivo, uma das prioridades estratégicas da UE 2020 pressupõe uma ampla participação laboral, consubstanciada numa elevada taxa de emprego da população potencialmente ativa. Portugal, neste indicador-chave, apresentava habitualmente valores altos, acima da média comunitária e próximos da meta estabelecida para 2020 (75%). A recente crise económica contraiu substancialmente a taxa de emprego para valores historicamente baixos (66,5%) e alterou, inclusive, o posicionamento português no contexto europeu – em 2012, situava-se pela primeira vez abaixo do valor da UE (69,1%). A distância face à meta dos 75% tem vindo a crescer, em particular a partir de 2008.

Desde então, a proporção de pessoas empregadas entre os 20 e os 64 anos registou uma quebra média de 6 p.p mas em termos regionais existiram decréscimos mais acentuados: Lisboa (- 11 p.p.), R. A. Madeira (-9 p.p.) e Alentejo (-7 p.p.).

Figura 49: Taxa de emprego total das pessoas com 20-64 anos, por região NUTS II, 2000-2012



Fonte: Eurostat

Em síntese, o panorama regional continua marcado por relevantes assimetrias territoriais, quer em termos de recursos necessários ao processo de desenvolvimento, quer ao nível dos indicadores globais desse desenvolvimento. As assimetrias regionais seguem padrões pouco definidos, distintos das tradicionais oposições urbano-rural ou litoral-interior pelo que os processos de desenvolvimento territorial que visam reduzir essas assimetrias envolvem naturalmente elevados níveis de complexidade.

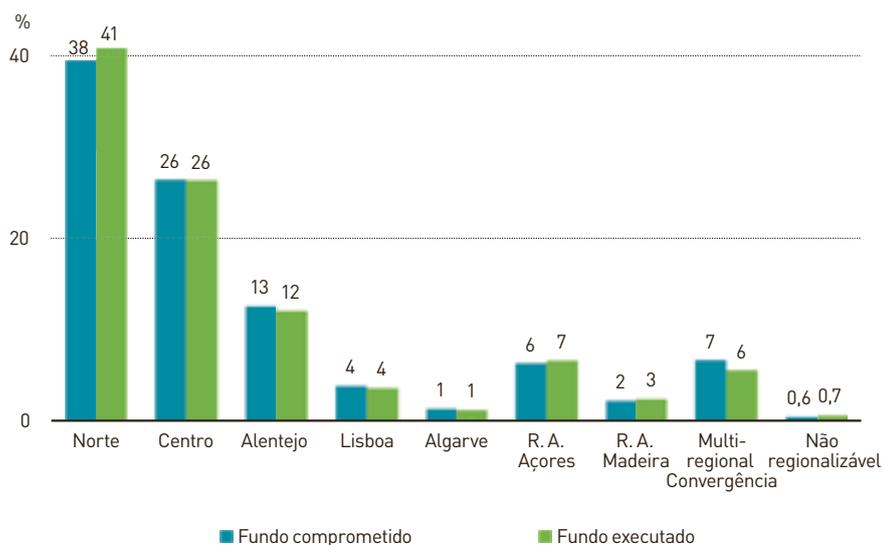
A capacidade de Portugal alcançar as metas da Estratégia Europa 2020, bem como retomar níveis de crescimento agregado e de equidade territorial e social que o coloquem numa rota de convergência com os padrões de desenvolvimento europeus, é fortemente tributária da implementação de estratégias de desenvolvimento que tenham em conta as especificidades territoriais, que permitam, nomeadamente, aumentar a abrangência territorial de importantes evoluções positivas registadas nos últimos anos (e.g. região Norte no abandono escolar ou região de Lisboa, no investimento em I&D).

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

A aferição da afetação regional dos recursos disponibilizados pelos fundos do QREN (FEDER, FSE e Fundo de Coesão) constitui um importante elemento de análise da territorialização das intervenções apoiadas pelo QREN. Dois aspetos devem, contudo, ser tidos em consideração: o primeiro é o facto de Portugal (e qualquer um dos restantes EM da UE) não deter sobre esta matéria total autonomia de decisão, em virtude das restrições que decorrem do princípio da não transferência de verbas entre regiões integradas em diferentes objetivos da Política de Coesão; o segundo é o facto de as intervenções apoiadas pelo QREN se concretizarem, em muitas situações, em articulação ou a par de outras intervenções, com fontes de financiamento de cariz nacional.

Como consequência direta da definição dos envelopes financeiros regionais da Política de Coesão, 92% dos fundos estruturais aprovados e executados, até final de 2012, concentraram-se nas regiões do objetivo Convergência (Norte, Centro, Alentejo, R. A. dos Açores), assumindo a proporção das restantes regiões uma expressão pouco significativa.

**Figura 50: Distribuição regional dos fundos comprometidos e executados, até final de 2012**



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Para além das aprovações cujo investimento é diretamente imputável a cada uma das regiões do objetivo Convergência, há ainda uma reduzida parte do investimento aprovado que não se encontra afeto exclusivamente a uma destas regiões, sendo classificado como multirregional Convergência, ou não regionalizado, representando, respetivamente, 6,7% e 0,6% do montante total aprovado até dezembro de 2012. Acresce ainda que as despesas de algumas operações apoiadas no QREN desenvolvidas em Lisboa são consideradas parcialmente imputadas às regiões do Continente do objetivo Convergência, ao abrigo da regra dos efeitos de difusão (*spill-over effects*).

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

Um dos aspetos associados à incidência territorial das intervenções cujo desempenho é monitorizado é o dos chamados efeitos de difusão ou *spill-over effects*. Dada a excepcionalidade desta regra – que visa assegurar a elegibilidade a programas de regiões do objetivo Convergência de determinadas operações realizadas fora dessas regiões<sup>46</sup>, desde que se considerem especialmente relevantes e os seus efeitos se repercutam nas regiões do objetivo Convergência – foram assegurados, desde o início de implementação do QREN, múltiplos mecanismos de monitorização dos seus efeitos:

- (i) O sistema de monitorização do QREN disponibiliza periodicamente ao público em geral (designadamente através do *website* do QREN), os Boletins Informativos do QREN que, desde outubro de 2008, e numa base trimestral, têm apresentado informação específica que quantifica as operações aprovadas ao abrigo da regra de *spill-over*, na observância do princípio da transparência;
- (ii) A AG do PO FC, no âmbito de um sistema de monitorização específico, tem elaborado relatórios periódicos apresentados à Comissão de Acompanhamento e à COM, inseridos nos Relatórios de Execução anuais do programa;
- (iii) A AG do PO PH disponibiliza, nos seus Relatórios de Execução anuais, informação detalhada sobre as operações aprovadas neste âmbito;
- (iv) Periodicamente são publicadas, nos *websites* dos respetivos Programas, as listas de operações aprovadas, com identificação das operações localizadas na região NUTS II de Lisboa sobre as quais recai a aplicação desta regra de exceção.

De acordo com os dados a 31 de dezembro de 2012, foram aprovadas 393 operações ao abrigo desta regra, implicando uma despesa correspondente a 216,4 M€ de fundos, assim distribuídos:

- (i) 16,3 M€ de FEDER, previsto em 82 projetos aprovados no PO FC, na tipologia “Apoios a consórcios de I&DT entre empresas e entidades do SCT”, nos quais a regra de exceção se aplicou, com um investimento elegível de 23,2 M€ ao abrigo do efeito *spill-over*<sup>47</sup>, ou seja, 7,6% do fundo apoiado no âmbito do SI I&DT - Projetos em co-promoção. A aplicação deste mecanismo tem assumido um caráter essencialmente de exceção e marginal no quadro dos apoios concedidos no âmbito do SI I&DT;
- (ii) 191,6 M€ de FEDER, previsto em 138 projetos aprovados no PO FC, na tipologia “Sistema de Apoio à Modernização Administrativa” (SAMA), nos quais esta regra se aplicou, com um investimento elegível de 226 M€ ao abrigo do efeito *spill-over*, ou seja, 75% do fundo concedido no âmbito do SAMA;
- (iii) 8,5 M€ de FSE, previsto em 173 projetos aprovados no PO PH, na tipologia “Formações estratégicas para a gestão e inovação na Administração Pública”, nos quais se aplicou esta regra de exceção, com um investimento elegível de 10,7 M€ ao abrigo do efeito *spill-over*, ou seja, 76,3% do fundo apoiado nesta tipologia.

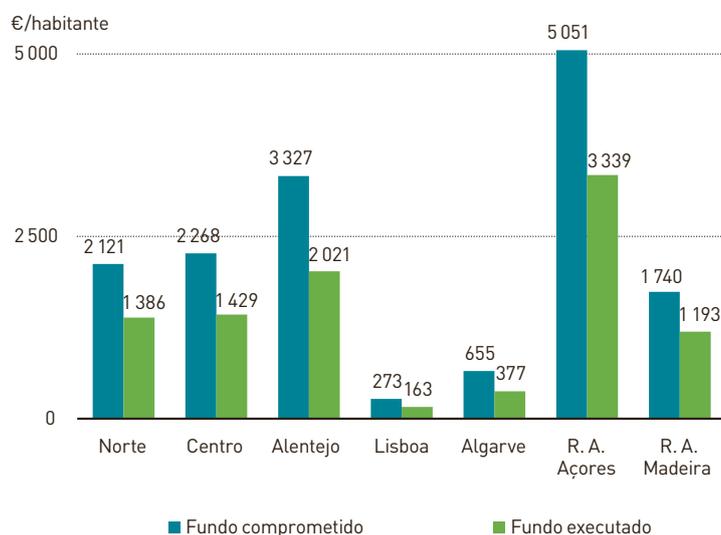
Estes dados permitem evidenciar o valor globalmente muito reduzido do compromisso associado ao efeito de difusão, cuja utilização permanece limitada e com um caráter de excepcionalidade, bem como a desproporção existente no recurso a este mecanismo entre as diversas tipologias previstas. Até ao final de 2012, as operações aprovadas ao abrigo deste mecanismo representavam 6,7% do fundo aprovado no PO FC (e 6,6% da dotação programada) e 0,1% do fundo aprovado e da dotação programada no PO PH.

No que respeita à intensidade de apoio inerente ao volume de aprovações, a R. A. Açores registou o valor mais elevado no contexto das regiões do objetivo Convergência, com a diferença face às restantes regiões a ser atenuada quando o indicador é calculado em função da área (e não da população). Contudo, nenhum destes denominadores – população e área – capta a necessidade específica de um maior volume de investimento público nesta região, que deriva da dimensão e configuração do arquipélago.

46 Estão identificadas no QREN, no PO FC e no PO PH, as tipologias de intervenção abrangidas por esta exceção, bem como a metodologia específica para determinação da elegibilidade das despesas nos casos excepcionados, em função da natureza das operações e do efeito positivo que provocam em regiões distintas daquelas em que se realiza o investimento. As operações aprovadas ao abrigo desta regra integram-se nas seguintes tipologias de intervenção: i) Apoio a consórcios de I&DT (eixo 1 do PO FC); ii) Operações para uma Administração Pública eficiente e de qualidade (eixo 4 do PO FC); e iii) Formações estratégicas para a gestão e inovação na Administração Pública (eixo 3 do PO PH). Na tipologia relativa à Administração Pública do eixo 3 do PO PH de realçar que o efeito de difusão impacta exclusivamente na formação no âmbito da Administração Pública Central, uma vez que a referida tipologia apoia igualmente candidaturas dirigidas à formação para ativos da Administração Pública Local, dos setores da saúde e da educação, às quais não é aplicada esta regra de exceção.

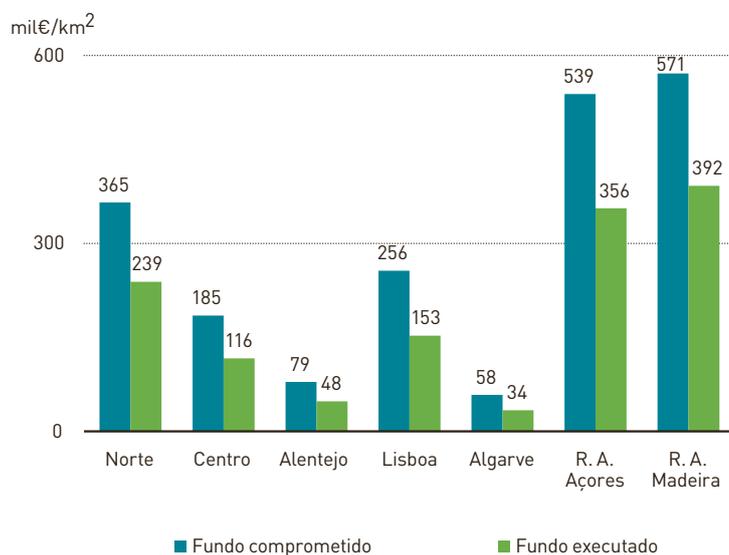
47 Neste caso, totalmente correspondente à parcela de investimento dos consórcios realizada por entidades do SCTN localizadas em Lisboa. Para a aplicação da regra de exceção nesta tipologia, são requisitos obrigatórios a participação de empresas das regiões do objetivo Convergência no consórcio proponente e o respetivo envolvimento financeiro no projeto de investimento.

**Figura 51: Intensidades de apoio do fundo comprometido e executado, por habitante, até final de 2012**



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

**Figura 52: Intensidades de apoio do fundo comprometido e executado, por km<sup>2</sup>, até final de 2012**



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

A análise da distribuição regional dos fundos comprometidos e executados até final de 2012 de cada um dos PO temáticos nas três regiões do objetivo Convergência do Continente permite ainda concluir o seguinte:

- No PO PH, o peso da região Norte (48%) é mais expressivo devido, sobretudo, a uma maior concentração de apoios no âmbito da formação de dupla certificação (eixos 1 e 2) e da formação para a gestão e aperfeiçoamento profissional (eixo 3). Estes dados são coerentes com os reduzidos níveis de qualificações da população desta região. Os três eixos referidos assumem um

peso de 76% do total dos apoios à região Norte. No caso da região Centro a sua relevância deriva igualmente das intervenções associadas à formação de jovens e adultos (eixos 1, 2 e 3, com 73% dos apoios), enquanto no Alentejo assumem mais preponderância, em termos relativos, as intervenções no âmbito dos eixos 1 e 2 (com 72% dos apoios);

- No PO FC, a maior expressão da região Norte (34% do comprometido) deriva, sobretudo, da relevância dos incentivos à I&DT e às empresas (eixos 1 e 2) e dos investimentos aprovados nas ações coletivas (eixo 5), enquanto nas regiões Centro e Alentejo os incentivos às empresas (SI Inovação e SI Qualificação de PME), no âmbito do eixo 2, assumem maior preponderância relativa. Na territorialização das intervenções do PO FC destacam-se as intervenções indiferenciadamente associadas ao conjunto das regiões do objetivo Convergência do Continente, que derivam, sobretudo, das aprovações na engenharia financeira (eixo 3) e na modernização administrativa (eixo 4), com 65% dos apoios e, em menor escala, dos incentivos concedidos às empresas (eixos 1 e 2), com 23%;
- No PO VT, a região Norte assumiu, em 2012, a liderança no que se refere à repartição regional do fundo aprovado e executado - o que reflete, em boa medida, as alterações decorrentes dos processos de reprogramação decididos em 2011 e 2012 -, passando a representar cerca de 37% (contra os 27% no final de 2011) do total de financiamento atribuído, e uma posição ainda mais destacada no que se refere ao financiamento executado (com 40%, face aos 33% de 2011). Este acréscimo é explicado, em grande parte, pela transição (no âmbito da operacionalização da reprogramação de 2011) dos projetos promovidos pela Metro do Porto, S.A. com origem no PO Norte, bem como da transição de projetos nos domínios do Ciclo urbano da água e da Prevenção e gestão de riscos e pela aprovação dos projetos da AE Transmontana (Estradas de Portugal, S.A.) e da Linha do Minho: Variante da Trofa (REFER, E.P.E.). A estes juntam-se ainda um conjunto de novas operações aprovadas no domínio da Requalificação da rede de escolas com ensino secundário (19 das 30 operações aprovadas em 2012 neste domínio situam-se nesta região). O facto de uma boa parte do investimento destes projetos estar já concretizado permitiu um acréscimo da execução igualmente expressivo.

Segue-se a região Centro, que mantém praticamente inalterado o seu peso relativo no conjunto do Programa, com 25% do financiamento aprovado (face aos 26% de 2011). O acréscimo de fundo aprovado nesta região saldou-se nos 62 M€, para o que contribuiu o novo grande projeto aprovado da Linha da Beira Baixa - Modernização do troço Castelo Branco/Covilhã/ Guarda, e as 4 operações aprovadas no domínio da Requalificação da rede de escolas com ensino secundário, bem como a transição de projetos nos domínios acima referidos. Por sua vez, os acréscimos de execução concentram-se nos domínios do Ciclo urbano da água e Valorização de resíduos sólidos (no eixo 2), e da Requalificação da rede de escolas com ensino secundário e Equipamentos estruturantes do sistema urbano nacional (no eixo 5).

Quanto à região Alentejo, que em 2011 liderava, com cerca de 30% do fundo aprovado, a ordenação das regiões com maior volume de financiamento no PO VT, passou a ocupar, no final de 2012, a terceira posição, com cerca de 21%. Esta alteração da posição relativa tem a sua explicação no cancelamento da decisão de financiamento do projeto Rede Ferroviária de Alta Velocidade - Eixo Lisboa/Madrid: Sub-troço Poceirão/ Évora (ao qual estava atribuído um financiamento comunitário superior a 351 M€), resultando numa diminuição global do financiamento atribuído à região, apenas atenuado pela aprovação, em 2012, de 7 novas operações no domínio da Requalificação da rede de escolas com ensino secundário e pelo efeito da transição de projetos do POR Alentejo nos domínios do Ciclo Urbano da Água e da Prevenção e Gestão de Riscos. A execução, todavia, manteve uma performance positiva, com destaque para os projetos no domínio do Empreendimento de Fins Múltiplos do Alqueva.

No seu conjunto, manteve-se inalterada a relevância do financiamento comunitário atribuído às regiões do objetivo Convergência do Continente pelo POVT, que absorvem cerca de 83% financiamento atribuído.

Nas regiões do Continente fora do objetivo Convergência, elegíveis ao Fundo de Coesão do POVT, a região de Lisboa mantém-se como a que concentra o maior número de projetos aprovados – para o que contribui o facto de, em função das regras de regionalização, aí serem contabilizados os investimentos de natureza imaterial ou de aquisição de equipamentos promovidos por entidades públicas sediadas nesta região – e o maior volume de financiamento atribuído, com o relevante contributo do projeto CRIL – Buraca/Pontinha, a que se juntou, em 2012, a Modernização da Linha de Sintra: troço Barcarena-Cacém, e de um conjunto de infraestruturas apoiadas no âmbito do Ciclo urbano da água.

**Quadro 20: Distribuição regional do fundo comprometido e executado por PO Temático, até final de 2012**

	Total dos PO Temáticos		PO PH		PO FC		PO VT	
	Fundo aprovado	Fundo executado	Fundo aprovado	Fundo executado	Fundo aprovado	Fundo executado	Fundo aprovado	Fundo executado
Portugal (total em M€)	12 695	8 451	5 815	4 419	3 105	1 610	3 775	2 422
Regiões	%							
Norte	41,2	43,6	48,1	48,3	33,9	35,8	36,7	40,3
Centro	28,1	27,5	29,2	29,5	29,9	31,6	24,9	21,2
Alentejo	13,4	13,7	10,0	10,1	11,1	12,0	20,4	21,3
Lisboa	3,6	3,5	2,7	2,9	n.a.	n.a.	7,9	7,9
Algarve	1,2	1,2	1,5	1,6	n.a.	n.a.	1,7	1,2
R. A. Açores	0,8	0,6	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	2,8	2,1
R. A. Madeira	0,4	0,5	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	1,5	1,8
Multi-regional Convergência	10,4	8,3	7,4	6,4	25,1	20,7	2,9	3,5
Não regionalizável	0,9	1,1	1,2	1,3	0,0	0,0	1,2	1,5

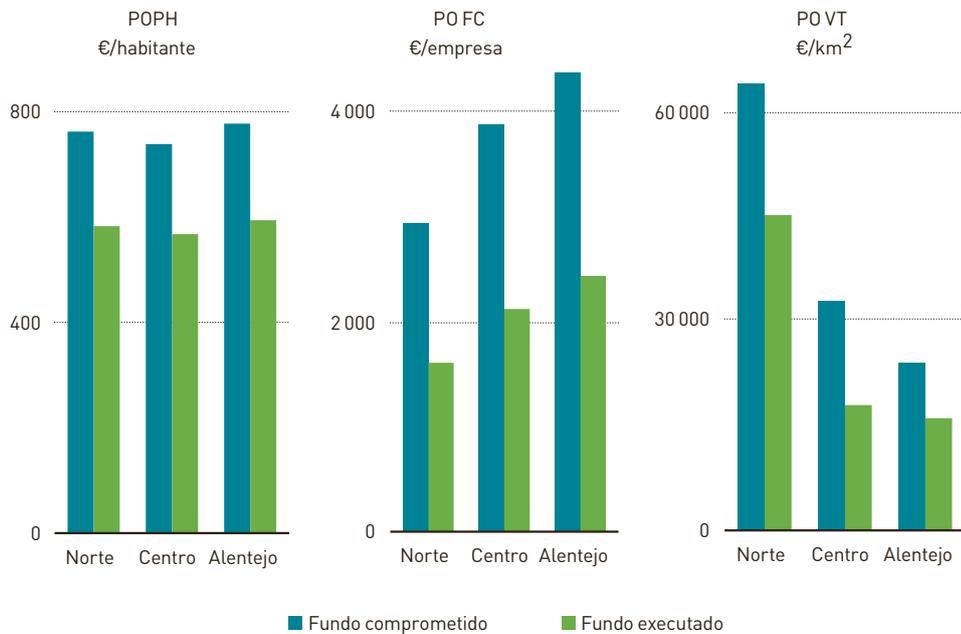
Fonte: Sistema de Monitorização QREN

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

- As intensidades de apoio regional no PO PH não registam diferenças significativas entre as três regiões (variando entre os 738 €/habitante de fundo comprometido no Centro e os 777 €/habitante no Alentejo);
- No PO FC, o Alentejo surge com uma intensidade de apoio significativamente superior à das restantes regiões, fruto da aprovação de alguns Grandes Projetos de investimento de inovação produtiva numa região com fraca densidade empresarial, e pelo facto do tecido produtivo desta região ser marcado, em termos relativos, por empresas de maior dimensão do que nas outras duas regiões;
- No PO VT, a região Norte surge com o valor mais elevado na relativização dos apoios aprovados pela área da região, para o qual muito contribuiu a aprovação, no final de 2012, do grande projeto da Autoestrada Transmontana e dos projetos promovidos pela Metro do Porto, S.A. transitados do PO Norte.

A análise das intensidades dos apoios, em termos de execução, regista comportamentos semelhantes nos três Programas, embora a ritmos diferenciados.

**Figura 53: Intensidades de apoio nos PO temáticos, por região objetivo Convergência do Continente, até final de 2012**

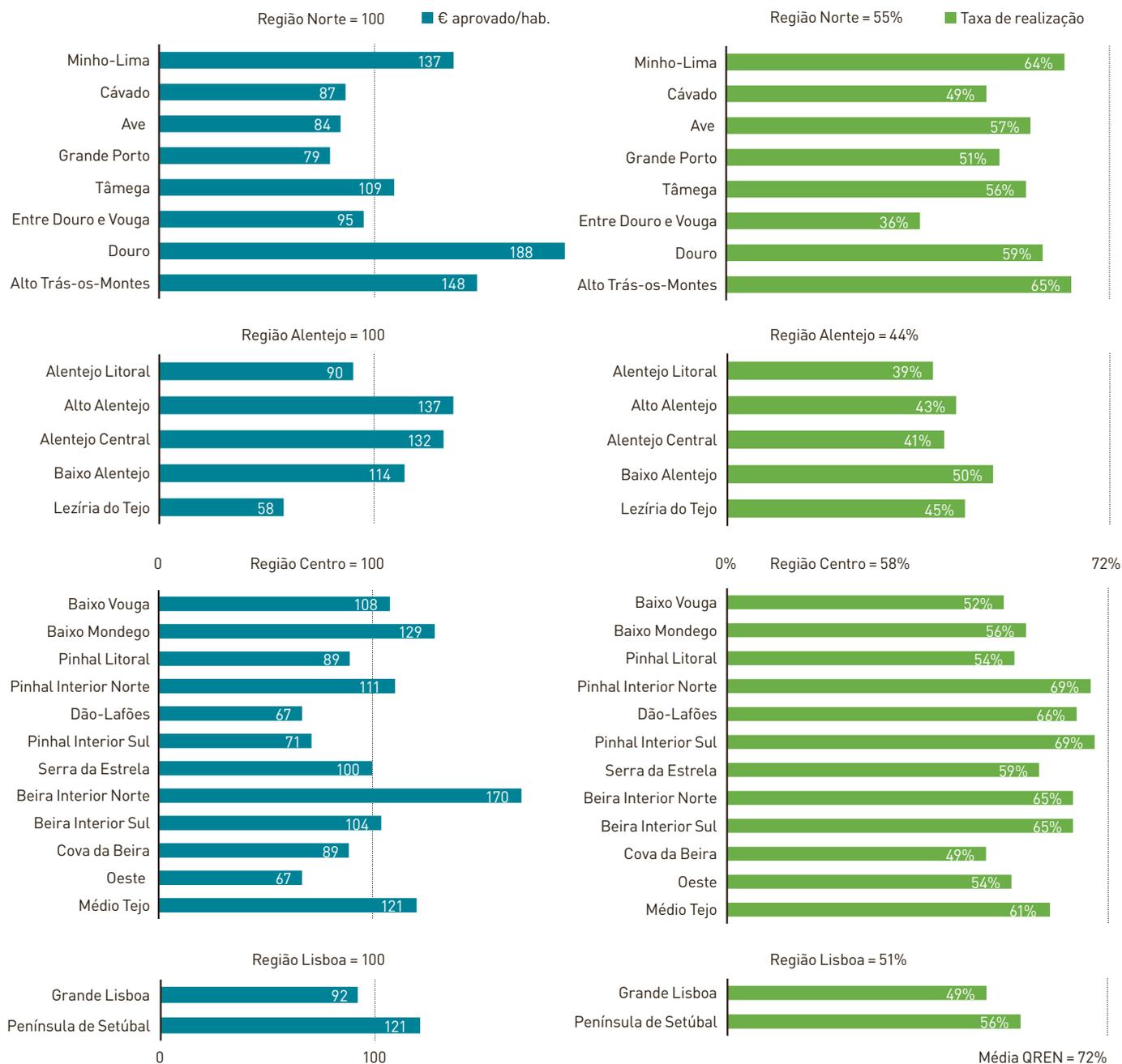


Fonte: Sistema de Monitorização QREN

A análise das intensidades de apoio do FEDER comprometido no âmbito dos PO regionais do Continente por NUTS III, permite destacar a existência de maiores intensidades de apoio:

- Nas sub-regiões da região Norte com menor PIB *per capita* – Douro, Alto Trás-os-Montes e Miño-Lima (que registam igualmente das maiores taxas de realização dos investimentos aprovados) -, mantendo-se a sub-região Douro com maior nível de apoio *per capita*, à semelhança dos anos anteriores;
- Nas sub-regiões da região Centro - Beira Interior Norte (que regista paralelamente a maior taxa de realização dos investimentos aprovados) e Baixo Mondego – fruto essencialmente, do peso de dois projetos de cariz regional ligados à área da saúde, a ampliação do Hospital da Guarda, no primeiro caso, e o equipamento para o novo Hospital Pediátrico de Coimbra, no segundo caso; nas restantes sub-regiões continua a manter-se uma certa uniformidade nas intensidades de apoio;
- Nas sub-regiões da região Alentejo com menor PIBpc – Alentejo Central e Alentejo Central; nas restantes regiões domina uma certa uniformidade de apoios, com exceção da sub-região da Lezíria do Tejo;
- Por último, na região Lisboa, na sub-região com menor PIBpc – Península de Setúbal (embora esta registe uma taxa de realização dos investimentos aprovados muito inferior à da Grande Lisboa).

Figura 54: Intensidades de apoio e taxas de realização nos PO Regionais do Continente, por sub-região NUTS III, até final de 2012

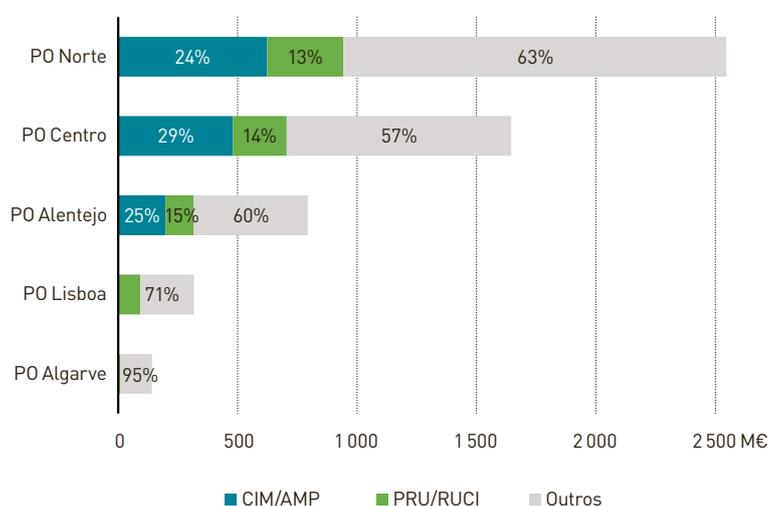


Fonte: Sistema de Monitorização QREN

No âmbito dos PO regionais do Continente destacam-se, pela sua relevância, quer em termos de abrangência territorial e institucional, quer em termos do volume de investimentos associado, as contratualizações com associações de municípios – Comunidades Intermunicipais (CIM) e AMP -, e os instrumentos da Política de Cidades – Parcerias para a Regeneração Urbana (PRU) e Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação (RUCI)<sup>48</sup>.

A relevância destes instrumentos está bem patente no peso das aprovações das CIM/AMP e das PRU/RUCI no total dos PO regionais do Continente até final de 2012, representando estes dois instrumentos 38% do FEDER aprovado nestes PO (24% de aprovações nas CIM/AMP e 14% de aprovações nas PRU/RUCI).

**Figura 55: Peso das aprovações nas CIM/AMP e PRU/RUCI nos PO Regionais do Continente, até final de 2012**

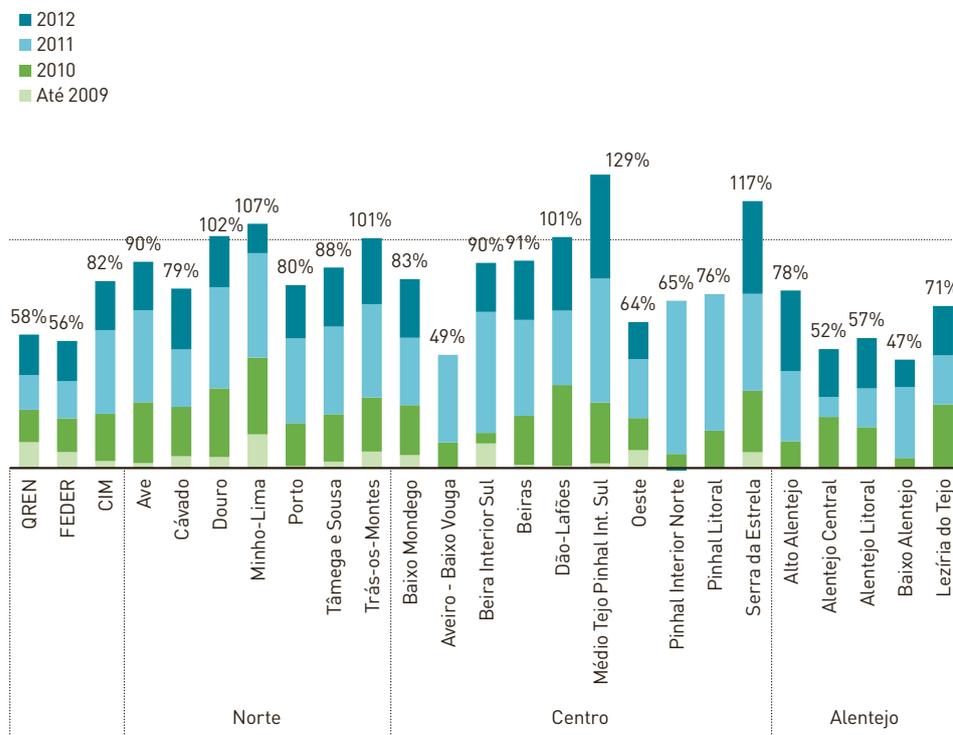


Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Concentrando a análise nestes instrumentos, verifica-se que, no final de 2012, dos 2,4 mil M€ programados, estavam comprometidos 2 mil M€ (taxa de compromisso de 85%, inferior à taxa de compromisso global do QREN de 92%) e executados 1,4 mil M€ (taxa de execução de 58,3%, similar à taxa de execução global do QREN de 58,4%). De salientar, em 2012, o aumento do nível de execução destes instrumentos, o que, face à relevância que assumem nos compromissos dos PO regionais do Continente, sobretudo os das regiões do objetivo Convergência (Norte, Centro e Alentejo), contribuiu para que a execução destes PO, no final de 2012, se encontrasse já dentro da média do QREN.

<sup>48</sup> A análise relativa a estes instrumentos é apresentada com maior detalhe nos Relatórios Anuais do QREN de 2009 e 2010.

Figura 56: Evolução da taxa de execução nas contratualizações com CIM/AMP, até final de 2012

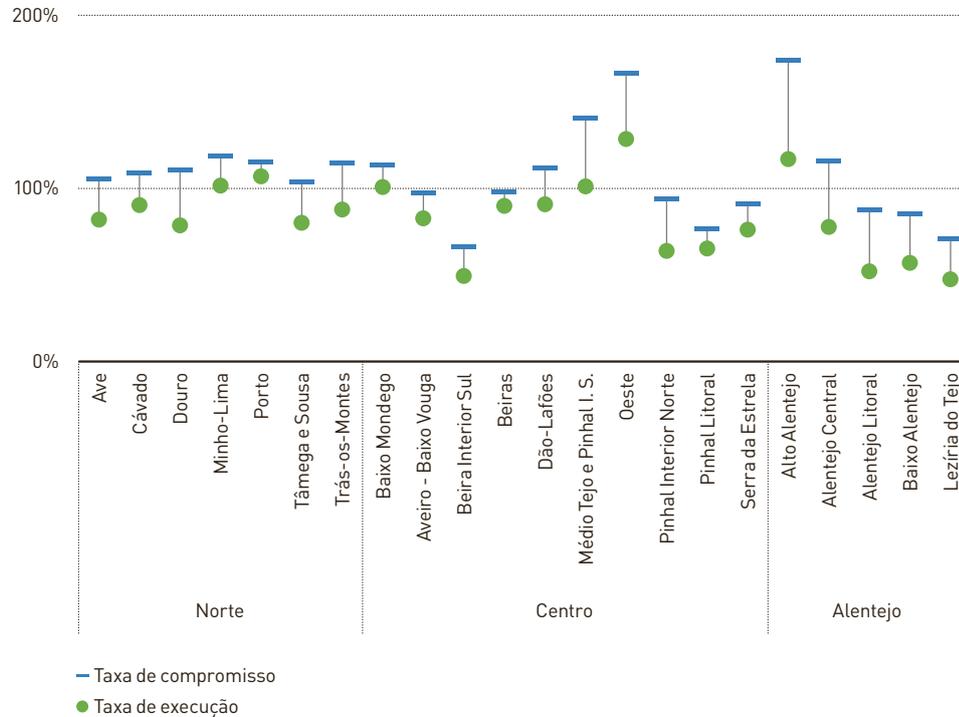


Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Os três memorandos assinados entre o Governo e a ANMP em março de 2010, Fevereiro de 2011 e Maio de 2012 (descritos em versões anteriores deste relatório e sintetizados no ponto 3.3) vieram contribuir para o aumento dos ritmos de execução dos investimentos municipais integrados nas contratualizações. A taxa de execução dos 22 contratos (tendo por base o valor revisto das contratualizações) passou de 60% em 2011 para 82% em 2012, apresentando assim as CIM/AMP, no final de 2012, níveis de execução superiores aos registados no QREN (58,4%) e no FEDER (56%).

A análise das taxas de compromisso e de execução por CIM/AMP, com base no valor revisto das contratualizações, continua a revelar a existência de grandes disparidades entre as diversas associações de municípios, sobretudo em termos de níveis de execução (desde o máximo de 129% no Médio Tejo Pinhal Interior Sul, até ao mínimo de 47% no Baixo Alentejo). O diferencial médio entre níveis de compromisso e de execução nas CIM reduziu bastante (de 48 p.p. em 2011 para 24 p.p. em 2012), sendo já inferior à média QREN (34 p.p.) e à média FEDER (41 p.p.).

**Figura 57: Taxas de compromisso e de execução das contratualizações com CIM/AMP, até final de 2012**

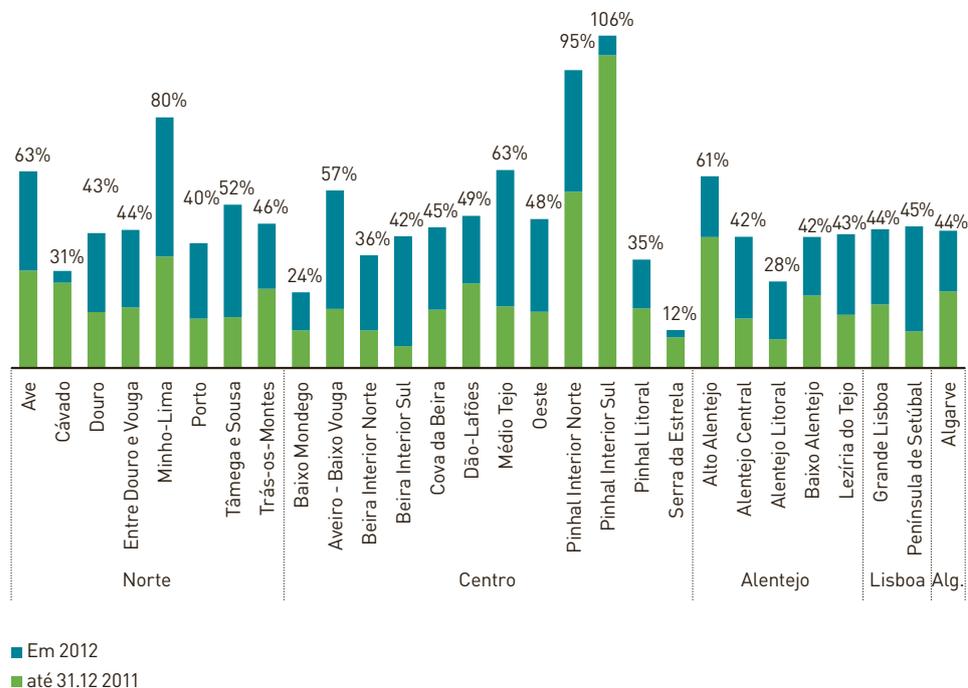


Fonte: Sistema de Monitorização QREN

O aumento do ritmo de execução dos investimentos municipais integrados nas contratualizações não teve paralelo nos investimentos promovidos pelos municípios no âmbito dos instrumentos da Política de Cidades – PRU e RUCI<sup>49</sup>, que envolviam, em dezembro de 2012, um montante FEDER aprovado de 764 M€, no conjunto dos cinco PO regionais do Continente. Assim, mesmo cingindo a análise às PRU – instrumento desta política com maior relevância em termos de FEDER associado (693 M€ vs. 71 M€ das RUCI) e com uma taxa de execução mais elevada em dezembro de 2012 (51% vs. 10% nas RUCI) –, verifica-se que, apesar dos elevados níveis de compromisso, as taxas de execução continuam, na generalidade das NUTS III, ainda muito baixas.

<sup>49</sup> Estes instrumentos traduzem-se num programa integrado de desenvolvimento urbano com os objetivos de requalificação ou revitalização das atividades económicas de comércio e serviços, criação de atividades económicas inovadoras e criativas e relocalização de atividades.

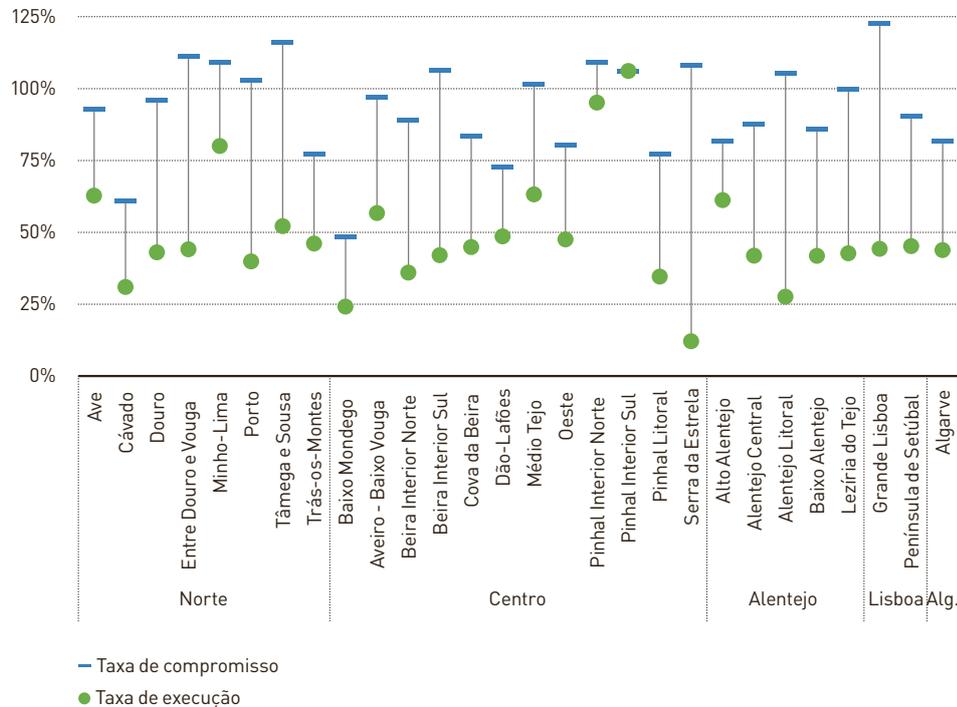
Figura 58: Evolução da taxa de execução das PRU/RUCI por região NUTS III, até final de 2012



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Tendo em conta que a quase totalidade das operações integradas nos programas de ação das PRU é promovida por entidades da esfera municipal (na globalidade das PRU as operações municipais envolvem mais de 3/4 do FEDER comprometido, subindo esta proporção quando se considera o FEDER executado), estes resultados demonstram a dificuldade dos promotores municipais em executar a globalidade das verbas que têm comprometidas, quer diretamente em operações aprovadas e contratadas, quer indiretamente em programas de ação das contratualizações e dos instrumentos da Política de Cidades. Esta dificuldade radica, no essencial, numa debilidade financeira da maioria dos municípios e suas associações, acentuada, nos últimos anos, pela crise económica e financeira, em resultado de uma quebra efetiva das suas receitas e das condicionantes ao endividamento municipal.

**Figura 59: Taxas de compromisso e de execução das PRU/RUCI por região NUTS III, até final de 2012**



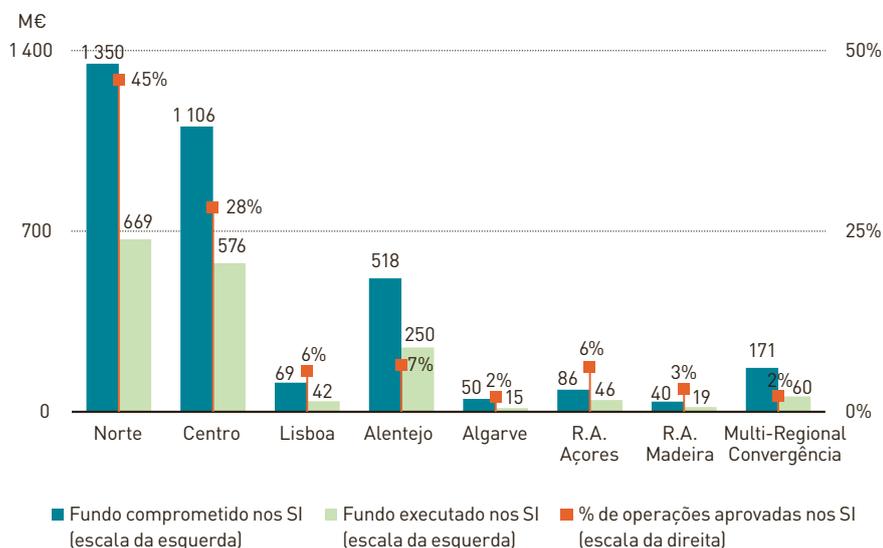
Fonte: Sistema de Monitorização QREN

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

Os incentivos diretos a empresas no âmbito dos SI a nível nacional (incluindo os SI das R.A.), até final de 2012, abrangeram 8 407 operações, totalizando apoios superiores a 3,4 mil M€ e alavancando um investimento de 9 mil M€.

Os incentivos aprovados concentraram-se nas regiões do objetivo Convergência, com 7 496 operações aprovadas (89% do total) correspondendo a 3,2 mil M€ de FEDER (94%), destacando-se a região Norte, com 45% das operações aprovadas e 1,3 mil M€ de FEDER e a região Centro, com 28% e 1,1 mil M€ de FEDER.

Figura 60: Operações aprovadas e executadas nos SI, por região NUTS II, até final de 2012



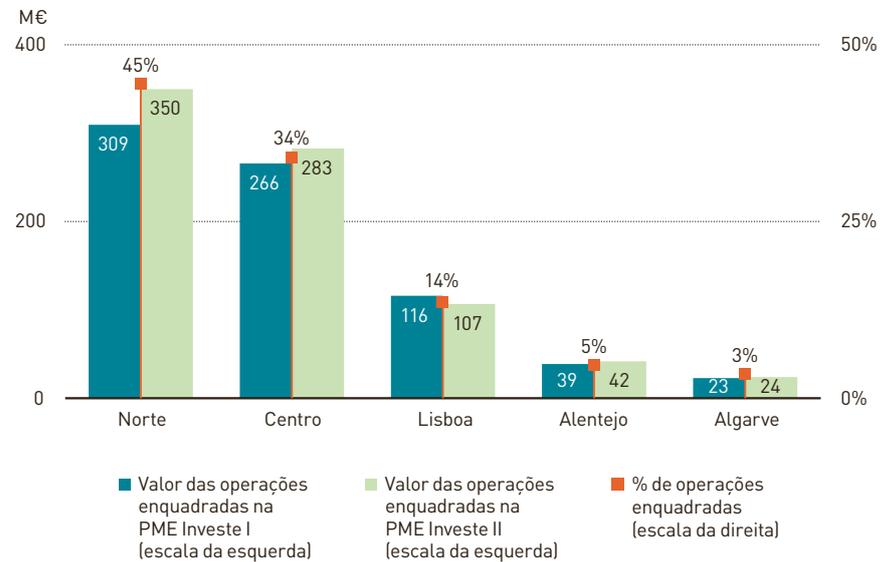
Fonte: Sistema de Monitorização QREN

A execução destas operações situou-se nos 1,7 mil M€ de fundo (taxa de realização de 49%, inferior à média do QREN, de 72%), correspondendo a 4 mil M€ de investimento elegível. As taxas de realização mais elevadas situam-se na R.A. dos Açores (53%), na região Centro (52%) e na região Norte (50%).

No âmbito do FINOVA foram disponibilizadas, até ao final de 2012, duas linhas de crédito para apoio ao financiamento de PME, cofinanciadas pelo QREN – PME Investe I e II –, as quais se revelaram de grande eficácia e oportunidade enquanto instrumento de injeção de liquidez nas empresas, sendo enquadradas junto da PME Investimentos, enquanto sociedade gestora do FINOVA e destas linhas, até ao final do ano, 4 515 operações envolvendo um financiamento total concedido de 1,5 mil M€:

- PME Investe I (lançada em julho de 2008) abrangeu 1 181 operações, totalizando apoios no valor de 747 M€;
- PME Investe II (lançada em outubro de 2008) permitiu a concretização de 3 334 operações, no valor de 789 M€ (informação líquida das desistências).

**Figura 61: Operações enquadradas nas PME Investe I e II, por região NUTS II, 2008-2012**

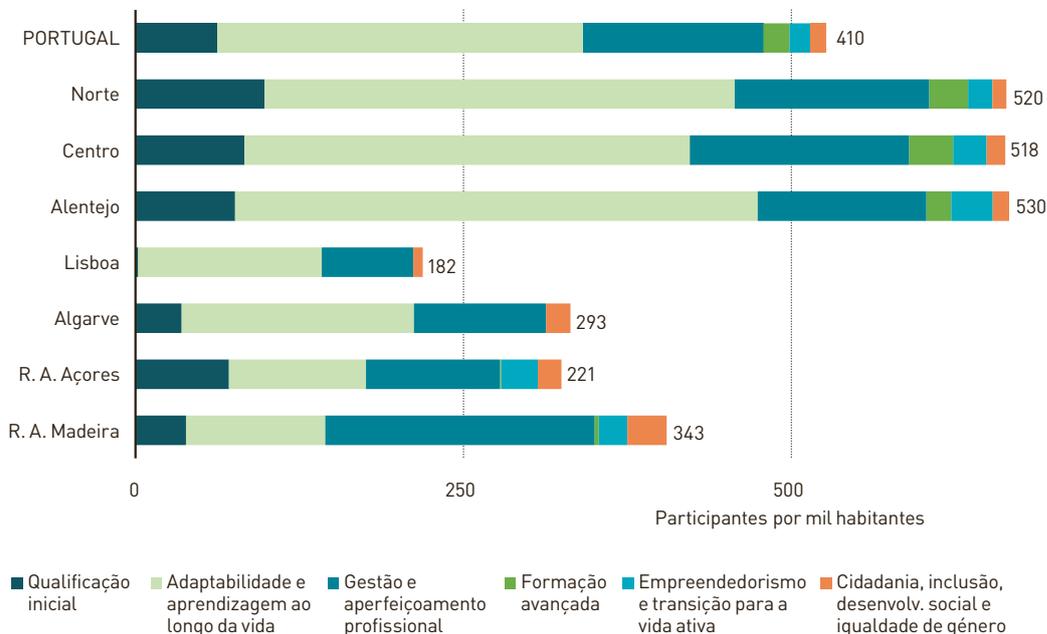


Fonte: Relatório de Execução Anual de 2012 do PO FC, do PO Lisboa e do PO Algarve

As linhas de crédito I e II já se encontram encerradas junto da Banca, pelo que a diminuição do número de operações enquadradas, face ao valor reportado em 2011, se deve aos vários processos de auditoria internos desenvolvidos pela própria PME Investimentos e a verificações de gestão (administrativas e no local) realizadas pelas AG.

A análise regional das ações de qualificação de jovens e adultos, cofinanciadas pelos PO FSE, aferidas com base no número de participantes abrangidos por mil habitantes, permite concluir, à semelhança dos anos anteriores, que as três regiões do objetivo Convergência do Continente apresentam intensidades próximas entre si e acima da média nacional no período 2007-2012.

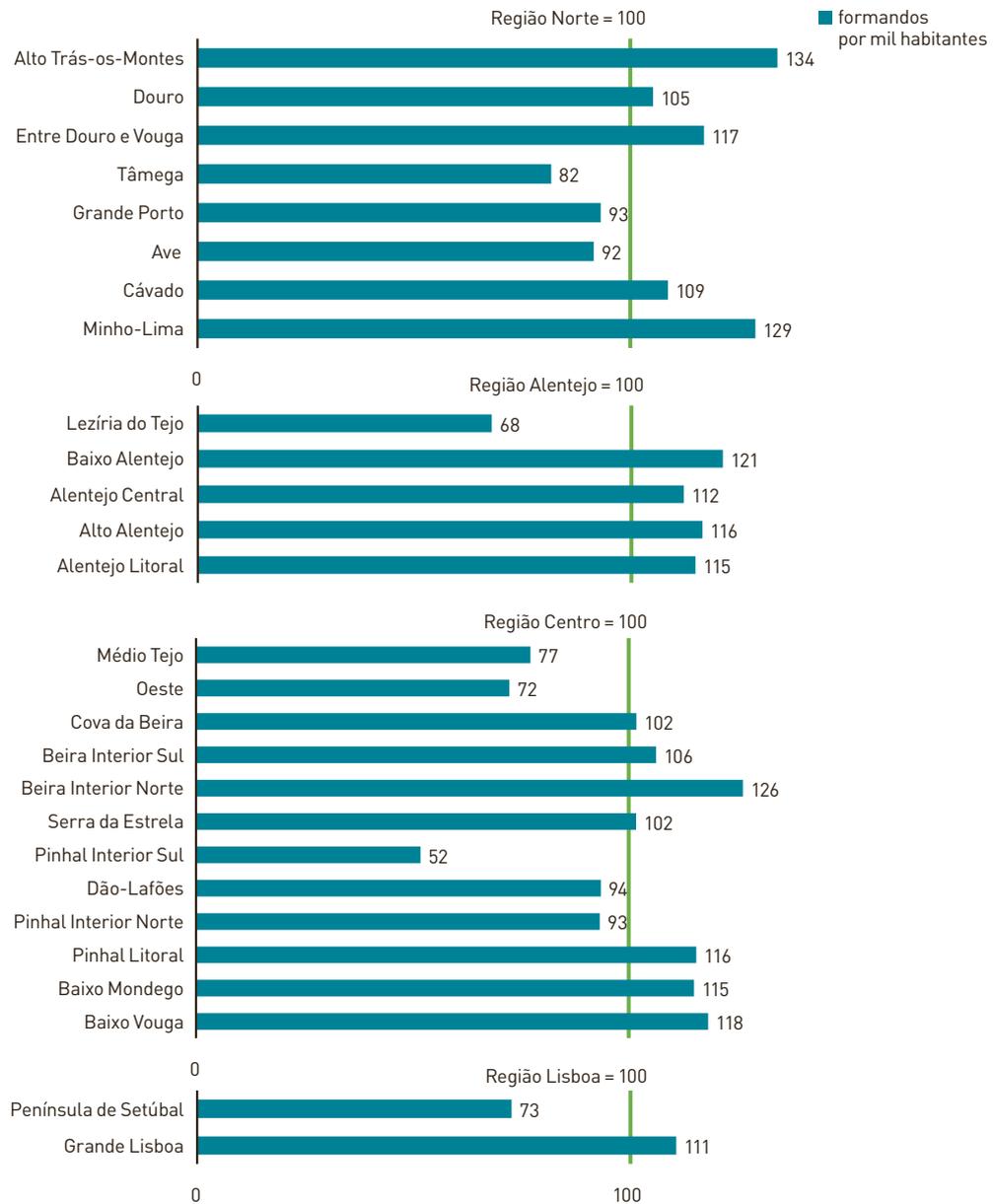
**Figura 62: Participantes abrangidos pelo fundo executado nos PO FSE, por área de intervenção e região NUTS II, até final de 2012**



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Uma análise intrarregional deste indicador no âmbito das regiões do Continente aponta para resultados semelhantes aos de anos anteriores: i) na região Norte, menores intensidades na NUTS III do Grande Porto e NUTS III adjacentes (Ave e Tâmega); ii) na região Centro, maiores intensidades nas NUTS III que estruturam o eixo mais industrializado do interior (Cova da Beira, Beira Interior Norte e Beira Interior Sul) e nas NUTS III do Litoral (Baixo Vouga, Baixo Mondego e Pinhal Litoral); iii) e nas sub-regiões limítrofes da região Lisboa – Oeste, Lezíria do Tejo e Médio Tejo encontram-se as menores intensidades de apoio.

**Figura 63: Intensidade de apoio do fundo executado no âmbito do PO PH, por sub-região NUTS III, até final de 2012**



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

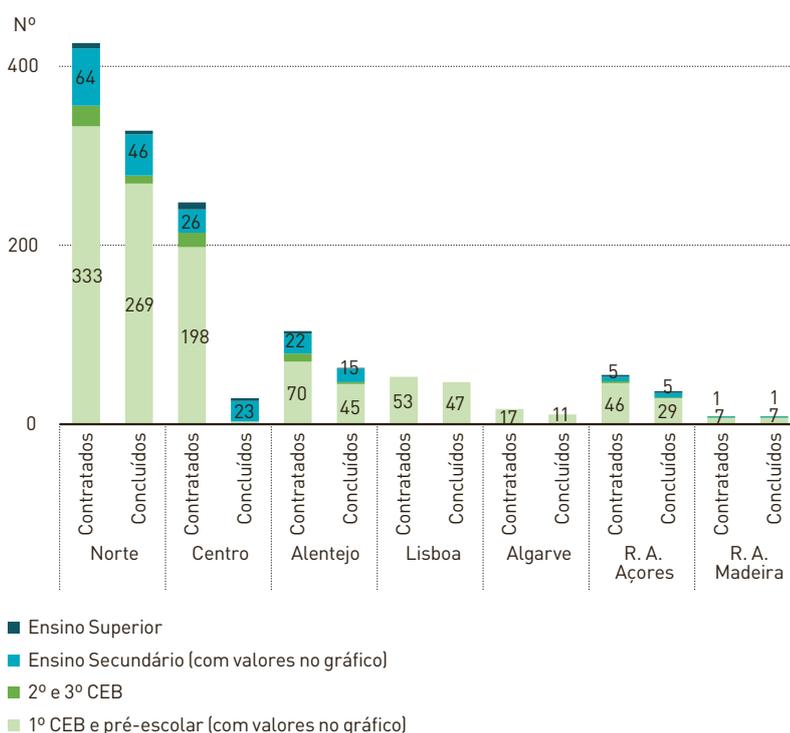
No que respeita às intervenções de reordenamento e modernização do parque escolar, dos 919 estabelecimentos de ensino<sup>50</sup> contratados a nível nacional (dos quais 528 se encontram já concluídos), 90% estão concentrados nas regiões do objetivo Convergência, com destaque para as regiões Norte e Centro (47% e 28%, respetivamente). O apoio do FEDER a estes equipamentos totaliza cerca de 1,8 mil M€.

A nível nacional, 79% dos equipamentos escolares apoiados respeitam a escolas do 1º CEB e da educação pré-escolar (724, das quais 411 concluídas), num total de fundo aprovado de 949 M€. A

<sup>50</sup> Inclui: rede escolar do 1º CEB e de educação pré-escolar, escolas do 2º e 3º CEB, escolas do ensino secundário, estabelecimentos de ensino superior e centros de formação, estes últimos apenas nas R. A..

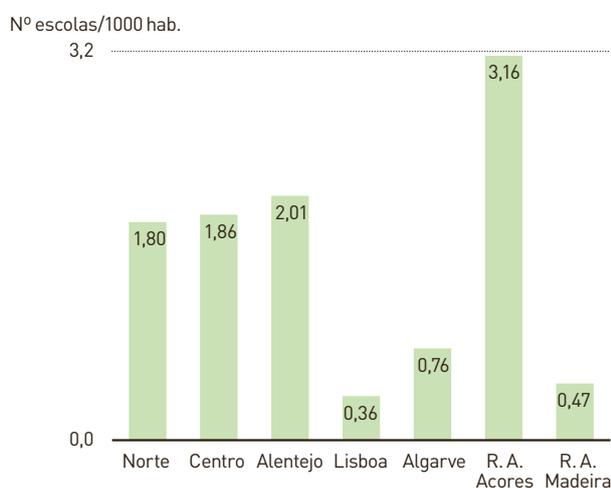
intensidade de apoio neste CEB, aferida pelo número de escolas intervencionadas por mil habitantes entre os 5 e 9 anos, é mais elevada na R. A dos Açores (3,16), seguida das regiões Alentejo, Centro e Norte (2,01, 1,86 e 1,80, respetivamente), o que reflete a especificidade deste território insular, já referida anteriormente, associada à necessidade de um maior peso do investimento público na região dos Açores, que decorre da configuração do arquipélago.

**Figura 64: Estabelecimentos escolares contratados e concluídos, por tipologia e região NUTS II, até final de 2012**



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

**Figura 65: Intensidade dos apoios a escolas do 1º CEB e pré-escolar no escalão dos 5 aos 9 anos, por região NUTS II, até final de 2012**



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

### 3.3 Integração territorial das intervenções: um balanço do processo de contratualização

A integração territorial (ou territorialização) das políticas públicas é cada vez mais encarada como um fator-chave para a gestão eficiente e eficaz dos recursos e dos processos de desenvolvimento. Neste contexto, em que o território se assume como um fator de racionalidade das políticas públicas, o sucesso destas depende, em larga medida, da capacidade de resposta à multidimensionalidade e complexidade dos desafios de desenvolvimento, através de uma visão estratégica, seja ela integrada ou transversal das políticas setoriais. Este sucesso depende também da capacidade de incorporação de competências dos diversos atores envolvidos nos processos de conceção, implementação e avaliação das políticas públicas.

A visão partilhada de todos os atores com responsabilidades sobre o território é, por isso, determinante, pois permite a potenciação dos seus recursos e o aprofundamento de relações de ordem vertical e horizontal, num quadro multinível de governação.

A abordagem territorial das políticas públicas, a par de novos modelos de cooperação institucional, reveste-se de uma importância acrescida na preparação do ciclo de programação 2014-2020, orientado pelo desígnio de alinhamento com a Estratégia Europa 2020 através, nomeadamente, da orientação para resultados, do reforço de uma abordagem estratégica e de uma maior integração entre políticas e instrumentos. No próximo ciclo, a abordagem territorial será ainda reforçada através de: i) promoção da integração de políticas e financiamentos; ii) requisitos que exigem uma melhor explicitação nos documentos de programação do papel dos territórios; e, por último, iii) criação de novos instrumentos de gestão de fundos comunitários especialmente vocacionados para intervenções de cariz territorial.

Neste contexto, e dando seguimento às análises sobre esta temática que têm sido apresentadas nas edições anteriores deste relatório (e.g. promoção da cooperação institucional e a governação territorial, resultados dos zooms territoriais, análise da operacionalização e primeiros resultados dos instrumentos da política de cidades) importa agora fazer um balanço do processo de contratualização com as associações municipais, não apenas pela relevância que tal processo assumiu na programação 2007-2013, como, sobretudo, pelas lições que dele se retiram para a consolidação deste caminho de articulação estratégica e operacional de nível sub-regional. Este balanço é ancorado na teoria sobre contratos entre níveis de governo e nas lições das experiências em diversos países da OCDE, algo que tem sido amplamente estudado e debatido no Comité de Políticas de Desenvolvimento Territorial da OCDE<sup>51</sup>.

Sendo os governos nacionais e subnacionais mutuamente dependentes (tanto institucional como financeiramente e ainda em termos socioeconómicos) na prossecução das políticas de desenvolvimento regional, um dos principais objetivos das políticas públicas tenderá a centrar-se na procura de modelos que tornem mais eficientes os processos de descentralização e cooperação, o que implica melhorar a capacidade de coordenação entre os atores públicos de diferentes níveis tendo em vista o aumento da eficiência, da eficácia e da sustentabilidade do investimento público. Este é o cerne da **governança multinível que caracteriza a política de desenvolvimento regional**, entendendo por este tipo de governação a partilha explícita ou implícita da autoridade, responsabi-

<sup>51</sup> Ver, por exemplo, Linking Regions and Central Governments: contracts for regional development, OECD 2007; Regional Development Policies in OECD Countries, OECD 2010; Making the Most of Public Investment in a Tight Fiscal Environment: Multi-level Governance Lessons from the Crisis, OECD 2011; Creating Conditions for Effective Public Investment: Sub-national Capacities in a Multi-level Governance Context, OECD 2013.

lidade, desenvolvimento e implementação de políticas públicas a diferentes níveis administrativos e territoriais (Charbit, C: 2011<sup>52</sup>).

A **governança multinível** enfrenta um conjunto diverso de desafios de coordenação cuja origem reside nos diversos *gaps* existentes entre os diferentes níveis de governação, como por exemplo ao nível da capacitação institucional das instituições, da informação disponível, das fontes de financiamento, etc.. Estes *gaps*, que têm sido amplamente analisados, por exemplo, pela OCDE, são descritos na tabela seguinte:

Gap de governação	Descrição => potencial resposta
<b>Financiamento</b>	Recursos instáveis ou insuficientes que comprometem uma eficaz implementação das políticas a nível subnacional ou em áreas de competências partilhadas => <b>Necessidade de mecanismos de financiamento partilhados</b>
<b>Administrativos</b>	Escala administrativa diferente da área funcional relevante para o investimento em causa (sobretudo relevante nos casos de fragmentação municipal) => <b>Necessidade de instrumentos para procurar a “escala eficaz” (mecanismos de coordenação entre unidades subnacionais ou, mesmo, de fusão dessas unidades)</b>
<b>Política</b>	Abordagens ministeriais/setoriais centradas na integração vertical, ignorando a territorialização das políticas => <b>Necessidade de mecanismos para criar abordagens multidimensionais e sistémicas e promover o exercício da liderança política e compromisso</b>
<b>Informação</b>	Assimetrias de informação (quantidade, qualidade e tipo) entre os diferentes atores, seja voluntária ou não => <b>Necessidade de instrumentos para partilha de informação</b>
<b>Capacidade</b>	Lacunas de recursos humanos, de conhecimento ou infraestruturais necessários à implementação das políticas => <b>Necessidade de instrumentos de capacitação institucional a nível local</b>
<b>Objetivos</b>	Racionais distintos entre atores nacionais e subnacionais, que criam obstáculos à adoção de objetivos convergentes, podendo dar origem a problemas de (in)coerência e, mesmo, contradição entre os objetivos das diferentes estratégias de investimento => <b>Necessidade de instrumentos para alinhar objetivos</b>
<b>Accountability</b>	Dificuldades de assegurar transparência nas práticas entre os diferentes atores e níveis de governo => <b>Necessidade de instrumentos de promoção da qualificação institucional, de reforço do quadro de integridade a nível local (com foco na contratação pública) e de reforço do envolvimento dos cidadãos</b>

Adaptado de Charbit, C: 2011

Diversos países têm tentado superar estes constrangimentos através da adoção de uma gama variada de mecanismos, dos quais se destacam os **contratos entre níveis de governo**. Estes contratos, enquanto acordos bilaterais entre níveis de governo, surgem associados a processos de cooperação e/ou de descentralização, que visam superar os *gaps* existentes (e.g. *funding, objective and policy*). No entanto, estes diferenciam-se de outros tipos de contratos pela ausência de concorrência, ou seja, não podem ser assumidos por outros atores que não o governo central e o governo regional ou local. Esta característica implica um “fechamento” institucional e a valorização de uma lógica dinâmica, onde a credibilização dos parceiros se assume como crítica para a sucessão de formas de contratação que tenderão, naturalmente, a perdurar no tempo.

Estes contratos apresentam diversas potencialidades na regulação da governação multinível, nomeadamente: associação das políticas regionais e locais às prioridades nacionais; contributo para reforço das capacidades regionais e locais; apoio à redução da fragmentação institucional; estabilização das relações entre níveis de governo; melhor partilha dos encargos dos projetos de grande escala e dos programas complexos; e maior empenhamento e aumento da confiança das partes envolvidas, com partilha de riscos financeiros e políticos.

Contudo, este instrumento apresenta igualmente alguns riscos, dos quais se destacam: os custos de transação em termos de negociação e implementação, bem como o risco do número de contra-

52 Governance of Public Policies in Decentralised Contexts: the multi-level approach, OECD Regional Development Working Papers 2011/04.

tos poder proliferar rapidamente; a resistência à mudança por parte dos ministérios responsáveis pelas políticas públicas e a consequente relutância em desistir das suas prerrogativas; a tentativa dos governos subnacionais assumirem políticas desajustadas da sua escala de atuação, ou das suas competências (formais e técnicas); ou, mesmo, alguma rigidez de programas estabelecidos a longo prazo para se adaptarem a mudanças de contexto.

Este instrumento de governação multinível tende a assumir duas formas de contrato:

- (i) **Transacionais ou completos**, quando todos os direitos e deveres são exaustivamente definidos *ex-ante*. São contratos contingentes e completos, com esquemas de incentivos e passíveis de serem supervisionados por uma terceira parte (e.g. poder judicial). São mais seguros, mas também mais complexos;
- (ii) **Relacionais ou incompletos**, quando existe o compromisso de cooperar no âmbito da prossecução dos objetivos do contrato e na definição de um mecanismo de governação para esse propósito, incluindo a gestão de eventuais conflitos. Os problemas de coordenação são resolvidos *ex-post* e a supervisão é bilateral e assente numa lógica de cooperação. São mais flexíveis, mas menos seguros, podendo potenciar interpretações dúbias sobre os compromissos assumidos.

O contrato “ótimo” é muito dependente dos objetivos da coordenação entre as partes, da natureza do processo de coordenação e do contexto de implementação (contexto constitucional que estrutura a relação entre os vários níveis de governação). São quatro os vetores-chave nos contratos entre diferentes níveis de governação:

- As competências das partes envolvidas no domínio de política pública em causa e na sua implementação. As respetivas competências influenciam a capacidade de cada uma das partes desenhar *ex-ante* um contrato completo. Quando as competências estão distribuídas de forma assimétrica, um dos objetivos do contrato pode ser a transmissão de conhecimento entre níveis de governação de forma a capacitar a parte que detém menores competências.
- A complexidade do domínio de política pública. O grau de complexidade influencia fortemente a capacidade de redação de um contrato completo. Assim, quanto mais complexo for o domínio de política pública em causa, maior a dificuldade de redigir um contrato completo.
- O grau de interdependência entre as políticas públicas nacionais e locais. Quanto maiores forem os níveis de interdependência no domínio em causa, mais estratégico se torna para ambas as partes a definição de um mecanismo de negociação.
- A existência de um mecanismo administrativo independente de justiça e uma clara delimitação de responsabilidades entre os níveis de governação, que facilitarão a aplicação dos compromissos e, por conseguinte, tornarão os contratos mais eficientes.

**A contratualização das intervenções das associações de municípios de base NUTS III no âmbito dos PO regionais do Continente do QREN** constituiu uma opção estratégica que procurava garantir, simultaneamente: a participação ativa e com escala dos municípios na concretização dos objetivos estratégicos e programáticos estabelecidos no QREN; uma abordagem integrada das intervenções de desenvolvimento territorial, apelando à cooperação entre municípios, enquanto atores-chave do desenvolvimento; uma dimensão supramunicipal, não só das intervenções (evitando-se o atomismo das mesmas), mas de uma lógica de planeamento harmonizado em termos de estratégia, prioridades e objetivos não conflituais (que reduzem o risco da anulação mútua dos efeitos dos investimentos executados); um quadro financeiro plurianual estável de investimentos municipais; e a consolidação de uma malha institucional sub-regional.

De acordo com as orientações da Comissão Ministerial de Coordenação dos PO regionais (de março de 2008) para a elaboração destes contratos, a celebração dos mesmos implicava o cumprimento do seguinte conjunto de requisitos:

- Aprovação prévia do Programa Territorial de Desenvolvimento (PTD) para o território-alvo, que teria que ser apreciado pela Comissão de Aconselhamento Estratégico<sup>53</sup>. Este PTD deveria ser completo e abrangente, extravasando inclusivamente o objetivo da contratualização com os POR, permitindo deste modo fornecer um enquadramento estratégico para outras intervenções a implementar no território-alvo;
- Identificação das tipologias das operações cuja execução era objeto de delegação;
- Contratos com validade até 2013, mas com cláusula de revisão até final de 2010, estando previsto a existência de uma avaliação de desempenho intercalar que poderia condicionar a aplicação da segunda *tranche*;
- Compromissos a assumir pelas associações de municípios em matéria de execução financeira, realizações e resultados;
- Delegação de competências das Autoridades de Gestão dos POR, com financiamento através da Assistência Técnica dos POR das atividades associadas às competências delegadas;
- Descrição das responsabilidades formalmente assumidas pelas entidades contraentes no cumprimento das normas e disposições nacionais e comunitárias.

Assim, tendo por base a definição do enquadramento legal para esta contratualização (DL n.º 312/2007, de 17 de setembro) e as orientações da CMC dos POR acima referidas, todas as associações de municípios desenvolveram os seus PTD, que os submeteram às AG dos PO regionais ainda no primeiro semestre de 2008.

Contudo o enquadramento legal para o funcionamento destas associações de municípios apenas ficou finalizado em agosto de 2008, com a Lei n.º 45/2008, de 27 de agosto, que estabeleceu o regime jurídico do associativismo municipal (revogando as Leis n.º 10/2003 e 11/2003, de 13 de maio). Esta lei adotou uma geografia específica para o associativismo municipal de fins gerais que se baseou nas NUTS III em vigor (DL n.º 68/2008, de 14 de abril).

O processo de aprovação das contratualizações ficou finalizado em dezembro de 2008, quando foram celebrados 22 contratos entre as AG dos três PO das regiões convergência do Continente e as associações de municípios das respetivas regiões. Estes contratos iniciais, que se caracterizaram por uma certa diversidade de tipologias contratualizadas, quer nos três PO, quer nas diversas CIM, implicaram um montante global de 1 401 M€ de FEDER (27% da dotação dos três POR), repartidos pelas três regiões da seguinte forma: PO Norte (676 M€ e 25% da dotação do PO); PO Centro (469 M€ e 28% da dotação do PO); e PO Alentejo (256 M€ e 29% da dotação do PO).

Contudo, as dificuldades de execução das tipologias enquadradas nestes contratos, no quadro mais global das dificuldades de execução dos investimentos municipais cofinanciados pelo QREN, justificaram a celebração de diversos memorandos entre o Governo e a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP).

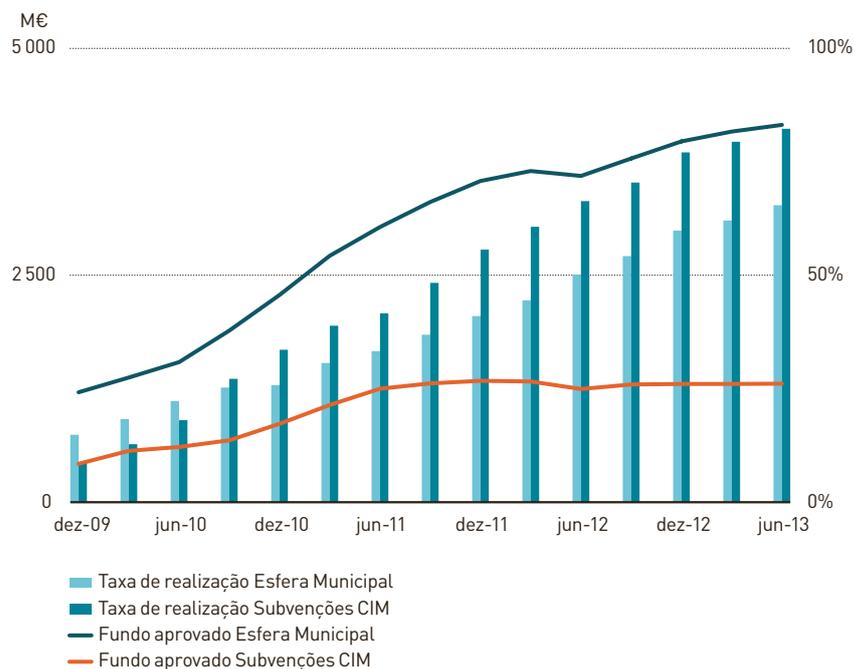
O conteúdo das medidas integradas nestes memorandos, que foi apresentado de forma detalhada em edições anteriores deste relatório (Relatórios anuais do QREN de 2010 e de 2011) pode ser sintetizado da seguinte forma:

53 Órgão de governação do QREN, composto pelos membros do Governo responsáveis pelas áreas do desenvolvimento regional e da administração local, pelo presidente da respetiva CCDR e por um representante: das instituições do ensino superior, das associações empresariais, das associações sindicais e de cada uma das associações de municípios organizadas territorialmente de acordo com as unidades de nível III da NUTS

Ano	Memorandos	Síntese das medidas adotadas
2010 (março)	1º Memorando entre Governo e ANMP	<p>Objetivo: agilizar a execução dos PO e contornar as dificuldades ao nível da certificação dos sistemas de gestão e controle na componente contratualizada.</p> <p>18 Medidas, em torno de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Medidas de contingência para sistema de gestão e controlo;</li> <li>• Reforço dos níveis de cofinanciamento comunitário;</li> <li>• Flexibilização dos contratos para reforçar centros escolares e Ciclo Urbano da Água;</li> <li>• Diversas medidas de agilização de procedimentos</li> <li>• Medidas de capacitação institucional (e.g. ações de formação das CIM/AM);</li> <li>• Reforço dos mecanismos de monitorização, avaliação e diálogo entre Governo e ANMP.</li> </ul> <p>Na linha do anterior, transformando parte da segunda <i>tranche</i> da contratualização em bolsa de mérito à execução municipal, para obviar ao constrangimento da cativação de verbas.</p>
2011 (fevereiro)	2º Memorando entre Governo e ANMP	<p>16 Medidas em torno de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Manutenção do reforço das taxas de cofinanciamento e bonificação de taxas para a execução em 2011;</li> <li>• Mobilização do empréstimo-quadro BEI para financiar contrapartida pública nacional;</li> <li>• Criação da bolsa de mérito à execução municipal no âmbito das subvenções CIM/AM;</li> <li>• Operação de descativação de compromissos sem capacidade de execução.</li> </ul>
2012 (maio)	PAEL	<p>O Programa de Apoio à Economia Local (PAEL) tinha um âmbito mais vasto, mas incluía um compromisso de descativação de verbas, por parte dos municípios, no âmbito de uma avaliação contínua e sistemática da capacidade de concretização dos projetos por eles promovidos.</p>

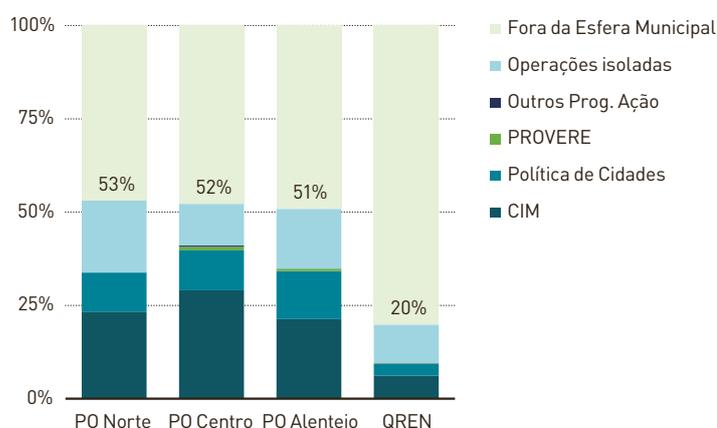
Estas iniciativas procuraram colmatar alguns constrangimentos na concretização do investimento municipal cofinanciado pelo QREN (como já referido no ponto 3.2), e vieram contribuir para o aumento dos ritmos de execução dos investimentos municipais integrados nas contratualizações. Analisando a evolução da performance das subvenções CIM/AM no total das entidades da esfera municipal, verifica-se que a taxa de realização (fundo validado/fundo aprovado) das subvenções CIM era, em junho de 2013, de 82%, sendo a taxa de realização das entidades da esfera municipal de 65%, ainda assim ambas superiores às registadas no QREN (66%) e no FEDER (60%).

**Figura 66: Evolução trimestral do compromisso e execução com operações da esfera municipal e de CIM**



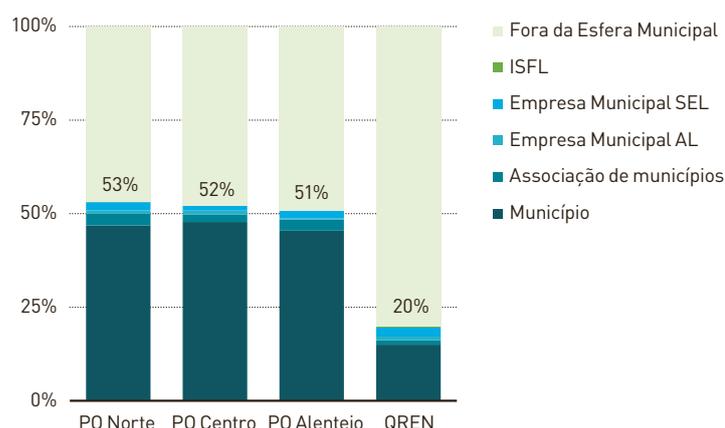
A 30 de junho de 2013, as operações QREN integradas na contratualização representavam 34% dos compromissos da esfera municipal (47% nos 3 POR da convergência). Em paralelo com 17% desse compromisso integrados nos instrumentos da Política de cidades (21% nos 3 POR da convergência) e 49% em operações isoladas (32% nos 3 POR da convergência). Refira-se que o total das aprovações de entidades da esfera municipal ascendia a 20% do total fundo aprovado no QREN (acima de 4 mil M€) e a mais de metade no caso dos 3 POR da convergência.

**Figura 67: Peso das aprovações de entidades da esfera municipal, por tipologia de Programa de Ação**



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

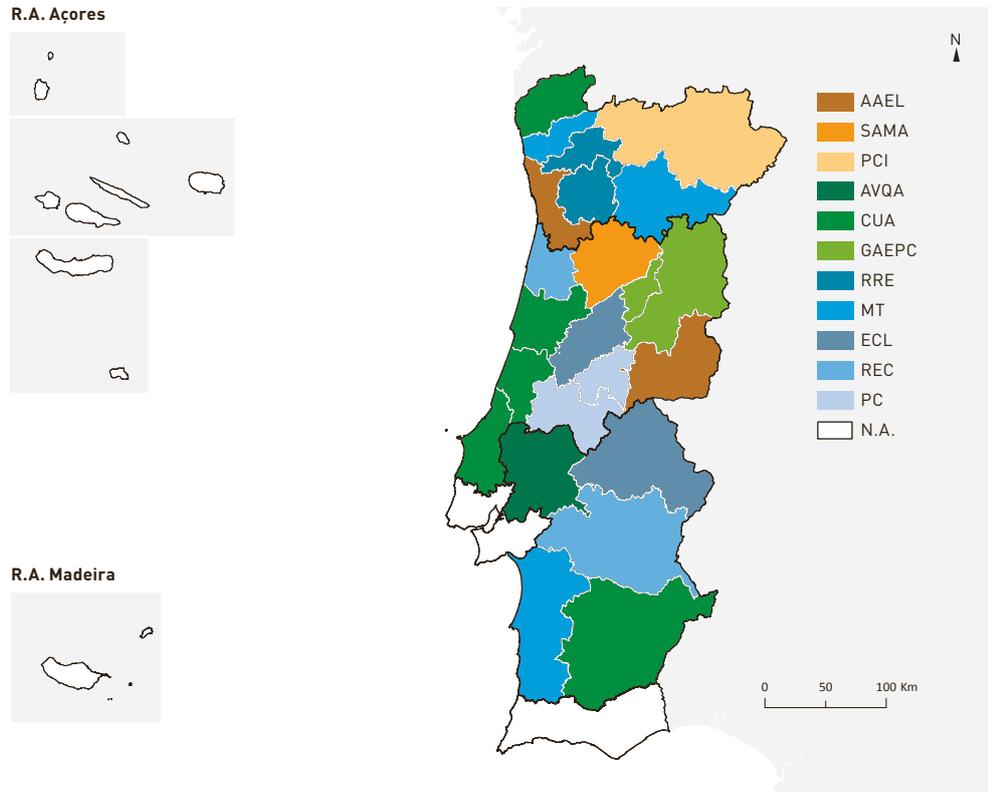
**Figura 68: Peso das aprovações de entidades da esfera municipal, por tipologia de entidade**



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

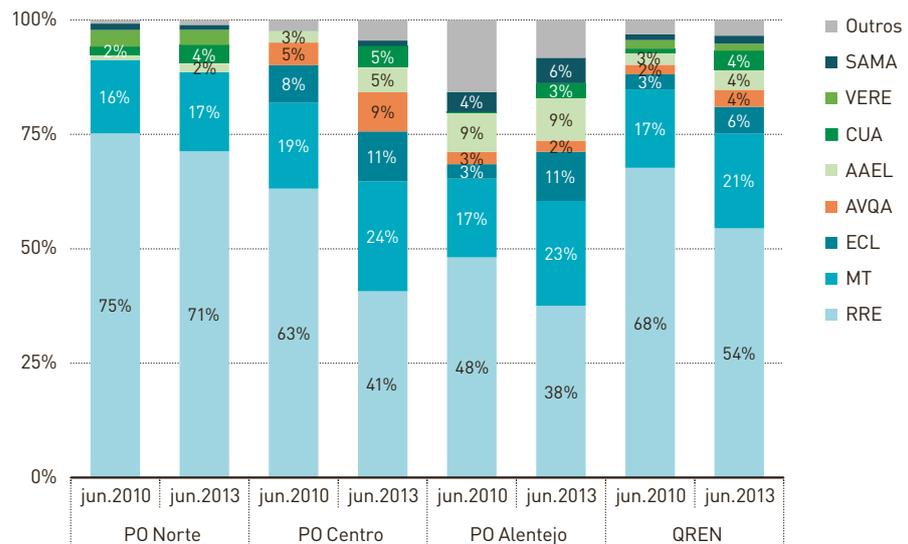
A contratualização cobre um total de 19 tipologias/regulamentos (9 no PO Norte; 17 no PO Centro e 15 no PO Alentejo). Não obstante a existência de diferenciações de relevância das diversas tipologias, quer entre PO, quer entre CIM, regista-se de forma transversal aos três PO da convergência uma forte concentração nas tipologias de Requalificação da rede escolar e de Mobilidade territorial, com a segunda tipologia a aumentar a sua relevância relativa ao longo do tempo (de 2010 para 2013), sobretudo, em detrimento da primeira.

Figura 69: Áreas de especialização, por regulamento (face à NUTS II), junho de 2013



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Figura 70: Aprovações no âmbito da contratualização, por tipologia de ação



**LEGENDA DAS FIGURAS**

- |        |  |      |   |
|--------|--|------|---|
| AAEL   | Apoio a Áreas de Acolhimento Empresarial e Logística | RRE  | Requalif. da Rede de Escolas do 1º CEB e da Educ. Pré-escolar |
| SAMA   | Sistema de Apoio à Modernização Administrativa       | MT   | Mobilidade Territorial  |
| PCI    | Promoção e Capacitação Institucional                 | ECL  | Equipamentos para a Coesão Local                              |
| AVQA   | Ações de Valorização e Qualificação Ambiental        | REC  | Rede de Equipamentos Culturais                                |
| CUA    | Ciclo Urbano da Água                                 | PC   | Património Cultural   |
| GAEPCC | Gestão Ativa de Espaços Protegidos e Classificados   | VERE | Valorização Económica de Recursos Endógenos                   |

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Os resultados de estudos (e.g. AIBT- 2010, Alianças Territoriais), de avaliações (operacionais e intercalar do PO Alentejo- 2013) e da monitorização estratégica (e.g. Relatórios anuais do QREN 2009 a 2011 e reportes trimestrais) permitem salientar as principais ilações a reter da implementação do processo de contratualização no ciclo 2007-13:

- Foi conseguida a instituição de um nível sub-regional, com a criação de CIM/AM em todo o território, num curto espaço de tempo (menos de 1 ano), um dos objetivos centrais da extensão do processo de contratualização a todo o território do Continente;
- O arranque tardio do processo do associativismo municipal (a lei das CIM foi aprovada em agosto de 2008, no 2º ano de implementação do QREN), conjugado com a inexistência de prática colaborativa e de gestão de fundos em muitas CIM, condicionou fortemente os resultados que foi possível atingir;
- Alguma escassez de âmbito supramunicipal nas intervenções, não obstante o esforço de articulação e coerência das intervenções municipais (inter-municipalidade) - os projetos municipais tenderam a prevalecer sobre a lógica de definição de objetivos e ações sub-regionais alinhadas com os eixos estratégicos;
- Registaram-se assimetrias nos processos de negociação dos PTD nas diversas regiões, desde processos mais tradicionais centrados nos projetos, até processos onde a componente de diálogo estratégico esteve mais presente, o que reforça a ideia de se tratar de um processo muito exigente em matéria de capacitação institucional dos atores mais diretamente envolvidos nesta contratualização (AG dos PO Regionais e CIM);
- Dificuldade em ter uma abordagem integrada a toda a intervenção municipal (CIM, Política de Cidades, operações isoladas), apesar das interessantes iniciativas dos primeiros memorandos. As contratualizações com as CIM, que supostamente deveriam mobilizar o essencial da intervenção municipal, corresponderam apenas a 1/3 de toda a intervenção da esfera municipal no QREN (mesmo nos 3 POR da convergência esta proporção foi inferior a 50%). Este mecanismo da contratualização coexistiu com muitos outros instrumentos de intervenção integrada (e.g. Parcerias para a Regeneração Urbana, Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação, abordagem LEADER no âmbito do FEADER e Contratos Locais de Desenvolvimento Social no âmbito do FSE), sem total garantia de articulação entre eles e de ajustamentos às efetivas capacidades dos atores nos diversos territórios (no período 2007-2013 foram implementadas mais de 12 estratégias integradas por NUTS III mobilizando, no conjunto do Continente, mais de 2,5 mil M€ de fundos comunitários);
- Um claro subaproveitamento, em matéria de integração e complementaridade entre intervenções, dos documentos de planeamento estratégico sub-regional, quer sejam os Planos Regionais de Ordenamento do Território, quer sejam os Programas Territoriais de Desenvolvimento. Estes últimos, contrariamente às orientações subjacentes à sua elaboração, apenas se vieram a revelar relevantes para a componente de intervenção municipal e no estrito âmbito de aplicação das contratualizações entre os PO regionais e as associações de municípios. Não obstante, as avaliações constatarem que os equipamentos de proximidade apoiados pelo QREN se encontram estrategicamente alinhados com os PTD;
- Acresce que a pressão da execução associada a uma deficiente maturidade de projetos estruturantes dos PTD implicou desvirtuamento da estratégia;
- Relembrando a tipologia de contratos apresentada, pode afirmar-se que os memorandos transformaram contratos completos (transacionais) em contratos incompletos (relacionais), concedendo-lhes maior flexibilidade que se exigia, quer pela conjuntura, quer pela pouca maturidade destes processos de contratualização em algumas CIM recém-constituídas. Porém, nalguns casos não se cuidou da credibilização do processo de contratualização (e.g. não se concretizaram as ações-chave previstas nos contratos e nos memorandos, como por exemplo,

a avaliação a meio do período, ou o processo de acompanhamento da descativação de verbas), o que, como explica a teoria e o *benchmarking* internacional, é crucial para o sucesso de novas fases deste processo de contratualização entre governo e administração local.

- No âmbito do 1º memorando foi criada uma importante plataforma de diálogo regular entre Governo e ANMP para acompanhamento da implementação da contratualização, mas que durou apenas 1 ano (até à assinatura do 2º memorando).

Este conjunto de ilações permite-nos salientar que a implementação do processo de contratualização apresenta aspetos muito positivos, entre os quais a criação de mecanismos de articulação entre entidades da administração a várias escalas de intervenção, e entre estas e entidades com funções delegadas ou contratualizações, promovendo-se um trabalho em parceria que é de sublinhar e potenciar no futuro. Apresenta igualmente aspetos que não correram tão bem e que merecem séria reponderação para o próximo ciclo, sendo de salientar a sobreposição, nem sempre coordenada, de um conjunto muito vasto de abordagens integradas que concorriam nos mesmos territórios para fins muito similares ou complementares, com geometrias institucionais diversas.



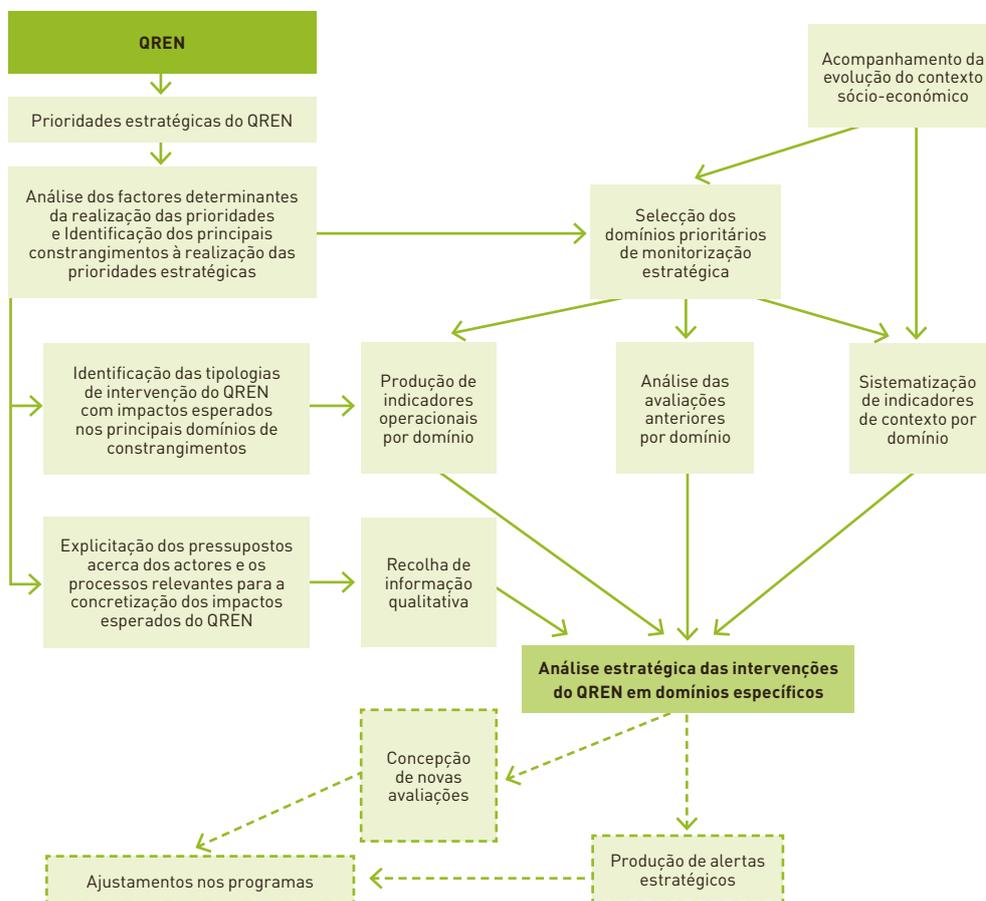


As respostas  
do QREN aos  
constrangimentos  
estruturais do país

A valorização do papel das intervenções cofinanciadas pelo QREN na superação dos constrangimentos de natureza estrutural ao desenvolvimento socioeconómico do país marca, de forma clara, a filosofia de programação. O QREN sublinha que *as políticas públicas portuguesas devem (...) ser fortemente focalizadas, de forma a contribuírem com eficácia para os ajustamentos estruturais indutores dos aumentos de produtividade e dos ganhos de capacidade concorrencial que, num quadro de coesão social e territorial, contribuam para melhorar significativamente o posicionamento internacional de Portugal.*

Com base na informação recolhida no quadro do sistema de monitorização, de avaliações desenvolvidas no âmbito do QREN e de outros estudos relevantes nas diversas áreas em que este intervém, o presente Relatório apresenta uma visão de síntese sobre o contributo das intervenções cofinanciadas pelos fundos estruturais para o período 2007-2013 para combater os principais constrangimentos do país. Esta abordagem centra a observação e a reflexão estratégica nos domínios de intervenção do QREN com maior efeito esperado nos desígnios de desenvolvimento de Portugal, num contexto de uma intervenção de largo espectro, setorialmente muito diversificada e com envolvimento de um vasto leque de agentes públicos e privados. Esta perspetiva pressupõe uma sistematização dos constrangimentos e da sua relação com as intervenções concretas que procuram minimizá-los, materializada em modelos de análise que, na maioria dos casos, estão apenas implícitos nos documentos de programação. A figura seguinte ilustra a metodologia de monitorização estratégica adotada, que está na base da análise que se apresenta neste capítulo<sup>54</sup>.

**Figura 71: Esquema do processo de monitorização estratégica**



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

Os domínios de observação estratégica contemplados neste capítulo não esgotam a análise do conjunto dos constrangimentos identificados no quadro do processo de monitorização estratégica do QREN. Na seleção desses domínios de monitorização pesaram diversos fatores: por um lado, pretendeu-se dar relevo a áreas de inequívoca centralidade na estratégia definida para o QREN; por outro lado, procurou-se ter em consideração o estágio atual de desenvolvimento das intervenções, bem como os progressos registados face ao Relatório Anual do QREN 2011, privilegiando domínios que enquadram as tipologias com maior dinâmica de implementação. Por último, teve-se em conta uma preocupação de equilíbrio temático entre as prioridades estratégicas do QREN<sup>55</sup>.

## 4.1 Reduzir o abandono escolar precoce

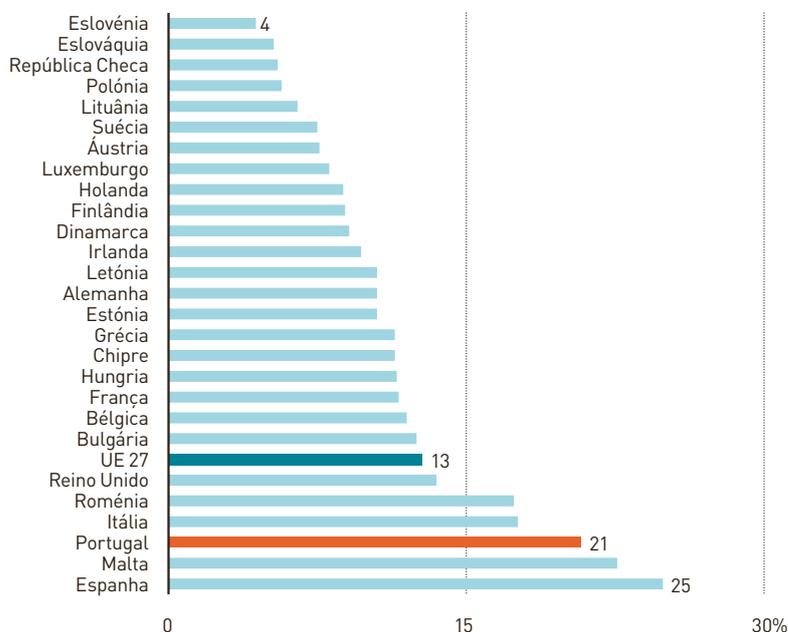
Em 2012, a evolução do abandono escolar dá continuidade à descida acentuada verificada no último quinquénio (fixando-se em 20,8% em 2012 face a 12,8% na UE). Esta evolução positiva mantém, no entanto, um cenário de elevada exigência no sentido de atingir a meta de 15% em 2015 e de 10% em 2020, inscrita no PNR.

O baixo nível de qualificações da população portuguesa (para a o qual contribuem, entre outros fatores, as elevadas taxas de abandono escolar) constitui um constrangimento fundamental ao desenvolvimento social, económico e territorial do país. Por esta razão, a redução do abandono escolar precoce é considerada uma prioridade na política europeia e em particular em Portugal, atendendo à persistência de elevadas taxas de abandono, apesar do progresso registado.

Para além do combate ao abandono escolar, as preocupações expressas na definição das políticas públicas nacionais referentes à qualificação inicial de jovens incidem na melhoria dos níveis de educação/formação dos jovens, na qualidade da educação/formação e na sua adequação às necessidades do mercado de trabalho.

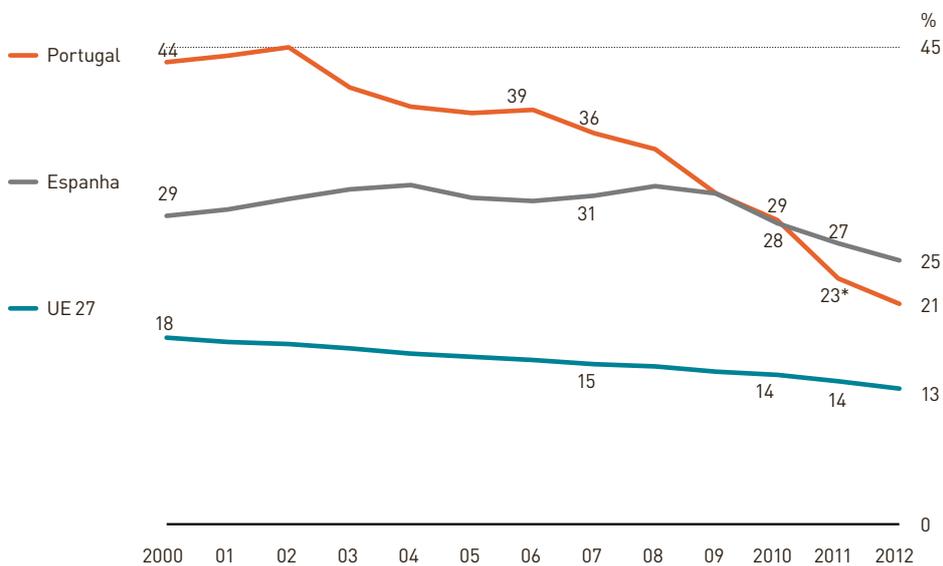
<sup>55</sup> Deve atender-se ao facto de, em numerosos domínios, o QREN não esgotar o universo das políticas públicas que atuam sobre os constrangimentos identificados. Como, por definição, este Relatório apenas abrange as intervenções cofinanciadas pelos fundos estruturais, será feita referência a outras políticas que complementam a intervenção cofinanciada ilustrada. Por outro lado, deve ter-se em consideração que uma mesma tipologia de intervenções tem, por regra, efeitos expectáveis em mais do que um domínio de constrangimento, pelo que são admissíveis referências a um mesmo eixo de intervenção em mais do que um dos pontos que se seguem. É o caso, por exemplo, de intervenções complexas e de grande alcance (como a diversificação das ofertas formativas) cujos impactos são tão relevantes na ótica específica do nível de escolarização da população como o são na ótica do combate à exclusão social e aos mecanismos de reprodução das desigualdades sociais.

**Figura 72: Taxa de abandono precoce no contexto europeu, 2012**



Fonte: Eurostat

**Figura 73: Taxa de abandono precoce, Portugal e UE 27, 2000-2012**



\* Quebra de série do Inquérito ao Emprego

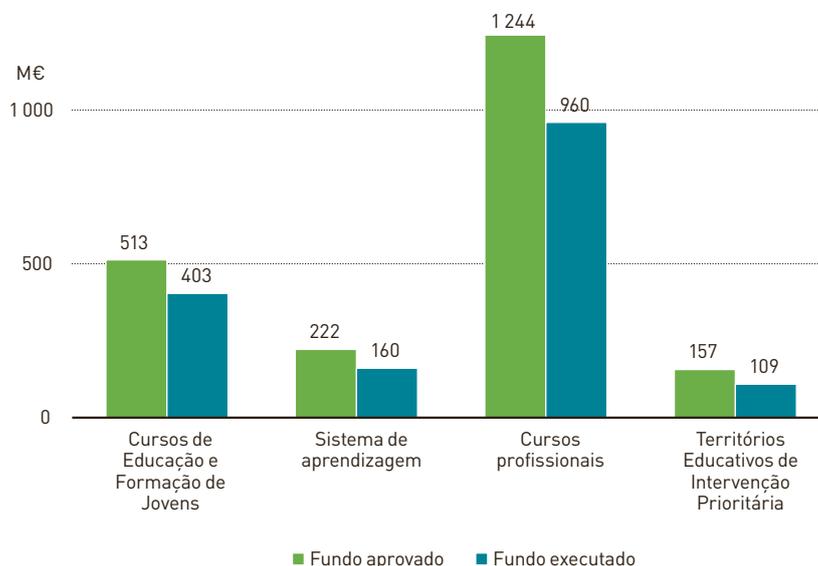
Fonte: Eurostat

A evolução positiva da taxa de abandono escolar precoce surge associada mais diretamente a dois tipos de intervenção cofinanciados pelo QREN : a expansão da oferta das vias profissionalizantes e os Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP). As vias profissionalizantes conferem uma dupla certificação (escolar e profissional) que habilita os jovens a uma inserção qualificada no mercado de trabalho. A componente mais prática destes cursos associada à qualificação profissional, tem-se revelado um fator de atração e de maior motivação dos jovens que têm como objetivo uma integração no mercado de trabalho após o secundário, que pretendem o prosseguimento de estudos sobretudo em áreas técnicas, que tiveram percursos de insucesso escolar nos cursos científico-humanísticos ou não se reveem neste modelo de ensino e dos que, independentemente do motivo, abandonaram o percurso formativo antes de terminar o ensino secundário. Por seu lado, os projetos TEIP têm como objetivo a promoção e elaboração de projetos educativos em escolas inseridas em áreas de maior incidência de problemas de integração dos seus alunos, envolvendo um conjunto diversificado de medidas e ações de intervenção na escola e na comunidade, explicitamente orientadas para a: i) qualidade do percurso e dos resultados escolares; ii) redução do abandono e insucesso escolar dos alunos; iii) transição da escola para a vida ativa; iv) intervenção da escola como agente educativo e cultural central na vida das comunidades em que se insere.

As vias profissionalizantes, enquadradas na Iniciativa Novas Oportunidades, eixo jovens, têm vindo a ser fortemente cofinanciadas pelo QREN e abrangeram, em 2012, 142,7 mil alunos do ensino secundário (119,7 mil em Cursos Profissionais (CP) e 23 mil em Cursos de Aprendizagem e nos cursos de Qualificação do PROEMPREGO) e 62 mil alunos do 3º Ciclo do Ensino Básico (CEB) (em Cursos de Educação e Formação de Jovens (CEF), no Ensino Artístico Especializado e no Programa Formativo de Inserção de Jovens (PROFIG) do PROEMPREGO). Os TEIP são cofinanciados pelo eixo 6 do PO PH e envolveram 159 Contratos Territoriais para o Sucesso Educativo e 169 mil alunos (77 mil do 1º ciclo, 40 mil do 2º ciclo, 43 mil do 3º ciclo e 9 mil do secundário). Em termos acumulados, entre 2007 e 2012, o QREN abrangeu 457,9 mil alunos do ensino secundário (396,3 mil em Cursos Profissionais e 61,6 mil em Cursos de Aprendizagem e nos cursos de Qualificação do PROEMPREGO) e 190,5 mil alunos do 3º CEB (em CEF, no Ensino Artístico Especializado e no PROFIG). Os Cursos Profissionais são cofinanciados maioritariamente pelo QREN e os CEF e os TEIP são cofinanciados praticamente na sua totalidade.

Em termos financeiros, das tipologias que mais diretamente contribuem para o combate ao abandono escolar precoce, os Cursos Profissionais absorveram, até 2012, 960 M€, correspondendo a 59% do fundo executado por estas tipologias. Seguem-se os CEF, o Ensino Artístico Especializado e PROFIG (25%), os Cursos de Aprendizagem e os cursos de Qualificação do PROEMPREGO (10%) e os TEIP (7%). A diferença de fundo executado entre as três modalidades formativas deve-se, sobretudo, ao número de alunos abrangidos, enquanto que a diferença entre os montantes envolvidos nas modalidades formativas e nos TEIP explica-se pela natureza das despesas que são financiadas: no primeiro caso trata-se de financiar a generalidade das despesas associadas aos percursos formativos dos jovens, enquanto no caso dos TEIP é financiada apenas parte do processo educativo.

**Figura 74: Fundo executado nas tipologias de combate ao abandono escolar, por tipologia de intervenção, até final de 2012**



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Num quadro de forte investimento do QREN (bem como nos períodos de programação anteriores) e de uma alteração significativa da taxa de abandono escolar, mas em simultaneamente de ausência de informação acerca do efeito causal entre os investimentos realizados e os resultados obtidos e sobre a sustentabilidade do ritmo de redução da taxa de abandono escolar verificada nos últimos anos, surgiu a necessidade de analisar aprofundadamente esta realidade. É neste contexto que foi realizado o Estudo sobre o contributo do QREN para a redução do abandono escolar precoce<sup>56</sup>, tendo como principais objetivos aferir em que medida as intervenções efetuadas (designadamente, as ofertas profissionalizantes e o TEIP) têm contribuído para a redução do abandono escolar precoce e para melhorar o percurso formativo e profissional dos destinatários. Visou igualmente aferir se o ritmo de redução da taxa de abandono escolar precoce que tem vindo a ser registado é sustentável com base nas intervenções atualmente apoiadas.

Apesar da taxa de abandono escolar ter registado uma evolução positiva nos últimos anos, os indicadores que influenciam esta taxa tiveram evoluções e ritmos de crescimento diferentes entre si, nomeadamente os que influenciam mais diretamente o abandono escolar (taxas de desistência e de escolarização) e os relacionados com o insucesso escolar (taxas de retenção, de transição e de conclusão). Com efeito, alcançou-se uma elevada taxa de escolarização no ensino básico (passou de 83,5% em 2006 para 92,1% em 2011, no 3º ciclo), enquanto que ao nível do secundário, apesar da progressão expressiva da mesma taxa (de 54,2% em 2006 para 72,5% em 2011), existe ainda uma margem de progressão do nível de escolarização no secundário, sobretudo num contexto de escolaridade obrigatória até aos 18 anos. Por outro lado, apesar da evolução positiva das taxas de retenção/desistência e de transição/conclusão, a inversão de tendência nos últimos anos pode condicionar a evolução futura da taxa de abandono escolar precoce. Esta situação é particularmente sensível relativamente às taxas de desistência no ensino secundário e de retenção e conclusão em ambos os ciclos.

A avaliação referida acima identificou um impacto muito significativo do QREN na redução do abandono escolar precoce por via das modalidades formativas profissionalizantes. Com efeito, os

<sup>56</sup> Quatenaire/IESE (2013), Estudo de avaliação do Contributo do QREN para a redução do abandono escolar precoce, encomendado pelo Observatório do QREN no âmbito da Avaliação Estratégica do QREN, outubro de 2013.

resultados da análise contrafactual<sup>57</sup>, confrontando alunos de cursos de dupla certificação com alunos da via regular com um perfil comparável, demonstram um impacto positivo das modalidades formativas profissionalizantes em todos os indicadores considerados: taxas de desistência, de transição, retenção e de conclusão. Os ganhos observados são mais expressivos na redução da retenção e na promoção da conclusão dos ensinos básico e secundário e com impactos mais significativos no ensino básico. A título exemplificativo, nos CEF do ensino básico os resultados apresentam um diferencial na taxa de conclusão superior em cerca de 65,7 pontos percentuais (pp) face à via regular e nos Cursos Profissionais (CP) do secundário este diferencial é de 20,7 p.p.. No mesmo sentido, nesses CEF a taxa de desistência, dois anos após a data normal de conclusão do curso foi estimada em 9,7 p.p., abaixo da do ensino regular.

No âmbito da empregabilidade dos cursos das vias profissionalizantes, se, por um lado, a via regular ou Cursos Científico-Humanísticos (CCH) garante uma inserção mais célere, para aqueles que optam por não estudar e se encontravam a trabalhar após 14 meses do tempo normal de conclusão do curso (80,7% inserem-se imediatamente após os curso ou antes de o terminar, face a 60,4% dos Cursos Profissionais), por outro, os CP asseguram uma taxa de inserção no mercado de trabalho mais elevada e em condições contratuais mais favoráveis. Na realidade, dos ex-alunos do ensino secundário que optaram por não prosseguir estudos, a proporção dos que se encontram a trabalhar, ao fim do tempo normal de conclusão, é superior para os que frequentaram um CP – 53,3%, face a 28,5% do ensino regular e verifica-se uma peso maior dos vínculos laborais sem termo – 29,1% nos CP e 26,3% na via regular – e ainda na proporção dos que trabalham a tempo inteiro. *Estes resultados apontam para estratégias de recrutamento diferenciadas: por um lado, para um ainda insuficiente reconhecimento das ofertas qualificantes no mercado de trabalho, onde o recrutamento é fortemente orientado pela certificação escolar, favorecendo os cursos CCH, com uma inserção mais célere mas com condições de maior precariedade, e, por outro, para uma estratégia de recrutamento dirigido a preencher competências específicas em que a certificação profissional constitui um recurso útil à promoção da qualidade do emprego.*<sup>58</sup>

Relativamente aos TEIP é reconhecido um contributo positivo (ainda que moderado) na interrupção precoce do percurso escolar e na redução da indisciplina. Os TEIP apresentam, no entanto, resultados menos evidentes nas taxas de conclusão e de retenção, ao nível do aproveitamento escolar e na interação com a comunidade local.<sup>59</sup> No caso do ensino básico, a taxa de conclusão para os alunos matriculados nas escolas TEIP é, no ensino básico, 7,6 p.p. inferior às escolas não TEIP no ano normal de conclusão do ciclo e no ensino secundário 11,3p.p..

Apesar dos progressos realizados no domínio da qualificação de jovens continuam a existir margens de progressão em diferentes áreas, das quais se destaca a necessidade de melhorar o desempenho escolar no sentido lato (incluindo as vertentes associadas ao abandono e insucesso escolar e à aquisição de competências) dos alunos do ensino básico e secundário e o ajustamento entre oferta e procura de qualificações.

A relevância de assegurar a continuação da tendência decrescente da taxa de abandono escolar e de, simultaneamente, garantir níveis de qualidade nos processos de aprendizagem, bem como de gerir a elevada concorrência pelas entidades formadoras na captação dos alunos, coloca desafios exigentes na regulação da oferta formativa. Com efeito, importa ter uma resposta eficaz

57 Idem.

58 Idem (dados relativos aos ex-alunos que responderam ao inquérito do Observatório de Trajetos dos Estudantes do Ensino Secundário – OTES).

59 Idem; Centro de Investigação e Estudos de Sociologia, ISCTE-UL (2011), Efeitos TEIP: Avaliação de impactos escolares e sociais em sete territórios educativos de intervenção prioritária.

para: i) os públicos mais complexos em termos de percursos educativos/formativos e para os quais a estratégia até agora prosseguida tem sido menos bem sucedida no combate ao insucesso e ao abandono escolar precoce; ii) diminuir as taxas de desistência (sobretudo no secundário) e de retenção e aumentar as taxas de conclusão (nos ensinos básico e secundário); iii) captar os alunos que já abandonaram o sistema/educativo sem terminar o ensino secundário, aumentando desta forma as taxas de escolarização do ensino secundário. Revela-se, igualmente, determinante o alargamento da cobertura do ensino pré-escolar de forma a aumentar o acesso a este nível de ensino, na medida em que a frequência do ensino pré-escolar produz efeitos positivos no sucesso dos alunos nos níveis de ensino seguintes. Neste contexto, a estratégia de diversificação das diferentes modalidades e de outras intervenções assume maior importância, como forma de responder às diferentes necessidades e perfis dos atuais alunos e dos jovens que abandonaram a escola precocemente. Associada a esta estratégia de diversificação das respostas formativas, importa definir os objetivos e públicos-alvo de cada modalidade formativa, de acordo com as suas identidades e especificidades e capacidades/competências (recursos humanos, materiais e organizativos) das diferentes entidades formativas que as asseguram, bem como as escalas (em termos de números de alunos) que devem ser garantidas para que estas modalidades cumpram os seus objetivos eficaz e eficientemente.

Num quadro de um, ainda, elevado abandono escolar precoce e da existência de desajustamentos entre a procura e oferta de qualificações, a orientação vocacional e profissional constitui-se como uma área de intervenção muito relevante para a promoção do sucesso educativo/formativo dos jovens. Esta questão assume maior relevância se se tiver em consideração que uma parte maioritária das situações de desistência ocorre no primeiro ano das vias profissionalizantes.<sup>60</sup> Por outro lado, o papel a desempenhar pelos Serviços de Psicologia e Orientação (SPO) e os Centros para a Qualificação e o Ensino Profissional (CQEP) e a articulação entre estes dois serviços será igualmente determinante na orientação dos jovens para ofertas formativas adequadas, simultaneamente e tanto quando possível, ao seu perfil e às necessidades do mercado de trabalho.

No plano da **organização da oferta formativa** verifica-se uma *excessiva concentração da oferta de educação e formação na área dos serviços, sendo contudo também notório que esta terciarização acompanhou, em parte, a própria terciarização da atividade económica registada na última década, nomeadamente nos setores da ação social, da educação e da saúde. O perfil da oferta surge fortemente influenciado pelas preferências da procura por parte dos jovens e pelo próprio perfil de dotação de recursos em termos de equipamentos e formadores das escolas.*<sup>61</sup> Neste contexto, impõe-se a estruturação de uma oferta formativa que corresponda às necessidades do mercado de emprego (baseada em mecanismos expeditos de identificação de necessidades de qualificações), que potencie a inovação nas ofertas formativas, que evite lacunas e sobreposições de ofertas formativas, e que tenha em consideração os recursos infraestruturais, materiais e de recursos humanos existentes nas entidades formativas. Por outro lado, a parceria entre entidades formadoras como forma de partilha de recursos e de potenciação das vantagens comparativas de cada entidade, constitui-se uma estratégia aconselhável, sobretudo num contexto de restrição de recursos financeiros.

---

60 Idem.

61 Idem.

Por fim, deve ser ainda considerada a continuação da melhoria das condições determinantes para a qualidade do sistema de educação/formação, nomeadamente ao nível de: i) acreditação das entidades formadoras com base em critérios de qualidade do desempenho destas entidades; ii) sistemas de informação que permitam analisar o percurso escolar dos alunos, assegurar o planeamento e divulgação das ofertas formativas por território, calcular indicadores relevantes (p.e., taxas de retenção, desistência, conclusão e transição, por modalidade e ventilados por nível de ensino e tipo de entidade formadora), a estimação dos custos por modalidade formativa em cada ciclo de ensino e tipo de entidade formativa; e iii) monitorização e avaliação do sistema de educação/formação baseado num modelo integrado que considere de forma articulada, a avaliação dos alunos, professores/formadores, instituições de educação/formação e que seja orientado para o desempenho dos alunos/formandos.

## 4.2 Aumentar a empregabilidade dos ativos

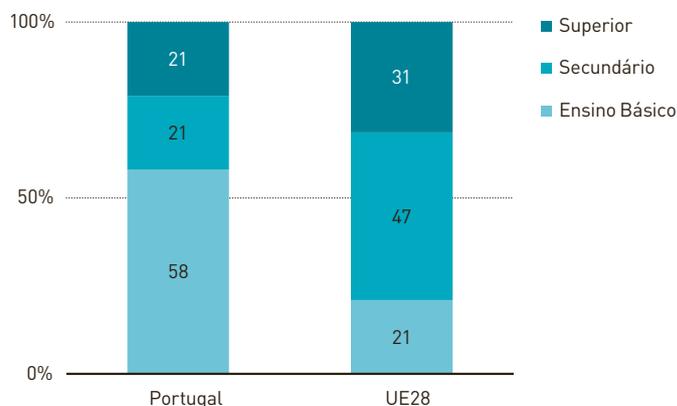
No âmbito da empregabilidade dos ativos, atualmente Portugal debate-se com quatro constrangimentos fortemente interligados:

- O primeiro relacionado com a estrutura de qualificações da população ativa em que, apesar dos progressos registados, continuam a predominar as baixas qualificações, sobretudo na população adulta e com mais idade;
- O segundo decorre da contração da procura de trabalho originada pela destruição líquida de emprego resultante da crise económica, com efeitos no acréscimo do volume de desempregados e na maior dificuldade de (re)integração laboral da população à procura de emprego, ambos com potenciais impactos no desemprego estrutural (que aumentou de 8,5% em média entre 2000 e 2010 para cerca de 13% em 2012<sup>62</sup>);
- O terceiro prende-se com o desajustamento acrescido entre a oferta e a procura do emprego criado que está a substituir o emprego destruído, i.e., as condições de trabalho e contratuais oferecidas encontram-se frequentemente em dessintonia com as características da oferta de trabalho (qualificações, experiência, expectativas, etc...);
- O quarto deve-se ao desajustamento entre procura e oferta de qualificações, como consequência das dificuldades dos modelos de estruturação da oferta formativa em se ajustarem melhor às necessidades de um mercado de trabalho em permanente mutação (sem duplicações e omissões nos diferentes territórios) e da fragilidade dos mecanismos, mesmo que expeditos ou simplificados, de identificação de necessidades de qualificações a nível territorial.

No quadro do **primeiro constrangimento**, destacam-se as **baixas qualificações da população ativa** em comparação com a média europeia. No entanto, a evolução da estrutura de qualificações revela uma tendência positiva, por via das gerações mais jovens, que têm níveis superiores de formação quando comparadas com a população como um todo (em 2012, 53% dos jovens entre os 18 e 24 anos tem pelo menos o ensino secundário, muito acima dos 38% da população entre os 25 e 64 anos). Porém, a simples substituição de gerações é insuficiente para alterar a curto/médio prazo a estrutura de qualificações da população, pelo que se continua a justificar a aposta do QREN na melhoria das qualificações dos adultos.

62 In *International Monetary Fund* (2013), *Portugal: Selected Issues Paper - January 2013 IMF Country Report No. 13/19*.

Figura 75: Estrutura de qualificações da população ativa, entre os 25 e 64 anos, 2012



Fonte: Eurostat

No quadro do **segundo constrangimento – destruição líquida de emprego resultante da crise** –, a população que está a ser mais afetada pelo desemprego pode ser avaliada segundo três dimensões: i) o nível de qualificações, pelo seu caráter estrutural; ii) a idade, pela dificuldade de entrada no mercado de trabalho da população mais jovem e menos experiente, bem como a menor adaptabilidade e discriminação da população dos escalões etários mais elevados; iii) os setores de atividade em que se verificou uma maior destruição de emprego (com destaque para a construção civil, a indústria transformadora, o comércio por grosso e a retalho e o alojamento, restauração e similares), uma vez que a crise tem tido impactos assimétricos na estrutura produtiva. Neste sentido os grupos/perfis mais afetados são:

- (i) A população pouco qualificada: em 2012, o número de desempregados com baixas qualificações correspondia a 61% do total de desempregados, ou seja, 524 mil num total de 860 mil; simultaneamente a taxa de desemprego nas pessoas com o 3º ciclo do ensino básico apresenta o valor mais elevado (18%, numa média de 16%). Outro fator penalizador é o elevado tempo de procura de emprego, de facto, quanto mais baixas as qualificações, maior a duração do desemprego.
- (ii) A população mais jovem: em 2012, a taxa de desemprego nas pessoas entre os 15 e 24 anos era 38% (o dobro da taxa de desemprego da população entre os 25 e 34 anos – 18%), mas com um volume de desemprego menor: 161 mil desempregados entre os 15 e 24 anos (que correspondem a 19% do total de desempregados) e 239 mil desempregados entre os 25 e 34 anos (31% do total). O fenómeno do desemprego atinge 400 mil pessoas com menos de 35 anos (num total de 860 mil). Este grupo, ao contrário do anterior, tem uma integração laboral, em regra, mais célere, existindo uma relação direta entre a idade e o tempo de procura de emprego (quanto menor a idade menor a duração do desemprego).
- (iii) Os adultos seniores: em 2012 a população com 55 anos ou mais representa 11% da população desempregada e é sobretudo (70%) constituída por pessoas que não têm sequer o 3º ciclo do ensino básico. A maior fragilidade deste grupo é a dificuldade de reintegração laboral. Com efeito, verifica-se que a duração do desemprego penaliza mais fortemente as pessoas de escalões etários mais elevados, sendo que, para a população com 55 anos ou mais, o tempo médio de procura de emprego é de cerca de dois anos (no Norte e Cova da Beira e Serra da Estrela essa procura ultrapassa os dois anos).

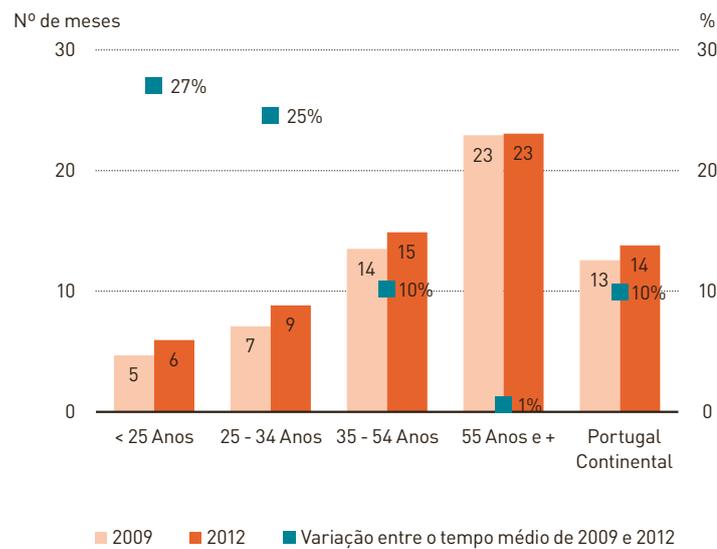
Quadro 21: População desempregada e taxa de desemprego, 2012

121

Inquérito ao Emprego, milhares										
2012										
Escalaão etário	População desempregada (em milhares)					Taxa de desemprego (%)				
	Nível de ensino				Total	Nível de ensino				Total
	< Básico - 3º Ciclo	Básico - 3º Ciclo	Secundário e pós-secundário	Superior		< Básico - 3º Ciclo	Básico - 3º Ciclo	Secundário e pós-secundário	Superior	
15 - 24 anos	19	56	64	22	161	40,6	39,0	35,5	39,2	37,7
25 - 34 anos	46	62	66	66	239	22,9	18,1	16,8	17,1	18,1
35 - 44 anos	77	50	46	25	198	16,7	14,6	13,0	7,7	13,4
45 - 54 anos	94	40	24	10	168	14,9	14,9	12,7	5,0	13,1
55 - 64 anos	61	14	9	4	89	14,0	14,7	13,6	4,8	12,8
<b>Total</b>	<b>301</b>	<b>223</b>	<b>209</b>	<b>127</b>	<b>860</b>	<b>14,8</b>	<b>18,4</b>	<b>17,6</b>	<b>11,9</b>	<b>15,7</b>

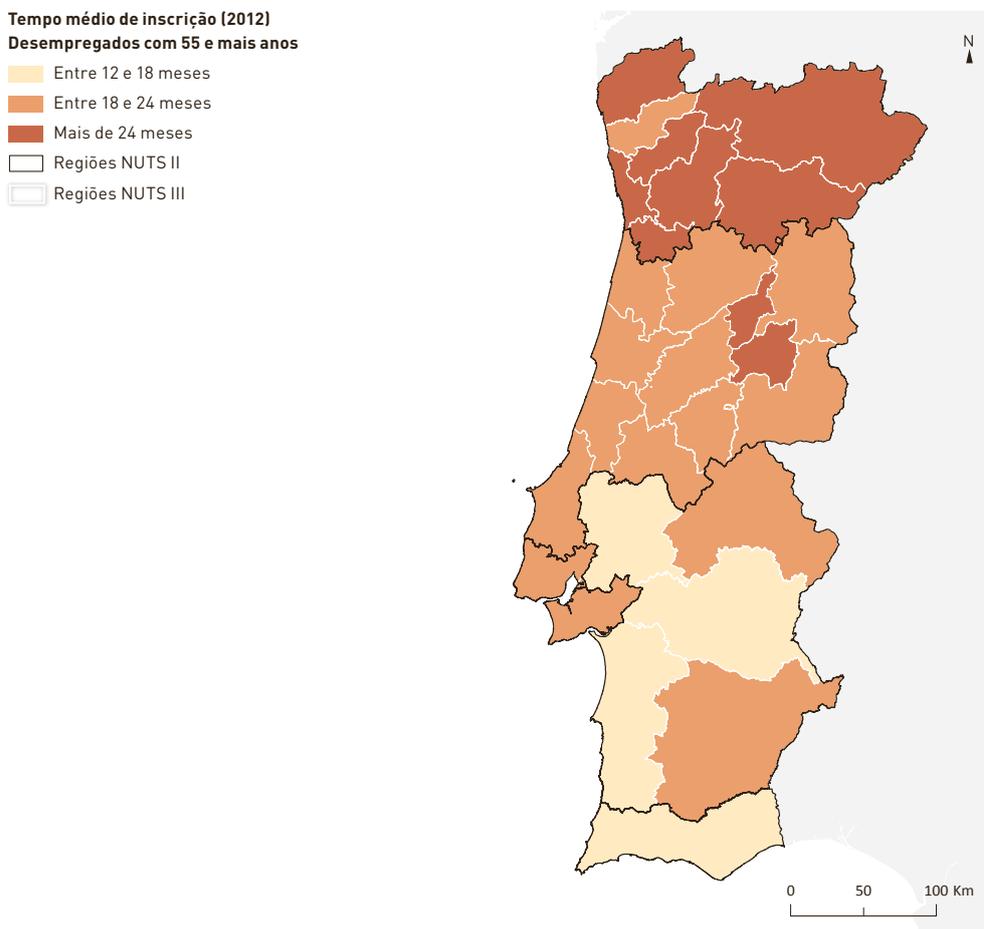
Fonte: INE - Inquérito ao Emprego

Figura 76: Tempo médio por idade, 2009 e 2012



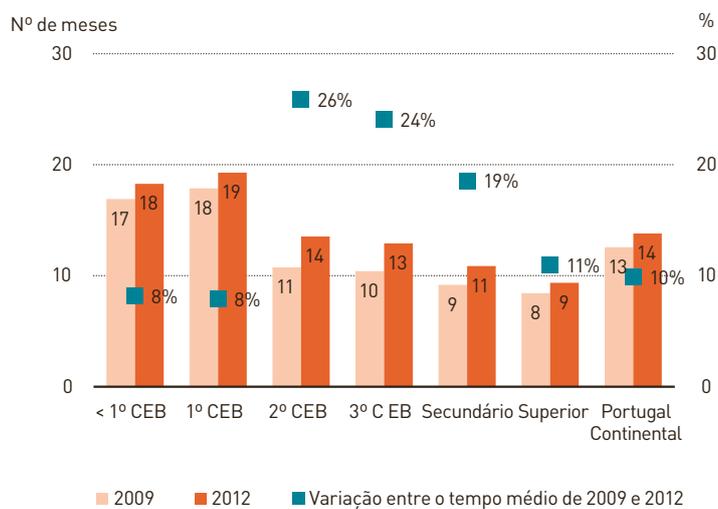
Fonte: IEF, Desemprego registado, 2006 e 2012

**Figura 77: Distribuição territorial do tempo médio de inscrição nos centros de emprego, 2012**



Fonte: IEFP, Desemprego registado, 2006 e 2012

**Figura 78: Tempo médio por qualificações, 2009 e 2012**



Fonte: IEFP, Desemprego registado, 2006 e 2012

Contudo, os **grupos mais afetados pelo recente aumento do desemprego** (154 mil pessoas desempregadas entre 2011 e 2012) não são aqueles que têm maior peso em volume ou na incidência e duração do desemprego: i) **em volume**, sobressai a população com o ensino secundário (60 mil) e os grupos etários entre os 25 e 34 anos (45 mil) e entre os 35 e 44 anos (37 mil); ii) **em termos relativos**, a população com o ensino secundário e superior (note-se que foi precisamente nestes grupos que aumentou a população ativa, exercendo uma maior pressão no mercado de trabalho); iii) no que respeita ao **tempo médio de procura de emprego** nos últimos três anos, os maiores acréscimos registaram-se na população com menos de 35 anos (27% dos jovens com menos de 25 anos e 25% na população entre os 25 e 34 anos). As pessoas com o 2º e o 3º ciclo do ensino básico voltam a ser seriamente afetadas neste indicador (com acréscimos de 26% e 24%, respetivamente), mas também as que detêm o ensino secundário (19%).

**Quadro 22: Variação do desemprego e da população ativa, entre 2011 e 2012**

Escalão etário	Variação do desemprego 2011-2012 (%)					Variação da População ativa 2011-2012 (%)				
	Nível de ensino					Nível de ensino				
	< Básico - 3º Ciclo	Básico - 3º Ciclo	Secundário e pós-secundário	Superior	Total	< Básico - 3º Ciclo	Básico - 3º Ciclo	Secundário e pós-secundário	Superior	Total
15 - 24 anos	-3	11	39	29	21	-12,2	-12,0	7,2	-4,3	-3,7
25 - 34 anos	13	11	33	34	23	-12,2	-8,0	-3,1	0,1	-5,0
35 - 44 anos	13	7	43	78	23	-11,8	-1,5	14,5	11,6	0,8
45 e + anos	-30	-16	10	-13	-22	-2,9	0,7	10,4	13,9	1,1
<b>Total</b>	<b>14</b>	<b>11</b>	<b>40</b>	<b>39</b>	<b>22</b>	<b>-6,2</b>	<b>-4,1</b>	<b>6,2</b>	<b>6,9</b>	<b>-0,9</b>

Fonte: INE - Inquérito ao Emprego, 2008 e 2012

Entre 2008 e 2012 as maiores quebras no emprego dos jovens adultos que abandonaram precocemente a escola registam-se nos setores da construção e indústria transformadora (no espaço de 4 anos assistiu-se a uma redução de cerca de 100 mil pessoas entre os 15 e os 34 anos em cada um dos setores, o que traduz uma quebra relativa de -50% e -29% respetivamente). Note-se que estes setores empregam tradicionalmente população muito pouco qualificada e o caso da população jovem não é exceção: segundo dados de 2012, 32% dos jovens entre os 15 e os 34 anos que trabalham na Construção e 22% nas indústrias transformadoras não concluiu sequer o 3º CEB, enquanto 66% e 60% respetivamente, não foi além do 3º CEB.

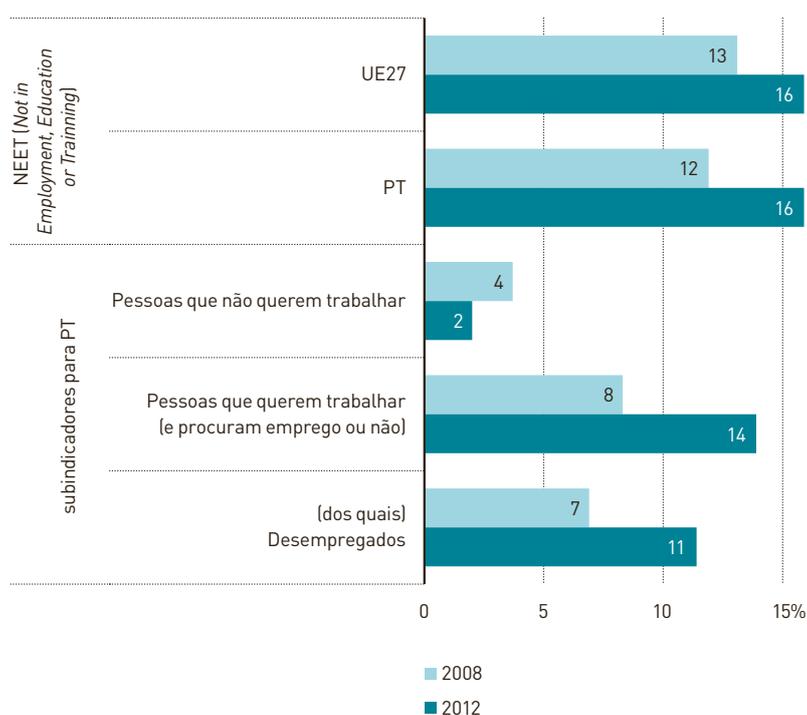
A contração do emprego entre a população mais jovem é visível noutros setores de atividade (Administração pública, Comércio por grosso e a retalho, Alojamento, restauração e similares), algo que poderá estar relacionado com a maior presença de contratos a prazo nestas faixas etárias; por outro lado assiste-se a um fenómeno de qualificação da população empregada como um todo, uma vez que o crescimento na população empregada com o ensino secundário ou superior em detrimento da população empregada com no máximo o 2ºCEB foi sectorialmente generalizado (acréscimo de efetivos com ensino secundário ou superior face a 2008: +36% na construção, +32% nas indústrias transformadoras; +24% no comércio, +8% na administração pública, +36% no Alojamento e restauração, etc.)

A **população jovem** é, como se verificou, uma das mais atingidas pelo desemprego. O conjunto de jovens adultos que não está a trabalhar, a estudar ou em formação (denominado no léxico europeu de NEET – *Not in employment education or training*) assume tal dimensão que justifica uma análise

específica dos problemas relacionados com a transição para o mercado de trabalho deste grupo. Em Portugal, à semelhança da UE 27, quase um em cada seis jovens dos 15 aos 29 anos não está a trabalhar, nem a estudar, nem em estágio ou a receber formação. No espaço de quatro anos a incidência de NEET na população passou de 12% para 16%, resultado de um acréscimo substancial (6 p.p.) num dos subgrupos dos NEET: os jovens adultos que querem trabalhar (procurem ou não emprego) (figura 79).

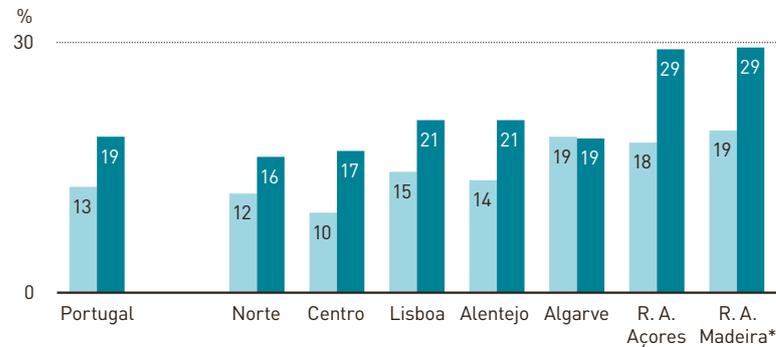
Considerando apenas a população entre os 18 e os 24 anos (a mesma faixa etária de referência do abandono escolar precoce) este fenómeno atinge em 2012 quase uma em cada cinco pessoas, quando em 2008 não ia além de uma em cada dez. Nas regiões autónomas quase 30% dos jovens desta faixa etária estão desocupados, mas em Lisboa e no Alentejo também apresentam valores relevantes.

**Figura 79: % da população dos 15 aos 29 anos que não está a trabalhar, a estudar ou em formação (NEET), 2008 e 2012**

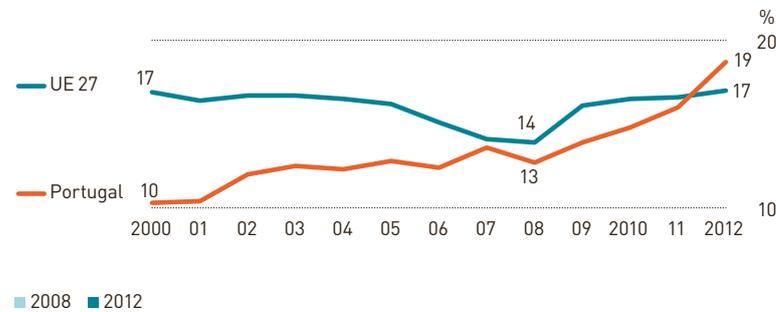


Fonte: Eurostat

**Figura 80: % da população dos 18 aos 24 anos que não está a trabalhar, a estudar ou em formação (NEET) por região, 2008 e 2012**



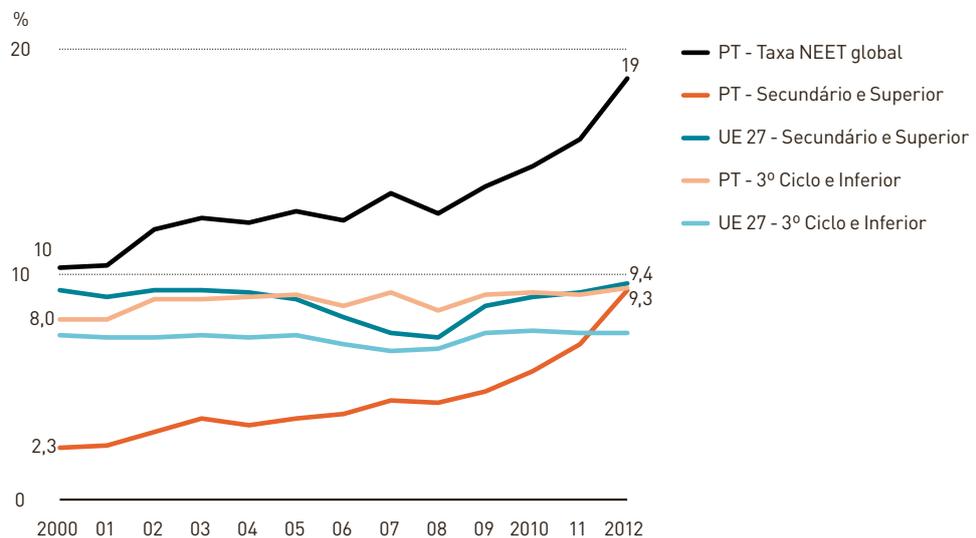
\* O valor de 2008 para a R. A. Madeira não está disponível.  
O dado apresentado resulta da média dos valores de 2007 e 2009



Fonte: Eurostat

Ainda no escalão etário 18-24 anos, a taxa de jovens em situação NEET com o ensino secundário ou superior sofreu um acréscimo acentuado. Esta evolução está certamente associada ao crescimento do número de jovens que não abandona precocemente a escola (terminando, desta forma, o ensino secundário), bem como do número de licenciados, e ao facto, do aumento do desemprego estar a penalizar fortemente estes mesmos grupos.

**Figura 81: % da população dos 18 aos 24 anos que não está a trabalhar, a estudar ou em formação (NEET) por nível de instrução, 2000 a 2012**



Fonte: Eurostat

Este nível de desocupação dos jovens adultos (qualificados) é particularmente preocupante pelo desperdício de recursos que este resultado envolve. Algumas das implicações desta situação podem passar por: i) uma inserção precoce (desqualificada) e propensão para uma maior precariedade laboral; ii) a sub utilização das competências necessárias para a alteração do perfil produtivo; iii) deterioração das competências no caso dos DLD; iv) manutenção da situação de desemprego; v) emigração crescente, parte da qual qualificada e vi) do ponto de vista demográfico, atraso na constituição familiar e menor fertilidade.

No quadro do **terceiro constrangimento – desajuste entre a oferta e a procura do emprego** –, e considerando que este desajuste é sobretudo penalizador para quem (re)entra no mercado de trabalho, importa refletir sobre a tendência crescente dos seguintes fenómenos onde imperam situações em que o trabalho disponível não se encontra adequado em relação às expectativas e/ou competências de quem o procura:

- (i) Situações de subemprego (256 mil pessoas, cerca de 38% da população empregada a tempo parcial trabalha menos horas do que gostaria);
- (ii) Precariedade (20,7% dos empregados por conta de outrem tem contratos a prazo);
- (iii) Ocupação de postos de trabalho por pessoas mais qualificadas do que as exigidas pela função (em 2012, 18% das pessoas que desempenhavam profissões não qualificadas<sup>63</sup> tinham pelo menos o ensino secundário e destas 2% o ensino superior, sendo que em 2011 aquela proporção era de 15%);
- (iv) Redução dos níveis remuneratórios da população mais qualificada (quebra de 1% no ganho médio mensal da população com licenciatura ou mestrado entre 2008 e 2011);
- (v) Baixa absorção pelo mercado de trabalho de qualificações de nível superior em determinadas áreas de educação/formação, com consequências no aumento acentuado da emigração de jovens qualificados e desemprego estrutural de alguns segmentos dessa mão-de-obra;

Relativamente ao quarto constrangimento, as avaliações efetuadas, durante a vigência do QREN<sup>64</sup>, no âmbito das ofertas formativas de jovens e adultos, apontam para um **desajustamento entre a procura e oferta de qualificações**, destacando a debilidade dos mecanismos de identificação e antecipação de necessidades e as fragilidades na estruturação da oferta formativa. Com efeito, apesar dos avanços registados neste domínio com a criação do Catálogo Nacional de Qualificações (CNQ), as orientações fornecidas pela ANQ com base da análise do cruzamento da oferta formativa com o emprego existente por profissões, por NUTS III, e a criação dos Conselhos Sectoriais, continuam a ser apontadas diversas fragilidades, nomeadamente: a inexistência de centros de racionalidade estratégica, de âmbito regional e nacional, orientados para a definição da oferta formativa, assente em diagnósticos de necessidades de formação. Como consequência desta fragilidade, a oferta formativa encontra-se, frequentemente, associada às preferências da procura (formandos) e à capacidade instalada da oferta (equipamentos e formadores das entidades formadoras), ou seja, *a organização da oferta surge condicionada por uma viciação dos termos do mercado formativo, determinada pela convergência entre as preferências da oferta e procura, que limita o efeito de transmissão a partir do mercado de trabalho*<sup>65</sup>. Esta situação penaliza, igualmente, a capacidade de inovação das entidades formadoras em desenvolver formações em áreas novas e ou com processos distintos, e.g. o estabelecimento de parcerias com vista à rentabilização e potenciação de recursos humanos e materiais.

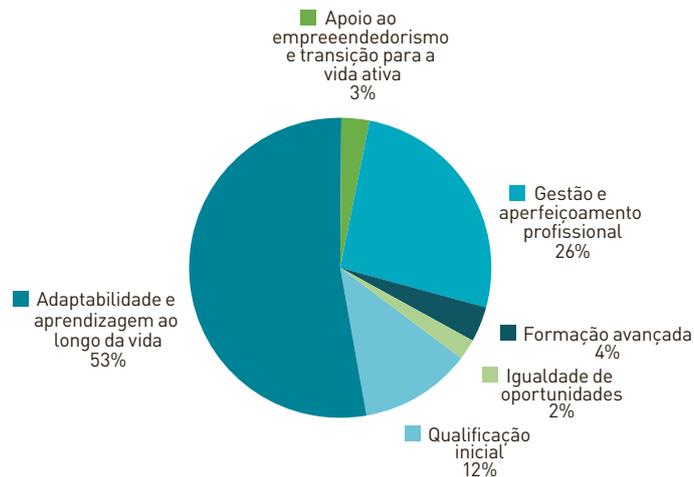
63 Os trabalhadores não qualificados executam tarefas simples e auxiliares para as quais é requerido esforço físico assim como a utilização de ferramentas e processos manuais.

64 IESE/Quatenaire (2010), Avaliação Global da Implementação do QREN, encomendada pelo Observatório do QREN; IESE (2009), Avaliação externa do impacto da expansão dos Cursos Profissionais no Sistema Nacional de Qualificações, encomendada pela ANQ; Quatenaire Portugal/IESE (2013), Avaliação sobre o contributo do QREN para a redução do abandono escolar precoce no âmbito da Avaliação Estratégica do QREN, encomendada pelo Observatório do QREN; Gabinete Oliveira das Neves (2010), Avaliação da Operacionalização das Formações Modulares Certificadas – FMC (tipologias de intervenção 2.3, 8.2.3 e 9.2.3 do POPH), encomendada pelo PO PH.

65 Quatenaire Portugal/IESE (2013), Avaliação sobre o contributo do QREN para a redução do abandono escolar precoce no âmbito da Avaliação Estratégica do QREN, encomendada pelo Observatório do QREN.

Atendendo ao défice de qualificações dos ativos, a aposta nuclear do QREN foi na qualificação de adultos, complementada por medidas de estímulo à transição do sistema de qualificação para o mercado de trabalho e do estímulo à contratação e empreendedorismo<sup>66</sup>.

**Figura 82: Distribuição dos abrangidos do FSE por áreas de intervenção, 2007 a 2012**



Fonte: Sistema de monitorização do QREN

**Figura 83: Distribuição do fundo aprovado do FSE por áreas de intervenção, 2007 a 2012**



Fonte: Sistema de monitorização do QREN

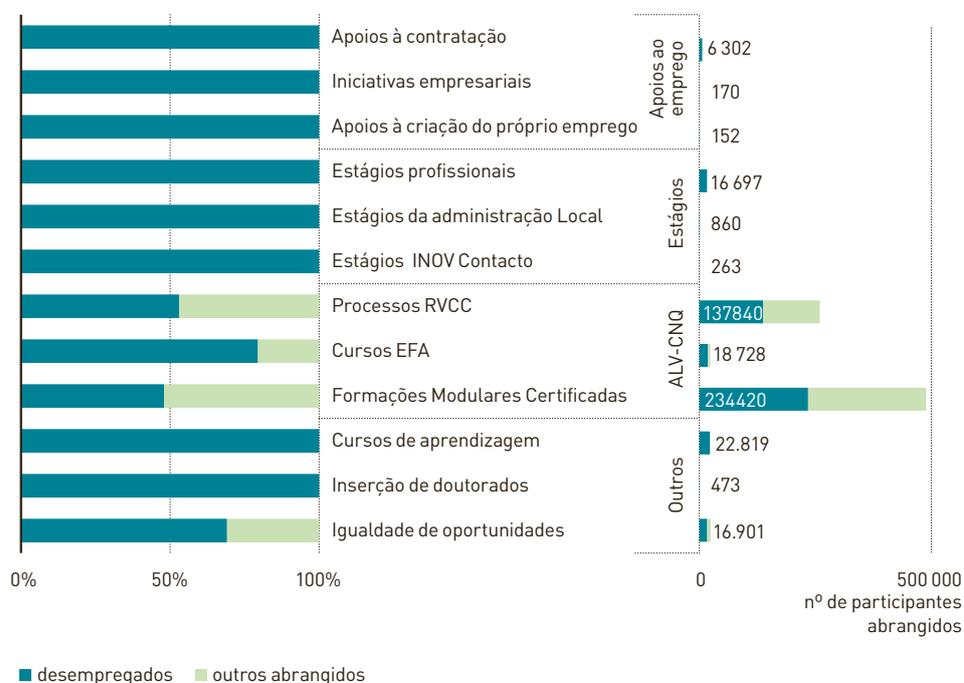
O QREN, para além de manter o seu objetivo global inicial – de aumento das qualificações da população portuguesa –, após a reprogramação estratégica de 2012<sup>67</sup>, reforçou a sua intervenção na resposta ao crescente nível de desemprego: a proporção de desempregados no conjunto dos abrangidos pelas principais medidas do FSE passou de 32% em 2008 para 53% em 2012<sup>68</sup>. No âmbito estrito do FSE, o QREN contém respostas para estes dois objetivos que incluem no seu público-alvo os desempregados, como se pode observar na figura seguinte.

<sup>66</sup> Como se pode observar pelas figuras, nem sempre as medidas com maior leque de abrangidos são as que envolvem maior despesa e tal deve-se ao tipo de medidas envolvidas, as medidas de curta duração, como as formações modulares certificadas são menos onerosas do que as referentes a formações mais longas, designadamente as modalidades de qualificação inicial de jovens.

<sup>67</sup> Apesar de aprovada pela COM em dezembro de 2012, começou a ter alguns efeitos práticos após a aprovação nas Comissões de Acompanhamento em junho de 2012.

<sup>68</sup> A proporção de desempregados entre os abrangidos era de 33% em 2009, 39% em 2010 e 42% em 2011. Incluem-se, neste âmbito, os cursos EFA, Modulares e RVCC; os Estágios e Apoios ao emprego; Cursos de aprendizagem, Cursos de educação e formação de jovens e Cursos de especialização tecnológica; Formação para a inclusão, Formação em língua portuguesa, Formação para públicos estratégicos, Mulheres abrangidas por formações em empreendedorismo e a Inserção de doutorados.

**Figura 84: Volume e estrutura dos participantes abrangidos, em algumas das tipologias FSE referentes a PAE, 2012**



Fonte: Fonte: Relatório de execução do PO PH de 2012, cálculos do Observatório do QREN; IEFP [Estágios profissionais]

As respostas mais recentes das políticas públicas ao problema de desemprego – Medida Estímulo e Impulso Jovem/Passaporte emprego – visaram os segmentos mais afetados, com especial foco na transição dos jovens para a vida ativa e no apoio ao desemprego de longa duração, e traduziram-se no reforço das medidas cofinanciadas, no alargamento do leque de potenciais abrangidos e na promoção da sua empregabilidade. Porém, e em particular no caso do programa Impulso jovem que tinha como objetivo abranger 90 mil jovens, os resultados ficaram inicialmente aquém do expectável. Além destas foram promovidas outras medidas de combate ao desemprego com destaque para: i) a reestruturação dos serviços públicos de emprego iniciada em 2012, com enfoque na melhoria do ajustamento entre a oferta e a procura de emprego e na ativação precoce dos desempregados; ii) a introdução de novas modalidades de apoio ao emprego no contexto da economia social seja promovendo estágios profissionais, seja fornecendo apoios à contratação e ao empreendedorismo); ou a iii) Integração prioritária dos desempregados em cursos EFA, Formações modulares certificadas e formação para a inclusão, garantindo-se que pelo menos 75% dos participantes são desempregados<sup>69</sup>.

69 Despacho normativo nº6/2013 de 24 de maio.

O recente **Estudo de avaliação das políticas ativas de emprego**, desenvolvido pela Faculdade de Economia do Porto aprofunda o conhecimento sobre os resultados da política pública neste âmbito, não só por produzir resultados a partir de informação mais atual mas sobretudo pelos métodos utilizados (abordagem contrafactual). Os resultados desse estudo no que diz respeito às medidas de emprego podem ser sistematizados da seguinte forma:

- As medidas de emprego apresentam efeitos positivos e, em certos casos, de forte intensidade sobre a probabilidade de emprego dos participantes no médio prazo (3 anos). Para o conjunto das medidas de emprego (Estágios, Medidas ocupacionais, Apoio à contratação, Apoio ao empreendedorismo e à criação do próprio emprego), estima-se que a probabilidade de emprego dos participantes seja, ao fim de um ano e devido à participação, superior em 10 a 25 p.p. à probabilidade de emprego de um não-participante. As medidas com efeitos estimados mais positivos são os apoios à contratação e os apoios ao empreendedorismo, correspondendo estas às medidas que estabelecem uma ligação direta e imediata entre o trabalhador e os empregadores. As medidas ocupacionais, ainda que não seja esse o seu objetivo, surgem associadas a efeitos positivos (mas modestos) sobre a probabilidade de emprego dos participantes. Os estágios surgem também como medidas de emprego com efeitos muito positivos sobre a probabilidade de emprego no médio prazo.
- É referida a ausência de resposta dos serviços de emprego à alteração no perfil de desempregados registados (mais jovens com escolaridade acima da média; mais velhos e mais experientes com escolaridade abaixo da média), bem como a necessidade de criação de programas diferentes para fazer face à parcela crescente de jovens com formação ao nível do ensino superior, dado que os existentes não respondem às necessidades por estarem muito desenhados para casos de abandono escolar precoce.
- A presença de objetivos múltiplos e inconsistentes impossibilita uma vantajosa coordenação com outros objetivos de política: e.g., os Estágios profissionais que se destinam a promover a entrada na vida ativa estão agrupados com outros programas de estágios que se destinam, no caso do INOV-Jovem, ao estímulo à inovação e desenvolvimento nas PME e que procura promover a intensidade tecnológica dos processos produtivos por elas utilizados, bem como promover o conhecimento por parte das PME de novas formações e competências profissionais produzidas pelos sistemas educativo e de formação; e, no caso do INOV social, no quadro de um objetivo matricial de capacitação das entidades beneficiárias – instituições sem fins lucrativos que atuam nas áreas da solidariedade social, desenvolvimento local, empreendedorismo social e atividades culturais – incentivando as suas modernização e capacidade de gestão.

As principais conclusões deste capítulo remetem para um conjunto de desafios das políticas públicas no domínio da **empregabilidade dos ativos**: i) o aumento dos níveis de qualificação formal da população adulta; ii) a melhoria do ajustamento entre a oferta e procura de qualificações; e iii) a capacidade de responder ao desemprego e ao risco de desatualização e perda de valor económico das qualificações dos indivíduos mais afetados por situações de desemprego de longa duração.

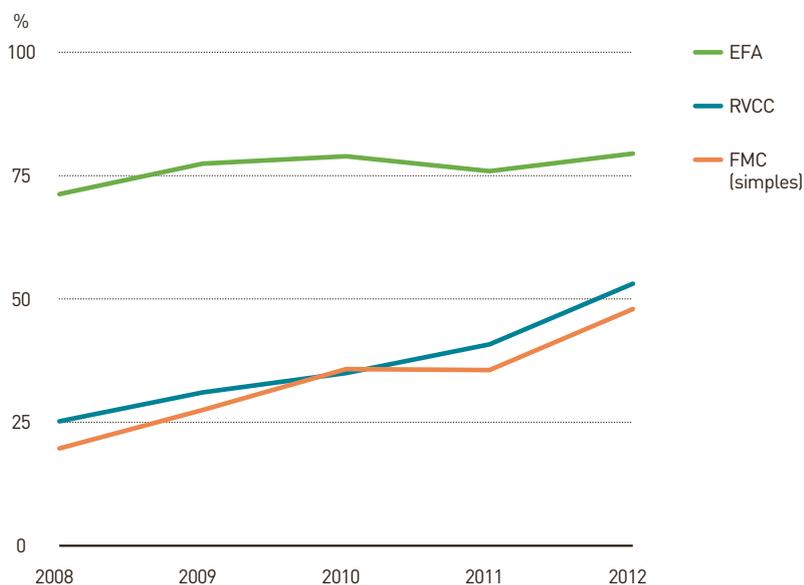
O desafio presente na resposta ao desemprego consiste em intervir eficazmente em duas dimensões complementares: i) na ativação precoce dos desempregados, de modo a que sejam facultadas às pessoas à procura de emprego oportunidades diversas e que passam pela oferta de um novo posto de trabalho, de formação ou de um estágio; ii) na integração da população desempregada há mais de um ano, no pressuposto de que no contexto atual não são apenas os grupos marginalizados e outros com especiais desvantagens no acesso ao mercado de trabalho que compõem a maioria dos DLD, antes pelo contrário: presentemente a maioria dos desempregados são-no há mais de um ou dois anos, sendo que a duração do desemprego não depende, necessariamente, da qualificação académica, existindo porém uma relação direta com a idade como se viu anteriormente.

Como é referido na avaliação conduzida pela Universidade do Porto importa assegurar novas respostas para estes novos públicos, assumindo-se simultaneamente que num contexto de recursos escassos devem ser privilegiadas as intervenções onde o impacto estrutural da intervenção pública pode ser superior ou seja, junto dos jovens adultos com maiores problemas na transição para a vida ativa, designadamente aqueles cujas áreas de formação são de baixa empregabilidade, os residentes em territórios onde o volume de jovens sem emprego é maior, os que não detêm qualificações de nível superior ou os desempregados de muito longa duração. O QREN tem vindo a privilegiar os desempregados enquanto destinatários das políticas cofinanciadas pelo FSE (a proporção de desempregados no conjunto dos abrangidos pelas principais medidas do FSE passou de 32% em 2008 para 53% em 2012), sem esquecer os jovens inativos e os empregados.

No âmbito das intervenções do QREN referentes à Adaptabilidade e aprendizagem ao longo da vida (AALV), no seu período de vigência, o número de abrangidos em processos de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (RVCC) e Cursos de Educação e Formação de Adultos (EFA) diminuiu significativamente, sobretudo em 2011 e 2012. Considerando que os RVCC e os EFA constituem vias muito relevantes de elevação dos níveis formais de qualificação, assegurando uma certificação escolar e/ou profissional no final dos respetivos percursos, a manutenção desta situação tenderá a produzir efeitos negativos na evolução da estrutura de qualificações da população portuguesa, correndo-se o risco de abrandamento no ritmo de aumento da proporção da população com pelo menos o 3º ciclo ou o secundário.

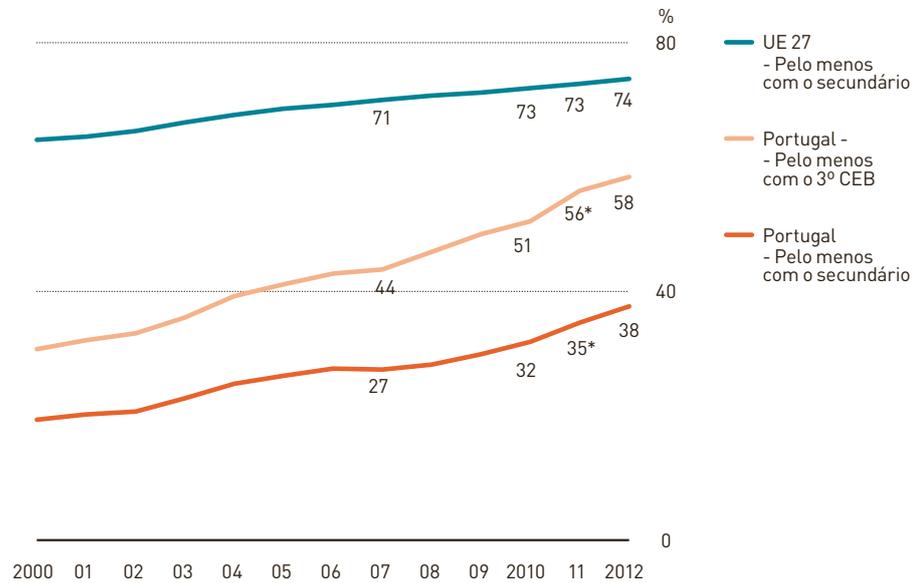
Na realidade, a evolução positiva da taxa de escolaridade da população adulta tem sido influenciada, sobretudo, pela entrada neste grupo populacional de jovens com qualificações médias e elevadas (por via da diminuição da taxa de abandono escolar precoce) e pelas atividades de educação e formação (incluindo os processos RVCC) desenvolvidos pela população adulta. No entanto, a convergência com a UE 27 dos níveis de qualificação da população portuguesa através, fundamentalmente, da substituição geracional, é um processo moroso e pouco conciliável com o modelo de desenvolvimento económico e social que se pretende para o país. Com efeito, em 2012, num total de 5,44 milhões de pessoas com mais de 24 anos, residiam em Portugal 1,23 milhões de pessoas com o 3º ciclo (dos quais 750 mil tem entre os 25 e 44 anos) e 2,46 milhões de pessoas com um nível de escolaridade inferior ao 3º ciclo (dos quais 792 mil tem entre os 25 e 44 anos).

**Figura 85: N° de abrangidos pelo QREN nas intervenções de AALV, por ano, 2009 e 2012**



Fonte: Sistema de Monitorização e Eurostat, INE - Inquérito ao Emprego

**Figura 86: Taxa de escolaridade de nível secundário e do 3º ciclo, da população entre os 25 e 64 anos, Portugal e UE27, 2000-2012**



\* Quebra de série do Inquérito ao Emprego

Fonte: Sistema de Monitorização e Eurostat, INE - Inquérito ao Emprego

As Formações Modulares Certificadas (FMC) sofreram em 2011 e mesmo em 2012 uma redução menos acentuada do que os EFA e os RVCC no quadro do cofinanciamento do QREN, mas mesmo assim registam neste último ano um valor inferior em n.º de abrangidos face ao registado em 2009 e 2010. As opções entre formações de longa ou curta duração e entre formação escolar e/ou profissional estão condicionadas por fatores de natureza diversa. As formações de longa duração têm um efeito de retenção fora do mercado de trabalho dos formandos durante um período prolongado, no entanto, apresentam taxas de inserção no mercado de trabalho mais elevadas<sup>70</sup>. Com efeito, as FMC, tal como tem vindo a ser operacionalizadas (em média, cada formando frequenta duas Unidades de Formação de Curta Duração (UFCD) e cada UFCD pode variar entre 25 e 50 horas de formação), revelam uma reduzida capacidade de contribuir para o desenvolvimento de percursos formativos com vista à certificação escolar e/ou profissional, assim como de alterar substantivamente as competências dos formandos. Em contrapartida, estas formações podem possibilitar uma integração mais rápida no mercado de trabalho, por não implicarem um período elevado de retenção de desempregados em formação, uma melhor adaptação da formação lecionada às necessidades/competências dos formandos e uma maior flexibilidade na frequência da formação em períodos alternados e na constituição dos percursos formativos.

No entanto, a potenciação destas vantagens associadas às FMC colocam desafios exigentes à operacionalização desta modalidade formativa, nomeadamente, no encaminhamento e acompanhamento dos formandos com vista à construção de um percurso formativo que conduza à certificação escolar e/ou profissional, na estruturação da oferta formativa com UFCD que possibilitem a construção de percursos formativos num leque diversificado de áreas de educação/formação

<sup>70</sup> Centro de Estudos de Gestão do Instituto Superior Técnico [2012], *Os Processos de Reconhecimento, Validação e certificação de Competências e o Desempenho no Mercado de Trabalho*, coordenado por Francisco Lima e encomendado pela ANQ; Centro de Estudos de Gestão do Instituto Superior Técnico [2012], *Avaliação dos Cursos de Educação e Formação de Adultos e Formações Modulares Certificadas: Empregabilidade e Remunerações*, coord. por Francisco Lima e encomendado pela ANQ.

(sobretudo em territórios de reduzida densidade populacional) e na capacidade de adequar a oferta formativa às necessidades de mercado. Os Centros para a Qualificação e o Ensino Profissional (CQEP) poderão ter um papel determinante no encaminhamento e acompanhamento dos formandos. A estruturação da oferta formativa e do ajustamento desta oferta às necessidades do mercado convoca a necessidade de se repensar o modelo institucional de articulação entre as entidades formadoras e de definição da oferta formativa para cada território. Os fundos estruturais podem, assim, desempenhar um papel relevante nesta matéria, designadamente por via dos critérios de seleção das candidaturas, assim como na promoção da inovação na oferta formativa proposta pelas entidades promotoras.

Por fim, a necessidade de dar resposta a um número crescente de pessoas em situação de desemprego e ou em risco de se encontrarem nessa situação, cujas competências, frequentemente, se encontram desvalorizadas pelo mercado de trabalho, coloca igualmente desafios exigentes às respostas formativas. Um dos fatores críticos está associado à capacidade de responder de forma adequada ao perfil dos formandos e à procura de qualificações em cada território, nomeadamente, em termos de trade-off entre formação de longa vs. curta duração, formação escolar vs. formação profissional ou de dupla certificação e formação para desempregados vs. formação para empregados. O QREN tem vindo a reorientar a sua oferta de formação certificada e os processos RVCC para desempregados (o peso dos desempregados no total dos formandos em formações EFA passou de 71% em 2008 para 80% em 2012, em FMC passou de 20% para 48% e em processos RVCC de 25% para 53%), como resultado do aumento do desemprego e consequente reorientação estratégica dos fundos.

### 4.3 Estimular a inovação e a internacionalização das empresas

A inovação e a internacionalização constituem dois objetivos centrais da Agenda Fatores de Competitividade do QREN. Neste âmbito, a promoção de inovação assume uma natureza abrangente, visando não apenas a introdução de novos produtos e processos produtivos, mas também a adoção de novos métodos de organização e *marketing*. Por seu lado, embora a internacionalização das empresas possa também assumir diversas formas (exportações, investimento direto no exterior, acesso a cadeias internacionais de aprovisionamento, subcontratação, cooperação interempresarial, etc.), a intervenção do QREN incide fundamentalmente no reforço da orientação exportadora da economia e das empresas portuguesas, sem prejuízo do estímulo a outras formas de internacionalização.

Tanto no caso da inovação, como no da internacionalização, o estímulo público justifica-se quer pelos benefícios que acarretam para o conjunto da economia, quer pelo facto constituírem processos cujas características reduzem a propensão das empresas para neles investirem.

No caso da inovação, para além das vantagens para as empresas diretamente envolvidas (ou seja, o reforço da capacidade competitiva), as atividades associadas e os seus resultados tendem a produzir efeitos benéficos para o conjunto da economia e da sociedade, contribuindo para a difusão de novos conhecimentos, para a disponibilização de novos bens e serviços e para a criação de emprego de maior qualidade. Por seu lado, a maior orientação exportadora das atividades produtivas tende a produzir benefícios tanto ao nível macroeconómico (nomeadamente, a melhoria da balança de bens e serviços, que tem sido historicamente deficitária em Portugal) como ao nível das empresas (oportunidades para aumento da escala de produção das empresas, acesso a conhecimento tecnológico e de gestão, acesso a informação sobre características de diferentes

mercados e oportunidades de negócio, acesso a recursos de maior qualidade e/ou com custos mais reduzidos, etc.).

Apesar dos benefícios (privados e sociais) que tendem a gerar, há motivos para acreditar que, na ausência de intervenção pública, o envolvimento das empresas em atividades de inovação e de internacionalização tende a ficar aquém do que seria desejável.

No caso da inovação, o investimento envolve *a priori* algum grau de incerteza quanto aos custos que é necessário incorrer para se obterem resultados úteis e quanto à viabilidade técnica das soluções encontradas (isto é ainda mais assim quando estão em causa processos inovadores com uma forte componente de I&D). Para além da incerteza técnica, existem riscos de natureza comercial, associados à dificuldade de antecipar a receptividade do mercado às novas soluções, bem como à possibilidade das inovações serem rapidamente imitadas por empresas concorrentes. A incerteza técnica e comercial associada às atividades de inovação não só desincentiva o envolvimento das empresas neste tipo de atividades, como dificulta o seu financiamento através dos mecanismos de crédito mais tradicionais.

Embora se trate de atividades de natureza distinta, os processos de internacionalização apresentam algumas semelhanças face ao acima descrito para as atividades de inovação. De facto, também aqui estamos perante atividades que podem envolver um elevado investimento inicial de retorno incerto (prospecção de mercados externos, análise da concorrência, aspetos legais e institucionais, promoção inicial, cadeias de distribuição e logística, etc.) e que envolvem fortes externalidades de informação e conhecimento, na medida em que os concorrentes nacionais tendem a beneficiar da experiência adquirida, bem como dos contratos estabelecidos no exterior pelas empresas que já exportam, penalizando os exportadores pioneiros (que assumem grande parte dos custos e dos riscos iniciais). Embora parte destes problemas possa ser resolvida através da cooperação entre empresas concorrentes com interesses partilhados, tais soluções cooperativas enfrentam um problema de *free-riding* (ou seja, não sendo obrigatória a participação em tais soluções, haverá sempre empresas que procuram retirar benefícios dos esforços das restantes sem incorrer nos mesmos custos), para além de que o próprio processo de construção de soluções colaborativas acarreta custos cujos resultados são incertos.

Em suma, tanto no caso da inovação como da internacionalização existem falhas de mercado e de coordenação que fundamentam a existência de intervenção pública visando o estímulo ao desenvolvimento deste tipo de atividades por parte das empresas (em particular, das PME, cuja escassez de recursos próprios, associada ao risco das atividades em causa, tende a dificultar a realização dos investimentos necessários).

Ainda que a inovação e a internacionalização sejam frequentemente tratadas de forma autónoma no âmbito das políticas públicas, há vários motivos que justificam uma abordagem integrada dos dois domínios. Por um lado, é sabido que o sucesso das empresas nos mercados exportadores depende fortemente do seu nível inicial de produtividade, o que decorre de investimentos prévios no desenvolvimento de produtos e processos novos e melhorados, de formas de organização mais eficientes e da adoção de abordagens aos mercados mais eficazes. Por outras palavras, o sucesso exportador das empresas depende, em larga medida da sua capacidade prévia de inovação. Por outro lado, a atividade de internacionalização tende a reforçar a capacidade inovadora das empresas, ao facilitar o acesso a mais informação e conhecimento relevantes, ao proporcionar contactos com clientes e fornecedores mais exigentes, etc. Finalmente, sendo a inovação e a internacionalização afetadas pelo mesmo tipo de falhas de mercado, os instrumentos de política que

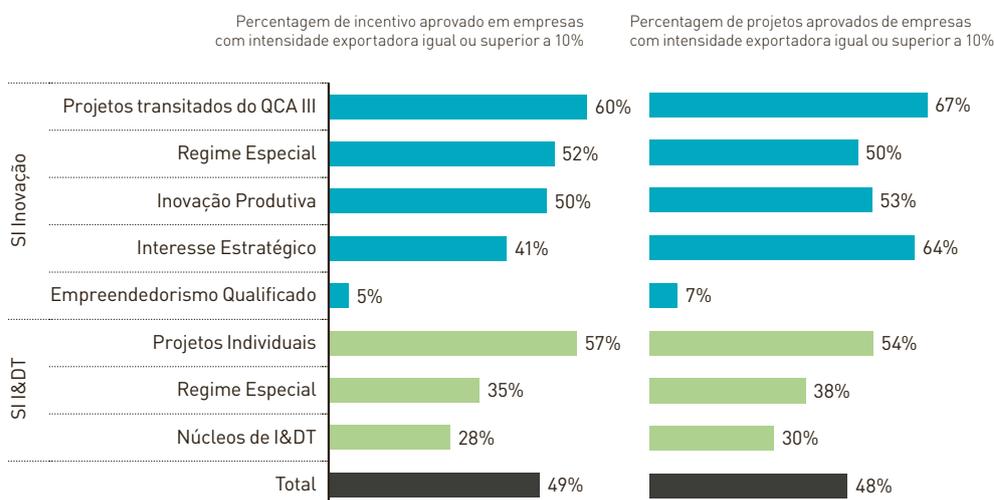
visam promover aqueles processos tendem, em muitos casos, a coincidir. Desta forma, o impacto das políticas públicas de inovação e de internacionalização poderá ser potenciado através de uma abordagem integrada aos dois domínios.

Em larga medida, esta foi a prática verificada o QREN, no âmbito da Agenda Fatores de Competitividade. Tal é particularmente visível no caso dos incentivos às empresas mais vocacionados para a promoção da inovação – nomeadamente, o SI Inovação e o SI I&DT. Estes instrumentos assumem uma importância central entre as políticas de apoio à inovação no contexto do QREN, representando 3,4 mil M€ do fundo aprovado até final de setembro de 2013, o que corresponde a cerca de 50% do fundo aprovado no âmbito da Agenda dos Fatores de Competitividade e a 15,6% do conjunto do QREN.

O SI Inovação visa promover a inovação no tecido empresarial, pela via da produção de novos bens, serviços e processos que suportem a sua progressão na cadeia de valor, incentivar a introdução de melhorias tecnológicas e o reforço da sua orientação para os mercados internacionais e estimular o empreendedorismo qualificado e o investimento estruturante em novas áreas com potencial de crescimento. Por sua vez, o SI I&DT visa promover o investimento empresarial em I&D, bem como a articulação entre empresas e entidades do sistema científico e tecnológico nacional. Embora se trate, em ambos os casos, de instrumentos de política pública vocacionados para a promoção de investimentos e atividades inovadoras em contexto empresarial, a intervenção do SI Inovação e do SI I&DT foi simultaneamente direcionada para a promoção da internacionalização da economia, privilegiando o incentivo a projetos desenvolvidos por empresas com vocação exportadora, visando, em muitos casos, promover o reforço dessa orientação.

De facto, cerca de metade do incentivo aprovado em projetos individuais no conjunto do SI Inovação e do SI I&DT (e cerca de metade dos projetos aprovados) foram destinados a empresas que exportavam pelo menos 10% do seu volume de vendas no momento da candidatura. Esta orientação para a promoção de exportações em sistemas de incentivos que não são especificamente vocacionados para essa finalidade fez-se, fundamentalmente, através de três mecanismos: (i) a valorização da intensidade exportadora pós-projeto na análise de mérito em sede de candidatura; (ii) a definição de uma intensidade exportadora mínima como critério de acesso aos incentivos; e (iii) a focalização dos sistemas de incentivos em atividades de produção transacionável ou internacionalizável.

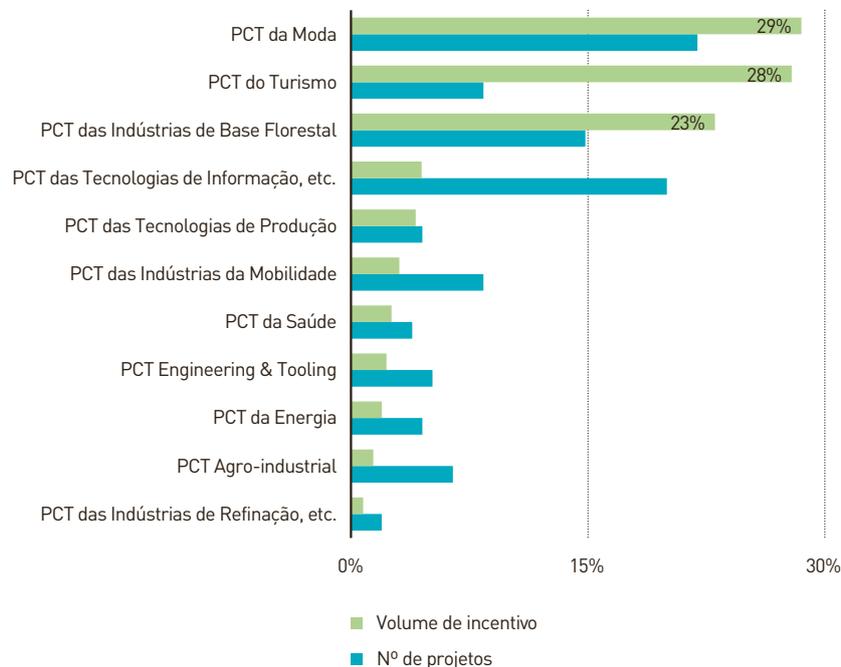
**Figura 87: Peso das empresas com orientação exportadora nos Sistemas de Incentivos à Inovação e à I&D (projetos individuais, 30/9/2013)**



Outro domínio onde o QREN procurou fomentar uma abordagem integrada às dinâmicas de inovação e internacionalização diz respeito à política de clusterização, em particular no que respeita ao Polos de Competitividade e Tecnologia (PCT). No caso específico desta subtipologia de *Clusters*, a intervenção pública visava o incentivo à criação de redes de inovação, traduzidas em parcerias integradas por empresas e instituições de suporte relevantes (nomeadamente instituições de I&DT, de ensino superior e de formação profissional), direcionadas para o desenvolvimento de projetos de elevada intensidade tecnológica e com forte orientação e visibilidade internacional. No âmbito do QREN, o apoio a este tipo de redes faz-se, fundamentalmente, por duas vias: (i) os incentivos a atividades de dinamização e gestão das parcerias (através do Sistema de Apoio a Ações Coletivas); e (ii) condições mais favoráveis de acesso a instrumentos de apoio de natureza genérica (por exemplo, majorações, concursos exclusivos, dotações específicas em concursos de carácter geral e condições de elegibilidade mais abrangentes, no contexto dos sistemas de incentivos às empresas).

O valor dos incentivos aprovados para dinamização e gestão de parcerias no âmbito dos PCT ascendia, em setembro de 2013, a cerca de 100 M€. Cerca de 80% desse valor (correspondente a 45% dos projetos) destinava-se a apenas três Polos, a saber: PCT da Moda, PCT do Turismo e PCT das Indústrias de Base Florestal. Trata-se, pois, de fileiras produtivas em domínios tradicionais de forte potencial exportador, onde predominam projetos de internacionalização e nos quais o apoio a projetos que visam especificamente a inovação assume menor preponderância (embora não esteja ausente).

**Figura 88: Peso dos diferentes PCT no total dos projetos SIAC apoiados neste âmbito (30/9/2013)**

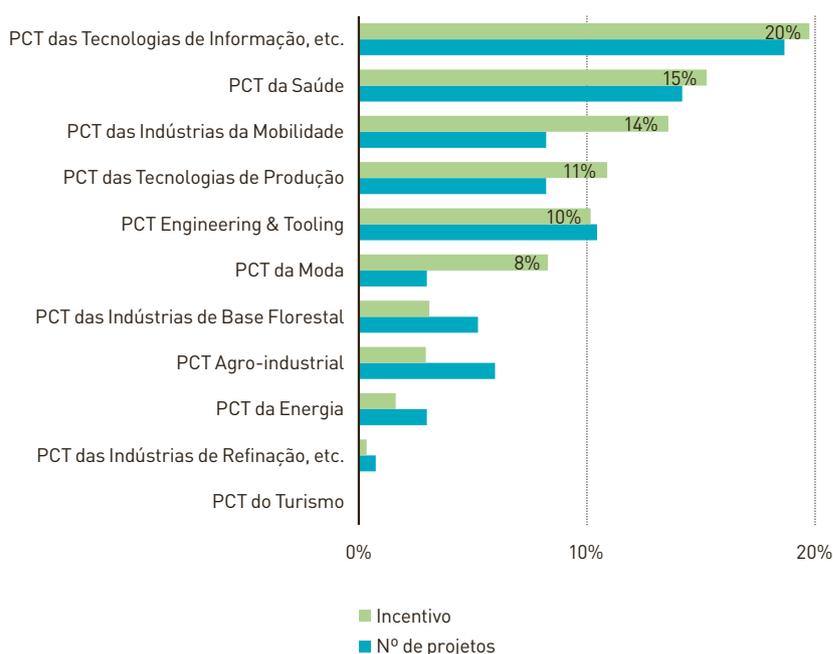


Fonte: Sistema de Monitorização do QREN

De facto, as três fileiras referidas assumem um peso modesto nos incentivos dirigidos a projetos de I&D empresarial de natureza colaborativa, onde ao invés se destacam as fileiras produtivas caracterizadas por maior intensidade de conhecimento (Tecnologias de Informação, Comunicação e Eletrónica; Tecnologias da Saúde; *Engineering & Tooling*, onde se destaca a indústria dos moldes; Indústrias da Mobilidade; e Tecnologias de Produção), absorvendo cerca de 70% dos incentivos

desta natureza (que totalizavam, em setembro de 2013, cerca de 104 M€). Ainda assim, importa referir o peso não despidendo de iniciativas enquadráveis no PCT Moda entre os projetos de I&DT de natureza coletiva, denotando uma tendência de reforço da sofisticação tecnológica de um conjunto de setores (têxteis, vestuário e calçado) tipicamente considerados como pouco propensos à incorporação de conhecimento avançado.

**Figura 89: Peso dos diferentes PCT no total dos projetos de natureza colaborativos aprovados no âmbito do SI I&DT (30/9/2013)**



Fonte: Sistema de Monitorização do QREN

Para além do SI Inovação, do SI I&DT e dos apoios às dinâmicas de clusterização no âmbito dos PCT – intervenções que articulam, de algum modo, a promoção da inovação e da internacionalização das empresas – o QREN inclui um conjunto alargado de instrumentos de política dirigidos a cada um dos dois domínios.

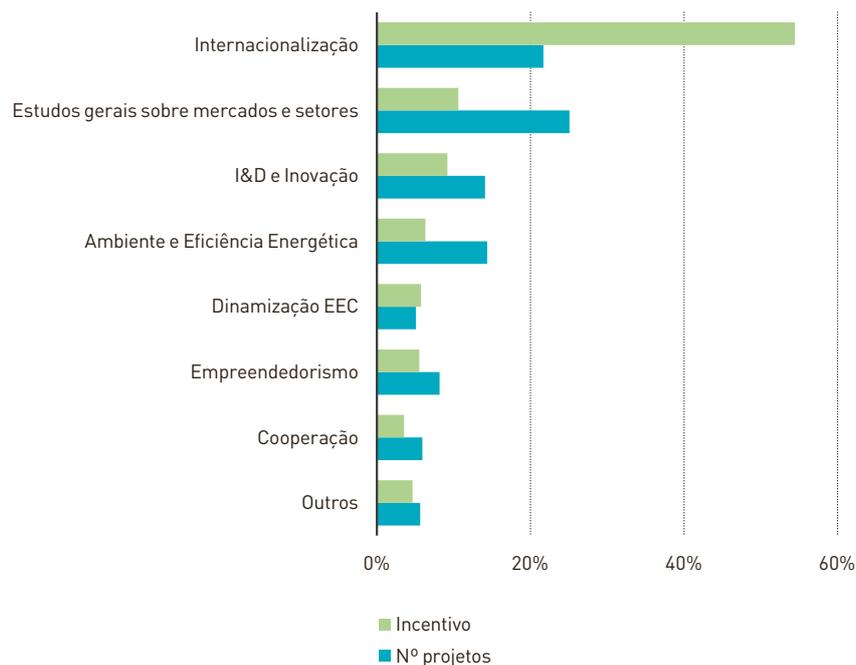
Entre os estímulos especificamente dirigidos à internacionalização das empresas destaca-se o Sistema de Incentivos à Qualificação e Internacionalização de PME (SI PME), onde assumem preponderância os projetos de investimento que visam o conhecimento de mercados, o desenvolvimento e a promoção internacional de marcas, a prospeção e presença em mercados internacionais ou a promoção de *marketing* internacional. Dos cerca 530 M€ de incentivo aprovados até final de setembro de 2013 no âmbito do SI PME, cerca de 3% das despesas dos projetos destinava-se à internacionalização das empresas, sendo que este tipo de despesas representava pelo menos metade do incentivo em mais de 70% dos 3.218 projetos aprovados.

São também de referir os apoios ações coletivas<sup>71</sup>, onde os projetos destinados especificamente à promoção da internacionalização das empresas assumem preponderância. No caso das ações

<sup>71</sup> De acordo com a apresentação do Compete, as ações coletivas são "um instrumento de apoio indireto às empresas, materializando intervenções de carácter estruturante e sustentado, envolvendo entidades públicas e privadas em torno de ações orientadas para o interesse geral através da disponibilização de bens tendencialmente públicos, visando a promoção de fatores de competitividade de finalidade coletiva" (ver <http://www.pofc.qren.pt/areas-do-compete/accoes-colectivas>).

coletivas apoiadas no âmbito do Compete, mais de metade do incentivo aprovado destina-se a projetos desta natureza. São também de destacar os apoios à realização “Estudos gerais sobre mercados e sectores”, os quais visam proporcionar informação de suporte à decisão de internacionalização das empresas.

**Figura 90: Peso das diferentes tipologias de projetos de Ações Coletivas apoiadas pelo Compete (30/9/2013)**



Fonte: Sistema de Monitorização do QREN

No que respeita aos estímulos especificamente dirigidos à promoção da inovação empresarial, para além dos instrumentos já referidos, destacam-se no âmbito do QREN: a criação ou reforço de fundos de capital de risco para investimento em projetos empresariais inovadores (437 M€ aprovados em setembro de 2013); incentivos diretos ao empreendedorismo qualificado (125 M€); apoio a parques de ciência e tecnologia e incubadoras de empresas de base tecnológica (100 M€); e incentivos à procura empresarial de serviços de I&D e inovação (‘Vales’; 61 M€).

As avaliações já concluídas que tiveram por objeto as intervenções do QREN nos domínios da inovação e da internacionalização fazem um balanço globalmente positivo destas intervenções<sup>72</sup>. A conceção e implementação dos sistemas de incentivos diretos ao investimento empresarial, os quais constituem os instrumentos financeiramente mais relevantes neste âmbito, apresentam-se como um quadro de apoios abrangente e maduro, fortemente alinhado com os objetivos de fortalecimento da economia baseada no conhecimento e na inovação, de articulação entre empresas e centros de saber, e de orientação para bens e serviços transacionáveis. O lançamento de uma política de clusterização ambiciosa constituiu uma novidade e uma aposta do atual período de programação dos fundos comunitários, tendo tido por base um processo de reconhecimento e um quadro de medidas implícito considerados globalmente adequados. Os projetos apoiados no âmbito

<sup>72</sup> Ver, nomeadamente: Quatenaire/IESE (2012), “Avaliação Estratégica do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) 2007-2013 – Lote 3: Contributo do QREN para a Inovação e a Internacionalização das Empresas”; SPI (2013), “Avaliação da Estratégia e do Processo de Implementação das Estratégias de Eficiência Coletiva – Tipologia *Clusters*”; Augusto Mateus & Associados (2011), “Avaliação da Operacionalização inicial dos Sistemas de Incentivos no contexto da Agenda Fatores de Competitividade”.

to do capital de risco apresentam uma forte orientação para a internacionalização e a inovação de produto, incorporando a desejável articulação entre os dois domínios sob análise.

Não obstante o balanço globalmente positivo, há vários aspetos identificados pelas várias avaliações do QREN correspondendo a aspetos menos bem conseguidos no âmbito das políticas de promoção da inovação e da internacionalização. Entre estes destaca-se: i) a fraca intensidade de apoios a ações de demonstração de resultados de projetos empresariais de I&D e inovação apoiados; ii) o excessivo enfoque no apoio a *clusters* e ações coletivas que se enquadram no alinhamento tradicional dos setores exportadores; iii) o reduzido envolvimento e a escassa coordenação entre decisores relevantes para a política de clusterização; iv) o número reduzido de projetos apoiados no âmbito do capital de risco, a excessiva atomização de incubadoras tecnológicas sem massa crítica e, de forma geral, a insuficiente articulação e coerência global das iniciativas dirigidas ao empreendedorismo qualificado; e v), ainda, a fraca articulação entre os apoios à formação de ativos em contexto empresarial e os objetivos estratégicos de inovação e internacionalização. Estes são aspetos que deverão merecer particular atenção no quadro da programação do próximo ciclo de fundos comunitários em Portugal.

#### 4.4 Contributo das intervenções do QREN em contexto urbano para o aumento da eficiência energética

O alinhamento com as metas europeias «20-20-20»<sup>73</sup> da Estratégia Europa 2020, a progressiva consciencialização para a problemática das alterações climáticas e das estratégias de baixo carbono em todos os setores, e um novo quadro de exigências ambientais, relevaram a necessidade de Portugal racionalizar o consumo energético<sup>74</sup>, tendo o país assumido o compromisso da melhoria substancial na eficiência energética. Foi, assim, estabelecido para Portugal no horizonte 2020, um objetivo geral de redução no consumo de energia primária de 25% e um objetivo específico para a Administração Pública de redução de 30%. Por outro lado, no plano da utilização de energia proveniente de fontes endógenas renováveis, pretende-se que os objetivos definidos – de, em 2020, 31% do consumo final bruto de energia e 10% da energia utilizada nos transportes provir de fontes renováveis –, sejam cumpridos ao menor custo para a economia.

Estes objetivos conduziram à revisão integrada dos principais instrumentos nacionais de política pública relativa à energia (através da Resolução do Conselho de Ministros 20/2013, de 10 de abril) que enquadra a concretização da Estratégia para a Eficiência Energética: o Plano Nacional de Ação para as Energias Renováveis (PNAER) e o Plano Nacional de Ação para a Eficiência Energética (PNAEE). De referir que o Programa de Eficiência Energética na Administração Pública (ECO.AP), que constitui um instrumento de execução do PNAEE, foi devidamente enquadrado na revisão deste Plano, propondo criar condições para o desenvolvimento de uma política de eficiência energética na Administração Pública, designadamente nos seus serviços, edifícios e equipamentos, de forma a alcançar um aumento da eficiência energética de 30% até 2020, no setor público.

A eficiência energética consiste na otimização das transformações, transporte e uso dos recursos energéticos, desde as suas fontes primárias, até à sua utilização, pelo que acompanha todo o processo de produção, distribuição e utilização da energia. Numa definição simples, consiste na utilização de menos energia mantendo um nível equivalente de atividade ou de serviço económico.

<sup>73</sup> Estas metas comunitárias são as seguintes: 20% de redução das emissões de Gases com Efeito de Estufa relativamente aos níveis de 1990; 20% de quota de energia proveniente de fontes renováveis no consumo final bruto de energia; 20% de redução do consumo de energia primária relativamente à projeção do consumo para 2020 (efetuada a partir do *Baseline 2007* por aplicação do modelo PRIMES da Comissão Europeia).

<sup>74</sup> Para uma análise dos principais constrangimentos de Portugal no domínio da energia e, em particular, da eficiência energética, ver as edições do Relatório Anual do QREN relativas aos anos 2010 e 2011.

O conceito de eficiência energética indicia uma multiplicidade de potenciais relações e resultados – de difícil mensuração – e permite relevar a dificuldade de balizar, com objetividade e rigor, o périmetro de atuação nesta temática no QREN, a que se juntam os constrangimentos resultantes da ausência ou reduzida presença de informação/indicadores enquadráveis e de suporte à análise do contributo das intervenções do QREN para a eficiência energética.

Atendendo a estas dificuldades, foi lançado no âmbito da Avaliação Estratégica do QREN um lote de avaliação (Lote 4) relativo ao Contributo das Intervenções do QREN em Contexto Urbano para o Aumento da Eficiência Energética. Refira-se que o presente capítulo do Relatório Anual do QREN se baseia neste estudo de avaliação, sobretudo no que respeita aos resultados das intervenções por tipologia de operação, tipo de beneficiário e territórios mais prementes de intervenção, bem como às principais recomendações para intervenções futuras no domínio da eficiência energética.

As intervenções estruturantes que integram os referenciais de política pública no domínio da eficiência energética, em função da sua natureza, encontram suporte financeiro nos PO regionais ou nos PO temáticos do QREN<sup>75</sup>. No âmbito dos PO regionais (Continente), são apoiadas intervenções com incidência direta nas questões associadas à eficiência energética, nomeadamente através da tipologia de intervenção “Energia” (RE Energia).

No que se refere aos PO temáticos, no âmbito do PO FC, os diversos Sistemas de Incentivos às Empresas têm apoiado as seguintes tipologias de operação<sup>76</sup>: i) Inovação Produtiva e de Empreendedorismo Qualificado (SI Inovação), intervenções associadas à instalação de sistemas energéticos para consumo próprio, com recursos a fontes renováveis de energia, auditorias energéticas, testes e ensaios na área de eficiência energética; ii) Qualificação das PME (SI Qualificação), intervenções vocacionadas para o aumento da eficiência energética e a diversificação das fontes de energia (recurso a energias renováveis). Acresce, ainda, a tipologia de investimento “diversificação e eficiência energética”, transversal aos vários Sistemas de Incentivos, que apoia intervenções que contribuem para o aumento da eficiência energética e diversificação das fontes de energia, com base na utilização de recursos renováveis.

Para além dos Sistemas de Incentivos, estão previstas no PO FC outras tipologias de operação: Projetos de Ações Coletivas, com o objetivo de desenvolver campanhas de sensibilização e de bens públicos ou coletivos na área da energia, nomeadamente da eficiência energética (por exemplo, no âmbito das Estratégias de Eficiência Coletiva formalmente reconhecidas, releve-se a existência de intervenções no domínio da energia e eficiência energética em vários polos e clusters, designadamente no Pólo de Competitividade e Tecnologia da Energia, no Cluster do Conhecimento e da Economia do Mar e no Cluster Habitat Sustentável); Fundos de Capital de Risco ou Outros Instrumentos de Financiamento, focados no aumento da eficiência energética e na diversificação das fontes de energia.

No âmbito do PO VT, está previsto o apoio a intervenções que visam a eficiência energética no Eixo II (Fundo de Coesão), o que decorre do encerramento das elegibilidades nos PO regionais, no

<sup>75</sup> Releve-se, contudo, que, envolvendo o processo de reabilitação urbana um enorme potencial de ganhos de eficiência energética, foram promovidas sinergias entre dois domínios de política pública (política de cidades e política energética), nomeadamente no que respeita aos instrumentos e às prioridades de financiamento. Nesse âmbito, foram criados instrumentos específicos da Política de Cidades no âmbito do QREN, seja nos PO regionais, seja nos PO temáticos: as Parcerias para a Regeneração Urbana (PRU); as Redes Urbanas para a Competitividade e a Inovação (RUCI); as Ações Inovadoras para o Desenvolvimento Urbano (AIDU) e os Equipamentos Estruturantes do Sistema Urbano Nacional (EESUN). Em todos estes instrumentos, enquadram-se tipologias de intervenções e/ou despesa que contribuem para a melhoria da eficiência energética. Por exemplo, o RE “Reabilitação Urbana” dos PO regionais concede apoios para a melhoria das condições de eficiência energética em habitações (operações de iniciativa ou responsabilidade de proprietários de prédios urbanos). Enquanto instrumento financeiro criado para apoiar as iniciativas privadas, destaque-se, também, a iniciativa JESSICA - Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas que, em final de 2012, foi alargada a projetos de reabilitação energética nas áreas prioritárias eficiência energética e energias renováveis, por forma a adicionalmente abranger investimentos realizados no âmbito do Programa ECO.AP.

<sup>76</sup> Embora menos relevante no âmbito das intervenções consideradas, deve ser referida a dimensão de investigação centrada no desenvolvimento de novos produtos e metodologias visando a eficiência energética (no âmbito do Sistema de Incentivos à Investigação e Desenvolvimento Tecnológico nas Empresas, SI I&DT, e do Sistema de Apoio a Entidades do Sistema Científico e Tecnológico Nacional, SAESCTN).

seguimento das reprogramações de 2011 e 2012 do QREN, bem como de intervenções que podem contribuir para a eficiência energética no Eixo V, nos domínios Ações Inovadoras para o Desenvolvimento Urbano e Redes de Equipamentos Estruturantes do Sistema Urbano Nacional.

**Quadro 23: Intervenções de eficiência energética em contexto urbano, por PO e tipologia de operação, até setembro 2012**

Programas Operacionais (PO)	Designação de Tipologia de Operação	Intervenções	Investimento Elegível
			a rubricas de despesa associadas à eficiência energética
		Nº	(M€)
<b>Total</b>		<b>992</b>	<b>346,87</b>
PO FC	Apoio a Ações Coletivas	35	7,55
	Incentivos à Inovação (SI Inovação)	58	64,73
	Incentivos à Investigação e Desenvolvimento Tecnológico (SI I&DT)	1	0,03
	Incentivos à Qualificação e Internacionalização de PME (SI Qualificação de PME)	110	9,19
PO VT	Ações Inovadoras para o Desenvolvimento Urbano	1	0,56
	Equipamentos Estruturantes do Sistema Urbano	25	8,01
	Mobilidade Territorial	2	142,36
PO Norte	Energia	59	22,90
	Incentivos à Inovação (SI Inovação)	80	7,73
	Incentivos à Investigação e Desenvolvimento Tecnológico (SI I&DT)	7	0,20
	Incentivos à Qualificação e Internacionalização de PME (SI Qualificação de PME)	87	6,17
	Mobilidade Territorial	3	0,64
	Política de Cidades - Parcerias para a Regeneração Urbana	61	17,53
	Política de Cidades - Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação	2	4,25
PO Centro	Apoio a Ações Coletivas	1	0,21
	Energia	32	10,23
	Incentivos à Inovação (SI Inovação)	45	4,55
	Incentivos à Investigação e Desenvolvimento Tecnológico (SI I&DT)	5	0,14
	Incentivos à Qualificação e Internacionalização de PME (SI Qualificação de PME)	70	4,38
	Mobilidade Territorial	3	2,20
	Política de Cidades - Parcerias para a Regeneração Urbana	76	2,23
	Política de Cidades - Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação	2	0,72
PO Alentejo	Energia	74	9,15
	Incentivos à Inovação (SI Inovação)	18	3,63
	Incentivos à Qualificação e Internacionalização de PME (SI Qualificação de PME)	12	0,62
	Mobilidade Territorial	6	2,37
	Política de Cidades - Parcerias para a Regeneração Urbana	27	0,67
PO Lisboa	Política de Cidades - Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação	11	1,54
	Energia	25	4,18
	Incentivos à Inovação (SI Inovação)	3	0,17
	Incentivos à Qualificação e Internacionalização de PME (SI Qualificação de PME)	2	0,17
	Mobilidade Territorial	3	3,83
PO Algarve	Política de Cidades - Parcerias para a Regeneração Urbana	4	0,13
	Energia	20	2,47
	Incentivos à Inovação (SI Inovação)	8	0,45
	Incentivos à Qualificação e Internacionalização de PME (SI Qualificação de PME)	8	0,40
	Política de Cidades - Parcerias para a Regeneração Urbana	5	0,07
	Política de Cidades - Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação	1	0,52

Fonte: Estudo de Avaliação "Contributo das Intervenções do QREN em Contexto Urbano para o Aumento da Eficiência Energética", Avaliação Estratégica do QREN (Lote 4).

O universo das intervenções apoiadas pelo QREN em contexto urbano para o aumento da eficiência energética, na data de referência do estudo de avaliação (30 de setembro de 2012) é de 992 intervenções aprovadas, o equivalente a 346,9 M€ de investimento elegível em rubricas de despesa associadas à eficiência energética (intervenções que, na maioria dos casos, não são exclusivamente vocacionadas para o aumento da eficiência energética). Estas intervenções integram-se em 4 setores alavanca da eficiência energética: Indústria; Transportes e Mobilidade; Estado; Residencial e Serviços.

Com cerca de metade das intervenções aprovadas, destaque para o setor alavanca Indústria, embora, no que respeita ao investimento elegível em rubricas da eficiência energética se observe uma primazia do setor Transportes e Mobilidade (43,8%), em parte justificado pela inclusão de intervenções associadas à implementação da rede de metropolitano do Porto.

**Quadro 24: Investimento elegível em rubricas de despesa associadas à eficiência energética, por PO e por tipologia, até setembro 2012**

Programas Operacionais/Tipologia de Operação	Investimento/ Custo Total Elegível Aprovado	Investimento Elegível em rubricas de despesa associadas à eficiência energética	
	(M€)	(M€)	(%)
<b>Total</b>	<b>17 164,78</b>	<b>346,86</b>	<b>2,02</b>
PO FC	6 094,55	81,49	1,34
PO VT	3 999,97	150,93	3,77
PO Norte	3 179,97	59,42	1,87
PO Centro	2 030,91	24,65	1,21
PO Alentejo	584,55	8,48	1,45
PO Lisboa	1 035,13	17,97	1,74
PO Algarve	239,70	3,92	1,63
<b>Total</b>	<b>8 652,80</b>	<b>346,87</b>	<b>4,01</b>
Ações Inovadoras para o Desenvolvimento Urbano	11,66	0,56	4,81
Apoio a Ações Coletivas	264,24	7,76	2,94
Energia	63,27	48,93	77,33
Equipamentos Estruturantes do Sistema Urbano	236,33	8,01	3,39
Incentivos à Inovação (SI Inovação)	4 689,48	81,26	1,73
Incentivos à Investigação e Desenvolvimento Tecnológico (SI I&DT)	963,64	0,38	0,04
Incentivos à Qualificação e Internacionalização de PME (SI PME)	781,09	20,91	2,68
Mobilidade Territorial	656,86	151,40	23,05
Política de Cidades - Parceria para a Regeneração Urbana	886,33	20,63	2,33
Política de Cidades - Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação	99,90	7,03	7,04

Fonte: Estudo de Avaliação "Contributo das Intervenções do QREN em Contexto Urbano para o Aumento da Eficiência Energética". Avaliação Estratégica do QREN (Lote 4).

Constata-se que a eficiência energética tem uma importância pouco significativa no contexto global do QREN, representando apenas 2,02% do investimento total elegível aprovado. Contudo, excluindo as três maiores intervenções (duas promovidas pelo Metro do Porto S.A. e uma pela CELBI S.A.<sup>77</sup>), o peso total no QREN do investimento elegível em rubricas de despesa associadas à eficiência energética é ainda substancialmente menor: apenas 0,9%.

Sublinhe-se que o investimento elegível em rubricas de despesa associadas à eficiência energética é muito baixo no âmbito de todos os PO, destacando-se ligeiramente – em termos absolutos –, o PO VT e o PO FC. Por RE, os montantes de investimento em eficiência energética mais elevados

<sup>77</sup> São, respetivamente, as intervenções: Extensão da Rede de Metro do Porto entre Estádio do Dragão e Venda Nova; Extensão da Rede de Metro à Estação de Santo Ovídio e Interface da Estação D. João II; o Projeto 550 KTON.

estão associados aos RE Mobilidade Territorial, SI Inovação, Energia, Parcerias para a Regeneração Urbana e SI Qualificação e Internacionalização de PME.

A análise a 30 de setembro de 2012 evidencia um número bastante exíguo de intervenções concluídas (78), representando um investimento elegível de 56,5 M€, para uma execução financeira (fundo) de 12,5 M€. Com execução superior a 50%, contabilizavam-se 389 intervenções. Destas, releva de novo a importância do setor Indústria, representando 48% das intervenções e 29,3% do investimento em rubricas de eficiência energética. O setor Transportes e Mobilidade, representando apenas 4,9% das intervenções, assume relevância ao nível do investimento associado (60,7%).

Das 992 intervenções aprovadas, 36,6% não apresentavam execução a 30 de setembro de 2012. Se, por um lado, este valor resulta do ciclo de vida das operações e dos próprios processos de gestão do QREN (e.g. avisos de abertura de concurso e decisões/assinaturas de contrato tardios), por outro lado, resulta das dificuldades das entidades acederem aos recursos necessários para assegurarem a contrapartida nacional ou do facto de as questões associadas ao aumento da eficiência energética passarem a assumir um carácter menos prioritário num contexto económico adverso. Esta situação é particularmente evidente no caso das intervenções em equipamentos coletivos/solar térmico, desenvolvidas pelas Instituições Públicas de Solidariedade Social, onde 72,5% das intervenções não possuíam qualquer execução à data de referência. Também no caso das intervenções em equipamentos e espaços públicos (41,9%) e das empresas (25,6%) esta situação assume particular destaque.

A partir de uma metodologia desenvolvida para a quantificação dos contributos das intervenções<sup>78</sup>, estima-se que as intervenções do QREN “concluídas” a 30 de setembro de 2012 permitirão uma redução do consumo energético, para o período de 2013-2016, de 352.534 tep (toneladas equivalentes de petróleo), a que correspondem 858.391 toneladas de emissões de CO2 evitadas. O setor Indústria, com uma redução de 257.963 tep, assume uma posição destacada, quando comparada com os restantes setores alavanca da eficiência energética, contribuindo para uma maior competitividade do tecido industrial português. Cerca de ¼ da redução observada resulta do setor Transportes e Mobilidade, em virtude da possibilidade de transferência modal do transporte individual para transportes coletivos energeticamente mais eficientes ou modos suaves. O setor Estado, com 8.786 tep reduzidas e o setor Residencial e serviços, com 4.233 tep reduzidas, têm uma relevância relativamente residual.

78 Ver a este propósito o ponto “III.6. As Metodologias Específicas para o Cálculo do Contributo das Intervenções” do estudo de avaliação.

**Quadro 25: Redução de tep e emissões evitadas, por setor e por tipo de intervenção, até setembro 2012**

Setor Alavanca/Tipo de Intervenção	Redução tep (2013-2016)		Redução emissões (2013-2016)	
	Un. Tep	(%)	tCO <sub>2</sub>	(%)
<b>Total</b>	<b>352 534</b>	<b>100,00</b>	<b>858 391</b>	<b>100,00</b>
<b>Indústria</b>	<b>257 963</b>	<b>73,20</b>	<b>574 867</b>	<b>67,00</b>
<b>Transportes e Mobilidade</b>	<b>81 552</b>	<b>23,10</b>	<b>252 388</b>	<b>29,40</b>
Transportes coletivos sustentáveis	601	0,20	1 586	0,20
Metropolitano	80 951	23,00	250 802	29,20
<b>Estado</b>	<b>8 786</b>	<b>2,50</b>	<b>20 567</b>	<b>2,40</b>
Óticas semafóricas LED	180	0,10	393	0,00
Reguladores de fluxo luminoso	2 178	0,60	4 761	0,60
Iluminação pública	1 808	0,50	3 952	0,50
Equipamentos públicos - sistemas de aquecimentos de águas	1 824	0,50	4 762	0,60
Equipamentos públicos - reabilitação	2 796	0,80	6 698	0,80
<b>Residencial e serviços</b>	<b>4 233</b>	<b>1,20</b>	<b>10 569</b>	<b>1,20</b>
Equipamentos privados	1 117	0,30	2 948	0,30
Unidades hoteleiras	1 322	0,40	2 890	0,30
Habitação social	1 794	0,50	4 732	0,60

Fonte: Estudo de Avaliação "Contributo das Intervenções do QREN em Contexto Urbano para o Aumento da Eficiência Energética", Avaliação Estratégica do QREN (Lote 4).

O referido processo de revisão integrada do PNAER e do PNAEE pressupõe o cumprimento de todos os compromissos assumidos por Portugal, nomeadamente associados às metas europeias "20-20-20" e à meta ambiental de limitar em 1%, até 2020, as emissões de CO<sub>2</sub> nos setores não cobertos pelo Regime Europeu de Comércio de Licenças de Emissão de Gases com Efeito de Estufa (GEE). Neste quadro, estabelecem-se como metas para 2020, a redução de 2 Mtep e de 5 MtCO<sub>2</sub>.

Ainda que o QREN não se assuma como o único instrumento financeiro visando o aumento da eficiência energética (outros instrumentos possuem relevante dimensão financeira e operacional, nomeadamente o referido Fundo de Eficiência Energética, o Plano de Promoção da Eficiência no Consumo de Energia Elétrica, o Fundo de Apoio à Inovação), o contributo das intervenções "concluídas" para estas metas é relevante, representando cerca de 17,6% no caso da redução de tep e de 16,9% no que respeita à redução das emissões de GEE. Por setor alavanca da eficiência energética, a Indústria e, em menor escala, os Transportes e Mobilidade assumem um especial significado, sobretudo no que se refere às emissões evitadas.

**Quadro 26: Intervenções concluídas, metas PNAEE e contributo do QREN para as metas, por setor, até setembro 2012**

Setor Alavanca	QREN – Intervenções "Concluídas"		PNAEE (Meta 2020)		Contributo QREN para a Meta 2020	
	Redução tep	Redução emissões	Redução tep	Redução emissões	Redução tep	Redução emissões
	Un. tep	tCO <sub>2</sub>	Un. tep	tCO <sub>2</sub>	(%)	(%)
<b>Total</b>	<b>352 534</b>	<b>858 391</b>	<b>2 003 954</b>	<b>5 089 197</b>	<b>17,60</b>	<b>16,90</b>
Indústria	257 963	574 867	471 309	890 765	54,70	64,50
Transportes e Mobilidade	81 552	252 388	408 414	422 441	20,00	59,70
Estado	8 786	20 567	205 425	1 108 715	4,30	1,90
Residencial e Serviços	4 233	10 569	857 493	2 543 735	0,50	0,40

Fonte: Estudo de Avaliação "Contributo das Intervenções do QREN em Contexto Urbano para o Aumento da Eficiência Energética", Avaliação Estratégica do QREN (Lote 4).

Os contributos das intervenções em contexto urbano para a eficiência energética diferem consideravelmente entre PO, como resultado da natureza diferenciada das intervenções apoiadas e das formas de consumo associadas. Apoiando o PO FC – através de diversos Sistemas de Incentivo – intervenções que visam o aumento da eficiência energética na Indústria e sendo neste setor que se concentra o maior número de intervenções “concluídas”, a que acresce a natureza e sobredimensionamento dos consumos energéticos associados à atividade industrial, é neste PO que a redução de tep e de emissões de CO<sub>2</sub> evitadas atinge maiores valores (102.052 tep e 227.372 tCO<sub>2</sub>).

**Quadro 27: Contributos do QREN para a redução de tep e de emissões, por PO, até setembro 2012**

Programas Operacionais (PO)	Redução tep		Redução Emissões	
	Un. tep	(%)	tCO <sub>2</sub>	(%)
PO FC	102 052	29,10	227 372	26,60
PO VT	81 290	23,20	251 642	29,50
PO Norte	96 905	27,70	216 903	25,40
PO Centro	49 771	14,20	111 531	13,10
PO Alentejo	7 547	2,20	17 471	2,00
PO Lisboa	1 952	0,60	4 531	0,50
PO Algarve	10 851	3,10	24 201	2,80

Fonte: Estudo de Avaliação “Contributo das Intervenções do QREN em Contexto Urbano para o Aumento da Eficiência Energética”, Avaliação Estratégica do QREN (Lote 4).

A análise ao contributo económico na balança de pagamentos da execução das intervenções do QREN em contexto urbano para a eficiência energética, permite concluir sobre os benefícios que serão alcançados através da redução das importações de energia/combustíveis fósseis e da redução das emissões de GEE. Neste quadro, para o cálculo do contributo económico associado às economias em energia primária, assumiram-se os valores de referência utilizados no PNAEE 2016.

Suportado nestes referenciais externos, o contributo económico associado às intervenções do QREN em contexto urbano para a eficiência energética ronda os 263 M€, para o período 2013-2016. Este contributo económico decorre sobretudo da poupança em energia primária, sendo limitado o valor obtido através da redução de emissões de GEE (8,6 M€). Em termos setoriais, destaca-se a Indústria, com benefícios superiores a 178 M€.

**Quadro 28: Benefícios económicos alcançados pelas intervenções do QREN em contexto urbano para a eficiência energética, por setor alavanca**

Setor Alavanca	Benefícios Económicos Alcançados	
	Através da Economia em Energia Primária (M€)	Através da redução de emissões de Gases com Efeitos de Estufa (M€)
<b>Total</b>	<b>254,30</b>	<b>8,60</b>
Indústria	178,60	5,70
Transportes e Mobilidade	69,20	2,50
Estado	4,40	0,20
Residencial e Serviços	2,10	0,10

Fonte: Estudo de Avaliação “Contributo das Intervenções do QREN em Contexto Urbano para o Aumento da Eficiência Energética”, Avaliação Estratégica do QREN (Lote 4).

Com o decurso da implementação do PNAEE, é possível concluir que tem sido crescente a relevância dos recursos do QREN para a eficiência energética. Comparando os recursos financeiros alocados no âmbito do QREN com outros instrumentos de financiamento previstos naquele Plano,

verifica-se também que o QREN tem vindo a reforçar o seu peso relativo no financiamento das suas ações. A eficiência energética – e as energias renováveis – serão domínios de concentração dos investimentos FEDER no ciclo de programação 2014-2020, beneficiando diretamente de 20% dos recursos deste fundo em regiões desenvolvidas e em transição (regiões Lisboa e Algarve) e 6% em regiões menos desenvolvidas (regiões Norte, Centro e Alentejo). Por outro lado, uma das orientações comunitárias é que os Estados-Membros e as regiões deverão ser encorajados a fazer pleno uso dos fundos estruturais e do Fundo de Coesão para incentivar investimentos em medidas de melhoria da eficiência energética. Entre as potenciais áreas de financiamento contam-se as medidas de eficiência energética em edifícios públicos e na habitação, e a criação de novas competências para promover o emprego no setor da eficiência energética.

Atendendo ao elevado potencial da eficiência energética no próximo ciclo de programação - no que respeita ao contributo das intervenções para o cumprimento das metas nacionais e comunitárias no domínio da energia e à crescente procura de intervenções por parte de vários tipos de beneficiários -, assumem relevância recomendações que permitam aumentar a eficácia, eficiência e utilidade das intervenções dos fundos comunitários no domínio da eficiência energética.

Entre as principais recomendações para o futuro, no domínio das intervenções em eficiência energética, destacam-se: i) a promoção de uma maior articulação entre a alocação dos recursos comunitários e os instrumentos de política setorial, nomeadamente identificando as necessidades específicas de cada grupo de beneficiários e de cada território, distribuindo os recursos de forma mais adequada a essas necessidades; ii) a priorização de tipos de intervenção relevantes para a execução de determinados Programas e Medidas do PNAEE e que concorrem com maior acuidade para o cumprimento dos compromissos e metas assumidas por Portugal; iii) a promoção de uma maior articulação/coordenação *on going* com os restantes instrumentos financeiros e operacionais nacionais que visam o aumento da eficiência energética; iv) a consideração, de forma horizontal e disseminada pelos vários RE, do reconhecimento da relevância e da transversalidade da temática da eficiência energética, adotando critérios/subcritérios de seleção específicos e indicadores de acompanhamento comuns aos tipos de intervenção a apoiar; v) o envolvimento da DGEG e da ADENE (Agência para a Energia), bem como dos organismos responsáveis pela aplicação das políticas setoriais mais relevantes do ponto de vista da eficiência energética, no processo de programação, acompanhamento e avaliação do próximo ciclo de programação; vi) a sensibilização da Administração Central para a importância de desenvolver intervenções, integradas e com escala, que permitam importantes reduções de consumos e custos energéticos; viii) a promoção de auditorias energéticas, de acordo com o quadro legal em vigor, como a principal metodologia para mensurar a relação custo-eficácia em intervenções que visem o aumento da eficiência energética; x) a construção de um sistema de indicadores de desempenho pertinentes e mensuráveis que permita o acompanhamento da realização das intervenções.

## 4.5 Proteger o ambiente e a biodiversidade

A variedade do território português, para além da diversidade paisagística que lhe é conferida, caracteriza-se por um conjunto vasto de recursos naturais valiosos para a existência humana, cuja sustentabilidade é crucial para as atuais e futuras gerações. A riqueza dos recursos hídricos contrasta com as taxas de saneamento de águas residuais existentes no país, as quais ainda estão longe do desejável. O solo, outro dos preciosos recursos nacionais, combate pela redução e tratamento das zonas mineiras abandonadas e contaminadas pela antiga atividade industrial, em simultâneo com medidas que direcionem os resíduos sólidos urbanos dos aterros e que alterem

padrões de reciclagem e de valorização. Ao nível do ar, procura-se atingir níveis cada vez menos poluentes, apesar da intensa pressão marcada pelas atividades das cidades. Enquanto a biodiversidade procura um lugar de destaque que impeça a destruição e exploração da natureza e perda de habitats e espécies. Em conjunto, os recursos enunciados constituem as principais áreas de atuação a nível ambiental, e representam um desafio inquestionável à atuação de políticas públicas, uma vez que, para além de se constituírem como domínios específicos, podem e sugerem um olhar e atuação integrada dadas as vastas interdependências existentes.

Constituindo-se como um dos recursos vitais para a vida e para as populações, o abastecimento e saneamento básico ocupam um elevado lugar de destaque na hierarquia dos recursos nacionais. Encontrando-se o território dotado de uma rede de infraestruturas que permite abranger quase a totalidade da população, fica no entanto aquém das metas desejadas no que respeita ao saneamento das águas residuais pelo afastamento das metas face ao Plano Estratégico de Abastecimento de Água e de Saneamento de Águas Residuais II (PEAASAR II<sup>79</sup>). Na dimensão do saneamento de águas residuais, as metas constantes do documento programático referem que, para 2013, o índice de cobertura da população em termos de saneamento (drenagem e tratamento) de águas residuais deveria ser de 90%, quando em 2011 esse valor atingiu os 78%, pelo que estamos ainda distantes dessa meta. Denotam-se ainda assimetrias regionais ao nível da cobertura de infraestruturas de saneamento de águas residuais, sendo as mais afetadas as que respeitam às regiões do Norte, Centro, Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores.

As principais linhas de atuação neste domínio, vertidas do PEAASAR II, encontram-se em alinhamento com os investimentos elegíveis ao QREN. Não sendo possível a distinção dos apoios no que respeita, por um lado, às intervenções de abastecimento, e por outro, às de saneamento, estas dividiam-se inicialmente no QREN entre o PO VT e os PO Regionais, consoante se concentram sobre os sistemas em alta e em baixa, respetivamente. No entanto, após a reprogramação do PO VT em dezembro de 2011, as tipologias relativas aos sistemas em baixa foram também integradas neste PO.

Os investimentos comprovam que foram mais acentuados em territórios que apresentam índices de cobertura menos próximos das metas definidas. No entanto, persistem algumas preocupações que se focam sobre a concretização destes investimentos, na sua dupla aceção, qualidade e quantidade, tendo em atenção que os projetos aprovados apresentam, em média, uma execução de apenas 40%. Os atrasos na execução refletem constrangimentos, associados a aspetos como os longos ciclos de execução deste tipo de projetos, bem como à dificuldade dos promotores (essencialmente públicos) em mobilizar a contrapartida nacional requerida.

No que respeita às intervenções, foram apoiadas 290 operações até dezembro de 2012, com um total de fundo aprovado de 870 M€, destinadas à construção, remodelação e ampliação de infraestruturas de abastecimento de água e da rede de drenagem e tratamento de águas residuais. Os montantes investidos no que respeita ao saneamento de águas residuais permitiram um acréscimo de 1 402 mil pessoas abrangidas<sup>80</sup> pelas intervenções nos sistemas públicos de drenagem e tratamento de águas residuais urbanas.

A avaliação operacional efetuada ao PO VT neste âmbito testemunha o leque de aprovações em todas as tipologias elegíveis, com exceção das destinadas a intervir em processos de reutilização

79 O PEAASAR II define as seguintes metas: 90% de taxa de cobertura no saneamento básico (população total do país servida por sistemas públicos de drenagem e tratamento de águas residuais urbanas). A estas metas acrescem os objetivos quantitativos definidos nos Planos Regionais de Ambiente das R.A. Açores e Madeira, nomeadamente: 75% de população servida com um nível de atendimento de drenagem e tratamento de águas residuais na R. A. Açores; 85% de população servida com um nível de atendimento de drenagem e tratamento de águas residuais na R. A. Madeira.

80 Dados do Relatório de Avaliação e Controlo dos Efeitos no Ambiente decorrentes da aplicação dos apoios do QREN de 2011.

de águas residuais conjuntamente com eco-eficiência energética. A meta delineada para a construção de ETAR (de 30) foi amplamente superada, com a aprovação de 136 ETAR.

A nova estratégia para o setor para o próximo período de programação 2014-2020, ancorada no novo plano programático, PENSAAR 2020, privilegia a vertente do saneamento de águas residuais face à de saneamento, nomeadamente com enfoque em sistemas individuais de saneamento e reutilização de águas residuais tratadas.

Apesar do progresso registado nesta área, destacando o assinalável avanço na qualidade da água para consumo humano, tendo sido atingido em 2011 o valor de 98% de “Água Segura” na torneira do consumidor, há desafios que se mantêm incontornáveis como seja a redução das perdas de água, a melhoria da monitorização, bem como a manutenção de um elevado nível de serviço que se associe a um preço que permita a recuperação do custo associado a este indispensável serviço.

Analisado sobre duas perspetivas, o solo é outro precioso recurso nacional, cuja valorização e regulação é fundamental para a vida humana e dos ecossistemas. Numa primeira perspetiva, o olhar recai sobre as antigas atividades industriais e as atividades mineiras que, conjuntamente, danificam e contaminam os solos, as águas, o ar, com elevada penalização para a saúde pública, ecossistemas e região.

Com responsabilidades neste domínio, a APA desenvolve e acompanha as políticas no âmbito da recuperação e valorização dos solos e outros locais contaminados, enquanto a Direção-Geral de Energia e Geologia (DGEG) tem a competência pelos trabalhos no que se refere à indústria extrativa mineira. Nem sempre possíveis de responsabilização, as situações de contaminação dos solos pela atividade industrial estão dispersas pelo território nacional, embora circunscritas geograficamente, o mesmo se aplicando às zonas mineiras abandonadas ou desativadas.

Em termos de atuação do QREN, é através do PO VT e dos PO regionais que se assegura o apoio a intervenções desta natureza, orientado, respetivamente, para locais com classificação de prioridade nacional e locais de relevância regional e local. As intervenções cofinanciadas pelo PO VT perfazem 22 operações, com um total de fundo aprovado de 60,4 M€, destinadas à recuperação de solos contaminados considerados prioritários no documento enquadrador elaborado previamente<sup>81</sup>. As intervenções cofinanciadas pelos PO regionais Norte e Centro são apenas 8, envolvem um total de 7,3M€ de fundo aprovado e destinam-se à recuperação de áreas mineiras e pedreiras.

As preocupações sobre o solo nacional devem igualmente incidir sobre a forma de tratamento e valorização dos resíduos, tendo em conta a sua influência direta na superfície do território. Em 1997, quando ainda não existia um modelo de gestão de resíduos, Portugal convivia com 341 lixeiras a céu aberto devido à prática de deposição do lixo no solo. Tendo por base a Diretiva Quadro de Resíduos<sup>82</sup>, foi então elaborado o Programa Estratégico para os Resíduos Sólidos Urbanos (PER-SU), que permitiu a definição de uma política para o setor com medidas estratégicas que visavam a eliminação das lixeiras, a construção de infraestruturas de deposição controlada de resíduos, bem como a implementação de sistemas de recolha seletiva.

Atualmente, o território e a população portuguesa encontram-se servidos de sistemas de tratamento e valorização de resíduos e de sistemas de recolha seletiva. A crescente abertura a novas

81 As intervenções prioritárias de nível nacional em matéria de solos contaminados são as seguintes: (i) terrenos afetos à antiga zona industrial de Estarreja; (ii) terrenos da antiga Siderurgia Nacional no Seixal; (iii) antiga zona industrial do Barreiro (Quimigal); (iv) lamas não inertizadas de 12 bacias adjacentes ao Complexo de Sines; (v) bacia do Alviela (área industrial de Alcanena).

82 Diretiva 75/442/CEE, de 15 de julho, relativa aos resíduos.

formas de tratamento dos resíduos, como a valorização energética e a recolha seletiva, permitiram, desde 1997, o crescimento do número de infraestruturas de gestão de resíduos sólidos urbanos (de 20 para 160), com predominância para as destinadas à recolha seletiva na componente de estações de transferência. A redução na procura dos aterros sanitários como destino final dos resíduos sólidos urbanos reflete igualmente esta mudança de abordagem. Não obstante, a tendência crescente para o aumento significativo da produção de resíduos nos últimos anos, interrompida devido ao atual contexto de contração económica, permite constatar a necessidade de intervenções que respondam e alterem, com níveis mais satisfatórios, os padrões de reciclagem, de valorização e de manutenção do desvio da deposição em aterros.

Em termos de intervenções aprovadas pelo QREN, estas encontram-se alinhadas com o atual PERSU II, uma vez que as 17 intervenções apoiadas até dezembro de 2012 pelo PO VT, com um montante de fundo aprovado de 162 M€, concretizam-se em centrais de valorização energética, aproveitamento energético do biogás, centrais de compostagem, unidades de triagem de materiais recicláveis e unidades de tratamentos mecânico e biológico. As 56 intervenções apoiadas pelos PO regionais e pela R.A dos Açores, com um montante de fundo aprovado de 32 M€, traduzem-se na aquisição de equipamentos para os resíduos sólidos (desde contentores a viaturas), centros de processamentos de resíduos, unidades de compostagem, recolha de óleos alimentares, ecocentros, unidades de recolha seletiva, valorização energética do biogás e ações de sensibilização de boas práticas ambientais.

Em termos de financiamento, o total de fundo investido foi de 194 M€, que, além de ter permitido contribuir para a valorização orgânica de 496.462 toneladas por ano de resíduos sólidos urbanos<sup>83</sup> é demonstrador do contributo assinalável dos apoios do QREN para o tratamento e destino final dos resíduos sólidos urbanos em Portugal.

A avaliação operacional efetuada ao PO VT no domínio dos resíduos sólidos urbanos demonstra alguma distância da realidade nacional face às metas definidas ao nível da valorização orgânica ou energética dos resíduos orgânicos e da redução da deposição de resíduos urbanos biodegradáveis (RUB) em aterro. Apesar da evolução registada em termos de capacitação das unidades gestoras, constata-se ainda a reduzida capacidade de tratamento e valorização dos RUB essenciais para a concretização da estratégia política do setor.

Como se encontram já diagnosticadas as necessidades do país em termos de resíduos sólidos urbanos e enquadradas nos normativos nacionais, o maior desafio que se coloca neste domínio assenta na inversão da tendência do aumento desses resíduos. Para tal, não só são necessárias medidas concretas de alteração do lado da oferta que favoreçam a reciclagem e a valorização dos materiais consumidos, como, também, medidas que preconizem a alteração dos comportamentos do lado de quem procura o consumo sem olhar ao destino final do que é consumido.

No seguimento da revisão recente do acervo comunitário em matéria da qualidade do ar<sup>84</sup>, transposta para a diretiva nacional através do DL nº 102/2010 de 23 de Setembro, foram estabelecidos os objetivos da qualidade do ar tendo em conta orientações e programas da Organização Mundial de Saúde. À APA compete, nomeadamente, garantir o cumprimento da legislação vigente, cabendo às CCDR a elaboração e acompanhamento da execução dos planos de qualidade do ar, na respetiva área de competência territorial. A exposição da população nas aglomerações de Lisboa, Porto, Coimbra e Aveiro a determinados poluentes encontra-se ainda acima dos níveis diários conse-

83 Dados do Relatório de Avaliação e Controlo dos Efeitos no Ambiente decorrentes da aplicação dos apoios do QREN de 2011.

84 Diretiva 2008/50/CE, de 21 de Maio de 2008, relativa à qualidade do ar ambiente e a um ar mais limpo na Europa.

lháveis, sendo importante alertar para o impacto da qualidade do ar na esperança média de vida e para a necessidade de definição de medidas de redução da poluição atmosférica.

As intervenções apoiadas pelo QREN refletem ainda alguma dispersão dos investimentos, tendo em conta, por um lado, a submissão a três tipologias de regulamentos diferentes e, por outro lado, a inclusão das operações destinadas à melhoria da qualidade do ar noutras de âmbito mais genérico, como a qualificação do ambiente urbano. Deste modo, e salvaguardando a área de atuação mais abrangente, foram aprovadas, até dezembro de 2012 no regulamento das ações de valorização e qualificação ambiental, 21 intervenções, incluindo ações inovadoras na R.A. da Madeira, num montante de fundo aprovado de 3,6 M€. Estas intervenções consubstanciam-se em ações de sensibilização e informação sobre a qualidade do ar, gestão da qualidade do ar, modernização de centros, redes e estações de monitorização da qualidade do ar e interpretação ambiental, avaliação de políticas e medidas para melhoria da qualidade do ar e elaboração de mapas de ruído. No regulamento de reabilitação urbana, foram aprovadas 7 intervenções no montante de fundo aprovado de 6,6 M€, caracterizadas pela qualificação do ambiente urbano e monitorização ambiental, promovidas por municípios. Por último, nos regulamentos dos sistemas de incentivos foram aprovadas 6 intervenções com um montante de fundo aprovado de 0,3 M€, relativas à melhoria da qualidade do ar em sistemas hospitalares, em instituições de segurança e controlo alimentar, de hotelaria, de urbanização e construção e de turismo.

No que respeita à biodiversidade e aos ecossistemas, compete ao Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas (ICNF) promover a implantação da Estratégia Nacional da Conservação da Natureza e da Biodiversidade (ENCNB), a qual definiu um conjunto de medidas fundamentais com vista a colmatar os seus principais constrangimentos. Neste domínio, destacam-se as medidas que contribuem para a conservação da natureza e da diversidade biológica, para a promoção da utilização sustentável dos recursos biológicos, e para a prossecução dos objetivos visados pelos processos de cooperação internacional na área da conservação da natureza em que Portugal está envolvido.

Os contributos do atual ciclo de programação para intervenções no domínio da biodiversidade centram-se em ações de gestão ativa direta em habitats e ecossistemas, e ações de gestão ativa indireta sobre a valorização dos espaços, espécies e ecossistemas. Através dos PO regionais, as intervenções aprovadas pelo QREN visam minorar a destruição e exploração da natureza e perda de habitats e espécies. As 90 intervenções apoiadas até dezembro de 2012 consubstanciam-se em tipologias de apoio a centros interpretativos, que permitem a formação da cultura e a passagem da história dos habitats através de ações de sensibilização ambiental, de valorização e qualificação dos espaços naturais, e de gestão ativa direta em ecossistemas e seus habitats. Deste total de intervenções, 33 são destinadas a intervenções diretas sobre a gestão de espécies, habitats e ecossistemas, com um montante aprovado de fundos de 23 M€, enquanto 57 intervenções são destinadas a soluções indiretas sobre a valorização dos espaços, espécies e ecossistemas, com um montante de fundo aprovado de 36 M€. Em termos de financiamento, o total investido em termos de fundo nos PO regionais foi de 58,6 M€, o qual permitiu intervir em 732 mil hectares de área classificada<sup>85</sup>, demonstrando as preocupações no que respeita à redução da taxa de perda da biodiversidade, das pressões humanas e da manutenção da integridade e provisão de bens e serviços dos ecossistemas.

A sustentabilidade futura dos recursos naturais depende em larga escala da concretização das políticas públicas dos diversos domínios abordados, os quais foram claramente alavancados atra-

85 Dados do Relatório de Avaliação e Controlo dos Efeitos no Ambiente decorrentes da aplicação dos apoios do QREN de 2011.

vés dos atuais apoios comunitários, permitindo a Portugal elevar os seus níveis de resposta no domínio ambiental. De olhos postos no futuro e estando salvaguardadas estas áreas de intervenção no próximo ciclo de programação 2014-2020, conclui-se pela indispensável visão integrada e complexa para a realização de um programa conjunto ao nível do ambiente. No que respeita às águas, destaca-se a concentração de intervenções que melhorem os níveis de saneamento de águas residuais da população portuguesa. Quanto ao solo, a conclusão dos processos de recuperação das antigas atividades industriais e das zonas mineiras. No que concerne aos resíduos sólidos urbanos a indubitável necessidade de inversão da tendência do seu aumento. A qualidade do ar, sendo uma recente aquisição no histórico dos fundos, requer melhorias no que respeita à capacitação para atuar e prevenir de forma mais célere e correta. Na biodiversidade, sinalizam-se as ferramentas de apoio à gestão da Rede Natura bem como a necessidade de uma política conjunta articulada e vigilante entre setores.

## 4.6 Combater a erosão costeira e valorizar o litoral

A erosão costeira é uma realidade que, dada a magnitude crescente que a caracteriza, constitui uma ameaça às populações, aos bens, aos ecossistemas e ao património natural, situados nas zonas costeiras. Devido aos impactos sobre os estados costeiros europeus foi reconhecida, pela Comissão Europeia, como uma preocupação a ser incorporada por cada Estado-Membro através da elaboração de estratégias próprias nacionais no âmbito da Gestão Integrada da Zona Costeira. Em 2002 a Comissão<sup>86</sup> definiu os princípios gerais e as opções para uma estratégia de Gestão Integrada da Zona Costeira da Europa, fazendo o convite aos Estados-Membros a delinearem as suas estratégias de ordenamento e gestão dos recursos costeiros e do espaço litoral. Não sendo apenas uma política ambiental, a Gestão Integrada da Zona Costeira pretende melhorar a qualidade da vida das zonas costeiras a nível económico e social, bem como desenvolver o potencial de setores como as pescas, os transportes marítimos e o turismo, os quais partilham entre si o espaço vital ao longo da costa europeia. A linha de costa europeia apresenta uma extensão de 89 mil km, sendo que as zonas mais afetadas encontram-se a recuar ativamente e a dar lugar ao mar. Nestas zonas costeiras, 20% já se encontram com taxas de recuo entre os 0,5 e os 2 metros por ano, havendo casos que atingem os 15 metros anuais. A pressão humana sobre a costa faz-se sentir a nível europeu com uma proporção crescente de habitantes a viver em zonas costeiras, 455 milhões, ou seja 16% dos habitantes da Europa.

Apresentando uma linha de costa de cerca de 850 km, Portugal constitui-se como um dos Estados-Membros a merecer marcada atenção. O território português caracteriza-se por uma grande variedade geomorfológica, com zonas arenosas, rochosas, de costas altas e de arribas, que conferem uma elevada diversidade paisagística. As agitações marítimas, a que as zonas costeiras nacionais estão sujeitas, são relevantes para o processo de conquista do mar ao território, pelo que não devem ser depreciadas. A população portuguesa vive cada vez mais em zonas urbanas, à procura de condições económicas mais favoráveis, maioritariamente localizadas no litoral, aumentando a pressão humana sobre a costa. Do total da população portuguesa, 75% concentra-se nos concelhos do litoral, nos quais se localizam as principais áreas urbanas e industriais bem como as áreas de turismo intensivo, de valorização dos recursos do mar e naturais, zonas rurais e de pesca. Em 2004, o Relatório do Estado do Ambiente apontava já três sinais de preocupação para o território nacional: os troços do litoral mais fortemente sujeitos à erosão correspondem às áreas de costa baixa arenosa que coincidem com locais de elevada pressão urbana; o Norte e o Centro

86 Recomendação 2002/413/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2002.

do país apresentaram os valores mais elevados de taxas médias de recuo do litoral português; a extensão da erosão costeira elevou-se a 28,5%, colocando Portugal entre os países mais afetados pelo fenómeno.

O fenómeno da erosão costeira constitui um processo natural com milhões de anos de existência. É medido em termos de taxa de recuo médio ao longo de um período, e ocorre sempre que o mar avança sobre a terra, sendo o resultado da combinação de fatores naturais com fatores antrópicos, estes últimos derivados das atividades diretas e indiretas da ação humana. Como fatores naturais salientam-se o vento, a agitação das marés, as tempestades, as correntes junto à costa, a subida relativa do nível das águas do mar, o deslizamento de taludes bem como a diminuição da quantidade de sedimentos fornecidos ao litoral. Esta diminuição encontra-se, por vezes, relacionada com as atividades antrópicas, uma vez que à medida que a capacidade tecnológica do homem para intervir no ambiente vai aumentando, diminui a quantidade de areias que alimentam o litoral. Entre os fatores antrópicos encontram-se as intervenções pesadas de engenharia costeira - molhes de betão armado, esporões, diques, obras longitudinais aderentes e quebra-mares - os aterros, as artificializações das bacias hidrográficas, a construção de barragens, as dragagens, a limpeza de vegetação e a extração de água e gás.

Também a migração e urbanização das zonas costeiras pelas populações incentivam o fenómeno da erosão costeira, pela fixação de atividades económicas que impõem uma elevada pressão sobre as zonas naturais, através da construção de frentes edificadas, da promoção de atividades de recreio e turismo, ou da extração de sedimentos para a construção civil. Nos últimos 50 anos, o contínuo e crescente aumento da população na zona costeira, acompanhado pela concentração das atividades económicas, determinaram que cerca de 30% da costa se encontre ocupada com construções - habitações, estabelecimentos comerciais e áreas portuárias.

Em termos de património natural, o território nacional beneficia de uma zona costeira com valores naturais e paisagísticos que permitiram consagrar 50% do território como Rede Nacional de Áreas Protegidas. A vasta e rica história nacional, associada às zonas litorais de defesa do território, permitem usufruir da costa numa perspetiva turística, cultural e de lazer, onde as atividades balneares assumem marcada preponderância juntamente com as atividades náuticas, de pesca lúdica e de atividade portuária relacionada com a atividade turística. A par das intervenções destinadas a controlar o fenómeno da erosão costeira, é necessário qualificar e valorizar o património situado no litoral português, sabendo, no entanto, que algumas das atividades acima referidas são passíveis, por si só, de gerar impactos negativos, pela urbanização dos ambientes naturais, pela ocupação de áreas sensíveis, pela perda de biodiversidade, pela erosão das dunas, entre outros. Neste sentido é indispensável uma articulação apertada entre as intervenções efetuadas para a mitigação dos fenómenos de erosão costeira, e as intervenções que permitem a valorização do litoral através da requalificação das zonas mais necessitadas.

Em termos de diagnóstico, a Agência Portuguesa do Ambiente (APA), enquanto entidade com responsabilidade no desenho da política pública no domínio da defesa costeira e valorização do litoral, delineou o Plano de Ação de Proteção e Valorização do Litoral (2012-2015), no qual são apresentadas as intervenções da costa litoral consideradas como prioritárias. Hierarquizadas por ordem crescente de importância, surgem em lugar de destaque as intervenções destinadas a garantir a segurança de pessoas e bens (98 ações) com vista à eliminação, redução ou controlo do risco das zonas costeiras e intervenções de manutenção e reabilitação de defesa costeira; intervenções destinadas à elaboração de estudos, gestão e monitorização (23 estudos) como avaliação de cenários, inventariação, cartografia e avaliação dos recursos, entre outros; e, por último, intervenções

destinadas a planos de intervenção e projetos de requalificação (182 planos e projetos) onde se registe erosão, instabilidade de arribas, projetos de requalificação de zonas urbanas degradadas, associadas a atividades balneares, e requalificação de áreas naturais degradadas. A necessidade de articulação a diferentes níveis de abordagem territorial implica a integração e relacionamento próximo entre outros documentos programáticos, pelo que as intervenções prioritárias encontram-se maioritariamente previstas nos Planos de Ordenamento da Orla Costeira, bem como articuladas com a Estratégia de Gestão Integrada da Zona Costeira<sup>87</sup>.

Fundamentadas na regulamentação nacional as intervenções aprovadas pelo QREN, através do PO VT, visam controlar, mitigar e reduzir os impactos provocados pelo fenómeno da erosão costeira. As 44 intervenções aprovadas até dezembro de 2012 pelo PO VT consubstanciam-se em tipologias com vista à alimentação artificial de praias, proteção de cordões dunares, reabilitação de esporões, estabilização de arribas, regularização de rios, dragagens, avaliação dos recursos naturais, cartografia, e requalificação de praias. Em termos de atores, a APA, como entidade nacional, promoveu 29 das intervenções referidas, chamando a si um apoio comunitário de 61,9 M€ (69% do montante total aprovado). As entidades que gerem os Programas POLIS Litoral são responsáveis por 8 intervenções e absorvem 10,7 M€ de fundos comunitários (12% do montante total aprovado). As restantes 7 intervenções são promovidas por municípios e pela Direção-Geral do Território, com um montante de fundos comunitários de 17,2 M€ (19% do montante total aprovado). Em termos de financiamento, o total de fundo aprovado no PO VT foi de 89,9 M€ o qual permitiu intervir em 57,78 km de costa para redução do risco associado à dinâmica costeira, e em 10,45 km de costa para contenção ou diminuição da ocupação antrópica em área de risco.

#### Quadro 29: Evolução das intervenções apoiadas no âmbito do combate à erosão e defesa costeira

Indicadores das intervenções de combate à erosão e defesa costeira	Intervenções apoiadas pelo QREN através do PO VT				
	2008	2009	2010	2011	2012
Nº de intervenções aprovadas	10	19	39	46	44
Montante investido [Custo Total Elegível]	33,5 M€	64,2 M€	110,3 M€	117,7 M€	108,4 M€
Montante investido [Fundo]	23,4 M€	44,9 M€	77,2 M€	82,3 M€	89,9 M€
Extensão de costa intervencionada para redução do risco associado à dinâmica costeira (Indicador 37 da Monitorização Estratégica Ambiental)	0,25 Km	22,76 Km	43,85 Km	54,98 Km	57,78 Km
Extensão de costa intervencionada para contenção ou diminuição da ocupação antrópica em área de risco (Indicador 38 da Monitorização Estratégica Ambiental)	7,07 Km	9,75 Km	9,75 Km	11,15 Km	10,45 Km

Fonte: Sistema de Monitorização do QREN

Complementares às intervenções dirigidas ao PO VT no que respeita à erosão costeira, encontram-se as ações de valorização do litoral, apoiadas pelo QREN através dos PO Regionais. Estas ações visam suplementar as intervenções na costa litoral com projetos de valorização e requalificação bem como de preservação e conservação da orla costeira. Neste sentido, as 69 intervenções apoiadas - PO Norte (24), PO Centro (14), PO Lisboa (6), PO Alentejo (3) e PO Algarve (22) - consubstanciam-se nas seguintes tipologias: arranjos na orla costeira, intervenções em cordões dunares, construção de passadiços, desassoreamentos, valorização e requalificação de praias,

<sup>87</sup> O documento "Bases para a Estratégia de Gestão Integrada da Zona Costeira Nacional" foi colocado a discussão pública em 2006, cuja versão final foi publicada em 2007, pelo Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional.

das frentes ribeirinhas, das marginais, bem como implementação dos Planos de Ordenamento da Orla Costeira, dos Planos de Ordenamento do Estuário, de intervenção das Unidades Operativas de Planeamento e Gestão, dos Planos Pormenor e dos Planos de Praias. Os atores concentram-se fortemente na esfera municipal com 45 das intervenções referidas promovidas por municípios que gerem cerca de 44,3 M€ de fundos comunitários (69% do montante total aprovado). As entidades que gerem os Programas POLIS Litoral são responsáveis por 11 intervenções e absorvem 11,8 M€ de fundos comunitários (19% do montante total aprovado). A APA tem 13 intervenções no montante de 5,2 M€ de fundos comunitários (9% do montante total aprovado).

A avaliação operacional efetuada ao PO VT no domínio do combate à erosão costeira comprova o equilíbrio verificado entre intervenções destinadas à prevenção e intervenções destinadas à remediação, efetuada em praias, arribas e defesa da costa, e enunciadas nomeadamente nos quadros dos Planos de Ordenamento da Orla Costeira e nos POLIS. Esta avaliação testemunha também que as intervenções apoiadas pelo PO VT privilegiam as que se revestem de carácter estruturante de nível nacional, as quais diferem das intervenções de remediação de carácter recorrente, consideradas operações de rotina de âmbito local ou regional. Para além do referido, a avaliação identifica a concordância entre o perfil esperado para as intervenções no domínio da erosão costeira, com as efetivas operações apoiadas pelo PO VT.

Pese embora as necessidades de intervenção no domínio da erosão costeira e da valorização do litoral se encontrarem identificadas e defendidas por um vasto conjunto de documentos programáticos, e do seu direto acolhimento pelo atual QREN, as mesmas não se revestem de facilidade quanto à sua superação. As razões, sendo simples de evocar, não são de fácil resolução: muitas das obras destinadas a combater o fenómeno da erosão costeira agravam a prazo a situação, dado tratarem-se de estruturas rígidas e estáticas inseridas num meio extremamente dinâmico; a pressão humana sobre o litoral apresenta-se com uma realidade crescente, dada a intensa procura pelos recursos e atividades que proporciona; os efeitos gerados pelas alterações climáticas – subida do nível do mar e aumento da intensidade das tempestades – são ameaças incontornáveis impostas pela natureza e pelas ações humanas. Assim, não apenas são necessárias intervenções que atuem sobre situações agudas de urgência para pessoas e bens, como ações dirigidas a medidas preventivas que reduzam a prazo o aparecimento de situações de risco, como ainda ações que conjuntamente atuem em diversas frentes tendo em conta a complexa rede de fatores que direta e indiretamente agudizam este fenómeno. Devido à vulnerabilidade que o litoral apresenta e ao risco de perda do território nacional em termos de superfície de ocupação, de ecossistemas, património natural, cultural, histórico, económico e social, é necessário um planeamento articulado, forte e paciente e uma atuação atempada e eficaz de forma a minimizar riscos e a resistir à delapidação lenta e silenciosa da zona costeira portuguesa.

## 4.7 Promover a inclusão social em territórios problemáticos

A inclusão social constitui uma das cinco prioridades do QREN que, no conjunto dos instrumentos de política pública cofinanciados pelo Fundo Social Europeu especificamente direcionados para este efeito, representa 9% do FSE (excluindo o PO AT FSE) aprovado até final do primeiro semestre de 2013 - ou seja 560,2 M€. Note-se, contudo, que mesmo no âmbito do FSE alocado a este período de programação as intervenções apoiadas que contribuem para a prossecução da inclusão social não se circunscrevem de facto a esses instrumentos de política pública, de carácter essencialmente reparador e focalizados sobretudo em apoiar respostas a grupos em situação de risco ou mesmo de exclusão social. Por exemplo, a forte aposta realizada no âmbito do QREN e fortemente

suportada no FSE de combate ao insucesso e abandono escolar precoce (ver ponto 4.1.) é absolutamente crucial para a promoção de maiores níveis de inclusão social, atendendo ao papel chave que o acesso à educação desempenha no rompimento (ou não) de dinâmicas de reprodução intergeracional das situações de risco de pobreza ou exclusão social.

Simultaneamente, também o FEDER contribui de forma relevante para este domínio, com destaque desde logo para as intervenções enquadradas na Política de Cidades, designadamente as Parcerias para a Regeneração Urbana (PRU) - Bairros críticos, tendo sido aprovado até final do primeiro semestre um total de 50,3 M€ de FEDER, distribuído por 12 Programas de Ação. Sublinha-se, ainda, as intervenções enquadradas nas PRU – Centros históricos, onde se sinalizam algumas intervenções importantes nesta matéria.

**Quadro 30: Ações específicas (FSE) promotoras da inclusão social, até 30 de junho de 2013**

Tipologia das operações	Investimento elegível aprovado M€	Fundo aprovado M€
<b>TOTAL</b>	<b>907,0</b>	<b>560,2</b>
Ações de Formação e Iniciativas de Sensibilização dirigidas a públicos estratégicos no domínio do acolhimento e integração dos Imigrantes	1,0	0,6
Ações de Investigação e Promoção de Campanhas de Sensibilização da Opinião Pública em matéria de Imigração	1,6	1,1
Ações de Investigação, Sensibilização e Promoção de Boas Práticas	18,3	13,1
Ações de Investigação, Sensibilização e Promoção de Boas Práticas (nova)	2,0	1,0
Apoio a Consórcios Locais para a promoção da inclusão social de crianças e jovens	31,9	19,8
Apoio à Mediação e Integração das Pessoas com Deficiência	19,1	13,4
Apoio ao Acolhimento e Integração de Imigrantes	19,9	12,1
Apoio ao Investimento a Respostas Integradas de Apoio Social	181,0	60,9
Contratos Locais de Desenvolvimento Social	65,7	44,4
Formação em Língua Portuguesa para estrangeiros	8,4	5,2
Formação para a Inclusão	69,5	48,3
Programas Integrados de Promoção do Sucesso Educativo	248,6	172,3
Qualidade dos Serviços e Organizações	11,2	7,7
Qualificação das Pessoas com Deficiências ou Incapacidade	228,9	160,1

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

A prioridade conferida a esta temática no quadro do QREN decorre, entre outros fatores, do reconhecimento de que os fenómenos de pobreza e exclusão social são múltiplos, encerrando em si formas muito diversas de privação material, social e simbólica e assumindo manifestações territoriais também elas diversas. De facto, a incidência territorial dos fenómenos de pobreza e exclusão social difere do ponto de vista territorial, sendo nas cidades que se colocam os "... principais desafios da coesão social ..." na medida em que são espaços onde persistem: i) áreas urbanas críticas do ponto de vista social, físico e ambiental; ii) situações de degradação da qualidade de muitas áreas residenciais, sobretudo nas periferias e nos centros históricos das cidades; iii) importantes segmentos de população em situação de pobreza e sem acesso condigno à habitação, agravando as disparidades sociais intraurbanas; iv) problemas relacionados com a integração dos imigrantes, acentuando a segregação territorial e a exclusão social nas áreas urbanas; v) elevadas vulnerabilidades do emprego em relação aos movimentos de reestruturação da economia e dos processos de deslocalização empresarial.

Considerado o exposto, o QREN tem vindo a apoiar a concretização de instrumentos de política pública especificamente dirigidas a territórios urbanos problemáticos, dos quais são exemplo as

Parcerias para a Regeneração Urbana (PRU), o Programa Escolhas, os Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP), os Centros Locais de Apoio à Integração de Imigrantes (CLAI) e Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS).

Tendo em conta o investimento já referido em matéria de inclusão social, e a sua especificidade em contextos urbanos problemáticos, foi decisão do Observatório do QREN lançar uma avaliação externa específica sobre este tema designada por “Contributo do QREN para a Inclusão Social de Indivíduos Residentes em Territórios Urbanos Problemáticos” e enquadrada num processo avaliativo mais amplo, designado por Avaliação Estratégica do QREN. O atual contexto social, a prioridade atribuída à inclusão social e ao combate à pobreza pela estratégia Europa 2020 e pelos pressupostos do Acordo de Parceria reforçam a pertinência desta avaliação e a necessidade de conhecer os fatores que concorrem para uma ação mais eficaz, eficiente e sustentável na geração das mudanças sociais.

A avaliação procurou obter resposta às questões específicas que se enumeram de seguida, tendo-se optado por uma metodologia de investigação suportada, essencialmente, no método de estudo de caso.

- As intervenções apoiadas contribuem para aumentar os níveis de autonomia e capacitação dos indivíduos e das comunidades a que pertencem?
- As intervenções apoiadas contribuem para melhorar as condições de habitabilidade e de convivência nos territórios visados?
- As intervenções apoiadas contribuem para reduzir a incidência das várias formas de discriminação a que estão sujeitos os indivíduos residentes nos territórios visados?
- As intervenções apoiadas contribuem para aumentar os níveis de acesso dos indivíduos residentes nos territórios visados aos direitos, liberdades e garantias pessoais previstos na Constituição da República Portuguesa?

Simultaneamente, a avaliação visou ainda dar resposta a um outro conjunto de questões, transversais aos vários lotes da Avaliação Estratégica do QREN: i) Quais os impactos (efetivos e potenciais) das intervenções apoiadas pelo QREN ao nível dos diferentes tipos de resultados esperados, em termos quantitativos e qualitativos?; ii) Como variam esse impactos em função dos instrumentos de intervenção pública, dos grupos de beneficiários/destinatários e das regiões relevantes?; iii) As intervenções têm privilegiado os grupos de beneficiários/destinatários e territórios que representam desafios mais prementes e para os quais os impactos podem ser mais significativos?; iv) Os impactos estimados das intervenções apoiadas pelo QREN justificam os custos associados?; v) O volume de recursos financeiros alocado às intervenções é adequado tendo em conta o(s) desafio(s) estratégico(s) em causa e o volume total de recursos disponíveis no QREN?; vi) Quais os fatores que se têm revelado mais decisivos para a eficácia, a eficiência e a utilidade das intervenções?

Em termos territoriais foram analisadas as intervenções apoiadas pelo QREN em 8 territórios urbanos: Aldoar (Porto); Vale da Amoreira (Moita); Cruz da Picada/Malagueira (Évora); Vila D’Este (Vila Nova de Gaia); Tapada das Mercês (Sintra); Centro Histórico do Porto (Porto); Centro Histórico de Coimbra (Coimbra); Mouraria (Lisboa).

Do trabalho de campo desenvolvido, resultaram as seguintes mensagens-chave:

- Resultados muito positivos na autonomização e capacitação dos indivíduos, com 76% dos destinatários finais de intervenções apoiadas pelo QREN a reforçarem as competências técnicas e 66% a aumentarem as qualificações escolares e profissionais. Todavia, a amplitude da mo-

bilização para processos de qualificação foi limitada, devido aos défices de autoestima e de motivação para a aprendizagem;

- As mudanças nas condições de habitabilidade, embora muito positivas em alguns territórios, foram desiguais, consoante a utilização do FEDER, e insuficientes na reabilitação dos centros históricos, dada a ineligibilidade destas intervenções nos regulamentos comunitários, e às dificuldades de se encontrarem alternativas de financiamento;
- As intervenções contribuíram para uma melhoria da imagem dos territórios, percecionada por 89% dos destinatários finais, com efeitos na redução da estigmatização, no reforço do sentido de pertença e na dinamização do tecido social e económico local;
- As intervenções apoiadas ajudaram a valorizar a diversidade étnica e cultural das comunidades, criando condições muito positivas para que os imigrantes alcancem uma plena participação na sociedade, com 77% dos imigrantes destinatários finais de intervenções do QREN a reconhecerem ganhos na sua integração nas comunidades;
- Devido à crise económica, o esforço de capacitação educativa e profissional tem sido insuficiente para promover a empregabilidade com a escala e a rapidez desejável, sendo necessário complementar estas ações com instrumentos que facilitem o acesso e a criação do próprio emprego.

Não obstante os resultados positivos obtidos, a avaliação concluiu também que existem oportunidades de melhoria associadas à territorialização das políticas sociais, nomeadamente na tipologia de territórios considerada no âmbito desta avaliação, tendo recomendado especificamente a aposta na:

- Promoção de uma maior coordenação estratégica entre os instrumentos de política pública que visam a inclusão social nos territórios urbanos problemáticos, monitorizando as áreas urbanas com níveis mais graves de exclusão e concertando o desenho e a implementação dos instrumentos (emprego, formação, educação, saúde e inclusão de imigrantes e minorias étnicas);
- Promoção de abordagens urbanas integradas para a inclusão, apoiadas pelo FEDER e pelo FSE, enquadradas em estratégias de desenvolvimento local de longo prazo, conduzidas por consórcios locais (autarquias, terceiro setor e empresas), dinamizadas por estruturas de animação e com acompanhamento das Redes Sociais, com uma coordenação nacional que promova a avaliação, aprendizagem em rede e a divulgação de resultados;
- Promoção do aumento dos níveis de autonomia e de capacitação dos indivíduos, intensificando as ações dirigidas aos públicos mais afetados pela crise económica, nomeadamente os jovens, os desempregados mais velhos e os de longa duração, e apoiando as organizações locais a desenvolver ações que visem mobilizar e motivar os indivíduos para processos de aprendizagem e formação estruturados;
- Melhoraria das condições de habitabilidade e de convivência nos territórios urbanos problemáticos, promovendo a criação de identidades territoriais diferenciadoras, diversificando as respostas dirigidas aos idosos e intensificando a reabilitação urbana, qualificando prioritariamente os alojamentos insalubres;
- Redução da incidência das várias formas de discriminação, reforçando a mediação e o diálogo intercultural na promoção da educação, da cidadania e em atividades orientadas para a integração das comunidades ciganas, e mantendo a aposta nos serviços de proximidade para imigrantes;
- Intensificação do combate ao desemprego apoiando o *marketing* dos ativos desempregados, promovendo a capacidade empreendedora das organizações da economia social, intensificando o apoio ao empreendedorismo jovem e à transição para a vida ativa e assegurando o acesso a sistemas de incentivos que promovam a dinamização económica e o emprego local (sistemas de incentivos minimis, microcrédito e negócios sociais);

- Reforço da redução do abandono escolar precoce, do absentismo e do insucesso, assegurando que os equipamentos educativos que servem os territórios urbanos problemáticos continuam a beneficiar de meios adicionais para o desenvolvimento dos seus Planos de Melhoria, e que são reforçadas as abordagens partilhadas que envolvam a Escola e a Comunidade.

## 4.8 Consolidar e qualificar as redes de equipamentos coletivos

Portugal tem vindo a apostar no desenvolvimento e consolidação das redes de equipamentos coletivos em diversas áreas de política pública. Esta aposta decorre do reconhecimento de um conjunto de fragilidades que importava atenuar, de modo a garantir, também por esta via, níveis crescentes de qualidade de vida das pessoas e das famílias. Estas fragilidades estavam, fundamentalmente, associadas a: i) um défice da capacidade instalada em alguns setores; ii) assimetrias na distribuição territorial dessa mesma capacidade; iii) problemas ao nível da configuração das tipologias e da qualidade de alguns equipamentos, nomeadamente em termos físicos, funcionais e da sua gestão; iv) uma sobrelotação de alguns equipamentos.

Tendo em conta a situação diagnosticada, o QREN assumiu, para o período 2007-2013, o papel de principal alicerce da política de consolidação das redes de equipamentos coletivos, cofinanciando a construção, ampliação e/ou requalificação de equipamentos nas seguintes áreas de política pública:

- Educação: investimentos muito significativos no âmbito do alargamento da Rede Nacional de Educação Pré-escolar, da requalificação física da Rede Escolar dos 1º, 2º e 3º CEB, de prossecução do Programa Integrado de Modernização das Escolas do Ensino Secundário e, ainda, de reforço da capacidade de resposta das instituições de ensino superior;
- Apoio social: investimentos que visam dar continuidade aos investimentos passados, nomeadamente do Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais;
- Saúde: apoios com vista à reorientação e qualificação das redes de cuidados primários, hospitalares e cuidados continuados;
- Desporto: investimentos com o objetivo de aumentar a prática desportiva na escola, desenvolver o programa de investimento em infraestruturas desportivas focado na reabilitação e requalificação das cidades, e dar continuidade à construção da rede nacional de centros de alto rendimento;
- Cultura: apoios na ampliação e qualificação das redes nacionais e municipais de espaços culturais de bibliotecas públicas, arquivos públicos, museus e cineteatros.

Para o efeito foram acionados tanto o FSE (no cofinanciamento de equipamentos de apoio social), como o FEDER (no cofinanciamento também de equipamentos sociais e nas demais áreas de equipamentos), através dos PO Potencial Humano, PO Valorização do Território, PO regionais do Continente e PO FEDER das Regiões Autónomas.

Neste quadro, o conjunto dos equipamentos coletivos apoiados pelo QREN, até ao final do 1º semestre de 2013, em todo o território nacional, totalizam os 1 974, repartidos por 932 estabelecimentos de ensino, 381 equipamentos desportivos, 359 equipamentos de apoio social (sobretudo creches e lares de idosos), 167 equipamentos culturais e 135 unidades de saúde. Na área da educação, incluem-se: 734 centros escolares e escolas do 1º ciclo do ensino básico e da educação pré-escolar; 53 escolas do 2º e 3º ciclo do ensino básico; 119 escolas com ensino secundário; 19 escolas superiores e universidades; e 7 centros de formação.

Estes equipamentos representam um investimento elegível aprovado no QREN de 3 952 M€ e um fundo aprovado de 3 142 M€ (98% do qual FEDER), representando 15% do total de fundo aprovado até 30 de junho de 2013. Ressalva-se, em matéria de execução financeira, o facto de a maioria do fundo aprovado se destinar à consolidação da rede de equipamentos de educação, num total de 2 204 M€, ou seja, 70,1% do total de fundo aprovado. Este investimento incide, particularmente, na requalificação da rede de escolas com ensino secundário (1 026 M€) e na requalificação da rede escolar do 1º CEB e da educação pré-escolar (958 M€).

**Quadro 31: Equipamentos apoiados até 30 de junho de 2013**

Tipologia das operações	Investimento Elegível Aprovado M€	Fundo aprovado M€
<b>TOTAL</b>	<b>3 952</b>	<b>3 142</b>
Equipamentos e serviços colectivos de proximidade (coesão local)	271	219
Equipamentos Estruturantes do Sistema Urbano	218	152
Infra-estruturas e equipamentos colectivos na RAM - Educação	68	57
Infra-estruturas e equipamentos colectivos na RAM - Saúde	7	6
Infra-estruturas e Equipamentos de Protecção Social	45	41
Infra-estruturas e Equipamentos de Saúde	393	292
Infra-estruturas e Equipamentos Desportivos	110	87
Infra-estruturas e Equipamentos do Ensino Superior	13	11
Rede de Equipamentos Culturais	97	82
Requalificação da Rede de Escolas com Ensino Secundário	1 212	1 026
Requalificação da Rede de Escolas do 2º e 3º CEB	185	151
Requalificação da Rede Escolar do 1º CEB e da Educação Pré-Escolar	1 153	958
Apoio ao Investimento a Respostas Integradas de Apoio Social	181	61

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Tendo em conta o significativo volume de financiamento afeto a estes investimentos, bem como o balanço do processo de monitorização estratégica desenvolvido pelo Observatório do QREN, considerou a Rede de avaliação do QREN relevante (tendo também em consideração a preparação do próximo período de programação) implementar um processo avaliativo sobre o subconjunto dos projetos de equipamentos coletivos de proximidade<sup>88</sup>, na medida em que são estes que visam, de forma mais direta, contribuir para melhorar as condições de acesso das populações locais a atividades e serviços sociais, de saúde, de educação, culturais e desportivos. Do processo de monitorização resultava, ainda, claro que os referidos investimentos teriam um impacto positivo na dinamização económica dos territórios onde foram realizados, impacto este que foi, igualmente, alvo de avaliação externa.

**A Avaliação dos Investimentos em Equipamentos de Proximidade** teve, assim, por objetivo aferir a pertinência, eficiência, eficácia e sustentabilidade dos investimentos em equipamentos de proximidade apoiados pelo QREN nas regiões do Continente, bem como o contributo destes investimentos no esforço de combate à crise económica que se faz sentir desde finais de 2008 e na dinamização económica local. Neste contexto, importava em particular avaliar em que medida os investimentos estavam a observar dois dos princípios orientadores do QREN: i) o da viabilidade

<sup>88</sup> No contexto desta avaliação, por equipamentos de proximidade entendem-se as infraestruturas ou equipamentos móveis onde têm lugar atividades de serviços sociais, saúde, educação, cultura e desporto, tendo como principais beneficiários diretos as populações locais. Não foram considerados nesta avaliação equipamentos com uma área de influência mais alargada (isto é, regional, nacional ou internacional), que tendem fundamentalmente a servir públicos não residentes. Também não foram considerados investimentos em máquinas, instrumentos e apetrechos que não estejam associados à criação de novas infraestruturas, ou à remodelação de estruturas já existentes, visando a criação de novas capacidades, valências ou funcionalidades nas áreas de política pública consideradas na avaliação.

económica e sustentabilidade financeira desses projetos; ii) e o da coesão e valorização territoriais, na perspetiva da maximização do papel destes investimentos na melhoria dos serviços prestados às populações.

Do processo avaliativo resultou um conjunto de evidências relevantes para o balanço do QREN na consolidação das redes de equipamentos coletivos de proximidade, e que se espera que apoiem de forma significativa a programação do próximo período de programação nesta matéria.

- **Melhoria dos níveis de cobertura territorial, de acesso e de qualidade da rede**

O investimento em equipamentos de proximidade permitiu melhorar os níveis de cobertura territorial bem como o acesso e a qualidade dos serviços, sugerindo um contributo significativo para a coesão territorial. Este facto é globalmente reconhecido pelos seus utilizadores que manifestam elevados níveis de satisfação, registando-se ainda um ajustamento geral da capacidade instalada à procura.

Nesta matéria destacam-se os equipamentos sociais e de educação. No primeiro caso, foram criadas 11 587 novas vagas, sobretudo nas valências de lar de idosos e de creche. Já no segundo caso, destaca-se, por um lado, a melhoria das condições de ensino, sobretudo nos 2º e 3º CEB e no ensino secundário (onde era este claramente o propósito), bem como o alargamento da rede pré-escolar, com um aumento significativo do número de crianças matriculadas no ensino público num contexto de quebra demográfica (1 844 317 crianças em 2011, face a 1 762 540 crianças em 2008) e a reorganização da rede de 1º CEB através de uma concentração dos serviços educativos em determinados núcleos urbanos. Segundo a equipa de avaliação, esta concentração implica alguns riscos de perda de coesão com territórios mais remotos e de baixa densidade, que ficam dependentes de sistemas coletivos de mobilidade e transporte.

- **Fragilidade dos instrumentos de diagnóstico, planeamento e monitorização**

Sinaliza-se a fragilidade, em geral, dos instrumentos de diagnóstico e planeamento setorial e territorial o que condiciona a avaliação da pertinência dos equipamentos apoiados (exceção feita às escolas), fragilidade esta que se traduz numa insuficiente definição de objetivos específicos, metas e resultados esperados e/ou insuficiente capacidade de monitorização dos mesmos. Assim sendo, surge como recomendação relevante o facto de a consolidação das redes de equipamentos coletivos dever ser planeada na ótica do serviço e da sua procura e não do equipamento e da oferta. O planeamento deve estabelecer diretrizes e metas nacionais sobre cobertura e acesso das populações a serviços de proximidade e a sua modulação espacial regional e sub-regional, como suporte à decisão política sobre as prioridades para intervenção.

Em matéria de monitorização, a avaliação recomenda que, de modo a garantir uma continuada e atempada monitorização dos resultados e impactos dos investimentos em equipamentos de proximidade, deve ser incorporado nos sistemas de informação dos PO campos de informação e indicadores compatíveis com a informação de contexto disponível e diretamente relacionáveis com as metas e objetivos dos PO. No que se reporta a indicadores de contexto, deve existir informação sobre a situação de referência e sobre as metas setoriais no domínio dos serviços de proximidade, tendo em conta os dados do sistema estatístico nacional, de entidades detentoras de informação e de produção direta pelos CODR.

- **Restrições de financiamento comunitário às regiões não convergência**

Do ponto de vista da distribuição regional do investimento, a Região Norte e a Região Centro apresentam, por um lado, os maiores números de projetos apoiados (46,6% e 29% respeti-

vamente, totalizando, assim, 76% do projetos em equipamentos de proximidade) e, por outro lado, o maior volume de investimento (49,6% e 29,6% respetivamente, totalizando, assim, 79% do total de investimento). Lisboa e Algarve surgem na posição inversa, com o menor número de projetos (5,6% e 2,2%, respetivamente) e de investimento aprovado (3,4% e 1,2%, respetivamente). O facto de estarem fora das regiões de convergência condicionou à partida a dinâmica de procura e o investimento neste domínio.

Estas restrições colocam desafios de acrescida seletividade e focalização dos investimentos apoiados nestes territórios. As taxas de cofinanciamento comunitário são mais reduzidas do que as aplicadas nas regiões de "convergência pura", exigindo, por isso, um maior esforço de investimento público e privado de índole nacional de resposta às necessidades não cobertas nessas regiões e a que urge dar resposta.

- **Melhoria das condições de vida e de conciliação entre a vida profissional e familiar**

A consolidação das redes de equipamentos coletivos permitiu contribuir para a promoção da igualdade de género, na perspetiva da criação de melhores condições de conciliação da vida familiar, pessoal e profissional, principalmente no caso dos equipamentos sociais e educativos, em que o investimento realizado teve um impacto bastante significativo na gestão da vida pessoal e profissional dos familiares dos grupos alvo destes equipamentos (crianças, idosos e população com deficiência), principalmente das mulheres.

Neste contexto, a avaliação estima que mais de metade de equipamentos sociais apoiados contribui com valências/atividades que facilitam o cumprimento de tarefas/obrigações familiares e prevê a existência de horários flexíveis e adequados à conciliação entre tarefas familiares e atividades profissionais. As características funcionais dos equipamentos de ensino (em todos os níveis considerados), a diversidade de atividades e valências e os horários prolongados e flexíveis de funcionamento facilitam a conciliação dos ritmos de vida das famílias (e.g. pais/ encarregados de educação versus estudantes). A concentração espacial de Centros Educativos para diversas faixas etárias permite, em geral, uma organização mais estável ao longo do tempo e, no caso de famílias com crianças de várias idades, mais racional, dos ritmos de vida, permitindo conciliar percursos, horários e atividades domésticas, profissionais e sociais.

- **Contributo no combate à crise económica**

Os investimentos em equipamentos de proximidade apoiados determinam um significativo contributo para a minimização dos efeitos da crise económica (sobretudo os equipamentos escolares), essencialmente por via dos efeitos diretos, indiretos e induzidos gerados no PIB, emprego, remunerações e receitas tributárias.

As evidências sistematizadas pela avaliação permitem concluir que os efeitos globais de natureza anticíclica gerados pelo programa de investimentos em equipamentos de proximidade são mais consistentes do que os contributos para a dinamização económica local, o que não significa que estes sejam inexistentes, por duas ordens de razão: i) o lançamento de empreitadas deve respeitar a legislação nacional e comunitária em matéria de concorrência e contratação pública, o que condiciona a discriminação positiva das economias e das empresas locais; ii) especificações técnicas exigentes e projetos com elevada sofisticação tecnológica condicionam as ofertas produtivas locais, reduzindo a possibilidade de um mais largo envolvimento das economias locais, implicando mesmo em alguns casos o recurso a importações.

Os resultados da avaliação do impacto económico dos investimentos em equipamentos de proximidade distinguem ainda entre impacto económico da implementação do programa de investimentos e o impacto económico da entrada em funcionamento dos serviços de proximidade.

Na primeira dimensão, se as intervenções apoiadas ocorressem na totalidade durante o ano de 2010, estima-se que (medidos a preços de 2010), em média, por milhão de euros afeto ao

programa de investimentos, é gerado um impacto total de 1,5 M€ no PIB e que são assegurados 57 postos de trabalho durante um ano, 870 mil euros de remunerações e 344 mil de euros em receitas fiscais. Tais efeitos resultam do impacto multiplicador (3,8 vezes o valor do efeito direto inicial) que essas despesas de investimento exercem sobre a economia nacional.

Na segunda dimensão, estima-se que, a preços de 2010, concretizando-se os serviços previstos no programa de investimentos, com a criação direta de mais de 10 mil novos postos de trabalho, sejam gerados efeitos diretos anuais de incremento do PIB da ordem dos 305 milhões de euros, das remunerações em mais de 253 milhões de euros e de receitas fiscais de quase 50 milhões de euros.

O setor mais relevante nos efeitos diretos gerados é o da educação, representando 62,7% do impacto direto total sobre o emprego. A importância relativa da educação é ainda mais relevante no que se refere às remunerações (74,5%) e ao PIB (69%). Ao nível das receitas fiscais o impacto direto é relativamente menos importante, não obstante continuar a ser o setor mais relevante (57,9%). Em termos de impactos diretos, o segundo setor mais relevante é o do apoio social representado 12,7% dos efeitos diretos sobre PIB, 21,6% sobre o emprego, 11,3% sobre as remunerações e 16,3% sobre as receitas fiscais.

- **Sustentabilidade financeira largamente dependente de fundos públicos**

A maior parte dos equipamentos apoiados visam prestar serviços públicos nas áreas já enunciadas (educação, saúde, cultura, desporto e apoio social), nalguns casos tendencialmente gratuitos ou, destinados a grupos populacionais mais desfavorecidos. Neste quadro, é expectável que o seu funcionamento pleno dependa, em larga medida, senão totalmente, de fundos públicos.

Regista-se, nesta matéria, o risco de se verificar uma procura considerável de financiamento público por parte dos principais destinatários das diferentes tipologias, o que colocará uma pressão sobre o Orçamento de Estado, bem como sobre os orçamentos dos municípios. Esta questão é tão mais relevante quando se tem em consideração um dos princípios orientadores do QREN, isto é, a viabilidade económica e sustentabilidade financeira dos projetos apoiados pelo QREN através dos PO.

Contudo, a avaliação conclui que no processo de análise e seleção foi atribuída uma limitada importância à sustentabilidade financeira dos projetos, ocorrendo um tratamento tendencialmente formal desta matéria e um reduzido aprofundamento das estimativas de custos e do planeamento financeiro a curto e médio prazo pelos promotores, em grande parte decorrente do facto de o financiamento público ser tido como a fonte, única ou maioritária, de cobertura dos custos operacionais. Excetua-se o caso dos equipamentos sociais apoiados pelo POPH, cuja matriz de análise apresenta um carácter mais operacional, uma vez que coloca a relação custo/benefício como um dos elementos de apreciação da sustentabilidade financeira. Excetua-se, igualmente, a situação dos equipamentos de ensino secundário (revelando elevados níveis de endividamento público e de rendas a suportar nos próximos anos), mas não no caso dos equipamentos de responsabilidade municipal, por não existir, no processo de candidatura e seleção de projetos, uma verdadeira avaliação dos modelos de financiamento dos custos operacionais e do seu impacto nas finanças locais.

De facto, num contexto prolongado de redução orçamental pública, existem riscos de funcionamento e manutenção de equipamentos que questionam a dependência de fundos públicos, enquanto garantia de sustentabilidade dos investimentos; as situações mais críticas colocam-se nos equipamentos sociais com projetos sem garantia de funcionamento após a fase de construção.

Nesta matéria recomenda a Avaliação dos Investimentos em Equipamentos de Proximidade que deve ser atribuída maior relevância à avaliação dos modelos e condições de financiamento dos custos operacionais dos equipamentos apoiados, por contraponto aos seus benefícios

potenciais, através de processos e critérios que identifiquem melhor as condições realistas de sustentabilidade. A promoção da sustentabilidade financeira tem a ganhar com a adoção de modelos de exploração dos equipamentos focados na gestão eficiente dos serviços (que, sempre que possível, pode também passar pela promoção de serviços móveis, tendo por base esses equipamentos), o controlo financeiro e o estímulo a parcerias e abertura à sociedade.

- **Dificuldades de coordenação das regras de cofinanciamento dos equipamentos no âmbito dos PO do QREN (especialmente equipamentos sociais)**

No atual quadro de investimento comunitário em equipamentos coletivos, em que tanto o FSE como o FEDER e, ainda, o FEADER dão contributos diversificados para a consolidação das redes de equipamentos, resulta como fundamental garantir níveis elevados de coordenação das regras de cofinanciamento.

Esta exigência de permanente coordenação sucede ao nível: (i) das taxas de cofinanciamento, que não devem ser diferentes entre PO temáticos e PO regionais do Continente (o diferencial coloca questões que se prendem, desde logo, com a coerência interna do QREN, mas também com a equidade no acesso aos fundos estruturais para equipamentos coletivos potencialmente semelhantes, em particular no quadro dos apoios aos equipamentos sociais, promovidos por organizações do mesmo sector); (ii) da harmonização/coerência dos níveis de exigência em matéria de requisitos de candidatura e de critérios de seleção.

## 4.9 Promover a igualdade de género

A temática da igualdade entre mulheres e homens é assumida pelo QREN como uma questão central em matéria de coesão social, uma das cinco prioridades estratégica para o período 2007-2013. Desde logo, porque os princípios da igualdade e da não discriminação estão inscritos na Constituição da República Portuguesa (bem como no Tratado que institui a União Europeia e noutros compromissos assumidos por Portugal no quadro de instâncias internacionais, como a ONU e o Conselho da Europa), reconhecendo-se a necessidade de promover permanentemente o respeito pelos mesmos.

Não obstante este reconhecimento, é facto que em Portugal, e apesar dos progressos registados na promoção da igualdade de género, persiste um conjunto de constrangimentos ou fatores de risco aos quais importa dar uma resposta eficaz e eficiente. São eles: i) fenómenos da pobreza e exclusão social, que atingem de forma mais intensa alguns segmentos da população (mulheres, crianças, etc.), a par da persistência de elevados níveis de desigualdade de rendimentos no contexto da UE; ii) níveis ainda elevados de insucesso e abandono escolar precoce, que afetam sobretudo crianças e jovens de agregados familiares com maiores vulnerabilidades (destaque particular para as famílias monoparentais em que o elemento adulto é do sexo feminino); iii) persistência de desigualdades na integração no mercado de trabalho, designadamente em termos de incidência do desemprego e da qualidade do emprego por conta de outrem (níveis salariais, perfis profissionais, vínculos contratuais, perspetivas de carreira e acesso a lugares dirigentes), assim como em matéria de criação do próprio emprego ou empresa (e.g. menor empreendedorismo feminino); iv) disparidades entre homens e mulheres em matéria de conciliação entre a vida privada e profissional; v) persistência de estereótipos sociais em função, nomeadamente, do género (mas não só); vi) presença muito desequilibrada, designadamente entre homens e mulheres, em órgãos de decisão ou representação política; vii) incidência das situações de violência de género, particularmente sobre as mulheres, que configura uma grave violação dos direitos humanos; viii) o tráfico de seres huma-

nos, seja na sua vertente de género (já que uma parte importante do tráfico se destina à exploração sexual, predominantemente de mulheres), seja os que se prendem com a exploração laboral.

Tendo em conta o descrito, Portugal criou uma estrutura programática que enquadra as políticas públicas na área da igualdade de género e da não discriminação e que se consubstancia, atualmente, nos seguintes planos: IV Plano Nacional para a Igualdade, Género, Cidadania e Não Discriminação (2011-2013); IV Plano Nacional contra a Violência Doméstica (2011-2013); II Plano Nacional contra o Tráfico de Seres Humanos (2011-2013). O IV Plano Nacional para a Igualdade, Género, Cidadania e Não Discriminação inclui ainda entre as suas medidas o II Programa de Ação para a Eliminação da Mutilação Genital Feminina e o Plano Nacional de Ação para a Implementação da Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas n.º 1325 sobre “Mulheres, Paz e Segurança”.

Estes instrumentos encontraram no QREN uma oportunidade estratégica de financiamento de parte das suas iniciativas de política pública, tendo sido possível apoiar, entre 2007 e 2013, a atuação pública e privada a dois níveis distintos, mas complementares entre si: ações específicas promotoras da igualdade de género e da não discriminação, por via do Fundo Social Europeu (designadamente o eixo 7 – e tipologias congéneres dos eixos 8 e 9 – do PO PH) e ações transversais de *mainstreaming* de género cofinanciadas por ambos os fundos estruturais e em todos os Programas Operacionais do QREN.

**Quadro 32: Ações específicas promotoras da igualdade de género e da não discriminação, até 30 de junho de 2013**

Tipologia das operações	Investimento Elegível Aprovado	Fundo aprovado
	M€	M€
<b>TOTAL</b>	<b>68</b>	<b>46</b>
Apoio a projectos de formação para públicos estratégicos	7	4
Apoio ao Empreendedorismo, Associativismo e Criação de Redes Empresariais de Actividades Económicas Geridas por Mulheres	12	8
Apoio Técnico e Financeiro às ONG	27	18
Planos para a Igualdade	10	7
Projectos de Intervenção no combate à Violência de Género	8	6
Sensibilização e divulgação da Igualdade de Género e Prevenção da Violência de Género	3	2
Sistema Estratégico de Informação e Conhecimento	1	1

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Tendo em conta o nível de complexidade, bem como os efeitos de médio e longo prazo associados às políticas promotoras da igualdade de género, foi decisão da Rede de Avaliação do QREN implementar uma avaliação externa nesta área designada por “Estudo de Avaliação da Integração da Perspetiva do Género nos Fundos Estruturais, no Período de Programação 2007-2013”, lançada pelo Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu e cuja execução ficou a cargo do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra.

Esta avaliação teve como principais objetivos: i) avaliar até que ponto a perspetiva de género foi integrada na conceção/desenho, operacionalização, execução e sistemas de monitorização e avaliação dos programas FSE e FEDER em Portugal; ii) determinar até que ponto as ações apoiadas prosseguem adequadamente a redução das desigualdades entre mulheres e homens, fazendo incidir a avaliação nas prioridades específicas de intervenção apoiadas pelos programas vocacionados para a promoção da igualdade de género.

Do processo avaliativo resultou um conjunto de evidências relevantes para o balanço do QREN, e que se espera que apoiem de forma significativa a programação do próximo período de programação nesta matéria. De facto, a resposta à persistência ou mesmo aos riscos de agravamento de dinâmicas de desigualdade de oportunidades na sociedade portuguesa, fruto da crise dos últimos anos, assumirá assim grande relevância no período 2014-2020, pelo que a aplicação dos fundos comunitários no período 2014-2020 será fundamental para a continuidade da implementação de políticas públicas de promoção da igualdade de género e de combate às discriminações, designadamente através da execução da nova geração de planos nacionais nesta área.

A Avaliação da Integração da Perspetiva do Género nos Fundos Estruturais no Período de Programação 2007-2013 destaca a importância dos fundos estruturais para a intervenção em prol da igualdade de género, sobretudo por:

- Mobilizar uma abordagem dual de intervenção, com base em medidas de carácter estrutural e de âmbito transversal (*mainstreaming* de género), incidindo sobre normas e práticas institucionais, e em medidas orientadas para problemas e públicos específicos, abordagem que a avaliação considera dever manter-se;
- Intervir ao nível dos indivíduos (formação, aconselhamento, etc.), das entidades empregadoras (apoiando planos para a igualdade) e do contexto socioeconómico (apoiando criação de redes e de equipamento sociais);
- Potenciar a capacitação de pessoas e de organizações em *know-how* em igualdade de género, através do envolvimento em ações de formação e de sensibilização e pela exposição a campanhas e conteúdos multimédia de natureza diversa veiculados nos meios de comunicação social, viabilizando por esta via a sensibilização de públicos situados em lugares institucionais estratégicos, a partir dos quais influenciam muitas vidas de mulheres e homens;
- Abrir espaço político para a igualdade de género, através da mobilização de milhares de organizações do setor público, central e local, e privado, lucrativo ou não, para ações focalizadas na problemática da igualdade de género.

A avaliação sublinha, igualmente, que esta área ganhou relevância face a períodos de programação anteriores, permitindo à Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género assumir um papel acrescido como instituição de intermediação. Contudo, não deixa de reconhecer a necessidade de reforço desse papel de intermediação da CIG, bem como em matéria de dinamização de projetos, tendo em conta designadamente o elevado potencial de produção de efeitos das tipologias de intervenção de que esta foi beneficiária exclusiva no QREN/PO PH (observatório de género, sensibilização, informação e divulgação e intervenções no combate à violência de género).

A avaliação não deixa, também, de destacar alguns fatores que limitaram a inclusão da perspetiva do género na implementação do QREN, desde logo nos diagnósticos e no desenho dos Programas Operacionais, bem como na sua monitorização, devido sobretudo: i) à marginalização da igualdade de género relativamente a outras áreas prioritárias, surgindo a referência a essa prioridade por vezes por motivos basicamente “formais”, por fazer parte das obrigações a cumprir; ii) à situação de crise económico-financeira e aos impactos das medidas de austeridade decorrente da mesma, que limitou a motivação de diversos agentes para intervir no domínio da promoção da igualdade de oportunidades e de género; iii) à escassa mobilização de pessoas com competências específicas na área da igualdade; iv) à diversidade das conceções sobre os vários tipos de políticas de igualdade e o que significa o impacto de género nas diversas políticas setoriais.







O QREN, a Política de  
Coesão e a estratégia  
de desenvolvimento  
da União Europeia

## 5.1 A experiência do QREN e a Política de Coesão 2014-2020

A negociação europeia sobre a Política de Coesão 2014-2020 e o orçamento europeu, iniciadas em 2011 com a publicação pela COM das propostas de regulamentos para a Política de Coesão para o período 2014-2020, após a divulgação da sua proposta de perspectivas financeiras para 2014-2020, conheceu em 2012 e em 2013 importantes avanços, nomeadamente:

- Acordos parciais do Conselho Europeu relativamente aos regulamentos que enquadram a aplicação dos fundos da Política de Coesão (Regulamento Geral /ou Regulamento de Disposições Comuns; Regulamento FEDER; Regulamento Fundo de Coesão; Regulamento Cooperação Territorial Europeia; e Regulamento Fundo Social Europeu);
- Acordos sobre a quase totalidade desse quadro regulamentar da Política de Coesão no âmbito dos trilogos, que envolvem o Conselho Europeu, o Parlamento Europeu e a Comissão Europeia, esperando-se que o acordo para a totalidade do quadro regulamentar possa ser obtido até ao final de 2013;
- Acordo no Conselho Europeu de fevereiro de 2013 relativamente ao Quadro Financeiro Plurianual 2014-2020, concluindo a negociação iniciada no Conselho Europeu de novembro de 2012.
- Até ao final de 2013 aguarda-se o acordo final relativamente ao Quadro Financeiro Plurianual 2014-2020 envolvendo as três instituições europeias (condição necessária à finalização do quadro regulamentar das políticas europeias financiadas pelo orçamento da UE);

Como explicitado em edições anteriores deste relatório, o quadro regulamentar 2014-2020 implica importantes reorientações na aplicação dos fundos da Política de Coesão, tais como: forte ligação com a Estratégia Europa 2020, sobretudo por via da ancoragem nos PNR; maior integração de políticas, nomeadamente por via da programação e acompanhamento conjunto dos fundos da Política de Coesão (FEDER, FSE e Fundo de Coesão) e dos fundos de desenvolvimento rural (FEADER) e pescas (FEAMP) – o Quadro Europeu Comum e o Acordo de Parceria cobrem estes 5 fundos; orientação para os resultados, com implicações ao nível da concentração temática e do papel central dos indicadores de realização e resultado na programação e no acompanhamento; criação de um amplo quadro de condicionalidades (*ex ante* – fatores considerados críticos à eficácia das intervenções -, macroeconómicas – ligação aos mecanismos de governação económica europeia – e *ex post* – quadro de performance).

Tendo presente estas reorientações do quadro regulamentar comunitário proposto para o período 2014-2020, a exigente agenda de reformas em curso, nomeadamente as impulsionadas no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) e a experiência e os resultados de implementação do atual QREN, Portugal iniciou formalmente, no segundo semestre de 2012, o processo de programação do Acordo de Parceria 2014-2020 - "Portugal 2020", com a definição das prioridades estratégicas para o ciclo 2014-2020 (RCM n.º 98/2012, de 26 de novembro). Posteriormente, em maio de 2013, foi dado mais um passo importante neste processo de programação com a aprovação dos pressupostos do Acordo de Parceria (RCM n.º 33/2013, de 20 de maio), assegurando uma forte sintonia com as prioridades estratégicas enunciadas na Estratégia Europa 2020 e a sua tradução no PNR português, bem como o alinhamento com o PAEF negociado com a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional. Estes dois documentos aprovados pelo Governo português determinaram a matriz de programação do Portugal 2020 - o Acordo de Parceria de Portugal.

Aí se identificaram e explicitaram as principais condicionantes que a programação e aplicação dos fundos comunitários do período 2014-2020 enfrentam, atento o contexto socioeconómico, mais es-

pecificamente: i) o desafio da evolução demográfica; ii) os desequilíbrios externos; iii) as restrições de financiamento à economia; iv) as restrições decorrentes da consolidação das contas públicas; v) o desemprego e a exclusão social; vi) as assimetrias e as potencialidades territoriais; e vii) os compromissos no âmbito do PNR, no quadro da Estratégia Europa 2020.

Também aí se estabeleceu que a estruturação da programação e implementação do Portugal 2020 respeitava quatro domínios temáticos - competitividade e internacionalização, inclusão social e emprego, capital humano, sustentabilidade e eficiência no uso de recursos -, bem como dois domínios transversais, relativos à reforma da Administração Pública e à territorialização das intervenções, numa lógica matricial.

Estes domínios - temáticos e transversais - foram a base de aprofundados diagnósticos prospetivos desenvolvidos entre 2012 e 2013 que procuraram identificar os principais constrangimentos tendo em vista a definição das prioridades de intervenção dos fundos comunitários em Portugal no período 2014-2020.

Esta programação tem sido desenvolvida no âmbito de um processo interativo e participado entre orientações do Governo e um amplo debate institucional, ancorado no diálogo com a Comissão Europeia<sup>89</sup>, entre órgãos de governo (da República e das Regiões Autónomas), na audição da Associação Nacional de Municípios Portugueses e dos parceiros sociais, com envolvimento direto do Conselho Económico e Social, e prosseguido ainda numa dimensão pública relevante (e.g. conjunto amplo de sessões de apresentação e debate ou ainda na consulta pública sobre o documento dos pressupostos do Acordo de Parceria).

A conjugação das lições da experiência acumulada ao longo de 25 anos de utilização de fundos europeus e dos desafios que o atual contexto socioeconómico e financeiro coloca à sua aplicação sustentaram a necessidade de introduzir algumas reorientações de natureza transversal na aplicação dos fundos europeus em Portugal. Essas inovações, em linha com muitos dos desafios que em edições anteriores deste relatório se identificaram, correspondem, na maioria dos casos, a melhorias incrementais nos processos de programação e de implementação dos programas operacionais e emanam, em paralelo, do novo enquadramento regulamentar europeu para o ciclo 2014-2020 e dos princípios orientadores definidos pelo Governo Português para a aplicação dos fundos europeus.

Assim, a recente proposta de Acordo de Parceria apresentado informalmente à Comissão Europeia identifica as seguintes seis principais áreas de inovação:

---

89 Beneficiando, entre outros, do documento dos serviços da Comissão Europeia (*Position Paper*, nov.2012)

## Principais áreas de inovação identificadas na proposta de Acordo de Parceria

### (i) Orientação para os resultados

A programação e aplicação dos fundos comunitários 2014-2020 devem estar centradas nos resultados a atingir com as intervenções cofinanciadas. Tal implica, antes do mais, uma definição de prioridades de intervenção e de estrutura de incentivos (critérios e condicionalidades) devidamente alinhada com a superação de constrangimentos estruturais ao desenvolvimento português, assente na explicitação de uma cadeia lógica de intervenção pública, desde a alocação dos recursos públicos à produção de realizações e resultados mensuráveis. Implica ainda desenvolver uma nova cultura de contratualização para resultados, suportada no planeamento cuidado das intervenções, tanto de natureza pública como privada, e em mecanismos robustos de monitorização, avaliação e governação, que assegurem uma assunção plena das responsabilidades contratuais, seja no âmbito de operações de cariz setorial ou territorial. A decisão de aprovação de financiamentos pelas entidades gestoras pressupõe a prévia caracterização dos resultados a atingir.

Consequentemente, Portugal atribuirá forte relevância à aplicação do quadro de desempenho previsto na regulamentação comunitária, bem como a um modelo reforçado de avaliação, enquanto instrumentos para estimular a focalização nos resultados.

### (ii) Concentração em um número limitado de domínios de prioridade

A massa crítica das intervenções cofinanciadas é um requisito essencial à produção de efeitos significativos. As lições da experiência de aplicação dos fundos comunitários e a dispersão dos recursos por uma multiplicidade de domínios de intervenção, bem como a promoção de intervenções demasiado atomizadas, tendem a produzir resultados muito aquém dos desejáveis. A focalização nos resultados implica que se façam escolhas na alocação dos recursos e que se valorizem as intervenções cujos efeitos sejam potencialmente mais relevantes e se reforcem mutuamente.

Portugal assumirá o primado da seleção de objetivos e prioridades mais adequadas à resposta às suas necessidades de desenvolvimento e ao aproveitamento do potencial de crescimento, o que pressupõe uma forte articulação entre a aplicação dos fundos comunitários e a formulação e implementação de políticas públicas nacionais de natureza estrutural, bem como a sua subordinação aos instrumentos de planeamento estratégico e de redes de infraestruturas ou equipamentos públicos. Assumirá ainda plenamente o requisito das condicionalidades *ex ante*, enquanto instrumento propício à melhoria do quadro institucional em prol de uma aplicação eficiente dos recursos públicos, europeus e nacionais.

### (iii) Coordenação e integração entre fundos europeus

O reforço das complementaridades da intervenção dos fundos, contrariando a tendência para a sobreposição em domínios ou territórios de atuação, é um requisito para a obtenção de ganhos de eficiência.

Portugal adotará, sempre que pertinente e em função do âmbito de intervenção de cada fundo europeu, a programação multifundo no quadro da estruturação dos PO cofinanciados pelos fundos estruturais (FEDER, FSE e FC) e a promoção de intervenções articuladas entre estes fundos e o FEADER e o FEAMP, procurando potenciar as sinergias entre as distintas áreas de intervenção dos fundos, não obstante a impossibilidade regulamentar de programação conjunta.

Neste contexto, será ainda assegurada, no âmbito da programação operacional, a delimitação *ex ante* de fronteiras em termos de elegibilidades e criação de condições de equidade no acesso aos diferentes fundos para intervenções similares, nomeadamente no que respeita a taxas de cofinanciamento, ao caráter da contrapartida nacional (público ou privado), ao tipo de ajuda, às condições complementares de financiamento e à forma de justificação das despesas por parte dos promotores.

Será ainda promovida a articulação entre a aplicação dos fundos europeus estruturais e de investimento e as atividades e financiamentos de outras políticas comunitárias (e.g. Programa Horizonte 2020 ou Europa Criativa), por exemplo, através da criação de instrumentos de financiamento complementares inseridos nos PO dos FEEI.

### (iv) Aferição da racionalidade económica na alocação de recursos e na gestão operacional

O reforço dos mecanismos de aferição da racionalidade económica das intervenções é um desafio de grande relevância e complexidade, que deverá percorrer o ciclo de programação e operacionalização.

Beneficiando de um património de experiência e de avaliação dos resultados obtidos, é hoje possível introduzir melhorias no processo de decisão estratégica e operacional, nomeadamente através: i) através da combinação de instrumentos (reembolsáveis e fundo perdido); ii) da modelação das taxas de financiamento; iii) do reforço dos instrumentos de aferição *ex ante* da viabilidade económica e financeira (sustentabilidade e custo-eficácia); iv) dos modelos de decisão concursal (sempre que adequados à natureza das intervenções) e da definição rigorosa de critérios de elegibilidade e de hierarquização que promovam a concorrência entre diferentes promotores, constituindo incentivos à alteração no comportamento dos agentes económicos e da generalidade dos potenciais beneficiários dos fundos.

Portugal assume como orientação geral o aprofundamento da utilização de apoios reembolsáveis, tanto nas áreas onde já vem sendo aplicada (nomeadamente, nos instrumentos vocacionados para empresas e nos fundos de desenvolvimento urbano), mas também estendida a outras áreas de intervenção pública, sempre que tal se revele adequado face ao potencial de retorno financeiro (eficiência energética, certas redes de infraestruturas ou respostas sociais diferenciadoras).

**(v) Articulação entre fontes de financiamento**

A articulação entre fontes de financiamento nacionais e comunitárias é um fator relevante para a obtenção de ganhos no domínio da disciplina financeira e orçamental.

Num contexto de fortes restrições à capacidade de financiamento nacional das políticas estruturais e, consequentemente, de maior relevância dos fundos comunitários como fonte de financiamento dessas políticas em Portugal, é necessário assegurar uma conjugação eficiente destas fontes de financiamento, nomeadamente através da programação autonomizada e centralizada da contrapartida pública nacional. Esta articulação entre as fontes de financiamento deverá permitir um claro alinhamento entre a programação plurianual dos fundos comunitários e a programação orçamental plurianual definida no documento de estratégia orçamental, facilitando a monitorização conjunta e a ponderação de encargos futuros para os orçamentos públicos.

Serão desenvolvidos mecanismos para garantir o alinhamento entre os níveis de contrapartida nacional pública dos governos subnacionais (Regiões Autónomas e Autarquias Locais) e as suas condicionantes em matéria de contributo para a consolidação orçamental do país, no respeito pela autonomia constitucional dos governos regionais e locais.

**(vi) Simplificação dos procedimentos**

Prosseguir a simplificação dos procedimentos de aplicação dos fundos comunitários é também um contributo para uma maior focalização nos resultados.

Salvaguardando a indispensável regularidade de procedimentos e a segurança dos sistemas de gestão, mas beneficiando do conjunto de possibilidades que o novo enquadramento regulamentar configura (nomeadamente em matéria de metodologias de custos simplificados) é necessário proceder a uma revisão sistemática de regras e procedimentos.

Portugal assume o princípio geral da desburocratização e da simplificação de processos, incluindo através da aplicação de custos unitários, no sentido de diminuir a carga administrativa sobre os promotores.

## 5.2 O contributo do QREN para a estratégia de desenvolvimento da UE

A programação e aplicação dos fundos comunitários insere-se em estratégias nacionais de desenvolvimento – no presente período, no QREN – que se têm de articular também coerentemente com um conjunto de objetivos e prioridades estabelecidas para o conjunto da UE, no contexto de uma coordenação mais intensa das políticas económicas e sociais dos Estados-membros. Os fundos comunitários são, assim, chamados a contribuir para a prossecução de objetivos e prioridades comunitárias, designadamente as definidas no âmbito da Estratégia de Lisboa (revista em 2005) e, a partir de 2011, para as que foram estabelecidas para a Estratégia Europa 2020.

Foi nesta perspetiva que o Regulamento (CE) n.º 1083/2006, que estabeleceu as disposições gerais sobre o FEDER, o FSE e o Fundo de Coesão, determinou que a COM e os EM devem assegurar que 60% das despesas, no caso do objetivo Convergência, e 75% das despesas, no caso do objetivo Competitividade Regional e do Emprego, se destinam às prioridades da UE de promoção da competitividade e criação de empregos, nomeadamente tendo então em vista o cumprimento dos objetivos das Orientações Integradas para o Crescimento e o Emprego, no contexto dos respetivos PNR<sup>90</sup>. Estas metas são aferidas em função de um conjunto de categorias de despesa definidas no Anexo III do mesmo regulamento e que são consideradas (ou não) como relevantes para a prossecução dos objetivos e prioridades da Estratégia de Lisboa tendo em conta o perfil das operações apoiadas.

<sup>90</sup> Note-se, ainda, que os objetivos e prioridades da Estratégia de Lisboa articulam-se, por sua vez, de forma clara com as orientações estratégicas da Comunidade em matéria de coesão, aprovadas pelo Conselho Europeu em outubro de 2006 e a que o QREN e respetivos PO tiveram e têm de dar resposta. De facto, o n.º 1 do artigo 27.º do Regulamento referido, determinou que, na fase de programação, cada EM deve apresentar um quadro de referência estratégico nacional que assegure a coerência da intervenção dos fundos com as orientações estratégicas da Comunidade em matéria de coesão e que identifique a ligação entre as prioridades da Comunidade, por um lado, e o seu programa nacional de reformas, por outro.

Por sua vez, na fase de implementação, o artigo 29º do mesmo regulamento decretou, por um lado, que os relatórios anuais de execução dos PNR contivessem uma secção concisa sobre o contributo dos PO para a prossecução dos mesmos. Por outro lado, determinou que, até ao final de 2009 e de 2012, os EM deveriam apresentar um relatório sobre o contributo dos PO para a concretização das orientações estratégicas da Comunidade em matéria de coesão e a concretização dos objetivos da Estratégia de Lisboa. Para dar cumprimento ao previsto na regulamentação comunitária, o modelo de governação do QREN e dos PO definiu que compete ao Observatório do QREN participar na elaboração do contributo dos PO para o PNR – servindo este subcapítulo do Relatório Anual do QREN também para assegurar o cumprimento dessa competência – bem como cabe a esta estrutura a elaboração dos relatórios estratégicos de 2009 e 2012<sup>91</sup>.

Em sede de programação do QREN (revista em 2012), os valores previstos para investimentos nas categorias de despesa “amigas” da Estratégia de Lisboa renovada – *earmarking* – superaram as metas mínimas definidas na regulamentação comunitária, atingindo os 88% no conjunto das regiões do objetivo Convergência (Norte, Centro, Alentejo e R. A. Açores) e 80% na região Lisboa, inserida no objetivo Competitividade Regional e Emprego. Nas restantes duas regiões do país, enquadradas nos regimes transitórios, verifica-se que cerca de 70% do investimento programado foi afeto a temas prioritários convergentes com a Agenda de Lisboa em Portugal – respetivamente, 68% no Algarve (região em regime de *phasing-out* do objetivo Convergência) e 77% na R. A. Madeira (integrada no regime de *phasing-in* do objetivo Competitividade Regional e Emprego).

A reprogramação de 2012 veio aumentar em 2 p.p. o peso do fundo indicativo alocado a tipologias que contribuem para a Estratégia de Lisboa, o qual passou de 86% para 88% (ou seja, mais cerca de 390 M€).

Até final de 2012, as aprovações por objetivo da Política de Coesão evidenciaram os esforços de cumprimento do *earmarking* programado por parte das intervenções estruturais no âmbito dos objetivos Convergência (87% das aprovações) e Competitividade Regional e Emprego (82%), estando assim acima dos valores indicativos previstos. A proporção de aprovações de despesas neste âmbito era, por sua vez, de 79% na região em *phasing-out* (Algarve) e de 76% na região em *phasing-in* (R. A. Madeira), superando a meta prevista no primeiro caso.

### Quadro 33: Fundo aprovado e executado em tipologias relevantes para *earmarking*, por objetivo, até final de 2012

Objetivos da Política de Coesão segundo as regiões de Portugal	Fundo aprovado			Fundo executado		
	TOTAL	Relevante para <i>earmarking</i>		TOTAL	Relevante para <i>earmarking</i>	
	M€	M€	%	M€	M€	%
<b>TOTAL</b>	<b>19 787</b>	<b>17 294</b>	<b>87</b>	<b>12 512</b>	<b>10 959</b>	<b>88</b>
<b>Objetivo Convergência</b>	<b>18 915</b>	<b>16 581</b>	<b>88</b>	<b>11 956</b>	<b>10 510</b>	<b>88</b>
Convergência “pura” - Regiões Norte, Centro, Alentejo e R. A. Açores	18 686	16 399	88	11 816	10 395	88
<i>Phasing out</i> - Região Algarve	229	181	79	140	115	82
<b>Objetivo Competitividade Regional e Emprego</b>	<b>872</b>	<b>713</b>	<b>82</b>	<b>556</b>	<b>449</b>	<b>81</b>
Competitividade Regional e Emprego “pura” - Região Lisboa	468	407	87	286	250	88
<i>Phasing in</i> - R. A. Madeira	403	305	76	270	199	73

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

91 Os relatórios estratégicos de 2009 e 2012 estão disponíveis em [www.observatorio.pt](http://www.observatorio.pt).

Ao nível da execução, o contributo das despesas executadas nos vários PO, até final de 2012, por objetivo, denota igualmente a prioridade atribuída aos domínios relevantes para o *earmarking* por parte das intervenções estruturais e no contexto dos objetivos Convergência (88%) e Competitividade Regional e Emprego (81%). No Algarve e na Madeira a proporção de despesa executada nestes domínios (82% e 73%, respetivamente), ultrapassa de forma evidente a meta definida no primeiro caso, mas ficando abaixo da mesma, no segundo caso.

Dos 17,3 mil M€ de fundos aprovados no QREN que correspondem a projetos classificados em temas prioritários de *earmarking*, 28% foram afetos à melhoria do capital humano. No que respeita à execução, o predomínio de despesas integradas neste tema prioritário é ainda superior, com 33% do total, o que reflete a prioridade atribuída à qualificação dos portugueses no QREN, através do cofinanciamento de um leque de medidas orientadas para os objetivos centrais de aumento da participação no ensino e formação ao longo da vida (bem como da sua qualidade).

**Quadro 34: Fundo aprovado e executado em tipologias relevantes para *earmarking*, por tema prioritário, até final de 2012**

Temas Prioritários	Fundo aprovado			Fundo executado		
	TOTAL	Relevante para <i>earmarking</i>		TOTAL	Relevante para <i>earmarking</i>	
	M€	M€	%	M€	M€	%
<b>TOTAL</b>	<b>19 787</b>	<b>17 294</b>	<b>100</b>	<b>12 512</b>	<b>10 959</b>	<b>100</b>
Melhorar o capital humano	4 803	4 803	28	3 648	3 648	33
Investigação e desenvolvimento tecnológico, inovação e empreendedorismo	4 754	4 754	27	2 225	2 225	20
Investimento em infraestruturas sociais	2 968	2 307	13	2 150	1 761	16
Proteção do ambiente e prevenção de riscos	2 050	1 840	11	1 012	906	8
Transportes	1 437	962	6	1 100	720	7
Reabilitação urbana e rural	842	842	5	503	503	5
Sociedade da informação	531	531	3	252	252	2
Melhorar o acesso ao emprego e a sustentabilidade	445	445	3	360	360	3
Aumentar a adaptabilidade dos trabalhadores, das empresas e dos empresários	470	470	3	347	347	3
Melhorar a inclusão social dos mais desfavorecidos	275	275	2	223	223	2
Outros	1 210	63	0	690	13	0

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Assumem, também, relevância ao nível das aprovações e da execução os temas prioritários I&DT, inovação e empreendedorismo (27% das aprovações e 20% da execução) e investimento em infraestruturas sociais (13% e 16%, respetivamente). Assim, evidenciam-se duas outras prioridades do QREN convergentes com os objetivos do PNR: (i) o apoio a medidas de incentivo às empresas, ao investimento em atividades de investigação e inovação no meio empresarial, à transferência de tecnologias, ao empreendedorismo nas PME e ao aperfeiçoamento de redes de cooperação entre PME e entre estas e atores relevantes no sistema de inovação; (ii) e o apoio ao reforço da rede de equipamentos coletivos do país, com destaque para o forte investimento na modernização da rede escolar pública.

Num segundo patamar (e especialmente em matéria de aprovações), destacam-se ainda os montantes afetos à proteção do ambiente e prevenção de riscos (11% do total) e aos transportes (6%), baixando essa relevância em matéria de execução, refletindo assim quer o maior tempo de execu-

ção de boa parte dos respetivos projetos, quer as dificuldades específicas de assegurar a respetiva contrapartida pública nacional para assegurar essa execução.

A importância dos restantes temas relevantes para *earmarking* nas aprovações efetuadas até final de 2012 é significativamente inferior.

A grande maioria dos PO está a cumprir, ou mesmo a superar, as metas estabelecidas para os objetivos da Política de Coesão em que estão integrados, com níveis de aprovação de despesa em categorias *earmarking* superiores a 70% do total dos investimentos programados. As exceções verificam-se, sobretudo, nos PO FEDER das R.A., registando-se também valores ligeiramente inferiores ao programado indicativo no PO Norte, PO Centro e PO Alentejo, o que se deve fundamentalmente ao perfil de implementação desses PO e que poderá ainda ser ajustado em função da execução de projetos aprovados, ou em vias de aprovação, que contribuam para os objetivos e prioridades da Estratégia de Lisboa.

**Quadro 35: Fundo aprovado e executado em tipologias relevantes para *earmarking*, por PO, até final de 2012<sup>92</sup>**

Programas Operacionais (PO)	Fundo aprovado			Fundo executado		
	TOTAL	Relevante para <i>earmarking</i>		TOTAL	Relevante para <i>earmarking</i>	
	M€	M€	%	M€	M€	%
<b>TOTAL</b>	<b>19 787</b>	<b>17 294</b>	<b>87</b>	<b>12 512</b>	<b>10 959</b>	<b>88</b>
PO PH	3 105	3 062	99	1 610	1 577	98
PO FC	5 815	5 684	98	4 419	4 347	98
PO VT	3 775	3 527	93	2 422	2 289	95
PO Norte	2 546	1 838	72	1 393	981	70
PO Centro	1 646	1 216	74	957	662	69
PO Alentejo	793	562	71	359	245	68
PO Lisboa	317	263	83	163	131	80
PO Algarve	142	100	71	67	45	68
PO Açores - FEDER	956	552	58	626	335	53
PO Açores - FSE	189	186	98	150	147	98
PO Madeira - FEDER	282	187	66	176	107	61
PO Madeira - FSE	120	118	98	93	92	98
PO AT - FEDER	35	0	0	23	0	0
PO AT - FSE	67	0	0	53	0	0

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Atendendo aos montantes aprovados e executados no QREN por categoria de despesa, é possível estimar o contributo do QREN para a implementação do PNR, submetido à COM em 19 de abril de 2011, em conformidade com o calendário definido para o efeito, em resposta às prioridades e metas da Estratégia Europa 2020, aprovada pelo Conselho Europeu e que sucedeu à Estratégia de Lisboa. Refira-se que atendendo ao grau de detalhe das reformas previstas no PAEF, bem como ao acompanhamento e ajustamento regular nas mesmas que é assegurado por via dos “exames trimestrais”, Portugal foi dispensado de apresentar a revisão anual do PNR, que é em regra exigida aos EM, no quadro do Semestre Europeu, bastando-lhe para o efeito remeter informação sobre os objetivos nacionais previstos nesse âmbito.

De qualquer modo, o Governo português criou um grupo de trabalho interministerial que, de forma regular e continuada, reflita sobre as metas e medidas do PNR e sobre a sua articulação com o

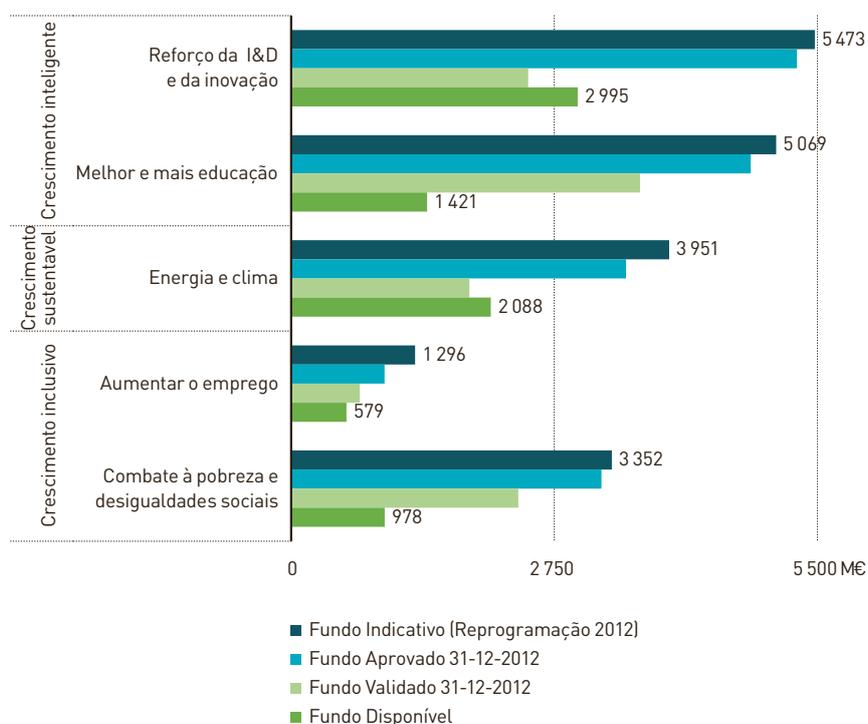
<sup>92</sup> Nos casos do PO Açores FEDER e do PO Madeira FEDER consideram-se as despesas em temas prioritários que correspondem aos apoios concedidos no âmbito das Regiões Ultraperiféricas.

PAEF, reafirmando assim o seu empenho na prossecução da Estratégia Europa 2020 e criando o quadro institucional que permitirá a Portugal, uma vez terminado o PAEF, assegurar o seu acompanhamento, em particular na avaliação intercalar dos seus resultados, prevista para 2014. Foi neste quadro que o Governo português remeteu à COM uma carta com pontos da situação anuais sobre a prossecução dos objetivos do PNR, no contexto da política económica em curso e do seu alinhamento com a Estratégia Europa 2020, dando uma panorâmica das reformas em curso.

Na mesma perspetiva de articulação muito estreita entre o PAEF e o PNR, as recomendações do Conselho Europeu relativa ao PNR apresentado por Portugal<sup>93</sup> têm sido também no sentido de que o país deverá aplicar as medidas estabelecidas pelo Conselho<sup>94</sup> relativas à concessão de assistência financeira a médio prazo, medidas essas detalhadas no Memorando de Entendimento celebrado a 17 de maio de 2011. Nesta perspetiva, o contributo do QREN para o PNR decorre em larga medida do seu papel no âmbito da implementação de medidas previstas nesse memorando.

Para se estimar o contributo do QREN para o PNR teve-se, então, por base as categorias de despesa relevantes para o *earmarking*, afetando-se as respetivas verbas previstas na programação indicativa, aprovadas e executadas em função dos cinco objetivos definidos no PNR em vigor. Conclui-se, deste modo, existir um forte alinhamento do QREN com o PNR, uma vez que 89% do fundo programado e 90% do fundo aprovado e validado até 31 de dezembro de 2012 estavam englobados em categorias de despesa que contribuem para os objetivos desse programa, estando ainda disponível (ou seja, por executar) cerca de 9 M€ do total de fundos previstos até ao final do presente período de programação.

**Figura 91: Contributo potencial do QREN, por objetivo do PNR – Portugal 2020, até final de 2012**



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

93 Recomendações do Conselho Europeu n.º 11385/11, de 20 de junho e n.º 11268/12, de 6 de julho.

94 Decisão do Conselho Europeu n.º 2011/0122.

Este forte alinhamento do QREN com os objetivos do PNR, definidos em 2011, decorre em boa medida do fato de uma parte muito substantiva das prioridades assumidas para aplicação dos fundos estarem desde o início muito concentradas em domínios de investimento que contribuem de forma clara para esses objetivos do PNR, até porque já eram considerados como relevantes para a prossecução da Estratégia de Lisboa. De facto, por exemplo a aposta do QREN na inovação (e, nesse quadro, no apoio à melhoria das condições de competitividade das empresas) e na I&DT, na qualificação dos portugueses (e, nesse contexto, em medidas contributivas para a redução dos elevados níveis de abandono escolar) e na melhoria dos padrões de sustentabilidade ambiental, foram desde o início centrais na estratégia prevista no QREN, continuando a ser nucleares no âmbito do atual PNR.

Contudo, deve-se também sublinhar que as reprogramações aprovadas em 2011 e em 2012 vieram reforçar esse alinhamento, refletindo assim um dos objetivos nucleares definidos para ambos os processos e que passou precisamente por assegurar esse reforço do contributo dos fundos para a implementação das medidas previstas no PNR. Na realidade, estas reprogramações aumentaram em 4 p.p. o peso do fundo indicativo alocado a tipologias que contribuem para os objetivos do PNR (ou seja, mais cerca de 740 M€).







A Governação do QREN

## 6.1 A coordenação do QREN e a sua monitorização operacional e estratégica

As atividades desenvolvidas em 2012 no plano da coordenação, gestão e monitorização do QREN foram marcadas pelas necessidades de acompanhamento da sua implementação e, em particular, de apoio aos seus processos de ajustamento, atendendo à difícil conjuntura económica e também às dinâmicas e desafios no plano da sua execução. Nesse contexto assumiu particular destaque o trabalho desenvolvido no quadro dos processos de reprogramação do QREN e dos PO (referido no ponto 1.3.). Deve também sublinhar-se a relevância que essas atividades tiveram na sustentação de um conjunto de outros desenvolvimentos na implementação do QREN, designadamente na introdução de alterações e melhorias diversas nos processos de gestão e nos instrumentos de política cofinanciados, visando essencialmente criar condições mais favoráveis para a execução eficaz e eficiente de projetos aprovados.

No plano da coordenação técnica do QREN, a atividade da CTC QREN, responsável por essa função, foi marcada pela preparação das propostas de reprogramação de 2012<sup>95</sup> dos PO e pelo apoio à sua negociação, em estreita articulação, no plano técnico, com as AG e, no plano político, com a coordenação política do QREN. De referir ainda o trabalho de acompanhamento da operacionalização da reprogramação aprovada no final de 2011 pela COM. Também enquanto condição necessária ao processo de reprogramação de 2012, a CTC QREN monitorizou o processo de libertação de compromissos sem capacidade de execução, determinado pela aplicação da RCM nº 33/2012 de 15 de março<sup>96</sup>.

No plano da monitorização estratégica, operacional e financeira dos PO, as atividades desenvolvidas foram igualmente marcadas pela necessidade de garantir uma sólida fundamentação técnica das propostas de reprogramação apresentadas, bem como para apoiar a respetiva negociação (no plano interno e externo), tendo sempre como suporte a informação decorrente do sistema de monitorização do QREN, incluindo neste âmbito os resultados disponíveis das avaliações. O apoio dado à preparação e negociação dos processos de reprogramação foi assegurado, sem prejuízo das restantes atividades regulares no domínio da monitorização do QREN por parte das entidades competentes<sup>97</sup>. Em particular, foi assegurada a produção da informação sobre a implementação do QREN, dirigida quer à coordenação política do QREN, quer ao público em geral.

No quadro específico da monitorização dos PO, importa ainda referir que a apreciação e aprovação, pelas respetivas Comissões de Acompanhamento, das propostas de reprogramação apresentadas em 2012, nos termos definidos na regulamentação comunitária e nacional aplicável, constituíram a atividade que mais se destacou na sua intervenção neste período. Para além da discussão e aprovação dos relatórios anuais de execução dos PO, as propostas de reprogramação beneficiaram dos contributos dos membros das Comissões de Acompanhamento.

<sup>95</sup> Recorde-se que nos termos da alínea e) do nº 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei que aprova o modelo de governação do QREN e dos PO, uma das competências da CTC QREN é a de "analisar e submeter à apreciação das comissões ministeriais de coordenação dos PO pertinentes propostas de revisão e de reprogramação dos PO e do QREN".

<sup>96</sup> Esta Resolução do Conselho de Ministros determinou que as AG dos PO temáticos e dos PO regionais do Continente procedessem à rescisão, nos termos legais aplicáveis, dos contratos de financiamento ou das decisões de aprovação relativas às operações aprovadas há mais de 6 meses que não tenham evidenciado o início da sua execução física e financeira, bem como à reavaliação das operações aprovadas há mais de 6 meses com execução financeira registada inferior a 10%, tendo em vista a rescisão dos respetivos contratos de financiamento. Em 13-abril-2012, data de apuramento dos resultados da sua aplicação, tinham sido tomadas decisões de anulação de compromissos pelas AG relativas a 484 operações (414 no FEDER/FC e 70 no FSE), envolvendo 644 M€ de fundo (626 M€ de FEDER/FC e 18 M€ de FSE). Em 16-05-2012, por decisão da CMC do QREN, foram anuladas mais 58 operações (64 M€ de FEDER/FC), pelo que o total de decisões de anulação de compromissos ascende a 542 operações, totalizando 708 M€.

<sup>97</sup> Note-se que no domínio da monitorização do QREN, o seu modelo de governação contempla, para além da intervenção do Observatório do QREN, do IFDR e do IGFSE, nos moldes já referidos, a intervenção das seguintes estruturas: i) as AG, ao nível da monitorização dos PO que dirigem; ii) as Comissões de Acompanhamento dos PO; iii) os CDDR; e iv) as Comissões de Acompanhamento Estratégico dos PO regionais do Continente.

Para além das mencionadas atividades, a CTC QREN assegurou ainda o cumprimento das restantes competências que lhe estão atribuídas, com destaque para as suas funções de coordenação da monitorização estratégica, da responsabilidade do Observatório do QREN, e da sua articulação com a monitorização operacional e financeira exercida pelo IFDR, nas matérias relativas às operações cofinanciadas pelo FEDER e pelo Fundo de Coesão, e pelo IGFSE, no quadro das operações apoiadas pelo FSE, de que o presente Relatório é um dos seus principais produtos, bem como os boletins trimestrais com os indicadores conjunturais de monitorização do QREN.

No âmbito das atividades desenvolvidas pela CTC QREN, deu-se por findo, em 2012, o processo de revisão em baixa da meta da adicionalidade do QREN, o qual culminou com a aceitação pela COM, em fevereiro de 2012, do novo montante proposto pelas Autoridades Nacionais, de valor inferior ao inicialmente estabelecido. Nestes termos, em 11 de outubro de 2012, as Autoridades Nacionais apresentaram um pedido de modificação da Decisão C (2007) 3165 que aprovou o QREN, para alteração do montante de despesa pública ou despesa estrutural equivalente, o qual passa de 3 946 M€ para 2 637 M€, justificando-se esta proposta pelas circunstâncias financeiras em que Portugal se encontra, muito diferentes das subjacentes à proposta inicial do QREN.

As atividades de coordenação e monitorização do QREN passaram a ter, desde meados de 2012, um enquadramento político adicional, com a criação da Comissão Interministerial de Orientação Estratégica dos Fundos Comunitários e Extracomunitários (Decreto-Lei nº 99/2012, de 7 de maio), para vigorar durante a vigência do PAEF a Portugal<sup>98</sup>.

No plano da gestão dos PO, assinala-se a intensa atividade decorrente dos processos de reprogramação e de outros ajustamentos introduzidos que visaram contribuir para aquele que continuou a ser o desafio central para a gestão dos PO e do QREN no seu conjunto e que se prende com as suas dinâmicas de execução, tendo designadamente em conta a meta de execução de 60% definida para o final de 2012.

A atualização das descrições dos sistemas de gestão e controlo dos PO, fundamental para garantir as condições para certificar as despesas à COM e, conseqüentemente, assegurar os respetivos reembolsos, continuou igualmente a marcar a atividade no plano da gestão da generalidade dos PO. Para este efeito, as AG apresentaram às Autoridades de Certificação a sistematização das alterações mais significativas<sup>99</sup>, relativas aos procedimentos de gestão e controlo, ocorridas após a data a que se reporta a última Descrição do Sistema de Gestão e Controlo do Programa Operacional, bem como o texto integral da Descrição do Sistema de Gestão e Controlo do PO atualizado.

No caso específico dos PO regionais do Continente, as descrições revistas passaram a identificar os procedimentos aplicáveis às operações enquadradas no instrumento de Engenharia Financeira *Joint European Support Sustainable Investment in City Areas* (JESSICA), nomeadamente ao nível da tramitação, seleção e aprovação das correspondentes candidaturas, da divulgação das condições de acesso e da realização das verificações de gestão (administrativas e no local, de acompanhamento e encerramento).

98 Esta Comissão tem competências nas seguintes matérias: a) definição e coordenação de orientações estratégicas para a utilização das verbas nacionais de fundos comunitários e extracomunitários; b) definição das prioridades estratégicas financeiras e orçamentais em matéria de aplicação das verbas nacionais dos fundos comunitários e extracomunitários; c) articulação das prioridades de aplicação das verbas dos fundos comunitários e extracomunitários com as prioridades de política económica, previstas no PAEF, designadamente em matéria de consolidação orçamental.

99 Alterações na legislação nacional e comunitária aplicável, revisões dos regulamentos específicos, orientações de gestão, bem como eventuais alterações aos procedimentos resultantes das recomendações emitidas no âmbito das auditorias realizadas ao PO com impacto na descrição.

A análise efetuada pela IGF às versões atualizadas da Descrição do Sistema de Gestão e Controlo dos PO, permitiu à Autoridade de Auditoria considerar, no seu Relatório e Parecer Anual, que globalmente as alterações introduzidas aos respetivos documentos, sendo regulamentarmente admissíveis, merecem o seu acordo.

**Quadro 36: Principais alterações quanto à descrição dos Sistemas de Gestão e Controlo, 2012**

Programas Operacionais (PO)	Síntese das principais alterações
PO PH	Atualização da descrição do Sistema de Gestão e Controlo para incluir ajustamentos no sistema de gestão, nomeadamente alteração dos dirigentes do PO - designado novo gestor do programa e redução do número de secretários técnicos e de coordenadores. Integração da disposição que estabelece a obrigatoriedade de aplicação da modalidade de custos unitários às entidades privadas apoiadas no âmbito da tipologia 1.3 relativa aos Cursos de Educação e Formação de Jovens; aumento do número de alunos por turma na sequência de orientações estabelecidas pelo Ministério da Educação.
PO Madeira - FSE	3ª atualização da descrição do Sistema de Gestão e Controlo de forma a incluir ajustamentos no sistema de gestão, nomeadamente a integração do modelo de custos unitários na tipologia de intervenção associada à ação tipo 1122
PO FC	Alterações ao nível das instruções em matéria de comunicação e correção de irregularidades, registo de dívidas e recuperação de pagamentos indevidos
PO VT	Os ajustamentos decorrentes, quer da reprogramação técnica aprovada pela Comissão Europeia, em 9/dez/2011, quer da aplicação de medidas específicas atinentes à conjuntura socioeconómica.
PO Norte	Descrição dos procedimentos aplicáveis às operações enquadradas no instrumento de Engenharia Financeira JESSICA. Implementação de um conjunto de medidas de simplificação processual. Estas medidas incidiram sobre os procedimentos administrativos associados à apresentação de pedidos de pagamento, à abertura de contas de fornecedores e à consequente verificação destes procedimentos por parte das equipas técnicas responsáveis por estas tarefas. Estas medidas de simplificação serão avaliadas pela área de controlo interno no âmbito dos planos anuais de controlo a realizar a partir de janeiro de 2013, sendo que no final desse ano, tendo em conta os resultados obtidos e a análise do impacto sobre o risco, as medidas em causa poderão ser reavaliadas.
PO Centro	Descrição dos procedimentos aplicáveis às operações enquadradas no instrumento de Engenharia Financeira JESSICA. Referência expressa quanto ao impedimento dos membros da Comissão Diretiva participarem em deliberações sobre operações nas quais tenham tido intervenção enquanto beneficiários. De salientar ainda na atualização da descrição as incumbências específicas dos coordenadores das EAT das Comunidades Intermunicipais, bem como os fluxos e tramitação interna, articulação com a autoridade de gestão e sua relação com os beneficiários.
PO Lisboa	Descrição dos procedimentos aplicáveis às operações enquadradas no instrumento de Engenharia Financeira JESSICA. Atualização dos procedimentos de análise e validação dos procedimentos de contratação abrangidos pelo Código dos Contratos Públicos. Ainda ao nível das verificações de gestão a descrição passou a prever que no quadro das verificações no local sejam analisados, entre outros aspetos, os requisitos associados à igualdade de oportunidades e o cumprimento das obrigações inerentes às operações de preservação do património natural, em particular das áreas abrangidas pela Rede Natura.
PO Alentejo	Descrição dos procedimentos aplicáveis às operações enquadradas no instrumento de Engenharia Financeira JESSICA. As verificações administrativas passaram a incidir sobre uma amostra de documentos de suporte à despesa apresentada, alterando, assim, o procedimento que vigorava, de análise da totalidade dos documentos de despesa associados a cada pedido de pagamento.
PO Algarve	Descrição dos procedimentos aplicáveis às operações enquadradas no instrumento de Engenharia Financeira JESSICA.
PO Açores - FEDER	A descrição apresenta uma síntese da atualização da estrutura organizacional dos organismos intermédios, quer ao nível da quantificação dos recursos técnicos afetos, quer no que respeita à identificação das respetivas funções, habilitações e experiência profissional. De acordo com o descrito, as verificações administrativas, antes realizadas por amostragem, passam a ser efetuadas de forma exaustiva.
PO Madeira - FEDER	A descrição específica o reforço dos procedimentos de verificação do cumprimento das regras ambientais. A AG estipulou que semestralmente será solicitado um ponto de situação à entidade que tutela a área do ambiente na RAM, no sentido de verificar se as declarações emitidas por essa entidade sofreram ou não alterações, até ao encerramento das operações. Nesta comunicação, a AG passará a solicitar, ainda, a indicação das ações de verificação que tenham sido promovidas pela entidade responsável e que tenham incidido sobre projetos cofinanciados, e os resultados dessas verificações e das medidas/ recomendações que, eventualmente, tenham sido determinadas.
PO AT - FEDER	Descrição das alterações decorrentes da evolução registada ao nível do enquadramento normativo, da revisão dos regulamentos específicos e das orientações de gestão. Complementarmente, foram identificadas alterações ao nível da receção e análise das candidaturas, bem como das verificações no local, uma vez que em situações pontuais, e devidamente fundamentadas, a AG passa a poder recorrer à prestação de serviços externos, designadamente, para a emissão de pareceres técnicos e para a verificação das despesas, de acordo com o princípio de que as despesas que se refiram a um destinatário nunca poderão ser por ele verificadas.
PO Cooperação Transnacional Espaço Atlântico	Ajustamentos decorrentes da reunião do Comité de Acompanhamento realizada em novembro de 2012. Assim, a descrição passou a integrar as alterações à "norma relativa a procedimentos de alteração à decisão de financiamento", segundo as quais o Comité de Acompanhamento, numa base de análise casuística, pode permitir que as operações obtenham um acréscimo nos respetivos orçamentos e, conseqüentemente, na subvenção FEDER.

Na coordenação técnica, na gestão e na monitorização do QREN importa referir o trabalho decorrente das alterações introduzidas em 2012 à regulamentação da UE e aos diplomas nacionais que enquadram a implementação da Política de Coesão em Portugal. Alinhadas com os mesmos objetivos das alterações verificadas nos anos anteriores - tendentes a aumentar o ritmo de execução do QREN como forma de contrariar os efeitos da crise económica que continua a afetar as economias europeias e, em particular a portuguesa, sem prejuízo para a salvaguarda da coerência dos investimentos a concretizar com as prioridades estratégicas definidas para o atual período de programação - ocorreram alterações regulamentares significativas, que implicaram um trabalho intenso neste domínio.

As alterações introduzidas na regulamentação da UE centraram-se no acesso a novos mecanismos financeiros que potenciam a capacidade de financiamento de operações cofinanciadas pelo FEDER ou pelo Fundo de Coesão.

Em termos nacionais, as prioridades de atuação centraram-se na contribuição para a consolidação das contas públicas, por via da maximização da taxa de cofinanciamento das operações do QREN, no estímulo à produção de bens e serviços transacionáveis e na facilitação do acesso a financiamento pelas empresas, no reforço dos apoios à formação de capital humano e à promoção de ações de combate ao desemprego.

Neste contexto, e no âmbito da reprogramação do QREN formalmente aprovada em dezembro de 2011, foi concluído em 2012 o processo de revisão dos regulamentos específicos aplicáveis aos PO FEDER e FC, sobretudo tendente à concentração de elegibilidades em matéria de ambiente no FC. No final de 2012, foi iniciado o processo de revisão dos mesmos regulamentos, no âmbito da reprogramação do QREN aprovada pela COM em dezembro de 2012, sendo que a sua conclusão teve lugar já em 2013.

Paralelamente, o Regulamento Geral do FEDER e do FC foi alterado em 2012, dando concretização ao Regulamento (UE) N.º 1311/2011, de 13 de dezembro de 2011, que abriu a possibilidade de Portugal poder beneficiar, até 31 de dezembro de 2013, de um mecanismo de antecipação de fundos (*top-up*) através do reforço das taxas de financiamento aplicáveis aos PO.

A assinatura do terceiro Memorando de Entendimento entre o Governo e a ANMP, em maio de 2012, veio procurar maximizar a utilização dos fundos disponíveis através de um acompanhamento sistemático da execução de todas as operações do QREN, devendo proceder-se à avaliação contínua da capacidade de concretização por parte dos municípios dos projetos por eles promovidos, com vista à rescisão de contratos de financiamento sem capacidade de execução.

No que se refere à regulamentação específica dos programas cofinanciados pelo FSE, no ano de 2012 foram publicados 13 despachos de alterações introduzidas nos regulamentos específicos, de que se destaca a concretização do reforço das taxas de cofinanciamento (eixos 1 e 2 do PO PH), como forma de acelerar a concretização do investimento público num contexto de forte consolidação orçamental.

No plano da coordenação e monitorização do FEDER e do FC, importa ainda referir as necessidades que decorreram da celebração pelo Governo português do contrato de empréstimo-quadro (*framework loan*) com o BEI, visando também minorar os efeitos negativos da conjuntura na implementação do QREN, em particular as dificuldades de acesso ao crédito, e imprimir maior dinâmica à concretização da execução do investimento público, designadamente apoiando a disponibilização da necessária contrapartida nacional de projetos aprovados no QREN cofinanciados por esses fundos (ver caixa).

## Empréstimo-quadro com o BEI (QREN EQ)

Em novembro de 2010, o Governo celebrou um contrato de empréstimo-quadro com o Banco Europeu de Investimentos (BEI), no valor de 450 M€, o qual constituiu a primeira *tranche* de um empréstimo cujo valor global ascende aos 1 500 M€. Em dezembro de 2011, reforçando a preocupação de inverter o efeito da crise financeira na implementação do QREN, o Governo celebrou um segundo contrato, no valor de 600 M€, o qual constitui a segunda *tranche* do empréstimo global.

Enquanto a primeira *tranche* foi direcionada para o sector público, financiando áreas tão diversas como a investigação, C&T, TIC, eficiência energética e renováveis, regeneração urbana, saúde, educação ou cultura, a segunda *tranche* encontra-se orientada para o sector empresarial, apoiando as empresas e a envolvente empresarial, através das organizações empresariais e do SCTN. Os beneficiários da primeira *tranche* são entidades da administração pública (central, regional e local), instituições de ensino superior e centros de investigação e desenvolvimento, entidades dos sectores empresariais do Estado, a nível regional e municipal, empresas concessionárias de serviço público, e ainda instituições particulares de solidariedade social, fundações e associações com utilidade pública.

A utilização do QREN EQ compreendeu, até ao momento, dois tipos de mecanismos: i) o financiamento da contrapartida nacional das operações inscritas no PIDDAC, da responsabilidade de entidades da Administração Central; ii) o financiamento reembolsável da contrapartida nacional das operações a realizar pelas restantes entidades beneficiárias do empréstimo (entidades da Administração Regional e Local, instituições de ensino superior e centros de investigação e desenvolvimento, entidades dos sectores empresariais do Estado, regional e autárquico, bem como outras empresas concessionárias detentoras de licenças de serviço público, pessoas coletivas de direito privado sem fins lucrativos, incluindo as instituições particulares de solidariedade social ou equiparadas, fundações e associações com utilidade pública).

Considerando estes dois tipos de mecanismos, foram aprovadas 1 913 propostas de financiamento, das quais 1 421 na vertente PIDDAC, totalizando um montante de financiamento solicitado de 237 M€, e 492 pedidos de financiamento reembolsável, perfazendo um envelope financeiro de 238 M€. Em dezembro de 2012 foram ainda submetidos para efeitos de aprovação 15 pedidos de financiamento (novos pedidos e reforços), dos quais 11 correspondem a pedidos reembolsáveis e 4 na vertente PIDDAC, cuja aprovação ocorreu já em 2013.

Relativamente às entidades que apresentaram pedidos de financiamento reembolsável, destacam-se, pela sua expressão, as entidades da administração local - municípios e associações de municípios - as quais submeteram 80% do número total de pedidos reembolsáveis. Estas entidades correspondem apenas a 33% do volume de financiamento aprovado, uma vez que os empréstimos concedidos ao setor empresarial do estado e a empresas concessionárias de serviços públicos têm uma expressão muito mais significativa.

A distribuição por PO do número de pedidos de financiamento, bem como dos montantes financeiros aprovados é a que consta do quadro seguinte, sendo de realçar em PIDDAC a representatividade dos beneficiários do PO FC e, no caso dos financiamentos reembolsáveis, dos beneficiários dos PO Norte e PO Alentejo.

**Quadro 37: Distribuição dos pedidos de financiamento aprovados ao abrigo do QREN EQ, por PO, em 2012**

Programas Operacionais (PO)	TOTAL		Pedidos de financiamento reembolsável		Propostas de financiamento (PIDDAC)	
	M€	Nº	M€	Nº	M€	Nº
<b>TOTAL</b>	<b>475,4</b>	<b>1 913</b>	<b>237,9</b>	<b>492</b>	<b>237,4</b>	<b>1 421</b>
PO FC	98,8	1 198	1,2	6	97,6	1 192
PO VT	171,7	126	121,5	73	50,2	53
PO Norte	88,2	215	68,9	169	19,4	46
PO Centro	57,0	140	19,4	97	37,6	43
PO Lisboa	23,9	37	5,9	14	18,1	23
PO Alentejo	30,2	173	18,0	119	12,2	54
PO Algarve	5,6	24	3,1	14	2,4	10
PO Açores - FEDER	0,0	0	0,0	0	0,0	0
PO Madeira - FEDER	0,0	0	0,0	0	0,0	0

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Apesar da relevante expressão financeira assumida, esta iniciativa, que despertou fortes expectativas dos beneficiários enquanto solução para a disponibilização dos recursos nacionais necessários à concretização dos investimentos aprovados, não veio porém a corresponder plenamente a essas expectativas. De facto, até final de 2012 foram aprovados 475 M€ (face a uma disponibilidade de 1 050 M€) – 1 421 propostas de financiamento na vertente PIDDAC, totalizando um montante de financiamento solicitado de 237 M€, e apenas 492 pedidos de financiamento reembolsável, perfazendo um envelope financeiro de 238 M€. Até ao final de 2012, entraram em vigor 75 empréstimos envolvendo 55 M€, dos quais 28 M€ já desembolsados aos mutuários

## 6.2 O sistema de certificação e pagamentos

185

O modelo de governação do QREN estabelece que as funções de Autoridade de Certificação das despesas competem ao IFDR e ao IGFSE em relação, respetivamente, aos PO FEDER e Fundo de Coesão e aos PO FSE. Foram, ainda, atribuídas ao IFDR iguais funções no âmbito dos seguintes PO de Cooperação Territorial: PO de Cooperação Transfronteiriça Portugal-Espanha, PO de Cooperação Transnacional Espaço Atlântico e PO Madeira-Açores-Canárias.

Neste contexto, em relação aos PO FEDER e Fundo de Coesão, no decurso de 2012 o IFDR remeteu à Comissão Europeia 67 Certificados e Declarações de Despesas e Pedidos de Pagamento, aos quais se encontra associado um montante de 3,9 mil M€ de despesa realizada pelos beneficiários. Os correspondentes pedidos de reembolso de fundos ascenderam ao montante de 3,2 mil M€ (dos quais 2,6 mil M€ – 76,7% – são FEDER).

**Quadro 38: Certificados e Declarações de Despesas e Pedidos de Pagamento por PO<sup>100</sup>**

Programas Operacionais (PO)	2012			2007 - 2012		
	Despesas elegíveis pagas pelos beneficiários	Contribuição pública correspondente	Pedidos de pagamento à CE	Despesas elegíveis pagas pelos beneficiários	Contribuição pública correspondente	Pedidos de pagamento à CE
	M€			M€		
<b>TOTAL</b>	<b>5 353,2</b>	<b>4 736,2</b>	<b>4 327,1</b>	<b>16 961,6</b>	<b>14 686,5</b>	<b>11 696,9</b>
FSE	1 369,7	1 329,9	1 063,5	6 590,6	6 462,5	4 221,0
FEDER	3 184,1	2 608,9	2 504,2	9 004,7	6 864,5	6 221,2
FC	799,5	797,4	759,5	1 366,3	1 359,5	1 254,7
PO PH	1 281,8	1 242,3	991,7	6 243,6	6 117,6	3 951,6
PO FC	827,4	484,9	484,3	3 255,2	1 561,8	1 509,3
PO VT - FC	799,5	797,4	759,5	1 366,3	1 359,5	1 254,7
PO VT - FEDER	194,7	194,7	184,8	1 119,3	1 119,3	973,9
PO Norte	763,5	727,3	706,6	1 407,2	1 302,3	1 217,5
PO Centro	491,9	456,7	467,3	1 039,8	965,4	917,0
PO Lisboa	138,5	122,3	86,5	272,4	242,8	173,2
PO Alentejo	290,7	258,7	256,1	441,8	391,5	375,3
PO Algarve	43,7	33,0	34,5	129,2	88,7	84,4
PO Açores - FEDER	151,6	151,6	138,8	748,9	748,9	621,3
PO Açores - FSE	49,5	49,4	43,1	178,3	177,7	132,7
PO Madeira - FEDER	177,3	77,7	66,8	357,9	215,8	173,6
PO Madeira - FSE	26,1	26,1	20,9	110,5	109,1	87,3
PO AT - FEDER	8,2	8,2	7,8	27,0	27,0	24,5
PO AT - FSE	12,2	12,1	7,7	58,2	58,1	49,4
PO CTEA	29,8	28,0	19,5	57,7	54,2	37,9
PO CMAC	10,3	10,3	8,7	16,3	16,3	13,8
PO CTEP	56,4	55,5	42,5	131,9	130,5	99,3

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Da análise do quadro constata-se que, em termos globais, a despesa certificada FEDER e Fundo de Coesão, no ano de 2012, representa 38% do total da despesa certificada no período 2009-2012. Os valores relativos ao Fundo de Coesão, no entanto, representam 58% do total certificado no âmbito deste Fundo, registando um acréscimo significativo relativamente ao certificado em 2011. Esta

100 Nos PO FEDER e Fundo de Coesão, nos anos de 2007 e 2008 não foram apresentadas certificações de despesa à COM por não se encontrarem, naquela fase, reunidas as condições necessárias para o efeito.

situação resulta, em grande medida, da reprogramação ocorrida no final de 2011, nomeadamente devido à transição de um número significativo de operações dos PO Regionais da Convergência e do PO VT- FEDER, para o PO VT - Fundo de Coesão.

Como no ano anterior, verifica-se que os PO FC, PO Norte e PO Centro, com 2,1 mil M€, foram responsáveis por, aproximadamente, 66% do total da despesa certificada em 2012. Se a estes Programas juntarmos o PO Alentejo, cuja despesa certificada em 2012 quase triplicou relativamente aos valores certificados em 2011, aquela percentagem sobe para 74,5%.

A aplicação do mecanismo de derrogação criado pelo Regulamento (UE) n.º 1311/2011, de 13 de dezembro, que altera o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 permitiu ao IFDR apresentar, para todos os PO FEDER e FC (com exceção do PO FC, do PO Lisboa e dos PO de Cooperação Territorial), declarações de despesas e pedidos de pagamento que, de imediato, refletiram, por um lado, a nova programação e, desta forma, permitiram beneficiar do aumento das taxas de financiamento dos fundos, previsto nas novas decisões e, por outro lado, possibilitaram a entrada em vigor do mecanismo derrogação referido, para os PO que respeitavam os requisitos aí previstos<sup>101</sup>.

Considerando que a aplicação das taxas de cofinanciamento resultantes da reprogramação de 2012 incidu sobre a totalidade da despesa já certificada à COM para esses PO, o montante solicitado constante dos pedidos de pagamento ultrapassou, em alguns casos, o montante do custo total certificado à Comissão no ano de 2012. Por outro lado, a aplicação do mecanismo de derrogação permitiu a solicitação à COM de um montante adicional de 324,6 M€, dos quais 286,1 M€ em 2012.

#### Quadro 39: Aplicação do mecanismo de derrogação nos Pedidos de Pagamento, por PO

Programas Operacionais (PO)	Pedidos de Pagamento à CE "top-up"	
	2012 M€	2011-2012 M€
<b>TOTAL</b>	<b>286,1</b>	<b>324,7</b>
POVT - FC	79,9	93,3
PO VT - FEDER	19,9	26,6
PO Norte	73,2	73,2
PO Centro	64,4	64,4
PO Alentejo	23,4	23,4
PO Algarve	1,5	4,0
PO Açores - FEDER	15,2	26,5
PO Madeira - FEDER	7,8	11,7
PO Assistência Técnica - FEDER	0,8	1,6

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Em relação aos PO cofinanciados pelo FSE, as declarações de despesa são objeto de análise no IGFSE, visando não só a sua aceitação para o correspondente pagamento do reembolso à Autoridade de Gestão, como também para a sua certificação à Comissão Europeia. Durante o ano de 2012 foram recebidas e analisadas 2 524 declarações de despesa, representando um total de despesa pública de 1,4 mil M€, a que correspondem 1,0 mil M€ de Fundo.

101 De referir que em finais de 2011 Portugal apresentou o pedido para beneficiar da citada derrogação, com aplicabilidade a 5 PO FEDER e FC (PO VT, PO Algarve, PO Açores, PO Madeira e PO AT), tendo, em complemento a este pedido, apresentado em fevereiro de 2012 um segundo pedido de aplicação da derrogação, abrangendo os PO FEDER e FC para os quais, aquando do primeiro pedido, existiam aspetos que careciam de clarificação com os serviços da COM, que veio a ser concedido em março de 2012. Assim, os pedidos de pagamento intermédio apresentados a partir desta data pelo IFDR, relativos ao PO VT, PO Norte, Centro, Alentejo e Algarve, PO Açores, PO Madeira e PO AT, beneficiaram do acréscimo de 10 p.p. da comparticipação programada para cada Eixo e em relação aos acréscimos de despesa declarada desde que Portugal passou a beneficiar de ajuda financeira (ou seja, a partir de 24 de maio de 2011).

Para além da análise administrativa e em conformidade com a Descrição do Sistema de Gestão e Controlo, o IGFSE durante o ano de 2012, realizou ações de verificação junto de todas as Autoridades de Gestão e de alguns Organismos Intermédios, com o objetivo de verificar os procedimentos adotados para a validação das despesas declaradas pelos beneficiários finais e aferir da legalidade e conformidade destes procedimentos, que constam do Manual de Gestão e Controlo das AG, tendo elaborado os respetivos relatórios, com as conclusões e um conjunto de recomendações a implementar. A realização das ações de verificação junto das AG e a análise de todas as declarações de despesa submetidas ao IGFSE permite, assim, analisar os procedimentos adotados para a validação das despesas declaradas pelos beneficiários e que decorrem de pedidos de financiamento que estão conformes com os critérios aplicáveis ao PO em que foram apoiadas.

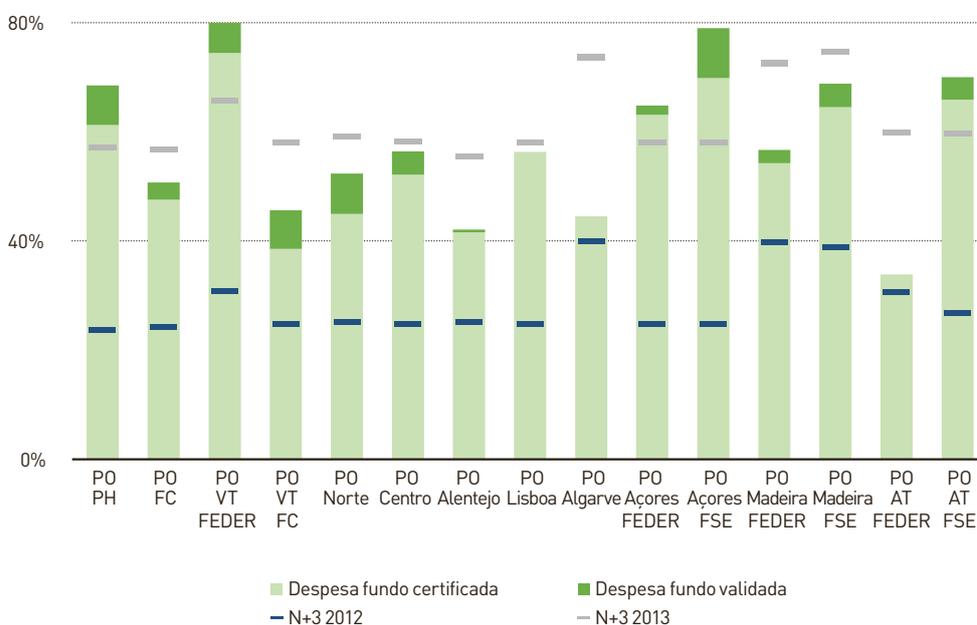
Estas ações de verificação são realizadas, regra geral, antes da submissão dos Pedido de Pagamento Intermédio à COM, de forma a garantir a legalidade e regularidade das declarações de despesa e a sua conformidade com as regras comunitárias e nacionais aplicáveis. O IGFSE realizou 19 ações junto das AG dos PO e dos Organismos Intermédios, com base na despesa por estes declarada, tendo procedido à análise de uma amostra que corresponde a 5,78% da despesa total certificada pelo IGFSE em 2012.

O IGFSE submeteu à COM, durante o ano de 2012, 20 Pedidos de Pagamento Intermédio (PO PH - 5, PO Madeira FSE - 6, PO Açores FSE - 6 e PO AT FSE - 3), representando uma certificação de despesa, em termos de despesa total de 1,8 mil M€, a que corresponde uma despesa FSE de 1,1 mil M€. No mesmo período, a COM efetuou 19 transferências para o EM, no montante de 1,1 mil M€.

Tomando por referência a despesa certificada pelas Autoridades de Certificação, por PO, até final de 2012, verifica-se o cumprimento da meta "n+3"<sup>102</sup> estabelecida para 2012 em todos os Programas, apresentando, inclusive, a maioria dos PO níveis de despesa muito superiores à meta estabelecida. Neste contexto, é de relevar o facto de alguns Programas apresentarem, no final de 2012, despesa que permitia já o cumprimento da meta estipulada para 2013.

102 O Regulamento [CE] n.º 1083/2006 do Conselho, de 11 de julho, estabelece que é automaticamente anulada, pela Comissão, a parte de uma autorização orçamental relativa a um PO que não tenha sido utilizada até 31 de dezembro do segundo ano seguinte ao da autorização orçamental («n+2»). No mesmo Regulamento define-se ainda que, para um conjunto de Estados-Membros, no qual se inclui Portugal (PIB entre 2001 e 2003 inferior a 85% da média da UE-25), o prazo referido é de três anos, para as autorizações orçamentais de 2007 a 2010 («n+3»).

**Figura 92: Nível de cumprimento da regra “n+3” relativa a 2012, com a despesa certificada e validada, até final de 2012**



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

No âmbito dos PO FEDER e FC é ainda oportuno apreciar a relação entre o total de despesa validada pelas respetivas AG até ao final de 2012 e a despesa certificada, por PO, no sentido de avaliar a existência de execução ainda não certificada à COM e, como tal, não reembolsada pela mesma, o que significa que, na prática, se trata de execução exclusivamente realizada com recursos nacionais.

No ano 2012 ficaram mais esbatidos os desfasamentos entre o montante de despesa validada pelas AG e os montantes certificados à COM, encontrados em anos anteriores nos PO regionais da Convergência. Por outro lado, Programas como o PO Açores e PO Madeira FEDER certificaram quase a totalidade da despesa validada. Os montantes certificados do PO Alentejo, PO Lisboa, PO Algarve e PO AT FEDER incluíram os valores de *top up*.

A acentuada quebra das disponibilidades financeiras verificadas ao longo dos 3 primeiros trimestres do ano, contribuiu para os persistentes saldos negativos da conta FEDER até final do mês de agosto. Assim, a manutenção do ritmo de execução dos PO FEDER foi assegurada de forma tão célere quanto possível, tendo os pagamentos aos beneficiários sido sustentados pela renovação das operações específicas de tesouraria mobilizadas em 2011, por parte do IFDR, na qualidade de Entidade Pagadora, cabendo ao Orçamento do Estado o enorme esforço de, não só concretizar a realização dos investimentos públicos, como de se substituir temporariamente ao FEDER nos pagamentos aos beneficiários. No final do ano, foi possível assegurar o pagamento a favor de um conjunto de entidades que integram o perímetro de consolidação das contas públicas, num quantitativo muito relevante de pedidos e de valores a pagar, atentas as preocupações de cumprimento de objetivos do défice das contas públicas.

O modelo de governação do QREN consagrou o princípio da centralização do exercício da função de Entidade Pagadora, prevendo como regra geral que os fluxos financeiros do FEDER e do Fundo de

Coesão sejam assegurados pelo IFDR<sup>103</sup> e, no caso do FSE, pelo IGFSE. Visou-se, assim, ganhos de eficiência e eficácia neste domínio, por via: i) da redução do quantitativo de recursos humanos afeitos ao exercício da função pagamento; ii) da redução dos custos de estrutura; iii) do encurtamento e maior segurança do circuito financeiro; iv) do reforço da capacidade de planeamento e de gestão de tesouraria; v) e do reforço da capacidade de concretização das medidas de correção financeira e de recuperação de fundos que venham a ser considerados como irregularmente pagos.

Assim, no que respeita ao circuito interno no contexto dos PO FEDER e FC, o IFDR executa os pedidos das AG - seja de pagamento aos beneficiários, seja de transferência para os organismos intermédios responsáveis por subvenções globais, ou pela gestão de sistemas de incentivos ou mecanismos de engenharia financeira (nos quais estejam delegadas competências de transferência direta para os beneficiários) - e também para as AG dos PO das Regiões Autónomas.

Tendo em conta o referido anteriormente, no ano de 2012 receberam-se, a título de reembolsos, 2,8 mil M€ de FEDER e 735,6 M€ de Fundo de Coesão, perfazendo um montante total de 3,5 mil M€. Durante o ano de 2012 foram transferidos pelo IFDR para os beneficiários, para as AG das R.A. e para OI, 2,5 mil M€ de FEDER e 602,7 M€ de Fundo de Coesão, totalizando um montante de 3,1 mil M€.

No que respeita ao circuito financeiro interno no contexto dos PO FSE, encerrado o processo de aceitação das declarações de despesa, são desencadeados os procedimentos conducentes ao pagamento, às AG, do reembolso dessa despesa pelo IGFSE, no que respeita ao PO Madeira FSE, PO Açores FSE e PO AT FSE. Neste quadro, o IGFSE procedeu à emissão de 590 Ordens de Pagamento aos Gestores num total de 77,8 M€ (70,1 M€/FSE e 7,7 M€/OSS) durante o ano de 2012. No que respeita ao PO PH, foi determinada a celebração de um Protocolo entre o IGFSE, o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS) e a AG deste PO, com o objetivo de o IGFSE transferir para o IGFSS a competência para este efetuar pagamentos diretamente aos beneficiários dos apoios.

De referir ainda que compete igualmente ao IGFSE a gestão financeira da Contrapartida Pública Nacional necessária ao cofinanciamento do FSE dos PO do QREN, procedendo assim à elaboração do orçamento anual das duas componentes a integrar no Orçamento da Segurança Social, assegurando a sua gestão integrada e propondo as alterações orçamentais necessárias.

O artigo 45.º do Decreto Regulamentar n.º 84-A/2007, de 10 de dezembro, contempla todo o sistema que garante a recuperação imediata de apoios indevidamente recebidos ou não justificados pelas entidades beneficiárias, cometendo às AG, em primeira linha, e ao IGFSE, a responsabilidade de recuperar tais montantes. Com efeito, sempre que uma entidade beneficiária se constitui em dívida no âmbito de um pedido de apoio financeiro, a correspondente AG promove a restituição de tais apoios, indevidamente recebidos ou não justificados, através de compensação com créditos daquela entidade já apurados no âmbito do respetivo PO, podendo esta compensação ser total ou parcial. A AG informa o IGFSE, via SIIFSE, sobre o montante em dívida com identificação do beneficiário, do projeto apoiado, por tipologia de intervenção, eixo prioritário e motivo da restituição, cabendo ao IGFSE promover a sua recuperação.

<sup>103</sup> No caso dos PO FEDER e FC este princípio foi adaptado às especificidades das autonomias regionais e teve em consideração as particularidades dos Sistemas de Incentivos às empresas e dos mecanismos de engenharia financeira para obter ganhos de eficiência. Assim, o IFDR executa os pedidos das Autoridades de Gestão, seja de pagamento aos beneficiários, como de transferência para os Organismos Intermédios responsáveis por subvenções globais, para os organismos responsáveis pela gestão de Sistemas de Incentivos ou mecanismos de engenharia financeira nos quais estejam delegadas competências de transferência direta para os beneficiários e para as Autoridades de Gestão dos Programas Operacionais das Regiões Autónomas.

No ano de 2012 foram desencadeados os procedimentos relativos à notificação/recuperação de 481 processos de restituição, no montante de 8,1 M€ submetidos pelas AG, tendo sido recuperadas cerca de 4,4 M€, a que corresponde uma taxa de recuperação de 54%. De referir que relativamente ao PO AT FSE a restituição das verbas foi de 70,4%, no PO Açores FSE de 94,2%, no PO Madeira FSE de 73,4% e no PO PH de 51,2%.

Ao longo deste ano, no sentido de exercer esta função de uma forma mais eficiente, o IGFSE criou mecanismos que permitiram que a restituição dos montantes fosse realizada num prazo substancialmente mais curto e fosse disponibilizada informação, às Autoridades de Gestão, sobre as entidades devedoras perante o FSE, através do SIIFSE. Para alcançar este objetivo, o IGFSE desenvolveu um conjunto de mapas de acompanhamento da gestão de devedores e de acompanhamento das correções financeiras resultantes das auditorias do IGFSE, IGF, COM, TCE e AG, o que permite manter a contabilidade da Gestão de Devedores atualizada e dar resposta atempada à IGF e COM sobre as mesmas.

### 6.3 O sistema de auditoria

No contexto da atividade da Autoridade de Auditoria merece especial relevo a atribuição formal pela Comissão Europeia à Inspeção-geral de Finanças (IGF), no âmbito do QREN e tal como antes já havia acontecido para os anteriores períodos de programação, do contrato de confiança no desempenho das respetivas funções, nos termos do Regulamento (CE) nº 1083/2006 (distinção válida até 2017, altura em que serão emitidos os pareceres finais de auditoria), na sequência da conclusão das diversas fases do processo de avaliação.

Este reconhecimento significa ainda que a IGF é a única Autoridade de Auditoria em toda a União Europeia a conseguir renovar o contrato de confiança nos dois períodos consecutivos desde que a Comissão iniciou este procedimento de avaliação, já que todos os Estados-membros que também haviam obtido este estatuto no QCA III perderam-no agora (Áustria, Dinamarca, Estónia e Eslovénia), e a Suécia, que agora obteve, não havia conseguido o contrato no período anterior.

No que respeita à execução do plano de auditorias, a IGF, enquanto Autoridade de Auditoria, cumpriu as metas previstas nas estratégias transmitidas à Comissão Europeia no início do período de programação e posteriormente atualizadas nas reuniões de coordenação anuais com as diversas Direções-gerais da Comissão com funções de auditoria. Assim, tendo-se concluído em 2010 o plano de auditorias de sistemas (verticais) a todos os programas operacionais do QREN, os anos de 2011 e 2012 foram especialmente dedicados ao plano de auditorias temáticas, tendo ainda sido realizadas auditorias específicas para suportar as opiniões anuais sobre o funcionamento dos sistemas, transmitidas à Comissão até 31 de dezembro, nos termos regulamentares.

No que respeita ao FEDER e Fundo de Coesão, desenvolveram-se auditorias dirigidas ao teste ao funcionamento dos sistemas de gestão e de controlo nos seguintes domínios: análise custo-benefício; parcerias público-privadas; regras ambientais; igualdade de oportunidades; gastos indiretos; organismos intermédios/Comunidades Intermunicipais (2ª fase) dos PO Norte, Centro e Alentejo; engenharia financeira (PO FC, PO Lisboa e Algarve); e segurança dos sistemas de informação no PO Madeira, PO Lisboa e Alentejo e PO Assistência Técnica.

Relativamente ao Fundo Social Europeu, concluíram-se, de igual modo, auditorias dirigidas ao teste ao funcionamento dos sistemas de gestão e de controlo nos seguintes domínios (alguns dos

quais comuns ao FEDER e Fundo de Coesão): igualdade de oportunidades; gastos indiretos; organismos intermédios do PO PH (3ª fase), abrangendo agora os organismos não auditados em anos anteriores; e segurança dos sistemas de informação no PO Madeira (RUMOS) e PO Assistência Técnica.

Em termos gerais, as conclusões das auditorias acima resumidas apontam no sentido de que os sistemas respeitam os requisitos regulamentares, embora careçam de ajustamentos, que foram objeto das necessárias recomendações de melhoria. Apesar dos objetivos das auditorias de sistemas serem, essencialmente, dirigidos ao funcionamento dos sistemas de gestão e de controlo, as situações detetadas com consequências financeiras, sem expressão muito relevante, motivaram propostas de correção, sem prejuízo das comunicações ao OLAF quando devidas.

Sendo as auditorias sobre operações executadas pelas Estruturas Segregadas de Auditoria das Autoridades de Certificação, essa atividade desenvolve-se de acordo com metodologias aprovadas pela Autoridade de Auditoria, a quem compete executar a supervisão e controlo de qualidade, de modo a poder utilizar os respetivos resultados para suportar a opinião anual. Tal supervisão foi desenvolvida ao longo de 2012, tendo-se concluído que o trabalho executado cumpriu os requisitos regulamentares e constituiu uma base razoável para a formação da opinião.

Como suporte para a opinião anual, a Autoridade de Auditoria desenvolveu auditorias específicas à certificação das despesas FEDER/Fundo de Coesão e FSE, junto das respetivas Autoridades de Certificação, o IFDR e o IGFSE. Das respetivas conclusões retira-se que, sem prejuízo de pequenas melhorias, os sistemas destas autoridades respeitam as normas regulamentares aplicáveis e oferecem uma garantia razoável quanto à legalidade e regularidade das despesas certificadas à Comissão.

Em consequência do que antecede, a Autoridade de Auditoria emitiu os relatórios e pareceres anuais sobre o funcionamento dos sistemas, conforme previsto na alínea d) do artigo 62.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006, do Conselho, e no artigo 18.º do Regulamento (CE) n.º 1828/2006, da Comissão, os quais foram transmitidos à Comissão Europeia dentro do prazo regulamentarmente exigido, ou seja, até ao fim do mês de dezembro 2012.

Apesar de alguns comentários formulados, designadamente, relativos a recomendações que ainda não se encontravam totalmente implementadas, foi considerado que as situações em causa apenas influenciaram moderadamente o funcionamento dos requisitos essenciais dos sistemas daquelas entidades. Esta opinião foi reforçada pelo facto de estarem em curso ações que permitiam ultrapassar a curto prazo as deficiências que poderiam ter um impacto mais relevante na qualidade das despesas declaradas. Foi ainda enfatizado o facto de serem então desconhecidas as conclusões finais de algumas auditorias realizadas pela Comissão Europeia e pelo Tribunal de Contas Europeu, apesar de não terem chegado ao nosso conhecimento quaisquer conclusões relevantes.

Nestes termos, concluiu-se que, embora carecendo de algumas melhorias, os sistemas de gestão e de controlo estabelecidos para o QREN respeitaram os requisitos aplicáveis por força dos artigos 58.º a 62.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho e da Secção 3 do Regulamento (CE) n.º 1828/2006 da Comissão, e funcionaram de forma eficaz, de modo a dar garantias razoáveis de que as declarações de despesas apresentadas à Comissão, durante o ano civil de 2012, são corretas e, conseqüentemente, de que as transações subjacentes respeitaram a legalidade e a regularidade.

Na qualidade de Autoridade de Auditoria no âmbito do PO de Cooperação Transnacional “Espaço Atlântico 2007-2013”, único cuja Autoridade de Auditoria se situa em Portugal, desenvolveram-se as seguintes auditorias:

- Certificação de despesas pela Autoridade de Certificação;
- Assistência técnica da Autoridade de Gestão;
- Supervisão do trabalho desenvolvido pelos auditores privados, no domínio do controlo de operações, quer em Portugal, quer nos outros Estados-membros participantes (Irlanda, Reino Unido, França e Espanha), neste caso em articulação direta com os membros locais do Grupo de Auditores (homólogos da IGF).

Em semelhança com o acima descrito para o FEDER/Fundo de Coesão e FSE, concluiu-se que, exceto quanto ao atempado tratamento integral das recomendações, os sistemas de gestão e de controlo respeitaram os requisitos aplicáveis por força dos artigos 58.º a 62.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho e da Secção 3 do Regulamento (CE) n.º 1828/2006 da Comissão, e funcionaram de forma eficaz, de modo a dar garantias razoáveis de que as declarações de despesas apresentadas à Comissão são corretas e, conseqüentemente, de que as transações subjacentes respeitaram a legalidade e a regularidade.

Ainda no domínio dos Programas de Cooperação, a IGF é membro dos Grupos de Auditores de todos os outros Programas em que Portugal participa, cooperando com as respetivas Autoridades de Auditoria. Neste contexto, e para além da resposta a outros contributos que foram solicitados, acompanhou-se o trabalho dos auditores privados e efetuou-se a revisão dos relatórios das auditorias desenvolvidas em Portugal no PO Cooperação Transfronteiriça Espanha Portugal, nos PO Cooperação Transnacional SUDOE, MAC (Madeira, Açores, Canárias) e MED, e nos PO de Cooperação Inter-regional INTERREG IV C e ESPON.

## 6.4 A avaliação do QREN e dos Programas Operacionais

O ano de 2012, assim como o primeiro semestre de 2013, constitui um período de forte execução do Plano Global de Avaliação do QREN e dos PO (PGA), com a conclusão de um conjunto assinalável de avaliações com resultados particularmente relevantes em matéria de implementação das políticas públicas cofinanciadas pelos fundos estruturais. Assim, e no período em consideração, sublinha-se a conclusão da avaliação estratégica do QREN que integrou quatro avaliações temáticas, bem como de um vasto espetro de outras avaliações. Sublinha-se, neste quadro, o lançamento de diversas avaliações intercalares dos Programas Operacionais.

Tendo em conta o carácter estratégico das avaliações concluídas, bem como a elevada relevância dos resultados obtidos, foi possível, durante o período em questão, dinamizar um ciclo de *workshops* sobre os resultados do QREN que, a par com a regular divulgação dos mesmos nos *websites* das entidades contratantes, permitiu dar um forte contributo para a divulgação e discussão dos resultados e das recomendações das avaliações.

Destaca-se, neste âmbito, o “Ciclo de *workshops* de Balanço do QREN – Contributos para 2014-2020” dinamizado pelo Observatório do QREN, com o propósito de reforçar: (i) a aprendizagem interna ao universo QREN ao nível do planeamento, da implementação e da avaliação das intervenções apoiadas pelos fundos; (ii) o envolvimento dos vários *stakeholders*, aumentando os níveis de compromisso com os objetivos e princípios orientadores do QREN, e retribuindo o esforço de

colaboração nas avaliações; (iii) a transparência e a prestação de contas das políticas públicas cofinanciadas, bem como o estímulo ao debate e à reflexão sobre os Programas.

Estes eventos decorreram entre os meses de abril e julho de 2013, e focalizaram-se na divulgação dos resultados das seguintes avaliações: (i) Contributo do QREN para a inovação e a internacionalização das empresas em particular das PME (Lisboa, 3 de julho 2013); (ii) Contributo do QREN para a inclusão social em territórios urbanos problemáticos (Lisboa, 3 de julho 2013); (iii) Contributo do QREN para a redução do abandono escolar precoce (Lisboa, 25 de junho 2013); (iv) Contributo do QREN para o aumento da eficiência energética (Coimbra, 20 de junho 2013); (v) Contributo do QREN para a consolidação e qualificação das redes de equipamentos coletivos (Porto, 18 de junho 2013); (vi) Avaliações contrafactuais de impacto - Experiências em Portugal e na UE (Lisboa, 17 de maio 2013); (vii) Estudo de Avaliação da Estratégia e do Processo de Implementação das EEC - Tipologia Clusters (Lisboa, 19 de abril 2013).

Com um total de cerca de 1 000 participantes (em média, de cerca de 100 participantes por *workshop*), este ciclo foi avaliado pelos participantes como globalmente muito positivo, tanto devido à pertinência dos temas (55,2% elevada e 22,4% muito elevada), como pela qualidade das apresentações (53,9% elevada e 7,3% muito elevada), como ainda pela relevância do debate (43,0% elevada e 7,3% muito elevada).

**Quadro 40: Avaliações promovidas até final de setembro de 2013****Avaliações concluídas**

Avaliação Global da Implementação do QREN

Avaliação do Impacte Macroeconómico do QREN

Avaliação Estratégica do QREN - Lote 1: Contributo do QREN para a redução do abandono escolar precoce

Avaliação Estratégica do QREN - Lote 2: Contributo do QREN para a inclusão social de indivíduos residentes em territórios problemáticos

Avaliação Estratégica do QREN - Lote 3: Contributo do QREN para a inovação e a internacionalização das empresas, em particular das PME

Avaliação Estratégica do QREN - Lote 4: Contributo das intervenções do QREN em contexto urbano para o aumento da eficiência energética

**Avaliações da operacionalização dos PO**

Programa Operacional Valorização do Território

Programa Operacional Potencial Humano - Tipologias 2.3, 8.2.3 e 9.2.3 - Formações Modulares Certificadas

Programa Operacional Potencial Humano - Tipologias 3.2, 8.3.2 e 9.3.2 - Formação para a Inovação e Gestão

Programa Operacional Potencial Humano - Tipologias 1.4 e 9.1.4 - Cursos de Especialização Tecnológica

Programa Operacional Regional do Norte

Programa Operacional Regional do Centro

Programa Operacional Regional do Alentejo

Programa Operacional Regional de Lisboa

Programa Operacional de Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial da R. A. M. - Intervir +

Programa Operacional de Valorização do Potencial Humano e Coesão Social da R. A. M. - Rumos

Programa Operacional Proemprego - R.A.A. FSE

Programa Operacional Proconvergencia - R.A.A. FEDER

**Avaliações intercalares**

Programa Operacional de Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial da R. A. M. - Intervir +

Programa Operacional de Valorização do Potencial Humano e Coesão Social da R. A. M. - Rumos

Programa Operacional Proemprego - R.A.A. FSE

Programa Operacional Regional do Alentejo

**Avaliações temáticas e transversais**

Avaliação Específica com vista à Simplificação Administrativa no âmbito do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e do Fundo de Coesão

Avaliação do Modelo de Elaboração dos Regulamentos Específicos dos PO FEDER e do Fundo de Coesão

Avaliação da Adequação do Quadro Regulamentar Nacional aos Desafios Associados à Intervenção do FSE

Avaliação da Operacionalização Inicial dos Sistemas de Incentivos no contexto da agenda Fatores de Competitividade

Avaliação do Impacto das Ações de Formação/Consultoria - período de 2007-2011 (PO Rumos)

Estudo dos Sistemas de Incentivos e Instrumentos de Engenharia Financeira em vigor na R. A. M.

Avaliação e Acompanhamento do Ensino Básico e Secundário

Avaliação dos Investimentos em Equipamentos de Proximidade

Avaliação da Integração da Perspetiva do Género nos Fundos Estruturais no Período de Programação 2007-2013

Acompanhamento estratégico e avaliação dos resultados alcançados pelos Polos de Competitividade e Tecnologia e outros *clusters* reconhecidos

Meta-avaliação do QREN e dos PO

Avaliação Temática para o setor do Turismo - COMPETIVTUR (PO Algarve 21)

**Avaliações em processo de contratação ou em curso****Avaliações intercalares**

Programa Operacional Fatores de Competitividade

Programa Operacional Valorização do Território

Programa Operacional Regional do Norte

Programa Operacional Regional do Centro

Programa Operacional Regional do Algarve

**Avaliações temáticas e transversais**

Acompanhamento estratégico e avaliação dos resultados alcançados pelos PROVERE reconhecidos

Avaliação do FSE para a Promoção da Igualdade de Oportunidades e para o Reforço da Inclusão Social de Grupos Desfavorecidos

A **Rede de Avaliação do QREN**<sup>104</sup>, responsável pela dinamização da função avaliação dos fundos estruturais no período 2007-2013, prosseguiu os seus trabalhos de forma regular tendo sido realizadas 3 reuniões ordinárias,<sup>105</sup> em que as principais temáticas abordadas foram: (i) Balanço da Implementação do(s) plano(s) de avaliação, com particular destaque para os processos de *follow-up* das avaliações concluídas; (ii) Avaliação contrafactual de impactos; (iii) Revisão do Plano Global de Avaliação do QREN e dos PO (PGA) e dos planos de avaliação dos PO; (iv) Metavaliação – Metodologia e resultados; (v) Contributo da rede de avaliação para a preparação do período 2014-2020.

Na reunião de 20 de julho foi, ainda, possível discutir o tema “Políticas públicas orientadas para resultados: *from spending to performance*”, num *workshop* de meio dia que contou com a participação de representantes da OCDE (Joaquim Oliveira Martins, Chefe de Divisão da Política de Desenvolvimento Regional, Direção de Governança Pública e Desenvolvimento Territorial) e da Comissão Europeia (Veronica Gaffey, Acting Director for Policy Development e Chefe da Unidade de Avaliação, DG REGIO; Ines Hartwig, Unidade de Avaliação DG Emprego, Assuntos Sociais & Inclusão).

Relativamente ao **Plano Global de Avaliação do QREN e dos PO**, documento estratégico e enquadrador da função avaliação no período 2007-2013, elaborado segundo uma perspetiva dinâmica, flexível e adaptativa, em função das necessidades de informação da gestão política, estratégica e operacional dos fundos estruturais, este foi alvo, à semelhança dos anos transatos, da sua última revisão ordinária, discutida e aprovada na Rede de Avaliação e, posteriormente, aprovada pela CMC QREN.

No âmbito da avaliação merecem, ainda, particular destaque os resultados do exercício de meta-avaliação externa, desenvolvido em 2012 pela 3IE – Instituto de Estudos de Economia, Evaluación y Empleo, da Universidade de Sevilha. Estes resultados são tão mais relevantes, quando surgem no momento em que está a ser gizado o modelo de avaliação dos FEEL no próximo período de programação 2014-2020, dando assim um significativo contributo para a reflexão, nos termos que se seguem.

É notória a relevância crescente que se atribui à avaliação de programas, de intervenções, ou, de uma forma mais abrangente, das políticas públicas. Decorrente de vários fatores, nomeadamente, da escassez de recursos públicos, do crescente acesso à informação, do aumento do escrutínio da ação pública que obriga à necessidade de prestação de contas, os governos, as administrações públicas e os financiadores privados pretendem apurar, de uma forma rigorosa, quais os resultados das intervenções que financiam.

Neste contexto de centralidade crescente dos resultados dos estudos de avaliação para uma decisão política baseada em evidências, situa-se a igualmente crescente importância que a Comissão Europeia e os Estados-Membros atribuíram aos processos de avaliação de resultados da Política de Coesão da UE no atual período de programação 2007-2013, perspetivando-se uma ainda maior exigência na qualidade e no rigor das avaliações de resultados no próximo período de 2014-2020.

Em Portugal, é igualmente evidente o gradual reconhecimento da importância da função da avaliação ao longo dos vários quadros comunitários assumindo progressivamente uma função estratégica ao evidenciar os resultados positivos e negativos e ao indicar as medidas de melhoria dos programas e das intervenções para que respondam aos objetivos para que foram implementadas.

104 A Rede de Avaliação do QREN é uma estrutura de parceria instituída no ano de 2008. Coordenada pelo Observatório do QREN e constituída por representantes das autoridades de gestão dos PO, das autoridades de coordenação e certificação dos fundos (IGFSE e IFDR) e dos Centros de Observação das Dinâmicas Regionais (CODR), a Rede de Avaliação é responsável por acompanhar a execução do PGA e garantir uma valorização dos exercícios de avaliação, promovendo a sua harmonização e articulação e garantindo o respeito por princípios fundamentais neste domínio, designadamente os de independência, transparência e parceria.

105 As reuniões da Rede de Avaliação do QREN ocorreram em Lisboa, nos dias 20 de julho e 20 de novembro de 2012, e 17 de maio de 2013.

Neste quadro, importará fazer um **balanço da função avaliação do QREN**, elegendo as práticas e os instrumentos que mais contribuíram para a sua valorização, sugerindo o seu aprofundamento e melhoria no próximo período de programação. Dessas práticas e instrumentos destacam-se:

- A constituição da Rede de Avaliação (coordenada pelo Observatório do QREN e que integra representantes das autoridades de gestão dos PO, das autoridades de coordenação e certificação dos fundos (IGFSE e IFDR), dos Centros de Observação das Dinâmicas Regionais, bem como representantes do FEADER e FEAMP), que permitiu construir e acompanhar o Plano Global de Avaliação, articulando, valorizando e qualificando os exercícios de avaliação;
- A elaboração de Planos de Avaliação por PO e de um Plano Global de Avaliação do QREN e dos PO e a sua apreciação e aprovação pelos respetivos órgãos de coordenação;
- A elaboração pela Rede de Avaliação de uma base comum de Termos de Referência (TdR) para as Avaliações de Operacionalização e Intercalares dos PO que foram adaptados por parte de cada entidade contratante (Observatório, IFDR, IGFSE e AG) aos seus casos específicos, incorporando, em muitas situações, os contributos de organismos relevantes (futuros membros dos Grupos de Acompanhamento das avaliações);
- A constituição de Grupos de Acompanhamento (GA), em regra liderados pelas entidades contratantes dos estudos, com uma composição variável, em função dos atores relevantes para cada PO ou área temática de avaliação e, em geral, com uma representação do Observatório do QREN e das entidades de coordenação dos fundos. Estes GA, na maioria dos casos, seguiram os processos de acompanhamento das avaliações (desde a elaboração dos TdR até ao *follow-up* dos resultados) e foram um contributo relevante para a qualificação dos produtos das avaliações;
- A adoção da qualidade e rigor das avaliações como preocupação central dos GA, apoiada por instrumentos como o documento de “Orientações Gerais para a Implementação dos Planos de Avaliação do QREN e dos PO” e como o modelo-tipo de dimensões e requisitos de qualidade dos produtos de avaliação (adotado como anexo ao caderno de encargos dos concursos);
- A realização de um número muito significativo de estudos de avaliação (34 estudos até ao final de setembro de 2013), incidindo tanto na análise dos aspetos regulamentares e de operacionalização dos PO como na análise dos resultados de áreas de política de relevância estratégica. De referir ainda a realização de uma meta-avaliação cujo resultados e recomendações se revelaram importantes na melhoria dos processos subsequentes e que deverão ser tidos em conta no próximo período de programação;
- A valorização dos processos de *follow-up* como requisito de gestão das AG, apoiada por um documento específico de orientações elaborado no seio da Rede de Avaliação;
- A aposta na divulgação e debate alargado sobre os resultados das avaliações através da disponibilização nos *websites* dos PO, do Observatório do QREN e do QREN dos principais produtos das avaliações, da apresentação, em regra, dos resultados das avaliações nas Comissões de Acompanhamento dos PO e na Rede de Avaliação do QREN e na realização de sessões de divulgação e debate público sobre os resultados das avaliações.

Todos estes aspetos merecerão ser melhorados e aprofundados no desenho e implementação da função de avaliação do “Portugal 2020”. Por outro lado, outras práticas menos conseguidas ou não implementadas surgem como **recomendações para o período 2014-2020** tanto da meta-avaliação, como da reflexão da Rede de Avaliação, destacando-se, nomeadamente:

- Envolver na Rede de Avaliação, para além dos membros equivalentes aos atuais, representantes das Agências Públicas com intervenção na gestão dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) e assegurar a participação mais intensa destes nas várias fases do processo de avaliação (planeamento das avaliações, júris dos concursos e GA);

- Assegurar o envolvimento dos destinatários relevantes dos resultados das avaliações, nomeadamente dos responsáveis de política, na definição das prioridades de avaliação e das questões de avaliação relevantes;
- Privilegiar avaliações de âmbito limitado, focadas na resposta a questões específicas e adequadas às necessidades das entidades envolvidas na conceção, implementação e acompanhamento das políticas públicas;
- Assegurar a afetação de recursos técnicos e financeiros nas estruturas participantes na Rede de Avaliação que permitam um acompanhamento estável e qualificado dos processos, devendo prever-se no PGA ações de capacitação dos referidos recursos técnicos;
- Melhorar os Sistemas de Informação dos FEEI e dos PO para melhor responderem às necessidades de informação dos estudos de avaliação;
- Prosseguir o aprofundamento do rigor e qualidade das avaliações, nomeadamente, privilegiando a qualidade técnica no quadro do critério de adjudicação das propostas economicamente mais vantajosas, exigindo a especificação e justificação das metodologias de análise e definindo *standards* de qualidade;
- Aprofundar os mecanismos de acompanhamento e divulgação dos processos de *follow up* das avaliações.
- Aprofundar as estratégias de comunicação e debate público dos resultados das avaliações, incluindo-as no PGA e prevendo, em sede de caderno de encargos, a elaboração de produtos de comunicação autónomos e adaptados aos diferentes destinatários identificados (e.g. sumários executivos, *policy briefs*, comunicados de imprensa);
- Coordenar a estratégia de comunicação dos resultados das avaliações com os Planos de Comunicação dos PO, Fundos e Agências Públicas, capitalizando os resultados das avaliações e acrescentando sentido e densidade à função de comunicação.

## 6.5 A informação e a comunicação do QREN, dos fundos e dos PO

A informação e a comunicação sobre a aplicação dos fundos comunitários têm vindo a assumir uma crescente importância ao longo dos vários períodos de programação da Política de Coesão da UE. De facto, atendendo quer ao princípio de transparência e *accountability* que rege as políticas europeias e nacionais quer ao impacto desta área na elevação da qualidade das candidaturas apresentadas e, conseqüentemente, dos projetos apoiados, o tema da comunicação constitui um importante contributo para a própria eficácia da implementação dos fundos estruturais.

É neste sentido que o Plano de Comunicação do QREN foi elaborado, correspondendo, igualmente, ao estrito cumprimento dos requisitos normativos comunitários<sup>106</sup> e nacionais aplicáveis<sup>107</sup>, bem como às determinações emanadas pelo QREN:

*Entende-se que o sucesso da prossecução dos objetivos estabelecidos será também tributário do reconhecimento pelo público em geral e, especialmente, pelos potenciais beneficiários, da relevância dos apoios estruturais – nacionais e comunitários – para o desenvolvimento económico, social e territorial do País e das suas regiões, constituindo portanto a estratégia de comunicação e informação um instrumento fundamental da governação do QREN e dos Programas Operacionais.*

106 O artigo 69º do Regulamento [CE] 1083/2006, de 11 de julho, atribui às AG dos PO a responsabilidade de assegurar a informação e publicidade das operações e dos programas cofinanciados. O Regulamento [CE] 1828/2006 da COM, de 8 de Dezembro, que aprova as normas de execução do Regulamento [CE] 1083/2006, estabelece, por sua vez, que as AG têm de conceber e pôr em prática um Plano de Comunicação, através do qual seja feita a previsão, o planeamento, o acompanhamento e a avaliação das medidas de informação e publicidade a levar cabo durante o período de programação 2007-2013.

107 Ver artigo 15º do Decreto-Lei da Governação do QREN.

O modelo de comunicação do QREN abrange três níveis de atuação: o QREN; os fundos; e os PO. A articulação entre estes níveis é assegurada pela Rede de Interlocutores de Comunicação do QREN (RIC QREN), coordenada pelo presidente da CTC QREN e que integra os responsáveis pela comunicação no Observatório do QREN, nas AG dos PO e nas Autoridades de Coordenação Nacional dos Fundos - IFDR e IGFSE. A esta Rede compete levar a cabo a estratégia de comunicação do QREN, através do cumprimento do seu Plano de Comunicação, que faz parte de um sistema de comunicação mais amplo, que incorpora os Planos de Comunicação dos PO e dos fundos.

No âmbito nacional, a RIC QREN reuniu-se em quatro ocasiões, nos meses de fevereiro, maio, setembro e dezembro de 2012, tendo as mesmas sido realizadas em Lisboa e a do mês de maio, no Alentejo.

No ano de 2012 salienta-se a introdução da partilha de boas práticas inter pares nas reuniões, que incidiram sobre os seguintes temas: i) Semana de Apoio ao Investimento - Sessões de Esclarecimento às Empresas (*Road-Show*) e Abertura do Gabinete INVESTE - Gabinete de Apoio ao Investidor, pelo PO Alentejo; ii) Exposição 25 Anos - 25 Projetos, pelo PO Açores FEDER; iii) 2º Ciclo de Seminários IGFSE - 2012, pelo IGFSE.

Ao nível externo, Portugal fez assegurar a sua representação pela participação ativa da RIC QREN em diversas reuniões comunitárias, nomeadamente através da divulgação das boas práticas de comunicação implementadas.

A presença nestas reuniões é assegurada pela participação dos *core members* de cada Estado-Membro nos respetivos fóruns de comunicação - o IFDR no âmbito da rede Inform e o IGFSE no âmbito da rede Inio, bem como pela presença do membro permanente, assegurado pelo Observatório do QREN, enquanto organismo coordenador da RIC QREN, e pela participação de vários Programas Operacionais do QREN nas reuniões da Rede Inform.

No ano de 2012 realizaram-se a 9ª reunião da Rede Inform, da DG Regio, que teve lugar nos dias 10 e 11 de maio, em Varsóvia, a 31ª reunião Rede Inio, da DG Emprego, que decorreu no dia 28 de março, em Berlim, e a 32ª reunião, entre os dias 11 e 13 de setembro, em Cracóvia. Cabe salientar a realização da 1ª reunião conjunta Inio + Inform, nos dias 3 e 4 de dezembro, em Paris.

De salientar ainda as prestações portuguesas enquanto atores-chave nestes fóruns de comunicação: i) na 9ª reunião da Rede Inform, o IFDR participou enquanto moderador no *workshop* dedicado ao tema "*The networking and communication challenges of ETC programmes - making the ETC programme voices heard at national level*", ii) na 1ª reunião Inio + Inform, a participação portuguesa foi assegurada por: a) uma apresentação sobre "*Communication networks - more than the sum of their parts?*", em que o Observatório do QREN apresentou o tema "*Keeping 16 autonomous parts together - the Portuguese national communication network*"; b) uma apresentação sobre "*Communication and Management - a crucial relationship*", por parte do PO FC; c) pela participação do IFDR enquanto *rapporteur* no painel "*Simplifying the life of communication officers 2014-2020 - Communication Wiki 2014-2020*".

É conhecido o contexto nacional de crise e de restrição orçamental que, no âmbito do QREN, tem vindo a afetar com particular incidência as atividades de comunicação previstas.

Como tal, o ano de 2012, embora tenha mantido níveis de performance comunicacionais razoáveis, muito devidos ao esforço dos responsáveis pela comunicação de cada organismo do universo QREN, apresenta um nível de concretização das suas atividades aquém do estabelecido para este ano.

Para além da manutenção das atividades correntes de comunicação, garantindo os níveis adequados de divulgação, reconhecimento e notoriedade do QREN, dos seus Programas Operacionais e das suas oportunidades e iniciativas, assegurando uma política de informação e transparência, destaca-se o desenvolvimento de ações como a implementação do novo sítio de internet do QREN e o arranque do Estudo de Opinião sobre o QREN.

A reformulação do sítio do QREN pretende reforçar a política de transparência e de prestação de contas que rege a comunicação do QREN, oferecendo mais informação e de mais fácil acesso.

Para além das seções que habitualmente constituem um sítio, destaca-se o desenvolvimento das seguintes áreas:

- (i) Projetos QREN, que inclui: i) as Escolhas QREN, que mostram os projetos que representam a diversidade de apoios do QREN; ii) e a Geografia QREN, onde é possível aceder a todos os projetos contratualizados no âmbito do QREN em todo o país;
- (ii) O QREN em Números, onde, através de uma representação gráfica, é possível manter-se a par da evolução dos principais indicadores de execução física e financeira do QREN;
- (iii) Avisos/Candidaturas, onde fica a par de todos os concursos ou candidaturas que estão a decorrer no âmbito do QREN, podendo subscrever o Sistema de Avisos;
- (iv) 2014-2020, que constitui um repositório de toda a informação sobre o próximo Quadro Financeiro Plurianual, para que possa acompanhar os principais desenvolvimentos deste processo.

A implementação do novo sítio de internet do QREN, culminou com o seu lançamento *online* no dia 10 de dezembro de 2012.

**Figura 93: Página inicial do novo sítio de internet do QREN**



Na sequência do estudo de opinião sobre “A Comunicação do QREN junto da População Portuguesa”, realizado em 2007, tornava-se fundamental dar continuidade a este processo de monitoriza-

ção e avaliação periódica da eficácia da comunicação do QREN, previsto no seu plano de comunicação, e que responde à exigência regulamentar da Comissão Europeia.

Pretende-se, com o Estudo de Opinião sobre o QREN, obter uma imagem fiel da perceção dos vários públicos sobre o QREN, de forma a poder avaliar os impactos da comunicação do QREN e, assim, aferir a adequação dos seus planos de comunicação, possibilitando proceder aos ajustamentos apropriados e à alocação mais eficaz dos recursos.

Para isso, serão analisados quatro grandes temas: i) a União Europeia; ii) o QREN; iii) a comunicação do QREN; e iv) o próximo período de programação, sendo os targets deste estudo: i) a população; ii) os beneficiários; iii) as entidades da estrutura do QREN; iv) as entidades intermediárias da gestão do QREN; v) os jornalistas; vi) o público especializado fora da esfera do QREN (académicos e executivos ligados à área, *opinion leaders*, etc.); vii) os membros de organismos da Comissão Europeia; e viii) os utilizadores de ações do Fundo Social Europeu.

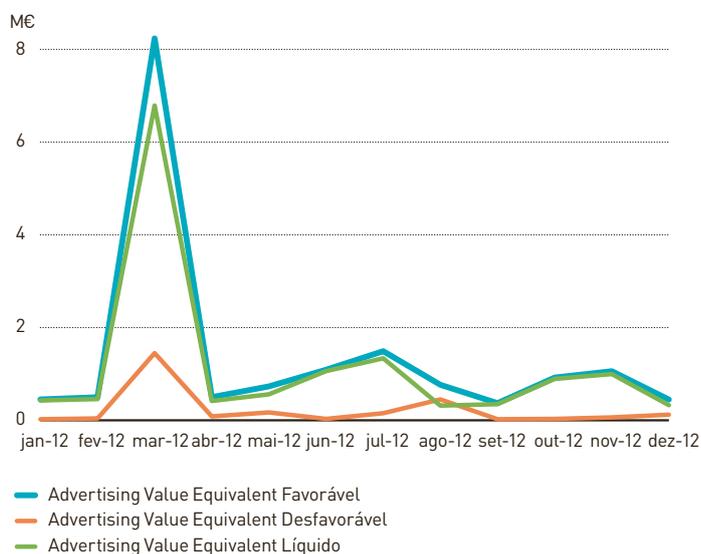
O arranque do Estudo de Opinião decorreu no final de 2012, estando prevista a entrega dos resultados finais no primeiro semestre de 2013.

Quanto à presença do QREN nos media, assegurou-se em 2012 um fluxo de comunicação regular e positivo sobre o QREN.

Durante o período compreendido entre 1 de janeiro e 31 de dezembro de 2012 foram analisadas 17.795 notícias para o QREN, que resultaram numa Favorabilidade média de 3,2 pontos, num Net AEV (Net AEV - *Advertising Value Equivalent* Líquido) positivo de 13 922 433€ e um alcance de 1 600M.

O mês de março destaca-se em Net AEV na sequência da informação que esteve relacionada com a polémica em torno da gestão dos fundos comunitários. Julho foi o mês que apresentou o segundo maior valor de Net AEV com a informação positiva a liderar; nesse mês destacou-se o facto de o Governo ter enviado para Bruxelas as novas prioridades para a aplicação de fundos comunitários do QREN, que vão ser reafectados a outros projetos.

Figura 94: Notícias sobre o QREN 2012 – evolução anual do *Advertising Value Equivalent*



No ano de 2012 foi ainda contratualizado um serviço de assessoria de imprensa com a agência de comunicação GCI, tendo a sua prestação gerado 129 notícias e um retorno de investimento estimado de 138 990,13€.

Relativamente aos instrumentos de prestação de contas do QREN por excelência, manteve-se a publicação trimestral do Boletim Informativo do QREN – Indicadores Conjunturais de Monitorização, onde é apresentada uma síntese da evolução trimestral da aplicação do QREN, dos Fundos e dos PO.

Este boletim é disponibilizado nos sítios de internet dos vários organismos do QREN, bem como divulgado por várias entidades nacionais e alvo de uma ampla divulgação nos órgãos de comunicação social.

**Figura 95: Boletim Informativo do QREN (trimestral)**



Outra ferramenta de comunicação relevante no domínio do reporte sobre a monitorização estratégica do QREN, é o Relatório Anual do QREN, que faculta uma visão global e aprofundada da implementação do QREN, nas suas diferentes facetas – estratégica, operacional, financeira e de auditoria, retratando as principais linhas de aplicação em Portugal dos fundos comunitários. O Relatório Anual do QREN IV foi também divulgado nos sítios de internet dos vários organismos do QREN, para além da divulgação junto de diversas entidades nacionais e comunitárias.

**Figura 96: Relatório Anual do QREN IV - 2011**



O resultado do conjunto das ações desenvolvidas pelos vários organismos do universo QREN contribui para o fortalecimento da marca QREN.

Assim, em 2012, foram levadas a cabo 118 eventos públicos, que abrangeram, em média, cerca de 56 mil participantes. No âmbito das edições, o número global de exemplares atingiu mais de 26 mil, decorrentes de 31 publicações. No que diz respeito à área da publicidade, em 2012 foram efetuadas mais de 60 mil inserções publicitárias. Também o conjunto dos instrumentos de comunicação web continuam a desempenhar um papel de grande alcance junto dos diversos públicos, assumindo um papel determinante na comunicação com todos os *stakeholders* do QREN, como é o caso da totalidade dos *websites* que foram visitados por mais de 3 milhões de pessoas e as diversas newsletters produzidas que abrangem mais de 65 mil destinatários.

**Quadro 41: Ações de comunicação em 2012**

Eventos públicos	Publicações	Inserções publicitárias	Visitas aos sítios	Destinatários de e-newsletters
118	31	60 266	3 161 611	65 434

Fonte: Rede de Interlocutores de Comunicação do QREN

No que diz respeito a *newsletters*, destaque-se uma das muitas divulgadas no universo QREN - a “NewsFSE” é uma newsletter eletrónica lançada em 2012, que chega a cerca de 18 mil contactos e que visa apoiar os beneficiários na gestão criteriosa e sem erro dos projetos FSE, constituindo-se como uma ferramenta fundamental para a gestão quer do IGFSE quer dos beneficiários.

**Figura 97: Newsletter do IGFSE**



Esta *newsletter* tem também o objetivo de divulgar as políticas públicas apoiadas pelo FSE e promover o impacto deste fundo na vida das pessoas, ao publicar testemunhos de pessoas que viram a sua vida mudar para melhor ao nível da qualificação e emprego, na sequência da participação em ações ou projetos cofinanciados pelo FSE.

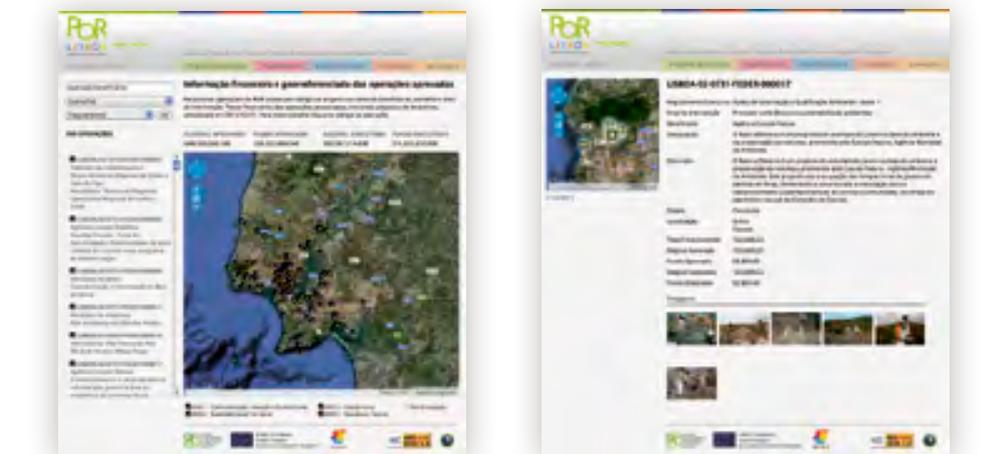
De destacar o lançamento, em 2012, pelo IFDR de um novo produto informativo, resultante das atividades de coordenação do FEDER e do Fundo de Coesão, destinado a alargar a divulgação da aplicação dos Fundos no atual período de programação: o “Ação.Fundos”. Trata-se da atualização trimestral de informação referente à monitorização física, mantendo-se a mesma abordagem de

divulgação do Boletim Informativo, da responsabilidade da Comissão Técnica de Coordenação do QREN. O “Ação.Fundos” é distribuído a um conjunto de entidades do QREN, bem como é publicado no Portal do IFDR.

Com o objetivo de fomentar uma melhor partilha de comunicação, o IFDR procedeu à disponibilização, através do seu Portal, da “Plataforma de Coordenação de Fundos” que funciona como uma *extranet* ou uma área reservada e se destina à partilha de informação sobre os trabalhos efetuados entre o IFDR e as Autoridades de Gestão e outros *stakeholders* relevantes no âmbito da Coordenação do FEDER e do Fundo de Coesão.

Ainda no âmbito de projetos *web*, refira-se a criação do módulo “Informação Financeira e Georreferenciada das Operações Aprovadas” no sítio do PO Lisboa, que tem por objetivo manter atualizada a perceção dos públicos locais e regionais sobre os projetos em curso e em concurso, permitindo a visualização georreferenciada das operações aprovadas pelo PO. De utilização fácil, esta tecnologia permite pesquisar as operações do PO Lisboa por código do projeto, nome do beneficiário, concelho e área de intervenção, com informação sobre os montantes das subvenções públicas (aprovado e executado), bem como a descrição e imagens da operação. Para além da informação individualizada por projeto, este módulo permite obter informação acumulada por beneficiário, concelho e regulamento.

**Figura 98: Sítio do PO Lisboa – Informação Financeira e Georreferenciada das Operações Aprovadas**



Destaque-se ainda a criação, por parte do PO Alentejo, do Gabinete de Apoio ao Investidor, que consiste num balcão físico de apoio aos potenciais beneficiários, cujo objetivo consiste em disponibilizar apoio personalizado por profissionais especializados, através de reuniões pessoais, prestando informação adicional e esclarecendo questões, de forma a fornecer a resposta adequada e “à medida” de cada situação apresentada. Para além do balcão físico de apoio, este gabinete disponibiliza ainda o serviço por telefone (número gratuito) ou por correio eletrónico.

Figura 99: PO Alentejo – Gabinete de Apoio ao Investidor



O IGFSE reforçou, em 2012, a sua estratégia de comunicação junto dos *stakeholders*, investindo em várias iniciativas que contribuiriam para o objetivo último de reforçar o desempenho global do FSE em Portugal, sendo de relevar a realização do 2º Ciclo de Seminários IGFSE2012 que abrangeram 1577 participantes, contribuindo para a redução de irregularidades na gestão dos apoios cofinanciados pelo FSE.

Figura 100: 2º Ciclo de Seminários promovido pelo IGFSE



No decorrer de 2012, o IFDR deu continuidade ao Ciclo de Formação IFDR, que tem por objetivo realizar ações de formação direcionadas para temáticas técnicas especializadas essenciais para a gestão, acompanhamento e controlo dos Programas Operacionais FEDER e Fundo de Coesão, sendo, por isso, vocacionadas para as equipas técnicas do IFDR e das Autoridades de Gestão. Neste âmbito, destacam-se as seguintes ações realizadas em 2012:

- Instrumentos de Engenharia Financeira, com o objetivo de reforçar as competências técnicas para a sua gestão, acompanhamento e controlo, face à crescente importância deste tipo de financiamento atribuída na regulamentação do presente período de programação;
- Questões Ambientais Relacionadas com a Gestão de Financiamentos Comunitários, com o objetivo de facultar um conjunto de ferramentas de trabalho e desenvolvimento de competências na apreciação e acompanhamento dos projetos assegurando o cumprimento das políticas ambientais;
- Auditoria e Controlo e Tratamento do Erro, em parceria com a Inspeção-Geral de Finanças e com a participação da DG REGIO da Comissão Europeia, visando o aprofundamento de competências em matéria de auditoria e controlo.

Quanto a iniciativas públicas, refira-se, por fim, a participação da RIC QREN na Conferência PORTUGAL 2020 - Novo ciclo de apoio ao crescimento económico e ao emprego, perspetivas para um

novo QREN - Fórum Inaugural, realizada no dia 8 de novembro de 2012, em Lisboa, através do desenho, desenvolvimento e montagem da Exposição “Portugal 2020 – Crescimento inteligente, inclusivo e sustentável”.

**Figura 101: Exposição “Portugal 2020 – crescimento inteligente, inclusivo e sustentável”**



Por fim, mas não menos importante, sublinhe-se o trabalho conjunto levado a cabo pela RIC QREN na construção de uma proposta de posição comum relativamente aos Requisitos Regulamentares em matéria de Informação, Publicitação e Estratégias de Comunicação, remetida, enquanto contributo, aos membros do grupo de coesão, para a discussão sobre as disposições relativas a Informação e Publicitação pós-2013.





Síntese conclusiva  
e considerações finais

O presente Relatório apresenta um balanço aprofundado sobre a implementação do QREN, tendo por base a informação sobre a execução dos PO consolidada até ao final de 2012 (disponível em julho de 2013), bem como os desenvolvimentos mais relevantes ocorridos até ao momento da sua elaboração. A análise aqui produzida assume particular relevância num momento em que o atual período de programação (2007-2013) se aproxima do final e em que o próximo período (2014-2020) se encontra em fase de acelerada preparação.

Este Quinto Relatório Anual do QREN tira partido de vasta informação já disponível sobre a utilização dos fundos estruturais desde 2007, bem como dos resultados da monitorização do QREN e das avaliações e outros estudos concluídos sobre políticas públicas que beneficiam do cofinanciamento comunitário.

### A execução do QREN em contexto de crise

O objetivo de acelerar, de forma sustentada, o ritmo de implementação da generalidade dos PO, tendo em vista assegurar elevados níveis de execução, manteve-se como o principal desafio do QREN em 2012 e 2013. Numa conjuntura económica e social que se manteve particularmente difícil, a preocupação de compatibilizar o desafio da execução com a manutenção de um claro alinhamento com as prioridades estratégicas do QREN assumiu grande relevância. A resposta àquele desafio em termos de implementação financeira foi claramente positiva, tendo o QREN registado no final de 2012 uma taxa de execução de 58,4% (+ 18 p.p. do que em 2011), embora ligeiramente abaixo da meta definida (60%).

O diferencial entre os níveis de execução e de compromisso (que atingiu os 98% no final de 2011 e ultrapassou os 100% logo no início de 2013) foi bastante reduzido. Embora se mantenha a níveis superiores, em termos homólogos, ao registado em anteriores períodos de programação, esta diminuição evidenciou o diferencial verificado nos ritmos de aprovação (em fase descendente, em face da escassez de recursos disponíveis) e de execução, cujo ritmo evoluiu positivamente em 2012.

Uma vez mais, constatou-se que o ano em apreço foi o de maior execução de fundos da Política de Coesão em Portugal (mais de 3,9 mil M€), com relevante impacto na evolução do PIB (o volume de investimento elegível associado representou mais de 3% do PIB) e contribuindo igualmente de forma positiva para o saldo das finanças públicas. Esta dinâmica de execução financeira leva a que Portugal continue a ser dos EM da UE onde o nível de pagamentos já realizados pela COM é mais elevado. O QREN tem vindo, assim, a dar um importante contributo para a resposta à crise económica em Portugal.

A intensificação do ritmo de execução do QREN tem sido assegurada sem desvirtuar as principais prioridades e orientações estratégicas inicialmente definidas. O QREN tem-se constituído como uma importante âncora estratégica das políticas públicas, acomodando ajustamentos que visam assegurar uma melhor adequação à conjuntura. Nesse sentido, assumiram especial destaque os processos de reprogramação do QREN desenvolvidos em 2011 e 2012.

Este balanço globalmente positivo não ilude a persistência de riscos ou tensões entre, por um lado, as necessidades de execução dos PO e, por outro lado, a sua focalização em intervenções que melhor contribuam para fomentar um desenvolvimento do país. Esta preocupação releva a importância de associar à permanente sensibilidade às matérias de simplificação dos mecanismos de candidatura a apoios e dos procedimentos de gestão, uma renovada atenção às condições de eficácia, eficiência e de segurança na implementação do QREN, indissociáveis da fiabilidade

dos sistemas de gestão e controlo, da robustez dos dispositivos de monitorização e avaliação dos resultados das intervenções.

O balanço globalmente positivo da execução do QREN tem, porém, subjacente uma grande diversidade de situações, destacando-se as seguintes:

- Em termos gerais, os PO FSE continuam a revelar uma dinâmica de implementação mais acelerada do que a generalidade dos PO FEDER/Fundo de Coesão, fruto da prioridade atribuída à intervenção destes PO, por um lado, na superação do défice de qualificações do país e, por outro lado, no combate ao desemprego e aos riscos de exclusão social de alguns segmentos mais vulneráveis da nossa população. Os mais de 5,5 milhões de participantes em ações cofinanciadas pelo FSE e os cerca de 6,6 mil M€ de investimento total executado até ao final de 2012 (mais de 4,7 mil M€ em fundo), correspondendo a uma taxa de execução muito superior à média do QREN são indicadores claros desta dinâmica.
- Nos PO FEDER são de sublinhar os elevados níveis de compromisso nos apoios ao investimento empresarial, estando a maioria dos respetivos eixos com taxas de compromisso superiores a 100%. Este elevado nível de compromisso reflete-se, no final de 2012, no apoio direto a 8 154 empresas que celebraram contratos no âmbito dos SI, 94% das quais são PME, implicando um investimento total previsto de 8,2 mil M€, ao que acrescem ainda mais de 6,8 mil empresas que beneficiam dos apoios no quadro dos mecanismos de engenharia financeira. Contudo, esta continua a ser uma das áreas onde é muito elevado o diferencial entre os níveis de compromisso e a sua execução, refletindo as dificuldades dos promotores para concretizarem os investimentos propostos com o ritmo e/ou dimensão prevista, algo que tem sido objeto de medidas específicas no âmbito da gestão.

Por outro lado, verificam-se no FEDER situações muito assimétricas em termos de compromisso e execução dos investimentos públicos da responsabilidade da Administração Central ou Regional (incluindo as R. A) e de iniciativa municipal. Num contexto de fortes restrições orçamentais, que limitam a capacidade dos promotores públicos para assegurarem a sua contrapartida nos projetos aprovados, os ritmos de execução são, em larga medida, reflexo da prioridade política atribuída à implementação dos investimentos nas diversas áreas.

Destacam-se, a este nível, os investimentos na requalificação da rede escolar, pelos elevados níveis de execução registados. Na generalidade dos restantes domínios de investimento público financiados pelo FEDER – acessibilidades e mobilidade, Política de Cidades, proteção e valorização ambiental, prevenção e gestão de riscos e outras redes de infraestruturas e equipamentos para a coesão social e territorial, que não as escolas – registam-se, em regra, elevados níveis de compromisso, mas níveis ainda insatisfatórios de execução física e financeira dos investimentos aprovados.

No entanto, merece destaque a manutenção do ritmo de recuperação dos níveis de execução já registado em 2010 e 2011 nos investimentos de iniciativa municipal, inseridos nas contratualizações com as CIM/AMP. Neste quadro, o nível de execução das candidaturas aprovadas atingiu os 82% no final de 2012, mais 22 p.p. do que no ano anterior, para o qual muito contribuíram as medidas integradas nos três memorandos de entendimento entre o Governo e a ANMP.

- O Fundo de Coesão continua a revelar ritmos de compromisso e execução mais limitados, embora registando uma maior dinâmica face ao ano anterior (taxa de compromisso de 82% e taxa de execução de 45,6%, no final de 2011, respetivamente +14 p.p. e +24 p.p. do que em 2011), para o que foi decisiva a reformulação de prioridades de apoios, mais bem ajustada à complexidade de execução de grandes projetos de investimento público, em contexto de restrições orçamentais.

No que respeita à afetação regional dos recursos disponibilizados até ao final de 2012, verifica-se uma concentração substancial dos fundos nas regiões inseridas no objetivo Convergência (Norte, Centro, Alentejo e R. A. Açores), com 92% dos fundos aprovados e executados, o que decorre das regras da Política de Coesão, que visam apoiar sobretudo as regiões menos desenvolvidas da UE. Neste contexto as regiões Norte e Centro são as maiores beneficiárias destes apoios (respetivamente 41% e 26% dos fundos executados até final de 2012), embora seja na região Alentejo e na R. A. Açores que se registam maiores intensidades de apoio por habitante (o que reflete sobretudo as características específicas dos respetivos territórios).

Contudo, a dimensão territorial das intervenções e os desafios que o país e as suas regiões enfrentam neste domínio, extravasam largamente a mera regionalização dos apoios financeiros. A integração territorial das políticas públicas é cada vez mais encarada como um fator-chave da gestão eficiente dos recursos e dos processos de desenvolvimento. Neste contexto, em que o território se assume como um fator de racionalidade das políticas públicas, o sucesso das políticas depende, em larga medida, da capacidade de resposta à multidimensionalidade e complexidade dos desafios de desenvolvimento – através de uma visão estratégica, integrada ou transversal de políticas setoriais – e da capacidade de incorporação de competências de atores muito diversificados na conceção, implementação e avaliação das políticas públicas. A visão partilhada de todos os atores com responsabilidades sobre o território é, portanto, determinante, ao permitir potenciar os recursos e aprofundar as relações de natureza vertical e horizontal num quadro multinível de governação. A experiência do QREN na contratualização entre níveis de governo permite salientar, como aspetos muito positivos, a criação de mecanismos de articulação entre entidades da administração a várias escalas, e entre estas e entidades com funções delegadas. Apresenta igualmente aspetos que merecem reponderação para o próximo ciclo, entre os quais se salienta a sobreposição de um conjunto muito vasto de abordagens integradas que concorrem, nos mesmos territórios, para fins similares mas com geometrias institucionais diversas.

A abordagem territorial das políticas públicas, a par de novos modelos de cooperação institucional, reveste-se de uma importância acrescida na preparação do ciclo de programação 2014-2020, orientado pelo desígnio de alinhamento com a Estratégia Europa 2020 através, nomeadamente, da orientação para resultados, do reforço de uma abordagem estratégica e da maior integração entre políticas e instrumentos.

A capacidade de Portugal alcançar as metas da Estratégia Europa 2020, bem como retomar níveis de crescimento agregado e de equidade territorial e social que o coloquem numa rota de convergência com os padrões de desenvolvimento europeus, é fortemente tributária da implementação de estratégias de desenvolvimento que tenham em conta as especificidades territoriais.

### **O QREN e a mudança estrutural do país**

Numa perspetiva de monitorização estratégica, o presente Relatório procurou analisar em que medida o QREN está a contribuir para a superação dos principais constrangimentos estruturais ao desenvolvimento sustentável do país e, em particular, das regiões menos desenvolvidas.

O défice de qualificações da população portuguesa, em especial dos adultos, constitui um dos principais constrangimentos estruturais a que o QREN procura dar resposta. O investimento realizado até ao momento visou combater os dois fatores que mais têm limitado a recuperação desse atraso: i) o abandono escolar precoce, que se reflete na reprodução intergeracional das baixas qualificações, muitas vezes associadas a situações de reprodução da pobreza; e ii) a escassa par-

ticipação dos adultos em atividades de educação e formação ao longo da vida, em particular dos menos qualificados. Simultaneamente, constitui uma preocupação das políticas públicas neste domínio a melhoria do ajustamento entre a oferta e a procura de qualificações, procurando uma resposta mais eficaz às necessidades do tecido económico e às necessidades e expectativas das pessoas.

Nos últimos anos tem-se registado uma redução mais acentuada dos níveis de abandono escolar precoce: entre 2007 e 2012 a taxa de abandono escolar precoce diminuiu de 36% para 20,8%. Tal redução foi particularmente marcante em algumas regiões onde a taxa de abandono escolar precoce era mais elevada (e.g. Norte). Contudo, Portugal mantém ainda uma posição desfavorável face à grande maioria dos países da UE, estando ainda longe da meta definida no âmbito da Estratégia Europa 2020 (e assumida pelo Governo português) para este indicador (10% em 2020).

Tal como comprovado por recentes estudos de avaliação, o contributo do QREN para a evolução verificada deu-se essencialmente por via do financiamento intensivo das vias de dupla certificação (escolar e profissional) ao nível do ensino básico e secundário, complementado pelo apoio dado a intervenções em territórios onde são mais intensos os níveis de insucesso escolar e, consequentemente, de abandono (através do cofinanciamento dos TEIP e, também, do Programa Escolhas). É também de realçar o forte investimento realizado na requalificação da rede escolar, permitindo criar melhores condições de aprendizagem e promovendo, por essa via, o sucesso escolar e a redução do abandono.

No que respeita à qualificação dos adultos, destaca-se o contributo do QREN para o envolvimento desta faixa da população em atividades de aprendizagem ao longo da vida e, sobretudo, em modalidades de dupla certificação, incidindo fundamentalmente nos indivíduos com baixas qualificações. Com efeito, desde o início do QREN o FSE possibilitou a participação de mais de 2,3 milhões de adultos em formação enquadrada no Catálogo Nacional de Qualificações (CNQ) e em processos de RVCC, tendo a esmagadora maioria dos seus beneficiários um nível de escolaridade inferior ao ensino secundário e mesmo ao 9.º ano de escolaridade. A estes acrescem mais de um milhão de participantes em ações de formação não inseridas no CNQ, também apoiadas no âmbito do QREN.

Este enorme esforço de qualificação dos jovens e adultos está a refletir-se numa elevação das taxas de escolaridade, nomeadamente de nível secundário (de 27% em 2007, para 38% em 2012, sendo mais acentuada nos jovens) e de nível básico da população (de 44% em 2007, para 58% em 2011, sendo mais acentuada nos adultos). Contudo, o ritmo de recuperação nas taxas de escolaridade é ainda modesto, tendo em perspetiva a aproximação à média da UE. Com efeito, assumindo um cenário de manutenção da taxa de crescimento anual dos níveis de escolarização registadas entre 2007 e 2012 em Portugal e de estabilização desses níveis na UE 27, seriam necessárias mais de duas décadas para que se registasse uma convergência nos valores do indicador.

A aposta na qualificação dos jovens e adultos tem também assumido um importante papel no que respeita ao contributo do QREN para o mercado de trabalho em Portugal. Com efeito, a qualificação apresenta-se como um instrumento relevante de promoção da empregabilidade dos ativos (empregados e desempregados), constituindo uma aposta nuclear em matéria de políticas ativas de emprego, mesmo em contexto de elevado nível de desemprego.

O crescente peso dos desempregados entre os beneficiários do QREN – em particular no âmbito das tipologias de qualificação dos ativos e de realização de estágios profissionais para apoio à transição para o mercado de trabalho de jovens quadros qualificados (sobretudo com qualifica-

ções superiores) – vai ao encontro da necessidade de resposta ao forte aumento do desemprego em Portugal. A elevação das taxas de desemprego para níveis nunca antes atingidos (nomeadamente, entre os jovens) e os fortes estrangimentos orçamentais existentes (que afetam negativamente o nível de prestações sociais, como o subsídio de desemprego, bem como financiamento nacional de políticas ativas de emprego) justificam um reforço adicional das dotações de fundos destinados a intervenções nestes domínios.

Um segundo domínio de fragilidade estrutural do país respeita à competitividade da economia. Para essa fragilidade contribui um perfil desfavorável de especialização do tecido produtivo, onde predominam atividades de baixo valor acrescentado, com fraca incorporação de inovação e conhecimento e níveis limitados de investimento em I&D. Estas características, associadas à apreciação da taxa de câmbio real efetiva na última década e meia, contribuíram para a crescente vulnerabilidade da economia portuguesa face às principais evoluções de procura e concorrência internacionais. Acresce que algumas das dinâmicas de investimento no passado recente privilegiaram setores menos expostos à concorrência internacional, contribuindo para a degradação das contas externas e, num quadro de desaceleração da procura interna, para uma menor taxa de crescimento do PIB.

Partindo deste diagnóstico, a agenda Fatores de Competitividade do QREN, em particular através do financiamento dos SI QREN, privilegiou, desde o seu início, intervenções que visam estimular a qualificação do tecido produtivo, por via da inovação, do desenvolvimento tecnológico e do empreendedorismo, focalizando os incentivos ao investimento empresarial em atividades mais intensivas em conhecimento, de maior valor acrescentado e orientadas para os mercados internacionais. Neste quadro, o apoio ao aumento do investimento das empresas em atividades de I&DT constitui também uma aposta particularmente relevante do QREN, visando não apenas promover a introdução de novos produtos e processos produtivos, mas também reforçar a capacidade das empresas para identificar e absorver conhecimentos relevantes, bem como para se adaptarem às alterações de contexto competitivo.

Os dados disponibilizados neste Relatório permitem concluir que os SI QREN estão, de modo geral, a contribuir para a mudança pretendida no perfil de especialização da economia portuguesa, de acordo com as prioridades identificadas na programação do QREN. De facto, são sobretudo as atividades de bens e serviços transacionáveis (com destaque para a indústria transformadora) e com um nível significativo de valor acrescentado nacional (ou seja, líquido de conteúdo importado) das exportações, que têm projetos aprovados no âmbito desses sistemas apoiados pelo QREN.

Contudo, importa ter presente que os SI QREN intervêm numa parcela reduzida do investimento empresarial realizado anualmente em Portugal (no período 2007-2010, o investimento elegível aprovado pelos SI QREN representa, em média, 7% da FBCF dos setores de atividade mercantis, e o incentivo aprovado a cerca de 3%). Mais do que uma opção de natureza política, este facto decorre do montante total de fundos disponíveis, bem como das limitações legais existentes em matéria de Auxílios de Estado. Assim, a capacidade de intervenção neste domínio exige da parte dos decisores políticos e dos responsáveis pela gestão dos fundos uma preocupação acrescida quanto aos critérios de alocação dos recursos destinados a estimular o investimento empresarial.

Em relação ao papel do QREN no financiamento da I&D em Portugal, constata-se que, com a exceção dos incentivos fiscais (que correspondem a uma despesa fiscal do Orçamento de Estado), as políticas neste domínio têm nos fundos comunitários a sua principal fonte de financiamento público, incidindo sobre a generalidade das formas de promoção da I&D. Neste contexto, os fundos co-

munitários têm desempenhado um papel muito relevante na evolução do indicador das despesas em I&D em percentagem do PIB, cujo valor para Portugal tem vindo a aproximar-se rapidamente da média da UE (respetivamente, 1,6% e 2%, em 2010), embora estando ainda longe da meta definida no quadro da Estratégia Europa 2020 (2,7%) e do PNR português.

Neste quadro, refira-se que o montante de fundos destinados à promoção da I&D e ao envolvimento das empresas neste tipo de atividades revela-se globalmente adequado. De facto, embora o peso das despesas em I&D no PIB em Portugal esteja ainda aquém da média europeia e da meta estabelecida no âmbito da Estratégia Europa 2020, o investimento em I&D no país é já muito significativo, tendo em consideração a estrutura produtiva portuguesa.

Importa ter presente, no entanto, que a transformação estrutural das economias é, regra geral, um processo demorado, estando tipicamente associado à focalização e à continuidade das políticas públicas dirigidas a tal objetivo e, no caso de pequenas economias abertas (como é a portuguesa), aos fluxos de investimento direto estrangeiro em atividades não tradicionais. Nesse sentido, é fundamental assegurar não apenas a continuação do esforço de desenvolvimento do SCTN (tanto na vertente de investigação, como de formação avançada), mas também o reforço dos instrumentos que visam a valorização económica e social dos resultados e das atividades de I&D, bem como do esforço de captação de investimentos que permitam valorizar e alavancar o investimento acumulado no país em competências e recursos de I&D.

Outra vertente de intervenção prevista desde o início da implementação do QREN consiste na promoção da eficiência energética. Embora assuma um peso globalmente muito reduzido no montante dos apoios concedidos, a melhoria do desempenho energético assume relevância quer para a competitividade do país, quer para a sua sustentabilidade ambiental, tendo vindo a ganhar maior protagonismo ao longo da execução do QREN. Por um lado, a forte dependência energética do país face ao exterior (e em particular relativamente a fontes não renováveis, como o petróleo e o gás natural), contribui de forma muito significativa para o défice externo da economia portuguesa. Por outro lado, a dependência de fontes energéticas não renováveis e mais poluentes leva a questionar a sustentabilidade ambiental de um modelo de desenvolvimento baseado numa elevada intensidade energética e carbónica.

O QREN financia um leque variado e atomizado de tipologias de intervenção neste domínio, focadas sobretudo nas questões da eficiência energética, embora também inclua apoios ao investimento na perspetiva da diversificação das fontes energéticas, visando sobretudo as energias renováveis. Estas tipologias ou intervenções encontram-se dispersas pelos vários SI e/ou pelos vários PO FEDER, o que dificulta a visão de conjunto do contributo do QREN neste domínio. De qualquer modo, a análise das diferentes tipologias de intervenção permite concluir que o QREN abrange a generalidade das áreas mais prementes de atuação no domínio da eficiência energética ao nível das empresas, dos edifícios, dos espaços públicos e dos equipamentos coletivos, o que pode levar a alguma dispersão dos respetivos apoios. O estudo de avaliação concluído identifica 992 intervenções aprovadas, o equivalente a 346,9 M€ de investimento elegível em rubricas de despesa associadas à eficiência energética (intervenções que, na maioria dos casos, não são exclusivamente vocacionadas para o aumento da eficiência energética). A centralidade que a eficiência energética assume hoje para a sustentabilidade financeira e ambiental do país, conjugada com o desenvolvimento recente de planos nessa área e com os objetivos previstos na Estratégia Europa 2020 e no PNR, justifica uma ponderação da prioridade atribuída a este tema no âmbito dos fundos comunitários em Portugal.

O papel do QREN na consolidação de padrões ambientais mais elevados visa dar resposta aos constrangimentos estruturais que persistem em Portugal neste domínio, dando sequência a investimentos realizados em anteriores períodos de programação. Os investimentos na área do ambiente absorvem cerca de 10% do total das aprovações concretizadas até ao final de 2012, com níveis de afetação de recursos e de execução nas diferentes áreas de intervenção muito diferenciados.

Neste Relatório analisa-se em maior detalhe a intervenção do QREN ao nível dos sistemas de abastecimento e saneamento básico, intervenção que continua a ser fundamental para assegurar o cumprimento do acervo comunitário neste âmbito.

Encontrando-se o território dotado de uma rede de infraestruturas que permite abranger quase a totalidade da população, fica no entanto aquém das metas no que respeita ao saneamento das águas residuais previstas no Plano Estratégico de Abastecimento de Água e de Saneamento de Águas Residuais II: as metas constantes do PEAASAR II referem que, para 2013, o índice de cobertura da população em termos de saneamento (drenagem e tratamento) de águas residuais deveria ser de 90%, enquanto os registados em 2011 eram de apenas 78%, sendo igualmente relevante assinalar importantes assimetrias regionais (com preocupação especial nas regiões do Norte e Centro, e nas Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores).

No que respeita às intervenções, foram apoiadas no QREN 290 operações até dezembro de 2012, com um total de fundo aprovado de 870 M€, destinadas à construção, remodelação e ampliação de infraestruturas de abastecimento de água e da rede de drenagem e tratamento de águas residuais. Os montantes investidos permitiram um acréscimo de 1 402 mil pessoas abrangidas nos sistemas públicos de drenagem e tratamento de águas residuais urbanas.

Neste Relatório dá-se ainda conta de um leque muito diversificado de intervenções no domínio ambiental, da recuperação e valorização dos solos e outros locais contaminados à gestão de resíduos, da qualidade do ar à gestão da biodiversidade ou à prevenção de riscos decorrentes da erosão costeira. Embora as intervenções financiadas se caracterizem por uma dispersão acentuada, parece inquestionável o papel dos recursos provenientes do QREN na manutenção de níveis adequados de investimento público em áreas cruciais para o equilíbrio ambiental do país, sobretudo em contexto de restrições orçamentais tão restritivas.

A relevância que a intervenção do QREN no domínio da promoção da inclusão social e do combate à pobreza deveria assumir ao longo do período em análise não carece de justificação, face à dimensão dos efeitos da crise económica e social. Até ao 1º semestre de 2013, este domínio de intervenção contou com cerca de 9,4% da dotação do FSE, ou seja 560,2 M€, ao que deve acrescer cerca de 50,3 M€ associados aos programas de intervenção do FEDER nos bairros Críticos.

As avaliações realizadas permitem evidenciar resultados muito positivos nas intervenções financiadas, pese embora a necessidade de promover a intensificação do combate ao desemprego ou uma maior coordenação estratégica entre os instrumentos de política pública que visam a inclusão social nos territórios urbanos problemáticos.

A consolidação e qualificação das redes de equipamentos coletivos em diversas áreas setoriais (educação, apoio social, saúde, desporto, cultura) constitui, por outro lado, uma dimensão crucial de garantia do acesso a bens e serviços de natureza pública, ou seja, requisito fundamental para o exercício pleno dos direitos de cidadania.

Neste contexto, a intervenção do QREN envolveu até junho de 2013 o financiamento de 1 974 equipamentos e mais de 3 142 M€ de fundos comunitários: 932 estabelecimentos de ensino, 381 equipamentos desportivos, 359 equipamentos de apoio social (sobretudo creches e lares de idosos), 167 equipamentos culturais e 135 unidades de saúde.

A avaliação realizada sobre este domínio de intervenção permitiu salientar a melhoria dos níveis de cobertura territorial bem como o acesso e a qualidade dos serviços, sugerindo um contributo significativo do QREN para a coesão territorial, em especial no que respeita a equipamentos sociais e de educação. No entanto, são sinalizadas fragilidades nos instrumentos de diagnóstico e planeamento setorial e territorial e de adequada aferição da sustentabilidade em alguns domínios, que importa superar a fim de promover o reforço da eficiência na alocação de recursos.

O papel do QREN na promoção da igualdade de género e da não discriminação foi igualmente destacado em avaliações específicas sobre as intervenções neste domínio, tendo sido sublinhada a sua relevância.

### **Os desafios para a fase final de execução do QREN**

Os anos de 2014 e 2015 constituem o período final da execução dos fundos associados ao QREN 2007-2013. Mesmo tendo presente que as grandes opções de alocação de recursos e de investimento estão tomadas (o nível de compromissos já ultrapassa o montante global da dotação), esta etapa é crucial para se garantir a plena absorção dos recursos e em condições de eficiência e eficácia.

Neste quadro, uma parte dos desafios enunciados no relatório do ano passado mantém plena atualidade:

- A necessidade de focalizar atenções na execução dos PO, a fim de garantir um ritmo de execução que assegure uma total absorção dos fundos disponíveis;
- A necessidade de assegurar uma atenção redobrada à compatibilização da garantia de elevados ritmos de execução com os objetivos de transformação estrutural do país, contrariando a tendência natural para sobrevalorizar a preocupação de absorção financeira face à preocupação da relevância estratégica dos investimentos;
- O fortalecimento da avaliação e da monitorização estratégica, num contexto de consolidação acrescida dos sistemas de gestão, acompanhamento e controlo do QREN, permitindo a produção de mais e melhor informação de suporte à preparação do futuro ciclo 2014-2020.





[www.qren.pt](http://www.qren.pt)

 programa  
operacional  
assistência  
técnica

 QUADRO  
DE REFERÊNCIA  
ESTRATÉGICO  
NACIONAL



UNIÃO EUROPEIA  
Fundo Europeu  
de Desenvolvimento Regional