

Ficha Técnica

Título Relatório Anual do QREN :: IV :: 2011
Edição Comissão Técnica de Coordenação do QREN
Data de Edição Novembro de 2012
Registo ISBN 978-989-8332-14-1
Informação disponível em www.qren.pt

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

Lista de siglas e abreviaturas

ADENE – Agência para a Energia
AG – Autoridade de Gestão
AgMP – Aglomeração Metropolitana do Porto
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
ANQ – Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional, IP
AREANATEjo – Agência Regional de Energia e Ambiente do Norte Alentejano e Tejo
BCE – Banco Central Europeu
BdP – Banco de Portugal
BEI – Banco Europeu de Investimento
BRIC – Brasil, Rússia, Índia e China
C&T – Ciência e Tecnologia
CCDR – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional
CCS – Comissão de Coordenação e Supervisão
CDR – Combustíveis Derivados dos Resíduos
CE/COM – Comissão Europeia
CEB – Ciclo do Ensino Básico
CEF – Curso de Educação e Formação de Jovens
CIM – Comunidade Inter-Municipal
CIMAA – Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo
CLAII – Centros Locais de Apoio à Integração de Imigrantes
CMC / CMC QREN – Comissão Ministerial de Coordenação do QREN
CNAI – Centros Nacionais de Apoio ao Imigrante
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 CE
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
DPP – Departamento de Prospetiva e Planeamento e Relações Internacionais
DT – Desenvolvimento tecnológico
e.g. – por exemplo (*exempli gratia*)
E4G – Programa Escolhas 4ª Geração
ECO.AP – Programa de Eficiência Energética na Administração Pública
EDP – Electricidade de Portugal
EEC – 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
FEFF – Fundo Europeu de Estabilização Financeira
FINOVA – Fundo de Apoio ao Financiamento à Inovação
FMC – Formação Modular Certificada
FMI – Fundo Monetário Internacional
FSE – Fundo Social Europeu
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
IRS – Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares
ISDR – Índice Sintético de Desenvolvimento Regional
ISS – Instituto de Segurança Social, IP
IVA – Imposto sobre o Valor Acrescentado
km² – Quilómetro Quadrado
kWh – Quilowatt-hora
M – Mulheres
M. Ton. – Milhões de Toneladas
M€ – Milhões de Euros
MED – PO de Cooperação Transnacional do Espaço Mediterrâneo 2007-2013
MEE – Ministério da Economia e do Emprego
MF – Ministério das Finanças
n.a. – não aplicável
Nº – Número
NUTS – Nomenclaturas de Unidades Territoriais para Fins Estatísticos
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OE – Orçamento de Estado
OI – Organismo Intermédio
OREPP – Organismo Responsável pela Execução de Políticas Públicas
p.p. – pontos percentuais
PA – Programa de Ação
PAEF – Programa de Ajustamento Económico e Financeiro
PE – Programa Estratégico
PERSU II – Plano Estratégico para os Resíduos Sólidos Urbanos II
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
PNPOT – Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território
PNR – Plano Nacional de Reformas
PO – Programa Operacional
PO AT – Programa Operacional de Assistência Técnica
PO CMAC/MAC – Programa Operacional de Cooperação Transnacional Madeira-Açores-Canárias 2007-2013
PO CTEA – Programa Operacional de Cooperação Transnacional do Espaço Atlântico
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
PROT – Plano Regional de Ordenamento do Território
PROVERE – Programa de Valorização Económica de Recursos Endógenos
PRU – Parceria para a Regeneração Urbana
PT – Portugal
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)
RIC QREN – Rede de Interlocutores de Comunicação do QREN
RSI – Rendimento Social de Inserção
RSU – Resíduos Sólidos Urbanos
RUCI – Rede Urbana para a Competitividade e Inovação
RVCC – Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências
SAFPRI – Sistema de Apoio ao Financiamento e Partilha de Risco da Inovação
SAMA – Sistema de Apoio à Modernização Administrativa
SCTN – Sistema Científico e Tecnológico Nacional
SI – Sistema(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
SNF – Sociedades Não Financeiras
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
TMB – Tratamento Mecânico e Biológico
Tx. – Taxa
UE – União Europeia

Índice geral

2	Índice geral	2
	Índice de quadros e figuras	3
	APRESENTAÇÃO	8
1	O CONTEXTO DE IMPLEMENTAÇÃO DO QREN	11
	1.1 As dinâmicas macroeconómicas	12
	1.2 As dinâmicas do mercado de trabalho	19
	1.3 O QREN, a crise e o ajustamento da economia portuguesa	30
2	O QREN NO TERRENO OPERACIONAL	37
	2.1 As candidaturas e o processo de seleção	38
	2.2 Realizações financeiras	43
	2.3 Realizações operacionais	53
	2.4 Os Programas Operacionais da Cooperação Territorial Europeia	65
3	A DIMENSÃO TERRITORIAL DAS INTERVENÇÕES APOIADAS PELO QREN	69
	3.1 As dinâmicas regionais	71
	3.2 Dinâmicas de implementação do QREN e dos PO nas regiões	80
	3.3 Integração territorial das intervenções – resultados dos zooms territoriais	97
	3.4 O papel do QREN no desenvolvimento das cidades e do sistema urbano	103
4	AS RESPOSTAS DO QREN AOS CONSTRANGIMENTOS ESTRUTURAIS DO PAÍS	115
	4.1 Reduzir o abandono escolar precoce	117
	4.2 Facilitar a transição dos jovens para a vida ativa	122
	4.3 Aumentar as qualificações e a empregabilidade dos ativos	130
	4.4 Promover o investimento empresarial qualificado	138
	4.5 Aumentar o investimento em I&D	144
	4.6 Aumentar a eficiência energética no setor Estado	150
	4.7 Consolidar padrões ambientais elevados – a resposta aos desafios em matéria de Resíduos Sólidos Urbanos	157
	4.8 Melhorar o acesso das populações a serviços coletivos	164
	4.9 Promover a inclusão social de grupos especialmente vulneráveis	171
5	O QREN, A POLÍTICA DE COESÃO E A ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO DA UNIÃO EUROPEIA	181
	5.1 A experiência do QREN e a Política de Coesão 2014-2020	182
	5.2 O contributo do QREN para a estratégia de desenvolvimento da UE	183
6	A GOVERNAÇÃO DO QREN	191
	6.1 A coordenação do QREN e a sua monitorização operacional e estratégica	192
	6.2 O sistema de certificação e pagamentos	199
	6.3 O sistema de auditoria	204
	6.4 A avaliação do QREN e dos PO	206
	6.5 A informação e a comunicação do QREN, dos fundos e dos PO	210
	SÍNTESE CONCLUSIVA E CONSIDERAÇÕES FINAIS	221

Índice de quadros e figuras

Quadro 1: Balanço dos processos de candidatura, por PO, até final de 2011	39
Quadro 2: Candidaturas aprovadas, por PO, até final de 2011	41
Quadro 3: Indicadores do processo de seleção e aprovação das candidaturas, por PO, até final de 2011	42
Quadro 4: Nível de compromisso, por PO, até final de 2011	44
Quadro 5: Execução e indicadores financeiros, por fundo e por PO, até final de 2011	46
Quadro 6: Aprovação e execução, por agenda temática e respetivos domínios de intervenção, até final de 2011	51
Quadro 7: Grandes Projetos notificados à CE, até final de 2011	52
Quadro 8: Participantes nas ações apoiadas pelo FSE, por vertente de intervenção, 2007-2011	53
Quadro 9: Participantes nas ações apoiadas pelo FSE, por PO e vertente de intervenção, 2007-2011	54
Quadro 10: Empresas e <i>start-ups</i> apoiadas em setores de média-alta e alta tecnologia, até final de 2011	58
Quadro 11: Ações coletivas, por PO, 2009-2011 e investimento elegível em 2011	60
Quadro 12: Protocolos de Regeneração Urbana, parceiros envolvidos e população abrangida, até final de 2011	63
Quadro 13: Programas Estratégicos, municípios e outros parceiros envolvidos no âmbito das RUCI, até final de 2011	63
Quadro 14: Apoios contratados em equipamentos para a coesão local, 2009-2011	64
Quadro 15: Programação, convocatórias concluídas e participação portuguesa nos PO da CTE, até final de 2011	66
Quadro 16: Principais indicadores financeiros relativos à participação de Portugal nos PO da CTE, até final de 2011	67
Quadro 17: Distribuição regional do fundo comprometido e executado por PO Temático, até final de 2011	85
Quadro 18: Territórios analisados no âmbito do projeto “Zooms Territoriais”, 2011	98
Quadro 19: Peso da população desempregada e taxa de desemprego, por nível de qualificação e escalão etário, 2011	131
Quadro 20: Beneficiários de formação para adultos do PO PH, por escalão etário e qualificações, até final de 2011	135
Quadro 21: Sistemas de incentivos do QREN – candidaturas e projetos, até junho de 2012	139
Quadro 22: Candidaturas aprovadas em eficiência energética por PO Regional e tipo de intervenção, até junho de 2012	154
Quadro 23: Fundo aprovado e executado em tipologias relevantes para <i>earmarking</i> , por objetivo, até final de 2011	184
Quadro 24: Fundo aprovado e executado em tipologias relevantes para <i>earmarking</i> , pelo respetivo tema prioritário, até final de 2011	185
Quadro 25: Fundo aprovado e executado em tipologias relevantes para <i>earmarking</i> , por PO, até final de 2011	186
Quadro 26: Principais alterações quanto à descrição dos Sistemas de Gestão e Controlo, 2011	194
Quadro 27: Distribuição das propostas e pedidos de financiamento candidatados ao QREN EQ, por PO, 2011	198
Quadro 28: Distribuição das propostas e pedidos de financiamento aprovados ao abrigo do QREN EQ, por PO, 2011	199
Quadro 29: Certificados e Declarações de Despesas e Pedidos de Pagamento por PO	200
Quadro 30: Avaliações promovidas, até junho de 2012	207
Quadro 31: Ações de comunicação, 2011	216

4 :: COMISSÃO TÉCNICA DE COORDENAÇÃO DO QREN ::	Figura 1: Crescimento real do PIB no mundo, UE, EUA, Japão, BRIC, 2010 e 2011	13
	Figura 2: <i>Spread</i> da taxa de juro das obrigações de dívida pública a 10 anos, 2007-2011	14
	Figura 3: Evolução mensal dos novos créditos concedidos, 2003-2012	16
	Figura 4: Taxas de juro sobre novos empréstimos concedidos, 2003-2012	16
	Figura 5: Evolução real trimestral e anual do PIB em Portugal, 1998-2012	17
	Figura 6: Contributos dos componentes na ótica da despesa para a variação trimestral homóloga do PIB, 2005-2012	18
	Figura 7: Previsões de crescimento do PIB português, 2012 e 2013	18
	Figura 8: Previsões para a taxa de desemprego em Portugal, 2012 e 2013	19
	Figura 9: Evolução trimestral do emprego e do desemprego, 2000-2012 (2º trimestre)	20
	Figura 10: Variação líquida do emprego nos sexos e grupos etários, entre 2008 e 2011	21
	Figura 11: Variação do emprego nos setores de atividade, entre 2008 e 2011	22
	Figura 12: Empregados com baixas qualificações nos países da UE 27, 2011 e evolução PT e UE 27, 2000-2011	23
	Figura 13: Empregados com ensino superior nos países da UE 27, 2011 e evolução PT e UE 27, 2000-2011	23
	Figura 14: Empregados por conta de outrem com contrato temporário nos países da UE 27, 2011 e evolução PT e UE 27, 2000-2011	24
	Figura 15: Taxa de desemprego de longa duração nos países da UE 27, 2011 e evolução PT e UE 27, 2000-2011	24
	Figura 16: População desempregada há mais de um ano, por última profissão e sexo, 2011	25
	Figura 17: Taxa de desemprego, por sexo e região NUTS II, 2012 (2º trimestre)	26
	Figura 18: Distribuição territorial do desemprego registado, 2011	28
	Figura 19: Evolução da execução dos fundos da Política de Coesão, 2000-2011	31
	Figura 20: Análise da seletividade, por PO, até final de 2011	43
	Figura 21: Taxas de compromisso, por PO, até final de 2011	45
	Figura 22: Taxas de execução, por PO, até final de 2011	47
	Figura 23: Pagamentos intermédios da CE, 1 de janeiro de 2012	48
	Figura 24: Fundo aprovado, por agenda temática e por tipologias, até final de 2011	49
	Figura 25: Fundo executado, por agenda temática e por tipologias, até final de 2011	50
	Figura 26: Estabelecimentos de ensino intervencionados, até final de 2011	55
	Figura 27: Alunos/formandos abrangidos, até final de 2011	55
	Figura 28: Empresas, por dimensão empresarial, até final de 2011	56
	Figura 29: Incentivo, por dimensão empresarial, até final de 2011	56
	Figura 30: Empresas apoiadas, por setor de atividade, até final de 2011	57
	Figura 31: Incentivo, por setor de atividade, até final de 2011	57
	Figura 32: Investimento em projetos de I&DT, até final de 2011	59
	Figura 33: Investimento em projetos de cooperação entre empresas e instituições de investigação, até final de 2011	59
	Figura 34: Distribuição dos projetos aprovados no âmbito da prevenção de riscos, por tipologia, até final de 2011	61
	Figura 35: Competitividade (Portugal = 100), por sub-região NUTS III, 2009	72
	Figura 36: Coesão (Portugal = 100), por sub-região NUTS III, 2009	72
	Figura 37: PIB _{pc} em 2000 e taxa média de crescimento anual do PIB _{pc} 2000-2010, por sub-região NUTS III	73
	Figura 38: PIB <i>per capita</i> , por região NUTS II, 2000-2010	75
	Figura 39: Evolução regional da produtividade e da taxa de utilização de recursos humanos, por região NUTS II, 2000-2005-2009	76
	Figura 40: Dispersão dos níveis do PIB <i>per capita</i> nas NUTS II e III, 1995-2010	76

Figura 41: Variação real do PIB nacional, 1995-2010	77
Figura 42: Taxa de abandono precoce de educação e formação, por região NUTS II, 2000-2011	78
Figura 43: Proporção da despesa em Investigação e desenvolvimento (I&D) no PIB, por região NUTS II, 2000-2010	79
Figura 44: Taxa de emprego total das pessoas com 20-64 anos, por região NUTS II, 2000-2011	80
Figura 45: Distribuição regional dos fundos comprometidos e executados, até final de 2011	81
Figura 46: Intensidades de apoio do fundo comprometido e executado, por habitante, até final de 2011	83
Figura 47: Intensidades de apoio do fundo comprometido e executado, por km ² , até final de 2011	83
Figura 48: Intensidades de apoio nos PO temáticos, por região objetivo Convergência do Continente, até final de 2011	86
Figura 49: Intensidades de apoio e taxas de realização nos PO Regionais do Continente, por sub-região NUTS III, até final de 2011	87
Figura 50: Peso das aprovações nas CIM/AMP e PRU/RUCI nos PO Regionais do Continente, até final de 2011	88
Figura 51: Evolução da taxa de execução nas contratualizações com CIM/AMP, até final de 2011	89
Figura 52: Taxas de compromisso e de execução das contratualizações com CIM/AMP, até final de 2011	90
Figura 53: Evolução da taxa de execução das PRU/RUCI, até final de 2011	91
Figura 54: Taxas de compromisso e de execução das PRU/RUCI, até final de 2011	92
Figura 55: Operações aprovadas e executadas nos SI, por região NUTS II, até final de 2011	93
Figura 56: Operações enquadradas nas PME Investe I e II, por região NUTS II, 2007-2010	94
Figura 57: Participantes abrangidos pelo fundo executado nos PO FSE, por área de intervenção e região NUTS II, até final de 2011	94
Figura 58: Intensidade de apoio do fundo executado no âmbito do PO PH, por sub-região NUTS III, até final de 2011	95
Figura 59: Estabelecimentos escolares contratados e concluídos, por tipologia e região NUTS II, até final de 2011	96
Figura 60: 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 2011	97
Figura 61: Sistema Urbano em Portugal continental	104
Figura 62: Os centros urbanos dos Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT)	105
Figura 63: Investimentos na atratividade e funcionalidade dos centros urbanos, por tipo de intervenção, até junho de 2012	107
Figura 64: Investimentos dos SI, por nível de centros urbanos dos PROT e por setor/intensidade de conhecimento, até junho de 2012	108
Figura 65: Especialização do investimento em conhecimento e criatividade, até junho de 2012	109
Figura 66: Especialização do investimento em atratividade turística, até junho de 2012	110
Figura 67: Especialização do investimento em infraestruturas e equipamentos não sociais, até junho de 2012	111
Figura 68: Especialização do investimento em infraestruturas e equipamentos sociais, até junho de 2012	112
Figura 69: Esquema do processo de monitorização estratégica	116
Figura 70: Taxa de abandono precoce no contexto europeu, 2011	118
Figura 71: Taxa de abandono precoce, Portugal e UE 27, 2000-2011	118
Figura 72: Fundo executado nas tipologias de combate ao abandono escolar, por tipologia de intervenção, até final de 2011	120

6	Figura 73: Taxa de desemprego dos jovens em 2011 e evolução da taxa de desemprego dos jovens com ensino superior, 2000-2011	122
	Figura 74: Condição perante o trabalho dos jovens entre os 15 e os 34 anos, por nível de ensino, 2008-2011	123
	Figura 75: Taxa de desemprego dos jovens dos 15 aos 24 anos, 2008 e 2011	124
	Figura 76: Volume e estrutura etária dos participantes abrangidos e execução financeira em algumas das tipologias do FSE, 2011	125
	Figura 77: Contributo do FSE para os estágios profissionais apoiados pelo IEFP, 2000-2011	126
	Figura 78: Presença de estágios profissionais para jovens com ensino superior e incidência de desempregados com ensino superior, 2008-2011	129
	Figura 79: População ativa, empregada e desempregada (25-64 anos), por nível de escolaridade mais elevado completo, 2011	132
	Figura 80: Peso da população desempregada na população ativa (25-64 anos), por nível de escolaridade mais elevado completo, 2008 e 2011	132
	Figura 81: Montante executado (FSE+CPN) e horas de formação, por tipologia do QREN, 2011	133
	Figura 82: Abrangidos empregados e desempregados, por tipologia do QREN, 2011	134
	Figura 83: Taxa de escolaridade de nível secundário e do 3º CEB, da população entre os 25 e 64 anos, Portugal e UE 27, 2000-2011	135
	Figura 84: Peso dos investimentos apoiados pelos SI QREN na FBCF setorial, média 2008-2011	140
	Figura 85: Peso de empresas com projetos aprovados pelos SI QREN até junho de 2012 no total das empresas industriais, por região NUTS II	141
	Figura 86: Peso dos setores na FBCF total da economia em 2010 e nas aprovações dos SI QREN, até junho de 2012	142
	Figura 87: Peso dos setores nas aprovações dos diferentes SI QREN, até junho de 2012	143
	Figura 88: Aprovações dos SI QREN, por tipo de investimento e por ano de decisão, 2008-2011	144
	Figura 89: Despesas em I&D em percentagem do PIB, por setor de execução, 1995-2010	146
	Figura 90: Fundo aprovado em projetos relevantes para a promoção da I&D, até junho de 2012	147
	Figura 91: Relação entre as despesas em I&D em percentagem do PIB e a estrutura produtiva, 2008	148
	Figura 92: Consumo de energia elétrica, por tipo de consumo, 2010	152
	Figura 93: Evolução do consumo de energia elétrica na iluminação pública e nos edifícios do Estado, 1994-2010	153
	Figura 94: Fundo aprovado em projetos de eficiência energética nos PO regionais, por tipo de intervenção, até junho de 2012	155
	Figura 95: Aprovações e execução por fundo em dezembro de 2009, dezembro de 2010, dezembro de 2011 e junho de 2012	158
	Figura 96: Sistemas de Gestão de RSU em Portugal, 2010	159
	Figura 97: Evolução das infraestruturas de gestão de RSU em Portugal, 1996-2011	160
	Figura 98: Evolução da dotação em ecopontos e ecocentros em Portugal, 2000-2011	160
	Figura 99: Evolução do tratamento e destino final dos RSU em Portugal continental, 1994-2011	161
	Figura 100: Produção de RSU em Portugal continental, 2005-2011	162
	Figura 101: Percentagem de governo eletrónico disponível <i>online</i> na UE 27, 2010	165
	Figura 102: Utilização da <i>internet</i> pelos cidadãos para interagir com autoridades públicas em Portugal, 2008-2011	165
	Figura 103: Contributo do QREN para a modernização das administrações públicas, até junho de 2012	166
	Figura 104: Contributo do QREN para a consolidação e qualificação das redes de equipamentos coletivos, até junho de 2012	168
	Figura 105: Taxa de risco de pobreza e exclusão social em Portugal e na UE 27, 2005-2010	171

Figura 106: Taxa de risco de pobreza e exclusão social nos países da UE 27, 2010	172
Figura 107: Contributo do QREN na implementação de políticas sociais de apoio a grupos vulneráveis, até junho de 2012	173
Figura 108: Contributo potencial do QREN, por objetivo do PNR – Portugal 2020, até final de 2011	188
Figura 109: Nível de cumprimento da regra “n+3” relativa a 2011, com a despesa certificada e validada, até final de 2011	202
Figura 110: Fotografia do Farol dos Capelinhos, premiada nos RegioStars Awards 2011	212
Figura 111: Campanha “O Centro Quer, a Europa Apoia, a Obra Nasce”, 2011	213
Figura 112: Suplementos QREN OJE, fevereiro e setembro 2011	213
Figura 113: Campanha Dia da Europa, Multibanco, maio 2011	214
Figura 114: “Programa Profissões”, 2011	214
Figura 115: Sessão de trabalho sobre os incentivos à eficiência energética na iluminação pública, maio 2011	215
Figura 116: Exposição “25 Anos – 25 projetos”, Aeroporto de Ponta Delgada, julho a dezembro 2011	216
Figura 117: Suplemento “Espaço Global” N.º 4, dezembro 2011	216
Figura 118: Boletins Informativos do QREN, março, junho, setembro e dezembro 2011	217
Figura 119: Publicação eletrónica “Ponto.Fundos”, dezembro 2011	218
Figura 120: Favorabilidade das notícias sobre o QREN em 2011	219

Apresentação

O quarto Relatório Anual do QREN dá continuidade e aprofunda a prática de prestação regular e pública de contas sobre a aplicação dos recursos da Política de Coesão da UE em prol do desenvolvimento do país, no quadro dos objetivos e prioridades definidas. Tendo vindo a ser seguida de forma sistemática ao longo do presente período de programação dos fundos estruturais (2007-2013), esta prática visa também contribuir para uma implementação mais eficiente e eficaz desses recursos, no contexto dos Programas Operacionais (PO) do QREN. Este Relatório insere-se num conjunto exigente de disposições em matéria de acompanhamento e avaliação do QREN e dos PO¹, estabelecidas ou decorrentes do seu modelo de governação², visando assegurar um elevado nível de informação e reflexão sobre a implementação dos fundos estruturais em Portugal e sobre os resultados da sua aplicação. Nesse sentido, este documento constitui um dos instrumentos nucleares que dá concretização a um dos princípios orientadores do QREN: o da gestão e monitorização estratégica das políticas públicas cofinanciadas.

O presente Relatório procura apresentar um retrato global e aprofundado sobre o estágio de implementação do QREN, em torno das suas cinco prioridades estratégicas – qualificação dos portugueses, crescimento sustentado, coesão social, qualificação do território e das cidades e eficiência na governação. Este balanço assume especial 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 preparação. A análise aqui desenvolvida tira partido da vasta informação já disponível sobre a utilização dos fundos estruturais desde 2007, bem como dos resultados da monitorização do QREN e das avaliações concluídas, ou de outros estudos entretanto desenvolvidos sobre políticas públicas que beneficiam do cofinanciamento comunitário.

Em 2011, as dinâmicas de implementação do QREN continuaram a ser fortemente marcadas por uma crise económica sem precedentes nas últimas décadas, justificando a introdução de diversos ajustamentos no conjunto dos PO. Destacam-se, a este propósito, os dois processos de reprogramação encetados no período em análise, o segundo dos quais apresentado à Comissão Europeia (CE) em julho de 2012 (encontrando-se atualmente em apreciação pelos respetivos serviços). No período em análise, o QREN e os seus PO continuaram a ser chamados a contribuir para o combate

1 Recorde-se que, para além deste Relatório Anual do 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, depois da sua discussão em sede das respetivas comissões de acompanhamento, nos termos previstos na regulamentação comunitária. No plano da avaliação do QREN está hoje concluído ou em desenvolvimento um conjunto diverso de exercícios de avaliação decorrentes da concretização do Plano Global de Avaliação do QREN e dos PO (PGA; ver ponto 6.4 deste Relatório), complementado ainda por outros estudos que incidem sobre políticas públicas cofinanciadas pelos fundos comunitários, cujas principais conclusões e recomendações têm sido ponderadas na decorrer da implementação do QREN. Toda esta informação pode ser encontrada em www.qren.pt ou www.observatorio.pt.

2 Definido pelo 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, 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 nº 1 do artigo 7º do DL da Governação do QREN; ii) da monitorização estratégica, nos termos da alínea b) do nº 1 do artigo 8º 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 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 (PNR; ver ponto 5.2 do Relatório), nos termos das alíneas d) e j) do nº 1 do artigo 8º do DL da Governação do QREN.

aos efeitos da crise, dentro das potencialidades deste importante instrumento de financiamento das políticas públicas. Por outro lado, a crise económica teve consequências diferenciadas nas dinâmicas de execução das várias intervenções cofinanciadas pelos fundos. As dificuldades acrescentadas na implementação de investimentos públicos e privados e, paralelamente, a maior pressão para a execução das intervenções que têm os indivíduos como destinatários diretos, cofinanciadas fundamentalmente pelo FSE, são dois exemplos dos impactos assimétricos da crise e que têm vindo a marcar todo o período de vigência do QREN.

Este Relatório baseia-se em informação quantitativa sobre a execução dos programas reportada, em regra, ao ano de 2011. Os dados consolidados relativos a aberturas de concursos ou períodos de candidatura, à apresentação e aprovação de candidaturas, a compromissos, pagamentos e execução financeira, entre outros, são, no essencial, referentes à atividade registada até 31 de dezembro de 2011. No entanto, considerou-se pertinente mobilizar – tanto para a análise do contexto socioeconómico, como para as reflexões de natureza qualitativa sobre a execução do QREN – informação mais atualizada, reportada, em regra, ao final do 1º semestre de 2012. O presente Relatório tira ainda partido da informação decorrente dos processos de avaliação do QREN e dos PO já concluídos, bem como de outros estudos que incidem sobre políticas cofinanciadas no QREN.

O Relatório está organizado em seis capítulos. Inicia com uma análise sumária do contexto de implementação do QREN (capítulo 1), na qual se abordam as principais dinâmicas do contexto macroeconómico e a influência da crise, nas suas diversas facetas, sobre a concretização dos PO. O capítulo 2 corresponde, em grande medida, à dimensão da monitorização operacional e financeira global do QREN, salientando os principais 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 da Governação do QREN. Os capítulos 4 e 5 analisam, numa perspetiva de monitorização estratégica, o contributo do QREN na resposta aos principais constrangimentos estruturais 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.

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 qualidade técnica do trabalho desenvolvido. Este agradecimento é extensível às equipas das Autoridades de Gestão (AG) 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.



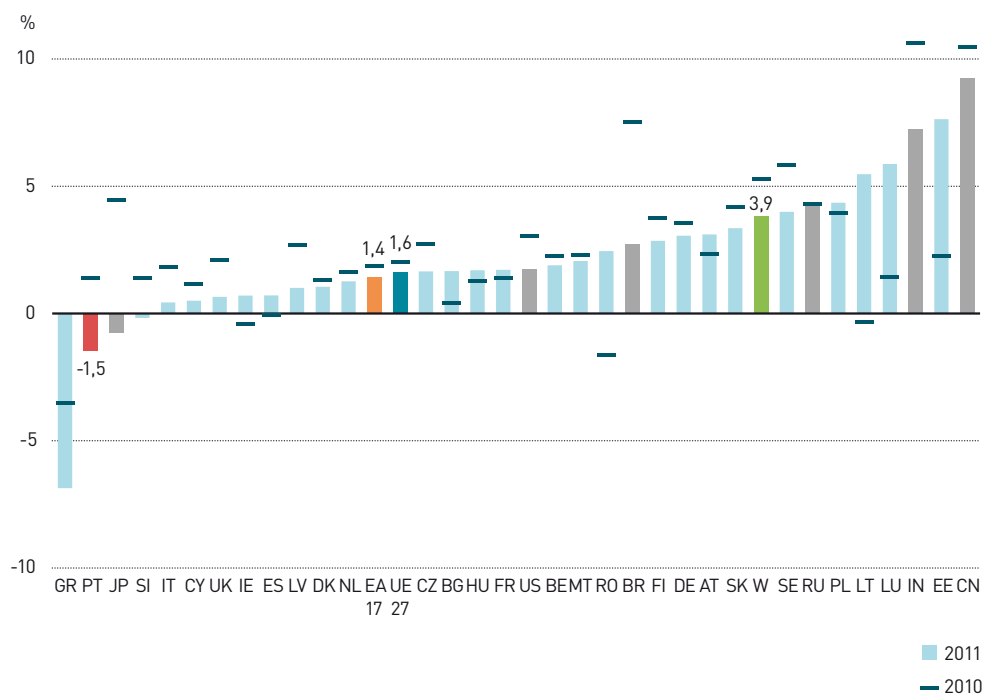
O contexto de implementação do QREN



1.1 As dinâmicas macroeconómicas

Após a recuperação verificada no ano anterior, o ritmo de expansão da economia mundial desacelerou em 2011, com o PIB global a crescer 3,9% (depois de uma variação negativa em 2009, -0,6%, e de uma recuperação significativa em 2010, 5,3%). As causas desta desaceleração são várias, destacando-se a ocorrência de um desastre natural de grandes proporções no Japão (afetando primordialmente as economias asiáticas), o aumento significativo do preço do petróleo (decorrente, nomeadamente, de tensões geopolíticas no Norte de África e no Médio Oriente), a adoção de políticas orçamentais restritivas em várias zonas do globo (em particular, nas grandes economias), bem como a instabilidade financeira na zona euro.

A desaceleração do ritmo de recuperação económica foi sentida de forma mais pronunciada em grandes economias como a Índia (que manteve, ainda assim, uma das taxas de crescimento do PIB mais elevadas a nível mundial), o Brasil (cuja economia cresceu abaixo da média mundial, contrariamente ao ocorrido em anos anteriores) e o Japão (que registou uma variação negativa do PIB). Apesar do desempenho das economias brasileira e indiana, as grandes economias emergentes mantiveram ritmos de crescimento económico superiores aos registados na UE ou nos EUA, contribuindo para a dinamização das exportações das economias ocidentais com maior presença nesses mercados. Embora os seus efeitos se fizessem sentir a nível global, a instabilidade financeira associada à designada “crise das dívidas soberanas” afetou de modo mais incisivo o desempenho da zona euro, traduzindo-se em dificuldades acrescidas de financiamento de algumas economias nacionais, na adoção de políticas orçamentais fortemente restritivas em vários países, bem como numa degradação do clima de confiança, penalizando assim o crescimento económico. Entre os países mais afetados por esta crise destacam-se a Grécia e Portugal, que se encontram entre o pequeno grupo de economias avançadas que registaram uma quebra do PIB em 2011. Por contraste, tal como havia sucedido em 2010, a Alemanha, a Finlândia, a Eslováquia e a Áustria verificaram taxas de crescimento do PIB próximas da, ou superiores à, média mundial e que duplicam a média da zona euro (1,4%).

Figura 1: Crescimento real do PIB no mundo, UE, EUA, Japão, BRIC, 2010 e 2011³

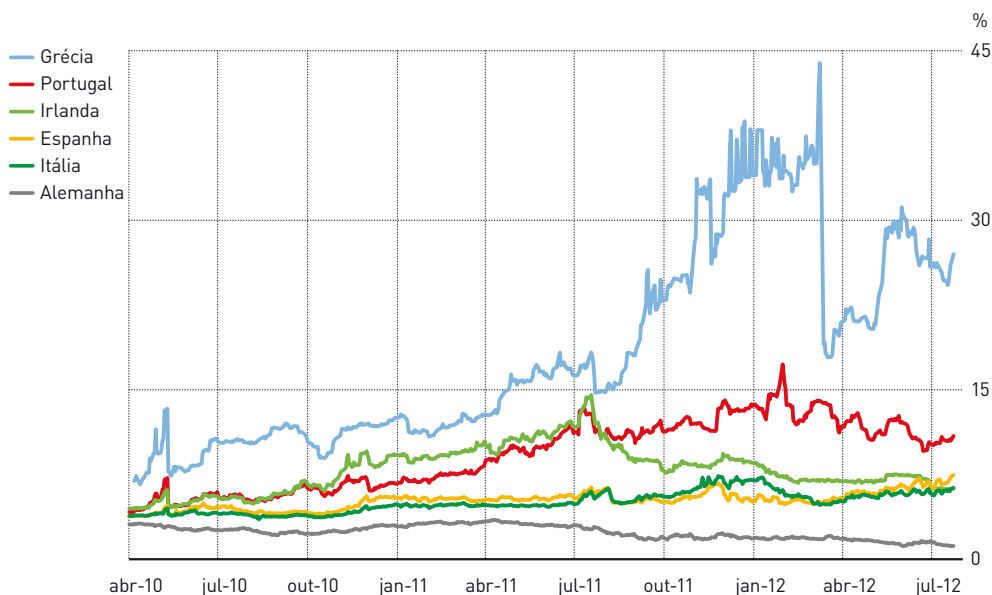
Fonte: FMI – *World Economic Outlook* (abril 2012)

As dificuldades de financiamento em alguns países já haviam marcado o desenvolvimento das economias da zona euro em 2010, tendo conduzido aos pedidos de ajuda financeira por parte dos estados grego (em abril desse ano) e irlandês (em novembro), bem como à adoção de medidas de contenção orçamental em vários países, incluindo Portugal⁴. Tal como sucedeu na sequência da intervenção do Fundo Europeu de Estabilização Financeira (FEEF) na Grécia, o resgate irlandês foi seguido de uma diminuição temporária da pressão nos mercados das dívidas soberanas. No entanto, tais pressões voltariam a agravar-se no final de 2010 e início de 2011, refletindo-se no aumento continuado das taxas de juro das obrigações do tesouro dos países em situação mais frágil, apesar da continuação das intervenções do Banco Central Europeu (BCE)⁵.

³ Os valores apresentados no gráfico respeitam a 2011. As barras a cinzento correspondem a países exteriores à UE e a barra verde à média mundial. A discrepância nos dados do PIB português deve-se às diferentes fontes utilizadas: o FMI apresenta -1,5% e o INE -1,6%.

⁴ O OE para 2011 incluiu medidas como: o corte de 5% (em média) nos salários da Administração Pública superiores a 1 500 euros, o congelamento das reformas, o aumento das contribuições dos funcionários públicos para a Caixa Geral de Aposentações (+1 p.p.), a diminuição do limiar de isenção de pagamento de IRS nas reformas, o aumento da taxa normal do IVA para 23% (+2 p.p.), a redução das despesas no âmbito do PIDDAC, entre outras.

⁵ Tais intervenções incluíram, nomeadamente: operações de cedência de liquidez realizadas a taxa de juro fixa e com satisfação integral da procura, que asseguraram o financiamento do sistema bancário (o qual, por sua vez, adquiriu dívida soberana de médio e longo prazo, garantindo assim uma parte significativa do financiamento do setor público) e a aquisição, por parte do Eurosistema, de títulos de dívida de países da zona euro em dificuldades.

Figura 2: Spread da taxa de juro das obrigações de dívida pública a 10 anos⁶, 2007-2011

Fonte: ThomsonReuters/Financial Times

Neste contexto, em março de 2011 o Governo português apresentou a proposta de Plano de Estabilidade e Crescimento (PEC) 2011-2014, a qual incluía um conjunto de medidas que visavam reforçar o compromisso com o processo de consolidação orçamental, nomeadamente através da redução da despesa pública face ao previsto no Orçamento de Estado (OE) para 2011⁷. Porém, esta proposta viria a ser rejeitada na Assembleia da República, resultando na demissão do Governo e na convocação de eleições legislativas antecipadas.

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

O Memorando de Entendimento que enquadra o acesso de Portugal ao FEEF estabelece o objetivo de reduzir o défice orçamental de 9,8% do PIB em 2010 para 3% do PIB em 2013, estabelecendo para tal um conjunto de medidas de consolidação orçamental, tanto do lado da receita como da despesa. O Memorando de Entendimento aponta, também, a necessidade de reforço dos rácios de capital por parte dos bancos nacionais, prevendo, para esse efeito, que uma parcela do empréstimo concedido (12 mil M€) seja utilizada para esse fim⁸.

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

7 Destacam-se as medidas propostas em domínios como: o investimento público (e.g. recalendarização de projetos), o setor empresarial do Estado (e.g. redução de custos operacionais das empresas), os serviços e fundos autónomos (e.g. cativações adicionais), a Segurança Social (e.g. aplicação da condição de recursos e da inspeção das condições de atribuição de benefícios sociais) e a saúde (e.g. alterações na política de comparticipação de medicamentos).

8 Um terceiro pilar do Memorando de Entendimento diz respeito às reformas estruturais em diversos domínios, cujo impacto no contexto macroeconómico é menos significativo no imediato.

O ano de 2011 ficou, assim, marcado por um esforço de consolidação orçamental muito significativo, com o saldo total do Setor Público Administrativo em percentagem do PIB a melhorar em 5,6 p.p., fixando-se em -4,2%. Uma parte desta evolução é explicada por medidas de carácter temporário, onde se destaca a transferência para o Estado da titularidade dos ativos dos fundos de pensões de um conjunto de instituições financeiras e a aplicação de uma sobretaxa em sede de IRS sobre o subsídio de natal. A redução do défice orçamental fica a dever-se, também, à forte redução das despesas com pessoal (resultante do corte salarial na função pública a partir de janeiro de 2011 e de uma diminuição do número de funcionários públicos), à contração do investimento público (em 28,8%), ao aumento das receitas em sede de IRS (decorrente do agravamento da tributação dos rendimentos mais elevados, rendimentos de pensões e de capitais, bem como da diminuição dos benefícios fiscais, para além dos efeitos decorrentes da aplicação da sobretaxa sobre o subsídio de natal já referida), de IRC (resultante do aumento do imposto sobre os lucros tributáveis mais elevados e uma redução dos benefícios fiscais) e de IVA (em consequência da subida da taxa normal em 1 p.p. ainda em julho de 2010 e de 2 p.p. a partir de janeiro de 2011, bem como da subida do IVA sobre o gás e a eletricidade em outubro desse ano)⁹. Tendo ocorrido num contexto macroeconómico desfavorável, as medidas de política orçamental restritivas referidas assumiram um carácter pró-cíclico, contribuindo assim para a redução da atividade económica.

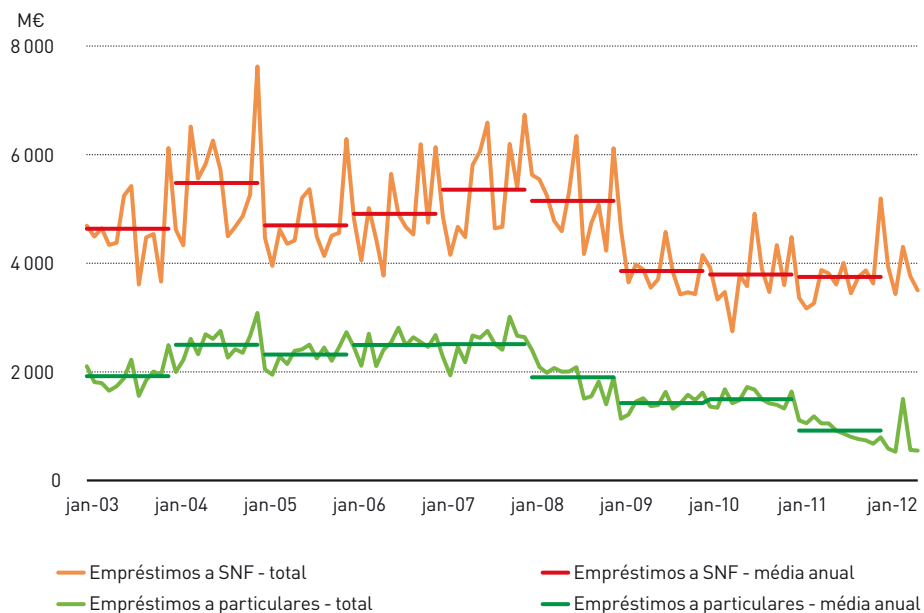
O ano de 2011 ficou ainda marcado por um aumento das dificuldades de financiamento da economia portuguesa. A instabilidade financeira na zona euro, conjugada com a deterioração do balanço dos bancos portugueses (pelos motivos acima referidos) e a incerteza quanto à sustentabilidade dos níveis de endividamento externo da economia portuguesa, traduziram-se na crescente dificuldade de acesso a financiamento por parte do setor bancário nacional.

Por seu lado, os requisitos de reforço de capitalização – previstos, nomeadamente, no Memorando de Entendimento – acentuaram a desalavancagem do setor financeiro. Neste contexto, os bancos portugueses procuraram reforçar os seus recursos através da captação de clientes, praticando taxas de depósitos mais elevadas. O forte crescimento registado nos depósitos, bem como as operações de cedência de liquidez ao setor bancário conduzidas pelo BCE ao longo do ano, não foram suficientes, no entanto, para evitar a contração do volume de crédito concedido à economia portuguesa.

Adicionalmente, as taxas de juro das novas operações de crédito às empresas e particulares registaram um aumento acentuado ao longo de 2011, refletindo o aumento das taxas de juro dos depósitos (procurando os bancos, desta forma, manter as margens de taxas de juro, num contexto exigente de recapitalização), bem como uma maior sensibilidade aos riscos de crédito (associado à contração da atividade económica no país). As dificuldades de acesso ao crédito, nomeadamente no que respeita às Sociedades Não Financeiras (SNF), distribuíram-se de forma assimétrica, tendo-se registado um crescimento no crédito concedido às empresas de maiores dimensões, ao mesmo tempo que se registava uma contração do crédito concedido aos restantes escalões de dimensão (que é inversamente proporcional à dimensão das empresas).

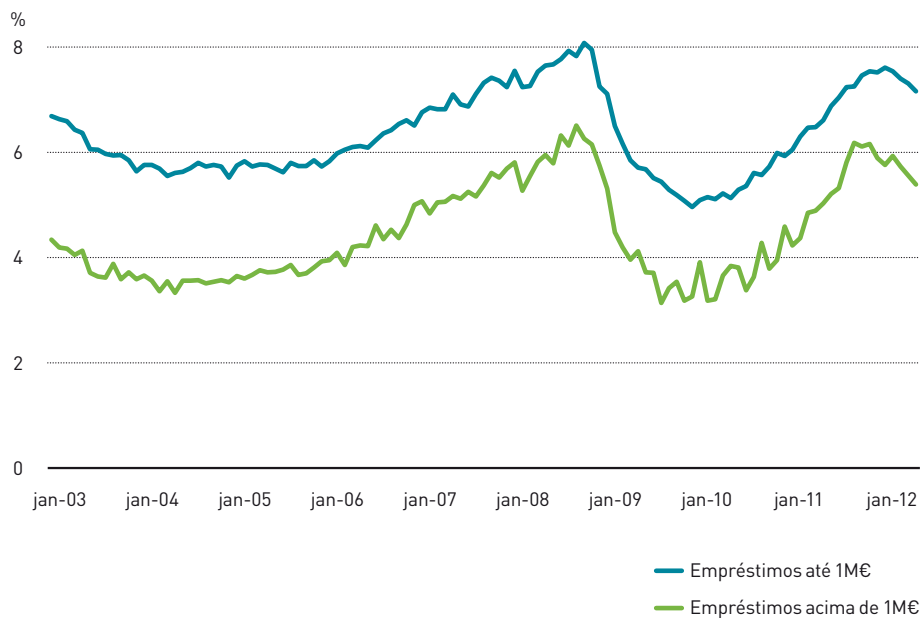
⁹ O essencial das medidas de receita fiscal foram introduzidas ainda em 2010 ou incluídas no OE para 2011.

Figura 3: Evolução mensal dos novos créditos concedidos, 2003-2012



Fonte: Banco de Portugal

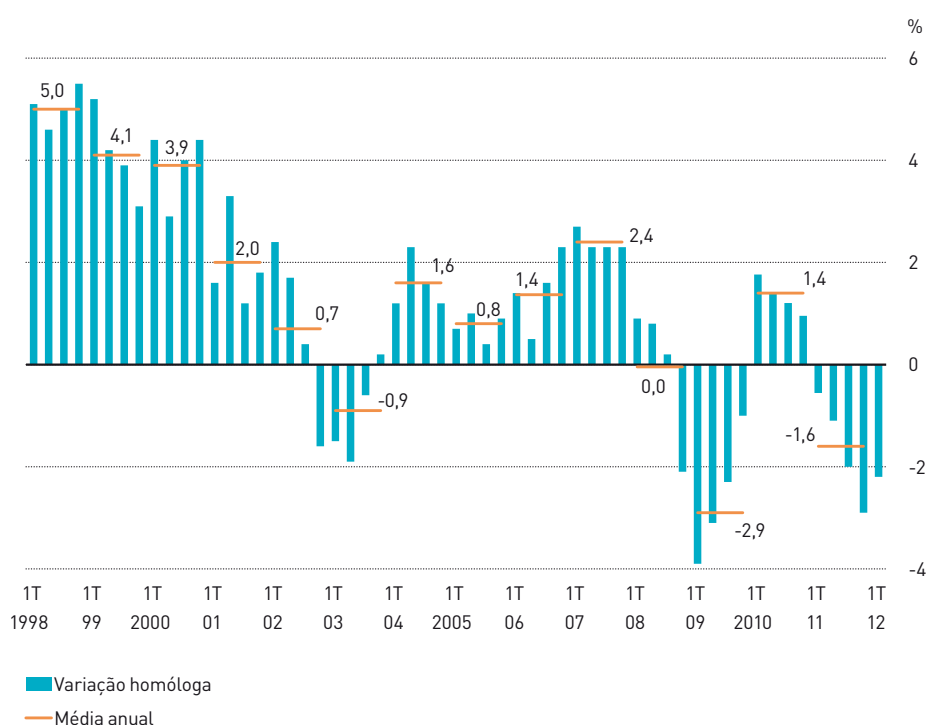
Figura 4: Taxas de juro sobre novos empréstimos concedidos, 2003-2012



Fonte: Banco de Portugal

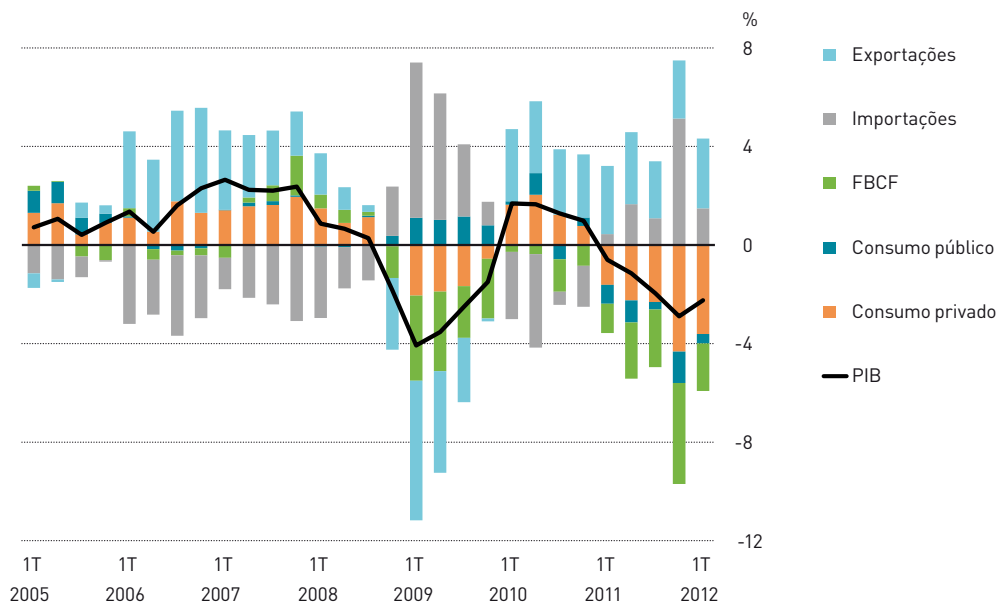
A conjugação dos três fatores atrás referidos – a desaceleração da economia internacional (em particular na zona euro), a prossecução de uma política orçamental fortemente restritiva e as dificuldades de financiamento das empresas e dos particulares – concorreram para a contração económica registada em Portugal em 2011 e inícios de 2012. Depois de uma ligeira recuperação do PIB em 2010 (com um crescimento de 1,4%), o desempenho da economia portuguesa foi-se deteriorando ao longo de 2011, terminando o ano com uma variação homóloga de -1,6%. Todas as componentes do PIB relativas à procura interna contribuíram para o desempenho negativo verificado, sendo de destacar, pelo que representam em termos de contributo para a evolução do PIB, a quebra de 4% no consumo privado (um valor sem precedentes nas últimas décadas) e de 11,3% na Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF, cuja variação trimestral é sistematicamente negativa desde finais de 2008). No sentido inverso, é de destacar a evolução das exportações (cuja taxa de crescimento em 2011 – 7,6% – se aproximou dos níveis registados em 2007, 8%, ficando ainda assim aquém dos valores de 2006, 12%) e das importações (que registaram uma variação homóloga de -5,3% em 2011, refletindo a forte quebra da procura interna). Em resultado destas evoluções, o saldo da Balança de Bens e Serviços em 2011 correspondeu a -3,9% do PIB, representando uma melhoria de 6,2 p.p. do PIB face ao valor registado em 2008 (-10,1%).

Figura 5: Evolução real trimestral e anual do PIB em Portugal, 1998-2012



Fonte: Instituto Nacional de Estatística

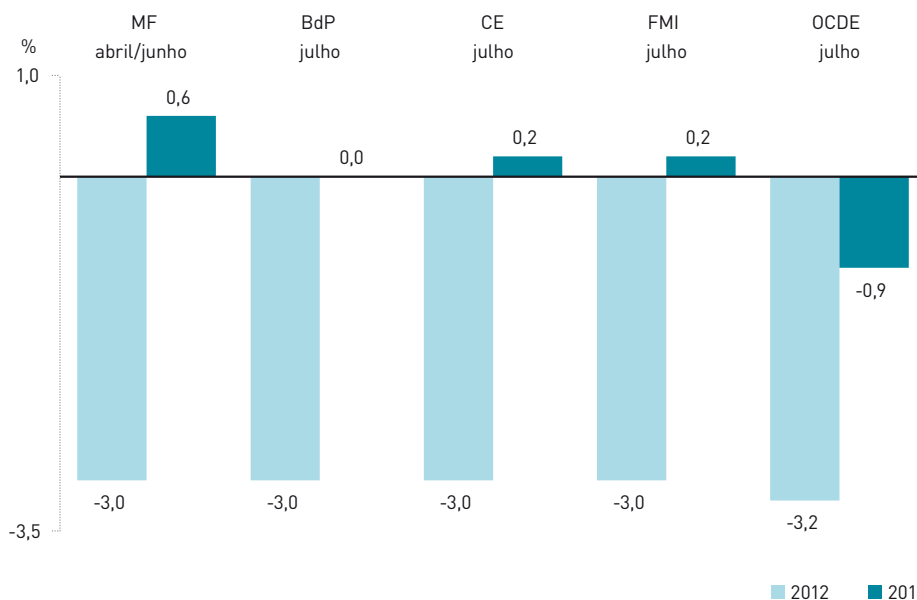
Figura 6: Contributos dos componentes na ótica da despesa para a variação trimestral homóloga do PIB, 2005-2012



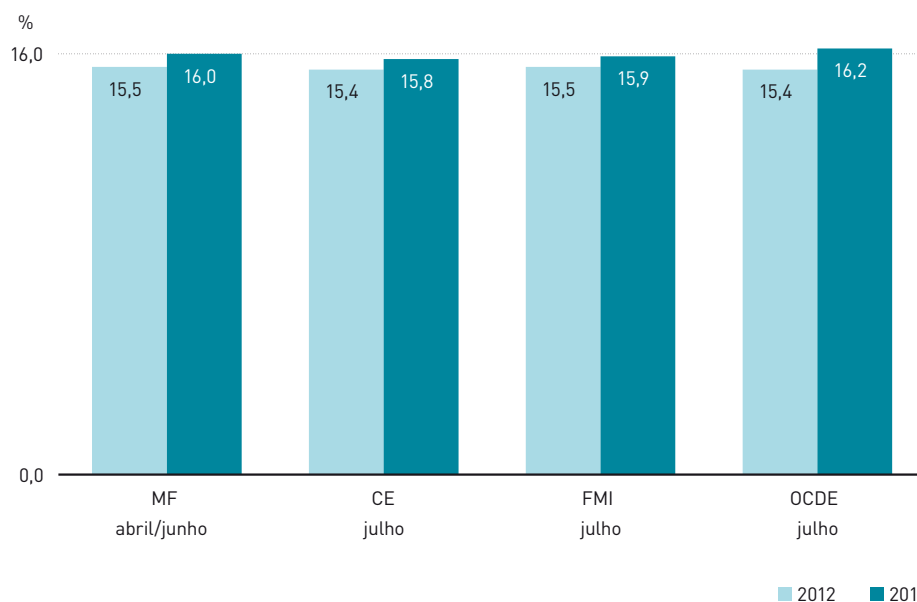
Fonte: Instituto Nacional de Estatística

A evolução da economia portuguesa nos próximos anos será marcada pelos efeitos conjugados das restrições ao crescimento da procura interna (decorrentes do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro – PAEF – português e da recomposição dos balanços das empresas e famílias), da incerteza relativamente à solução dos problemas financeiros na zona euro (que poderão repercutir-se em dificuldades de acesso a financiamento externo), bem como da expectável desaceleração da procura externa dirigida às exportações portuguesas (com destaque para o mercado espanhol). É neste contexto macroeconómico exigente que decorrerá a fase final do atual ciclo de programação da Política de Coesão da UE.

Figura 7: Previsões de crescimento do PIB português, 2012 e 2013



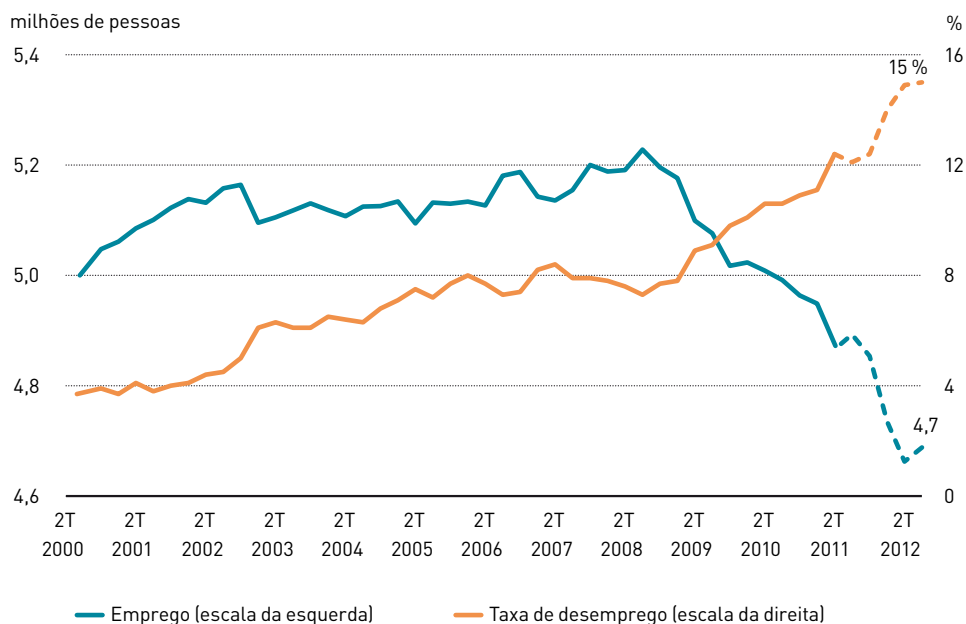
Fontes: BdP, FMI, CE, OCDE e Ministério das Finanças

Figura 8: Previsões para a taxa de desemprego em Portugal, 2012 e 2013

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

1.2 As dinâmicas do mercado de trabalho

O mercado de trabalho português tem sido fortemente afetado pelo contexto económico recessivo. A população ativa disponível para trabalhar (que inclui ativos empregados e desempregados) tem-se mantido estável, verificando-se movimentos inversos nos volumes de emprego e desemprego. No emprego total registou-se um declínio considerável, tendo-se assistido, no espaço de três anos, a uma destruição líquida de 360 mil postos de trabalho. Inversamente, ao longo desse período o desemprego atingiu valores historicamente elevados. O número de desempregados à procura de emprego no 2º trimestre de 2012 ascende a 827 mil pessoas e corresponde a uma taxa de desemprego de 15%, o dobro da verificada em 2008. As previsões recentemente avançadas pelo Governo português deixam antever um agravamento desta situação, não se perspetivando uma forte dinâmica de criação de emprego no curto prazo que possa contribuir para contrariar e absorver este desemprego crescente.

Figura 9: Evolução trimestral do emprego e do desemprego, 2000-2012 (2º trimestre)¹⁰

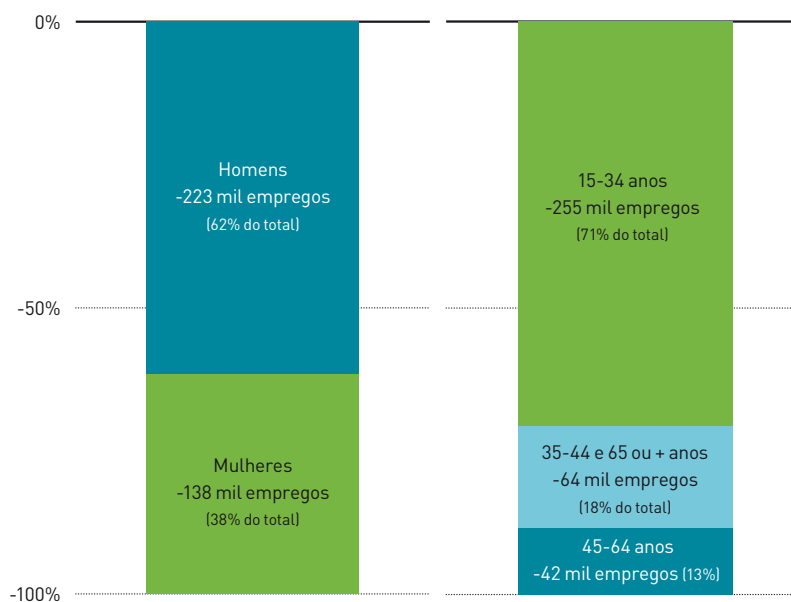
Nota: a tracejado encontra-se a nova série do Inquérito ao Emprego

Fonte: Instituto Nacional de Estatística

A quebra no emprego atingiu de modo muito díspar os diferentes grupos populacionais. O saldo final dos movimentos de criação e destruição de emprego, correspondente à já referida redução líquida de 360 mil empregos, afetou mais homens (2/3) que mulheres (1/3). Essa quebra verificou-se, sobretudo, no segmento dos jovens com menos de 35 anos, grupo etário responsável por 70% desse declínio líquido, e está relacionada com: i) um aumento do desemprego nessa faixa etária; ou ii) uma tendência para o prolongamento dos estudos (passando, deste modo, a pertencer à população inativa e, por esse motivo, deixando de contar para efeitos do cálculo do desemprego).

¹⁰ O Inquérito ao Emprego 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.

Figura 10: Variação líquida do emprego nos sexos e grupos etários, entre 2008 e 2011



Fonte: Instituto Nacional de Estatística

Além dos diferentes impactos demográficos, a variação líquida do emprego também afetou de forma assimétrica os setores de atividade. A construção foi o setor mais atingido, com uma redução de 115 mil postos de trabalho, o que equivale a uma quebra de 20%. A diminuição de efetivos verificada na agricultura estará relacionada com a alteração no perfil produtivo, mas a intensidade dessa alteração deve ser também analisada à luz da quebra de série nos dados. A indústria transformadora e o comércio por grosso e a retalho registaram quebras inferiores a 10%, o que, ainda assim, corresponde, em termos líquidos, a uma diminuição nestes setores de 140 mil postos de trabalho entre 2008 e 2011. No sentido inverso, registaram-se sobretudo acréscimos em atividades de educação, saúde e apoio social, na ordem dos 90 mil empregados.

Figura 11: Variação do emprego nos setores de atividade, entre 2008 e 2011



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

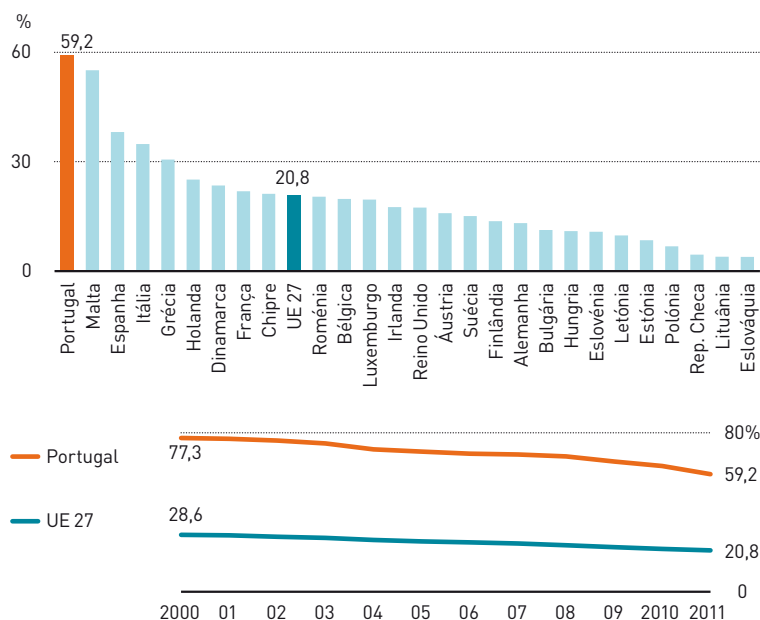
Historicamente, o mercado de trabalho português é caracterizado por altas taxas de emprego e elevada participação feminina (características distintivas que têm vindo a ser atenuadas no confronto com a média da UE), uma população ativa e empregada com baixos níveis de qualificação e uma marcada segmentação laboral, onde os trabalhadores com vínculos laborais precários assumem uma expressão significativa.

De facto, em 2011, quase 60% dos empregados portugueses (sobretudo a população ativa de mais idade) possuem níveis de habilitações que não vão além do 3º Ciclo do Ensino Básico (CEB), a pior proporção dos 27 Estados-Membros (EM) e o triplo da média europeia, apesar da melhoria verificada no decurso da última década (-18 p.p.). Por outro lado, em 2011, dois em cada dez empregados têm formação de nível superior quando, em 2000, apenas um dos empregados tinha atingido esse nível de ensino. Esta evolução deu-se a um ritmo superior ao da UE, concretizando um movimento de ligeira convergência com a média europeia.

A absorção de mão-de-obra muito qualificada tem-se processado a um ritmo lento¹¹, condizente com a morosa reconversão da estrutura produtiva portuguesa e com um menor ritmo de absorção de trabalhadores mais qualificados por parte da Administração Pública (resultante de estrangimentos orçamentais). Existe, por conseguinte, o risco de se atingir um saldo migratório negativo na mão-de-obra qualificada, em larga medida jovem, como resultado da emigração de quadros ocorrida nos últimos anos (que tenderá a agravar-se com o aumento do desemprego).

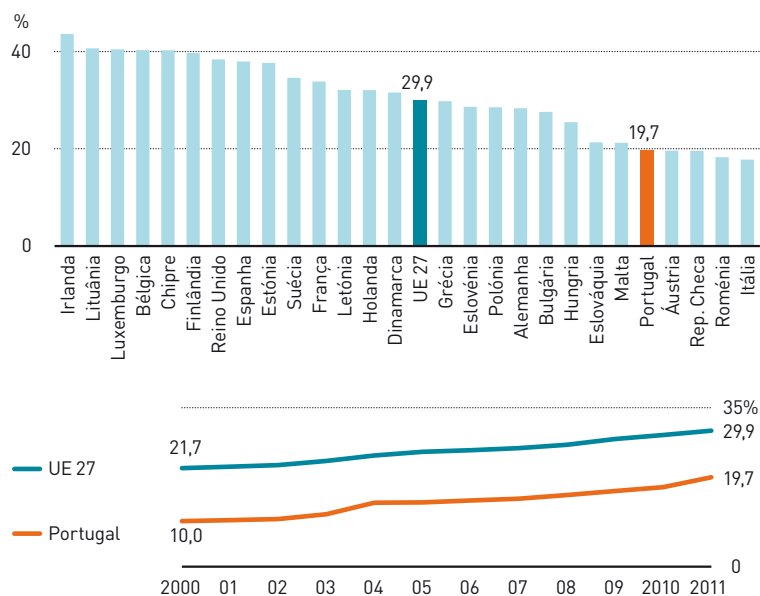
11 Ainda que as condições de empregabilidade (acesso ao emprego, severidade da duração do desemprego, níveis salariais, etc.) continuem a ser mais favoráveis para indivíduos com maiores níveis de formação.

Figura 12: Empregados com baixas qualificações nos países da UE 27, 2011 e evolução PT e UE 27, 2000-2011



Fonte: Eurostat

Figura 13: Empregados com ensino superior nos países da UE 27, 2011 e evolução PT e UE 27, 2000-2011

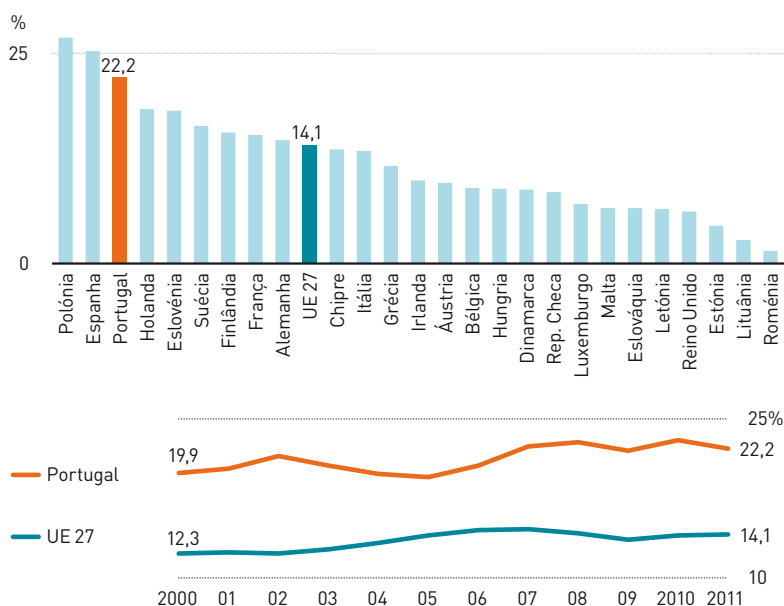


Fonte: Eurostat

Relativamente à segmentação laboral, Portugal é um dos países europeus com maior proporção de empregados com contratos a termo (um dos indicadores utilizados para medir a precariedade no emprego) e, ao longo da última década, a distância que o separa da média europeia tem vindo a aumentar. Em relação à duração do desemprego, a situação desfavorável do mercado de trabalho nos últimos anos levou a que a taxa de desemprego de longa duração em Portugal mais

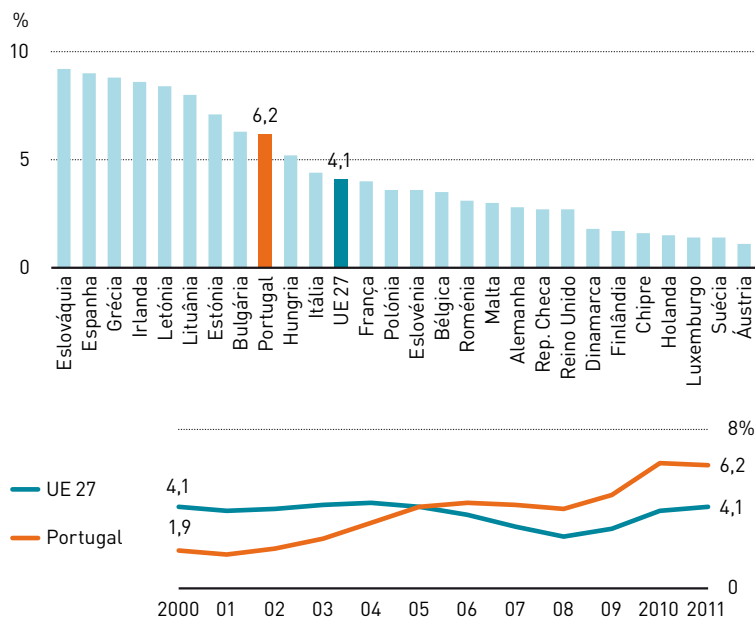
que triplicasse numa década, enquanto na UE estagnou, indiciando uma menor capacidade em ativar precocemente (ou absorver) os desempregados. Presentemente, o desemprego de longa duração extravasa os grupos populacionais tradicionalmente mais afetados – jovens, mulheres, pessoas com baixas qualificações e outros grupos com especiais dificuldades de inserção profissional – e atinge uma camada cada vez mais abrangente (e, por conseguinte, menos tipificável) da população.

Figura 14: Empregados por conta de outrem com contrato temporário nos países da UE 27, 2011 e evolução PT e UE 27, 2000-2011



Fonte: Eurostat

Figura 15: Taxa de desemprego de longa duração nos países da UE 27, 2011 e evolução PT e UE 27, 2000-2011

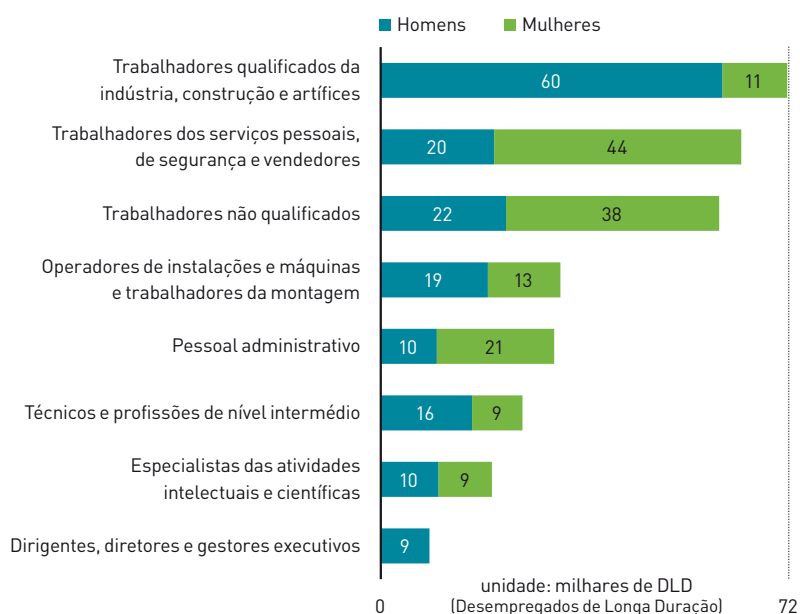


Fonte: Eurostat

Ao longo da última década assistiu-se a uma convergência nas taxas de desemprego de homens e mulheres e, no contexto atual, o setor a que pertencem ou a profissão que desempenham são os fatores que mais contribuem para a situação de desemprego. Essa proximidade não espelha as diferenças regionais existentes e que estão de algum modo relacionadas com os setores de atividade e profissões com maior presença masculina ou feminina em cada região. Exemplo dessas diferenças são as elevadas taxas de desemprego dos homens em regiões como Lisboa e as Regiões Autónomas (R. A.), fortemente afetadas pela diminuição do emprego no setor da construção.

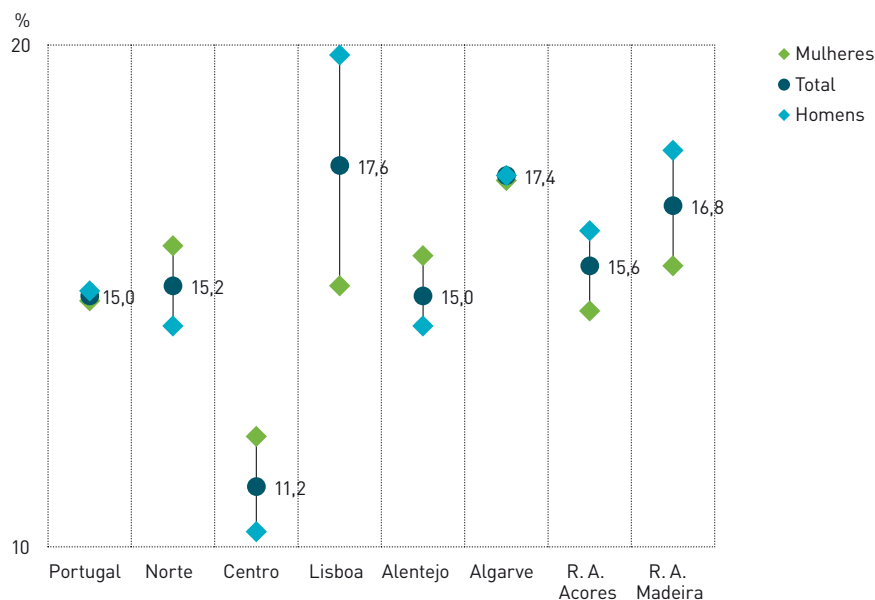
Os profissionais mais afetados pelo desemprego de longa duração são os trabalhadores qualificados da indústria e construção, maioritariamente (84%) do sexo masculino, enquanto os vendedores e trabalhadores dos serviços pessoais e os trabalhadores não qualificados têm ambos uma predominância feminina de cerca de 2/3. À exceção do pessoal administrativo, em que as mulheres estão em clara maioria, nos restantes grupos profissionais a maioria dos afetados são do sexo masculino.

Figura 16: População desempregada há mais de um ano, por última profissão e sexo, 2011



Fonte: Instituto Nacional de Estatística

Figura 17: Taxa de desemprego, por sexo e região NUTS II, 2012 (2º trimestre)



Fonte: Instituto Nacional de Estatística

Como se observou acima, a escala a que se analisam os fenómenos condiciona largamente a sua leitura e o caso do desemprego não é exceção. 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.

O Algarve é atualmente a região mais atingida pelo desemprego em termos relativos – em cada cinco pessoas disponíveis para trabalhar, uma está desempregada –, sendo que os principais responsáveis para essa situação foram os setores da Construção (com uma quebra relativa no emprego que duplicou a nacional), os Transportes e armazenagem e a Administração Pública. Por sua vez Lisboa, a segunda região com maior taxa de desemprego (16,5%), sofreu perdas relativas consideráveis nos setores do Alojamento e restauração, Atividades de informação e de comunicação, Atividades imobiliárias e Administração Pública.

A evolução em termos absolutos, medida através de outra fonte de informação (o desemprego registado no IEFP), fornece um retrato complementar: o número de desempregados que se dirigem aos centros de emprego do IEFP tem vindo a aumentar sucessivamente desde o início da crise. Em junho de 2012 existiam mais 40 mil inscritos do que em dezembro último e, entre 2008 e 2011, o desemprego registado no seu conjunto cresceu 45%, mas os acréscimos foram superiores no Algarve (92%) e nas R. A. Açores (134%) e Madeira (104%).

Uma análise territorial mais fina permite constatar a concentração deste problema: nas Áreas Metropolitanas (AM) de Lisboa e Porto estão registados 260 mil desempregados, aproximadamente metade 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 onde está representada a taxa de crescimento do desemprego registado (entre 2008 e 2011) põe em evidência regiões como o Minho-Lima, Entre-Douro e Vouga, Pinhal Litoral, Grande Lisboa e Algarve, todos com acréscimos substanciais e superiores à média do Continente (45%).

Os mapas seguintes põem em evidência o segmento do desemprego jovem e de longa duração. Cerca de 1/3 dos 180 mil jovens adultos com menos de 35 anos registados como desempregados em 2011 está inscrito na Grande Lisboa ou no Grande Porto. Todavia, a incidência do desemprego jovem no conjunto da população desempregada é maior no interior norte, assim como no Baixo Mondego, Médio Tejo, Pinhal Interior Sul, Alto Alentejo e Alentejo Central.

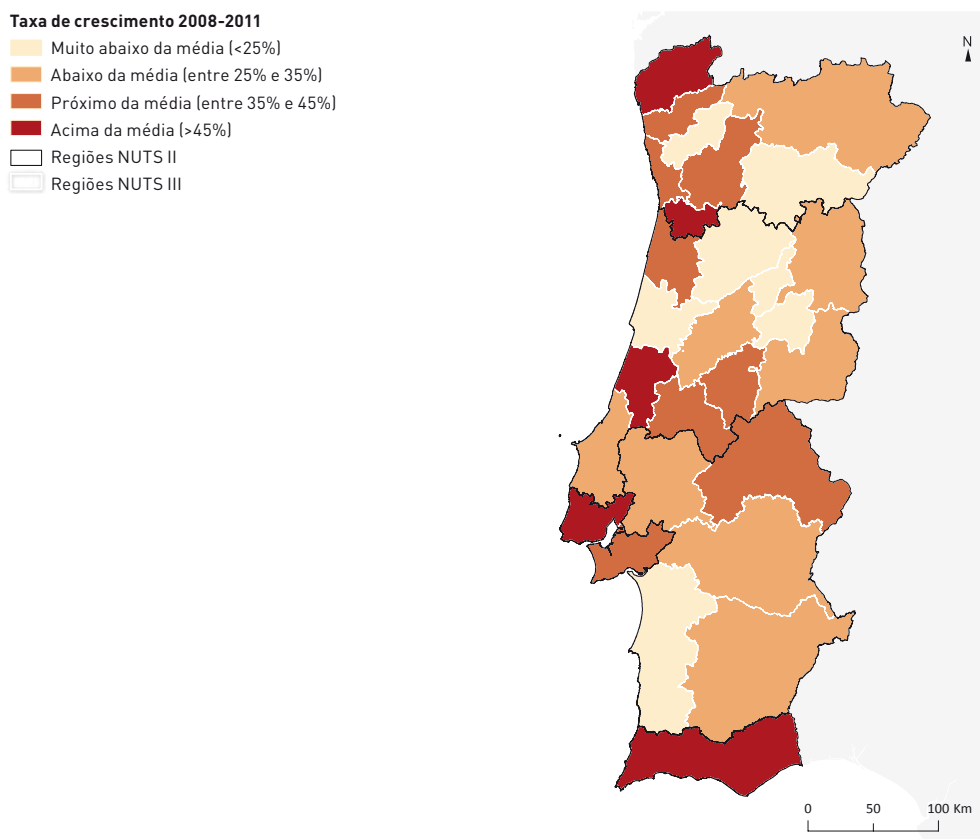
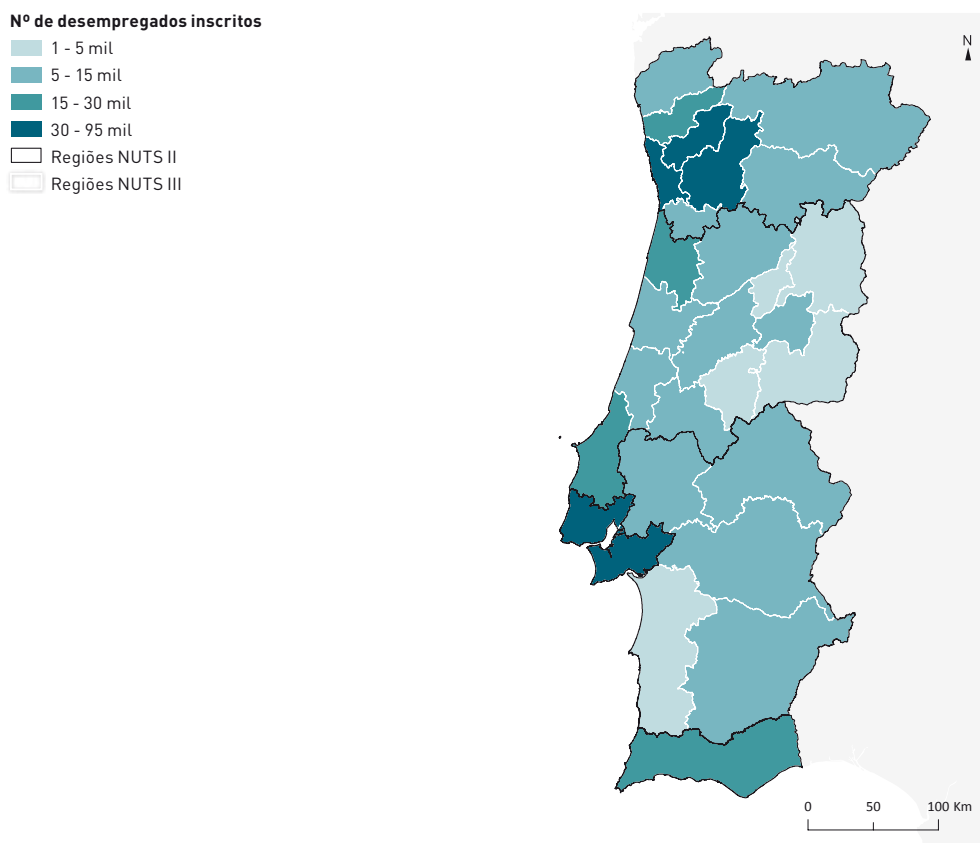
No mapa que representa o volume e a incidência do desemprego de longa duração, a oposição norte-sul é muito evidente. Numa área que já extravasa a região Norte e abarca, igualmente, parte do interior da região Centro (Serra da Estrela e Cova da Beira) – o número de pessoas que procura emprego há mais de um ano ultrapassa os 42% do total de desempregados. Em quatro NUTS III da região Norte – Ave, Grande Porto, Entre Douro e Vouga e Tâmega – os desempregados registados há mais de um ano totalizam 93 mil pessoas e ultrapassam os registados há menos de um ano.

Em suma, 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 em setores como a construção ou o comércio a retalho. Paralelamente, as restrições de financiamento das empresas contribuíram para agravar este quadro. Acresce o facto de a expectativa de uma crise prolongada poder levar à antecipação dos reajustamentos na força de trabalho (e ao adiamento de investimentos e contratações)¹².

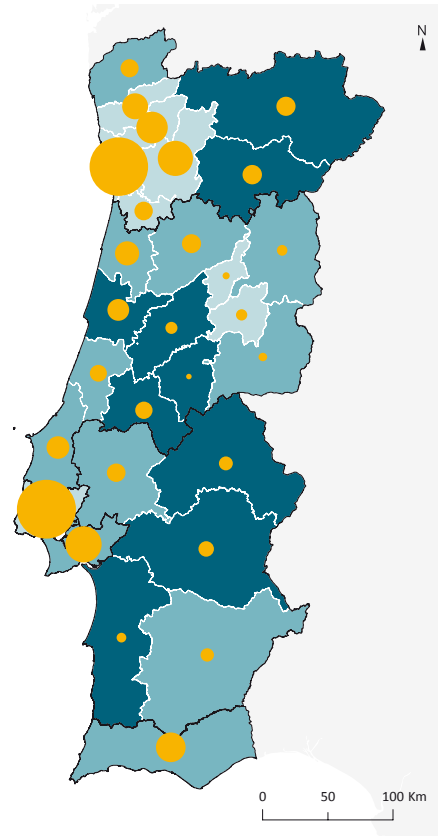
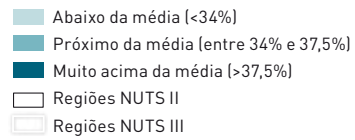
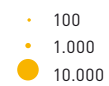
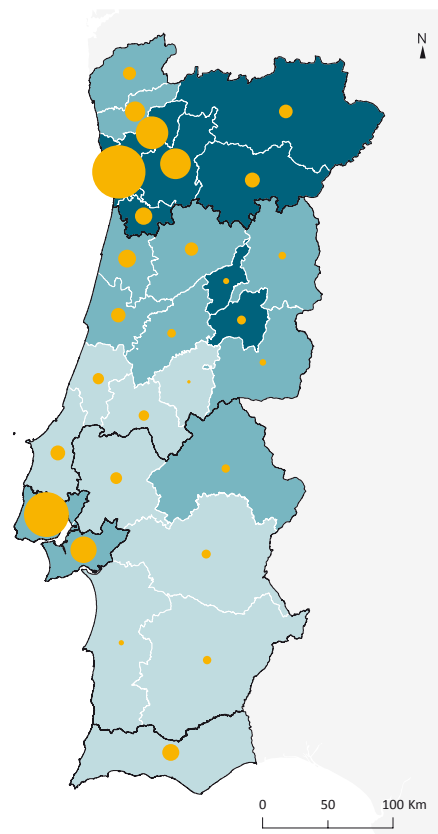
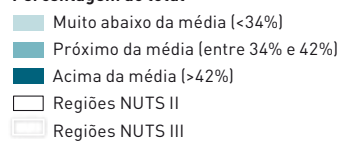
Nos últimos três anos o desemprego atingiu, assim, níveis recorde com impactos assimétricos quer do ponto de vista demográfico, quer da estrutura produtiva, dos grupos profissionais ou dos setores de atividade. Este fenómeno do desemprego afeta com maior incidência o seguinte perfil de desempregado: tem menos de 35 anos, é do sexo masculino, trabalhava na construção ou como operador de instalações e máquinas ou, ainda, como técnico de nível intermédio, em Lisboa ou no Algarve. Se for do sexo feminino, estava empregada na região Norte, na indústria transformadora ou no comércio a retalho, trabalhava nos serviços pessoais e vendedores, pertencia ao pessoal administrativo ou, ainda, exercia profissões não qualificadas.

¹² *A evolução recente do desemprego*, Relatório da autoria dos Ministérios das Finanças, Economia, Solidariedade e Segurança Social com o contributo do Banco de Portugal, publicado em junho de 2012.

Figura 18: Distribuição territorial do desemprego registado, 2011



Fonte: Instituto do Emprego e Formação Profissional

Desempregados inscritos entre os 15 e os 34 anos**Número****Percentagem do total****Desempregados de longa duração (>12 meses)****Número****Percentagem do total**

1.3 O QREN, a crise e o ajustamento da economia portuguesa

A implementação do QREN tem decorrido num contexto particularmente difícil a nível económico e social, resultante de uma crise sem precedentes nas últimas décadas. Esta crise tem apresentado, desde o seu início em 2008, diversas facetas que se foram sucedendo, e, por vezes, acumulando. 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 emprego¹³. 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 (em parte, como resultado das políticas contra-cíclicas implementadas em 2009) a colocarem sérios problemas ao financiamento das respetivas economias e, em consequência disso, levando-os a adotarem planos de austeridade orçamental como forma de credibilizar os seus compromissos com uma política de finanças públicas saudáveis.

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. No momento presente, tal como referido no ponto 1.1 deste Relatório, perspetiva-se que esta situação possa perdurar durante o restante período do atual ciclo de programação dos fundos comunitários.

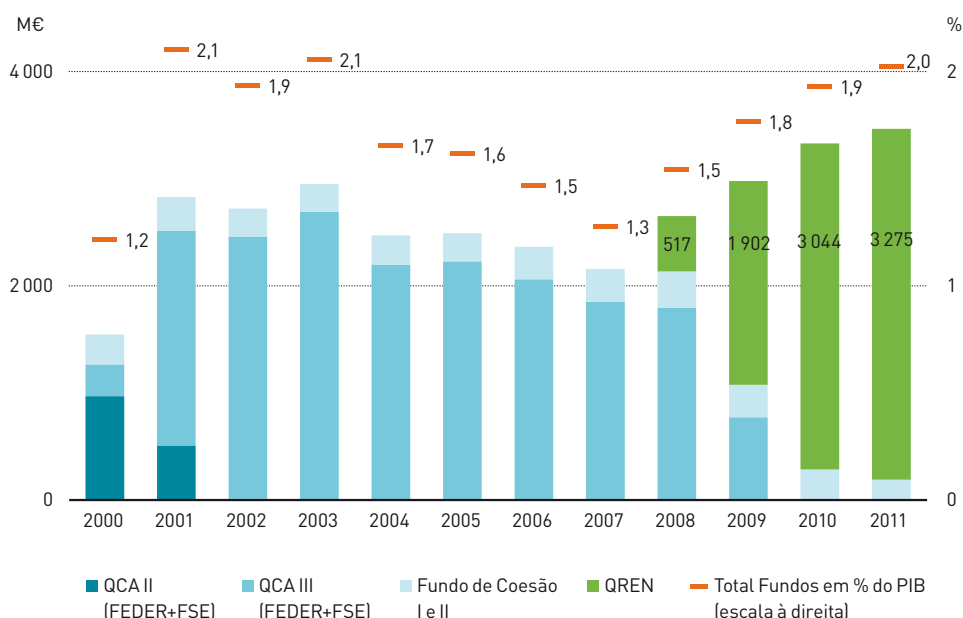
A dimensão de alteração do contexto macroeconómico resulta evidente da comparação entre o cenário macroeconómico que enquadrava a fase da programação do QREN, o qual previa um crescimento real médio do PIB de 2,1% no período 2007-2013, e a situação atual, em que se estima uma variação real média do PIB de -0,9% para o mesmo período. A diferença entre estes dois cenários significa que o nível do PIB de 2013 será cerca de 17% 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 que se encontra ao serviço não apenas da modernização do país, mas também 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 2010 e 2011 constitui um bom exemplo da relevância do QREN na economia nacional, sendo estes os anos de maior execução de fundos da Política de Coesão em Portugal (mais de 3,3 mil M€ em 2010 e perto de 3,5 mil M€ em 2011), 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% do PIB – relativos a fundos da Política de Coesão) e com assinalável contributo positivo para o saldo das finanças públicas.

13 No Relatório Anual do QREN de 2009 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 contra-cíclica.

Figura 19: Evolução da execução dos fundos da Política de Coesão, 2000-2011



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

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) a 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 nos domínios da competitividade, da qualificação dos portugueses e da valorização do território.

Assim, nos últimos dois anos têm vindo a ser lançadas várias iniciativas que procuram, no essencial, agilizar as condições de execução dos projetos aprovados, das quais se destacam:

- (i) a criação de linhas de crédito de apoio ao investimento privado, quer genéricas (e.g. as linhas PME Investe lançadas em 2008), quer específicas para a execução de projetos de investimento privado aprovados no âmbito do QREN (e.g. a linha QREN Investe iniciada em julho de 2010 e, mais recentemente, a mobilização de parte do empréstimo-quadro BEI/QREN para este efeito – ver caixa), bem como de apoio ao investimento público, como aconteceu no âmbito da mobilização da primeira tranche do empréstimo-quadro BEI/QREN para financiamento da necessária contrapartida nacional de projetos aprovados no QREN cofinanciados pelo FEDER ou pelo Fundo de Coesão;
- (ii) o reforço de taxas de cofinanciamento do investimento público, incluindo reforços temporários definidos no âmbito dos memorandos entendimento entre o Governo e a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) para a promoção da execução dos investimentos de iniciativa municipal no âmbito do QREN (assinados em 2010 e 2011), ou o reforço para 85%, como regra, da taxa de cofinanciamento dos projetos promovidos por entidades públicas que consolidem para efeitos de contabilidade nacional, decidido no âmbito da reprogramação de 2012;

- (iii) a introdução de diversas medidas de simplificação e agilização de procedimentos de gestão; e
- (iv) o reforço de mecanismos de avaliação dos compromissos sem capacidade de execução, tendo em vista a sua eliminação, no cumprimento das condições previstas na regulamentação nacional (e.g. criação de uma bolsa de descativação no âmbito dos Sistemas de Incentivos – SI – em julho de 2010; criação de um mecanismo similar no âmbito dos PO regionais do Continente, na sequência do segundo memorando entre o Governo e a ANMP, de fevereiro de 2011; e, mais recentemente, com a aplicação da Resolução de Conselho de Ministros nº 33/2012, de 1 de março, a anulação de mais 500 operações pelas AG dos PO temáticos e dos PO regionais do Continente, envolvendo cerca de 700 M€ de fundos comprometidos).

Mobilização do empréstimo-quadro com o BEI (QREN EQ)

A utilização do QREN EQ compreendeu até ao momento dois tipos de mecanismos: i) o financiamento da contrapartida nacional das operações inscritas no Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC), da responsabilidade de entidades beneficiárias da Administração Central; ii) o financiamento reembolsável da contrapartida nacional das operações a realizar pelas restantes entidades beneficiárias do empréstimo. Foram, assim, beneficiários da primeira tranche deste empréstimo as entidades da administração central, regional e local, as instituições de ensino superior e centros de investigação e desenvolvimento, as entidades dos setores empresariais do Estado, regional e autárquico, bem como outras empresas concessionárias detentoras de licenças de serviço público, as pessoas coletivas de direito privado sem fins lucrativos, incluindo as instituições particulares de solidariedade social ou equiparadas, bem como fundações e associações com utilidade pública.

Na sequência da operacionalização deste instrumento e do respetivo processo de seleção, foram aprovados, até ao final de 2011, 362 M€ (face a uma disponibilidade de 450 M€), 1 420 propostas na vertente PIDDAC, totalizando um montante solicitado de 218,7 M€, e apenas 179 pedidos de financiamento reembolsável, perfazendo 143,8 M€. Estes dados revelam que, apesar da relevante expressão financeira, este instrumento ficou aquém das fortes expectativas dos beneficiários enquanto solução para a disponibilização dos recursos nacionais necessários à concretização dos investimentos, em parte devido às restrições ativas dos limites ao endividamento que impedem sobre as entidades públicas.

Já em 2012 ocorreu uma segunda fase de aprovação tendo em vista a plena utilização da primeira tranche. No âmbito da reprogramação de 2012, o Governo decidiu orientar a segunda tranche para apoio a investimento empresarial, tendo presente a conjuntura económica particularmente adversa que as empresas, em particular as PME, enfrentam no acesso ao crédito, comprometendo o seu crescimento e modernização bem como a sua competitividade no mercado nacional e internacional.

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

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

Reprogramação do QREN e dos PO de 2011

Com a aprovação do conjunto de reprogramações pela CE em dezembro de 2011, Portugal passou a beneficiar de:

- Um aumento generalizado da taxa de cofinanciamento FEDER e Fundo de Coesão para 85% nas regiões do objetivo Convergência, na região em transição do Algarve e nos eixos prioritários de investimento público apoiados pelo FEDER e pelo Fundo de Coesão;
- Um reforço da dotação financeira disponível para os Sistemas de Incentivos às empresas que ultrapassou os 700 M€ (464 M€ no PO FC e 241 M€ nos PO regionais do Continente), os quais deverão ser aplicados nas áreas da inovação e renovação do modelo empresarial e padrão de especialização, bem como nos investimentos realizados por parcerias universidades/empresas na área do desenvolvimento tecnológico;
- Um reforço de verbas para o FSE, com o aumento da dotação prevista nos eixos prioritários do PO PH relativos à Qualificação inicial, Formação avançada e Cidadania, inclusão e desenvolvimento social, no valor global de 336 M€, maioritariamente por transferência do FEDER (do PO VT e do PO AT FEDER), constituindo este reforço, uma resposta ao apelo da CE de reorientação do financiamento da política regional no sentido das prioridades da Estratégia Europa 2020.

Do ponto de vista da racionalização de investimentos, concentraram-se nos PO regionais do Continente, no objetivo Convergência, os que dizem respeito à requalificação das escolas até ao 3º CEB, bem como as Ações Inovadoras de Desenvolvimento Urbano (AIDU), em paralelo com uma significativa simplificação da estrutura de eixos prioritários destes PO.

No PO VT procedeu-se à otimização da utilização do Fundo de Coesão associada à elegibilidade de um maior leque de intervenções anteriormente financiadas pelos PO regionais do Continente, incluindo operações a realizar nas regiões de Lisboa e do Algarve. Assim, com a reprogramação de 2011, concentram-se no PO VT – vertente Fundo de Coesão – todos os investimentos relacionados com o Ciclo Urbano da Água, as ações materiais de prevenção e gestão de riscos, os sistemas ferroviários urbanos (Metropolitanos) e os sistemas ambientais de tratamento de resíduos, tendo sido reduzida a dotação prevista para os projetos previstos nas Redes Transeuropeias (RTE) de Transportes.

Entretanto, o Programa de Ajustamento Económico e Financeiro que enquadra o empréstimo internacional contraído pelo Estado português (PAEF), decorrente da Decisão do Conselho 2011/344/UE, de 17 de maio de 2011, criou um quadro ainda mais exigente, que esteve na origem da reprogramação do QREN submetida à CE em julho de 2012. O Memorando de Entendimento que acompanha aquela decisão, assinado na mesma data, e os apêndices subsequentes, estabelecem as condicionalidades de política económica a que a assistência financeira está subordinada, incorporando assim um vasto conjunto de reformas que se encontram em curso e que estão fortemente alinhadas com os objetivos da Estratégia Europa 2020. É neste contexto que, quer a recomendação do Conselho Europeu a Portugal relativamente ao Programa Nacional de Reformas (PNR) de 2011 (Recomendação do Conselho 2011/C 216/01, de 12 de julho), quer a proposta de recomendação recentemente apresentada pela CE ao Conselho em relação ao PNR de 2012 e à emissão de um parecer sobre o Programa de Estabilidade para o período 2012-2016 (COM(2012) 324, de 30 de Maio), incitam Portugal a “aplicar as medidas tal como estabelecidas na Decisão de Execução 2011/344/UE e detalhadas no Memorando de Entendimento de 17 maio de 2011 e nos seus apêndices subsequentes”.

As áreas de prioridade do QREN – promoção da competitividade da economia portuguesa baseada no triângulo virtuoso internacionalização, inovação e clusterização; superação do persistente *gap* de qualificações da população portuguesa; promoção de maior coesão territorial e de padrões mais exigentes na área ambiental – apresentam e continuarão a apresentar, sem prejuízo das alterações determinadas pelas medidas previstas no Memorando de Entendimento, uma correspondência elevada e crescente com o desígnio da estratégia europeia, visando um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo.

Não obstante este alinhamento estratégico, as necessidades de ajustamento macroeconómico e orçamental decorrentes do PAEF, bem como o PNR e as respetivas metas de desenvolvimento definidas por Portugal, recomendam a intensificação das apostas em alguns domínios-chave (e.g. reforço do ajustamento do tecido produtivo, reforço das respostas ao desemprego e reponderação dos investimentos públicos), em linha com as conclusões do Conselho (designadamente as que decorrem do Conselho Europeu de 2 de março de 2012) e as orientações da CE acima referidas.

Assim, a recente proposta de reprogramação do QREN procura conciliar a prossecução das seguintes orientações, estabelecidas pela Comissão Interministerial de Orientação Estratégica dos Fundos Comunitários e Extracomunitários¹⁴: i) contribuir para a consolidação das contas públicas, por via da maximização da componente comunitária de financiamento das operações do QREN, tendo em consideração os montantes financeiros não comprometidos e os montantes financeiros descomprometidos designadamente na sequência da Resolução do Conselho de Ministros n.º 33/2012, de 1 de março; ii) estimular a produção de bens e serviços transacionáveis e as condições gerais de financiamento das empresas, nomeadamente das que contribuam para a melhoria da balança externa; iii) reforçar os apoios à formação de capital humano, designadamente nas áreas da educação, ciência e da formação profissional certificada; e iv) promover ações de apoio e valorização de jovens à procura de emprego e de desempregados.

Linhas orientadoras da Reprogramação do QREN de 2012

1) Reforço dos apoios ao emprego e aos desempregados, promovendo em particular a empregabilidade dos jovens

- Aumentar as dotações do FSE para apoios à criação de emprego e aos desempregados, com destaque para os jovens, visando a melhoria das suas condições de empregabilidade e tendo em consideração o contexto desfavorável do mercado de trabalho, de forma a assegurar:
 - o financiamento das medidas inseridas no Plano Estratégico de Iniciativas à Empregabilidade e Formação Jovem e Apoio às PME ("Impulso Jovem") e Estímulo 2012;
 - as intervenções de política ativa de emprego apoiadas pelo PO Madeira FSE.
- Concentrar a formação de adultos na população desempregada, designadamente no âmbito da medida Vida Ativa¹⁵.
- Assegurar o financiamento do FEDER, através dos PO regionais do Continente das regiões do objetivo Convergência, do programa de estágios e formação de vocação específica integrados no "Impulso Jovem", de medidas de apoio ao empreendedorismo de base local e à criação do próprio emprego.
- Reforçar as medidas de apoio ao investimento, em especial das PME, suportadas pelo QREN e referenciadas na Iniciativa "Impulso Jovem", tendo também em vista que um número significativo de jovens beneficiará desses apoios.

2) Reforço dos recursos destinados a estimular o investimento das empresas

- Aumentar a dotação FEDER para os investimentos na modernização do tecido produtivo, em especial das PME, visando estimular a produção de bens e serviços transacionáveis, a melhoria das condições de financiamento das empresas e a criação de oportunidades de emprego, designadamente para jovens, por via do ajustamento das dotações previstas em domínios que revelam particular dificuldade de execução, através do reforço:
 - dos sistemas de incentivos ao investimento empresarial no âmbito dos eixos respetivos do PO FC e PO regionais do objetivo Convergência (Norte, Centro e Alentejo), mantendo o nível de seletividade e apoio a empresas de bens e serviços transacionáveis, em especial a empresas exportadoras, a projetos inovadores com valor acrescentado e a projetos enquadrados em Estratégias de Eficiência Coletiva (EEC) – tipologia *Clusters*;
 - das dotações destinadas a mecanismos de engenharia financeira que possam contribuir para sustentar um nível mais adequado de financiamento às empresas, sobretudo PME.

14 Comissão criada através do Decreto-Lei n.º 99/2012, de 7 de maio, para vigorar durante a vigência do PAEF a Portugal.

15 Esta medida, inserida igualmente no Programa de Relançamento do Serviço Público de Emprego, visa encaminhar os desempregados inscritos para ações de formação de curta duração de natureza transversal, com vista à aquisição de competências relevantes para o mercado de trabalho e à mobilização para processos subsequentes de qualificação ou reconversão profissional, sendo estas ações diferenciadas de acordo com o nível de escolaridade do desempregado.

3) Reforço dos recursos destinados à formação dual de dupla certificação dos jovens, designadamente no quadro do combate ao abandono escolar precoce

- Aumentar a dotação para ações de qualificação inicial de jovens, no quadro das respetivas modalidades de formação em vigor no âmbito do Sistema Nacional de Qualificações, visando sobretudo:
 - contribuir para a prossecução da meta prevista no âmbito do objetivo mais e melhor educação do PNR, relativamente à taxa de saída precoce dos sistemas de educação e formação (para um nível inferior a 10%, até 2020);
 - assegurar o cumprimento da meta prevista no Compromisso para o Crescimento, Competitividade e Emprego, acordado entre o Governo e os Parceiros Sociais em sede de concertação social, relativamente ao Sistema de Aprendizagem.

4) Reforço dos apoios à inclusão social de grupos particularmente vulneráveis

- Aumentar a dotação para este tipo de apoios, fundamentalmente com o objetivo de:
 - promover a inclusão de crianças e jovens com particulares dificuldades de aprendizagem ou integração no sistema de educação e formação;
 - promover a inclusão social de grupos particularmente vulneráveis, como sejam as pessoas com muito baixas qualificações, as pessoas com deficiência e os imigrantes, nomeadamente através do apoio à formação para a inclusão e/ou à formação adaptada às necessidades específicas destes grupos.

5) Reforço dos apoios à I&DT, à formação avançada e ao alargamento da base social do ensino superior

- Aumentar a dotação para financiamento a projetos e unidades de I&D, tendo em vista contribuir para a prossecução dos objetivos do PNR em matéria de investimento em I&D.
- Aumentar as dotações para o financiamento de intervenções, em particular no PO PH, que respondam aos seguintes objetivos:
 - promover o emprego científico;
 - sustentar em níveis adequados a formação avançada, tendo nomeadamente em conta o Programa de Investigação Aplicada e Transferência de Tecnologia para o Tecido Empresarial;
 - promover o alargamento da base social do ensino superior, sobretudo através do apoio a bolsas de ação social para alunos desse nível de ensino, enquanto instrumento de suporte à prossecução da meta do PNR de aumento da percentagem da população com o ensino superior.

6) Adequação da alocação de fundos para projetos de infraestruturas às condições de concretização física e financeira

- Reorientação das prioridades de intervenção do Fundo de Coesão, com reforço moderado dos investimentos na área ambiental e privilegiando projetos de investimento de elevada maturidade e com garantias de forte execução nos próximos anos, sobretudo até final de 2013.
- Reforço dos eixos do PO VT destinados às R. A., tendo em vista assegurar o apoio ao reordenamento das ribeiras na R. A. Madeira e o apoio a investimentos no tratamento de resíduos na R. A. Açores.
- Revisão da dotação dos eixos dos PO regionais do objetivo Convergência, tendo em conta a libertação de compromissos e a estimativa de quebras futuras subjacente ao acordo recentemente aprovado entre o Governo e ANMP.
- Concentração dos recursos FEDER remanescentes do PO VT no financiamento de equipamentos escolares.

7) Criação de condições para a conclusão, a curto prazo, do Empreendimento de Fins Múltiplos de Alqueva

- Tendo em conta o interesse estratégico na conclusão do projeto Alqueva, e assumindo que serão esca- recidas todas as dúvidas sobre a elegibilidade dos investimentos da rede primária ao Fundo de Coesão, prever a abertura de elegibilidade para os financiamentos da rede secundária do Alqueva no PO Alentejo.

8) Clarificação e simplificação adicional do quadro de elegibilidades dos PO

- Atribuir a elegibilidade do fundo JESSICA exclusivamente aos PO regionais do Continente.
- Concentrar a elegibilidade da formação para a inovação e gestão no PO FC e nos PO regionais do Continente das regiões do objetivo Convergência, de acordo com a dimensão das empresas beneficiárias, visando o reforço do alinhamento entre formação e modernização do tecido produtivo.
- Concluir a transferência de projetos associados a um conjunto de elegibilidades no domínio ambiental e suscetíveis de financiamento pelo Fundo de Coesão (Ciclo Urbano da Água "vertente em baixa", otimização da gestão de resíduos e melhoria do comportamento ambiental, prevenção e gestão de riscos) dos PO regionais do Continente das regiões do objetivo Convergência para o PO VT.

9) Reforçar as taxas de cofinanciamento, como forma de acelerar a concretização do investimento público num contexto de forte consolidação orçamental

- Aumentar a taxa de cofinanciamento em eixos que ainda se encontrem abaixo de 85%, à medida das disponibilidades financeiras dos PO.



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 2011. O tipo de informação que a seguir é disponibilizada corresponde, em larga medida, àquela que consta dos boletins informativos trimestrais da responsabilidade da CTC QREN, sobre indicadores conjunturais de monitorização. Esta informação é aqui analisada com um detalhe superior ao que é possível realizar nos boletins informativos trimestrais e permite incluir, em pleno, a execução efetivamente apurada em 2011, em coerência com os relatórios anuais de execução apresentados por cada PO até junho do corrente ano, tal como o determina a regulamentação comunitária¹⁶.

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 da figura do concurso foi, desde o início da implementação do QREN, a modalidade privilegiada em cada Programa para 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 anunciados e, em consequência, do Programa em que se enquadram.

Constituem exceção à aplicação deste processo de seleção, desde o início do QREN, as candidaturas submetidas ao Fundo de Coesão e aos PO das R. A. Açores e Madeira, nos quais vigoram períodos contínuos de apresentação de candidaturas.

Na verdade, embora a lógica concursal se justifique em vários domínios de intervenção, nomeadamente quando está em causa a seleção entre um número significativo de projetos com características semelhantes, tem-se constatado que a adoção desta lógica noutros domínios de intervenção se revela menos adequada.

Assim, no âmbito do Plano de Iniciativas para Promover a Execução dos Investimento de Iniciativa Municipal estabelecido no 1º Memorando de Entendimento entre o Governo e a ANMP, assinado em março de 2010, foi reconhecida a existência de situações específicas em que o procedimento de concurso para a apresentação de candidaturas não demonstra ser a modalidade mais adequada. Com efeito, esta modalidade não acrescenta valor significativo ao processo de decisão em situações em que não estão em causa candidaturas que concorrem para o preenchimento do mesmo objetivo, acabando por se converter num mero obstáculo administrativo.

¹⁶ 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 que consta desse boletim por considerar a informação consolidada ao final de 2011 e não apenas a informação presente nos sistemas de informação a 31 de dezembro de 2011 (tal como aconteceu com o Boletim Informativo nº10). 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 CE durante o mês de junho de 2012.

Deste modo, considerou-se ser de rever a aplicação generalizada desta modalidade e valorizar, sobretudo nos PO regionais e para determinadas tipologias de operação, a adoção de procedimentos de submissão permanente de candidaturas, em alternativa aos concursos com limites temporais, sendo a aprovação de candidaturas suportada pela análise de mérito e condicionada à obtenção de uma pontuação de mérito mínima para efeitos de seleção. A concretização desta iniciativa ficou associada ao processo de revisão dos regulamentos específicos, que ocorreu em abril de 2010.

Importa salientar que o processo de seleção não se circunscreve à questão da modalidade de acesso aos fundos e, nesse quadro, à definição e aplicação dos critérios de seleção aos projetos candidatos a financiamento. Na realidade, o processo de seleção envolve outras dimensões, em particular a montante da definição e aplicação dos critérios de seleção, que importa ponderar, com destaque para os requisitos de admissibilidade que são exigidos para que as AG possam apreciar as candidaturas. Outra dimensão importante prende-se com a relevância que podem assumir os mecanismos de interação entre as AG (e Organismos Intermédios) e os potenciais candidatos a financiamento, tendo em vista apoiar a apresentação ou revisão das candidaturas, já que estes mecanismos são muitas vezes fundamentais para melhorar a qualidade das mesmas¹⁷.

O quadro seguinte reflete os principais indicadores de fluxo relativos aos processos de candidatura e consequente seleção até ao final de 2011, apresentando os concursos/periodos de candidatura dinamizados pelos vários PO desde o início da implementação do QREN.

Quadro 1: Balanço dos processos de candidatura, por PO, até final de 2011

Programas Operacionais (PO)	Dotação de fundo	Concursos/periodos 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			
QREN	21 412	1 878	13 950	n.a.	63	216	1 815	13 734	1 647	97 580	76 954	789	
PO Temáticos	13 899	391	8 099	n.a.	12	35	379	8 063	342	72 887	53 548	735	
PO PH	6 453	191	n.a.	n.a.	0	n.a.	191	n.a.	181	58 240	26 405	453	
PO FC	3 104	154	2 656	86%	12	35	142	2 620	122	13 522	17 912	1 325	
PO VT	4 343	46	5 443	125%	0	0	46	5 443	39	1 125	9 231	8 205	
PO Regionais do Continente	5 764	1 283	5 852	102%	51	180	1 232	5 671	1 111	18 479	19 676	1 065	
PO Norte	2 712	357	2 694	99%	20	106	337	2 588	270	8 895	8 083	909	
PO Centro	1 702	342	1 590	93%	5	26	337	1 564	314	5 105	6 274	1 229	
PO Alentejo	869	362	1 003	115%	8	7	354	996	327	2 331	2 396	1 028	
PO Lisboa	307	86	340	111%	4	11	82	329	80	1 548	2 252	1 455	
PO Algarve	175	136	225	129%	14	31	122	194	120	600	671	1 118	
PO Regiões Autónomas	1 602	204	n.a.	n.a.	0	n.a.	204	n.a.	194	5 910	3 570	604	
PO Açores - FEDER	966	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	1 520	1 672	1 100	
PO Açores - FSE	190	136	n.a.	n.a.	0	n.a.	136	n.a.	126	1 145	355	310	
PO Madeira - FEDER	321	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	2 040	1 245	610	
PO Madeira - FSE	125	68	n.a.	n.a.	0	n.a.	68	n.a.	68	1 205	299	248	
PO Assistência Técnica	146	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	304	160	526	
PO AT - FEDER	71	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	30	44	1 474	
PO AT - FSE	75	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	274	116	423	

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

¹⁷ O Relatório Anual do QREN de 2010 apresenta uma análise pormenorizada sobre a agilização do processo de seleção, nomeadamente, sobre o Plano de Iniciativas para Promover a Execução dos Investimentos de Iniciativa Municipal.

Desde o início da implementação do QREN até ao final de 2011 foram lançados pelos PO 1 878 Avisos de Abertura de Candidaturas, 328 dos quais durante ano de 2011, que abrangeram as diversas tipologias de intervenção, sendo assim um ano ainda marcado, em termos de ciclo de implementação, por um enfoque da gestão na assunção de novos compromissos. Na realidade, dos concursos e períodos de candidatura promovidos, 1 815 ficaram concluídos, em termos de decisão, até ao final de 2011 (685 dos quais decididos nesse ano), permanecendo em aberto 63 concursos ou períodos de candidatura, estando as candidaturas a ser analisadas pelas AG. Do presente balanço respeitante aos concursos, ficaram excluídos os processos de seleção em contínuo relativos aos PO FEDER das R. A. e da Assistência Técnica (AT). Nos PO FSE há períodos de candidatura com datas de abertura e fecho, mas em regra sem dotação orçamental previamente estabelecida.

Este conjunto de Avisos de Abertura de Candidaturas permitiu a disponibilização de cerca de 13,9 mil M€ de fundos¹⁸, representando 105% da dotação total de fundo comunitário dos PO onde a modalidade de concurso ou período contínuo com envelope financeiro específico é aplicável (PO FC, PO VT e PO regionais do Continente). Este facto evidencia o esforço realizado para colocar os apoios do QREN à disposição dos potenciais beneficiários e que foi, naturalmente, mais intenso nos seus primeiros anos de implementação.

No que respeita à procura de apoios, até ao final de 2011, foram apresentadas mais de 97 mil candidaturas, das quais 25,3 mil ocorreram neste ano, número superior ao registado em 2010 (16,7 mil), o que se compreende por ser maior o número de concursos ou períodos de candidatura abertos em 2011 (mais 26 concursos lançados em 2011). O investimento previsto nas candidaturas apresentadas ultrapassou os 77 mil M€, verificando-se que o investimento candidato em 2011 (14,3 mil M€) é superior ao de 2010 (10 mil M€), embora inferior ao de 2009 (26,4 mil M€) e de 2008 (25,9 mil M€), reflexo da maior dinâmica de abertura de candidaturas no último ano face a 2010, mas menor que em anos anteriores. A adesão por parte dos potenciais beneficiários foi particularmente intensa no PO PH (mais de 58 mil candidaturas), no PO FC (13,5 mil candidaturas), no PO Norte (8,4 mil candidaturas) e no PO Centro (5,1 mil candidaturas). Ao nível do volume de investimento proposto, destacam-se os três PO temáticos do Continente – PO PH, mais de 26 mil M€, o PO FC, cerca de 17,9 mil M€ e o PO VT, 9,2 mil M€.

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

Em termos globais, até ao final de 2011 tinham sido aprovadas mais de 43 mil candidaturas, a que corresponde um investimento total de 31,1 mil M€, sendo que mais de 10 mil candidaturas (23%) foram aprovadas durante 2011. Este volume de aprovações concentra-se no PO PH, com 25 217 candidaturas aprovadas (58%), seguido do PO FC (4 371) e do PO Norte (4 062). Em relação ao investimento total aprovado destaca-se o PO FC (8 mil M€), sendo que em valor de fundo aprovado se evidencia o PO PH (4,8 mil M€).

Em síntese, a evolução da adesão dos potenciais beneficiários, face à oferta de apoios disponibilizada pelos PO, reflete-se no acréscimo verificado nas candidaturas aprovadas anualmente, desde 2008: 10,6 e 9,8 mil candidaturas aprovadas em 2008 e 2009, a que corresponde um investimento

¹⁸ 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.

total de 8,2 e 10,6 mil M€, respetivamente, e 12,5 e 10,3 mil candidaturas aprovadas em 2010 e 2011, um investimento total de 7,5 e 4,8 mil M€, respetivamente.

Quadro 2: Candidaturas aprovadas, por PO, até final de 2011

Programas Operacionais (PO)	Candidaturas aprovadas					
	Nº	Investimento/ custo total	Investimento/ custo elegível	Despesa pública	Fundo aprovado	Investimento/ custo total médio por candidatura
		M€				mil €
QREN	43 228	31 121	27 914	22 592	17 393	720
FSE	26 740	7 507	7 507	7 257	5 174	281
FEDER	16 093	20 212	17 477	12 557	10 127	1 256
FC	395	3 401	2 929	2 778	2 092	8 610
PO Temáticos	30 206	20 297	18 543	14 424	10 994	672
PO PH	25 217	7 081	7 081	6 832	4 821	281
PO FC	4 371	8 052	6 908	3 196	2 794	1 842
PO VT	618	5 163	4 554	4 396	3 380	8 355
POVT - FEDER	223	1 762	1 625	1 617	1 288	7 902
POVT - FC	395	3 401	2 929	2 778	2 092	8 610
PO Regionais do Continente	9 410	8 510	7 250	6 395	4 981	904
PO Norte	4 062	3 942	3 352	3 068	2 414	970
PO Centro	2 756	2 311	1 992	1 753	1 424	839
PO Alentejo	1 446	1 218	1 069	924	743	842
PO Lisboa	854	740	596	490	299	866
PO Algarve	292	300	241	160	101	1 026
PO Regiões Autónomas	3 427	2 210	2 017	1 670	1 330	645
PO Açores - FEDER	956	1 140	1 082	958	773	1 193
PO Açores - FSE	698	212	212	212	180	304
PO Madeira - FEDER	1 108	715	581	359	264	645
PO Madeira - FSE	665	142	142	141	113	214
PO Assistência Técnica	185	104	103	103	88	561
PO AT - FEDER	25	32	31	31	27	1 289
PO AT - FSE	160	72	72	72	61	448

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Ao nível do investimento médio das candidaturas é de salientar o decréscimo que se vem registando na dimensão financeira média das candidaturas, que representava 0,9 M€ em 2009, cifrando-se, no ano de 2011, em 0,7 M€. A presente tendência é influenciada pela recessão económica, que implica uma contração nas intenções de investimento público e privado, e, em parte, pelo facto das candidaturas referentes aos Grandes Projetos terem sido apresentadas, na sua maioria, no início do presente período de programação.

A média referente à globalidade dos PO do QREN é superada pelos PO VT e PO FC, nos quais a dimensão média do investimento total das candidaturas aprovadas ascende a 8,3 M€ e 1,8 M€, respetivamente.

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.

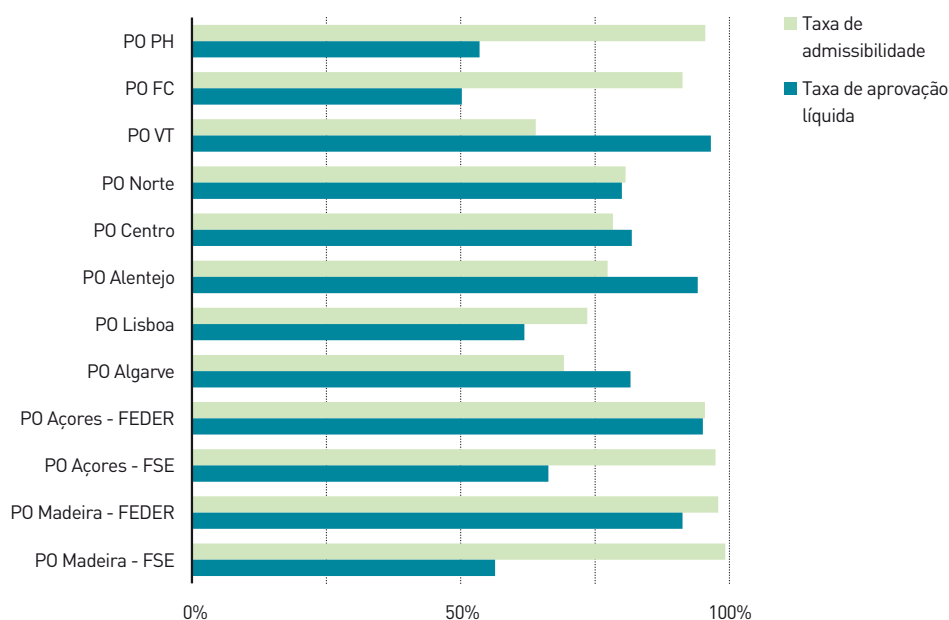
Quadro 3: Indicadores do processo de seleção e aprovação das candidaturas, por PO, até final de 2011

Programas Operacionais (PO)	Taxa de admissibilidade		Taxa de aprovação bruta		Taxa de aprovação líquida		Taxa de contratação	
	Candidaturas	Investimento /custo total	Candidaturas	Investimento /custo total	Candidaturas	Investimento /custo total	Candidaturas	Fundo contratado
	%							
QREN	89	90	62	68	76	84	92	95
PO Temáticos	84	87	51	60	67	79	93	91
PO PH	96	95	47	35	54	51	94	98
PO FC	91	88	46	76	50	88	92	91
PO VT	64	77	61	70	97	99	92	83
PO Regionais do Continente	76	76	59	61	80	85	86	90
PO Norte	81	79	57	59	80	85	88	92
PO Centro	78	85	63	70	82	84	89	94
PO Alentejo	77	83	71	75	94	96	86	82
PO Lisboa	74	69	45	44	62	65	85	93
PO Algarve	69	64	56	57	82	91	81	90
PO Regiões Autónomas	97	99	61	64	77	84	92	97
PO Açores - FEDER	95	97	67	75	95	97	100	100
PO Açores - FSE	97	99	61	67	66	83	92	96
PO Madeira - FEDER	98	99	58	59	91	88	78	95
PO Madeira - FSE	99	99	56	57	56	69	99	99
PO Assistência Técnica	99	99	79	84	80	86	98	100
PO AT - FEDER	100	100	100	100	100	100	96	100
PO AT - FSE	99	99	58	69	60	73	100	100

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

A taxa de admissibilidade das candidaturas, reveladora do grau de preenchimento das condições de acesso impostas no processo de seleção, situava-se, em termos globais, em 89% (idêntica à de 2010), apresentando um comportamento diversificado nos vários PO. Evidenciam-se, por um lado, as baixas taxas que se continuam a registar no PO VT (64%) e no PO Algarve (69%), resultantes de vários fatores, entre os quais a falta de maturidade dos projetos, ou a dificuldade na obtenção de pareceres técnicos indispensáveis, em particular em algumas das tipologias de intervenção desses PO. Por outro lado, verificam-se taxas muito elevadas, algumas próximas dos 100% e claramente acima da média do QREN, nos PO AT, na generalidade dos PO das R. A., no PO PH e no PO FC, revelando um elevado alinhamento dos beneficiários com as condições de acesso regulamentarmente previstas.

Figura 20: Análise da seletividade, por PO, até final de 2011



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

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 76% (idêntica à de 2010). O PO FC apresenta o valor mais reduzido neste indicador (50%), refletindo o facto de existir uma maior concorrência entre as operações de cariz empresarial, logo seguido do PO PH (54%) e do PO Madeira FSE (56%), cujas taxas de aprovação líquida inferiores se justificam pelo elevado número de candidaturas apresentadas e pela distribuição financeira anual programada. Por outro lado, os PO AT FEDER e PO VT, com 100% e 97% de aprovação líquida, respetivamente, apresentam as taxas mais elevadas, resultante do facto dos projetos aprovados serem essencialmente públicos, não existindo significativa concorrência entre as candidaturas apresentadas para alcançar os objetivos dos PO.

As taxas de contratação revelam que foram alvo de contratação 92% das candidaturas aprovadas, bem como 95% do fundo aprovado. A diferença entre as duas taxas indicia uma maior dificuldade no ato de contratação para as aprovações de menor dimensão financeira.

2.2 Realizações financeiras

O volume de candidaturas aprovadas até final de 2011 originou uma taxa de compromisso global do QREN de 81% dos fundos programados para o período 2007-2013, mais 15 p.p. do que no final de 2010. Esta taxa cobre situações diferenciadas entre os fundos. O FEDER atingiu um nível de compromisso de 88%, superior à média do QREN e 20 p.p. acima do valor alcançado no final de 2010. A taxa de compromisso FSE situou-se nos 76%, apenas mais 3 p.p. que no final de 2010, em resultado do reforço da dotação do PO PH em 335,6 M€ (no âmbito da reprogramação do QREN de 2011) e da correção de aprovações em projetos já encerrados. No caso do Fundo de Coesão, a taxa de compromisso situou-se nos 68%, mais 28 p.p. face ao ano anterior, situação que reflete a conclusão da apreciação das candidaturas e decisão sobre as mesmas em 2011, tendo em conta que

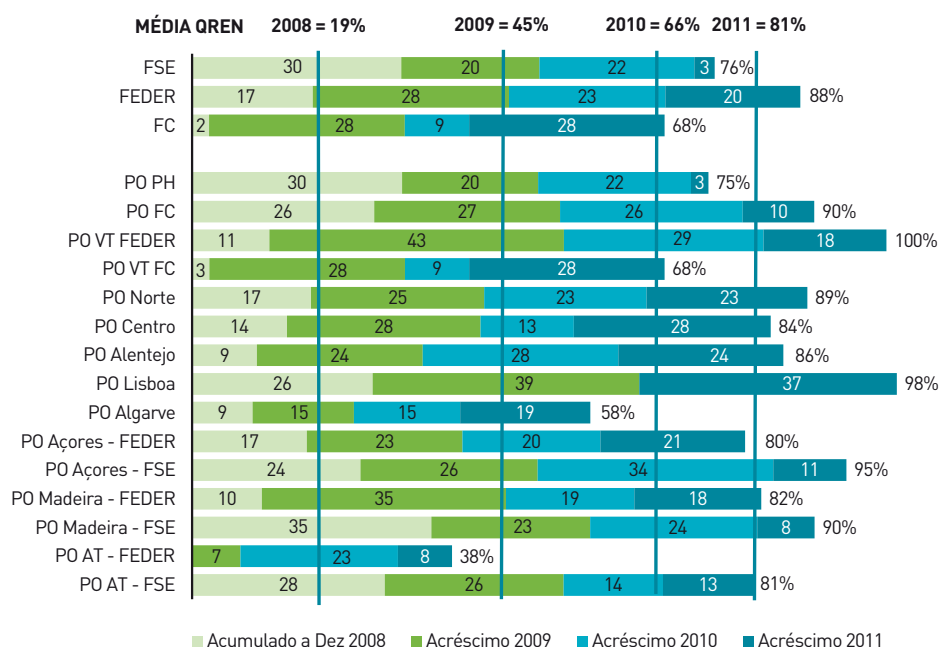
no final de 2010 ainda se encontravam em análise candidaturas resultantes de Avisos de Abertura de Concurso publicados em 2009 e 2010 em diversas áreas de intervenção do PO VT (com maior relevância para os domínios Ciclo Urbano da Água e Prevenção e gestão de riscos, por estes se caracterizarem, em regra, por uma maior complexidade na apreciação dos processos).

Quadro 4: Nível de compromisso, por PO, até final de 2011

Programas Operacionais (PO)	Fundo programado 2007-2013	Fundo programado 2007-2011	Fundo aprovado 31-12-2011	Taxa de compromisso face à programação 2007-2013	Taxa de compromisso face à programação 2007-2011
	M€			%	
QREN	21 412	15 170	17 393	81%	115%
FSE	6 843	4 734	5 174	76%	109%
FEDER	11 508	8 294	10 127	88%	122%
FC	3 060	2 142	2 092	68%	98%
PO Temáticos	13 899	9 775	10 994	79%	112%
PO PH	6 453	4 426	4 821	75%	109%
PO FC	3 104	2 173	2 794	90%	129%
PO VT	4 343	3 177	3 380	78%	106%
PO VT - FEDER	1 283	1 035	1 288	100%	124%
PO VT - FC	3 060	2 142	2 092	68%	98%
PO Regionais do Continente	5 764	4 069	4 981	86%	122%
PO Norte	2 712	1 898	2 414	89%	127%
PO Centro	1 702	1 191	1 424	84%	120%
PO Alentejo	869	608	743	86%	122%
PO Lisboa	307	215	299	98%	139%
PO Algarve	175	156	101	58%	65%
PO Regiões Autónomas	1 602	1 211	1 330	83%	110%
PO Açores - FEDER	966	676	773	80%	114%
PO Açores - FSE	190	133	180	95%	135%
PO Madeira - FEDER	321	280	264	82%	94%
PO Madeira - FSE	125	121	113	90%	93%
PO Assistência Técnica	146	115	88	60%	76%
PO AT - FEDER	71	61	27	38%	44%
PO AT - FSE	75	54	61	81%	112%

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Figura 21: Taxas de compromisso, por PO, até final de 2011



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Ao nível dos PO verificaram-se taxas de compromisso, na sua maioria, acima da média do QREN, destacando-se, pelo elevado compromisso assumido, o PO VT – vertente FEDER, que atingiu 100% da dotação prevista até ao final do período de programação, logo seguido pelos PO Lisboa, PO Açores FSE e PO FC que comprometeram, respetivamente, 98%, 95% e 90% da sua dotação.

De realçar que as taxas de compromisso por fundo e PO não refletem ainda, no final de 2011, o acordado na reprogramação do QREN de 2011, cujas decisões da CE se efetivaram em dezembro desse ano. De facto, apenas no decurso de 2012, com maior incidência no primeiro semestre, decorreu a transição de operações entre PO e fundos cofinanciadores, pelo que a análise das taxas de compromisso por PO e por eixo de intervenção dos PO, terá que ser vista nessa perspetiva, face às situações de desequilíbrio entretanto corrigidas com a reprogramação.

A execução associada aos financiamentos do QREN elevou-se, no final de 2011, a um montante de investimento elegível de 13,3 mil M€, a que corresponde um financiamento comunitário de 8,7 mil M€, dos quais 3,7 mil M€ do FSE, 4,4 mil M€ do FEDER e 0,6 mil M€ do Fundo de Coesão. Dando continuação à tendência registada já em 2010, salienta-se o elevado ritmo de execução no ano de 2011, que permitiu superar a meta de 40% definida pelo anterior Governo, ficando os valores da execução do ano ao nível dos registados em 2010 (acréscimo da despesa total validada de 8,5 mil M€ para 13,3 mil M€ e de 5,5 mil M€ para 8,7 mil M€ na despesa de fundo associada). O PO VT vertente FEDER, o PO PH e os PO das R. A. foram os principais contribuintes para a execução verificada, absorvendo mais de metade dos fundos executados. Os restantes PO apresentam contribuições mais modestas, entre 21% (no PO Algarve e PO VT vertente Fundo de Coesão) e 36% (PO FC) da execução total.

Tal como sucedeu para as taxas de compromisso, anteriormente referidas, as taxas de execução por fundo e PO não refletem ainda, no final de 2011, o acordado na reprogramação do QREN de

2011, e subsequente transição de operações entre PO e fundos cofinanciadores, pelo que a análise da taxa de execução por PO e por eixos deve ser lida nesse contexto.

Quadro 5: Execução e indicadores financeiros, por fundo e por PO, até final de 2011

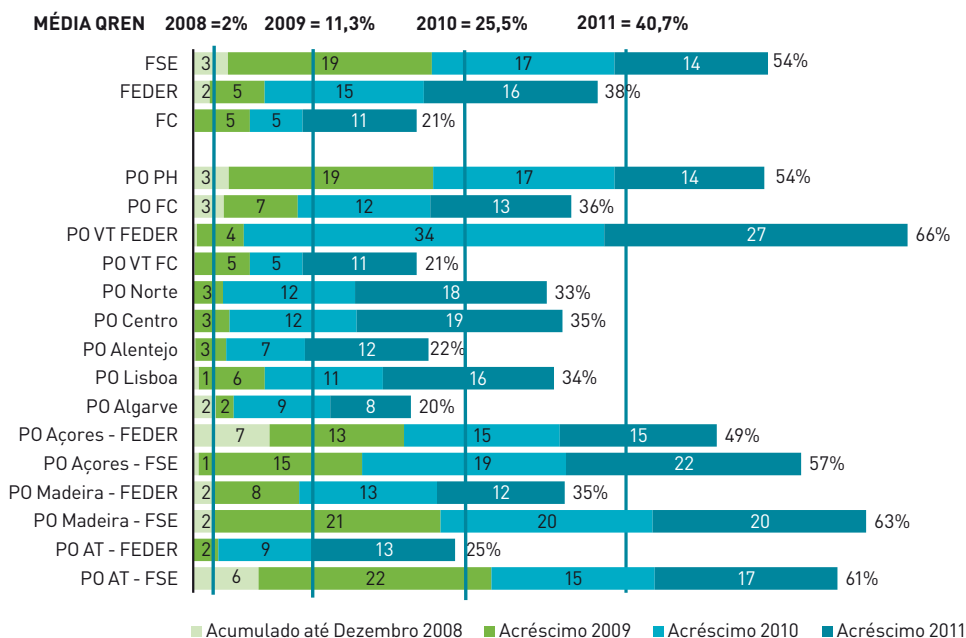
Programas Operacionais (PO)	Despesa validada (VAL)			Pagamentos aos beneficiários		Indicadores financeiros (Fundo)			
	Investimento/ custo total elegível	Despesa pública	Fundo	Fundo	Taxa de execução (VAL/PR)	Taxa de realização (VAL/AP)	Taxa de pagamento (PG/AP)	Taxa de reembolso (PG/VAL)	
	M€			M€		%			
QREN	13 341	11 453	8 718	8 366	41%	50%	48%	96%	
FSE	5 245	5 156	3 698	3 247	54%	71%	63%	88%	
FEDER	7 207	5 414	4 377	4 468	38%	43%	44%	102%	
FC	889	883	643	651	21%	31%	31%	101%	
PO Temáticos	9 591	8 048	6 055	5 552	44%	55%	50%	92%	
PO PH	4 962	4 875	3 465	3 017	54%	72%	63%	87%	
PO FC	2 694	1 246	1 103	1 194	36%	39%	43%	108%	
PO VT	1 935	1 926	1 487	1 341	34%	44%	40%	90%	
PO VT - FEDER	1 046	1 043	844	690	66%	65%	54%	82%	
PO VT - FC	889	883	643	651	21%	31%	31%	101%	
PO Regionais do Continente	2 571	2 342	1 824	1 955	32%	37%	39%	107%	
PO Norte	1 228	1 141	901	940	33%	37%	39%	104%	
PO Centro	793	724	591	613	35%	41%	43%	104%	
PO Alentejo	258	237	192	264	22%	26%	36%	137%	
PO Lisboa	197	176	104	103	34%	35%	34%	99%	
PO Algarve	96	64	36	35	20%	36%	35%	98%	
PO Regiões Autónomas	1 104	989	776	798	48%	58%	60%	103%	
PO Açores - FEDER	661	603	476	485	49%	62%	63%	102%	
PO Açores - FSE	129	128	109	102	57%	60%	57%	94%	
PO Madeira - FEDER	214	159	112	126	35%	42%	48%	113%	
PO Madeira - FSE	100	99	79	84	63%	70%	75%	106%	
PO Assistência Técnica	74	74	63	61	43%	72%	70%	97%	
PO AT - FEDER	21	21	17	17	25%	65%	65%	99%	
PO AT - FSE	54	53	45	44	61%	75%	72%	96%	

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

O nível de execução registado em 2011 foi, como em 2010, mais favorável no FSE, de 54% (mais 14,4 p.p. que no ano anterior), enquanto no FEDER foi de 38% em 2011 (mais 16,3 p.p. que em 2010), e no Fundo de Coesão de 21% (mais 10,7 p.p.). Apesar da aceleração da execução verificada em todos os fundos, permanece o elevado desfasamento face aos compromissos assumidos, em particular no caso das intervenções cofinanciadas pelo FEDER e Fundo de Coesão, facto que se continua a explicar 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 (66%), do PO Madeira FSE (63%), do PO AT FSE (61%), do PO Açores FSE (57%) e do PO PH (54%). Ao nível dos eixos, de sublinhar as maiores taxas de execução registadas no PO Açores FEDER, nos eixos da Compensação dos sobrecustos da ultraperifericidade (79%) e da Coesão territorial (60%), no PO PH, no eixo da Formação avançada (68%), bem como no PO VT, no eixo destinado a apoiar o Desenvolvimento do sistema urbano nacional (68%), ilustrando o esforço que tem vindo a ser feito no apoio a estas importantes áreas de intervenção. Por último, de referir o elevado nível de execução do eixo 2 do PO Madeira FSE, que apoia investimentos nas áreas do Emprego e coesão social (98%).

Figura 22: Taxas de execução, por PO, até final de 2011



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

A taxa de realização atingiu os 50% no final de 2011 para o conjunto dos PO, registando-se de novo um ritmo mais acelerado no FSE, com 71%, seguido do FEDER com 43%, e do Fundo de Coesão com 31%. O PO PH e o PO Madeira FSE distinguem-se com taxas de realização de 72% e 70%, muito superiores à média. Os maiores progressos relativamente a 2010 ocorreram no PO Açores FSE e no PO Madeira FSE (+27 p.p. e +25 p.p.), no PO Centro (+20,1 p.p.) e no PO Norte (+15,5 p.p.). Os restantes PO também registaram progressos, embora com uma dimensão menos significativa.

A presente execução tem sido acompanhada por uma disponibilização adequada dos pagamentos aos beneficiários, incluindo adiantamentos e reembolsos, evidenciada na taxa de reembolso de 96%, sendo, ao nível dos diversos PO, sempre superior a 90% (exceção feita ao PO PH) da despesa validada. Assim, até ao final de 2011, foram efetuados pagamentos aos beneficiários no montante de 8,3 mil M€, representando os pagamentos no âmbito do FEDER 53% da totalidade dos pagamentos efetuados, com 4,5 mil M€ e os pagamentos no âmbito do FSE 39%, ascendendo a 3,2 mil M€. A taxa de pagamento global (relação entre os fundos pagos e os fundos aprovados) foi de 48%, atingindo o FSE uma taxa de 63%, o FEDER de 44% e o Fundo de Coesão de 31%. Como já verificado em 2009 e em 2010, as taxas de pagamento mais elevadas registaram-se no PO PH, nos PO das R. A. e no PO VT vertente FEDER, o que confirma os níveis de execução mais elevados destes PO.

A taxa de reembolso continua a ser superior a 100% no FEDER e Fundo de Coesão, 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 e Fundo de Coesão, da figura dos adiantamentos¹⁹ tem uma forte expressão dada a falta de liquidez dos beneficiários, permitindo oferecer uma resposta que procura ir ao encontro das suas necessidades de tesouraria e, desta forma, impulsionar a execução das operações. No final de 2011, as maiores taxas de reembolso ocorriam no PO Alentejo (137%), no PO Madeira FEDER (113%) e no PO FC (108%).

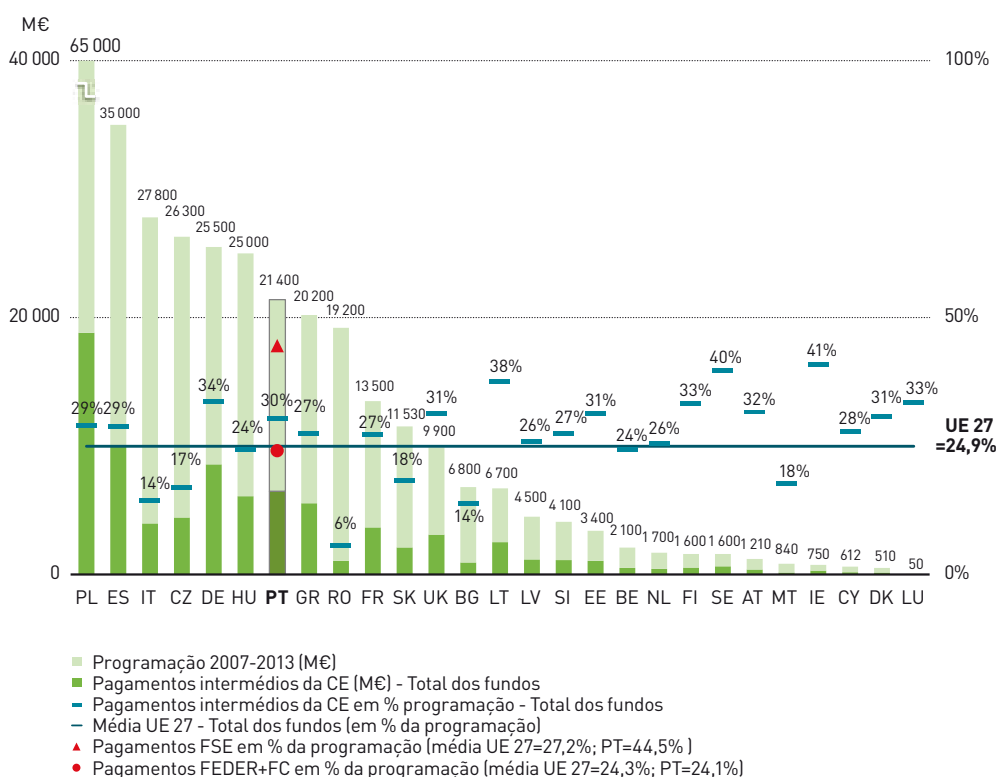
¹⁹ Inclui quer os adiantamentos certificáveis, pagos aos beneficiários de auxílios estatais e suportados por garantias bancárias, quer os não certificáveis.

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

Em síntese, contrastando os níveis de compromisso alcançados em 2011 com os níveis de execução, de referir que se mantém o significativo diferencial entre ambos, ou seja, uma parte relevante desses compromissos não se refletiu numa execução mais efetiva das respetivas operações aprovadas. Esta 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 e conduzindo a ritmos de execução mais lentos.

O reconhecimento do presente problema motivou que, já no decurso de 2012, fosse efetuada uma identificação das operações que dificilmente seriam executadas, de modo a evitar a cristalização de compromissos, libertando-os para outras prioridades no âmbito da reprogramação estratégica do QREN. Este facto não impediu que, no final de 2011, Portugal fosse dos EM da UE com maiores níveis de execução e de reembolsos por parte da CE, designadamente quando se compara a relevância dos respetivos valores financeiros atribuídos a cada país, estando assim claramente acima da média comunitária.

Figura 23: Pagamentos intermédios da CE, 1 de janeiro de 2012

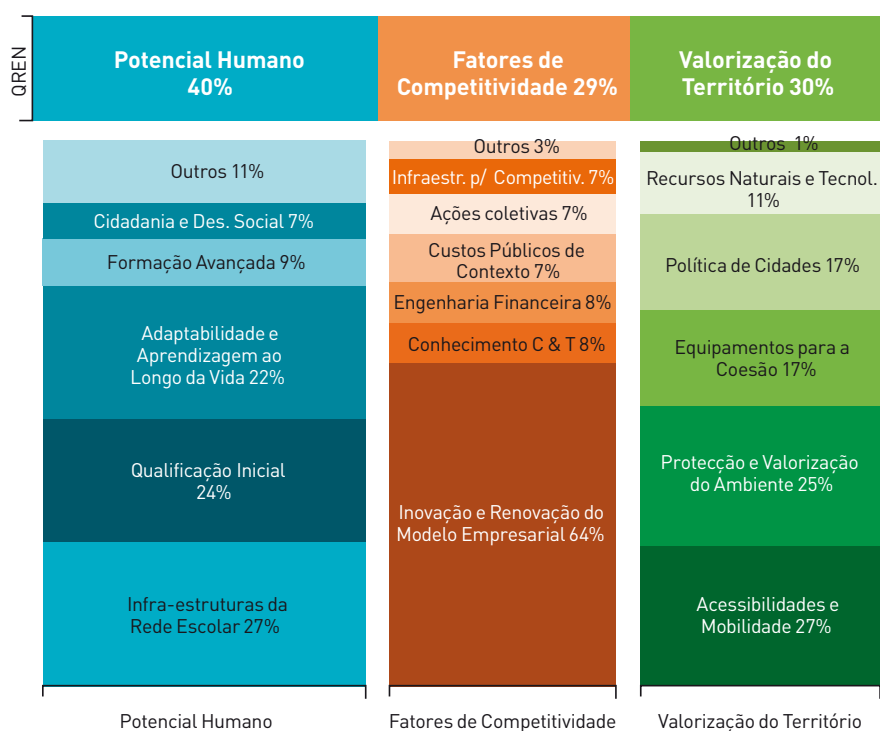


Fonte: DG Budget da CE

Na análise da repartição do volume de aprovações dos PO do QREN pelas suas três agendas temáticas conclui-se que, até final de 2011, se continuou a verificar uma concentração em projetos da agenda Potencial Humano, com 40% dos fundos aprovados, estando os restantes repartidos

pela agenda Fatores de Competitividade (29%) e Valorização do Território (30%)²⁰. No que respeita à execução, verifica-se uma concentração ainda mais intensa nas áreas da agenda Potencial Humano, responsáveis por 57% do total dos fundos executados.

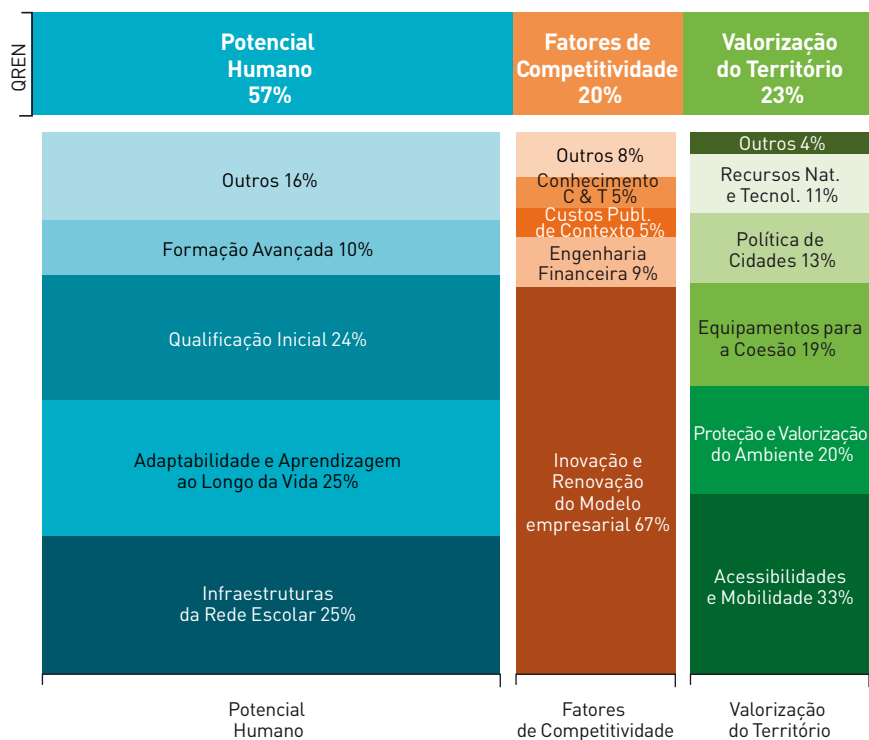
Figura 24: Fundo aprovado, por agenda temática e por tipologias, até final de 2011²¹



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

²⁰ Sem incluir a Assistência Técnica.

²¹ Nesta figura não foram considerados os fundos aprovados no âmbito da Assistência Técnica.

Figura 25: Fundo executado, por agenda temática e por tipologias, até final de 2011²²

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

No âmbito da agenda Potencial Humano destacam-se as infraestruturas dos estabelecimentos dos diversos níveis de ensino, cofinanciadas pelo FEDER (que representavam, no final de 2011, 25% do total executado nesta agenda), bem como a área da qualificação dos portugueses – qualificação de adultos (25% do montante executado), qualificação inicial dos jovens (24% executado) e a formação avançada (10%).

Na agenda Fatores de Competitividade, com 20% do total de fundos executados do QREN no final de 2011, verifica-se, à semelhança dos anos anteriores, que a grande maioria das operações e fundo aprovados e executados referem-se à área dos incentivos à inovação e renovação do modelo empresarial e do padrão de especialização (6 525 operações aprovadas, às quais corresponde um financiamento do FEDER de 3 mil M€, e uma execução do fundo de 1,1 mil M€), associada maioritariamente aos auxílios de Estado às empresas, induzindo assim uma alavancagem do investimento privado.

Por sua vez, no âmbito da agenda Valorização do Território, com 23% do total de fundos executados (e 30% do total aprovado), a área da Política de Cidades foi a que registou o maior incremento no número de aprovações face ao ano de 2010, com mais 584 operações aprovadas, às quais correspondeu um acréscimo de financiamento de 324 M€. Refira-se, porém, que a maioria do fundo se encontra comprometido na Conectividade internacional, acessibilidade e mobilidade (27%), fruto da aprovação de grandes investimentos financiados pelo Fundo de Coesão. Em termos de taxa de execução é também esta área que se destaca (33%), seguida do ambiente (20%) – 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 (19%).

22 Idem.

Quadro 6: Aprovação e execução, por agenda temática e respetivos domínios de intervenção, até final de 2011

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	
QREN		43 228	27 914	22 592	17 393	13 341	11 453	8 718	
Agenda Temática Potencial Humano		27 291	9 637	9 387	6 880	6 660	6 572	4 840	
Educação e qualificação	FEDER	788	2 279	2 279	1 831	1 525	1 525	1 233	
Qualificação inicial	FSE	7 036	2 374	2 366	1 676	1 566	1 556	1 111	
Adaptabilidade e aprendizagem ao longo da vida	FSE	6 911	2 229	2 228	1 542	1 776	1 775	1 225	
Gestão e aperfeiçoamento profissional	FSE	8 308	585	467	357	359	287	220	
Formação avançada para a competitividade	FSE	76	755	755	594	634	634	492	
Apoio ao empreendedorismo e transição para a vida ativa	FSE	886	583	538	383	367	367	262	
Cidadania, inclusão e desenvolvimento social	FSE	2 469	773	696	456	402	398	276	
Igualdade de género	FSE	817	59	59	40	30	30	21	
Agenda Temática Fatores de Competitividade		10 206	10 541	5 839	5 012	3 677	1 965	1 712	
Ações coletivas de desenvolvimento empresarial	FEDER	465	520	474	365	169	151	120	
Estímulos à produção do conhecimento e desenvolvimento tecnológico	FEDER	2 034	585	580	438	117	117	87	
Estímulos ao desenvolvimento da sociedade da informação	FEDER	135	190	180	132	32	32	24	
Incentivos à inovação e renovação do modelo empresarial e do padrão de especialização	FEDER	6 525	7 563	3 045	3 004	2 831	1 156	1 148	
Instrumentos de engenharia financeira	FEDER	47	604	488	367	251	233	150	
Redes de infraestruturas de apoio à competitividade	FEDER	382	426	420	328	115	113	93	
Redução de custos públicos de contexto	FEDER	618	653	652	378	163	163	90	
Agenda Temática Valorização do Território		5 259	7 332	6 963	5 167	2 766	2 679	1 972	
Conetividade internacional, acessibilidades e mobilidade	FEDER e FC	628	1 867	1 740	1 373	879	879	658	
Política de cidades	FEDER	1 621	1 275	1 211	904	359	333	257	
Prevenção, gestão e monitorização de riscos	FEDER e FC	951	790	774	582	279	275	212	
Proteção e valorização do ambiente	FEDER e FC	372	1 817	1 800	1 309	533	527	392	
Redes de infraestruturas e equipamentos para a coesão social e territorial	FEDER	876	1 247	1 244	902	509	509	374	
Sobrecustos da ultraperiferidade	FEDER	811	337	194	97	207	155	78	
Assistência Técnica		472	403	403	334	237	237	195	
Assistência técnica FEDER e FC	FEDER	235	254	254	209	128	128	103	
Assistência técnica FSE	FSE	237	149	149	126	109	109	92	

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Refiram-se ainda os Grandes Projetos (GP)²³ aprovados, de natureza pública ou privada, que apesar de não terem representatividade face ao número total de operações aprovadas, se traduzem em cerca de 9% do total de financiamentos atribuídos nos PO FEDER e Fundo de Coesão, assumindo especial relevância na agenda Valorização do Território (17% do total de fundos atribuídos), enquanto na agenda Fatores de Competitividade representam 5% do total.

23 À luz do Regulamento (CE) N.º 539/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de junho, é considerado um Grande Projeto qualquer operação de investimento com objetivos claramente identificados, que englobe um conjunto de trabalhos economicamente indivisíveis e com uma função técnica explícita, que envolva um custo total superior a 50 M€. Até à aprovação deste regulamento comunitário, a definição de Grande Projeto incluía o limite de 25 M€ para os projetos no setor do ambiente.

Quadro 7: Grandes Projetos notificados à CE, até final de 2011

PO/Fundo	Projeto		Natureza do investimento	Decisão CE Nº e Data	Custo total	Custo elegível na decisão	Despesa pública	Participação fundo	
	Designação	Beneficiário						%	M€
PO FC (FEDER)	Criação de uma unidade fabril	Swedwood Portugal - Indústria de Madeiras e Mobiliários, Lda.	Produtivo	C(2008) 6539 04-nov-08	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-09	320	314	52	16	52
PO FC (FEDER)	E Operacional Estruturas Metálicas S.A. - Instalação de Unidade fabril em Évora	Embraer Portugal Estruturas Metálicas S.A.	Produtivo	C(2010) 8793 16-dez-10	117	90	48	53	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	Artlant PTA, S.A.	Produtivo	-	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 "Ar Líquido", Lda.	Produtivo	C(2009) 10163 14-dez-09	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	58	32
PO VT (FEDER)	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 (FEDER)	Ligação Pisão-Roxo	EDIA - Empresa de Desenv. e Infraestruturas do Alqueva, S.A.	Infraestruturas	C(2010) 7839 18-nov-10	65	61	61	68	41
PO VT (FEDER)	Adutor Brinches-Enxoé	EDIA - Empresa de Desenv. e Infraestruturas do Alqueva, S.A.	Infraestruturas	-	48	43	43	69	30
PO VT (FC)	CRIL - Buraca/ Pontinha	EP - Estradas de Portugal, S.A.	Infraestruturas	C(2010) 2040 07-abr-10	187	137	137	70	96
PO VT (FC)	Águas do Ave - Alargamento do Sistema de Saneamento	Águas do Noroeste, S.A.	Infraestruturas	-	148	124	124	65	80
PO VT (FC)	SIMARSUL - Subsistemas de Saneamento Barreiro/Moita e Seixal	SIMARSUL - Sist. Integrado Multimunicipal de Águas Residuais da Penins. de Setúbal, S.A.	Infraestruturas	-	61	50	50	38	19
PO VT (FC)	Águas de Trás-os-Montes e Alto Douro - Saneamento do Douro - 7.ª Fase	Águas de Trás-os-Montes e Alto Douro S.A.	Infraestruturas	-	40	40	40	69	28
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	65
PO VT (FC)	Rede Ferroviária de Alta Velocidade em Portugal - Eixo Lisboa/Madrid: Sub-troço Poceirão/Évora	Rede Ferroviária Nacional - REFER, E.P.	Infraestruturas	-	633	530	377	66	352
PO Norte (FEDER)	Extensão da Rede de Metro entre o Estádio do Dragão e Venda Nova (*)	Metro do Porto, S.A.	Infraestruturas	-	135	114	114	70	80
PO Centro (FEDER)	Novo Hospital Pediátrico de Coimbra	Administração Regional de Saúde do Centro	Infraestruturas	C(2009) 8990 12-nov-09	104	20	20	74	15
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	Atlantoline, 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.	Produtivo	C(2010) 8626 16-dez-10	86	6	3	25	1

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

Até ao final de 2011 foram notificados à CE 23 GP (3 anulados por decisão das respetivas AG), envolvendo um custo total de 3,1 mil M€ e um investimento elegível de 2,5 mil M€, dos quais 1,5 mil M€ cofinanciados pelo FEDER e mil M€ pelo Fundo de Coesão. Deste conjunto de GP notificados ocorreu a adoção de decisão da CE para 11 GP, enquadrados nas agendas Fatores de Competitividade (7) e Valorização do Território (4).

Nas decisões de cada PO foi incluída uma lista indicativa dos GP expectáveis, sendo que na atualização dessa lista (incluída na decisão da reprogramação dos PO, aprovada em dezembro de 2011), está previsto o apoio a 31 projetos, dos quais 27 (87% dos previstos) foram já notificados à CE – 23 até final de 2011 e quatro durante o 1º semestre de 2012²⁴.

2.3 Realizações operacionais

Neste capítulo pretende-se ilustrar os progressos alcançados na implementação do QREN até ao final de 2011, em termos de realizações e resultados. A análise baseia-se nos indicadores comuns comunitários e nos indicadores comuns nacionais (trimestrais e anuais), estando organizada em função das agendas temáticas do QREN.

Agenda Potencial Humano

Na agenda Potencial Humano verifica-se, até final de 2011, mais de 4,4 milhões de abrangidos nas ações cofinanciadas pelo FSE, dos quais 46% homens e 54% mulheres. Este valor reflete um acréscimo de 1 milhão de abrangidos face ao verificado em 2010, demonstrando o contributo muito relevante deste fundo para o apoio a um elevado número de pessoas e tendo em vista procurar criar as condições necessárias para concretizar os quatro objetivos principais desta agenda: i) superar o défice estrutural de qualificações da população portuguesa; ii) promover o conhecimento científico, a inovação e a modernização do tecido produtivo e da Administração Pública; iii) estimular a criação e a qualidade do emprego; e iv) promover a igualdade de oportunidades. Tais prioridades são materializadas através de intervenções que incidam sobre as vertentes destacadas no quadro seguinte.

Quadro 8: Participantes nas ações apoiadas pelo FSE, por vertente de intervenção, 2007-2011

Vertente de intervenção	Abrangidos 2007-2011			
	Homens Nº	Mulheres Nº	TOTAL Nº	TOTAL %
Qualificação inicial	297 963	214 826	512 789	12%
Adaptabilidade e aprendizagem ao longo da vida	1 058 485	1 333 475	2 391 960	54%
Gestão e aperfeiçoamento profissional	543 496	570 828	1 114 324	25%
Formação avançada para a competitividade	68 944	126 956	195 900	4%
Apoio ao empreendedorismo e à transição para a vida ativa	46 879	78 154	125 033	3%
Cidadania, inclusão e desenvolvimento social	39 073	49 346	88 419	2%
Promoção da igualdade de género	1 687	7 521	9 208	0%
TOTAL FSE	2 056 527	2 381 106	4 437 633	100%

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

24 Até ao final de junho de 2012 foram notificados à CE mais quatro Grandes Projetos: três na agenda Valorização do Território - Linha do Minho: variante da Trofa (investimento de 78 M€ e comparticipação comunitária de 26 M€), Ramal de ligação ferroviária ao porto de Aveiro (investimento de 70 M€ e comparticipação comunitária de 16 M€) e Ligação Ferroviária Sines/Elvas (Espanha) III: Modernização do troço Bombel e Vidigal a Évora (investimento de 125 M€ e comparticipação comunitária de 58 M€) - e um na agenda Fatores de Competitividade - o projeto de Expansão da capacidade produtiva em Neves Corvo (investimento de 77 M€ e financiamento comunitário de 15 M€). De referir ainda o novo enquadramento do projeto do Metro do Porto, que transitou do PO Norte para o PO VT.

A quase totalidade dos abrangidos (91%) concentra-se nas vertentes de intervenção ligadas ao objetivo da qualificação da população portuguesa – a Qualificação inicial, a Adaptabilidade e aprendizagem ao longo da vida, com mais de 2,3 milhões de abrangidos e, ainda, a Gestão e aperfeiçoamento profissional – distribuindo-se os restantes 9% pelas demais vertentes de intervenção, abrangendo um número ainda relevante de participantes (mais de 418 mil).

Os participantes nas ações apoiadas pelo FSE no período 2007-2011 distribuíram-se pelos três PO com intervenção deste fundo, continuando a destacar-se a elevada participação de mulheres (61%) nestas ações no PO Madeira FSE.

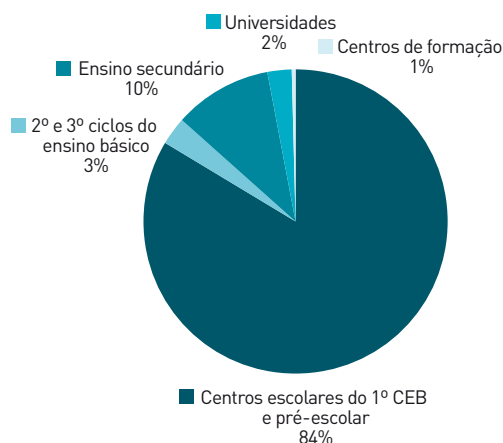
Quadro 9: Participantes nas ações apoiadas pelo FSE, por PO e vertente de intervenção, 2007-2011

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		
Qualificação inicial	286 031	205 232	491 263	4 307	3 039	7 346	7 625	6 555	14 180	297 963	214 826	512 789
Adaptabilidade e aprendizagem ao longo da vida	1 040 263	1 313 208	2 353 471	9 487	10 930	20 417	8 735	9 337	18 072	1 058 485	1 333 475	2 391 960
Gestão e aperfeiçoamento profissional	522 085	533 169	1 055 254	13 992	30 351	44 343	7 419	7 308	14 727	543 496	570 828	1 114 324
Formação avançada para a competitividade	68 584	126 437	195 021	316	435	751	44	84	128	68 944	126 956	195 900
Apoio ao empreendedorismo e à transição para a vida ativa	43 666	70 982	114 648	1 579	3 953	5 532	1 634	3 219	4 853	46 879	78 154	125 033
Cidadania, inclusão e desenvolvimento social	34 912	44 926	79 838	3 177	3 293	6 470	984	1 127	2 111	39 073	49 346	88 419
Promoção da igualdade de género	1 687	7 184	8 871	-	-	-	0	337	337	1 687	7 521	9 208
TOTAL	1 997 228	2 301 138	4 298 366	32 858	52 001	84 859	26 441	27 967	54 408	2 056 527	2 381 106	4 437 633

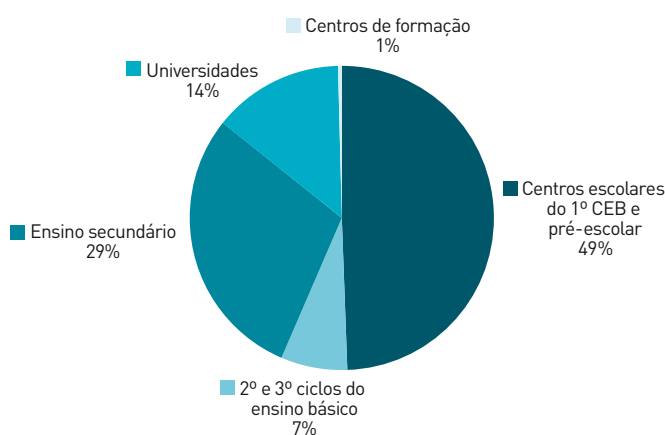
Fonte: Sistema de Monitorização QREN

No âmbito da agenda Potencial Humano é, ainda, de relevar o contributo das operações apoiadas através do FEDER no âmbito dos PO regionais (as intervenções de requalificação e modernização do parque escolar do 1º CEB e da educação pré-escolar), no âmbito do PO VT e dos PO das R. A. (escolas dos 2º e 3º CEB e escolas integradas e escolas com ensino secundário) e ainda no PO da R. A. Açores (equipamentos do ensino superior e centros de formação profissional).

Até ao final de 2011 foram apoiadas intervenções em 852 estabelecimentos de ensino, com preponderância para os centros escolares do 1º CEB e da educação pré-escolar (712), que representam 84% 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 178 058 alunos dos centros escolares representam 49% do número total de alunos envolvidos nos diversos níveis de ensino e que os 105 324 alunos abrangidos pelas escolas do ensino secundário intervencionadas representam 29% do respetivo total.

Figura 26: Estabelecimentos de ensino intervencionados, até final de 2011

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Figura 27: Alunos/formandos abrangidos, até final de 2011

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Em comparação com o ano de 2010, verifica-se um acréscimo de 113 infraestruturas educativas apoiadas, facto que se deve, sobretudo, às intervenções em estabelecimentos do 1º CEB e pré-escolar apoiadas pelos PO regionais (com mais 94 intervenções que no ano transato) e às intervenções no ensino secundário (com mais 11).

Agenda Fatores de Competitividade

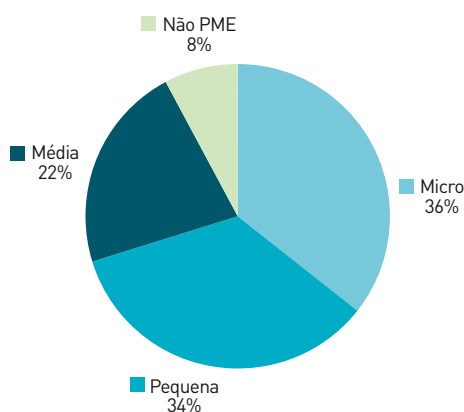
No âmbito desta agenda, e no que se refere aos apoios diretos às empresas, 7 322 empresas celebraram contratos no âmbito dos Sistemas de Incentivos (SI) até final de 2011, para a realização de investimentos no valor de 8,7 mil M€. São de destacar os apoios concedidos pelo PO FC a projetos realizados por empresas de grande e média dimensão, localizadas nas regiões do Continente enquadradas no objetivo Convergência (Norte, Centro e Alentejo), representando mais de 70% do investimento total, assumindo uma maior expressão em termos de alavancagem de investimento na economia.

Durante o ano de 2011, verificou-se um aumento (+2 742) do número de empresas apoiadas, aumento este que decorre, em grande medida, da alteração na metodologia de apuramento no PO FC, a qual passou a incluir as empresas envolvidas nos projetos conjuntos e nos projetos de I&DT como copromotoras.

Em 2011 foram celebrados 2 742 novos contratos de investimento no âmbito dos SI e concluídos 212 projetos. De realçar o facto de, durante o ano transato, se ter verificado uma quantidade significativa de rescisões de contratos, o que se reflete negativamente no número de empresas apoiadas pelos SI e respetivo investimento total e elegível.

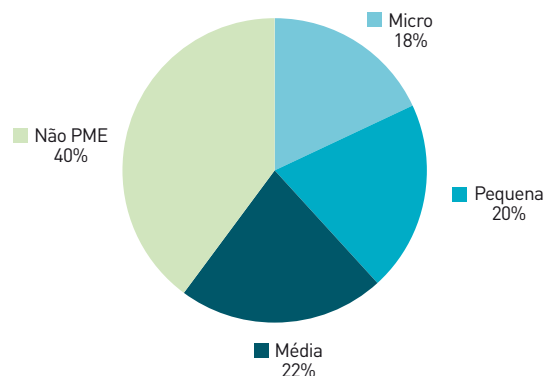
Em termos de escalão dimensional, as micro e as pequenas empresas, apoiadas no âmbito dos PO regionais do Continente, representam 70% do total das empresas apoiadas (35,6% e 34,5%, respetivamente) e 38% do incentivo concedido (18% e 20%). Por outro lado, as grandes empresas, representando apenas 8% do total, absorvem 40% do incentivo contratado. Estes resultados são explicados pelo facto de a dimensão financeira dos projetos apresentados e aprovados pelas AG ser tendencialmente proporcional à dimensão das empresas.

Figura 28: Empresas, por dimensão empresarial, até final de 2011



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Figura 29: Incentivo, por dimensão empresarial, até final de 2011



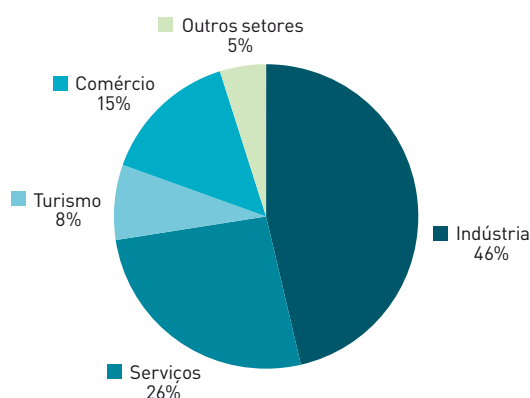
Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Das empresas apoiadas pelos SI, 92% são PME, às quais se associa 60% do incentivo aprovado, o que reflete a prioridade dada ao apoio deste tipo de empresas e as características do tecido empresarial português. Recorde-se que o objetivo indicativo previsto aponta para que, pelo menos, 60% dos incentivos concedidos às empresas, fossem concentrados em PME, abrangendo nesses incentivos os instrumentos de financiamento e partilha de risco da inovação e os SI e excluindo os incentivos à I&DT. Assim, no quadro da monitorização do prosseguimento deste objetivo, constata-se que, em dezembro de 2011, o valor dos apoios concedidos a PME em termos de fundo aprovado estão em conformidade com a meta de referência.

Complementarmente aos SI foi criado um conjunto de mecanismos de financiamento e partilha de risco das empresas, no âmbito do PO FC e dos PO regionais de Lisboa e do Algarve e das R. A.. No Continente, ao abrigo do Sistema de Apoio ao Financiamento e à Partilha dos Riscos da Inovação (SAFPRI), foram criadas as linhas de crédito PME Investe I e II, objeto de financiamento por parte do PO FC e dos PO regionais de Lisboa e do Algarve. Essas mesmas linhas de crédito financiaram 4 476 empresas, das quais 3 726 são financiadas no âmbito do PO FC, 593 pelo PO Lisboa e 147 pelo PO Algarve. Nas linhas de crédito criadas especificamente para as R. A., foram apoiadas 1 759 empresas pelo PO Açores FEDER e 883 pelo PO Madeira FEDER. O ano de 2011 ficou marcado pela finalização do processo de operacionalização dos Fundos de Capital de Risco e sociedades de *business angels*, que concretizaram a sua constituição.

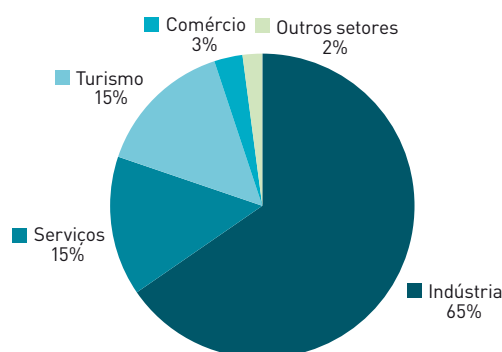
Em termos setoriais, 46% das empresas apoiadas operam no setor da indústria, seguido dos serviços com 26% e do comércio com 15%. O peso elevado das empresas industriais, face ao seu peso no conjunto do tecido empresarial, acentua-se no caso do incentivo contratualizado, 65% do qual é destinado a empresas deste setor, sendo os serviços e o turismo conjuntamente responsáveis por 30% do incentivo concedido.

Figura 30: Empresas apoiadas, por setor de atividade, até final de 2011



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Figura 31: Incentivo, por setor de atividade, até final de 2011



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Cerca de 27% das empresas apoiadas (2 009 empresas) operam em setores intensivos em conhecimento e média-alta e alta tecnologia, sendo de salientar os apoios concedidos a micro e pequenas empresas pelos PO Norte e PO Centro (538 e 297 empresas, respetivamente) e os apoios

concedidos a médias e grandes empresas pelo PO FC (727 empresas). Destaque também para o facto de 79% das empresas apoiadas pelo PO Lisboa se situarem em setores intensivos em conhecimento e média-alta e alta tecnologia.

Das 7 322 empresas apoiadas, 776 (11%) 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, 335 referem-se a setores intensivos em conhecimento e média-alta e alta tecnologia, representando assim cerca de 43% do total de novas empresas apoiadas. Em termos absolutos, destacam-se o PO Norte (115) e o PO Centro (75) que, em conjunto, apoiam 190 *start-ups* destes setores (57%). Em relação às *start-ups* apoiadas verificou-se um aumento de 171 empresas, representando um acréscimo de 28%, em relação ao ano anterior (2010). O acréscimo de *start-ups* em setores intensivos em conhecimento e de média-alta e alta tecnologia foi de 40% (+96).

Quadro 10: Empresas e *start-ups* apoiadas em setores de média-alta e alta tecnologia, até final de 2011

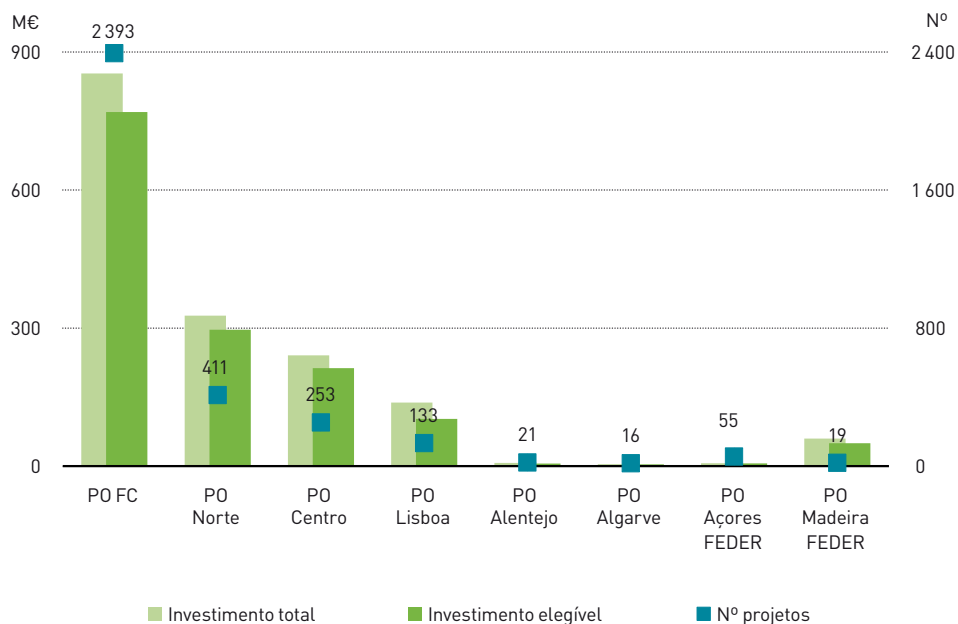
Programas Operacionais (PO)	Empresas	Empresas média e alta tecnologia	<i>Start-ups</i>	<i>Start-ups</i> média e alta tecnologia
PO FC	3 718	727	93	36
PO Norte	1 454	538	248	115
PO Centro	886	297	152	75
PO Lisboa	207	164	22	21
PO Alentejo	305	88	46	20
PO Algarve	132	46	17	11
PO Açores - FEDER	431	82	125	28
PO Madeira - FEDER	189	67	73	29

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

No que concerne aos apoios à Investigação e Desenvolvimento (I&D), os projetos aprovados 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 3 301 projetos, com um investimento total que ascende a 1,6 mil M€, correspondente a um investimento elegível de cerca de 1,4 mil M€, do qual mais de 53% (770 M€) foi contratualizado pelo PO FC.

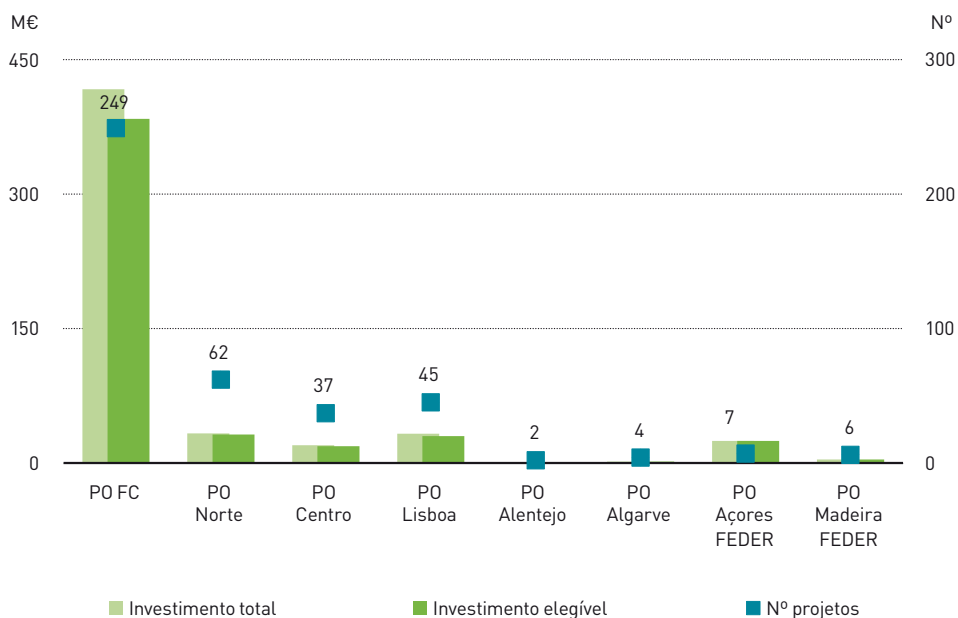
Visando o crescimento e reforço do SCTN, de forma a torná-lo mais competitivo e a agilizar a articulação entre os centros de saber e as empresas, foram contratados 412 projetos de cooperação entre as empresas e as instituições de investigação, para a realização de um investimento total de 534 M€ e um investimento elegível de 496 M€, dos quais 80% foi contratualizado pelo PO FC.

Figura 32: Investimento em projetos de I&DT, até final de 2011



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Figura 33: Investimento em projetos de cooperação entre empresas e instituições de investigação, até final de 2011



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, 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, tais como: o empreendedorismo e espírito empresarial, designadamente, o jovem e feminino; a inovação tecnológica, organizacional e de *marketing*; a cooperação interempresarial; etc.

Em qualquer das modalidades de apoio, estes projetos podem ser apresentados por uma ou várias entidades organizadas em copromoção, 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 2011, foram contratadas 1 111 ações coletivas (mais 609 face a 2010) envolvendo um investimento total de 292 M€ e um investimento elegível de 260 M€, dos quais 79% concentrados no PO FC, representando apenas 20% das ações coletivas contratadas. Inversamente o PO Centro, com cerca de 5% do investimento, abrange 66% das ações coletivas contratadas (736). As ações coletivas concentram-se nas regiões do objectivo Convergência do Continente e na R. A. 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. Madeira estas intervenções incidem em atividades de promoção e divulgação da imagem internacional. De referir que os PO Lisboa e PO Algarve continuam sem contratar projetos nesta área e que o PO Açores FEDER não apoia projetos com estas características.

Quadro 11: Ações coletivas, por PO, 2009-2011 e investimento elegível em 2011

Programas Operacionais (PO)	2009 (Nº)	2010 (Nº)	2011 (Nº)	Invest. elegível 2009-11 (M€)	% do invest. elegível
PO FC	91	164	222	206	79%
PO Norte	73	94	94	3	1%
PO Centro	137	201	736	13	5%
PO Alentejo	4	9	17	8	3%
PO Madeira	30	34	42	31	12%

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

No âmbito do Sistema de Apoios à Modernização Administrativa (SAMA) os financiamentos efetuados procuraram 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, são também financiados os denominados balcões únicos, em associação com o desenvolvimento das novas Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) nos serviços administrativos, em função das necessidades dos respetivos utentes finais, os cidadãos e as empresas.

Assim, até ao final de 2011, foram apoiadas 1 629 intervenções de modernização administrativa, das quais 1 449 têm âmbito nacional e foram apoiadas pelo PO FC. Destaca-se o projeto "Adminis-

tração fiscal eletrónica – integração dos canais de atendimento e desmaterialização de processos” da Direção-Geral de Impostos (que prevê a criação de mais de 300 balcões únicos) e o projeto “Aumento da qualidade dos serviços eletrónicos da justiça” do Instituto de Tecnologias de Informação na Justiça, I. P. (que prevê a criação de 67 centros de atendimento multisserviço). As restantes 180 intervenções têm um âmbito regional, registando-se apenas um acréscimo de 9 contratações no PO Alentejo e 18 no PO Açores FEDER.

Através deste conjunto de intervenções em Lojas do Cidadão, centros multisserviços e balcões únicos, estima-se servir uma população residente de perto de 6 milhões de habitantes, dos quais 2,4 milhões se encontram na região Norte e 2,8 milhões na região de Lisboa. Atualmente, das 322 intervenções contratadas (73 no PO FC, 138 no PO Centro, 89 no PO Algarve e 22 no PO Açores FEDER), encontram-se disponíveis 92 serviços *online* orientados para empresas disponibilizados por entidades públicas.

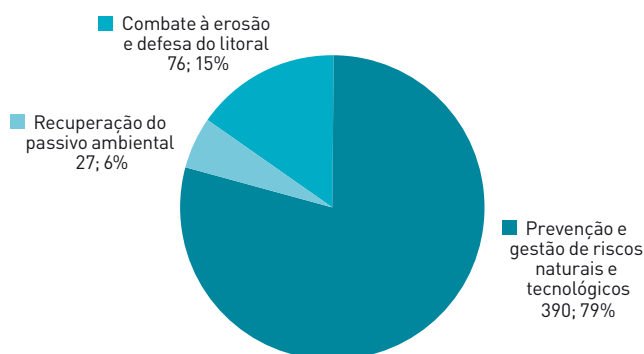
Agenda Valorização do Território

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.

Em termos de intervenções de mobilidade territorial foi contratada, até final de 2011, a construção, reabilitação e requalificação de estradas, num total de 3 137 km, dos quais 220 km relativos a novas estradas, já se encontrando concluídas intervenções que envolvem 1 935 km (1 857 relativos a intervenções de reconstrução e beneficiação). No que respeita às intervenções na rede ferroviária, foram contratadas, no âmbito do PO VT, duas intervenções – o ramal de ligação ferroviária ao porto de Aveiro e a Ligação Ferroviária Sines/Elvas (Espanha Variante de Alcácer – 2ª fase). Ainda na área dos transportes, prevê-se que o acréscimo de população servida por intervenções de expansão de sistemas de transporte urbano abarque 1,3 milhões de pessoas, 174 mil das quais já foram servidas.

No âmbito da proteção e valorização do ambiente e no que respeita à prevenção de riscos, foram contratados 493 projetos, o que denota um aumento de mais de 70% do número de projetos de prevenção de riscos contratados (+218) face ao ano anterior, devido, sobretudo, a um aumento de projetos contratados no PO VT e no PO Centro.

Figura 34: Distribuição dos projetos aprovados no âmbito da prevenção de riscos, por tipologia, até final de 2011



Em termos da tipologia de projeto, verifica-se que são os de Prevenção e gestão de riscos naturais e tecnológicos que assumem maior expressão, com 79% do total de projetos contratados. No âmbito desta tipologia, refira-se o papel do PO VT, com 147 projetos contratualizados (dos quais 30 concluídos) de requalificação e ampliação de quartéis de bombeiros em todo o país, bem como veículos florestais de combate a incêndios, enquanto nos PO regionais foram contratadas intervenções referentes a Planos Municipais de Emergência da Proteção Civil, bem como veículos de combate a incêndios urbanos e florestais.

Em relação à tipologia Combate à erosão e defesa do litoral, encontram-se contratadas 76 intervenções (45 no PO VT, 24 no PO Norte e 7 no PO Açores FEDER), das quais 18 já se encontram concluídas (8 no PO VT, 5 no PO Norte e 5 no PO Açores FEDER). Neste domínio destaca-se a intervenção relativa à estabilização das arribas das Praias da Nazaré, Consolação, Porto Novo, Formosa e Calada, apoiada no âmbito do PO VT. No PO Norte decorreram, entre outras, intervenções de valorização do litoral sul de Vila do Conde e a conclusão da intervenção de valorização da marginal sul de Espinho. Na R. A. Açores destacam-se as intervenções para a proteção e valorização da orla costeira nas Ilhas de Santa Maria e São Miguel, bem como as intervenções no âmbito do Plano Integrado de Reordenamento da Baía de Angra do Heroísmo e a intervenção relativa à limpeza e renaturalização da Ribeira da Aqualva.

Em termos de Recuperação do passivo ambiental, as 27 intervenções contratadas (das quais 10 já se encontram concluídas) correspondem a 21 intervenções em áreas mineiras e áreas contaminadas apoiadas pelo PO VT, a 5 intervenções suportadas pelo PO Norte e uma pelo PO Açores FEDER. Durante o ano de 2011 foram contratadas e concluídas 7 intervenções (2 relativas à recuperação de áreas contaminadas e 5 de reabilitação de áreas mineiras degradadas) no âmbito do PO VT.

Ainda no domínio ambiental, foram construídas/reabilitadas 181 Estações de Tratamento de Águas Residuais (ETAR) (e destas 158 encontram-se concretizadas no final de 2011), criadas condições para a valorização orgânica de 500 mil toneladas/ano de resíduos urbanos biodegradáveis (situando-se a quantidade executada em 31 mil toneladas/ano), e contratadas 125 operações de gestão ativa de espaços protegidos e classificados (das quais 45 já concluídas). No que respeita à área classificada abrangida por intervenções de gestão ativa já foram intervencionados 557 mil hectares, dos 732 mil previstos.

As intervenções relacionadas com a Regeneração urbana baseiam-se no financiamento de Programas de Ação (PA) integrados, preparados e implementados por parcerias locais que, em regra, são lideradas pelos municípios. Destas parcerias locais resultam processos estruturados e formais de cooperação entre diversas entidades que se comprometem com um PA comum de regeneração de um território específico²⁵. Para além dos municípios, estes PA podem envolver empresas, associações empresariais, serviços da Administração Central, outras entidades do setor público, entidades da economia social, entre outras. Com a aprovação, em 2011, do Regulamento Específico Reabilitação Urbana, que vem substituir os regulamentos das Parcerias para a Regeneração Urbana (PRU) e das Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação (RUCI), este tipo de intervenção tenderá para o tratamento das operações numa perspetiva individual.

²⁵ 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.

Quadro 12: Protocolos de Regeneração Urbana, parceiros envolvidos e população abrangida, até final de 2011

Programas Operacionais (PO)	Nº Protocolos de regeneração urbana	Nº Parceiros envolvidos	População abrangida
PO Norte	34	147	1 102 373
PO Centro	24	138	629 755
PO Lisboa	28	82	1 698 230
PO Alentejo	16	60	217 472
PO Algarve	3	13	10 185

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Foram, assim, celebrados 105 protocolos de regeneração urbana (acréscimo de 2 protocolos face a 2010), envolvendo 440 parceiros, e uma área intervencionada por operações de regeneração urbana de 270 km², abrangendo cerca de 3,7 milhões de pessoas.

Outro dos vetores de intervenção ao nível da Política de Cidades prende-se com as RUCI, 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 (PE) de desenvolvimento urbano centrado nos fatores territoriais de competitividade e inovação.

Até ao final de 2011 encontravam-se contratualizados 20 PE, envolvendo 65 municípios e 54 outras entidades, salientando-se o PO Alentejo, que contratualizou 30% dos PE (6), seguindo-se-lhe o PO Norte (5), o PO Centro (4), o PO Lisboa (3) e o PO Algarve (2).

Quadro 13: Programas Estratégicos, municípios e outros parceiros envolvidos no âmbito das RUCI, até final de 2011

Programas Operacionais (PO)	Nº de programas estratégicos	Municípios envolvidos	Outros parceiros envolvidos
PO Norte	5	14	18
PO Centro	4	11	13
PO Lisboa	3	3	7
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 942, no final de 2011, (dos quais 193 já se encontram concluídos), sendo os equipamentos desportivos de interesse municipal e intermunicipal a tipologia de equi-

pamentos onde se regista o maior número de intervenções apoiadas pelos PO (342), logo seguida dos equipamentos sociais (316, sendo 123 apoiados pelos PO regionais FEDER e 193 pelo PO PH). Em relação ao ano anterior, foram contratualizados mais 38 projetos em intervenções neste tipo de equipamentos.

Quadro 14: Apoios contratados em equipamentos para a coesão local, 2009-2011

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

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Nos PO regionais foram contratados 258 equipamentos desportivos de interesse municipal e intermunicipal, designadamente instalações de base recreativa, tais como piscinas e polidesportivos. No âmbito do PO VT foram 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 à prática desportiva específica de uma modalidade ou de um grupo de modalidades particulares, podendo envolver diversas valências e ser adequados à prática desportiva de alto rendimento.

Relativamente aos equipamentos culturais (bibliotecas públicas, arquivos públicos, teatros e cine-teatros, cinema digital e centros de arte contemporânea) foram contratadas 165 operações, das quais 19 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 119 operações, das quais 30 já se encontram concluídas.

No âmbito dos equipamentos sociais estavam contratadas 316 operações no final de 2011, distribuídas pelo PO PH (193 intervenções de respostas integradas de apoio social) e pelos PO regionais (123 intervenções).

2.4 Os Programas Operacionais da Cooperação Territorial Europeia

No atual período de programação, a Cooperação Territorial Europeia (CTE) passou a ser considerada como um dos três objetivos da Política de Coesão da UE, juntamente com os objetivos Convergência e Competitividade. Neste contexto, a CTE destina-se a reforçar, em articulação com as prioridades estratégicas da UE, as intervenções conjuntas dos EM em ações de desenvolvimento territorial integrado.

Vulgarmente conhecida como abordagem INTERREG, a CTE entrou no atual período de programação na sua quarta geração de programas, tendo para tal uma verba alocada 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 chave 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 10 PO de Cooperação Territorial.

PO na vertente da cooperação transfronteiriça:

- PO de Cooperação Transfronteiriça Portugal-Espanha (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 inter-regional:

- PO de Cooperação Inter-regional, enquadrado na iniciativa da CE "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.

A 31 de dezembro de 2011, a situação dos 10 PO da CTE com participação de Portugal era a seguinte:

Quadro 15: Programação, convocatórias concluídas e participação portuguesa nos PO da CTE, até final de 2011

Cooperação territorial europeia	Programação 2007-2013				Convocatórias concluídas					Participação portuguesa nas candidaturas aprovadas					
	Investimento total	Despesa Pública	FEDER	Programação FEDER para PORTUGAL (indicativa)	Convocatórias concluídas	Candidaturas aprovadas	Parceiros envolvidos	FEDER aprovado		Parceiros portugueses	Chefes de fila portugueses	Projetos c/ parceiros portugueses	FEDER de parceiros portugueses	Taxa de compromisso	Ajuda média de FEDER por parceiro português
								mil euros	% do PO						
Coop. Transfronteiriça A	543 257	535 971	441 013	60 882	3	229	800	296 920	67%	527	38	199	57 242	94%	109
PO Cooperação Transfronteiriça Portugal - Espanha	354 025	346 739	267 406	60 222	2	198	800	254 406	95%	526	38	198	57 045	95%	108
PO Bacia do Mediterrâneo (ENPI)	189 232	189 232	173 607	660	1	31	180	42 514	24%	1	0	1	197	30%	197
Coop. Transnacional B	612 641	611 722	452 050	38 144	10	341	2500	356 840	79%	368	27	220	41 950	110%	114
PO Espaço Atlântico	158 798	158 798	104 051	16 648	3	58	580	93 145	90%	108	9	57	17 839	107%	165
PO SUDOE	132 056	132 056	99 413	7 456	2	74	478	75 948	76%	88	3	68	8 886	119%	101
PO MAC	65 170	64 251	55 394	10 000	2	104	441	52 630	95%	132	13	64	9 873	99%	75
PO MED	256 618	256 618	193 191	4 040	3	105	1001	135 117	70%	40	2	31	5 352	132%	134
Coop. Interregional C	559 364	558 291	442 674		14	286	2764	362 216	82%	59	4	48	5 232	n.a.	89
INTERREG IV C	405 095	405 095	321 322	Aberto a 29 países s/ distrib. ind.	4	204	2162	322 676	100%	36	3	28	4 373	n.a.	121
INTERACT	40 000	40 000	34 000	Não há aprovação de projetos. Apoio p/ atividades de pontos focais		n.a.	n.a.	n.a.		n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
URBACT	68 891	67 818	53 319	Aberto a 29 países+IPA s/ distrib. ind.	2	35	309	16 717	31%	18	1	15	659	n.a.	37
ESPON	45 378	45 378	34 034	Aberto a 31 países s/ distrib. ind.	8	47	293	22 823	67%	5	0	5	200	n.a.	40
TOTAL	1 715 261	1 705 984	1 335 738		27	856	6 064	1 015 976	76%	954	69	467	104 424	105%	109

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

O grau de participação portuguesa nos projetos aprovados nos diferentes Programas não é uniforme, verificando-se que o PO CTEP se destaca dos restantes Programas por ser aquele que apresenta um maior número de Beneficiários Principais²⁶ (38) e de parceiros (526) portugueses, com perto de 95% do FEDER aprovado, evidenciando a clara procura de apoios nesta área e o interesse que estas iniciativas suscitam junto de beneficiários e potenciais beneficiários portugueses.

26 Beneficiário Principal: entidade que participa num projeto e atua como responsável legal e financeiro do mesmo durante toda a sua execução. É o interlocutor do projeto com a AG e com o Secretariado Técnico Conjunto. Entre as suas funções destacam-se: a assinatura do acordo de concessão de ajuda FEDER com a Autoridade de Gestão, do acordo de colaboração com o resto dos beneficiários do projeto e assegurar uma gestão e execução transnacionais adequadas do projeto, incluindo a transferência de fundos FEDER aos restantes beneficiários do projeto.

A percentagem de projetos aprovados com participação portuguesa, sendo expressiva em termos do PO CTEP, do Espaço Atlântico e do SUDOE com 100%, 98% e 92%, respetivamente, é pouco relevante a nível dos Beneficiários Principais nacionais (19%, 16% e 4%). Nos restantes Programas a percentagem de projetos com participação portuguesa varia entre 62% no MAC (com 13% de Beneficiários Principais nacionais) e 3% no da Bacia do Mediterrâneo. Tendo em conta a distribuição indicativa dos montantes programados para Portugal, verifica-se que em três dos Programas da vertente Transnacional (Espaço Atlântico, SUDOE e MED) as taxas de compromisso ultrapassam os 100%, estando o PO MAC muito próximo desse valor, com uma taxa de compromisso de 99%.

Quadro 16: Principais indicadores financeiros relativos à participação de Portugal nos PO da CTE, até final de 2011

Cooperação territorial europeia	Programação FEDER para Portugal 2007-2013 (Indicativa)	Participação portuguesa nas candidaturas aprovadas (FEDER)	Despesa validada		Indicadores financeiros (Fundo)		
			Despesa pública	FEDER	Taxa de compromisso (AP/PR)	Taxa de execução (EX/PR)	Taxa de realização (EX/AP)
	mil euros	mil euros	mil euros		%		
Cooperação Transfronteiriça A	60 882	57 242	18 470	13 853	94%	n.a.	n.a.
PO Cooperação Transfronteiriça Portugal - Espanha	60 222	57 045	18 470	13 853	95%	23%	24%
PO Bacia do Mediterrâneo (ENPI)	660	197			30%	ND	ND
Cooperação Transnacional B	38 144	41 950	13 008	9 306	110%	24%	22%
PO Espaço Atlântico	16 648	17 839	5 746	3 679	107%	22%	21%
PO SUDOE	7 456	8 886	4 202	3 151	119%	42%	35%
PO MAC	10 000	9 873	1 813	1 541	99%	15%	16%
PO MED	4 040	5 352	1 247	935	132%	23%	17%
Cooperação Interregional C		5 232	2 272	1 902	n.a.		36%
INTERREG IV C	Aberto a 29 países s/ distrib. ind.	4 373	1 889	1 606	n.a.	n.a.	37%
INTERACT	Não há aprovação de projetos. Apoio para atividades de pontos focais	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
URBACT	Aberto a 29 países+IPA s/ distrib. ind.	659	320	248	n.a.	n.a.	38%
ESPON	Aberto a 31 países s/ distrib. ind.	200	63	48	n.a.	n.a.	24%
TOTAL	99 026	104 424	33 750	25 061	105%	25%	24%

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

A taxa de realização, no conjunto de todos os PO CTE, atingiu em 2011 os 24%, destacando-se os PO da vertente inter-regional com uma taxa média de aproximadamente 36%. Na vertente transnacional, com uma taxa de realização média a rondar os 22%, destaca-se o programa SUDOE com a taxa mais elevada, cerca de 35%, e o MAC que regista a taxa mais baixa, 16%. Na vertente transfronteiriça, a taxa de realização do PO CTEP é de cerca de 24%, não tendo ainda sido apresentada despesa para o único projeto que à data se encontrava aprovado no âmbito do PO da Bacia do Mediterrâneo.



A dimensão territorial das intervenções apoiadas pelo QREN²⁷

²⁷ O desenvolvimento deste capítulo, que 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, contou, tal como igualmente previsto nesse DL, com importantes contributos dos Centros de Observação das Dinâmicas Regionais (CODR).

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 da implementação do QREN e dos PO nas regiões.

Posteriormente, apresentam-se duas leituras territoriais das intervenções do QREN: a primeira, resultante de uma análise eminentemente qualitativa de estudos de casos centradas em três domínios (formação de ativos, inclusão social e sistemas de inovação); e a segunda, resultante de uma leitura centrada no contributo para a competitividade das cidades e dos sistemas urbanos. Assumindo que mesmo as políticas teoricamente aespaciais têm necessariamente impactos territoriais, estas duas leituras procuram compreender os resultados da integração no território de um conjunto de políticas públicas cofinanciadas que concorrem para um determinado fim, identificando os fatores críticos de sucesso que potenciam as indispensáveis complementaridades e sinergias entre as diversas intervenções.

As análises territoriais desenvolvidas no capítulo 4 centrado nos défices estruturais de Portugal, sempre que a informação disponível o permite, complementam esta análise sobre a dimensão territorial das intervenções do QREN.

3.1 As dinâmicas regionais

Ao longo dos últimos anos, a problemática do desenvolvimento regional ganhou um novo fôlego pelo seu impacto no crescimento nacional. Segundo a OCDE²⁸, cerca de 1/3 do contributo para o crescimento do PIB é dado pelas regiões com maiores níveis de PIB e 2/3 pelas restantes regiões, independentemente da escala de análise considerada (mundial, europeia ou nacional). Acresce ainda que é nesses 2/3 de regiões que se registam maiores taxas de crescimento, razão pela qual esta instituição defende a promoção de políticas de crescimento agregado que contemplem as regiões menos desenvolvidas.

Em simultâneo, o objetivo da coesão territorial passou a constar no Tratado de Lisboa, a par da coesão económica e social e da sustentabilidade ambiental. 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.

A política de desenvolvimento regional deve atentar a diversos fatores intrínsecos a cada região. Os desafios que se perspetivam a médio prazo são territorialmente muito distintos e desaconselham fortemente abordagens “one-size-fits-all”.

Desde logo, importa ter em conta que um importante entrave ao desenvolvimento de Portugal reside nas fortes assimetrias territoriais no que diz respeito às condições de partida. Às áreas de elevada densidade populacional e com peso económico relevante, opõem-se outras onde impera o povoamento disperso, de fraco impacto económico e que enfrentam processos de perda de competitividade e capacidade de atração. Citando um estudo do DPP²⁹ 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”. Segundo dados de 2010, mais de metade do PIB total português está concentrado nas AM de Lisboa e Porto, onde reside 43% da população numa pequena parcela (2,1%) de Portugal continental.

Porém, o potencial de cada região vai muito além da sua dimensão demográfica. Incorpora elementos de índole económica ou social, podendo cada um deles (ou todos eles) contribuir para fomentar o reposicionamento regional no contexto nacional. O Índice Sintético de Desenvolvimento Regional (ISDR)³⁰ classifica as regiões em termos de competitividade, coesão social e ambiental e estabelece uma hierarquia regional relevante para a definição de políticas que respondam, territorialmente, aos atuais desafios económicos e sociais. Segundo o INE, o desempenho de cada região é resultado i) do potencial atual, seja em termos do volume e qualificação dos ativos disponíveis, seja em termos das suas infraestruturas, mas também, ii) do padrão de evolução educacional, profissional, empresarial e produtivo (evolução denominada pelo INE³¹ de “eficiência na trajetória”) ao qual acresce a capacidade de geração de riqueza e posicionamento no mercado internacional.

28 OCDE (2011) *Regional Outlook 2011*.

29 DPP (2008) *PROVERE: Programas de Valorização Económica de Recursos Endógenos - das ideias à ação: Visão e Parcerias*.

30 O ISDR foi publicado pela primeira vez em 2009; embora o projeto inicial tenha sido responsabilidade conjunta do DPP e do INE, os resultados apresentados neste Relatório são da exclusiva responsabilidade do INE. O indicador é organizado em torno de três componentes do desenvolvimento – competitividade, coesão social e qualidade ambiental – sendo o desempenho das regiões em cada uma das três componentes medido através da média aritmética simples de um conjunto de indicadores que refletem as condições, os processos e os resultados relevantes em cada caso. Tendo em conta os objetivos do presente Relatório, a análise aqui apresentada centra-se apenas nas componentes competitividade e coesão social do ISDR.

31 INE (2012), *Índice Sintético de Desenvolvimento Regional – 2009*. Destaque: Informação à comunicação social.

Figura 35: Competitividade (Portugal = 100), por sub-região NUTS III, 2009

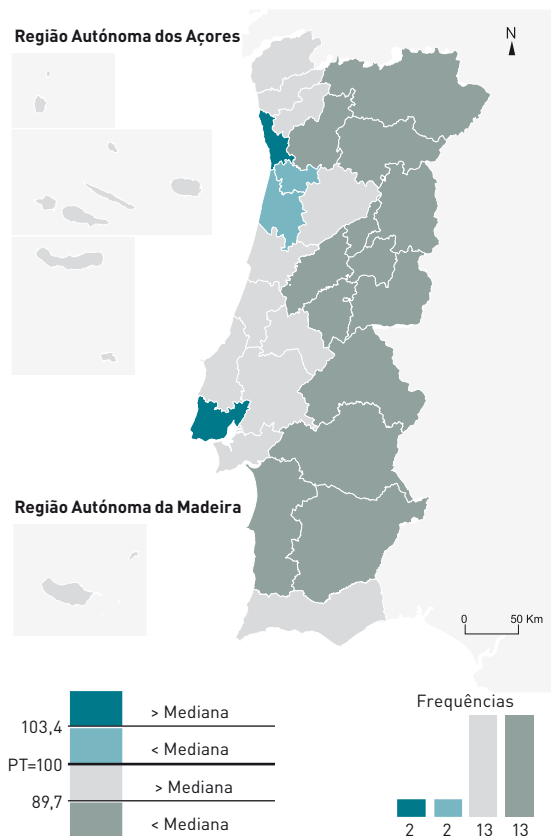
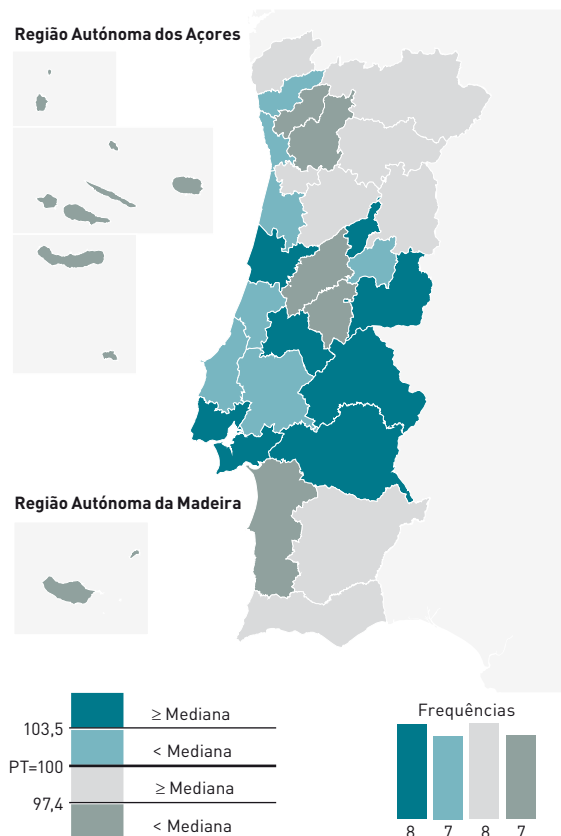


Figura 36: Coesão (Portugal = 100), por sub-região NUTS III, 2009



Fonte: Instituto Nacional de Estatística

Os dados mais recentes do ISDR põem em evidência o mosaico territorial português, pautado por claras disparidades. Desde logo, verifica-se um maior equilíbrio territorial na componente da coesão do que na da competitividade, significando, por um lado, uma maior equidade no acesso a bens e serviços, mas, por outro lado, relevantes assimetrias territoriais nas condições, processos e resultados associados à criação de riqueza. Metade das 30 sub-regiões portuguesas apresenta níveis de coesão social acima da média nacional. Não existe uma clara oposição norte-sul ou litoral-interior, detetando-se problemas localizados no acesso a bens e equipamentos no interior da região Norte, no Baixo Alentejo e Algarve.

Dos diversos territórios que sobressaem na componente da coesão, poucos se destacam na componente da competitividade. A ausência de associação entre estas duas componentes apenas é quebrada na Grande Lisboa, em posição destacada, no Grande Porto e no Baixo Vouga, as únicas três sub-regiões com valores acima da média nacional em ambas as componentes. As AM de Lisboa (AML) e Porto (AMP) parecem assumir-se como os pólos competitivos nacionais, mas em lógicas opostas: no caso da AML, só a Grande Lisboa assume elevados desempenhos, ficando a Península de Setúbal aquém da média nacional³²; no caso da AMP, os desempenhos positivos percorrem uma faixa territorial que extravasa o Grande Porto e Entre Douro e Vouga, atingindo o Baixo Vouga. Restam às regiões do interior de norte a sul do

³² Apesar da posição da Península de Setúbal ser, em parte, explicada pela influência dos fortes movimentos pendulares na AML em alguns dos indicadores utilizados nesta componente do ISDR (e.g Número de empregados por indivíduo em idade ativa ou PIB *per capita*).

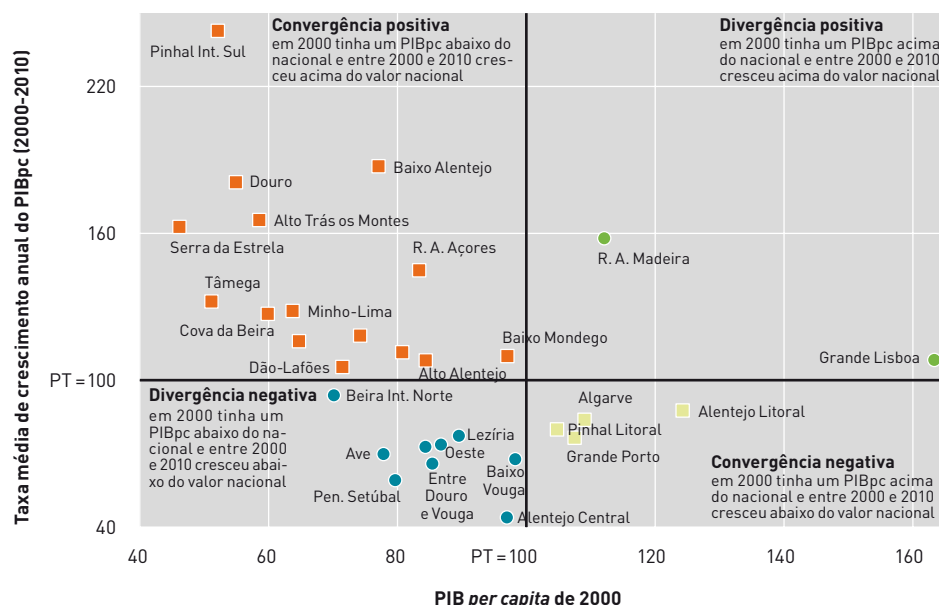
Continente um papel claramente periférico no que à competitividade diz respeito, com baixos níveis de desempenho.

A par das condições demográficas, económicas e sociais atrás referidas, as regiões portuguesas evoluíram distintamente ao longo dos últimos anos, como se pode constatar pelos respetivos valores do PIB *per capita* (PIBpc)³³. Para estes desempenhos regionais em muito contribuiu a eficiência dos processos que lhes deram origem, como se verá adiante.

Ao longo da última década, o PIBpc português (a preços correntes³⁴) cresceu a uma taxa média anual de 2,7%. 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 2000-2010 e a registada a nível nacional.

No ano 2000, 24 das 30 sub-regiões portuguesas registavam um nível de PIBpc abaixo do valor médio nacional. A maioria destas (15 das 24 sub-regiões) cresceu acima da média ao longo desta última década, ou seja, convergiu positivamente. As restantes aumentaram a distância que as separava do PIBpc nacional. Neste grupo encontram-se regiões como a Península de Setúbal, o Oeste, a Lezíria e Médio Tejo e o Alentejo Central, na coroa alargada da Grande Lisboa, a par de outras situadas na fronteira entre as regiões Norte e Centro, em que se destaca o Baixo Vouga e o Ave pelo seu peso demográfico e económico. Uma minoria das regiões registava, naquele ano, um PIBpc acima da média nacional. Das seis sub-regiões nessas condições a maioria cresceu abaixo da média ao longo da década 2000-2010, aproximando-se assim do valor nacional num processo de convergência, mas por via negativa. A Grande Lisboa e a R. A. Madeira ampliaram a distância que já as opunha à média ao crescerem nesta década a um ritmo superior ao nacional.

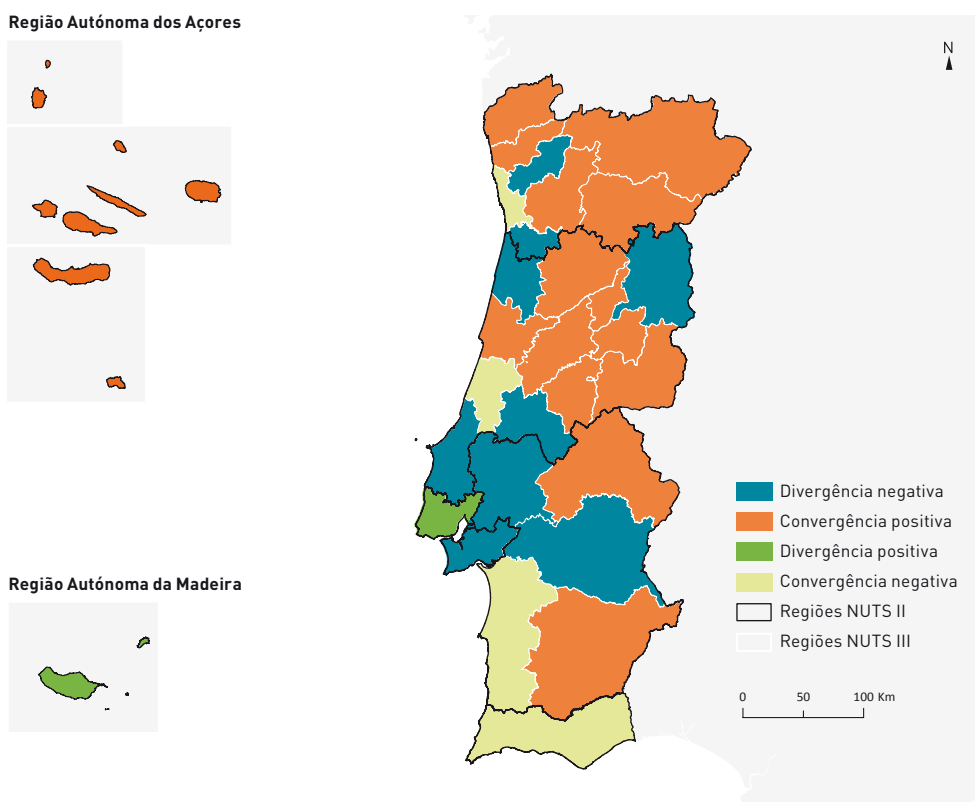
Figura 37: PIBpc em 2000 e taxa média de crescimento anual do PIBpc 2000-2010, por sub-região NUTS III



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

33 A ideia de que a análise do desenvolvimento deve incluir outros indicadores além do PIB *per capita* não é nova (*GDP and beyond: Measuring progress in a changing world*, <http://www.beyond-gdp.eu/>). Esta abordagem tem contribuído para a construção de indicadores compostos como o ISDR ou de sistemas de indicadores que pretendem representar uma realidade mais abrangente do que a mera análise do PIB. Todavia, esta análise não substitui (antes complementa) o acompanhamento e análise do PIB e do PIB *per capita*.

34 Não estão disponíveis dados a preços constantes; tal deve-se à ausência de Índices de Poder de Compra (IPC) regionais fundamentais para o cálculo do PIB regional a preços constantes.

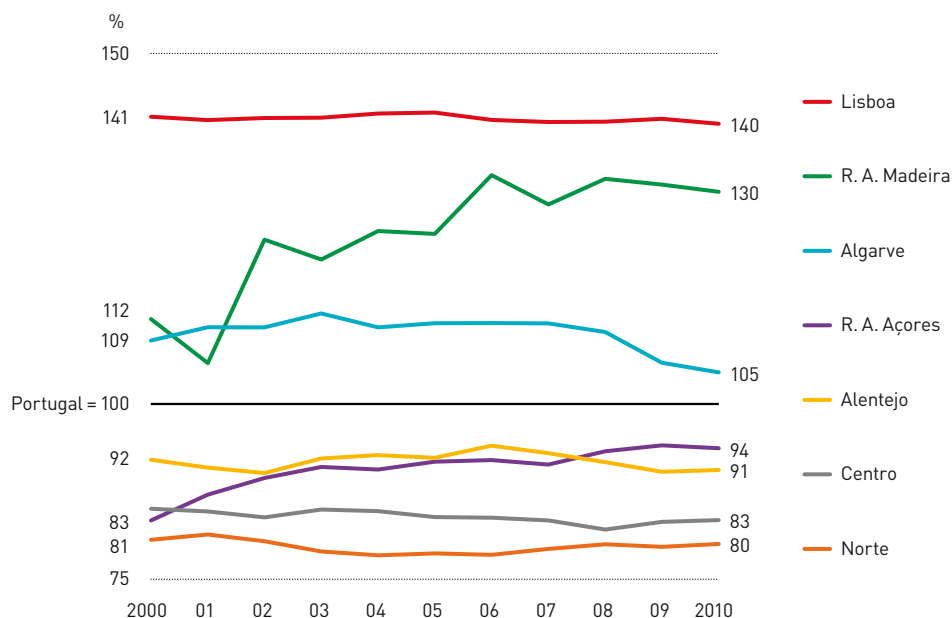


Fonte: Instituto Nacional de Estatística, cálculos do Observatório do QREN

Um terço do PIB português é gerado na região de Lisboa (34% na NUTS III Grande Lisboa em 2010), sendo os restantes 2/3 da responsabilidade das demais regiões portuguesas, destacando-se as regiões Norte e Centro. Em matéria de crescimento do PIB, em Portugal, e em linha com as conclusões da OCDE para outros espaços económicos, cerca de 1/3 do crescimento da última década deve-se ao contributo de Lisboa, sendo os restantes 2/3 da responsabilidade das demais regiões portuguesas. Tal constatação implica que a evolução económica das restantes regiões portuguesas é decisiva para a performance económica agregada da economia portuguesa.

Entre 2009 e 2010, o PIB registou um acréscimo de 2,4% ao contrário do ano anterior em que tinha decrescido (-2%). As regiões Norte e Centro foram os motores desse crescimento, contrastando com os acréscimos positivos mas mais modestos do Algarve e da R. A. Madeira. Tendo em conta a posição de cada região em 2000 face à média nacional, é possível determinar se o percurso de cada (sub)região foi de convergência ou de divergência.

As R. A. tiveram crescimentos médios na ordem dos 4% ao longo da última década – a R. A. Açores passou de um PIBpc de 83% da média nacional em 2000 para 94% em 2010 e a R. A. Madeira de 112% para 130% – mas as regiões de Portugal continental não atingiram a referida taxa média anual de crescimento de 2,7%. As denominadas “regiões convergência do Continente” pioraram a posição inicial que detinham face à média, ao longo dos últimos dez anos (ou seja, divergiram). Lisboa e o Algarve convergiram, mas negativamente; por outras palavras, a sua posição favorável foi prejudicada por uma evolução do PIBpc (entre 2000 e 2010) inferior à verificada para Portugal.

Figura 38: PIB *per capita*, por região NUTS II, 2000-2010

Fonte: Instituto Nacional de Estatística

Com base na decomposição do PIB *per capita*³⁵, a convergência das regiões pode ser analisada segundo duas perspetivas complementares: melhor utilização dos seus recursos humanos empregados e/ou utilização de um maior volume desses recursos. A figura seguinte procura acompanhar esse movimento em três momentos – 2000, 2005 e 2009³⁶ – e permite compreender se uma região está a melhorar a sua utilização de recursos humanos (deslocando-se para a direita) e/ou a melhorar o seu posicionamento relativo ao nível da produtividade (deslocando-se para cima).

De uma forma geral, a evolução na primeira metade da década foi mais acentuada do que na segunda metade, ou seja, a posição relativa das regiões alterou-se, principalmente, entre 2000 e 2005 (causada por mudanças substanciais na subcomponente da taxa de utilização dos recursos humanos). Todavia, nas regiões com PIBpc mais elevados, os reposicionamentos relativos entre 2005 e 2009 deveram-se, igualmente, a modificações na produtividade. Apesar da maioria das regiões terem níveis de produtividade acima do valor médio português, nas regiões de Portugal continental a produtividade cresceu abaixo da média nacional ao longo da década, em particular no Alentejo, no Algarve e, em menor grau, em Lisboa.

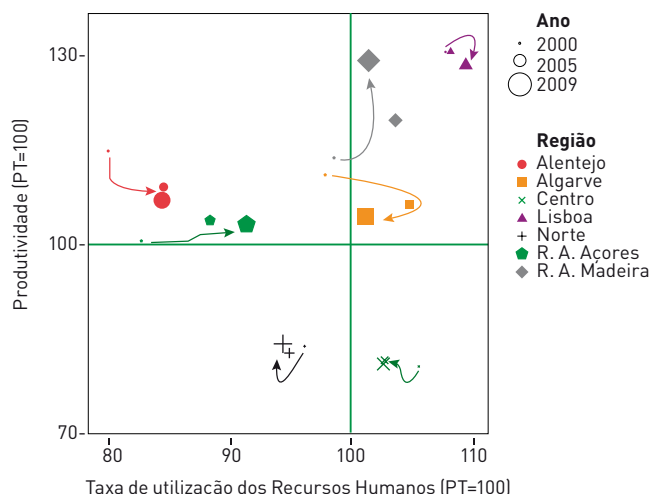
No que diz respeito à taxa de utilização dos recursos humanos há progressos assinaláveis em regiões como a R. A. Açores, o Alentejo e Lisboa, nesta última de forma mais diminuta. No Algarve e na R. A. Madeira o percurso foi positivo, em termos líquidos, apesar dos retrocessos na segunda metade da década. As regiões com menor produtividade – Norte e Centro – não só pioraram a sua posição relativa entre 2000 e 2009, como registaram uma variação negativa na taxa de utilização dos recursos humanos e mais gravosa que a nacional (apesar desta evolução, o Centro continua a superar a média nacional).

35 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.

36 A indisponibilidade da informação sobre emprego no âmbito das contas regionais impossibilitou que esta análise incluisse o ano de 2010.

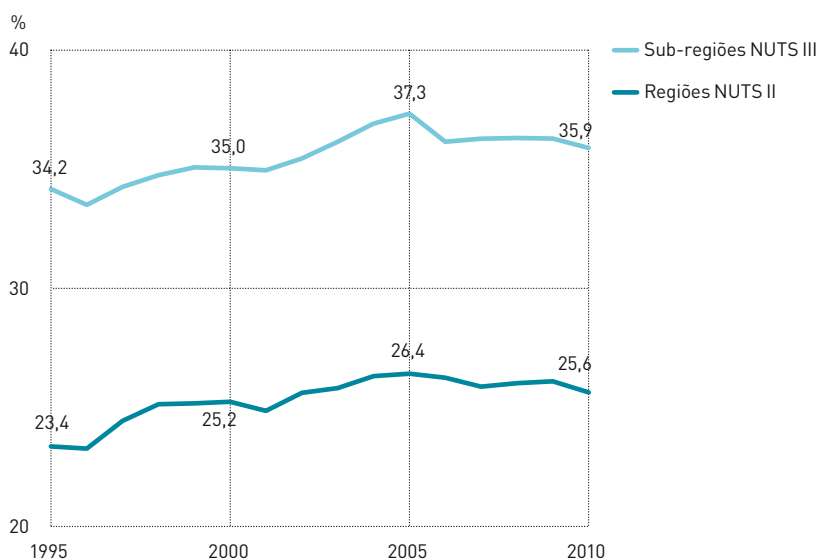
Figura 39: Evolução regional da produtividade e da taxa de utilização de recursos humanos, por região NUTS II, 2000-2005-2009³⁷



Fonte: Instituto Nacional de Estatística

Nos últimos 15 anos as divergências regionais, ao nível das regiões NUTS II e das sub-regiões NUTS III, acentuaram-se como está patente no aumento dos níveis de dispersão regional. Nos últimos cinco anos essa tendência atenuou-se fruto, por um lado, de uma evolução positiva na R. A. Açores e, por outro lado, de uma retração da atividade económica que atingiu mais fortemente regiões que mais contribuem para essa dispersão, como são os casos do Algarve e Lisboa. A volatilidade da evolução do PIB dos últimos anos contribui fortemente para que não seja possível encontrar uma relação entre ciclos económicos e convergência/divergência no período em análise.

Figura 40: Dispersão³⁸ dos níveis do PIB per capita nas NUTS II e III, 1995-2010

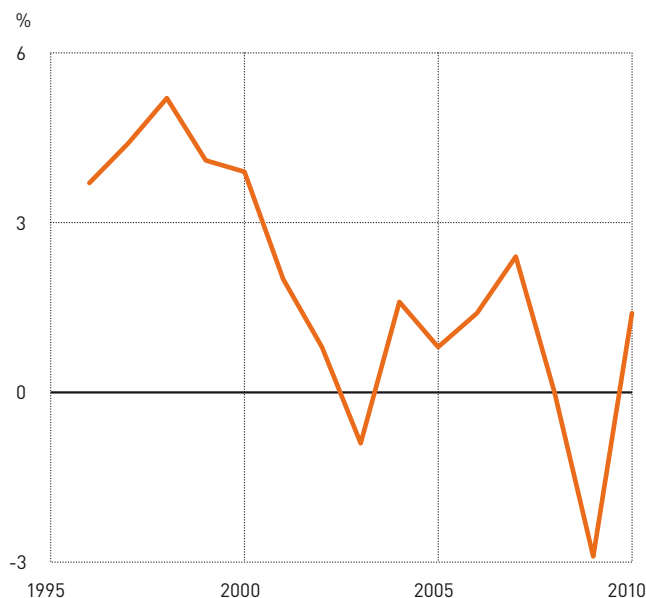


Fonte: Instituto Nacional de Estatística, cálculos do Observatório do QREN

37 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) retroprolação da série 1995-2006, fruto da alteração do total nacional; iii) incremento no valor do défice, com reflexos nos anos 2006 a 2009.

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

Figura 41: Variação real do PIB nacional, 1995-2010



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

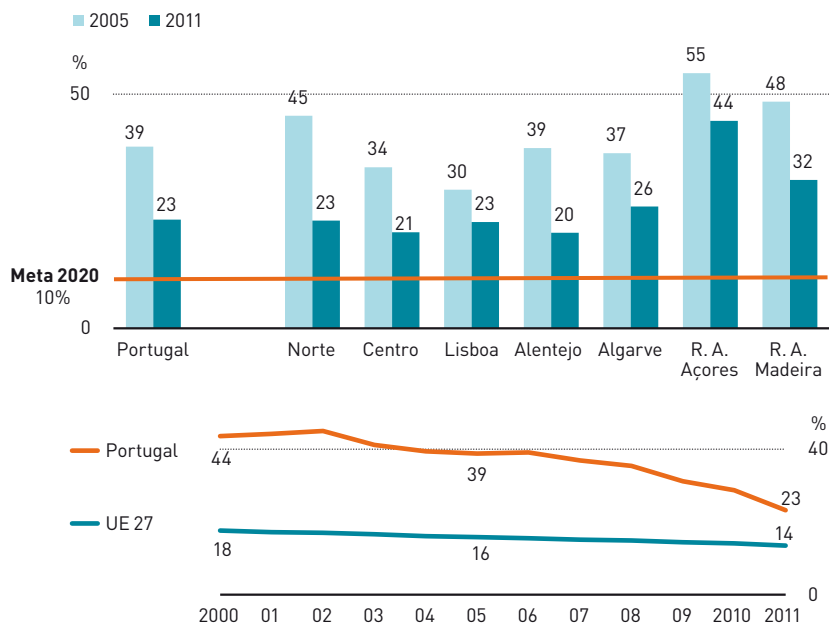
Tendo em atenção o futuro Quadro Estratégico Comum e da Política de Coesão da UE, começam a desenhar-se linhas orientadoras e estratégias de resposta aos principais desafios que se colocam aos países europeus e respetivas regiões no plano económico, social e até demográfico. A Estratégia Europa 2020 e as suas três prioridades estratégicas de crescimento – inteligente, sustentável e inclusivo – pressupõem 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 médios propostos para a UE. O desempenho português irá depender em muito do modo como as regiões portuguesas responderem aos desafios, tendo em conta as evoluções recentes nestes indicadores³⁹.

Desde 2000, Portugal progrediu de forma significativa, como atestam os principais indicadores-chave da Estratégia Europa 2020, com realce para a queda abrupta do abandono escolar (com reduções superiores a 40% em apenas seis anos) ou a aposta na I&D, visível através de um incremento substancial dessa despesa em percentagem do PIB (duplicando nos últimos cinco anos). Porém, a partir de 2008, como resultado da crise económica, a tendência inverteu-se em indicadores como a taxa de emprego ou a despesa em I&D.

Os contributos regionais para estes indicadores são diferenciados e dependeram, em larga medida, das regiões que mais contribuem para as metas. No caso do abandono escolar precoce, a proporção de jovens adultos que não concluiu o ensino secundário (no total de jovens) reduziu para cerca de metade nas regiões Norte e Alentejo e em mais de 1/3 na região Centro e na R. A. Madeira.

³⁹ 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.

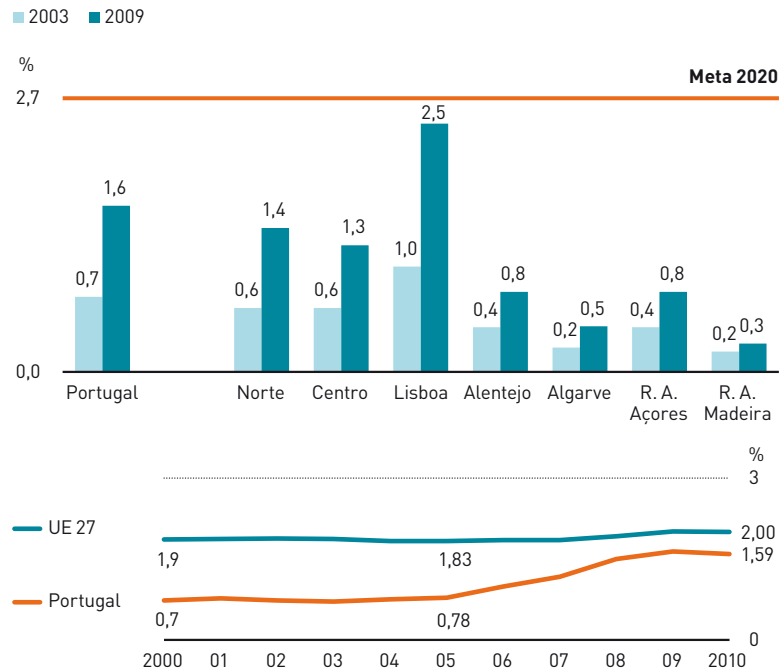
Figura 42: Taxa de abandono precoce de educação e formação, por região NUTS II, 2000-2011



Fonte: Instituto Nacional de Estatística, Eurostat

No contexto da prioridade estratégica “Crescimento inteligente” da Estratégia Europa 2020, a aposta na inovação é quantificada através do peso relativo no PIB da despesa em I&D, cuja meta para Portugal se cifra nos 2,7% do PIB. Em Portugal, essa aposta é visível a partir de meados da década passada; para a evolução positiva a nível nacional muito contribuiu a região de Lisboa, que integra a capital administrativa e a sede de muitas empresas/entidades onde a despesa em I&D é relevante. As restantes regiões têm níveis de despesa em I&D muito inferiores a Lisboa e só o Norte e Centro se posicionam em metade da meta estabelecida para 2020.

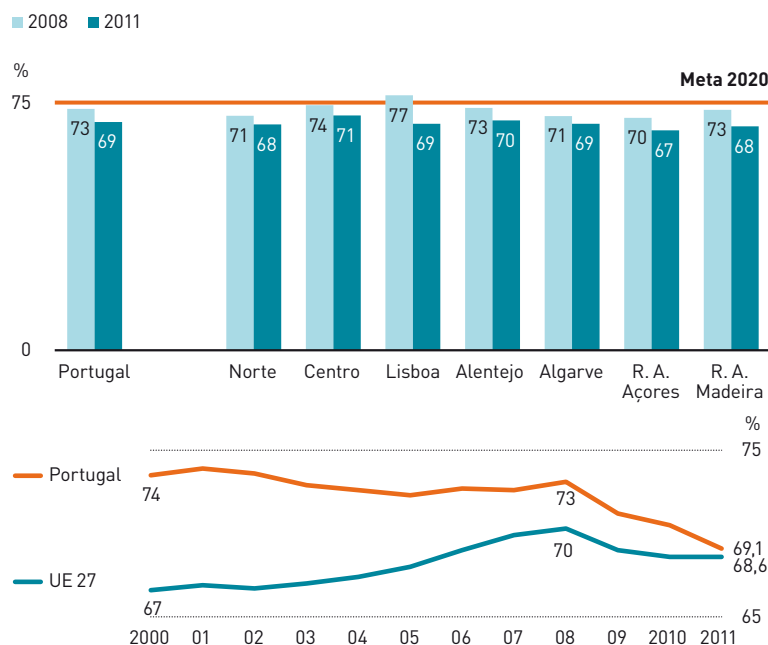
Figura 43: Proporção da despesa em Investigação e desenvolvimento (I&D) no PIB, por região NUTS II, 2000-2010



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

A taxa de emprego da população potencialmente ativa é um dos cinco indicadores-chave da Estratégia Europa 2020. Portugal, que sempre apresentou valores elevados e longe da média da UE, registou, a partir de 2008, uma clara inversão nessa tendência, à semelhança do verificado na média da UE. Em 2011, assume o valor mais baixo da década (69,1%) e, simultaneamente, o mais próximo da média comunitária (68,6%), num movimento de convergência pela negativa que afasta Portugal das metas estabelecidas para 2020 (75%). Em termos regionais, o decréscimo mais acentuado (- 8p.p.) ocorreu na única região que, em 2008, ultrapassava a meta 2020 – Lisboa –, seguida da R. A. Madeira, com menos 5 p.p. do que há 3 anos. Em 2011, apenas a região Centro ultrapassou os 70% neste indicador.

Figura 44: Taxa de emprego total das pessoas com 20-64 anos, por região NUTS II, 2000-2011



Fonte: Eurostat

Em síntese, a resposta aos desafios que se colocam a Portugal e às suas regiões em muito irão depender do modo como estas evoluírem, seja do ponto de vista do potencial existente, seja da eficiência dos processos ou dos resultados. Se as evoluções mais positivas dos últimos anos decorreram fundamentalmente do contributo das regiões com maior relevância no total nacional (e.g. evolução da região Norte no abandono escolar precoce ou da região de Lisboa no investimento em I&D), a concretização das metas de Portugal no quadro da Estratégia Europa 2020 dependerá, em grande medida, da capacidade de expandir estas evoluções positivas a todas as regiões portuguesas.

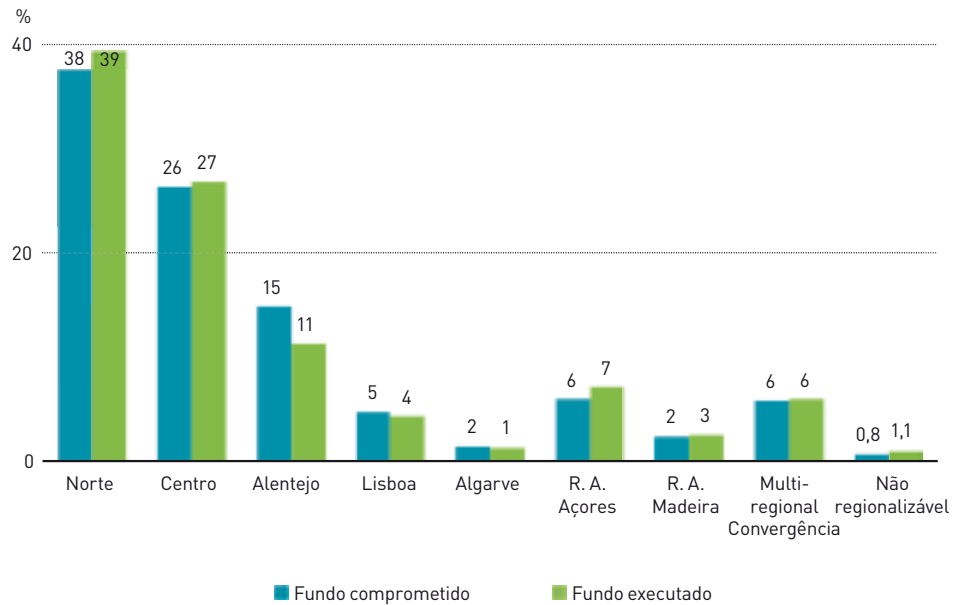
A capacidade de Portugal alcançar as metas da Estratégia Europa 2020, bem como retomar níveis de crescimento agregado e de equidade territorial e social que o coloquem numa rota de convergência com os padrões de desenvolvimento europeus, é fortemente tributária da implementação de estratégias de desenvolvimento que tenham em conta as especificidades territoriais.

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, 91% dos fundos estruturais aprovados e executados, até final de 2011, concentraram-se nas regiões do objetivo Convergência (Norte, Centro, Alentejo e R. A. Açores), assumindo a proporção das restantes regiões uma expressão pouco significativa.

Figura 45: Distribuição regional dos fundos comprometidos e executados, até final de 2011



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 multi-regional Convergência, ou não regionalizado, representando, respetivamente, 6% e 1% do montante total aprovado até dezembro de 2011. 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 excecionalidade desta regra – que visa assegurar a elegibilidade a programas de regiões do objetivo Convergência de determinadas operações realizadas fora dessas regiões⁴⁰, 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 CE, 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 2011, foram aprovadas 342 operações ao abrigo desta regra, implicando uma despesa correspondente a 188,8 M€ de fundos, assim distribuídos:

- (i) 15,1 M€ de FEDER, previsto em 72 projetos aprovados no PO FC, na tipologia “Apoios a consórcios de I&DT entre empresas e entidades do SCTN”, nos quais a regra de exceção se aplicou, com um investimento elegível de 21 M€ ao abrigo do efeito *spill-over*⁴¹, ou seja, 7,1% do investimento elegível e 7,9% do fundo apoiado no âmbito do SI I&DT – Projetos em copromoção. 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) 166,3 M€ de FEDER, previsto em 152 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 238 M€ ao abrigo do efeito *spill-over*, ou seja, 55% do investimento elegível e 73,9% do fundo concedido no âmbito do SAMA.
- (iii) 7,4 M€ de FSE, previsto em 118 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 9,4 M€ ao abrigo do efeito *spillover*, ou seja, 68,6% do investimento elegível e 76,3% do fundo apoiado nesta tipologia.

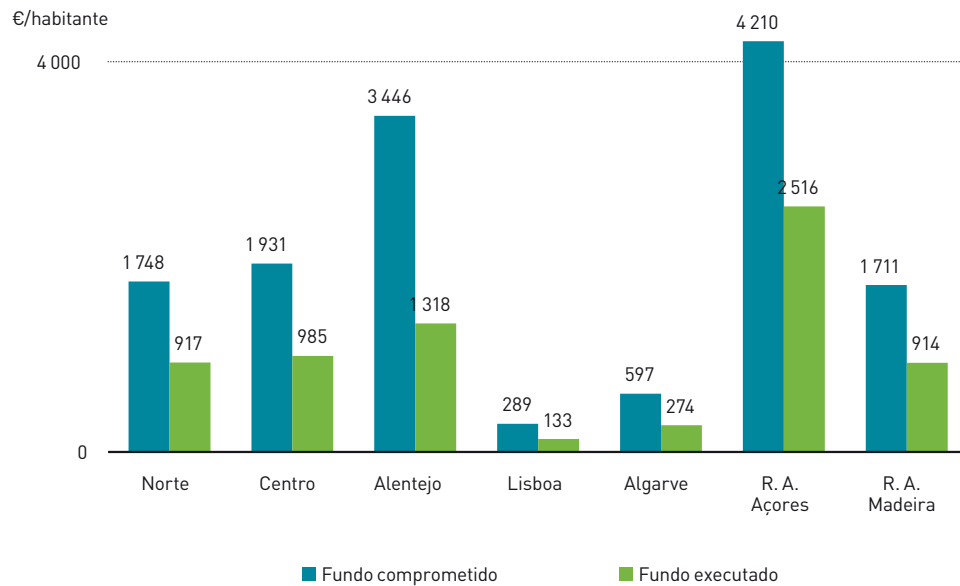
Estes dados permitem evidenciar o valor globalmente muito reduzido do compromisso associado ao efeito de difusão, cuja utilização permanece limitada e com um caráter de excecionalidade, bem como a desproporção existente no recurso a este mecanismo entre as diversas tipologias previstas. Até ao final de 2011, as operações aprovadas ao abrigo deste mecanismo representavam 6,5% do fundo aprovado no PO FC (5,8% da dotação programada) e 0,2% do fundo aprovado no PO PH (0,1% da dotação programada).

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.

40 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 excecionados, 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 sectores da saúde e da educação, às quais não é aplicada esta regra de exceção.

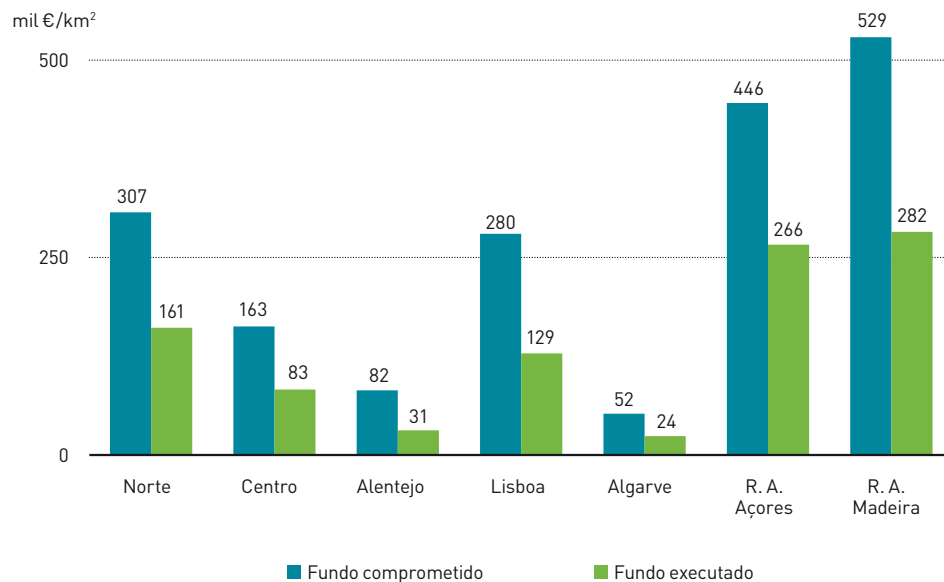
41 Neste caso, totalmente correspondente à parcela de investimento dos consórcios realizada por entidades do SCTN localizadas em Lisboa. Para a aplicação da regra de exceção nesta tipologia, são requisitos obrigatórios a participação de empresas das regiões do objetivo Convergência no consórcio proponente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

Figura 46: Intensidades de apoio do fundo comprometido e executado, por habitante, até final de 2011



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Figura 47: Intensidades de apoio do fundo comprometido e executado, por km², até final de 2011



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

A análise da distribuição regional dos fundos comprometidos e executados até final de 2011 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 75% 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 72% dos apoios), enquanto no Alentejo assumem mais preponderância, em termos relativos, as intervenções no âmbito dos eixos 1 e 2 (com 70% dos apoios) e, embora num plano já muito inferior, as intervenções integradas no eixo 6 Cidadania, inclusão e desenvolvimento social (com 9%);

- No PO FC, a maior expressão da região Norte (32% do comprometido) deriva, sobretudo, da relevância dos incentivos às empresas e à I&DT (eixos 1 e 2) e dos investimentos aprovados nas ações coletivas (eixo 5), enquanto nas regiões Centro e Alentejo os incentivos às empresas no âmbito do eixo 2 (SI Inovação e SI Qualificação de PME) assumem maior preponderância relativa. Na territorialização das intervenções do PO FC destacam-se as intervenções indiferenciadamente associadas ao conjunto das regiões do objetivo Convergência do Continente, que derivam, sobretudo, das aprovações nos eixos Engenharia financeira (eixo 3) e Administração Pública eficiente e de qualidade (eixo 4), com 68% dos apoios e, em menor escala, dos incentivos concedidos às empresas (eixos 1 e 2);
- No PO VT, a região Alentejo concentrava 30% do fundo comprometido até ao final de 2011, o que deriva, no essencial, dos investimentos aprovados no projeto da rede ferroviária de alta velocidade Eixo Lisboa/Madrid – subtroço Poceirão/Évora, bem como dos projetos do Empreendimento de Fins Múltiplos de Alqueva. Contudo, com a anulação do projeto relativo ao subtroço Poceirão/Évora, concretizada no 1º semestre de 2012, o peso da região Alentejo passou para 19% do fundo aprovado no PO VT. As regiões Norte e Centro concentram a maioria do restante fundo aprovado (27% e 26%, respetivamente), sendo determinantes os investimentos no domínio dos Equipamentos estruturantes do sistema urbano nacional (nomeadamente, os projetos de requalificação da rede de escolas com ensino secundário e de requalificação/ampliação de infraestruturas universitárias) e os investimentos em sistemas ambientais (eixo 12), nomeadamente, os Grandes Projetos do sistema de saneamento das águas do Ave e do sistema multimunicipal de abastecimento de água e saneamento de Trás-os-Montes e Alto Douro, bem como o projeto ERSUC – Resíduos Sólidos Urbanos do Centro.

Por último, uma análise mais fina da regionalização dos apoios comprometidos no âmbito do PO VT demonstra que as intervenções na área do combate à erosão e defesa costeira surgem como relativamente mais relevantes na região de Lisboa.

Em termos de execução, o maior peso vai para as operações localizadas na região Norte (34% de fundo executado), o que denota o peso, na execução, das operações relativas à requalificação da rede de escolas com ensino secundário e à rede estruturante de abastecimento de água e saneamento.

Quadro 17: Distribuição regional do fundo comprometido e executado por PO Temático, até final de 2011

	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€)	10 994	6 055	4 821	3 465	2 794	1 103	3 380	1 487
Regiões	%							
Norte	37,5	41,8	48,2	47,7	31,8	33,7	27,0	33,9
Centro	28,8	28,9	29,8	29,5	30,4	33,7	26,0	23,9
Alentejo	16,7	13,1	10,5	10,1	11,9	11,1	29,7	21,6
Lisboa	3,3	3,8	3,2	3,2	0,0	0,0	6,3	8,1
Algarve	1,5	1,4	1,8	1,9	0,0	0,0	2,3	1,3
R. A. Açores	0,7	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	2,4	2,3
R. A. Madeira	0,4	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	1,4	2,3
Multi-regional Convergência	10,6	9,3	6,6	7,6	25,9	21,5	3,6	4,2
Não regionalizável	0,4	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	1,4	2,4

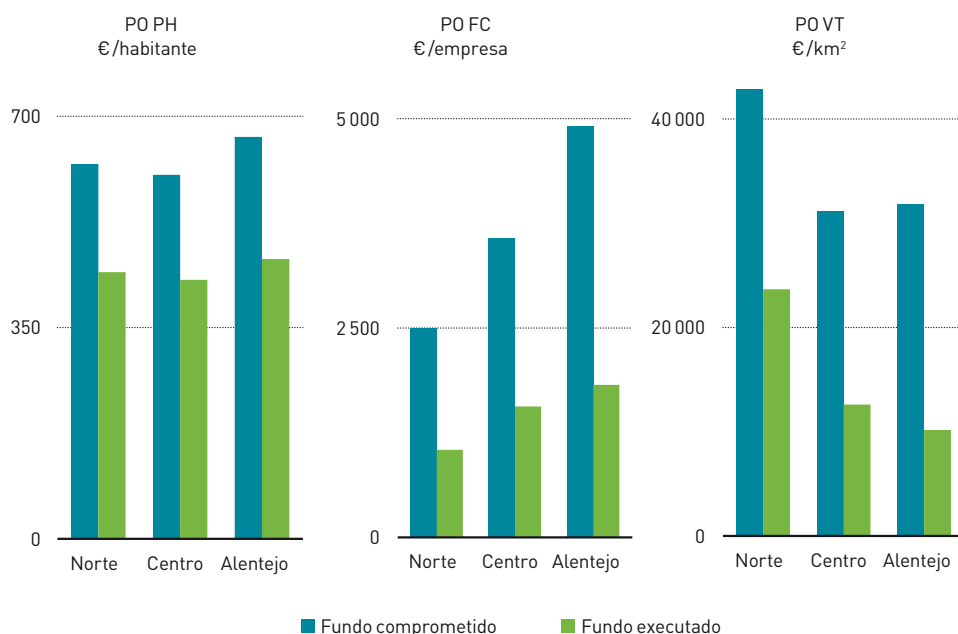
Fonte: Sistema de Monitorização QREN

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 603 €/habitante de fundo comprometido no Centro e os 666 €/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 por empresas de maior dimensão do que nas outras duas regiões;
- No PO VT, e à semelhança dos anos anteriores, é a região Norte que surge com o valor mais elevado na relativização dos apoios aprovados pela área da região, logo seguida do Centro.

Em termos de execução, as intensidades dos apoios registam comportamentos semelhantes nos três Programas, embora a ritmos diferenciados.

Figura 48: Intensidades de apoio nos PO temáticos, por região objetivo Convergência do Continente, até final de 2011

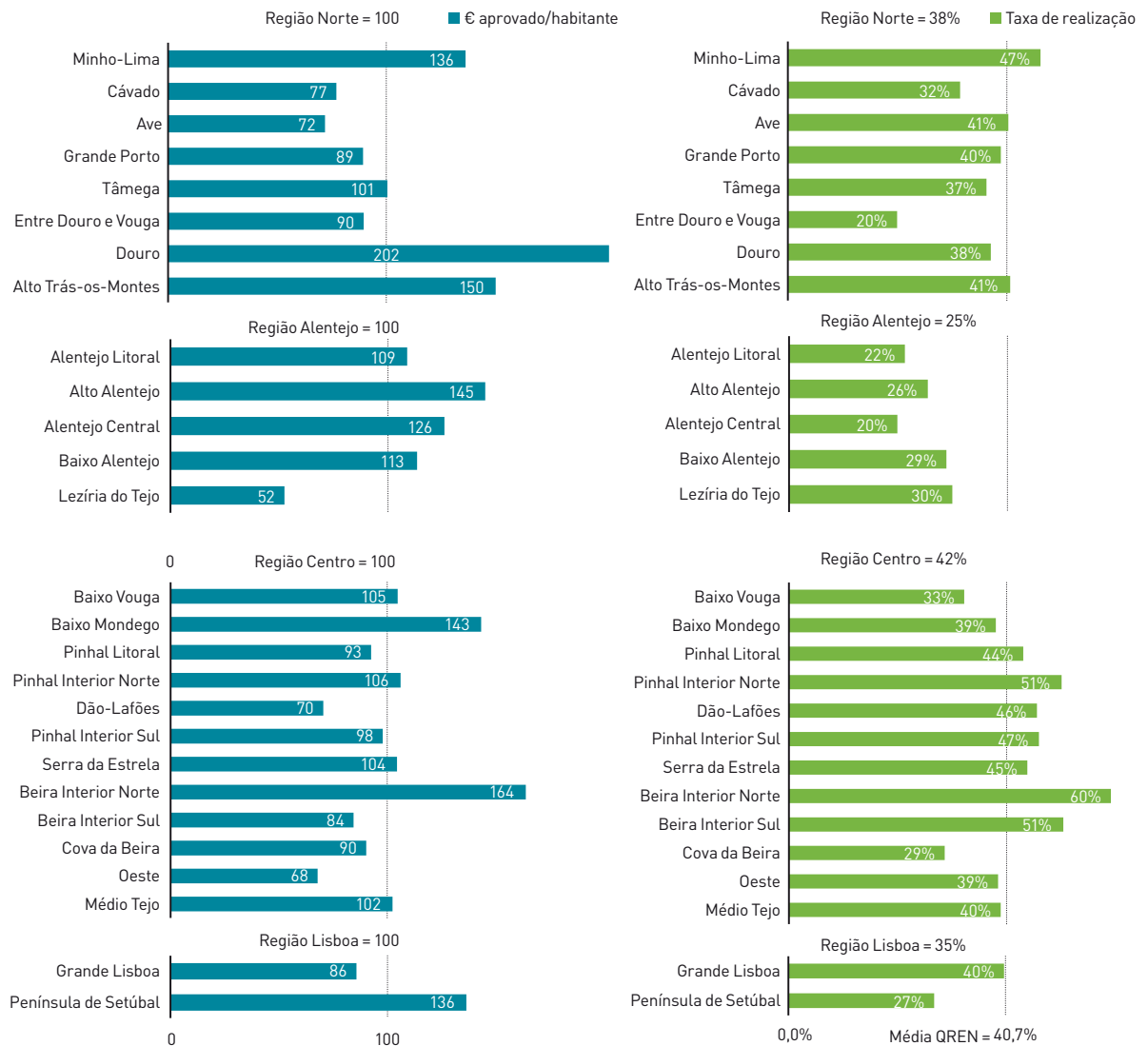


Fonte: Sistema de Monitorização QREN

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 Beira Interior Norte (que regista paralelamente a maior taxa de realização dos investimentos aprovados) e do Baixo Mondego, na região Centro – 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 Alto Alentejo; nas restantes regiões domina uma certa uniformidade de apoios, com exceção da sub-região 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).

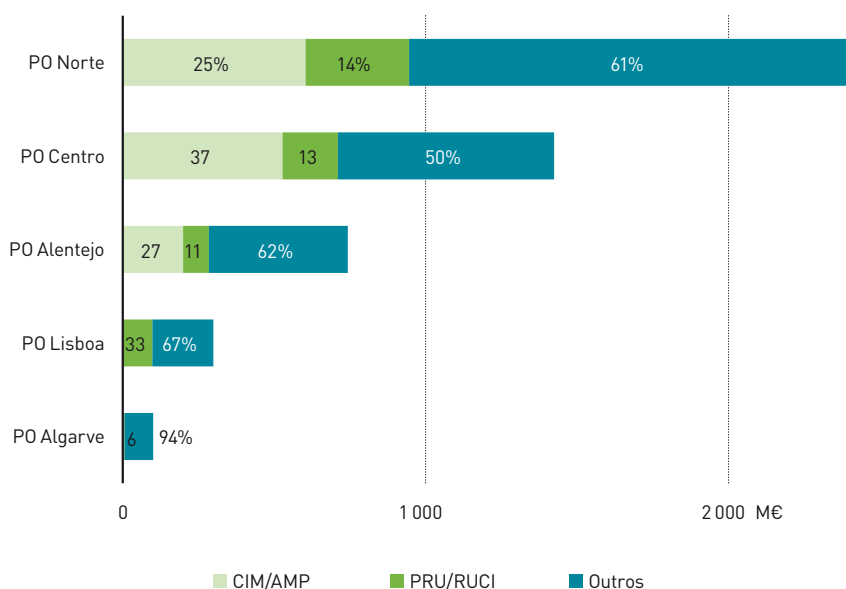
Figura 49: Intensidades de apoio e taxas de realização nos PO Regionais do Continente, por sub-região NUTS III, até final de 2011



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 –PRU e RUCI⁴².

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 2011, representando estes dois instrumentos 41% do FEDER aprovado nestes PO (27% de aprovações nas CIM/AMP e 14% de aprovações nas PRU/RUCI).

42 A análise relativa a estes instrumentos é apresentada com maior detalhe nos Relatórios Anuais do QREN de 2009 e 2010.

Figura 50: Peso das aprovações nas CIM/AMP e PRU/RUCI nos PO Regionais do Continente, até final de 2011

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Concentrando a análise nestes instrumentos, verifica-se que, no final de 2011, dos 2,4 mil M€ programados, estavam comprometidos 2 mil M€ (taxa de compromisso de 85%, superior à taxa de compromisso global do QREN de 81%), mas estavam executados 907 M€ (taxa de execução de 37%, abaixo da taxa de execução global do QREN de 40,7%). O baixo nível de execução em alguns destes instrumentos, associado 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 os níveis de execução destes PO, no final de 2011, se encontrassem abaixo da média do QREN.

Os memorandos assinados entre o Governo e a ANMP (em março de 2010 e fevereiro de 2011) procuraram colmatar alguns constrangimentos na concretização do investimento municipal cofinanciado pelo QREN e as dificuldades na implementação das contratualizações com as associações de municípios. Estas dificuldades derivam de uma multiplicidade de fatores, indo desde os constrangimentos orçamentais dos municípios, agravados no atual contexto de crise, até aos problemas associados à certificação dos sistemas de gestão e controlo das CIM.

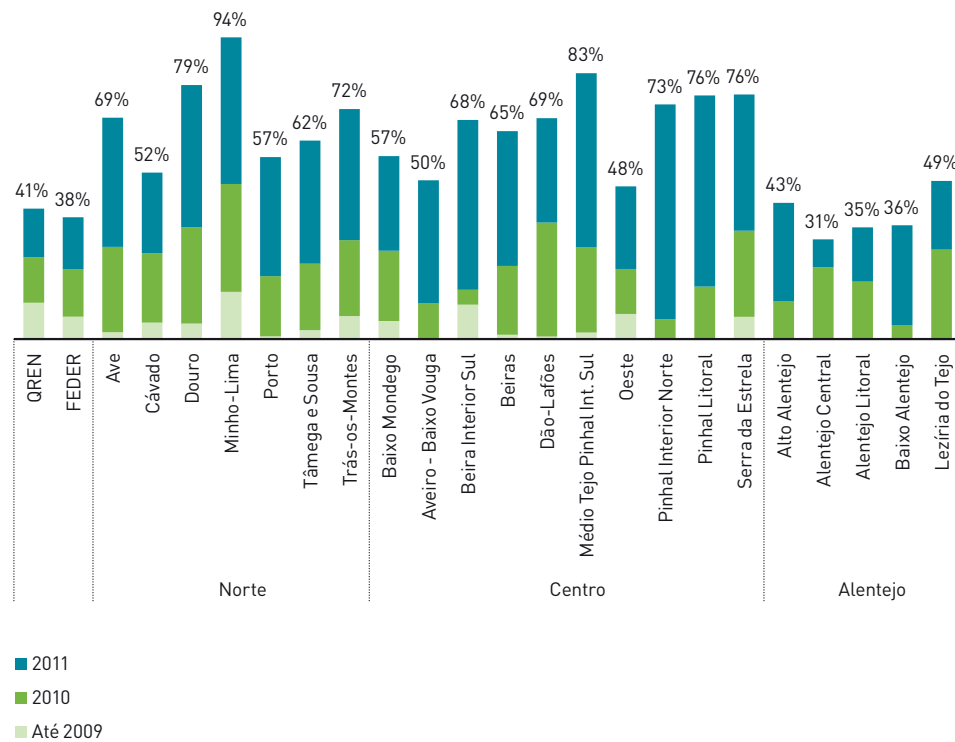
O significativo desfasamento entre os níveis de compromisso e os níveis de execução motivou a criação, no âmbito do memorando assinado em 2011, de iniciativas que procuravam, no essencial, potenciar os processos de descativação de compromissos que não revelassem capacidade de concretização, mobilizar o empréstimo-quadro do BEI como forma de acorrer aos problemas orçamentais sentidos pelos municípios e promover maior celeridade e simplicidade aos procedimentos de gestão e pagamento.

Estas iniciativas terão contribuído 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 24%⁴³ no final de 2010, para 60% no final de 2011.

43 Esta taxa difere da apresentada no Relatório de 2010, de 21%, a qual considerava a programação anterior afeta às contratualizações com as Associações de Municípios.

Assim, as CIM/AMP apresentavam, em dezembro de 2011, níveis de execução superiores aos registados no QREN, de 40,7%, e no FEDER, de 38%.

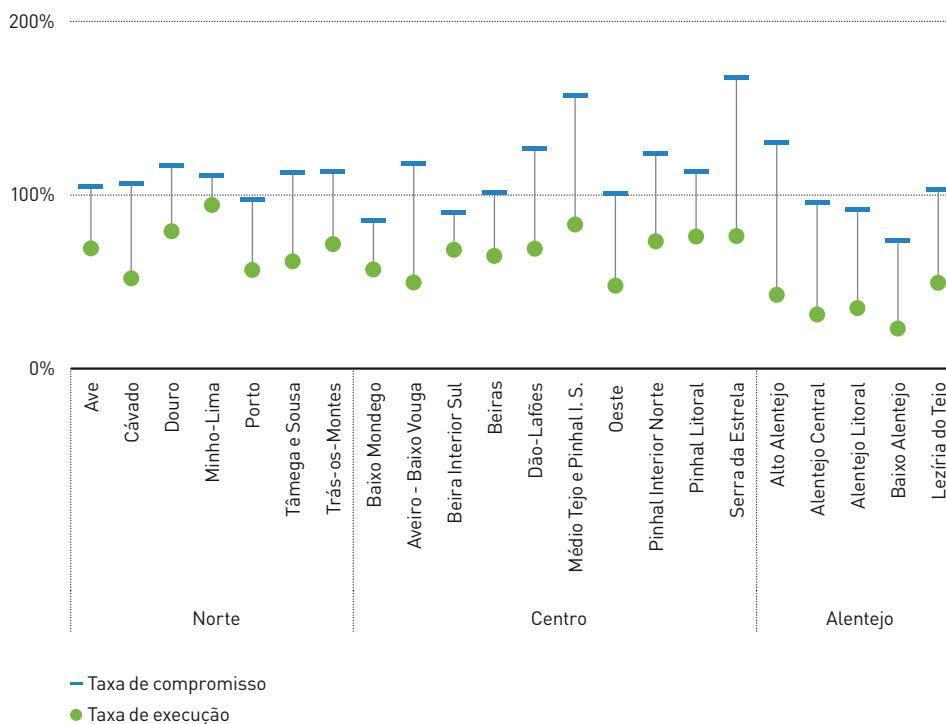
Figura 51: Evolução da taxa de execução nas contratualizações com CIM/AMP, até final de 2011



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

A análise das taxas de compromisso e execução por CIM/AMP, tendo por base o valor revisto das contratualizações, revela não só a existência de grandes disparidades entre as diversas associações de municípios, sobretudo em termos de níveis de execução (desde o máximo de 94% no Minho-Lima até ao mínimo de 31% no Alentejo Central), como a existência de elevados diferenciais entre os níveis de compromisso e de execução (média de 48 p.p., acima da média QREN, 40 p.p., e um pouco abaixo da média FEDER, 50 p.p.).

Figura 52: Taxas de compromisso e de execução das contratualizações com CIM/AMP, até final de 2011

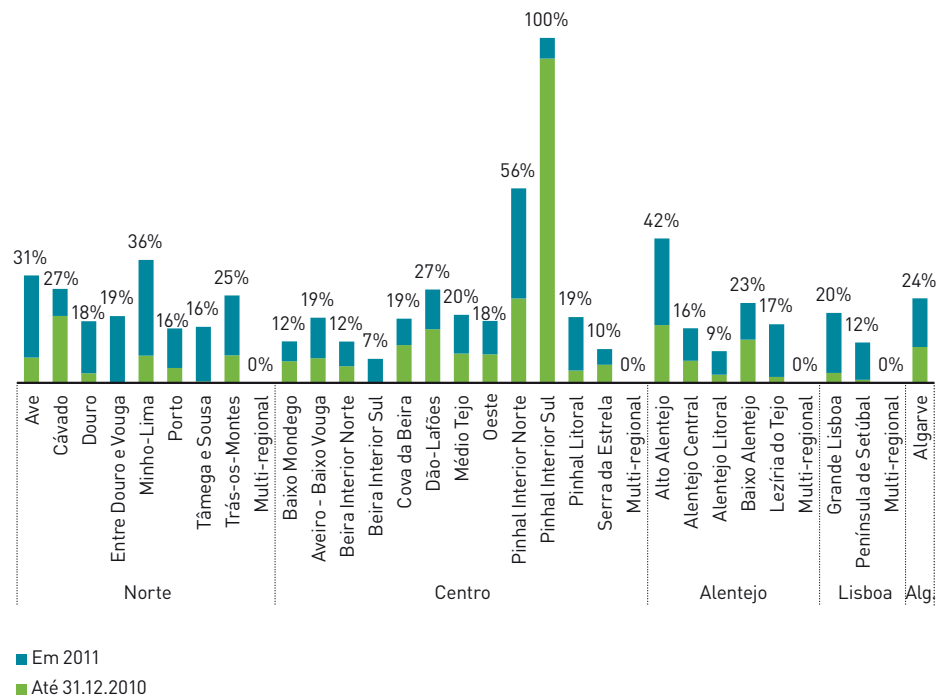


Fonte: Sistema de Monitorização QREN

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 RUCI⁴⁴, que envolviam, em dezembro de 2011, um montante FEDER associado de 865 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 (728,5 M€ vs. 136,5 M€ das RUCI) e com uma taxa de execução mais elevada em dezembro de 2011 (23% vs. 2% nas RUCI) –, verifica-se que, apesar dos elevados níveis de compromisso, as taxas de execução continuam ainda muito baixas.

⁴⁴ Estes instrumentos traduzem-se num programa integrado de desenvolvimento urbano com os objetivos de requalificação e/ou revitalização das atividades económicas de comércio e serviços, criação de atividades económicas inovadoras e criativas e relocalização de atividades.

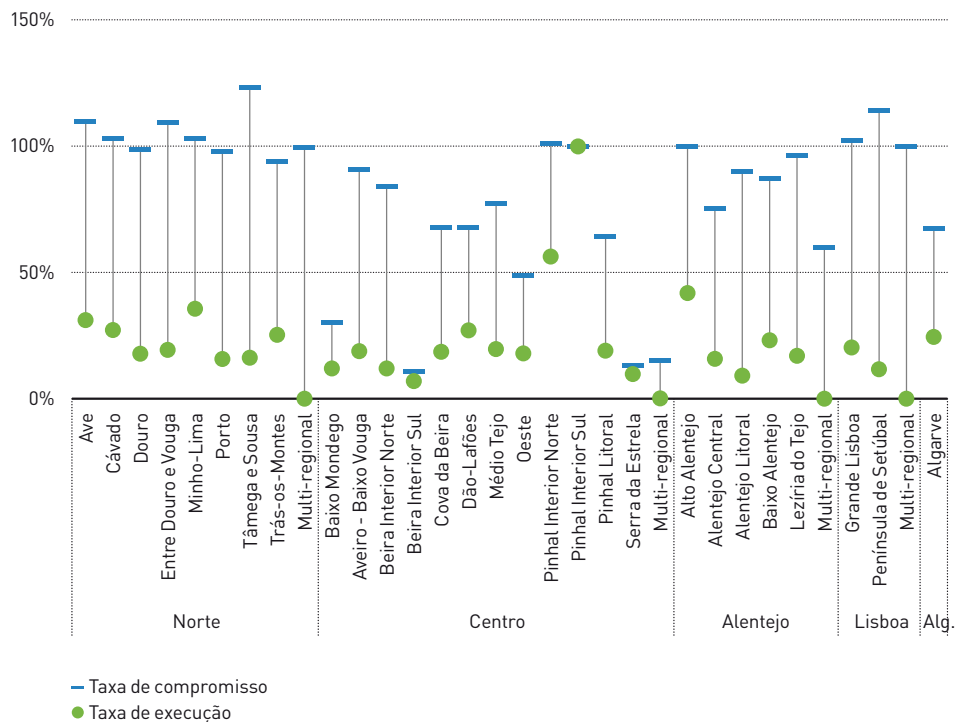
Figura 53: Evolução da taxa de execução das PRU/RUCI, até final de 2011



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 ilustram 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. Apesar de não exclusiva deste tipo de promotores, neste caso a dificuldade radica, no essencial, numa forte debilidade financeira da maioria dos municípios e suas associações, acentuada, nos últimos anos, pela crise económica e financeira, em resultado de uma quebra efetiva das suas receitas e das condicionantes ao endividamento municipal.

Figura 54: Taxas de compromisso e de execução das PRU/RUCI, até final de 2011



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

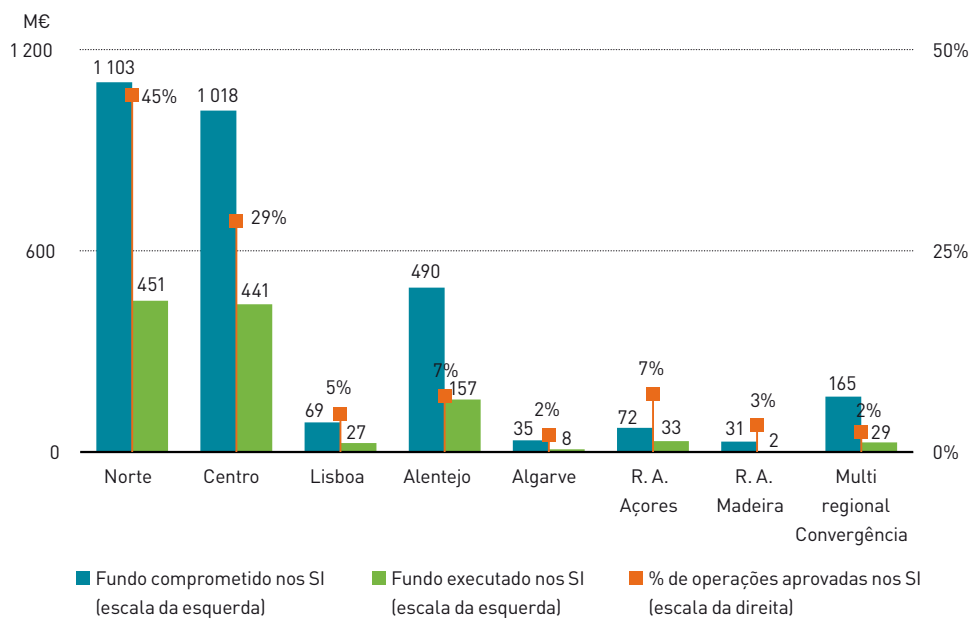
De seguida apresenta-se uma análise da distribuição regional dos indicadores físicos de três das principais áreas de intervenção do QREN, mais especificamente: i) os incentivos diretos a empresas (SI e FINOVA), integrados no PO FC e PO regionais; ii) a formação e qualificação de jovens e adultos, apoiada 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 2011, abrangeram 6 525 operações, totalizando apoios superiores a 3 mil M€ e alavancando um investimento de mais de 9 mil M€.

Os incentivos aprovados concentraram-se nas regiões do objetivo Convergência, com 5 854 operações aprovadas (90% do total) correspondendo a 2,8 mil M€ de FEDER (95%), destacando-se a região Norte, com 45% das operações aprovadas e 1,1 mil M€ de FEDER, e a região Centro, com 29% e mil M€ de FEDER.

A execução destas operações situou-se nos 1,1 mil M€ de fundo (taxa de realização de 38%, inferior à média do QREN, de 50%), correspondendo a 2,8 mil M€ de investimento elegível. As taxas de realização mais elevadas situam-se na R. A. Açores (45%), na região Centro (43%) e na região Norte (41%).

Figura 55: Operações aprovadas e executadas nos SI, por região NUTS II, até final de 2011

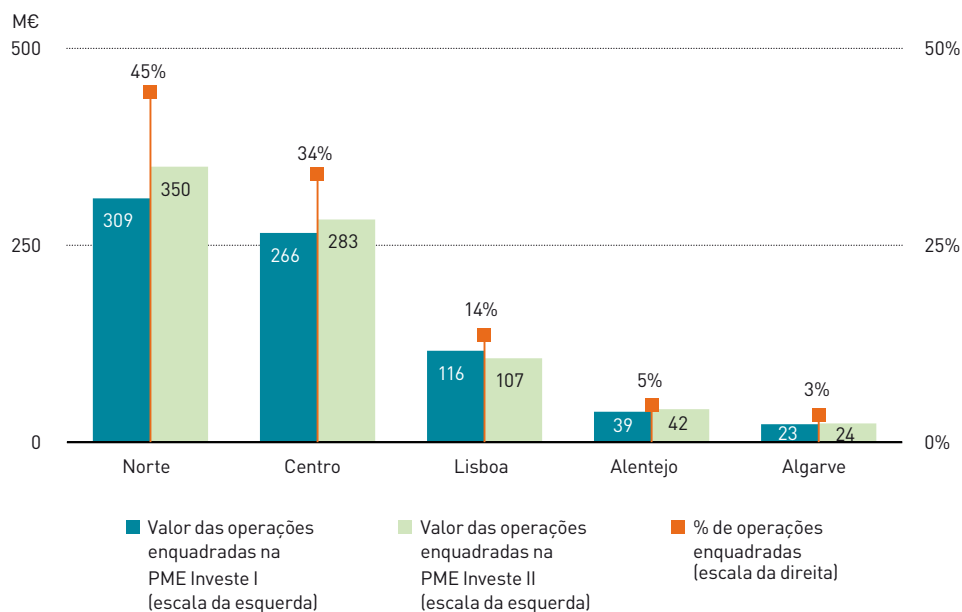


Fonte: Sistema de Monitorização QREN

No âmbito do FINOVA foram disponibilizadas, até ao final de 2011, 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, até ao final do ano, 4 585 operações (contratadas 4 580), com um financiamento total concedido de 1,6 mil M€ (dados de julho 2011):

- PME Investe I (lançada em julho de 2008 e já encerrada) abrangeu 1 186 operações, totalizando apoios no valor de 753 M€;
- PME Investe II (lançada em outubro de 2008) permitiu a concretização de 3 399 operações, no valor de 805 M€ (informação líquida das desistências).

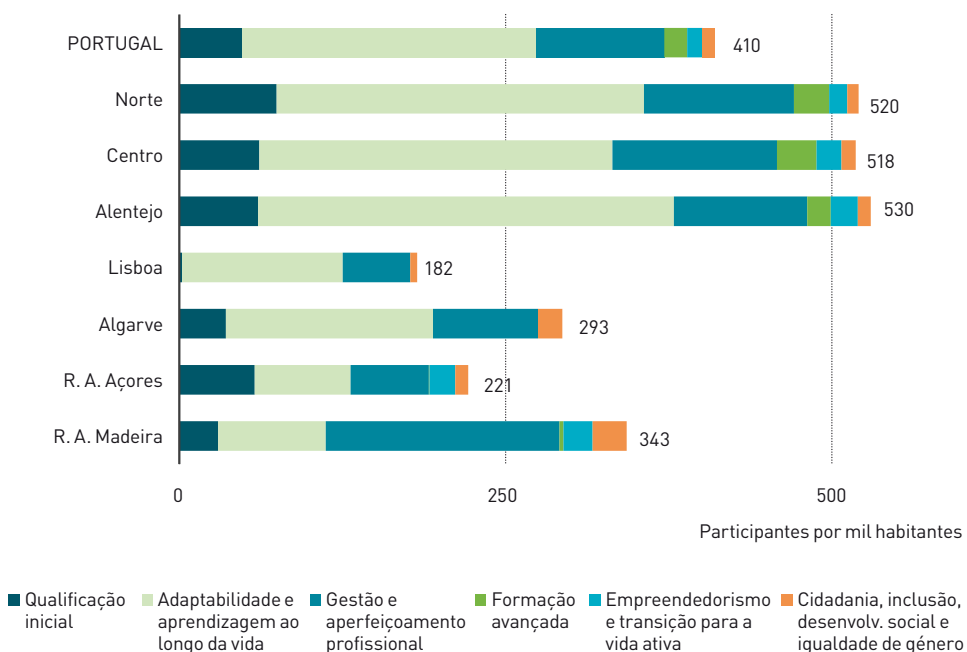
Figura 56: Operações enquadradas nas PME Investe I e II, por região NUTS II, 2007-2010



Fonte: Relatório de Execução 2011 do PO FC

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 2007-2011.

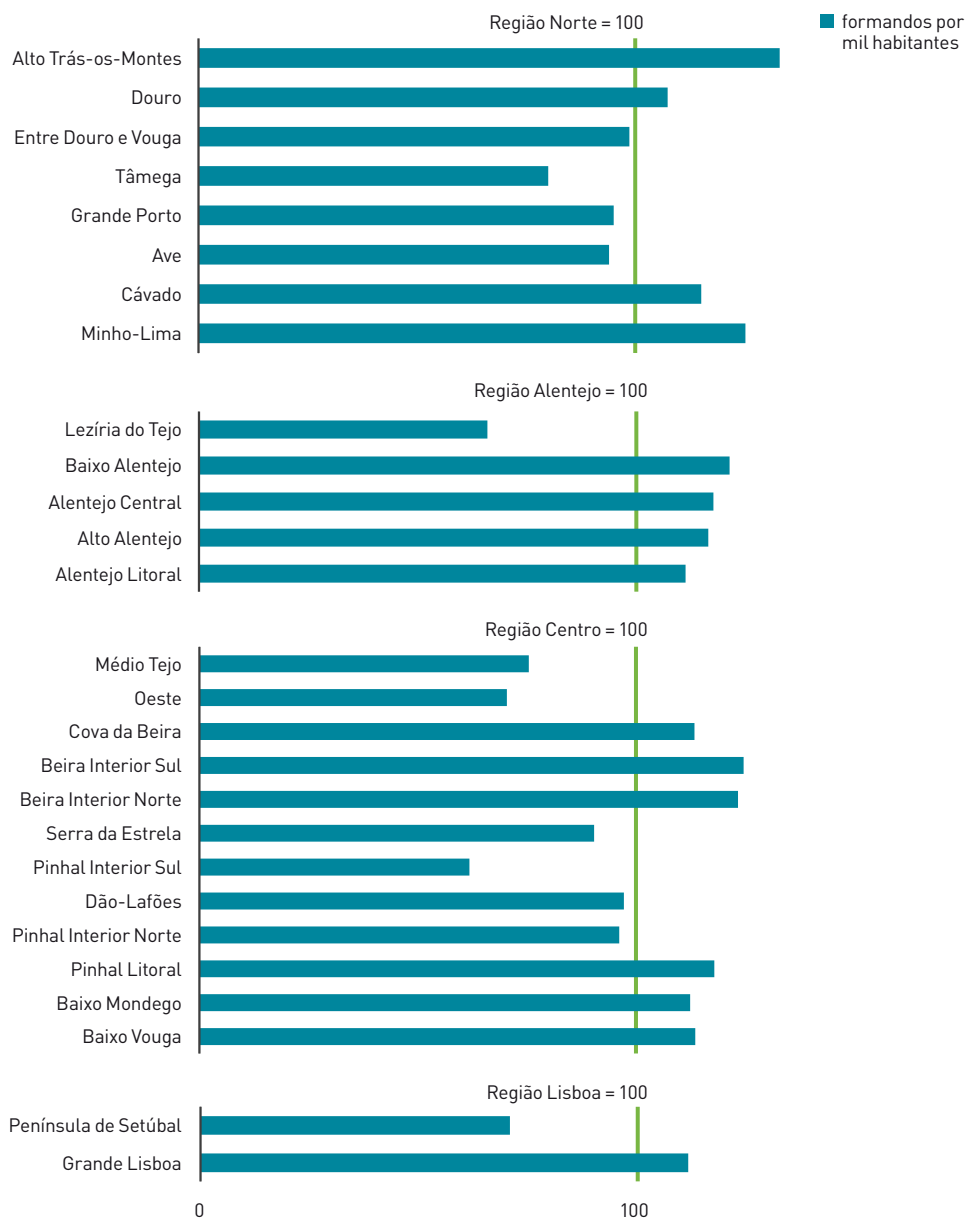
Figura 57: Participantes abrangidos pelo fundo executado nos PO FSE, por área de intervenção e região NUTS II, até final de 2011



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Uma análise intra-regional 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 58: Intensidade de apoio do fundo executado no âmbito do PO PH, por sub-região NUTS III, até final de 2011

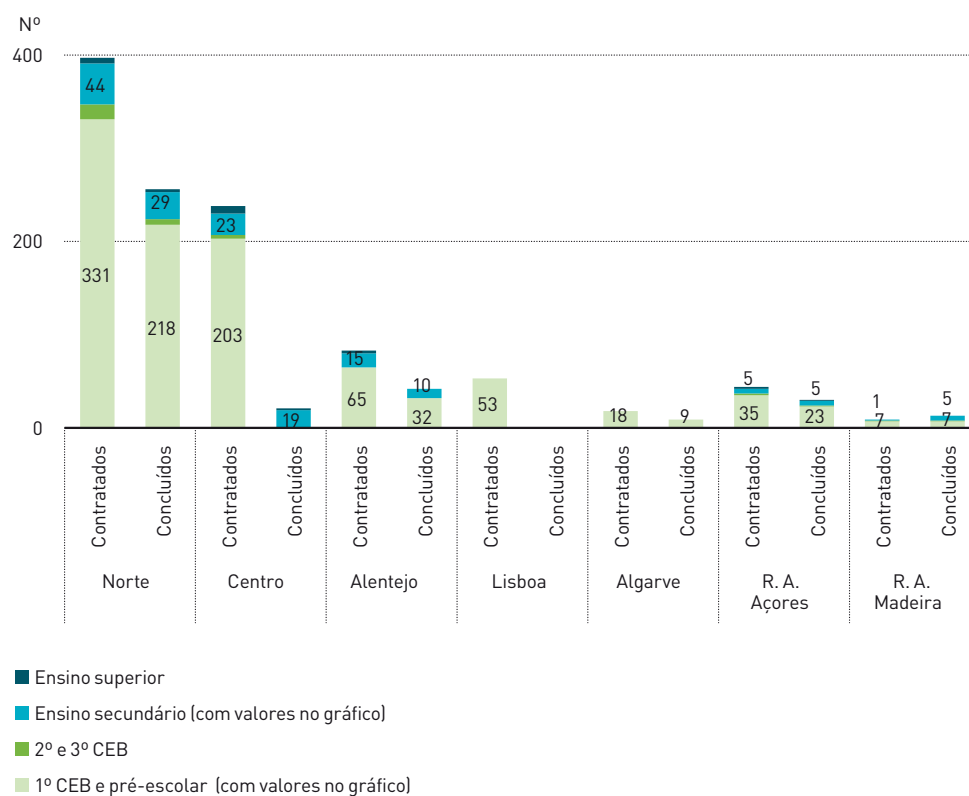


Fonte: Sistema de Monitorização QREN

No que respeita às intervenções de reordenamento e modernização do parque escolar, dos 852 estabelecimentos de ensino⁴⁵ contratados a nível nacional (dos quais 370 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, 84% dos equipamentos escolares apoiados respeitam a escolas do 1º CEB e da educação pré-escolar (712, das quais 289 concluídas), num total de fundo aprovado de 870 M€. 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. Açores (2,32), seguida das regiões Alentejo, Centro e Norte (1,89, 1,83 e 1,71, respetivamente).

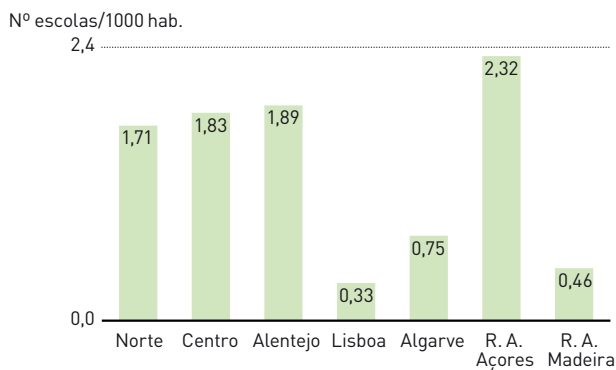
Figura 59: Estabelecimentos escolares contratados e concluídos, por tipologia e região NUTS II, até final de 2011



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

⁴⁵ 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..

Figura 60: 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 2011



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

3.3 Integração territorial das intervenções – resultados dos zooms territoriais

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 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. Depende também 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 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 próximo 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. Naquele ciclo, a abordagem territorial será ainda reforçada através de: i) integração de políticas e financiamentos que se procura promover; 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.

O projeto *Zooms Territoriais*, que visa a realização de análises territoriais específicas sobre áreas de política pública enquadradas nas agendas operacionais do QREN, permite complementar as análises já desenvolvidas no âmbito das atividades de monitorização estratégica do Observatório do QREN ao desenvolver uma metodologia de análise da interação de políticas públicas setoriais com o território, através da seleção de estudos de caso.

De salientar o interesse do Observatório do QREN, bem como das entidades que colaboraram neste projeto, nomeadamente os CODR, no aprofundamento desta metodologia, tendo em vista o enriquecimento não só das atividades de monitorização estratégica das políticas públicas, como também do contributo para a preparação do próximo ciclo de programação.

Metodologia dos Zooms Territoriais

O Observatório do QREN, na qualidade de entidade responsável, no quadro do modelo de governação do QREN, por assegurar a monitorização estratégica da aplicação dos fundos estruturais e de coesão no período 2007-2013, decidiu, em consonância com aquela responsabilidade, dinamizar o projeto *Zooms Territoriais*. Este Projeto orientou-se pelos objetivos centrais de promoção do aprofundamento da análise estratégica, de sistematização do conhecimento sobre a aplicação das intervenções do QREN e de reforço do diálogo estratégico entre atores relevantes.

A definição dos temas a analisar procurou manter uma clara ligação com as agendas operacionais do QREN, tendo sido selecionados, pela relevância das problemáticas que suscitam, três temas: i) formação de ativos; ii) inclusão social; iii) sistemas de inovação. A pertinência da escolha destes temas assenta, sobretudo:

- Na sua relação direta com três das prioridades estratégicas do QREN – promover a qualificação dos portugueses e das portuguesas; promover o crescimento sustentado e garantir a coesão social.
- Na dimensão territorial associada aos fenómenos socioeconómicos em estudo e que está bem patente no conjunto de medidas de política pública cofinanciadas pelo QREN (e.g. Contratos Locais de Desenvolvimento Social, PRU – Bairros Críticos, EEC).
- Na atualidade dos próprios temas, que assumem um lugar de destaque na agenda da discussão pública nacional.

A seleção dos territórios sobre os quais incidiu a pesquisa de terreno, que visava, na sua essência, recolher informação empírica sobre estratégias, atores, sinergias e limitações, procurou confrontar diferentes perspetivas e lógicas, considerando os pressupostos da diversidade do conjunto do território nacional no que respeita à intensidade e diversidade das situações em análise e da decorrente geometria variável dos temas (NUTS III enquanto *proxy* das bacias de emprego no caso do *zoom* sobre formação de ativos, municípios ou bairros no caso do *zoom* sobre inclusão social e conjuntos de NUTS III no caso dos sistemas de inovação). Assim, foram analisados 10 territórios de nível regional (NUTS III), 3 de nível concelhio e 3 de nível infra-concelhio, que procuraram cobrir, simultaneamente, territórios com incidências distintas dos fenómenos em estudo (para compreender a territorialização em diferentes contextos socioeconómicos), bem como com características similares na incidência do fenómeno, mas distintos contextos institucionais (para tentar compreender a relevância dos desenhos organizativos na integração das intervenções).

Quadro 18: Territórios analisados no âmbito do projeto “Zooms Territoriais”, 2011

Áreas temáticas	Territórios
Formação de ativos	<ul style="list-style-type: none"> • Norte (Tâmega, Ave) • Centro (Baixo Vouga, Pinhal Litoral) • Alentejo (Alentejo Central, Alentejo Litoral)
Inclusão Social	Territórios ameaçadores e atrativos <ul style="list-style-type: none"> • AM Lisboa (Bairro do Zambujal, no concelho da Amadora e Freguesia do Vale da Amoreira, no concelho da Moita) • AM Porto – Urbanização de Vila d’Este, no concelho de Vila Nova de Gaia Territórios envelhecidos e economicamente deprimidos <ul style="list-style-type: none"> • Alentejo (Concelho de Mértola) • Algarve (Concelho de Alcoutim) Territórios de contraste e base turística <ul style="list-style-type: none"> • Algarve (Concelho de Albufeira)
Sistemas de inovação	Setor Saúde <ul style="list-style-type: none"> • Norte (Grande Porto, Ave, Cávado) • Centro (Baixo Mondego) Setor Têxtil e Vestuário <ul style="list-style-type: none"> • Norte (Ave, Cávado, Tâmega) • Centro (Cova da Beira)

A abordagem a qualquer um destes territórios teve por base a resposta a três questões de análise:

- O perfil de intervenções apoiadas pelo QREN reflete as características do território no que respeita à incidência dos diferentes problemas identificados para cada área temática?
- Quais os mecanismos institucionais de articulação entre as diferentes tipologias de intervenção apoiadas pelo QREN?
- Em que medida as diferenças observadas nos mecanismos institucionais de articulação determinam a capacidade de ajustamento dos apoios do QREN às características de cada território?

A resposta a estas questões assentou fundamentalmente em análise documental e entrevistas (individuais e coletivas), com a respetiva análise de conteúdo.

Para o desenvolvimento de todo o projeto foi essencial a colaboração de atores relevantes e parceiros do Observatório no modelo de governação do QREN em vigor, em particular os PO e os CODR.

O trabalho desenvolvido no quadro dos vários *zooms* territoriais, que deve ser entendido como um trabalho exploratório, permitiu sistematizar um conjunto de questões para debate e reflexão futura, que se apresentam de seguida.

Articulação entre atores e parcerias

A articulação entre os diferentes atores presentes num dado território constitui um dos principais fatores críticos no planeamento e operacionalização das políticas públicas em análise nos *zooms* territoriais. Nesta matéria, os *zooms* permitiram identificar como principais constrangimentos à necessária articulação entre atores, a reduzida eficácia dos mecanismos/plataformas institucionais existentes de concertação, a dificuldade em desenvolver práticas de trabalho partilhado entre entidades e a vulnerabilidade das parcerias existentes às mudanças de liderança. Esta situação assume maior relevância pela elevada atomização de atores e intervenções.

O reforço, otimização e ampliação de experiências de parceria constitui um elemento incontornável para o sucesso das políticas públicas, sendo fundamental a dinamização de novos padrões de interação entre atores e a densificação de redes. Neste quadro, o QREN poderá assumir um papel sinalizador de boas práticas a desenvolver a este nível.

No caso dos *zooms* sobre formação de ativos, a reduzida articulação de atores coloca-se sobretudo ao nível da estruturação da oferta formativa. Em todos os territórios existem mecanismos formais e informais que permitem a articulação entre os agentes com vista à definição da oferta formativa. Estes mecanismos diferem consoante os territórios e assumem lideranças distintas. No Alentejo Litoral, no Alentejo Central e em alguns municípios do Ave, a liderança dos processos de articulação entre agentes cabe tipicamente aos Conselhos Municipais de Educação (CME). Noutros municípios do Ave esse papel é assumido pela Rede Social e pelos Centros Novas Oportunidades. Por sua vez, nas sub-regiões do Centro (Pinhal Litoral e Baixo Vouga) a articulação entre agentes visando a definição da oferta formativa é assegurada, fundamentalmente, pela Direção Regional de Educação. Finalmente, na sub-região Tâmega, a respetiva CIM chamou a si essa responsabilidade, criando para esse efeito um Pacto Territorial para a Empregabilidade. A maioria dos modelos encontrados peca por não serem vinculativos e apresentam fragilidades ao nível da sua abrangência territorial e institucional. A exceção a esta regra é a solução encontrada pela CIM do Tâmega, a qual surgiu precisamente com o intuito de colmatar a ausência de articulação entre os agentes, apresentando como principais objetivos a identificação das necessidades do mercado de trabalho e a definição da oferta formativa mais adequada à região (NUTS III do Tâmega), global e de cada agente, e ficando estes vinculados, através de uma candidatura coletiva, àquela definição.

Por outro lado, ao nível da gestão da procura, os mecanismos em vigor não beneficiam esta gestão porque prevalecem critérios de captação de “clientes” sobre os critérios técnicos de encaminhamento, tendo por base e cruzando as necessidades do mercado, as preferências dos formandos e a oferta disponível, num determinado território. Esta situação está presente em todas as regiões, mas adquire uma maior relevância no Alentejo Central devido à baixa densidade populacional, à elevada dispersão dos aglomerados populacionais e à reduzida oferta de transporte público. Esta situação resulta numa maior dificuldade em constituir turmas em determinadas áreas (e.g. técnicas) e em oferecer percursos formativos, com base em Formações Modulares Certificadas, que permitam a obtenção de uma qualificação formalmente reconhecida.

Apesar do vasto número de protocolos existentes entre diferentes entidades, estes remetem para parcerias que requerem um nível mínimo de articulação e envolvimento entre entidades (e.g. para

encaminhamento de formandos ou cedência de instalações). Esta situação verifica-se em todas as regiões, mas é mais premente nas regiões do Alentejo. Nas regiões do Norte e Centro foram encontradas já algumas formas mais aprofundadas de parcerias, nomeadamente, partilha de cursos, dividindo áreas técnicas e escolares por diferentes entidades.

No caso dos *zooms* sobre inclusão social, sublinha-se o facto de existirem, em todos os territórios analisados, estruturas de parceria estáveis – Conselhos Locais de Ação Social ou Comissões Sociais de Freguesia (em função da tipologia de território analisado) – que constituem fóruns importantes de estímulo à cooperação entre atores e de planeamento estratégico e operacional das intervenções nos territórios. Não obstante, o dinamismo e o sucesso destas estruturas (que foram criadas no âmbito do Programa Rede Social) dependem, em muito, do dinamismo de cada uma das organizações parceiras. O trabalho de análise desenvolvido permitiu constatar que as dinâmicas de cooperação e a implementação de modelos colaborativos de desenvolvimento de políticas sociais de âmbito local variam em função da densidade e qualidade da paisagem organizacional. Destaca-se, neste quadro, a iniciativa apoiada pelo QREN PRU – Bairros Críticos (e.g. Bairro do Zambujal, freguesia do Vale da Amoreira e Urbanização de Vila d’Este), onde foi possível constatar que as práticas colaborativas estão consolidadas, sendo o capital relacional existente entre as organizações relevante, fruto, entre outros aspetos, de experiências passadas de colaboração que marcam, de forma decisiva, a relação entre parceiros.

No caso do sistema de inovação do setor da saúde a articulação entre atores tem lugar a diferentes níveis e com diferentes intensidades. Na região Centro, experiências de cooperação pré-existent associadas à concentração geográfica e à função aglutinadora da Universidade de Coimbra favorecem uma forte proximidade e fluidez nas interações entre atores (individuais e institucionais) do setor. Na região Norte, verifica-se não apenas uma maior proliferação de instituições, como a presença de um tecido produtivo denso, sendo mais recentes os esforços concertados de articulação entre atores do sistema de inovação (estando tais esforços em larga medida associados ao processo de formação do Health Cluster Portugal – Pólo de Competitividade e Tecnologia da Saúde).

Capacitação organizacional

Tendo em conta o descrito no ponto anterior e as debilidades encontradas ao nível da capacitação organizacional, trabalhar as competências das organizações parceiras das redes constitui um fator crítico a desenvolver. Este reforço terá, igualmente, implicações muito positivas na atividade interna das próprias organizações no desenvolvimento da sua missão.

No que diz respeito aos *zooms* sobre inclusão social, em particular considera-se que esta capacitação deverá passar pela modernização da gestão e profissionalização do capital humano das organizações, garantindo níveis crescentes de eficiência e desempenho organizacional. Para o efeito, as organizações devem desenvolver o potencial dos seus recursos humanos, reforçando os processos de aprendizagem e melhoria contínua. Neste aspeto, será de ponderar o reforço das iniciativas cofinanciadas pelos fundos estruturais de apoio à implementação de sistemas de gestão da qualidade, bem como de qualificação dos profissionais das administrações públicas e de entidades privadas (tipologias 6.4 – Qualidade dos Serviços e Organizações e 3.1.2 – Programa de Formação – Ação para Entidades da Economia Social, do PO PH). Este desafio não se cinge apenas aos colaboradores das organizações, sendo extensível ao nível da gestão de topo, onde a qualificação (nomeadamente em matéria de liderança e planeamento e gestão estratégica) é fundamental.

O Estado tem estimulado a criação de uma vasta rede de entidades não públicas, por via de apoios subsidiários que asseguram a prestação de muitos serviços públicos, em diversas áreas. A eleva-

da dependência que, por vezes, se verifica e que decorre, em grande medida, da fragilidade financeira e técnica das organizações, contribui para limitar a sua participação plena nos processos de tomada de decisão coletiva. Esta questão é particularmente relevante em territórios envelhecidos e economicamente deprimidos (uma das tipologias analisadas nos *zooms* sobre inclusão social), onde se verificou uma maior fragilidade do tecido social e da paisagem pública e privada, dependente em larga medida do poder local (do ponto de vista financeiro e técnico), com recursos humanos modestos (em número e competências) e com uma capacidade de ação ténue. Acresce que por vezes estas fragilidades em matéria de capacidade institucional (financeira, técnica e organizativa) são extensíveis aos próprios municípios.

Estas dimensões são importantes não só para o desenvolvimento das políticas públicas sociais, mas também para a qualificação do capital territorial do país, na medida em que o sucesso das intervenções depende, em muito, da qualidade em termos de dinamismo e de poder de iniciativa da paisagem organizacional pública e privada instalada nos territórios.

No caso dos *zooms* sistemas de inovação, este elemento da capacitação organizacional foi realçado sobretudo no que respeita à necessidade de maior articulação e adaptação entre *timings* e práticas de trabalho de empresas e instituições de suporte.

Visão estratégica

O reforço do capital territorial passa, também, pelo fortalecimento da dimensão de planeamento estratégico e operacional de base territorial, enquanto alicerce para o desenvolvimento de projetos robustos, coerentes e pertinentes face às realidades dos diferentes territórios. A este nível, verificam-se carências no levantamento, sistemático e atualizado, das necessidades atuais e futuras dos atores e territórios e na definição de uma estratégia regional que responda aos diagnósticos efetuados, racionalizando os recursos existentes. O QREN poderia, assim, privilegiar as suas intervenções em projetos assentes em áreas com maior potencial no desenvolvimento “endógeno” e na eficiência coletiva das redes e territórios que resultem da visão estratégica consensualizada para cada território. Para o efeito deveria ser equacionado o reforço dos mecanismos/estruturas locais já existentes ou a criação de metodologias flexíveis, simples e expeditas de forma a serem operacionalizadas por entidades locais, num curto período de tempo e facilmente atualizáveis.

No caso da formação de adultos, em nenhuma das regiões analisadas se encontrou uma narrativa estruturada e objetiva relativamente às tendências e estratégias de médio e longo prazo da região (em termos de estrutura produtiva), às necessidades de formação e à adequação da resposta do mercado de formação a estas necessidades. Nas sub-regiões do Centro e do Alentejo os diagnósticos de necessidades de formação são sobretudo realizados de forma individualizada por cada entidade formadora, penalizando a qualidade dos mesmos. Nas regiões do Norte foram encontradas algumas experiências municipais, promovidas pelas Redes Sociais (num dos casos em parceria com uma associação e noutro financiado por um Contrato Local de Desenvolvimento Social) e por um Centro Novas Oportunidades. No entanto, os casos existentes são, sobretudo, orientados para os formandos e menos para a procura por parte das entidades empregadoras. A CIM do Tâmega também prevê a realização de um diagnóstico de necessidades de formação da região.

Em matéria de inclusão social, verificou-se no passado um esforço por parte do Estado e através, novamente, do Programa Rede Social em estimular as entidades locais para a promoção de processos de planeamento estratégico e operacional das intervenções sociais de âmbito local. Atualmente, grande parte dos territórios municipais possuem diagnósticos sociais, planos de desenvolvimento social e planos de ação anuais que facilitem a concretização dos desígnios de de-

envolvimento social local. Ainda que, em muitos casos, estes sejam documentos desatualizados e com uma margem de progresso significativa, existe uma interiorização por parte das organizações da necessidade de desenvolver e consolidar os processos de planeamento a nível local. Em territórios com paisagens organizacionais densas e qualificadas, como é o caso dos bairros críticos da AML analisados no âmbito dos *zooms* sobre inclusão social, a interiorização desta dinâmica permitiu o desenvolvimento de projetos de intervenção mais robustos e a incorporação de outras preocupações, como as da: i) sustentabilidade das intervenções; ii) monitorização e avaliação dos projetos; iii) modelos de governança assentes em perspetivas colaborativas e participativas.

No que respeita aos sistemas de inovação, a política de EEC no QREN visa estimular o envolvimento dos principais atores dos sistemas, em particular as empresas, na identificação de prioridades para as políticas públicas nas fileiras produtivas relevantes. Tal papel tem sido cumprido no que respeita à definição de áreas prioritárias de investimento que devem ser objeto de apoio privilegiado no quadro dos SI do QREN (tendo em vista, nomeadamente, a classificação de projetos de investimento apoiados como sendo complementares às estratégias das EEC). Não obstante, o papel das EEC no planeamento estratégico e operacional noutros domínios (como sejam, a definição de políticas de formação profissional, formação avançada, emprego científico, infraestruturas tecnológicas, capital de risco, etc.) tem-se revelado menos ativo até ao momento.

Continuidade e previsibilidade de políticas públicas

No trabalho desenvolvido no âmbito dos *zooms*, identificaram-se algumas debilidades decorrentes da intermitência nas prioridades das políticas públicas e, em alguns casos, no seu financiamento.

A continuidade das políticas públicas assume relevância, já que as redes de cooperação institucional requerem tempo para o acumular de experiências e para o estabelecimento de laços de confiança entre os parceiros. Por outro lado, determinam a possibilidade da promoção de áreas inovadoras e o reforço da capacitação institucional, permitindo a amortização e a gestão do risco inerente aos investimentos. Estes são aspetos que resultam claros, nomeadamente, da análise realizada no âmbito dos *zooms* territoriais sobre inclusão social.

No âmbito do *zoom* sobre a qualificação de adultos, esta situação foi detetada em todas as regiões e afeta, sobretudo, as entidades formadoras de menor dimensão, fortemente dependentes de financiamento dos fundos estruturais. Neste caso, a descontinuidade do financiamento, ou pelo menos esta expectativa, condiciona o investimento em áreas inovadoras e penaliza fortemente a oferta de áreas técnicas, que requerem maiores investimentos em equipamentos especializados.

No caso específico dos sistemas de inovação, a previsibilidade das políticas públicas assume relevância ao permitir a consolidação de novos modelos de parceria entre atores (exemplo das EEC) e de estratégias setoriais de inovação, muitas vezes assentes em segmentos de atividade altamente intensivos em tecnologia e conhecimento.

Como se fez referência, o projeto *Zooms* Territoriais permitiu enriquecer as atividades de monitorização estratégica desenvolvidas pelo Observatório do QREN. Permitiu, também, levantar novas pistas de investigação nos vários temas analisados e refletir sobre questões de avaliação de políticas públicas que devem estar presentes nos cadernos de encargos dos exercícios de avaliação lançados pelo Observatório ou por outras entidades com responsabilidades nesta matéria, e que se encontram previstos no Plano Global de Avaliação do QREN e dos PO (PGA).

No caso específico dos *zooms* sobre formação de ativos, assume relevância o exercício de avaliação intercalar do PO PH, em particular na resposta a duas questões centrais: i) em que medida o processo de seleção dos projetos a cofinanciar está a influenciar uma oferta formativa mais adequada às necessidades das entidades empregadoras, que se dirige a públicos prioritários (e.g. desempregados) e que garante percursos formativos completos através das Formações Modulares Certificadas?; ii) em que medida o PO PH contribui para uma estruturação da oferta formativa coordenada e concertada num determinado território e que corresponda a um diagnóstico abrangente das necessidades de formação nesse mesmo território?

Em matéria de inclusão social, o Lote 2 da Avaliação Estratégica do QREN – Contributo do QREN para a inclusão social de indivíduos residentes em territórios urbanos problemáticos, constituirá uma importante oportunidade no sentido de aprofundar o trabalho desenvolvido no âmbito dos *zooms*, na medida em que visa compreender o impacto das intervenções apoiadas em territórios específicos (alguns dos quais analisados nos *zooms*), procurando incorporar, entre outros aspetos, a diversidade e articulação entre os vários atores presentes ou com intervenção nos territórios em causa e o histórico de intervenções e os resultados obtidos nestes mesmos territórios.

No que respeita aos sistemas de inovação, assume relevância o exercício de avaliação em curso intitulado Avaliação da Estratégia e do Processo de Implementação das EEC – Tipologia *Clusters*. Além de incluir atividades de *benchmarking* internacional, este exercício permitirá avaliar a eficácia do desenho estratégico e da operacionalização das EEC-*Clusters* e analisar e avaliar os desenvolvimentos, realizações e primeiros resultados das EEC-*Clusters* reconhecidas em julho de 2009.

3.4 O papel do QREN no desenvolvimento das cidades e do sistema urbano

As cidades constituem-se como “nós” de redes de conhecimento, inovação e competitividade, de âmbito nacional ou internacional, assumindo um papel decisivo enquanto espaços privilegiados de criação de riqueza e valor.

São vários os estudos que demonstram que em Portugal as cidades não correspondem ainda a redes ou sistemas urbanos com capacidade atrativa e competitiva a nível internacional, nomeadamente por, na sua maioria, não terem escala para reunir os recursos necessários para se constituírem como pontos de atração de novas atividades, competências e investimentos concebidos para os mercados globais⁴⁶.

Um dos desafios da política pública consiste, portanto, no reforço da competitividade das cidades, alicerçado no desenvolvimento efetivo de uma rede urbana caracterizada por interdependências e complementaridades económicas e funcionais entre cidades, que permita ultrapassar, por um lado, a macrocefalia dos dois territórios metropolitanos (Lisboa e Porto) e, por outro, promover a consolidação dos eixos urbanos não metropolitanos/cidades médias e sua capacidade de captar e consolidar áreas de influência cada vez mais extensas.

Neste contexto, o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) defende

⁴⁶ Sociedade de Avaliação de Empresas e Risco SaeR (2011) - *Cidades e Desenvolvimento: um Domínio de Potencial Estratégico para a Economia Portuguesa*, Estudos Caixa Geral de Depósitos.

que, além do reforço da projeção internacional dos espaços metropolitanos de Lisboa e Porto, torna-se necessário estruturar sistemas urbanos regionais policêntricos que se possam constituir como pólos de competitividade, ganhando desta forma dimensão para qualificar as suas funções urbanas e desenvolver serviços avançados destinados ao mercado nacional e internacional. Este instrumento de desenvolvimento territorial de natureza estratégica identifica os seguintes territórios sobre os quais reside a responsabilidade de funcionar como “portas” da internacionalização competitiva do território continental e, conseqüentemente, como âncoras de amarração de territórios mais amplos:

- O Arco Metropolitano do Noroeste, em que o Porto emerge como capital do Noroeste e como núcleo de um novo modelo de ordenamento da conurbação do Norte Litoral;
- O Sistema Metropolitano do Centro Litoral, polígono policêntrico, em que se destacam Aveiro, Viseu, Coimbra e Leiria, que importa estruturar e reforçar como pólo de internacionalização;
- O Arco Metropolitano de Lisboa, centrado na capital e respetiva área metropolitana, mas com uma estrutura complementar crescentemente policêntrica, da Nazaré a Sines, com quatro sistemas urbanos sub-regionais em consolidação (Oeste, Médio Tejo, Lezíria e Alentejo Litoral) e prolongando a sua influência direta em direção a Évora;
- O Arco Metropolitano do Algarve, polinucleado mas com núcleo urbano predominante (Faro), projetando o seu dinamismo, segundo modelos de desenvolvimento diferenciados, para o interior e ao longo da Costa Vicentina e do rio Guadiana.

Figura 61: Sistema Urbano em Portugal continental

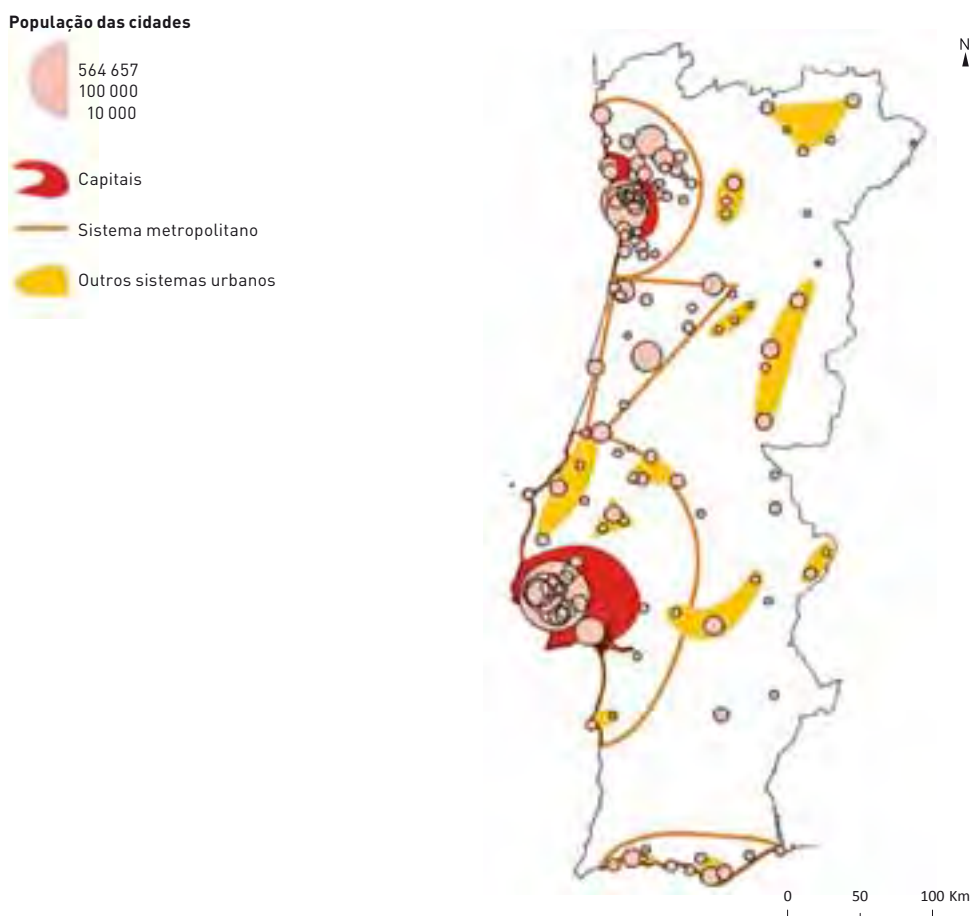
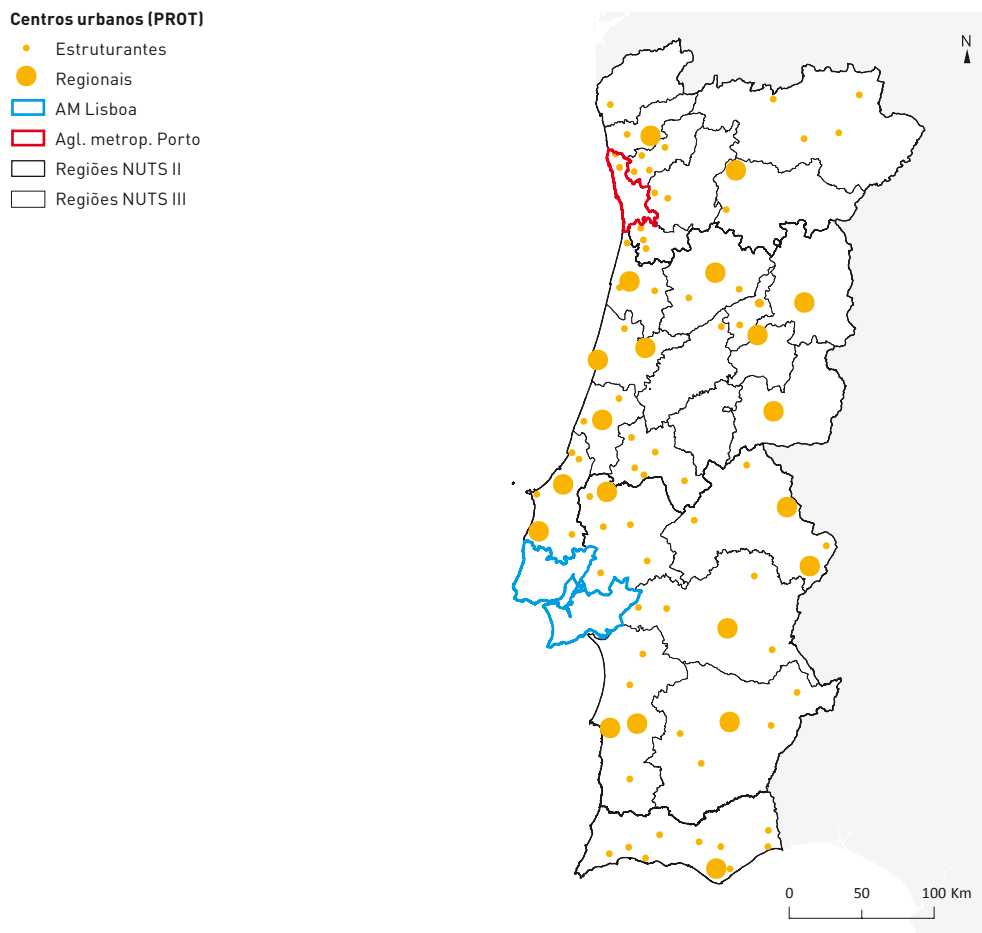


Figura 62: Os centros urbanos dos Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT)⁴⁷



Fonte: Planos Regionais de Ordenamento do Território (informação tratada pelo Observatório do QREN)

Para além dos resultados das políticas públicas especificamente dirigidas para intervenção em espaço urbano, eminentemente espaços físicos e tecido social (e.g. PRU, incluindo a intervenção em bairros críticos), importa compreender de que forma as intervenções do QREN estão a modelar a competitividade das cidades e do sistema urbano português, assumindo, na linha das recentes teorias da competitividade urbana⁴⁸, que o território constitui um campo fundamental da transversalização e integração de políticas (e.g. inovação e desenvolvimento tecnológico, sustentabilidade ambiental e energética, transportes, coesão social).

A presente aferição do contributo do QREN para a competitividade das cidades, nomeadamente por via do reforço da atratividade e funcionalidade, baseou-se na seleção de tipologias de intervenção e respetivas operações cujo impacto potencial na competitividade das cidades (e dos sistemas urbanos) é mais significativo, agrupadas em três “áreas funcionais” de investimento do QREN⁴⁹:

⁴⁷ A representação gráfica dos centros urbanos do Algarve deve ser vista com especial atenção, na medida em que a tipologia definida no seu PROT difere dos restantes PROT.

⁴⁸ CE/DGREGIO (2011) *Cities of tomorrow - Challenges, visions, ways forward* ou OCDE (2011) *OECD Regional Outlook Building resilient regions for stronger economies*.

⁴⁹ Em edições anteriores deste Relatório a abordagem centrou-se, em exclusivo, nos instrumentos específicos da Política de Cidades (PRU, RUCI, AIDU). Nesta edição, procedeu-se a uma classificação de cada uma das operações do FEDER/Fundo de Coesão de acordo com três “áreas funcionais” de investimento, pelo que as tipologias de intervenção selecionadas integram operações de várias “áreas funcionais”. Procedeu-se, igualmente, a uma classificação de todas as operações das PRU e RUCI pelas mesmas “áreas funcionais”. Em algumas PRU e RUCI não foi possível classificar as operações, tendo sido excluídas da análise (todavia, a análise realizada neste sub-capítulo integra as operações correspondentes a 87% do total de investimento das PRU e RUCI à data de junho de 2012).

- (i) Conhecimento e criatividade, que agrupa as operações dos SI às empresas (todas as operações do SI I&DT e as operações do SI Inovação e do SI PME enquadradas nos setores intensivos em conhecimento), as operações dos sistemas de apoio a entidades do SCTN, a infraestruturas científicas e tecnológicas e de incubação empresarial e parte das operações de valorização económica de recursos específicos;
- (ii) Atratividade turística, que agrupa as operações dos SI enquadradas nos setores do turismo, as operações de valorização do litoral, de gestão ativa de espaços protegidos e classificados, parte das operações de valorização económica de recursos específicos e operações de valorização do património cultural e de territórios urbanos;
- (iii) Infraestruturas e equipamentos não sociais, integrando as operações de valorização e qualificação ambiental, de reabilitação e desenvolvimento urbano, as infraestruturas de acolhimento empresarial e logística e de transportes e mobilidade⁵⁰;
- (iv) Infraestruturas e equipamentos sociais, integrando todas as infraestruturas e equipamentos/ serviços coletivos de proteção social, de ensino, saúde, desporto e cultura.

Toda a análise efetuada baseia-se em três níveis de centros urbanos: os centros urbanos metropolitanos, que correspondem à Área Metropolitana de Lisboa (AML) e à Aglomeração Metropolitana do Porto (AgMP); os centros urbanos de primeiro nível (regionais); e os centros urbanos de segundo nível (estruturantes)⁵¹.

Este conjunto de centros urbanos absorveu, até junho de 2012, cerca de 2,9 mil M€ de investimento em tipologias relacionadas com a atratividade e funcionalidade das cidades. Os centros estruturantes dos PROT correspondiam a 39% deste montante, seguindo-se os centros regionais (33%), a AgMP (21%) e a AML (7%). A reduzida incidência das intervenções na AML resulta da especificidade deste território no contexto da Política de Coesão, ao integrar o objetivo Competitividade Regional e Emprego.

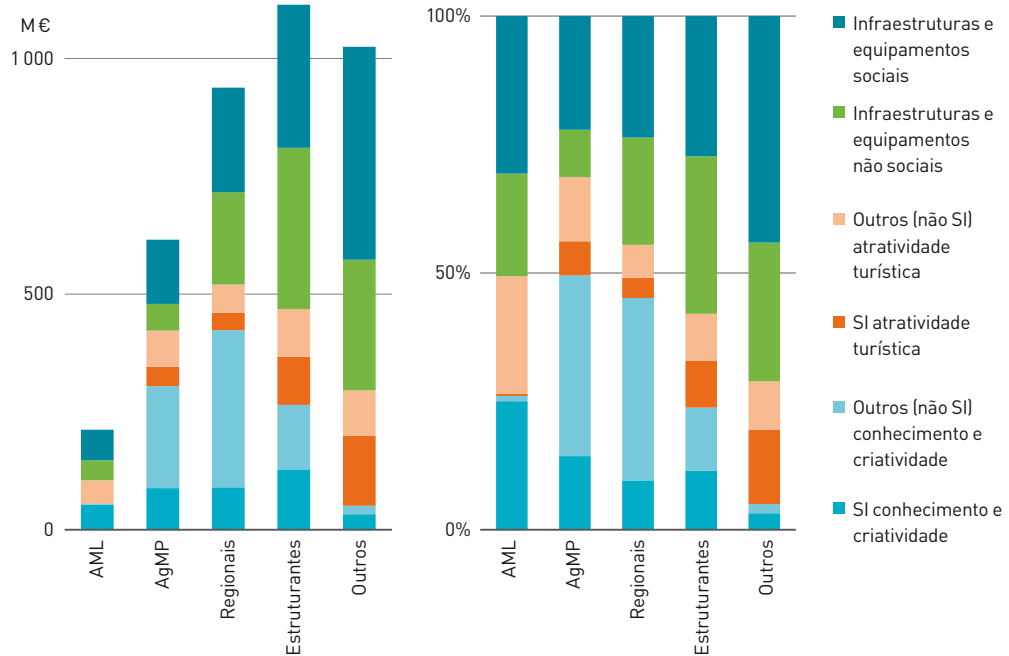
As intervenções no domínio do conhecimento e criatividade representavam 36,4% do total de investimento, seguindo-se os domínios infraestruturas e equipamentos sociais (25,2%), infraestruturas e equipamentos não sociais (22,1%) e atratividade turística (16,2%). Numa análise mais fina dos tipos de intervenção por nível de centros urbanos, verifica-se que o investimento na infraestruturização do território é predominante nos centros de segundo nível (sobretudo infraestruturas e equipamentos não sociais), nos centros urbanos não integrados nos PROT (em particular, infraestruturas e equipamentos sociais) e na AML (em grande medida decorrente de investimentos enquadrados em PRU, destacando-se as infraestruturas e equipamentos sociais). A AgMP e os centros de primeiro nível surgem com as maiores proporções de investimento em conhecimento e criatividade (sobretudo intervenções não enquadradas em SI, padrão inverso ao registado na AML).

A proporção de investimento em atratividade turística é mais elevada na AML e na AgMP (sobretudo intervenções não enquadradas nos SI), seguindo-se os centros urbanos de segundo e primeiro níveis – nos centros urbanos de segundo nível é preponderante (ainda que muito ténue - 50,1%) o SI no total de investimento em atratividade turística.

50 Deve-se, contudo, ter em atenção que não foram considerados dois Grandes Projetos de transporte e mobilidade, em virtude da sua integração num projeto de caráter multirregional: o projeto de ligação ferroviária Sines/Elvas (Espanha) I variante de Alcácer - 2ª fase; a Estação de Raquete, integrada na ligação ferroviária Sines/Elvas-Espanha II.

51 De referir que os PROT integram, ainda, um terceiro nível de centros urbanos (os complementares).

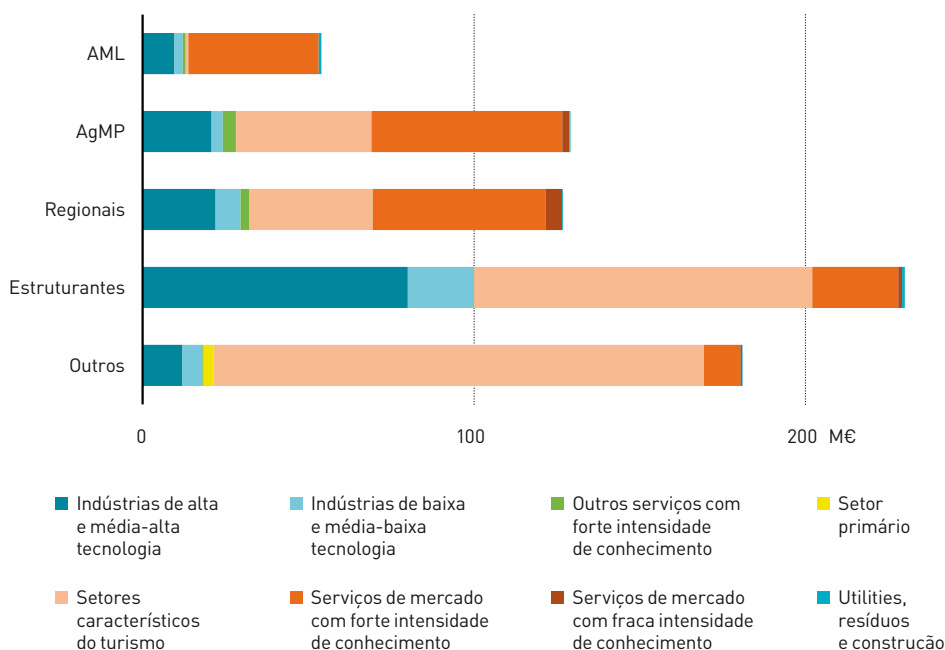
Figura 63: Investimentos na atratividade e funcionalidade dos centros urbanos, por tipo de intervenção, até junho de 2012



Fonte: Sistema de Monitorização QREN, cálculos do Observatório do QREN

Apesar de, como se fez referência, a maior concentração de investimentos em conhecimento e criatividade derivar sobretudo de intervenções não enquadradas nos SI às empresas, os investimentos dos SI nos setores de serviços de mercado com forte intensidade de conhecimento são significativos nas AM, como resultado do perfil de especialização destes territórios urbanos (fortemente terciarizado e qualificado em termos de competências de recursos humanos).

Figura 64: Investimentos dos SI, por nível de centros urbanos dos PROT e por setor/intensidade de conhecimento, até junho de 2012⁵²



Fonte: Sistema de Monitorização QREN, cálculos do Observatório do QREN

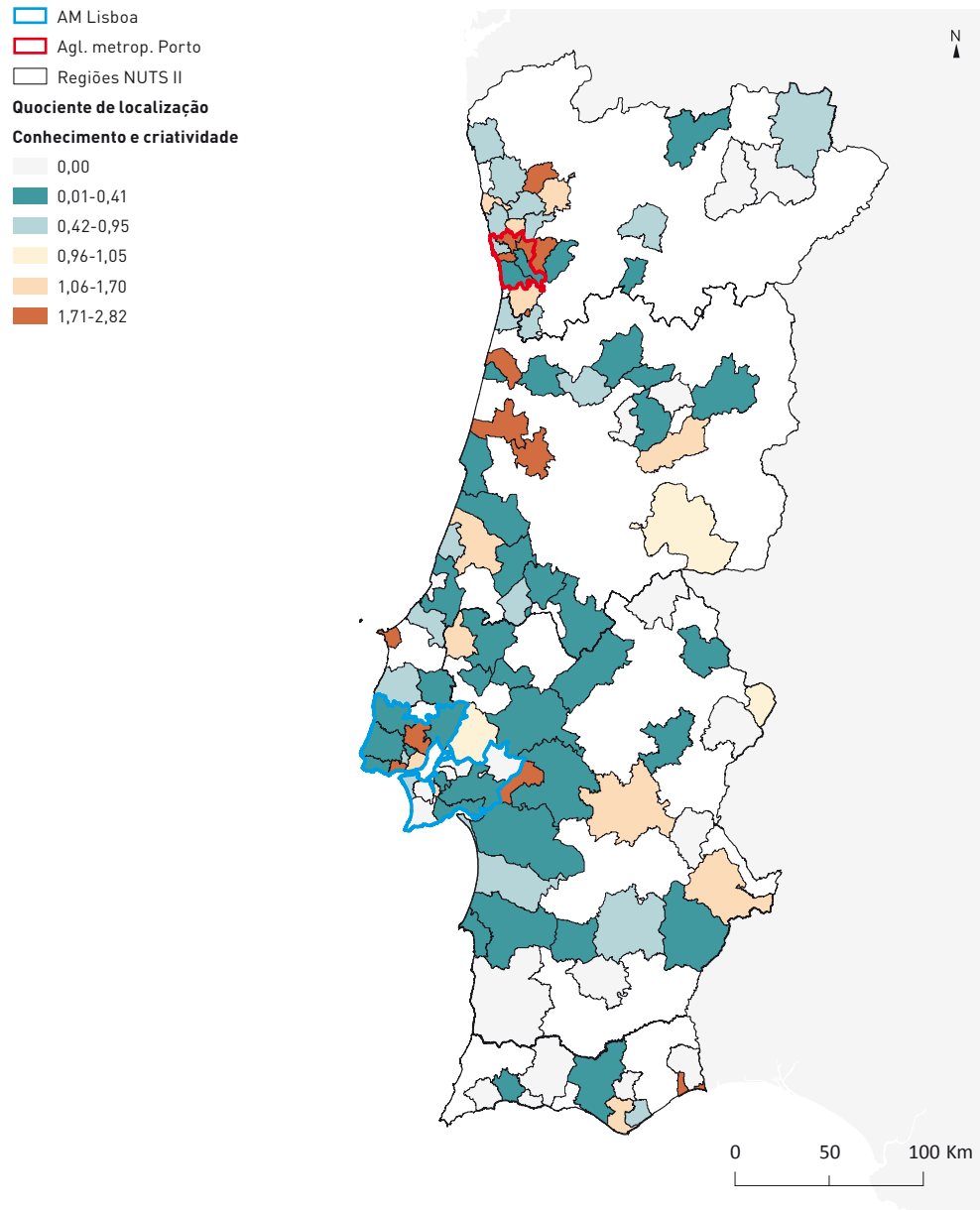
Na área funcional Conhecimento e criatividade verifica-se um padrão espacial de investimento próximo do expectável – os maiores investimentos concentram-se nos centros urbanos metropolitanos (sobretudo AgMP, mas também AML) e nos centros urbanos do centro litoral, onde se localizam relevantes entidades de ensino superior e científico-tecnológicas (eixos Lisboa-Loures-Oeiras, Porto-Maia-São João da Madeira-Feira e Cantanhede-Coimbra-Aveiro). De referir os casos dos centros urbanos Peniche e Guimarães, que se destacam pela presença de instituições de ensino superior e de investigação e desenvolvimento tecnológico e de empresas enquadradas em determinados setores intensivos em tecnologia (além, no caso específico de Guimarães, da PRU de Couros).

Surgem, também, alguns centros urbanos do interior de destaque neste domínio, em virtude seja da concentração de instituições de ensino superior/investigação e de empresas (eixos Covilhã-Castelo Branco e Vendas Novas-Évora), seja do desenvolvimento de projetos específicos (exemplo de Moura, devido aos projetos enquadrados na RUCI do domínio da energia e da construção sustentável).

Também os investimentos na atratividade turística apresentam um padrão espacial muito próximo do que seria expectável, destacando-se os centros urbanos do litoral algarvio (sobretudo o eixo urbano algarvio Lagos-Portimão-Lagoa-Silves, mas também o eixo Loulé-Faro-Olhão), o eixo do litoral alentejano Grândola-Santiago do Cacém-Odemira, o eixo da AML Almada-Moita-Seixal-Sesimbra e os centros urbanos Mafra e Alcobça. Alguns centros urbanos do interior, que se integram em pólos turísticos já estruturados, surgem igualmente com proporções relevantes de fundo aprovado nesta área funcional, como é o caso de Reguengos de Monsaraz e Seia-Gouveia, integrados, respetivamente, nos pólos Alqueva e Serra da Estrela.

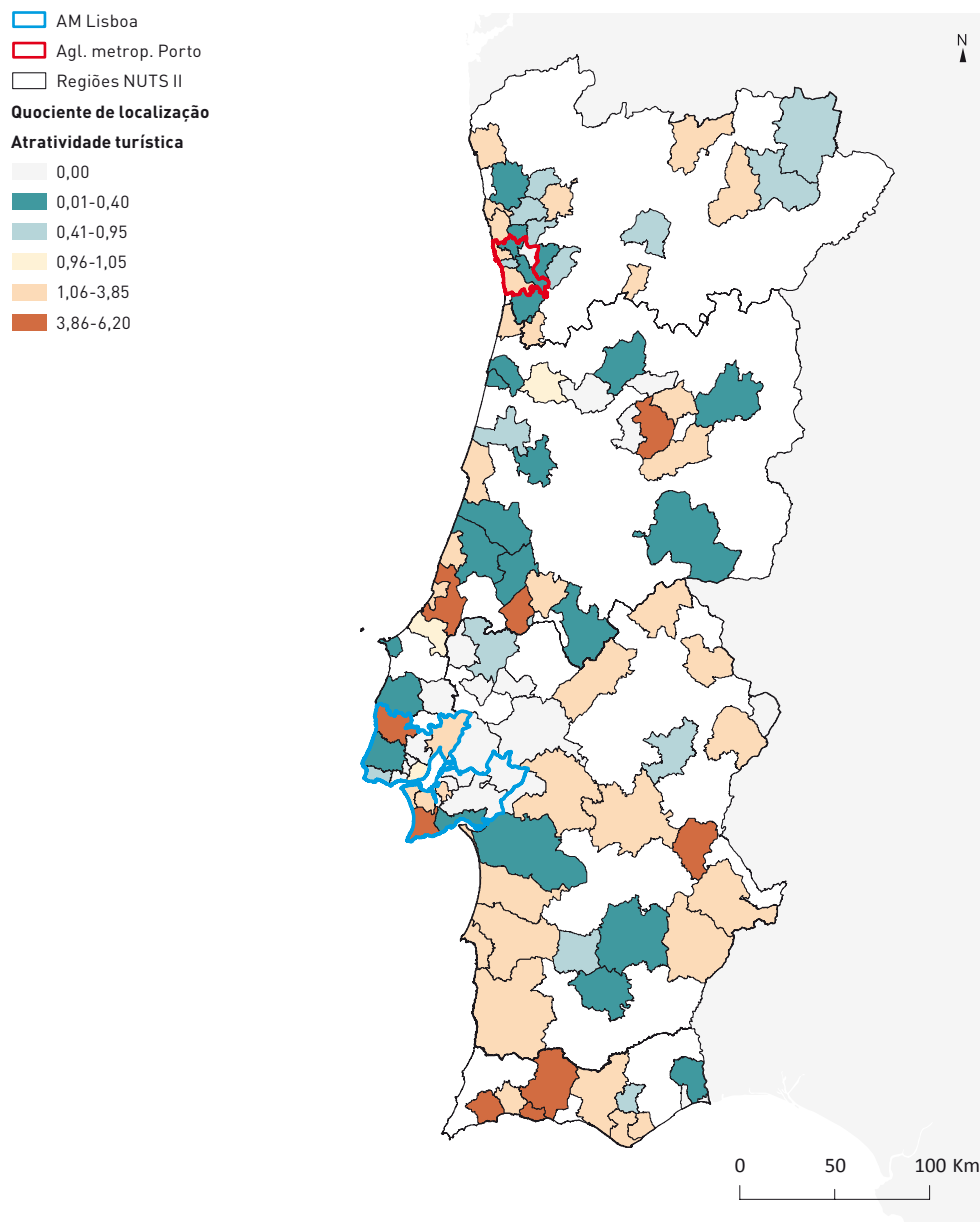
⁵² Ao ter sido considerado todo o SI I&DT surgem nesta figura setores de menor intensidade de conhecimento e tecnologia. As intervenções no âmbito do setor primário dizem respeito à indústria extrativa.

Figura 65: Especialização do investimento em conhecimento e criatividade, até junho de 2012



Fonte: Sistema de Monitorização QREN, cálculos do Observatório do QREN

Figura 66: Especialização do investimento em atratividade turística, até junho de 2012

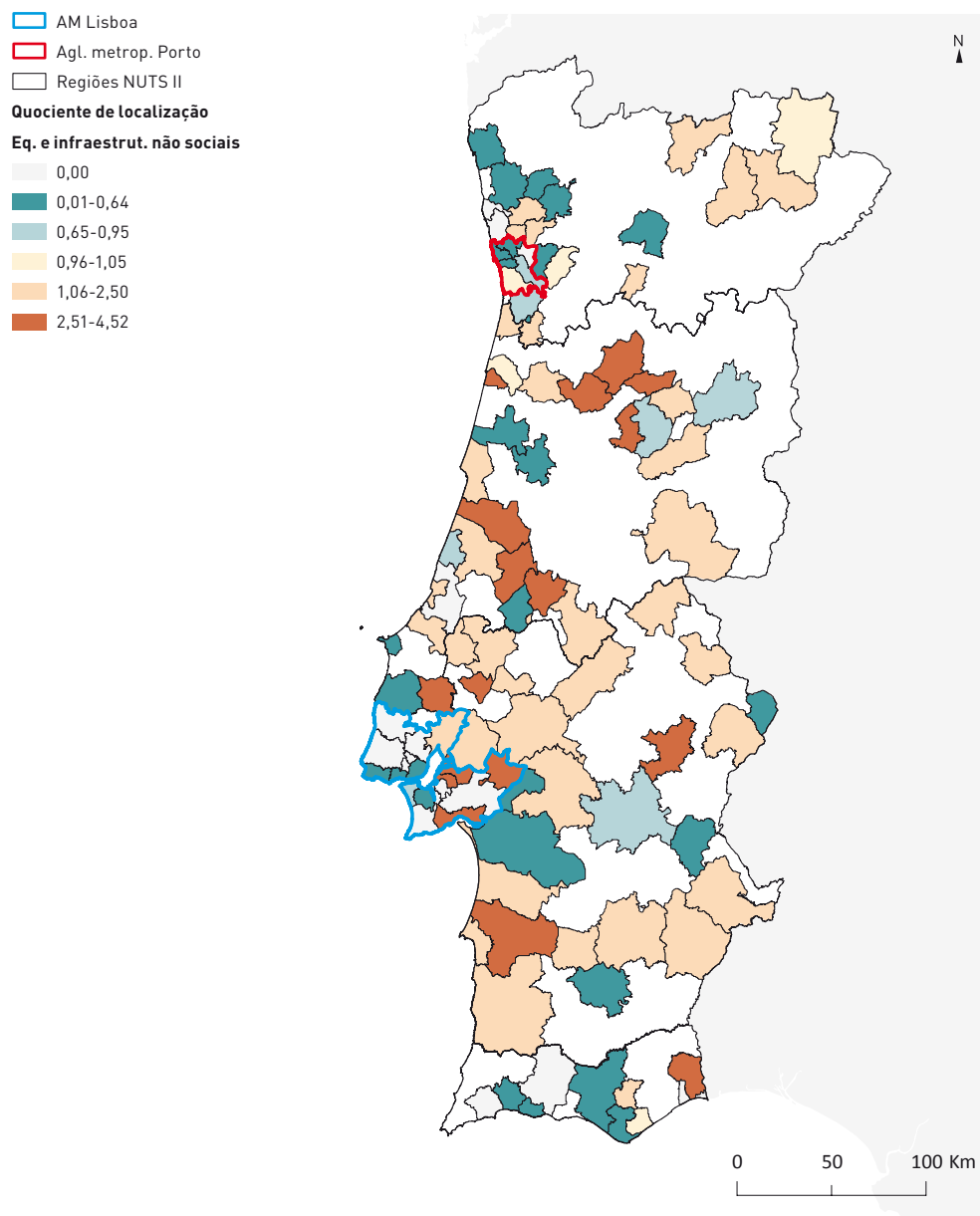


Fonte: Sistema de Monitorização QREN, cálculos do Observatório do QREN

Numa análise do padrão espacial dos investimentos em infraestruturas e equipamentos não sociais verifica-se que este tipo de investimento é muito relevante no Alentejo Litoral (devido às intervenções no porto de Sines e a intervenções de valorização e qualificação ambiental e de regeneração urbana/mobilidade); no eixo do Centro Litoral Pombal-Leiria-Ourém-Tomar e no eixo do Centro Interior Viseu-Mangualde; nos centros urbanos Montijo e Alcochete, na AML.

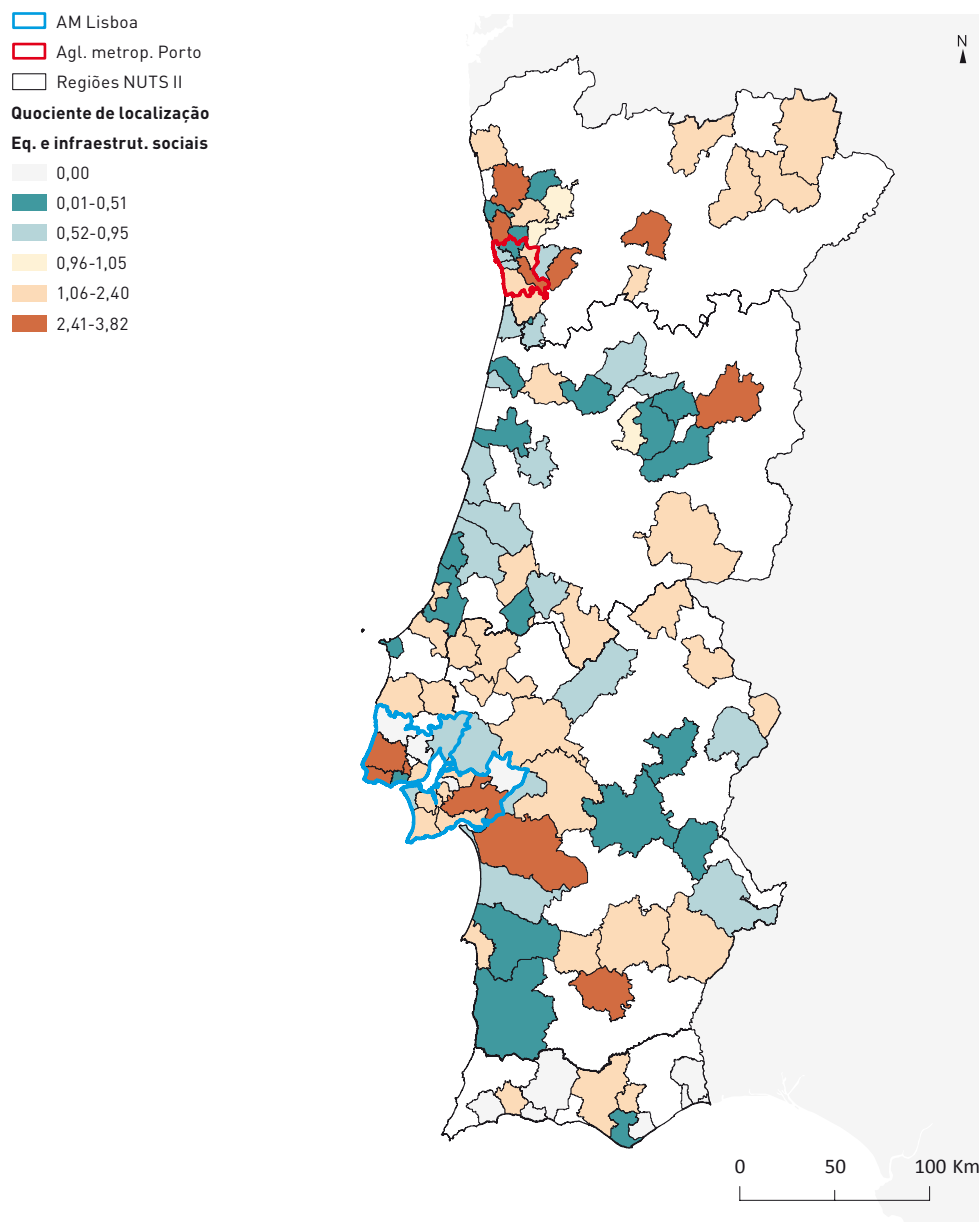
O investimento em infraestruturas e equipamentos sociais concentra-se em alguns municípios das AML e AgMP (designadamente, o eixo Odivelas-Amadora-Sintra-Cascais; Palmela; Gondomar), o que se explica pela incidência de intervenções nos domínios da inclusão social e de bairros críticos (em particular no âmbito de PRU). Destaque, também, para Alcácer do Sal e para os eixos urbanos do interior Castro Verde-Aljustrel-Beja-Serpa, Nisa-Castelo Branco-Guarda, e Mirandela-Macedo de Cavaleiros-Bragança, nestes casos, em grande medida, em virtude do acentuado envelhecimento demográfico e conseqüente maior premência de investimento em equipamentos de cariz social.

Figura 67: Especialização do investimento em infraestruturas e equipamentos não sociais, até junho de 2012



Fonte: Sistema de Monitorização QREN, cálculos do Observatório do QREN

Figura 68: Especialização do investimento em infraestruturas e equipamentos sociais, até junho de 2012



Fonte: Sistema de Monitorização QREN, cálculos do Observatório do QREN

Da análise realizada ressaltam algumas reflexões sobre o investimento que o QREN tem direcionado para as áreas de intervenção que se consideram mais relevantes para a competitividade das cidades.

Desde logo, importa salientar o desafio de implementação de uma visão estratégica e transversal desta política, baseada na integração e complementaridade de intervenções. A atratividade e funcionalidade das cidades resulta, em grande medida, de um processo cumulativo de intervenções em áreas-chave como a competitividade das empresas, o conhecimento, a criatividade, o turismo ou a infraestruturização do território. Em consequência deste processo, a estruturação do sistema urbano nacional, ancorado em redes existentes ou potenciais, resulta fundamentalmente da con-

jugação nos territórios urbanos de opções setoriais – portanto autónomas ou dependentes de decisões individuais dos diversos agentes – e não tanto da visão sistémica e estratégica preconizada em documentos de enquadramento como o PNPOT ou os vários PROT. O potencial de contributo dos instrumentos de planeamento territorial (PNPOT e PROT) para a dinamização de uma maior integração das intervenções encontra-se, em larga medida, por explorar, algo que importa compreender em maior detalhe, nomeadamente, analisando a eficácia dos mecanismos de governação destes instrumentos de planeamento ou a sua pertinência e exequibilidade programática, à luz do presente contexto económico-financeiro.

O facto de grande parte dos investimentos analisados se concentrar nos centros urbanos de segundo nível (estruturantes) poderá significar que o QREN está a estimular a consolidação de redes, ao investir em centros urbanos que enfrentam ainda debilidades em vários domínios de intervenção indispensáveis à concretização daquele desígnio, bem como lacunas na articulação com centros urbanos de nível superior (regional ou metropolitano).

A análise realizada permitiu distinguir padrões espaciais de investimento na competitividade das cidades, em alguns casos, muito próximos do expectável mas permitiu, também, distinguir casos específicos de centros urbanos que se destacam em determinada área funcional de investimento. Em ambas as situações, importa compreender de que forma os padrões de investimento na atratividade e funcionalidade das cidades resultam de opções presentes nos instrumentos de gestão territorial a várias escalas de governação (local, regional, nacional) ou em planos estratégicos específicos (territoriais e setoriais).

Considera-se que o modelo de governação territorial é um fator determinante no desenvolvimento de estratégias integradas de competitividade do sistema urbano nacional. As CCDR apostaram na racionalização de estratégias e investimentos em áreas específicas da competitividade urbana (como a rede de infraestruturas científicas e tecnológicas), o que poderá constituir-se como alavanca de um processo mais alargado de aposta e integração de intervenções noutras áreas-chave da atratividade e funcionalidade das cidades. Por outro lado, os mecanismos de monitorização dos respetivos PROT de que as CCDR dispõem são um importante instrumento de acompanhamento da estruturação dos sistemas urbanos regionais.

O Observatório do Ordenamento do Território e do Urbanismo, responsável pela recolha e tratamento de informação de carácter estratégico, técnico e científico relevante para a avaliação da política de ordenamento do território e do urbanismo e do sistema de gestão territorial, assume-se como um mecanismo de monitorização do PNPOT e poderá revestir-se de um papel central no contexto do modelo de governação das políticas transversais de atratividade e funcionalidade das cidades.

De referir, ainda, a premência de uma avaliação das intervenções do QREN destinadas ao desenvolvimento urbano, tendo como preocupações centrais, no quadro da competitividade urbana: i) o conhecimento aprofundado do contributo do QREN para o desenvolvimento mais equilibrado do sistema urbano nacional, baseado no crescimento sustentado de cidades médias; ii) a promoção da articulação funcional entre cidades, em especial da complementaridade funcional entre cidades próximas; iii) a promoção de redes de cidades e subsistemas urbanos locais policêntricos, numa perspetiva de complementaridade e diferenciação/especialização; iv) o desenvolvimento de uma rede de equipamentos estruturantes do sistema urbano nacional; v) o desenvolvimento de novas formas de governança urbana num contexto de governação multinível; e vi) o desenvolvimento de uma nova geração de planeamento estratégico das cidades, com base em parcerias e nos princípios da contratualização.



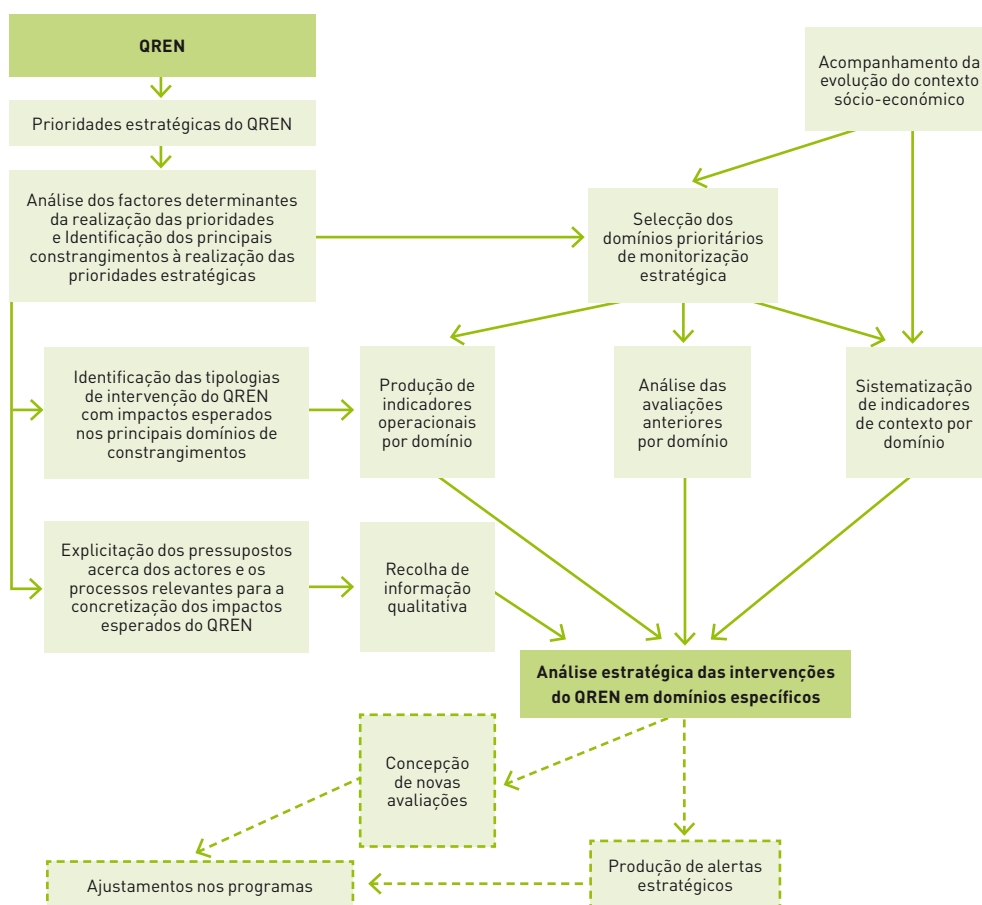
As respostas do QREN
aos constrangimentos estruturais do país



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 capítulo⁵³.

Figura 69: Esquema do processo de monitorização estratégica



53 Consultar também 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.

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 2010, 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 QREN⁵⁴.

4.1 Reduzir o abandono escolar precoce

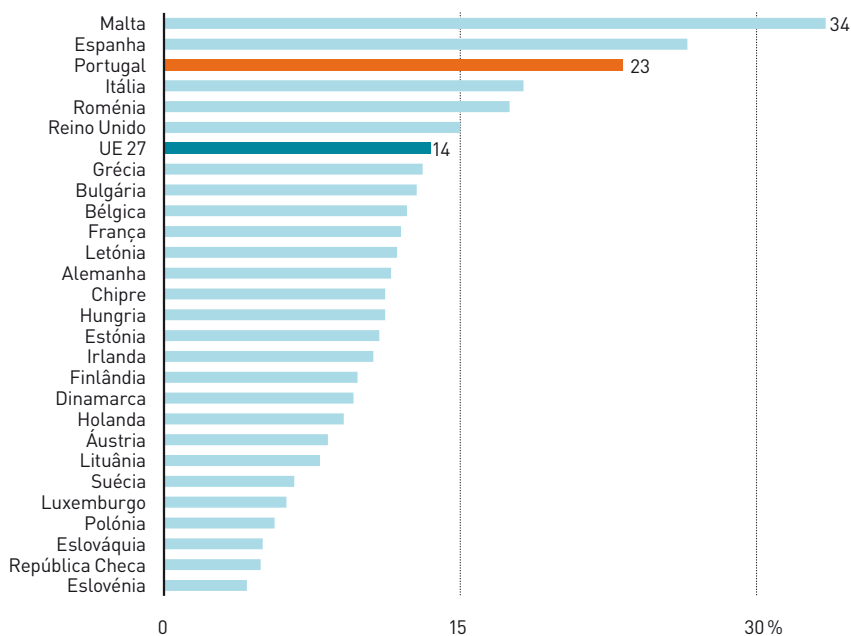
A redução do abandono escolar precoce é considerada uma prioridade na política europeia, trazendo-se no estabelecimento de uma meta no âmbito da Estratégia Europa 2020 (15% em 2015 e 10% em 2020). Portugal tem assumido este objetivo como uma prioridade nacional, consciente da exigência do percurso que tem de efetuar, face à maioria dos países da UE. Esta prioridade encontra-se expressa nos principais documentos estratégicos do país. A título de exemplo, salienta-se que o PNR⁵⁵ reafirma a prioridade do combate ao abandono escolar como condição essencial para se conseguir uma economia competitiva e inclusiva, por via do aumento da produtividade. Neste contexto, as preocupações expressas na definição das políticas públicas nacionais referentes à qualificação inicial de jovens pressupõem, para além do combate ao abandono escolar, a melhoria dos níveis de educação e formação, a qualidade da formação e a sua adequação às necessidades do mercado de trabalho.

A taxa de abandono escolar precoce tem registado uma evolução muito positiva nos últimos anos, embora este indicador continue ainda muito aquém do padrão europeu. Com efeito, a redução do abandono registada na última década não foi suficiente para compensar uma situação de partida muito desfavorável.

54 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 jovem e, a prazo, no nível de qualificações da população, como o são na ótica do combate à exclusão social e aos mecanismos de reprodução das desigualdades sociais.

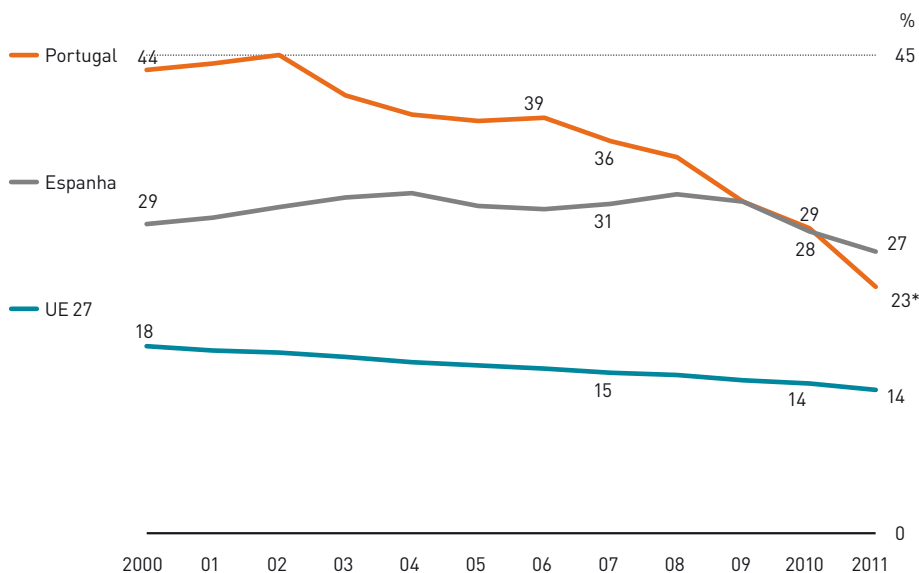
55 Carta remetida em maio de 2012 à Secretária-Geral da CE, Catherine Day, com ponto de situação da concretização dos objetivos do PNR e o enquadramento da política macroeconómica nacional (que substitui a atualização do PNR nacional).

Figura 70: Taxa de abandono precoce no contexto europeu, 2011



Fonte: Eurostat

Figura 71: Taxa de abandono precoce, Portugal e UE 27, 2000-2011



* Quebra de série do Inquérito ao Emprego

Fonte: Eurostat

A crise económica pode pôr em causa a evolução favorável que tem vindo a registar-se ao nível do abandono escolar, seja devido à necessidade de os jovens contribuírem para o rendimento familiar, ou às dificuldades de absorção pelo mercado de trabalho de jovens mais qualificados, designadamente com o ensino secundário, as quais diminuem a sua motivação para concluírem o percurso escolar. Em sentido inverso, é expectável que a recente expansão das vias profissionalizantes (que apresentam taxas de conclusão superiores às do ensino regular), a obrigatoriedade de estudar até

aos 18 anos⁵⁶, a dificuldade em encontrar emprego e a valorização social da escolarização, possam contribuir para a continuação da redução do abandono escolar precoce.

A evolução positiva da taxa de abandono escolar precoce, que ocorreu nas várias regiões do país (ver sub-capítulo 3.1), surge associada mais diretamente a dois tipos de intervenção cofinanciados pelo QREN⁵⁷: 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 não têm como objetivo (pelo menos, imediato) prosseguir estudos para níveis de ensino superiores. 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, são cofinanciadas pelo QREN e abrangeram, em 2011, 75,8 mil alunos do ensino secundário (73 mil em Cursos Profissionais e 2,8 mil em Cursos de Aprendizagem) e 41,2 mil alunos do 3º CEB (em Cursos de Educação e Formação de Jovens (CEF))⁵⁸. Os TEIP são cofinanciados pelo eixo 6 do PO PH e envolveram 109 Contratos Territoriais para o Sucesso Educativo e 108 mil alunos (50 mil do 1º ciclo, 26 mil do 2º ciclo, 28 mil do 3º ciclo e 4 mil do secundário). Os cursos profissionais são cofinanciados maioritariamente pelo QREN e os CEF e os TEIP são cofinanciados praticamente na sua totalidade.

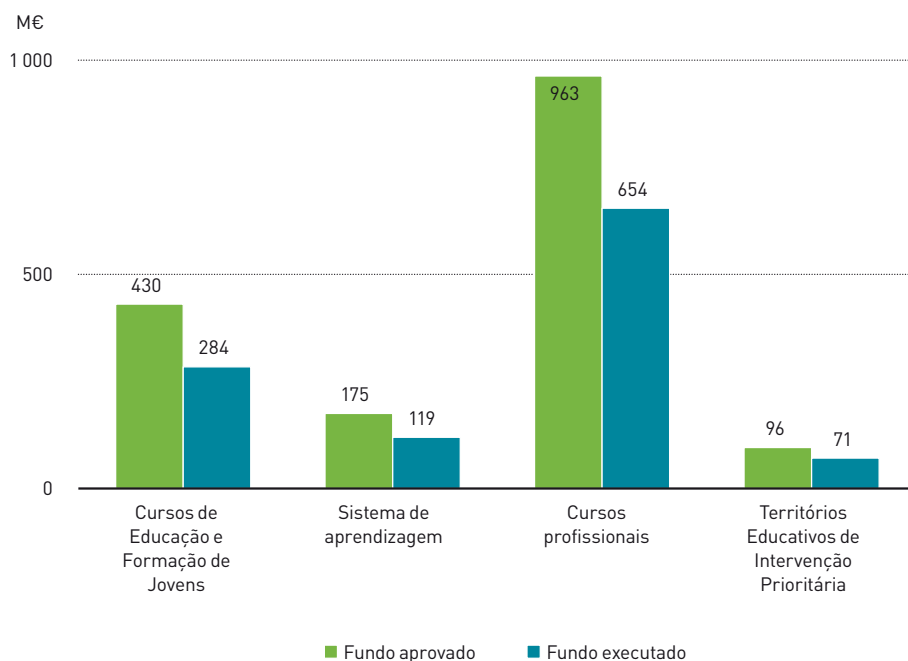
Em termos financeiros, das tipologias que mais diretamente contribuem para o combate ao abandono escolar precoce, os Cursos Profissionais absorveram, até 2011, quase 300 M€, correspondendo a cerca de 58% do fundo executado por estas tipologias. Seguem-se os CEF (26%), os Cursos de Aprendizagem (10%) e os TEIP (6%). 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.

56 Lei nº 85/2009 de 27 de agosto e Decreto-Lei nº 176/2012 de 2 de agosto.

57 Outro tipo de contributo relevante do QREN para a redução do abandono escolar consiste nos investimentos na qualificação das escolas e na reorganização da rede escolar, fatores que influenciam as condições de ensino e aprendizagem e, por essa via, favorecem o desempenho escolar dos alunos. Refira-se ainda a relevância do Programa Escolhas para o combate ao insucesso e abandono escolar de crianças e jovens provenientes de contextos socioeconómicos mais vulneráveis (ver ponto 4.9).

58 A estes dados deve ainda acrescentar-se 934 abrangidos nos cursos PROFIG – Programa Formativo de Inserção de Jovens, referentes aos níveis de qualificação I, II e III.

Figura 72: Fundo executado nas tipologias de combate ao abandono escolar, por tipologia de intervenção, até final de 2011



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

A taxa de abandono precoce reflete realidades distintas consoante as idades dos jovens e os ciclos/anos de escolaridade em que se encontram quando desistem da escola. A este nível importa distinguir as intervenções dirigidas ao ensino secundário das dirigidas ao ensino básico.

O combate ao abandono no ensino secundário faz-se, fundamentalmente, através das ofertas profissionalizantes, sobretudo os Cursos Profissionais e os Cursos de Aprendizagem. Apesar do alargamento das ofertas profissionalizantes ter demonstrado efeitos positivos no combate ao abandono escolar no ensino secundário, permanece a dificuldade de manter na escola um amplo conjunto dos jovens. Em 2009/2010 cerca de 20% dos alunos deste nível de ensino ficaram retidos no mesmo ano ou desistiram de estudar⁵⁹. Importa, deste modo, refletir se os instrumentos utilizados nos TEIP (nomeadamente, os apoios à melhoria das aprendizagens, as tutorias e as animações socioeducativas e culturais), com as devidas adaptações, não poderão constituir-se como um importante contributo do combate ao abandono e ao insucesso no ensino secundário. Esta questão assume uma importância maior no quadro do alargamento da escolaridade obrigatória até aos 18 anos.

Por seu turno, nos 1º e 2º CEB, dada a idade dos alunos e a natureza dos problemas associados, os TEIP constituem-se como a estratégia privilegiada de prevenção do abandono escolar, sendo os Percursos Curriculares Alternativos (PCA) e os CEF utilizados residualmente. Quanto ao 3º CEB, coexistem os TEIP e os CEF, assumindo uma fraca expressão os CPA e os Cursos Profissionais. Nestes ciclos, onde a interrupção precoce do percurso escolar se situa hoje em níveis praticamente nulos (0,3% em 2010/2011, ainda que com diferenças entre ciclos: 0,2% nos 1º e 2º CEB e 0,7% no 3º CEB⁶⁰), a questão premente coloca-se ao nível do aproveitamento, que influenciará igualmente o indicador da taxa de abandono escolar precoce, uma vez que muitos jovens, apesar de permanecerem na escola até aos 18 anos, não terminam o ensino secundário ou mesmo o 3º CEB.

59 Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação, Ministério da Educação, *Educação em Números*, 2011.

60 Direção-Geral da Educação (2012), *Relatório TEIP - 2010/2011*.

Note-se que os resultados da avaliação⁶¹ e da monitorização dos TEIP revelam efeitos mais evidentes ao nível da redução do abandono escolar e da indisciplina do que ao nível do aproveitamento. A interação com a comunidade local e a integração qualificada no mercado de trabalho são, igualmente, dimensões menos conseguidas e menos consistentes nos projetos TEIP. Com efeito, ainda não estão disseminadas as experiências, já existentes, de uma boa integração e interação dos agrupamentos com os territórios onde se inserem, com implicações na prioridade que as escolas atribuem ao trabalho e acompanhamento de integração dos alunos na vida ativa. Neste campo, existe uma elevada margem de progressão no reforço da articulação dos TEIP com as dinâmicas territoriais de combate à exclusão social, na definição dos territórios TEIP que facilitem esta interação e no desenvolvimento de um trabalho robusto de orientação e de encaminhamento dos alunos para CEF apropriados ao seu perfil e ao mercado de trabalho.

A experiência bem-sucedida de utilização das ofertas profissionalizantes como instrumento central de combate ao abandono e insucesso escolar no ensino secundário sugere que estas modalidades formativas podem estar a ser utilizadas aquém das suas potencialidades no ensino básico. Com efeito, estas vias podem constituir-se como um meio privilegiado de melhorar as duas dimensões referidas anteriormente: a relação dos agrupamentos com os territórios e uma melhor preparação dos jovens para uma integração profissional qualificada. Por outro lado, uma maior integração das vias profissionalizantes nos projetos TEIP poderia trazer as vantagens tradicionalmente associadas a estas ofertas, nomeadamente, a sua maior atratividade junto dos jovens (pelo maior pendor da componente prática) e a sua eficácia junto de perfis mais complexos.

Paralelamente, revela-se de extrema importância o desenvolvimento do atual sistema de orientação vocacional, perspectivado na atualização do PNR, conferindo um grau de maior autonomia a este serviço e, sobretudo, mobilizando melhor os recursos (escassos) disponíveis, por forma a garantir um melhor encaminhamento dos jovens para cursos/áreas adequadas ao seu perfil e às necessidades do mercado. Este modelo poderá, igualmente, contribuir para o cumprimento da meta estabelecida em sede de concertação social de alcançar o número de 30 mil alunos inscritos em Cursos de Aprendizagem (fundamentalmente, nos centros de formação do IEF), uma vez que as escolas têm manifestado uma maior capacidade de captação dos jovens para os cursos das vias regulares e profissionais.

Por fim, apesar da evolução verificada nos últimos anos ao nível dos mecanismos de monitorização e avaliação, para a qual contribuíram, em muito, os projetos TEIP, ainda se verificam lacunas nesta dimensão. Revela-se necessário reforçar os mecanismos de monitorização e avaliação que realimentem os processos em curso (nomeadamente os TEIP e as ofertas profissionalizantes), permitindo a introdução de elementos corretivos, a elaboração de diagnósticos que possibilitem a compreensão dos diferentes fenómenos (e.g. abandono escolar, absentismo, aproveitamento, indisciplina), a aferição dos impactos das intervenções e a definição de estratégias adequadas. Para tal, revela-se essencial a melhoria na recolha e tratamento da informação estatística, ao nível das escolas, que torne possível a realização deste trabalho de avaliação e de monitorização.

A Avaliação Estratégica do QREN, promovida pelo Observatório do QREN, que se encontra atualmente em curso, inclui um módulo dedicado à avaliação do contributo do QREN para a redução do abandono escolar precoce e a transição para a vida ativa. A opção por avaliar esta dimensão assenta, fundamentalmente, na reduzida informação que se detém acerca dos impactos das intervenções que se têm efetuado no combate ao abandono escolar, e, sobretudo, nos elevados investi-

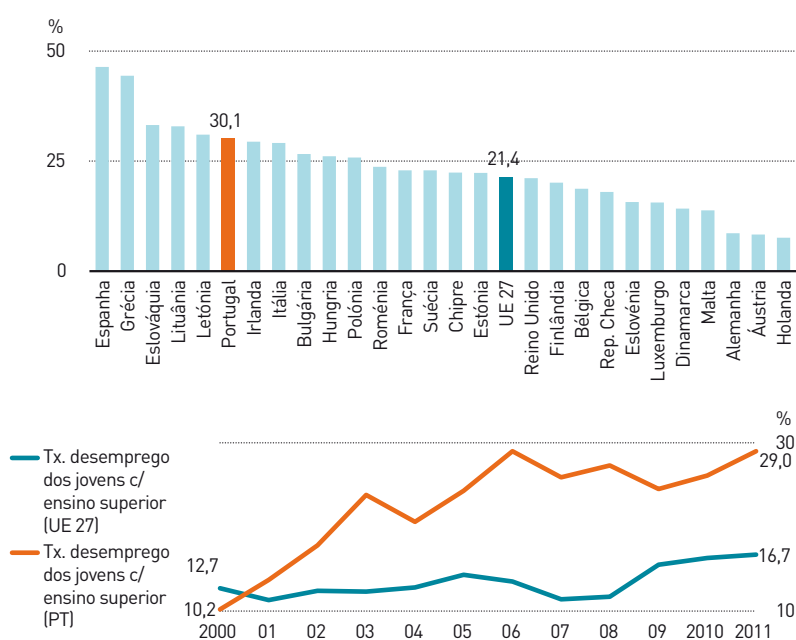
61 Centro de Investigação e Estudos de Sociologia, ISCTE-UL (2011), *Efeitos TEIP: Avaliação de impactos escolares e sociais em sete territórios educativos de intervenção prioritária*, para a DGIDC – Direção-Geral de Inovação e Desenvolvimento Curricular

mentos que se têm realizado (não só cofinanciados pelo QREN, mas também pelos quadros comunitários anteriores) nesta vertente. Esta avaliação tem, precisamente, como principais objetivos aferir em que medida as intervenções efetuadas (designadamente, as ofertas profissionalizantes) têm contribuído para a redução do abandono escolar precoce e para melhorar o percurso formativo e profissional dos destinatários. Visa também 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. No mesmo sentido, a Avaliação Intercalar do PO PH, em fase de preparação, tem como objetivo central aferir o contributo do QREN para o aumento das qualificações de jovens e adultos. As avaliações previstas deverão dar particular atenção à heterogeneidade territorial nos níveis, causas e perfis de abandono escolar, a qual remete para a relevância de políticas públicas de combate ao abandono devidamente territorializadas.

4.2 Facilitar a transição dos jovens para a vida ativa

No último ano, o problema do desemprego dos jovens ganhou uma visibilidade crescente, atingindo níveis históricos em Portugal e no conjunto da UE, sobretudo nos EM mais afetados pela crise económica. De facto, segundo os dados do INE, no país a taxa de desemprego dos jovens entre os 15 e os 24 anos ultrapassou os 30% em 2011 (no 2º trimestre de 2012, atinge já 35,5% dos jovens disponíveis para trabalhar), quase duplicando os valores registados em 2008 (16,4%) e mais que triplicando os de 2000. Os últimos dados anuais disponíveis colocam Portugal 9 p.p. acima da média da UE e entre os países com maior incidência de desemprego jovem no contexto da UE, uma divergência que teve início em meados da última década. A distância entre Portugal e a UE é ainda mais expressiva no caso dos jovens com ensino superior, em parte devido à incapacidade do mercado de trabalho português em absorver o forte aumento do volume de licenciados.

Figura 73: Taxa de desemprego dos jovens em 2011 e evolução da taxa de desemprego dos jovens com ensino superior, 2000-2011

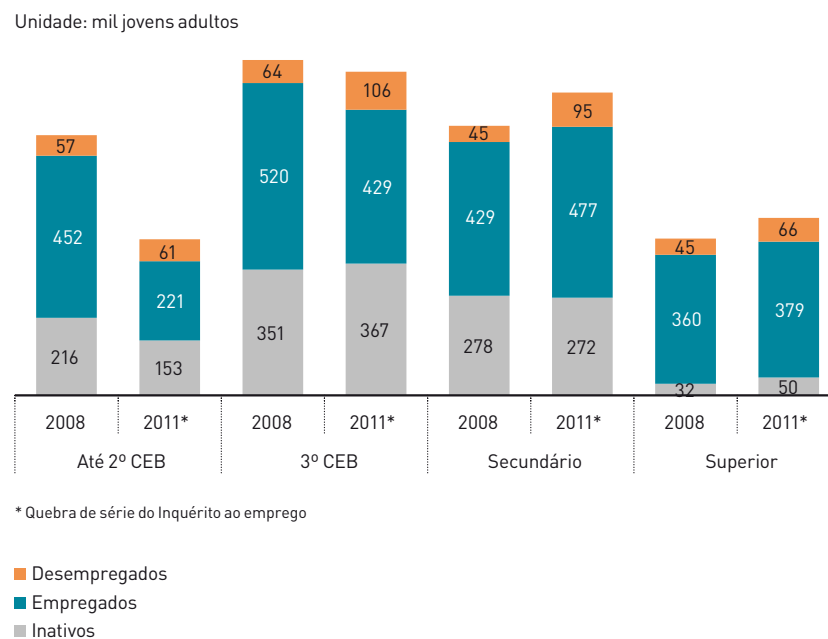


Cerca de 134 mil jovens entre os 15 aos 24 anos estavam desempregados em 2011, mais 50 mil do que em 2008. Esse crescimento do desemprego atingiu os diferentes níveis de ensino mas incidiu, em maior grau, nos jovens que concluíram o secundário, seguido dos que não foram além do ensino básico e que têm tradicionalmente maiores níveis de desemprego. Com efeito, o volume de desemprego jovem com ensino secundário aumentou numa proporção superior ao desemprego global e representa já 13,5% dos desempregados, ao contrário do desemprego jovem com ensino superior que, apesar de também ter aumentado (para 66 mil), cresceu na mesma proporção que o desemprego global (e mantém-se inferior a 10% do total de desempregados). Dado o atual contexto recessivo, este volume de desemprego (134 mil) pode ainda vir a aumentar no futuro próximo, uma vez que não inclui o conjunto alargado de jovens deste escalão etário que ainda se encontra a estudar ou, no caso dos licenciados, que optou por prolongar os seus estudos, atendendo à escassez de oportunidades de emprego.

Considerando uma faixa etária mais ampla – dos 15 aos 34 anos –, o volume de desemprego assume proporções ainda mais preocupantes: abrange cerca de 330 mil jovens adultos e corresponde a 46% dos 706 mil desempregados do país. Um em cada cinco jovens com menos de 35 anos está à procura de emprego há mais de um ano: o desemprego de longa duração⁶² atinge 140 mil jovens adultos, metade dos quais à procura de emprego há mais de dois anos. A severidade do desemprego, medida pelo desemprego de longa duração, é maior junto dos jovens com baixos níveis de escolaridade, uma vez que mais de metade tem no máximo o 3º CEB.

Em termos regionais destacam-se as regiões Norte e Lisboa, que concentram 2/3 dos jovens à procura de emprego. Todavia, a evolução da incidência deste fenómeno é muito expressiva nas R. A. e no Algarve que registaram os maiores acréscimos na taxa de desemprego jovem entre 2008 e 2011, passando estas regiões a registar as taxas de desemprego jovem mais elevadas do país.

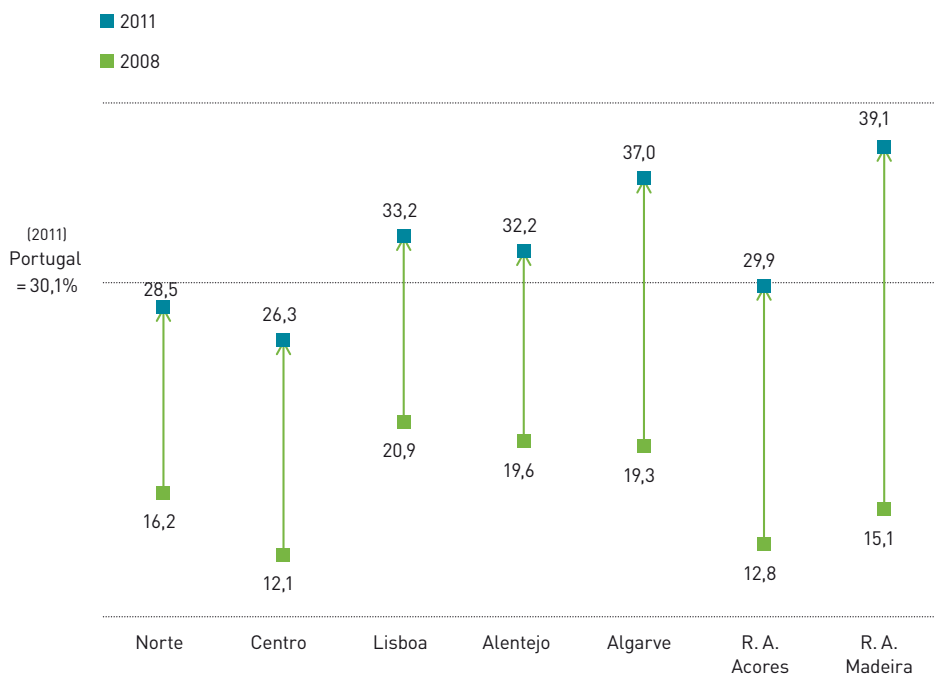
Figura 74: Condição perante o trabalho dos jovens entre os 15 e os 34 anos, por nível de ensino, 2008-2011



Fonte: Instituto Nacional de Estatística

⁶² Considera-se desemprego de longa duração, a procura de emprego sem sucesso há mais de 12 meses, sendo que para os jovens esse período reduz-se para seis meses. O desemprego de muito longa duração diz respeito aos ativos que procuram emprego há mais de 24 meses e permanecem desempregados. As recentes medidas da iniciativa 'Impulso jovem' abrangem jovens que estão desempregados há mais de 4 meses, o que ainda não é considerado como desemprego de longa duração.

Figura 75: Taxa de desemprego dos jovens dos 15 aos 24 anos, 2008 e 2011



Fonte: Instituto Nacional de Estatística

A entrada dos jovens na vida ativa não se processa de forma linear, sendo frequentemente caracterizada por períodos alternados de emprego, formação e desemprego. Parte das dificuldades que os jovens enfrentam nesse processo de transição são causadas, entre outros fatores, pela ausência de experiência profissional e dificuldade em aplicar ao mundo do trabalho os conhecimentos adquiridos na formação. Acresce, ainda, que a adequação entre a oferta e a procura de trabalho neste grupo populacional pode ser dificultada (em alguns territórios ou setores de atividade) pelo facto de uma parte do tecido empresarial ser de muito pequena dimensão e ter fraca propensão para absorver quadros qualificados ou provenientes de áreas de formação de menor empregabilidade.

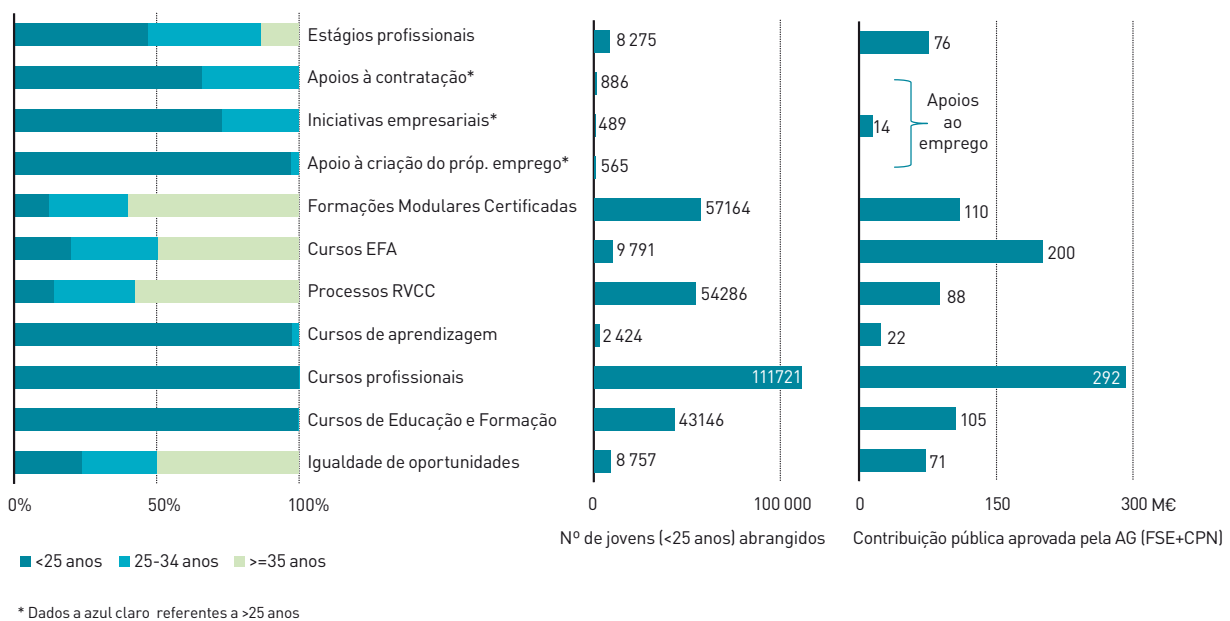
As políticas públicas procuram atenuar estes efeitos, dotando os jovens não só das competências adequadas para enfrentar com sucesso essas intermitências (através da sua qualificação inicial), como apoiando intervenções que estimulem um maior envolvimento dos empregadores e uma mobilização mais eficaz dessas competências pelo tecido produtivo. Note-se que um adequado apoio neste domínio é tanto mais importante quanto se conhecem: i) as consequências da insegurança laboral nas dinâmicas demográficas (atraso na constituição familiar e menor fertilidade); ii) as implicações da inserção precoce (desqualificada) na propensão para uma maior precariedade laboral e/ou maior duração do desemprego; iii) o desperdício de competências associado ao hiato entre o momento da aprendizagem e a sua utilização.

As políticas ativas de emprego e preventivas de desemprego são, por conseguinte, uma importante mais-valia na integração desses jovens. Não só favorecem esse segmento na atribuição dos apoios, como disponibilizam um leque variado de ofertas, sendo necessário assegurar que esse leque se vai adaptando às necessidades dos diferentes públicos jovens. Em Portugal, as políticas ativas de emprego cofinanciadas pela Política de Coesão da UE têm prosseguido três vias complementares: i) apoio à transição dos jovens para a vida ativa, em particular ampliando de forma significativa o volume de estágios profissionais apoiados; ii) aumento das condições de emprega-

bilidade e da qualidade no emprego através da formação profissional; e iii) promoção da criação de emprego, através dos apoios à contratação, ao empreendedorismo e à criação do próprio emprego (nomeadamente, apoiando projetos de investimento que se propõem criar e consolidar postos de trabalho sustentáveis para desempregados⁶³), dirigidos principalmente a jovens adultos e desempregados de longa duração.

O gráfico seguinte permite constatar que o QREN tem nos jovens o seu principal grupo-alvo: só no PO PH, o volume de jovens abrangidos com menos de 35 anos está próximo do meio milhão e ultrapassa este valor nos que têm mais de 35 anos. Em sede de programação, o QREN criou tipologias exclusivamente dirigidas à população jovem (e.g. cursos profissionais, cursos de educação e formação), o que explica esta elevada participação. Contudo, mesmo nas tipologias que são dirigidas fundamentalmente a adultos, os jovens assumem um peso muito considerável.

Figura 76: Volume e estrutura etária dos participantes abrangidos⁶⁴ e execução financeira em algumas das tipologias do FSE, 2011



Fonte: Relatório de execução do PO PH de 2011, cálculos do Observatório do QREN; IEFP (Estágios profissionais e Apoios ao emprego)

Ao longo da última década, o FSE contribuiu substancialmente para a realização de estágios profissionais em Portugal, principalmente no combate ao desemprego de licenciados, dado que uma larga maioria dos estágios cofinanciados se destinava a este grupo. Nos anos mais recentes esse apoio foi particularmente relevante: o volume médio de abrangidos quase atingiu os 20 mil/ano, enquanto o volume de desempregados com ensino superior neste período oscilou entre 39 e 66 mil, o que corresponde a taxas de cobertura superiores a 30%.

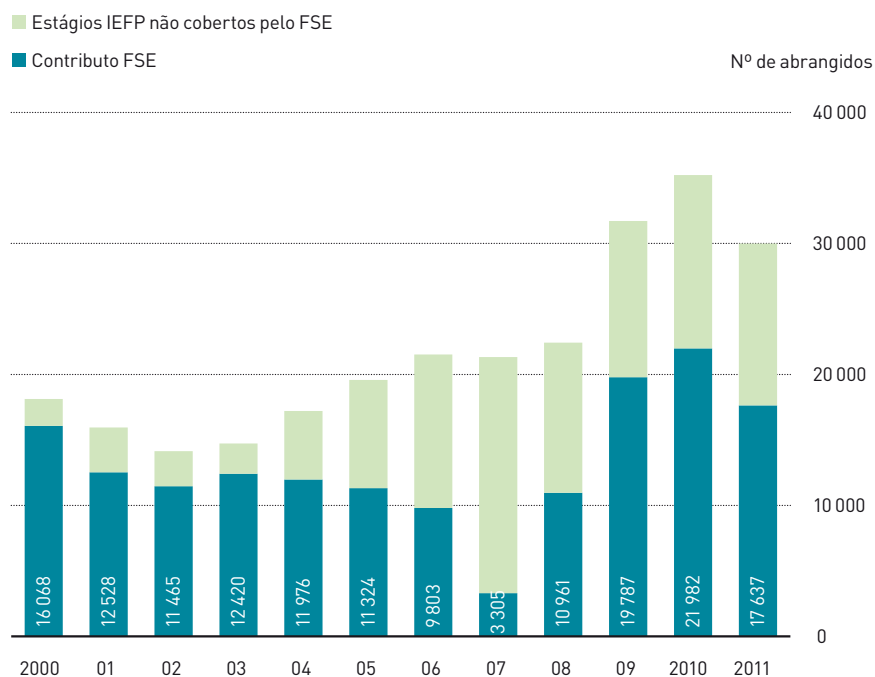
63 No contexto da agenda Fatores de Competitividade, existem instrumentos específicos de promoção do empreendedorismo jovem que fomentam a discriminação positiva na aprovação de projetos ou na disponibilização de capital de risco.

64 Neste âmbito, o número de participantes é superior ao número de indivíduos, dado que um desempregado pode ser contado duplamente quando participa em mais de uma formação no mesmo ano. Refira-se, igualmente, que os dados dos relatórios do PO PH corresponderem ao ano em que a despesa é declarada e não ao ano de execução dos apoios, ao contrário dos dados de execução do IEFP. Note-se, ainda, que no âmbito da igualdade de oportunidades se contabilizam os participantes abrangidos pelas intervenções financiadas nos eixos 6 e 7 do PO PH - Cidadania, inclusão e desenvolvimento social e Igualdade de género.

Além das medidas executadas pelo IEFP objeto de cofinanciamento comunitário⁶⁵ – onde se incluem os estágios profissionais, os estágios de formação qualificante para detentores dos níveis III e IV e o programa INOV-Jovem e os estágios Qualificação-Emprego (responsáveis por mais de 95% do total) – o PO PH apoia o programa de estágios internacionais para jovens quadros (INOV-Contacto) e os estágios para a administração local⁶⁶.

Fruto de uma aposta nacional nestes instrumentos de política no quadro das medidas de resposta à crise no mercado de trabalho, o volume de estágios cofinanciados, a partir de 2009, quase duplicou face aos valores registados anteriormente, através de um reforço conjunto de orçamento nacional e fundos europeus. Este esforço foi complementado por alterações introduzidas nas respetivas medidas de política e que visaram conter a respetiva despesa (por exemplo, através da redução dos montantes das bolsas de estágio).

Figura 77: Contributo do FSE para os estágios profissionais apoiados pelo IEFP⁶⁷, 2000-2011



Fonte: IEFP, IP

65 Nem todas as medidas de estágios são elegíveis no âmbito do PO PH (e.g. INOV-Social, INOV-Art; INOV-Mundos, INOV-Export, Estágios para Luso-descendentes, Estágios Profissionais [PECSRL]). De entre as medidas de estágios elegíveis promovidas pelo IEFP, o PO PH só não cofinanciou os estágios profissionais realizados nas regiões de Lisboa e Algarve, bem como, até ao ano 2009, os dirigidos a jovens com menos de 18 ou mais de 30 anos ou aos jovens que não detinham como habilitação mínima o ensino secundário completo, significando por isso que existem estagiários que preenchem os requisitos da regulamentação de estágios em vigor no IEFP, mas não são elegíveis no âmbito do PO PH. Note-se que desde a revisão do regulamento específico da tipologia 5.2.1 são elegíveis todos os destinatários previstos na legislação enquadradora da medida. Assim, desde 2010 não há limitações de elegibilidade dos estagiários quer por idade, quer por nível de habilitação/qualificação.

66 Até 2011 o PO PH apenas financiava estágios na Administração Local. No contexto da Iniciativa "Impulso Jovem", serão também apoiados estágios na Administração Central.

67 Os dados referentes aos estágios profissionais aqui representados diferem dos divulgados no relatório de execução do PO PH por terem como referência o ano da realização da despesa pelo IEFP, independentemente do ano em que foi declarada a despesa ao PO PH. Não foram considerados os estágios INOV-Contacto da responsabilidade da AICEP- Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, nem os estágios na Administração Local executados pela DGAL-Direção Geral das Autarquias Locais que, em 2011, abrangem respetivamente 551 e 1024 estagiários.

As recentes iniciativas “Impulso Jovem” e “Estímulo 2012”⁶⁸ visam combater o grave problema de desemprego⁶⁹ que se vive atualmente e que afeta de forma particularmente intensa a camada mais jovem da população, recorrendo aos apoios à contratação, formação profissional e empreendedorismo, aos apoios ao investimento e, em grande medida, aos estágios profissionais, passando os mesmos a integrar a possibilidade das entidades beneficiárias receberem no final do estágio um prémio de integração, caso contratem o estagiário, e nalgumas das novas medidas instituídas exigindo a frequência de uma formação profissional certificada obrigatória. Nestes últimos, fomenta-se o alargamento significativo dos potenciais abrangidos pelos estágios profissionais, quer alargando o nível de habilitações mínimas exigidas, quer diversificando o leque de estágios profissionais (com a criação dos programas Passaporte-Emprego). No que respeita à formação profissional certificada, é introduzido “um novo conceito de adequação a um posto de trabalho” e não a uma função como era feito anteriormente, recorrendo para tal a duas vertentes de formação (uma tradicional e adaptada ao setor onde o jovem é inserido e outra de formação prática em contexto de trabalho). Do lado da oferta, a promoção deste instrumento de política faz-se garantindo às entidades com 10 trabalhadores ou menos a comparticipação da bolsa na totalidade⁷⁰ e proporcionando um prémio de integração caso ocorra a celebração de um contrato sem termo (não estando este prémio dependente da criação líquida de emprego).

Alguns estudos de avaliação⁷¹, bem como os dados de monitorização recolhidos regularmente pelo IEFP, mencionam os efeitos positivos dos estágios na aquisição de experiência profissional e melhoria das condições de empregabilidade dos jovens, contribuindo para testar e aperfeiçoar as competências de base adquiridas. Além disso, os estágios profissionais desempenham um papel relevante enquanto elementos de inovação e mudança do tecido empresarial (ao nível da gestão e organização). É, ainda, realçada a importância desse período de experiência para ambas as partes envolvidas, favorecendo a decisão de prosseguir para uma relação contratual. Outra área identificada como relevante nesses estudos é a função das Entidades Acolhedoras de Estágios (EAE), considerando-se como condição necessária a um estágio bem-sucedido o apoio do tutor e a boa integração na entidade.

A monitorização realizada pelo IEFP ao longo de cinco anos (2003-2008)⁷² sustenta, globalmente, as ideias anteriores e permite concluir que nesse período, o estagiário tipo tinha o seguinte perfil⁷³: era do sexo feminino, residia sobretudo nas regiões Norte e Centro, estava à procura do primeiro emprego, ainda não tinha atingido os 25 anos e tinha concluído o ensino superior. A participação no programa de estágios profissionais era sobretudo motivada pela vontade de adquirir uma experiência profissional, conseguir uma boa oportunidade de emprego e, em menor grau,

68 Estas iniciativas recentemente criadas vieram procurar responder ao crescimento do desemprego e decorreram também, no caso do programa “Impulso Jovem”, da iniciativa “Oportunidades para a Juventude”, lançada pela CE, que alertava para a necessidade de se apostar neste segmento populacional por ser o mais afetado pela crise económica. Algumas das medidas aí previstas já estão em vigor, sendo de destacar a que subsidia as contribuições para a segurança social por parte das empresas, bem como o programa de estágios para a Administração Pública para licenciados, ambas financiadas pelo FSE, no caso do “Impulso Jovem”.

69 Ao ter como destinatários os jovens desempregados há pelo menos 4 meses, a iniciativa “Impulso Jovem” aposta na ativação precoce dos desempregados e procura evitar que o desemprego dos jovens se torne estrutural.

70 Para o segundo estagiário ou para empresas com mais de 10 trabalhadores a comparticipação das bolsas é de 70%. No caso da medida Passaporte Emprego Economia Social o pagamento é de 100% da bolsa.

71 Ver, nomeadamente, *Contributo do Fundo Social Europeu para a Inserção e Empregabilidade dos Beneficiários – Estudo de Avaliação* (IGFSE, 2009) e *Estudo de avaliação de resultados do projeto INOV-JOVEM – Jovens Quadros para a Inovação nas PME*, IESE - Instituto de Estudos Sociais e Económicos (2008).

72 IEFP (2009): *Relatório anual sobre os processos de integração do mercado de trabalho dos utentes que participaram em estágios profissionais: ano de 2008*. Os resultados são válidos para o período entre 2003 e 2008 e só em 2012 o acompanhamento pós-estágio através de um inquérito dirigido aos estagiários foi novamente retomado após ter sofrido alterações metodológicas. O facto de 2008 ter sido o último ano em que se realizou a avaliação dos estágios profissionais impede que se projetem estes resultados para o momento presente: o volume de desempregados jovens (os principais destinatários desta medida) não tinha assumido a dimensão dos dias de hoje e o programa de estágios profissionais mantinha o seu elevado nível de empregabilidade.

73 Há uma relação próxima entre os requisitos necessários para poder frequentar os estágios profissionais e o perfil em causa, em particular no que diz respeito ao nível de escolaridade. Porém, esses requisitos não afetam dimensões como o sexo e a região, ainda que possam privilegiar o primeiro emprego em detrimento do novo emprego e regiões em que existe cofinanciamento comunitário.

adquirir uma componente prática. O programa de estágios profissionais era bem divulgado dado que a maioria dos estagiários tomou conhecimento dele em primeiro lugar através de conhecimentos pessoais, seguido da entidade onde decorreu o estágio (o que denota uma procura ativa, e eventualmente redobrada, de estagiários). O Centro de Emprego surgia em terceiro lugar, menos eficaz enquanto veículo de transmissão da política pública do que poderia ser; por outro lado, os estabelecimentos de ensino e a *internet* começavam a adquirir maior relevância enquanto meios privilegiados de divulgação. No programa de estágios profissionais a oferta satisfazia plenamente a procura dado que grande parte dos jovens frequentou o programa que pretendia. Entre os poucos que não o fizeram as razões apontadas eram: não existirem vagas do seu interesse, a entidade não ter realizado o estágio ou não existir na sua área de residência.

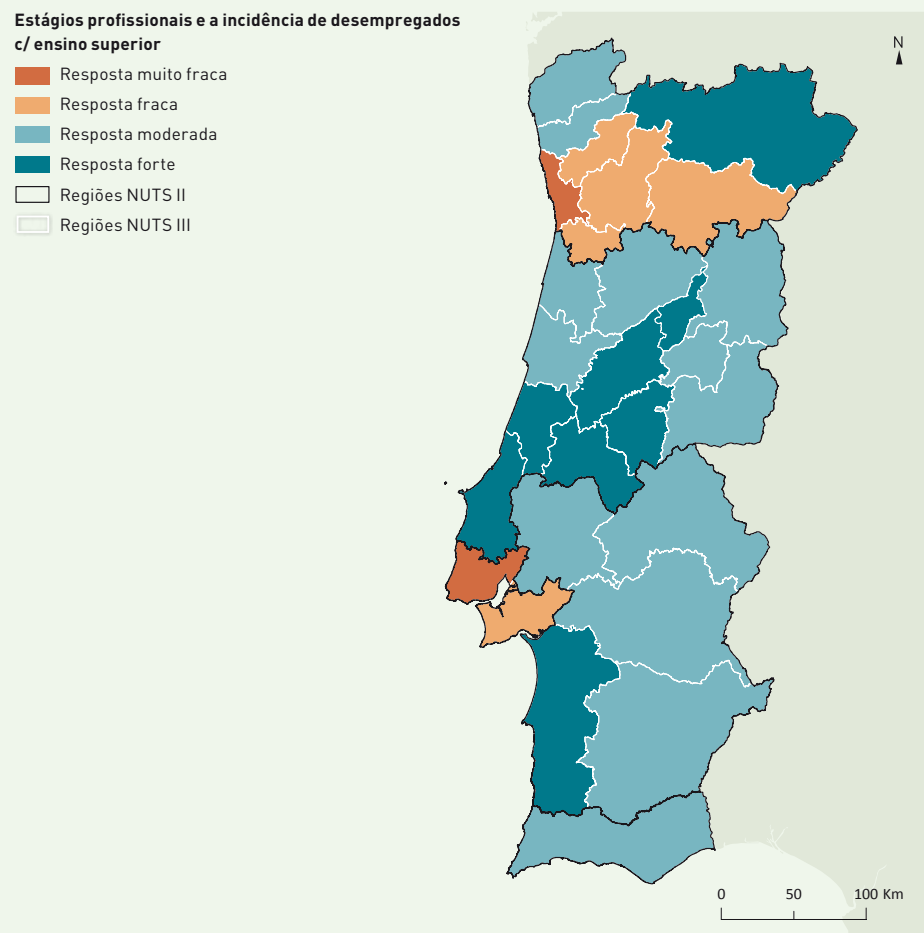
Estas avaliações fornecem elementos relevantes para reflexão futura, embora possam encontrar-se desatualizados face às alterações verificadas no mercado de trabalho nos últimos anos e ao aumento significativo do volume de abrangidos por este tipo de intervenção. O estudo de avaliação de impacto das políticas ativas de emprego, em desenvolvimento pela Faculdade de Economia do Porto, na sequência de solicitação do Gabinete do Secretário de Estado do Emprego, assumirá um papel importante no aprofundamento do conhecimento sobre os resultados desta política, nomeadamente pela maior atualidade da informação e robustez dos métodos utilizados (abordagem contrafactual).

Não obstante, o alargamento significativo do público-alvo destas políticas coloca necessariamente desafios à sua prossecução. Um dos principais, aliás comum sempre que se aumenta significativamente a abrangência dos indivíduos (ou mesmo de empresas) alvo das políticas públicas, reside na manutenção de uma adequada focalização e, conseqüentemente, da “qualidade” das intervenções, medida sobretudo pelos seus resultados de médio e longo prazo, bem como nas respostas dos mecanismos de governação das políticas a aumentos significativos de atividade. Nesta área, o desafio reside em assegurar que são privilegiados os jovens com maiores problemas na transição para a vida ativa. Entre os que possuem mais problemas de integração laboral e, por conseguinte, onde o impacto estrutural da intervenção pública pode ser superior, encontram-se aqueles cujas áreas de formação são de baixa empregabilidade, os residentes em territórios onde o volume de jovens sem emprego é maior (ver caixa), os que não detêm qualificações de nível superior ou os jovens desempregados de longa duração. Neste caso específico, o atual contexto do tecido produtivo português (processo de transformação estrutural num contexto de contração da atividade económica) assume-se como um desafio extra.

Ajustamento das respostas do QREN no domínio dos estágios às necessidades regionais

Existem domínios onde é possível identificar a insuficiência das intervenções do QREN, bem como alguns desajustamentos passíveis de melhoria. Um domínio onde é possível reforçar o ajustamento das respostas do QREN às evoluções registadas no mercado de trabalho diz respeito à distribuição geográfica das intervenções.

Figura 78: Presença de estágios profissionais para jovens com ensino superior e incidência de desempregados com ensino superior, 2008-2011



No caso dos estágios profissionais é possível identificar regiões onde o número de estágios apoiados é marcadamente insuficiente face ao volume de desemprego de jovens licenciados (a quem os estágios tipicamente se dirigem) – é o caso, nomeadamente, das AM de Lisboa e do Porto (ver mapa com relação entre a presença de estágios profissionais para jovens com o ensino superior e a incidência de desempregados com o ensino superior – média 2008-2011). Todavia, verifica-se uma elevada concentração de população licenciada nessas sub-regiões, pelo que é expectável que a “taxa de cobertura” seja inferior à de outras regiões onde esse volume é muito mais reduzido.

Situação contrária verifica-se no Oeste, em parte da região Centro, no sul do Alentejo e no Alto Trás-os-Montes, onde a oferta de estágios parece contribuir para uma menor incidência de desemprego dos licenciados.

Alguns aspetos podem ajudar a compreender estas assimetrias regionais: a realização de estágios profissionais depende, em grande medida, de um tecido empresarial produtivo disponível para absorver estagiários, da capacidade dos Centros de Emprego em promover a utilização deste instrumento de política e da existência de pessoas que preencham os requisitos solicitados.

A iniciativa “Impulso jovem” prevê abranger em estágios profissionais cerca de 50 mil jovens por ano, 36 mil no âmbito do FSE e 14,5 mil financiados pelo FEDER (através dos PO regionais), o que face ao histórico da execução dos estágios profissionais em vigor no IEFP (30 mil jovens/ano) permite aferir o reforço desta política.

Estes novos estágios cofinanciados reduzem – e em alguns casos eliminam – a comparticipação da bolsa de estágio por parte do empregador e deixaram de exigir a qualificação de nível 4 ou superior, como sucede com boa parte das medidas de apoio a estágio iniciadas anteriormente, o que significa, na prática, um alargamento do universo dos potenciais abrangidos.

Tal alargamento coloca exigências adicionais aos processos de acompanhamento da política. Por um lado, existe um risco acrescido de os estagiários estarem sobrequalificados face ao estágio oferecido, decorrente dos elevados níveis de desemprego dos jovens qualificados e do alargamento dos estágios a níveis mais baixos de qualificações. Estas são situações que importa prevenir, pelos riscos de erosão do capital humano, cuja acumulação foi muitas vezes estimulada pelas políticas e sistemas públicos de educação. Por outro lado, importa garantir que este alargamento a jovens com o 3º CEB está devidamente articulado com a estratégia nacional de combate ao abandono escolar, que elege o prosseguimento dos estudos como via privilegiada para atenuar a incidência do desemprego nas camadas mais jovens da população. Finalmente, com o alargamento do programa de estágios aumentam os riscos de as Entidades Acolhedoras de Estágios não reunirem os requisitos necessários para acolher e formar os estagiários, diminuindo o potencial deste instrumento de política.

Num contexto em que o desemprego dos jovens adultos representa já 46% do desemprego total, justificam-se plenamente iniciativas que discriminem positivamente este grupo populacional. Neste contexto, está previsto o reforço e alargamento de medidas de prevenção e combate ao desemprego, em particular, dos apoios à contratação e os estágios profissionais. Embora estes últimos não diminuam por si só o desemprego dos jovens, favorecem a posterior entrada dos abrangidos no mercado de trabalho, sendo de salientar que o sucesso estrutural deste tipo de instrumento em Portugal depende fortemente da capacidade de se focalizar no seu objetivo de favorecer a integração no meio laboral.

Conhecendo-se as potencialidades destes instrumentos de transição dos jovens para a vida ativa, importa reforçar a seletividade e privilegiar o acesso aos estágios por parte dos indivíduos que mais podem beneficiar deste tipo de medida. Nomeadamente, merece atenção redobrada a intervenção em territórios e áreas de formação onde seja maior a incidência do desemprego, bem como junto dos jovens mais atingidos pelo crescimento do desemprego, em particular, os que detêm o ensino secundário.

4.3 Aumentar as qualificações e a empregabilidade dos ativos

O mercado de trabalho português é maioritariamente constituído por população com baixas qualificações (em 2011, 60% das pessoas empregadas não tinham ido além do ensino básico, o que compara com uma média de 20% na UE). Esta situação reflete-se no perfil de desemprego em Portugal: 66% das pessoas desempregadas têm também baixas qualificações (ensino básico ou inferior). Contudo, o quadro de qualificações da população portuguesa é assimétrico em função dos escalões etários. Tendo em consideração esta assimetria e as tendências evolutivas recentes do desemprego e da população ativa, destacam-se quatro grupos populacionais de maior criticidade quanto à sua integração no mercado de trabalho:

- População com o 2º CEB ou inferior e com mais de 35 anos: é um grupo crítico pela sua dimensão (1,8 milhões, dos quais 1,4 milhões com 45 anos ou mais), apesar de apresentar uma tendência para decrescer⁷⁴. É, igualmente, um grupo com um elevado volume de desempregados (cerca de 200 mil em 2011, que representam cerca de 30% do total de desempregados), com taxas de desemprego elevadas. Contudo, as taxas de desemprego neste grupo têm aumentado mais pela diminuição da população ativa do que pelo ligeiro aumento do número de desempregados.
- População com o 3º CEB em qualquer escalão etário: este grupo caracteriza-se pelo elevado volume de desempregados (151 mil) e de população ativa (1,3 milhões), e sobretudo pela tendência acentuada do aumento do número de desempregados. Com efeito, estes praticamente duplicaram o seu número entre 2008 e 2011, provocando um aumento significativo da taxa de desemprego (de 9,4% em 2008 para 15,9% em 2011), apesar da população ativa ter também aumentado.
- População entre os 15 e 24 anos com o ensino secundário: dentro desta faixa etária, o nível de habilitações secundárias é aquele que apresenta a taxa de desemprego mais diminuta. No entanto, entre 2008 e 2011 o número de desempregados e a taxa de desemprego duplicaram neste grupo populacional (de 20 mil para 46 mil e de 14% para 27%).
- População com o ensino superior dos 15 aos 34 anos: grupo com uma taxa de desemprego considerável no escalão etário entre os 25 e os 34 anos (12,7%) e, de forma mais pronunciada, no caso dos recém-licenciados (até aos 24 anos, 29%).

Quadro 19: Peso da população desempregada e taxa de desemprego, por nível de qualificação e escalão etário, 2011

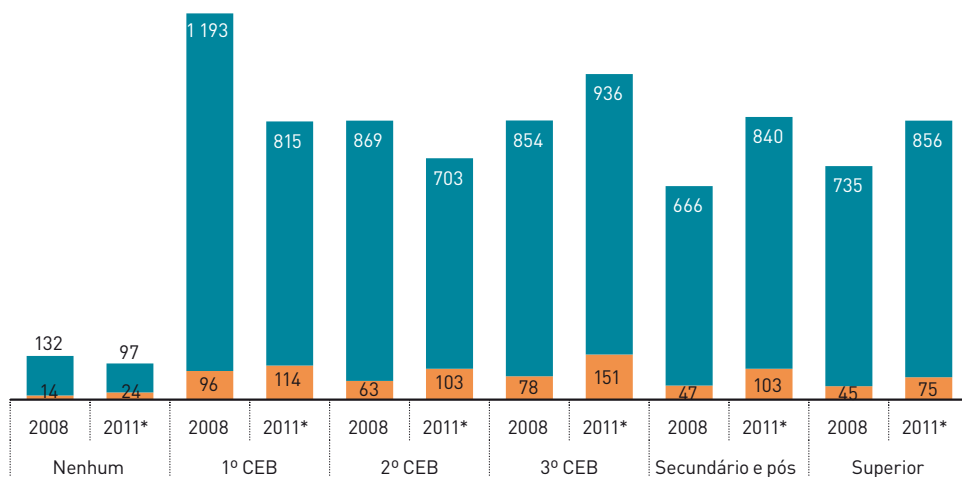
2011	Peso da população desempregada					Taxa de desemprego				
	< 3º CEB	3º CEB	Secundário e pós	Superior	TOTAL	< 3º CEB	3º CEB	Secundário e pós	Superior	TOTAL
	mil pessoas					%				
15 - 24 anos	2,8	7,2	6,5	2,4	18,9	36,8	31,0	27,3	29,0	30,0
25 - 34 anos	5,8	7,9	7,0	7,0	27,6	17,9	14,9	12,2	12,7	14,0
35 - 44 anos	9,6	6,7	4,6	2,0	22,9	13,0	13,5	10,4	4,8	11,0
45 e mais anos	19,0	6,8	3,1	1,6	30,6	9,9	12,7	9,2	4,3	9,6
TOTAL	37,3	28,5	21,2	13,0	100,0	12,2	15,9	13,3	9,1	12,7

Fonte: Instituto Nacional de Estatística

⁷⁴ Esta tendência decrescente deve-se a fatores como a passagem da população mais idosa (e menos qualificada) a situações de inatividade ou ao seu falecimento, a saída do país de imigrantes menos qualificados, o facto de a quase totalidade dos jovens que ingressam no mercado de trabalho ter pelo menos o ensino básico/obrigatório e aos processos de formação de adultos.

Figura 79: População ativa, empregada e desempregada (25-64 anos), por nível de escolaridade mais elevado completo, 2011

Unidade: milhares de pessoas



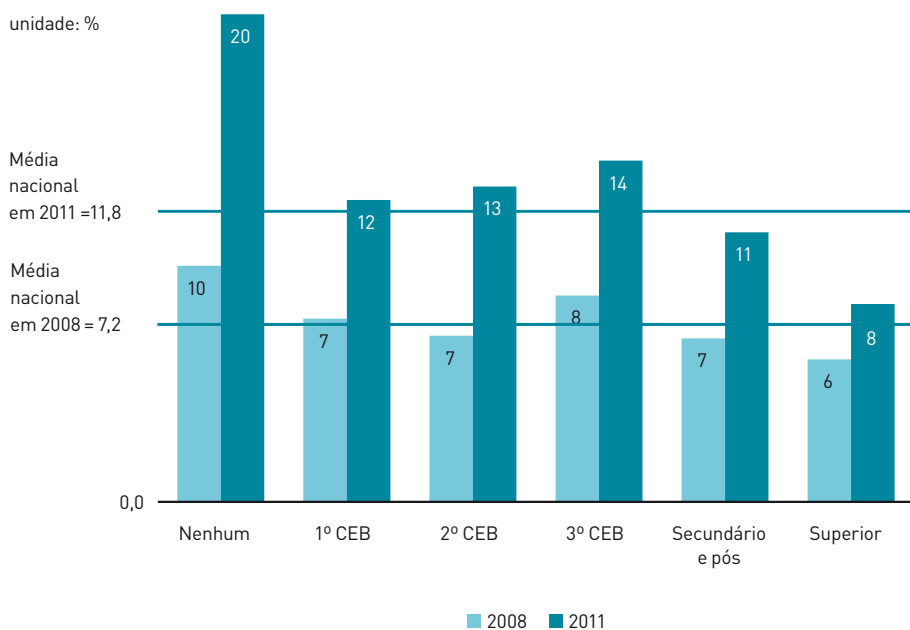
* Quebra de série do Inquérito ao emprego

■ Empregados
■ Desempregados

Fonte: Instituto Nacional de Estatística

Figura 80: Peso da população desempregada na população ativa (25-64 anos), por nível de escolaridade mais elevado completo, 2008 e 2011

unidade: %



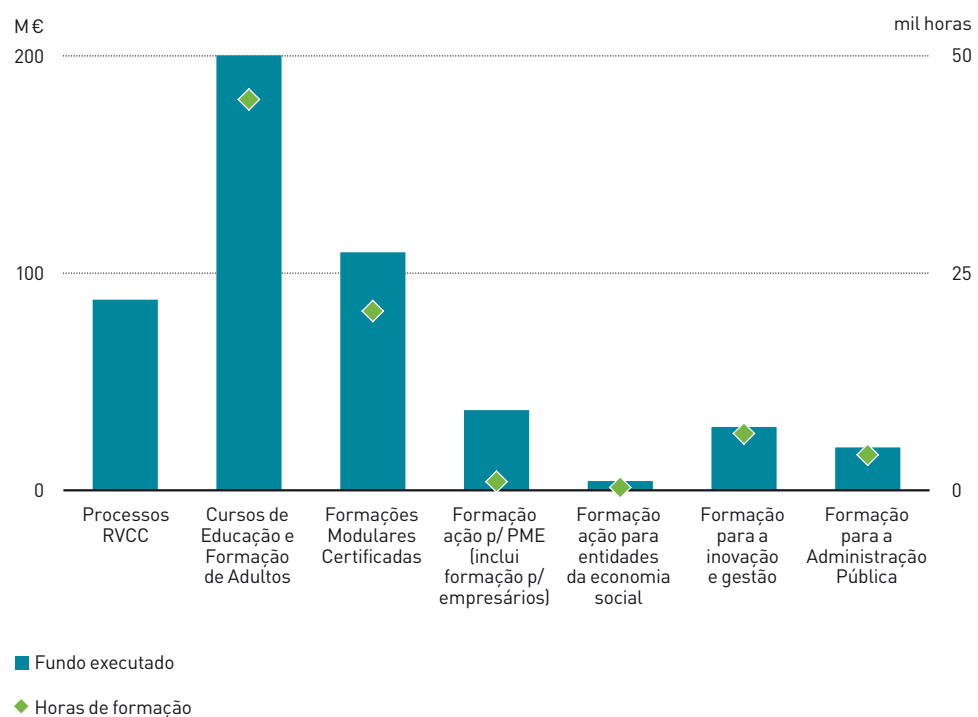
Fonte: Instituto Nacional de Estatística

Com o objetivo de contribuir para o aumento das qualificações da população adulta, o QREN focalizou a sua ação, desde 2007, nos cursos de Educação e Formação de Adultos (EFA) (abrangendo

174 mil formandos), nas Formações Modulares Certificadas (FMC) (845 mil) e nos Processos de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (RVCC) (1,34 milhões), e a uma menor escala em projetos de Formação-ação (247 mil⁷⁵), Formação para a Inovação e Gestão (466 mil) e Formação para a Administração Pública e para os sectores da educação e da saúde (400 mil). Entre estas modalidades verifica-se uma proporcionalidade entre os montantes investidos e as horas de formação desenvolvidas, com exceção da formação-ação, cujo custo-hora é significativamente superior às restantes modalidades, justificada pela natureza das intervenções efetuadas.

Apesar do grupo dos desempregados ser pouco mais de 1/3 do total dos abrangidos pelas tipologias do PO PH dirigidas à formação de adultos, se se considerar uma ponderação do volume financeiro relacionado com desempregados, este grupo consome quase metade do volume de FSE envolvido. Esta diferença justifica-se porque os cursos EFA integram um custo/formando elevado, quando comparados com outras modalidades, em virtude de se tratarem de formações longas e pelos apoios de que beneficiam enquanto frequentam ações de formação, em particular no caso de indivíduos que se encontram desempregados.

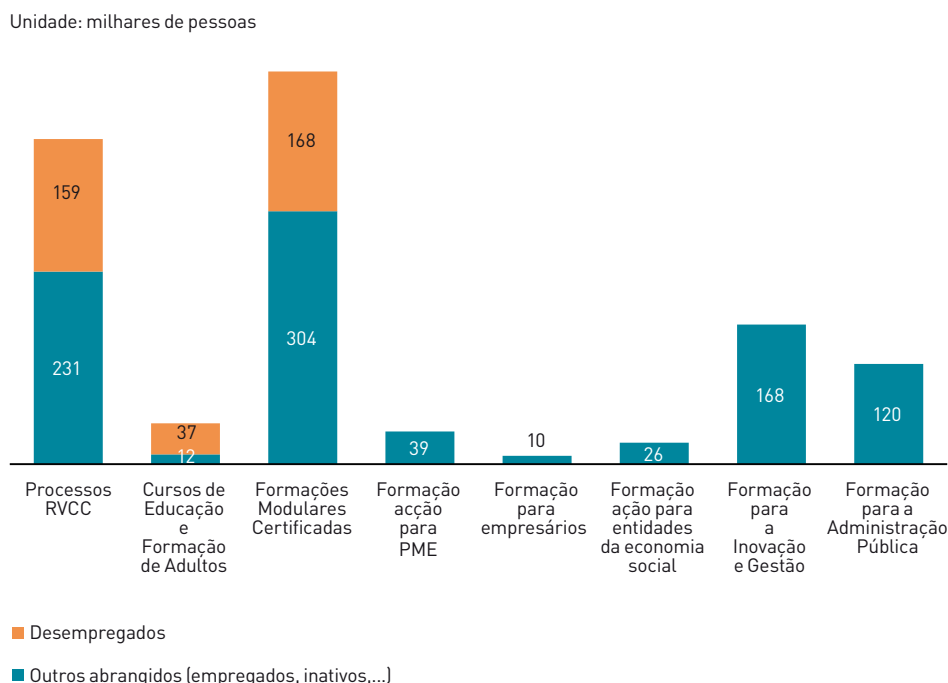
Figura 81: Montante executado (FSE+CPN) e horas de formação, por tipologia do QREN, 2011



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

⁷⁵ Este volume de formandos reparte-se da seguinte forma:
39 163 em Formação-ação para PME + 9 956 Formação para empresários + 25 888 Formação-ação para entidades da economia social.

Figura 82: Abrangidos empregados e desempregados, por tipologia do QREN, 2011



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Do cruzamento do perfil de beneficiários do QREN com o perfil da população portuguesa, verifica-se que o QREN, através das suas diferentes intervenções, incide nos grupos populacionais com maiores fragilidades no que respeita à sua relação com o mercado de trabalho. Com efeito, o grupo correspondente ao escalão etário entre os 15 e os 24 anos e com o ensino básico ou inferior é abrangido pelo QREN no âmbito do abandono escolar precoce (cf. Capítulo 4.1.); o grupo dos jovens (15-34 anos), independentemente do nível de escolaridade, é sobretudo abrangido pelos programas de estágios e terá um novo enquadramento com o “Impulso Jovem” (Capítulo 4.2.); e os adultos com baixas qualificações (básico ou inferior) são abrangidos pelas intervenções no âmbito da EFA (sendo este grupo o objeto central do presente subcapítulo).

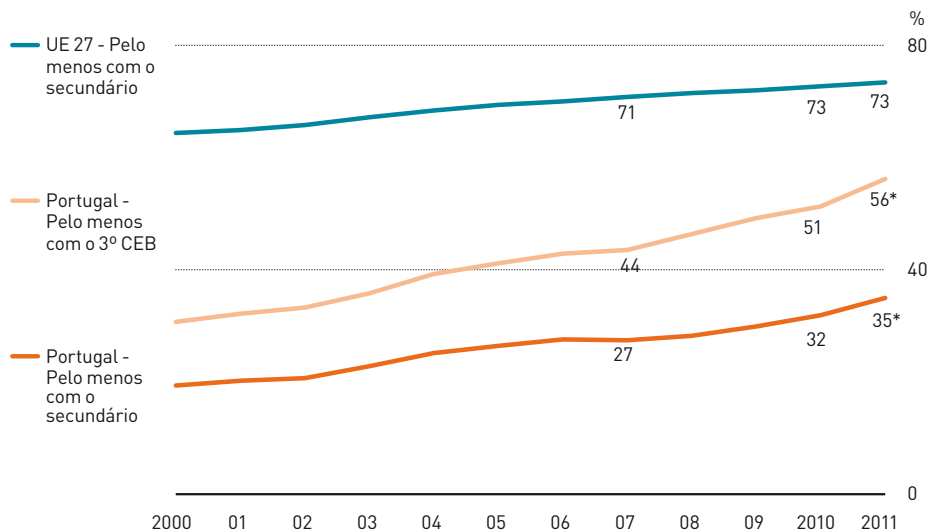
Neste âmbito, o QREN, nas principais tipologias de formação para adultos, abrange maioritariamente empregados (80%), em que cerca de metade destes detém baixas qualificações (até ao 3º CEB). Salienta-se que a maioria dos abrangidos com qualificações mais elevadas integra o conjunto dos empregados da Administração Pública e dos setores da educação e da saúde. No caso dos desempregados, o QREN abrange maioritariamente (cerca de 3/4) de formandos com baixas qualificações. Por outro lado, quer no grupo dos beneficiários desempregados como no dos empregados, o QREN abrange um significativo número de pessoas nos escalões etários mais elevados.

Quadro 20: Beneficiários de formação para adultos do PO PH, por escalão etário e qualificações, até final de 2011⁷⁶

	Abrangidos empregados					Abrangidos desempregados					TOTAL
	< 3º CEB	3º CEB	Secundário e pós	Superior	TOTAL	< 3º CEB	3º CEB	Secundário e pós	Superior	TOTAL	
	% do total de abrangidos					% do total de abrangidos					
< 24 anos	0,6	2,8	2,7	0,6	6,8	0,8	2,1	1,0	0,1	4,0	10,8
25-34 anos	2,8	7,3	7,4	6,4	23,9	1,7	2,0	1,3	0,2	5,2	29,1
35-44 anos	5,9	7,0	5,9	6,3	25,0	2,4	2,2	0,8	0,1	5,5	30,5
45 e mais anos	8,5	6,3	4,5	5,3	24,6	2,7	1,8	0,5	0,0	5,0	29,7
TOTAL	17,9	23,4	20,5	18,6	80,3	7,6	8,0	3,7	0,4	19,7	100,0

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Relativamente aos resultados das intervenções efetuadas nas qualificações da população portuguesa, os efeitos do investimento efetuado na qualificação de adultos são expressivos a partir de 2008 e sobretudo em 2011. Estes resultados (mesmo considerando um possível efeito de quebra de série)⁷⁷ estão associados ao forte investimento efetuado na educação e formação de adultos, cofinanciado pelo QREN. De um universo de 2,96 milhões de pessoas que detêm pelo menos o ensino básico e 1,88 milhões pelo menos o secundário em 2011, foram certificados pela Iniciativa Novas Oportunidades (Eixo Adultos), entre 2008 e março de 2011, cerca de 200 mil pessoas com o ensino básico e 100 mil com o secundário⁷⁸.

Figura 83: Taxa de escolaridade de nível secundário e do 3º CEB, da população entre os 25 e 64 anos, Portugal e UE 27, 2000-2011

* Quebra de série do Inquérito ao Emprego

Fonte: Eurostat e Instituto Nacional de Estatística

⁷⁶ Inclui as tipologias de Cursos de educação e formação adultos (Cursos EFA), Formações modelares certificadas, Formação para a inovação e gestão, Formação Administração Pública Central, Formação Administração Pública Local, Formação dos profissionais da educação e Qualificação dos profissionais da saúde.

⁷⁷ A quebra de série resultou, essencialmente, da transição do modo de recolha presencial para o modo de recolha telefónico. Por outro lado, "para além das adaptações impostas pelo modo de inquirição por telefone, procedeu-se à racionalização do conteúdo do questionário e à adoção integral das orientações entretanto emanadas nos Regulamentos Comunitários para o *Labour Force Survey*. As alterações realizadas no questionário dizem respeito ao desdobramento de questões, à operacionalização de conceitos, aos critérios de classificação dos indivíduos, aos universos de referência, aos filtros e às opções de resposta." (INE, Informação aos utilizadores, p.2).

⁷⁸ ANQ - Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional, IP (2011), *Relatório Iniciativa Novas Oportunidades - eixo adultos*, março.

Para além do aumento de qualificações que estas intervenções de educação e formação de adultos produziram, os estudos efetuados⁷⁹ apresentam resultados positivos dos processos RVCC nas aprendizagens obtidas (ao nível das literacias, do uso das TIC e da capacidade para aprender a aprender), na vida pessoal (o aumento da autoestima e a melhoria das relações familiares das pessoas certificadas), o facto de constituírem uma porta de entrada para outras formações (EFA e Modulares) e a transmissão para as gerações mais novas das vantagens da qualificação escolar e/ou profissional. Por outro lado, os resultados revelam efeitos menos favoráveis na vida profissional, no caso dos RVCC, nomeadamente, na probabilidade de os participantes transitarem de uma situação de desemprego para emprego e no aumento das remunerações⁸⁰. Os EFA e as FMC apresentam resultados mais positivos tanto ao nível da empregabilidade como da evolução das remunerações. Este efeito é mais reduzido no caso das FMC, dado constituir uma formação de menor duração, muitas vezes não conducente a uma qualificação certificada.

A reprogramação do QREN de 2012, no que concerne à educação e formação de adultos, deverá ser entendida à luz da reorientação das políticas públicas. As prioridades definidas para o ensino e a formação de adultos⁸¹ dão particular ênfase ao grupo dos desempregados, através dos já existentes cursos EFA (na sua vertente de dupla certificação), das FMC (sobretudo orientadas para os setores de bens e serviços transacionáveis ou geradores de emprego) e da reintrodução do Ensino Recorrente; as primeiras modalidades numa ótica de obtenção de competências eminentemente profissionais e a segunda com o objetivo da qualificação escolar.

As alterações decorrentes da reprogramação centram-se na orientação da formação para adultos certificada no âmbito do Catálogo Nacional de Qualificações (cofinanciada pelo eixo 2 do PO PH) fundamentalmente para a formação de desempregados, num contexto de redução das verbas disponíveis nos dois principais eixos cofinanciadores da formação de adultos (o eixo 2 e o eixo 3 do PO PH). Por outro lado, está previsto que a formação não certificada de ativos transite do PO PH para o PO FC e os PO regionais, nomeadamente, na componente formativa dos ativos associados aos projetos de investimento.

Por outro lado, ainda no âmbito do eixo 2 do PO PH, a opção de privilegiar as FMC e os EFA de dupla certificação (em detrimento dos EFA escolares), para a componente profissional, e o Ensino Recorrente para a componente escolar, pode trazer desafios relevantes. O sucesso das opções agora tomadas estará certamente associada à capacidade que estas modalidades de educação e formação terão, no seu conjunto, de dotar a população portuguesa de competências transversais e profissionais, ajustadas às necessidades atuais e futuras do mercado de trabalho.

Se, por um lado, a opção tomada no quadro da reprogramação de 2012 de enfoque nas FMC poderá ser um contributo relevante para o ajustamento entre a procura e oferta de qualificações (nomeadamente, pela sua elevada flexibilidade), ela acarreta igualmente um conjunto de desafios que importa acautelar, principalmente ao nível da gestão da estruturação da oferta e dos processos de aprovação de candidaturas a cofinanciar.

79 Centro de Estudos dos Povos e Culturas de Expressão Portuguesa/Universidade Católica (2009), *Avaliação externa da Iniciativa Novas Oportunidades*, coordenado por Roberto Carneiro e encomendado pela ANQ; 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*, coordenado por Francisco Lima e encomendado pela ANQ.

80 O facto de a medição ser feita no período em que decorre o processo RVCC e as formações pode ajudar a explicar o fraco impacto na empregabilidade, verificando-se um efeito de retenção no desemprego enquanto decorre o processo RVCC ou a formação. Por outro lado, uma explicação para o reduzido impacto dos processos RVCC nas remunerações pode passar por, no caso das pessoas empregadas, as entidades empregadoras remunerarem os seus trabalhadores pelas suas competências reais e não pelas qualificações formais.

81 In Intervenção da Secretária de Estado do Ensino Básico e Secundário na apresentação da *Avaliação da Iniciativa Novas Oportunidades - Eixo Adultos*.

Poderá, deste modo, haver necessidade de garantir o compromisso entre a manutenção da flexibilidade das FMC, tal como existe atualmente, e o ajustamento das ofertas formativas às necessidades do mercado de trabalho. Até aqui, as entidades formadoras das FMC eram aprovadas em pacotes de áreas de educação e formação genéricas, tendo as entidades formadoras liberdade para decidir as áreas específicas à medida das solicitações (das entidades empregadoras ou dos formandos). Admitindo que podem existir enviesamentos a este ajustamento, por via quer da procura por parte dos formandos, quer por fatores associados à oferta de formação (p.e. entidades formadoras mais próximas e orientadas para os formandos do que para as entidades empregadoras, elevado estímulo para a reprodução de formações, para as quais existe já uma estrutura e organização a funcionar, e, pelo contrário, baixo incentivo para a introdução de formações novas), o cofinanciamento de formação através das FMC pode não garantir, por si só, um maior ajustamento às necessidades do mercado de trabalho.

Com a substituição de EFA por FMC poderá ficar, igualmente, dificultada a construção de percursos formativos completos que permitam a certificação escolar e/ou profissional. Com efeito, a elevada atomização da oferta formativa e a própria natureza de curta duração das Unidades de Formação de Curta Duração das FMC (para além da dispersão da procura, nomeadamente, geográfica e quanto às suas preferências e competências exigidas), tem dificultado a existência de oferta disponível para efetuar um percurso formativo completo em determinados territórios, como já se demonstrou nos anos de vigência das FMC. Com efeito, a avaliação das FMC⁸² refere que a frequência das FMC tem a sua utilidade menos ligada ao completamento de percursos de formação com certificação total e mais à possibilidade de acesso a formação específica.

O estudo mais recente sobre os EFA e as FMC⁸³, referido anteriormente, identificou ainda a existência de efeitos positivos na empregabilidade dos diplomados em cursos EFA e FMC, com maior ênfase para os primeiros, e concluiu que as FMC, tal como se apresentam atualmente (cada formando realiza em média dois módulos) não são suficientes para combater fragilidades mais acentuadas dos trabalhadores no que diz respeito à sua integração no mercado de trabalho. Estas conclusões indicam que será necessário uma forte articulação entre as modalidades EFA e FMC e um trabalho aprofundado na identificação das necessidades de formação de cada potencial formando, de forma a garantir o encaminhamento mais adequado.

O Programa Vida Ativa poderá dar um contributo positivo para uma melhor gestão e encaminhamento da procura. No entanto, o lado da oferta continua a constituir-se como um fator penalizador do ajustamento entre oferta e procura de qualificações, pela atomicidade das entidades envolvidas e a fragilidade das estratégias concertadas na estruturação da oferta entre os agentes nos diferentes territórios existentes. Por outro lado, também do lado da procura de formação, tanto ao nível dos indivíduos como dos empregadores, existem dificuldades que limitam esse ajustamento, relacionados designadamente com níveis insuficientes de informação e de competência para avaliar as diferentes alternativas.

82 Gabinete Oliveira das Neves (2010), *Avaliação Operacional das Formações Modulares Certificadas*, encomendada pelo PO PH.

83 Centro de Estudos de Gestão do Instituto Superior Técnico (2012), *op. cit.*

4.4 Promover o investimento empresarial qualificado

São conhecidas as fragilidades do tecido produtivo português no que respeita ao seu padrão de especialização e às dinâmicas de investimento. O predomínio de atividades de baixo valor acrescentado, com fraca incorporação de inovação e conhecimento e níveis reduzidos de investimento em I&D, associado à apreciação da taxa de câmbio real efetiva, contribuíram para a crescente vulnerabilidade da economia portuguesa face às principais evoluções de procura e concorrência internacionais. Acresce que na década que precedeu a conceção do QREN, as dinâmicas de investimento privilegiaram os setores menos expostos à concorrência internacional, contribuindo para a degradação das contas externas e, num quadro de desaceleração da procura interna, para uma taxa de crescimento do PIB que ficou aquém da média da UE.

Partindo deste diagnóstico, a agenda Fatores de Competitividade do QREN privilegiou 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.

Os Sistemas de Incentivos às empresas do QREN (SI QREN) constituem o instrumento de política cofinanciado pelos fundos estruturais mais relevante na prossecução dos objetivos mencionados, estando organizados com base em três sistemas:

- O SI I&DT, que visa promover o investimento empresarial em I&D, bem como a articulação entre empresas e entidades do SCTN⁸⁴.
- O SI Inovação, que 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; estimular o empreendedorismo qualificado e o investimento estruturante em novas áreas com potencial crescimento.
- O SI Qualificação e Internacionalização de PME (SI PME), que visa promover a competitividade das empresas através do aumento da produtividade, da flexibilidade e da capacidade de resposta e presença ativa das PME no mercado global.

Os três SI referidos diferem, nomeadamente, no que respeita: i) à natureza dos projetos apoiáveis (sendo o SI I&DT dirigido a várias dimensões das atividades de investigação e desenvolvimento tecnológico (I&DT), o SI PME a fatores tendencialmente imateriais de competitividade e o SI Inovação focados na capacidade produtiva); ii) aos montantes de investimento envolvidos (mais elevados no caso do SI Inovação do que nos restantes SI); e iii) à natureza do incentivo (não reembolsável no caso do SI PME, essencialmente não reembolsável no caso do SI I&DT e essencialmente reembolsável no caso do SI Inovação).

Até meados de 2012 tinham sido aprovados mais de 6 mil projetos de investimento empresarial no âmbito dos SI QREN, correspondendo a um investimento elegível de 7,1 mil M€ e um incentivo público de 2,8 mil M€.

84 O papel do SI I&DT no estímulo ao envolvimento das empresas em atividades de I&D é discutido em maior detalhe no ponto seguinte deste Relatório.

Quadro 21: Sistemas de incentivos do QREN – candidaturas e projetos, até junho de 2012

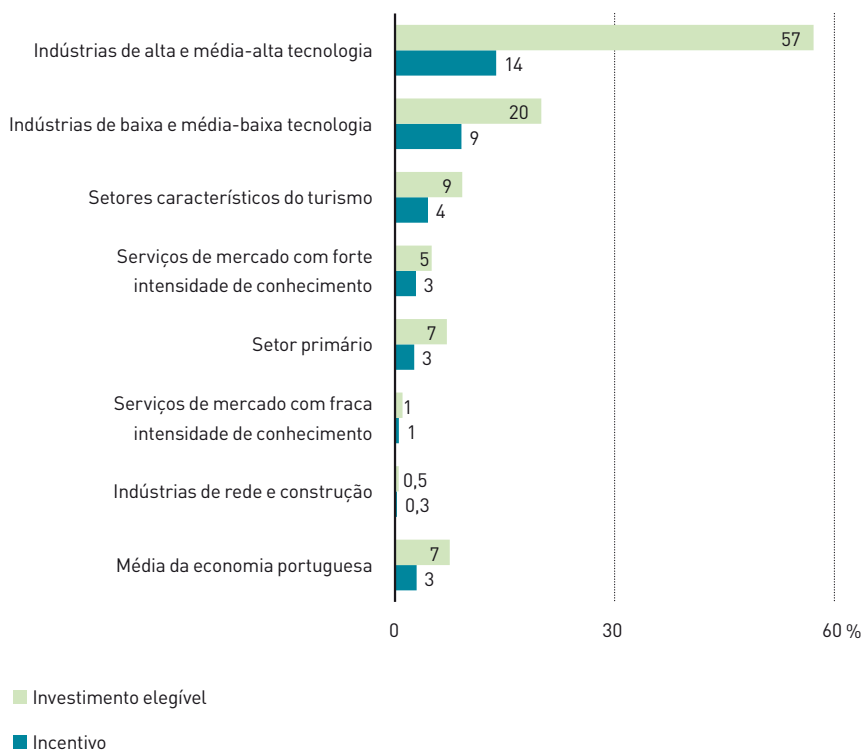
	Candidaturas		Projetos aprovados	
	Projetos Nº	Investimento elegível M€	Projetos Nº	
SI I&DT	2 974	1 158	1 359	
SI Inovação	3 525	7 608	1 245	
SI PME	7 172	1 124	3 769	
TOTAL	13 671	9 890	6 373	

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Os montantes de investimento e o volume de projetos envolvidos permitem constatar que os SI QREN intervêm numa parcela reduzida do investimento empresarial realizado anualmente em Portugal. Tomando por referência a média anual da FBCF em setores de atividade mercantis entre 2007 e 2010 e dos montantes envolvidos nos projetos apoiados pelos SI QREN, verifica-se que o investimento elegível aprovado representa, em média, 7% do investimento realizado na economia, correspondendo o incentivo aprovado a cerca de 3% da FBCF. Mais do que uma opção de natureza política, este facto decorre do montante total de fundos disponíveis, do qual decorre necessariamente uma capacidade de intervenção globalmente limitada, exigindo da parte dos decisores políticos e dos responsáveis pela gestão dos fundos uma preocupação acrescida relativamente aos critérios de alocação dos recursos destinados a estimular o investimento empresarial.

O peso dos SI QREN no investimento difere consoante os setores de atividade, sendo superior à média da economia no caso da indústria transformadora (em particular, nas indústrias mais intensivas em tecnologia), próximas da média nos setores característicos do turismo (onde se destaca a hotelaria) e inferior à média nas restantes atividades. Não obstante, mesmo nos setores em que uma parte substancial do investimento empresarial surge associado a projetos apoiados pelos SI QREN – como é o caso das indústrias de alta e média-alta tecnologia – o valor do incentivo aprovado representa apenas uma parcela modesta do volume total de investimento realizado.

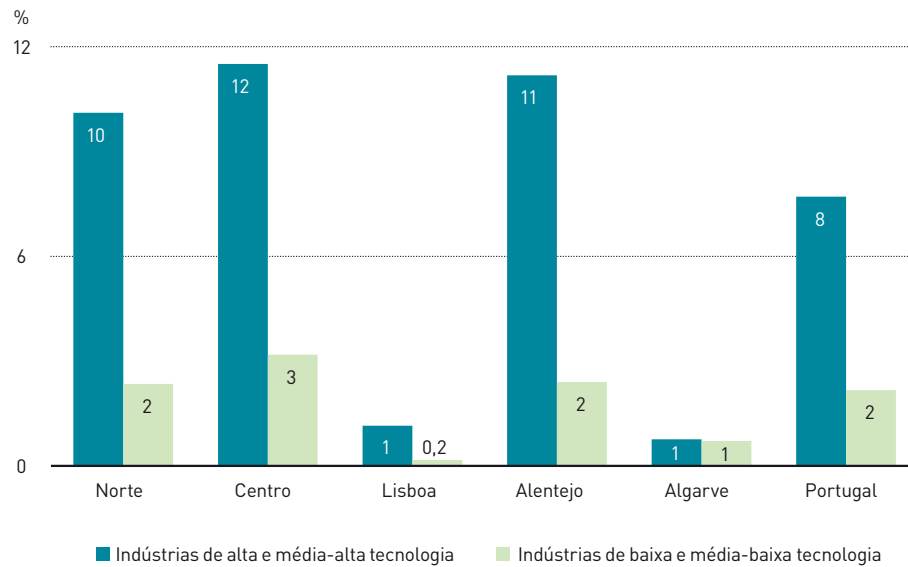
Figura 84: Peso dos investimentos apoiados pelos SI QREN na FBCF setorial, média 2008-2011



Fontes: Instituto Nacional de Estatística e Sistema de Monitorização QREN

A análise das empresas apoiadas em proporção das empresas existentes conduz a conclusões semelhantes. De facto, mesmo no caso da indústria transformadora – onde o peso dos SI QREN no investimento empresarial é mais expressivo – a proporção de empresas apoiadas é modesta, correspondendo a cerca de 8% nas indústrias mais intensivas em tecnologia e cerca de 2% nas indústrias de baixa e média baixa-tecnologia. Estes valores diferem entre as regiões do Continente, sendo mais elevados nas três regiões do objectivo Convergência (Norte, Centro e Alentejo) e reduzidos em Lisboa e no Algarve, refletindo essencialmente as normas regulamentares em vigor.

Figura 85: Peso de empresas com projetos aprovados pelos SI QREN até junho de 2012 no total das empresas industriais, por região NUTS II

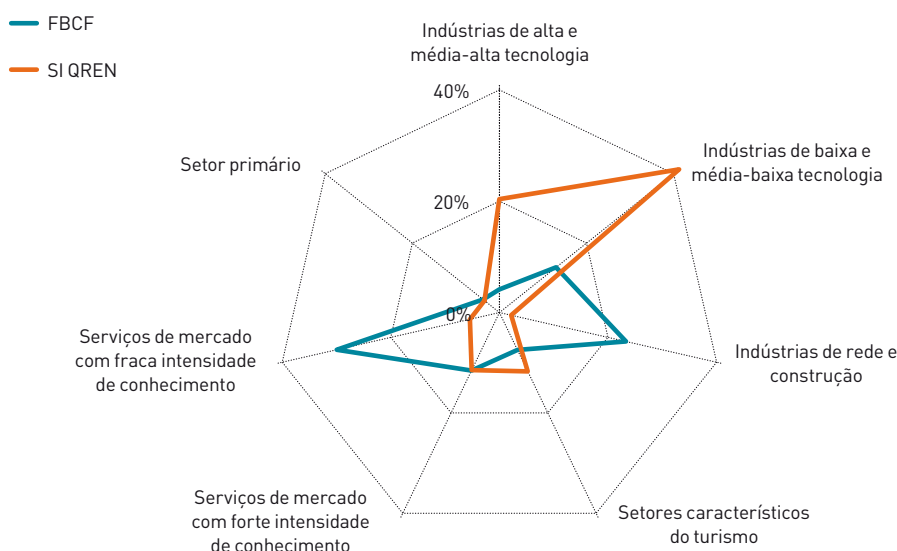


Fontes: Instituto Nacional de Estatística e Sistema de Monitorização QREN

Em suma, longe de se poderem constituir como um mecanismo de financiamento generalizado do investimento empresarial em Portugal, os SI constituem um instrumento de política necessariamente concentrado e focalizado no apoio a atividades e projetos de investimento com características específicas, tendo em vista os objetivos estratégicos definidos no QREN (em particular, o estímulo a atividades produtivas mais expostas à concorrência internacional e a investimentos empresariais qualificados). Este papel dos SI foi reafirmado nas duas reprogramações gerais do QREN (de 2011 e 2012) onde, paralelamente ao aumento de dotação de fundos dos SI, se reconheceu uma manutenção ou mesmo reforço da sua seletividade. Note-se que os incentivos farão tanto mais sentido quanto conseguirem induzir comportamentos e resultados empresariais que acarretem benefícios para o tecido económico e social envolvente (e.g., sob a forma de novos conhecimentos, informações e competências), comportamentos esses que não se verificariam, pelo menos com a mesma intensidade, na ausência de intervenção pública.

O contributo dos SI QREN para a alteração da estrutura produtiva da economia portuguesa resulta evidente quando se compara a distribuição dos incentivos aprovados por setor de atividade com a distribuição setorial da FBCF. De facto, verifica-se que o peso das indústrias de alta e média-alta tecnologia nos SI (20%) é cerca de quatro vezes superior ao seu peso no investimento (5%) e o peso das indústrias de baixa e média-baixa tecnologia três vezes superior (41% para 13%). Também no caso das atividades características do turismo, o peso no incentivo aprovado é superior ao peso na FBCF total (7% para 12%), sendo estes valores muito semelhantes no caso dos serviços mercantis mais intensivos em conhecimento (11% e 12%, respetivamente). Por contraste, os serviços mercantis pouco intensivos em conhecimento, as indústrias de rede (energia, água, resíduos) e a construção apresentam um peso nos SI do QREN entre 6 e 11 vezes inferior ao seu peso na FBCF.

Figura 86: Peso dos setores na FBCF total da economia em 2010 e nas aprovações dos SI QREN, até junho de 2012



Fontes: Instituto Nacional de Estatística e Sistema de Monitorização QREN

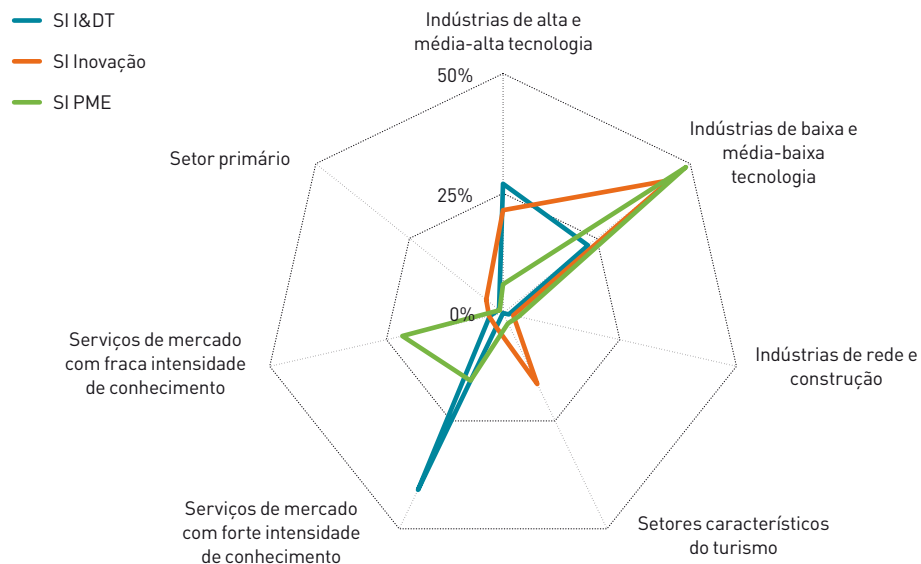
O peso que os diferentes setores assumem no fundo aprovado dos SI QREN decorre, sobretudo, da restrição regulamentar do acesso de certos setores a estes incentivos⁸⁵. Outros fatores que afetam a distribuição setorial dos SI incluem: as dinâmicas de investimento de cada setor; as restrições de âmbito geográfico dos apoios ao investimento no QREN (que implicam montantes mais reduzidos de verba para as regiões que não são objetivo Convergência, as quais tendem a apresentar diferentes perfis de especialização face às regiões inseridas nesse objetivo); a delimitação setorial definida nos Avisos de Abertura de Concurso; e os critérios de notação de mérito dos projetos e sua aplicação (os quais poderão beneficiar setores cujos projetos de investimento típicos se adequam aos parâmetros de avaliação utilizados na seleção das candidaturas)⁸⁶.

O peso dos setores de atividade no incentivo aprovado difere entre os três SI QREN. No caso do SI I&DT predominam, com seria de esperar, os setores mais intensivos em tecnologia e em conhecimento (com destaque para os setores de serviços), sendo o peso das indústrias de baixa e média-baixa tecnologia ainda assim superior ao que seria de esperar com base na distribuição setorial da FBCF. No caso do SI Inovação predomina a indústria transformadora, sendo também de realçar os setores característicos do turismo. Finalmente, no caso do SI PME assumem preponderância os setores de atividade menos intensivos em tecnologia e conhecimento (com destaque para setores industriais), sendo ainda assim relevante o peso dos serviços mais intensivos em conhecimento.

⁸⁵ O enquadramento nacional dos SI considera inelegíveis, salvo casos excecionais, grande parte dos serviços de mercado com fraca intensidade de conhecimento e uma parte substancial das indústrias de rede (e.g. a distribuição e comercialização de energia), estando os apoios a atividades de construção excluídas do âmbito setorial do SI Inovação (o SI com maior impacto financeiro).

⁸⁶ O Relatório Anual do QREN relativo a 2010, no sub-capítulo 4.2 ("O contributo do QREN para a alteração do perfil de especialização da economia portuguesa"), contém uma análise detalhada desta questão.

Figura 87: Peso dos setores nas aprovações dos diferentes SI QREN, até junho de 2012



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

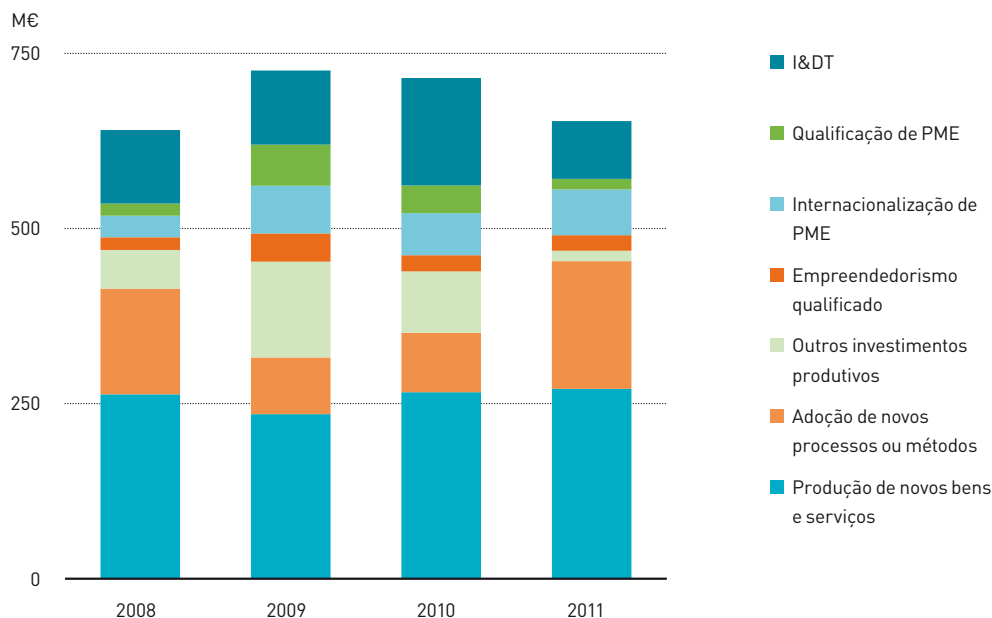
A maior seletividade e focalização dos SI QREN, face a experiências anteriores, no estímulo a investimentos alinhados com objetivos prioritários (inovação, I&D, internacionalização), realizados por empresas produtoras de bens e serviços transacionáveis, foram aspetos positivamente realçados nas conclusões da avaliação externa dos SI QREN, concluída em 2011⁸⁷. Esta avaliação refere, não obstante, a possibilidade de levar mais longe a concentração dos incentivos (nomeadamente, em projetos com mais massa crítica e/ou de cooperação), a seletividade setorial, bem como a orientação para a internacionalização da economia.

A análise dos montantes de incentivo aprovado e da sua distribuição por tipo de investimento ao longo dos anos permite detetar algumas evoluções recentes, as quais resultam em parte das orientações na gestão dos SI QREN entretanto assumidas. As revisões dos regulamentos dos SI que tiveram lugar no primeiro semestre de 2009⁸⁸, em resposta à crise internacional, previram o alargamento da elegibilidade do SI Inovação a investimentos com um carácter menos inovador (nomeadamente, projetos que visam a criação de unidades ou de linhas de produção, ou a introdução de melhorias tecnológicas). Embora tal opção tenha sido mantida em termos regulamentares, os avisos de abertura de concursos desde finais de 2010 restringiram os incentivos a investimentos relacionados com a introdução de inovações de produto ou de processo. Deste modo, entre 2010 e 2011 reduziu-se o peso dos projetos aprovados no âmbito do SI Inovação não relacionados com a produção de novos bens e serviços ou com a adoção de novos processos ou métodos, em benefício destes últimos. Em 2011 verificou-se também um reforço dos apoios à internacionalização das PME, refletindo a crescente prioridade atribuída à orientação externa da economia portuguesa.

⁸⁷ Augusto Mateus e Associados (2011), *Avaliação da Operacionalização inicial dos Sistemas de Incentivos no contexto da Agenda Fatores de Competitividade - Relatório Final*.

⁸⁸ Portaria nº 353-A/2009 [SI PME], Portaria nº 353-B/2009 [SI I&DT] e Portaria nº 353-C/2009 [SI Inovação], todas de 3 de abril.

Figura 88: Aprovações dos SI QREN, por tipo de investimento e por ano de decisão, 2008-2011



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

O número ainda reduzido de projetos concluídos (correspondente, no final de junho de 2012, a menos de 7% dos projetos aprovados), bem como a insuficiente atividade de acompanhamento dos projetos em curso até ao momento (fruto, em larga medida, da insuficiência de recursos por parte das agências públicas responsáveis), não permite, nesta fase, retirar conclusões robustas acerca da qualidade efetiva dos projetos ou do seu impacto face aos objetivos estratégicos do QREN. Estas são preocupações centrais à Avaliação Estratégica do QREN e à Avaliação Intercalar do PO FC, cuja conclusão terá lugar durante o primeiro semestre de 2013.

4.5 Aumentar o investimento em I&D

Numa economia assente no conhecimento e na inovação, o envolvimento das empresas em atividades de I&D constitui uma fonte de vantagem competitiva. O investimento empresarial em I&D não só está associado à introdução de novos produtos e processos produtivos, como reforça a capacidade das empresas para identificarem e absorverem conhecimentos relevantes, e para se adaptarem às alterações de contexto competitivo. Para além das vantagens que acarretam para as empresas diretamente envolvidas, as atividades de I&D empresarial 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, para a dinamização das atividades científicas e tecnológicas e a criação de emprego qualificado, bem como para o aumento da atratividade dos territórios face a investimentos de elevado valor acrescentado.

Apesar dos benefícios (privados e sociais) que tende a gerar, há motivos para acreditar que, na ausência de intervenção pública, o envolvimento das empresas em atividades de I&D tende a ficar aquém do que seria desejável. Desde logo, tratando-se de atividades que visam a obtenção de novas soluções técnicas para problemas identificados, o investimento em I&D 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. 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 I&D não só desincentiva o envolvimento das empresas neste tipo de atividades, como dificulta o seu financiamento através dos mecanismos de crédito mais tradicionais.

Por outro lado, para que uma empresa decida envolver-se em atividades de I&D é necessário que possua competências internas que permitam identificar as oportunidades e avaliar os benefícios líquidos potenciais de tal investimento. Uma vez que o desenvolvimento dessas competências constitui, ele próprio, um dos resultados de atividades prévias de I&D, o alargamento da base de empresas envolvidas neste tipo de atividades tende a ser um processo moroso.

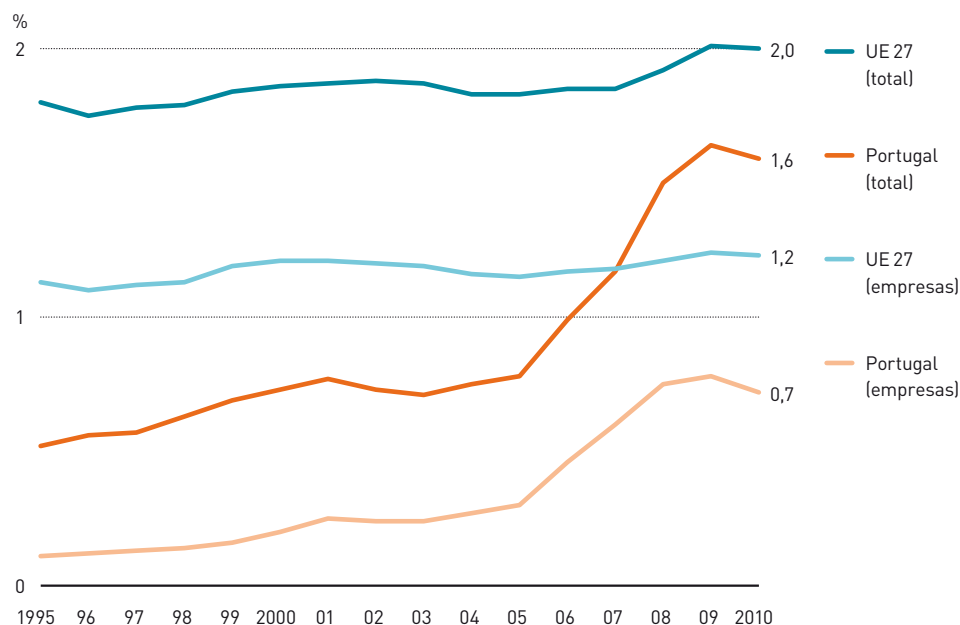
Finalmente, as atividades de I&D, para que sejam eficientes e produzam resultados úteis, requerem frequentes interações em rede com interlocutores relevantes (investigadores, centros de investigação, universidades e centros de formação, utilizadores sofisticados das soluções desenvolvidas, outras empresas, etc.), as quais são fundamentais para aceder a informação, recursos e competências críticos. Tal pressupõe a coexistência num mesmo contexto de um conjunto de instituições e atividades de suporte às atividades de I&D empresarial, bem como de mecanismos que favoreçam a interação e a colaboração entre os atores em causa.

As políticas públicas de promoção do envolvimento das empresas em atividades de I&D, que são hoje prática corrente em grande parte do mundo, encontram justificação, precisamente, na perceção dos benefícios sociais decorrentes da I&D empresarial, conjugada com a tendência para o subinvestimento privado neste tipo de atividades e a importância de assegurar condições facilitadoras do seu desenvolvimento (ao nível das competências e das instituições de suporte).

São várias as formas de intervenção pública que visam este objetivo, incluindo, nomeadamente: incentivos fiscais, subsídios e empréstimos bonificados para financiamento de investimentos e atividades correntes de I&D empresarial; criação ou reforço de fundos de capital de risco para investimento em projetos empresariais intensivos em I&D; apoio a atividades de investigação científica e de formação avançada; apoios ao emprego científico e à inserção de recursos humanos altamente qualificados nas empresas; apoios ao desenvolvimento de infraestruturas e serviços tecnológicos; apoios à incubação e financiamento de novas empresas de base tecnológica; programas de promoção do empreendedorismo qualificado e de outras formas de valorização do conhecimento produzido em instituições do SCTN; incentivos à procura empresarial de serviços de I&D; contratos públicos de aquisição de bens e serviços inovadores; apoios a atividades de *networking* e a dinâmicas de clusterização; e incentivos ao desenvolvimento de projetos colaborativos entre empresas e outras instituições.

No caso português, o apoio público ao desenvolvimento de atividades de I&D empresarial tem assumido as várias formas referidas, sendo o seu reforço particularmente marcante ao longo da última década e meia. Esta tendência encontra-se parcialmente espelhada 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.

Figura 89: Despesas em I&D em percentagem do PIB, por setor de execução, 1995-2010



Fonte: Eurostat

Com a exceção dos incentivos fiscais (que correspondem a uma despesa fiscal do Orçamento de Estado), as políticas de I&D em Portugal têm nos fundos comunitários a sua principal fonte de financiamento público. No atual período de programação, os apoios do QREN incidem sobre a generalidade das formas de promoção da I&D acima referidas. Em termos de fundo aprovado (a 30 de junho de 2012), destacam-se os apoios dirigidos diretamente ao envolvimento das empresas em I&D (incluindo-se aqui os incentivos a projetos empresariais de I&D individuais e colaborativos, o apoio a fundos de capital de risco, os incentivos à aquisição de serviços científicos e tecnológicos pelas empresas, e incentivos ao empreendedorismo em setores intensivos em tecnologia), responsáveis por perto de 700 M€ de fundo aprovado. São também expressivos os apoios dirigidos à investigação científica e à formação avançada (bolsas de doutoramento), com um valor de fundo aprovado de cerca de 560 M€. Finalmente, os apoios destinados a serviços, equipamentos e infraestruturas de suporte (parques de ciência e tecnologia, incubadoras de empresas, laboratórios, centros de investigação, instituições de ensino superior, etc.) atingem cerca de 280 M€ de fundo aprovado.

A análise dos montantes já executados revela-nos uma distribuição por áreas de intervenção algo distinta da que resulta da análise do fundo aprovado. Por um lado, destacam-se pelas elevadas taxas de realização (execução/aprovações) as intervenções nos domínios das bolsas de doutoramento, da promoção do emprego científico e dos projetos empresariais de I&DT individuais. Inversamente, as taxas de realização são modestas no caso das tipologias relacionadas com projetos colaborativos de I&DT pelas empresas, fundos de capital de risco e infraestruturas de suporte⁸⁹.

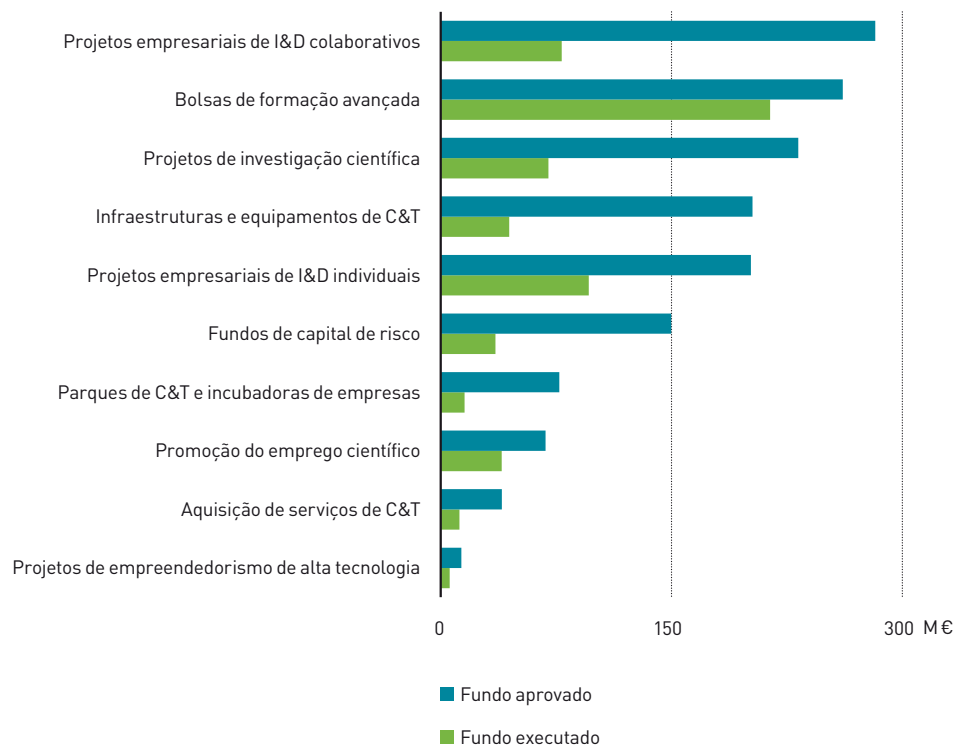
Os motivos que justificam estes baixos níveis de execução variam consoante as situações. No caso das infraestruturas de suporte, estão em causa, fundamentalmente, dificuldades de financiamento dos promotores (públicos e privados). No caso dos fundos de capital de risco, o processo de

⁸⁹ O rácio execução/aprovações é também reduzido no caso dos projetos de investigação científica. Esta situação não se prende com a execução efetiva dos projetos, mas antes com questões relacionadas com a certificação das despesas apresentadas no quadro do Sistema de Apoio a Entidades do Sistema Científico e Tecnológico Nacional, questões essas que se encontram em fase final de resolução.

constituição dos fundos revelou-se demorado, em parte por dificuldades de mobilização de recursos por parte dos promotores, mas também devido a questões contratuais. Por outro lado, a reestruturação das empresas públicas de capital de risco público, que conduziu à criação de um operador único já em 2012, refletiu-se em baixos níveis de execução dos fundos públicos (7 fundos em 20 aprovados e ativos). Os baixos níveis de execução dos fundos de capital de risco poderão também estar associados à dificuldade de identificar projetos de qualidade e com boas perspetivas de rentabilidade, num contexto macroeconómico pouco auspicioso.

No caso dos projetos de investigação científica, a desproporção entre os níveis de aprovação e de execução está fundamentalmente associada a questões processuais, que não deverão constituir um problema significativo em termos de gestão dos fundos. Finalmente, as reduzidas taxas de realização observadas no caso dos projetos colaborativos de I&D resultam de vários fatores, onde se destacam as dificuldades de coordenação entre membros de consórcios (nomeadamente quando se trata de projetos com muitos participantes), a duração alargada dos projetos em causa, as dificuldades processuais acrescidas associadas a este tipo de projetos (nomeadamente, no que respeita à validação de custos indiretos e com pessoal), as dificuldades dos promotores em assegurar o cofinanciamento dos investimentos e, ainda, atrasos administrativos no encerramento dos projetos. Em qualquer um dos casos referidos, os reduzidos níveis de execução deverão merecer um acompanhamento cuidadoso, tendo em consideração que se aproxima a fase final do atual período de programação (e que alguns dos domínios referidos viram os seus recursos reforçados no quadro da reprogramação do QREN de 2012).

Figura 90: Fundo aprovado em projetos relevantes para a promoção da I&D, até junho de 2012



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

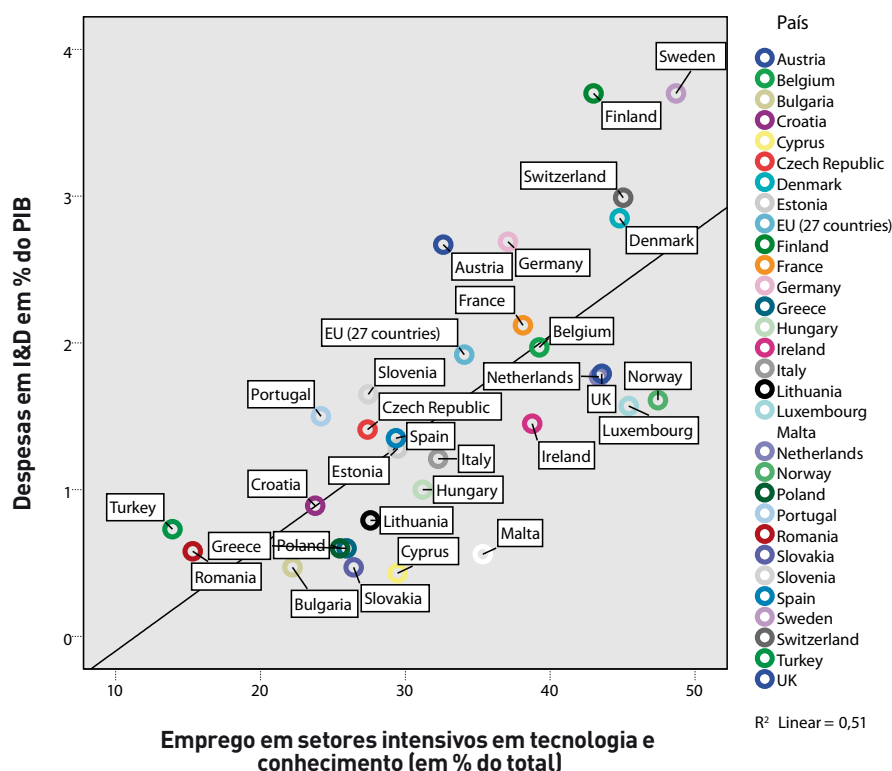
Para além das áreas mencionadas, importa ainda referir o apoio do QREN às dinâmicas de clusterização, nomeadamente através do financiamento da atividade das entidades gestoras das EEC, cujo

fundo aprovado é superior a 90 M€. Embora uma parte significativa dessas atividades não esteja relacionada com a I&D (sendo de destacar a importância que a internacionalização assume nas iniciativas financiadas), é expectável que as EEC contribuam para um maior envolvimento das empresas em atividades de I&D, particularmente no caso dos Pólos de Competitividade e Tecnologia.

Finalmente, o QREN constitui uma fonte de financiamento relevante de iniciativas que visam a dinamização de atividades produtivas intensivas em tecnologia e conhecimento através de contratos públicos de aquisição de bens e serviços. O exemplo mais significativo a este nível consiste no Plano Tecnológico da Educação (nomeadamente, na sua vertente de infraestruturização tecnológica das escolas), que foi responsável por um fundo aprovado próximo de 80 M€.

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 (1,6%) esteja ainda aquém da média europeia (2%) e da meta estabelecida no âmbito da Estratégia Europa 2020 (2,7%), o investimento em I&D no país é já muito significativo, tendo em consideração a estrutura produtiva portuguesa. Com efeito, o valor do indicador referido está fortemente correlacionado com a estrutura setorial de cada país, sendo diretamente proporcional ao peso dos setores intensivos em conhecimento e tecnologia no emprego. Atendendo ao peso destes setores na economia portuguesa, conclui-se que o nível de despesas em I&D é já superior ao que seria expectável (tomando por referência o conjunto dos países da OCDE). Por outras palavras, sem uma alteração significativa da estrutura produtiva nacional, um aumento das despesas de I&D em Portugal dificilmente poderá ser obtido com base num envolvimento substancialmente maior das empresas portuguesas em atividades de I&D.

Figura 91: Relação entre as despesas em I&D em percentagem do PIB e a estrutura produtiva, 2008



Fonte: Observatório do QREN (dados Eurostat)

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 (nomeadamente sob a forma de novos bens e serviços, novos projetos empresariais e valorização da propriedade intelectual), 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.

Até ao momento, entre as avaliações já concluídas no âmbito do QREN e dos PO, não existem estudos que proporcionem uma visão global do contributo das intervenções cofinanciadas para a promoção do envolvimento das empresas em atividades de I&D. Em larga medida, isto resulta do facto de as medidas relevantes (tendo por referência os tipos de intervenções listadas acima) se encontrarem dispersas por todos os PO do QREN, não existindo mecanismos de coordenação ou monitorização conjunta das várias intervenções com impacto neste domínio. A Avaliação Estratégica do QREN em curso, cuja conclusão terá lugar durante o 1º semestre de 2013, prevê um módulo dedicado ao “Contributo do QREN para a inovação e a internacionalização das empresas, em particular das PME”, do qual se espera uma avaliação global dos vários instrumentos de política cofinanciados pelos PO do QREN relevantes para a prossecução dos objetivos referidos (onde se inclui a I&D empresarial).

Sem prejuízo das conclusões que vierem a resultar dos estudos de avaliação planeados, a atividade de monitorização estratégica desenvolvida neste domínio identificou como uma das principais fragilidades das intervenções que visam promover a I&D empresarial a insuficiente articulação entre as várias medidas de política em causa. Por exemplo, de forma geral, as prioridades subjacentes aos apoios dirigidos ao SCTN são independentes dos apoios dirigidos ao sistema produtivo. Os vários tipos de apoio que visam estimular o empreendedorismo qualificado (em particular, de base tecnológica) – como sejam, os incentivos ao investimento, o apoio a incubadoras, o capital de risco, etc. – são igualmente geridos de forma independente e pouco articulada.

A insuficiente articulação entre as várias formas de intervenção pública de apoio à I&D e à inovação em Portugal tem sido apontada em diferentes análises do sistema de inovação português⁹⁰. No entanto, esse tipo de articulação é essencial para potenciar as complementaridades e sinergias entre políticas de cariz setorial a diferentes escalas territoriais (local, regional e nacional), sendo hoje reconhecida como um fator fundamental para o sucesso das políticas públicas⁹¹. A necessidade de uma abordagem integrada e transversal a todas as áreas de atuação do Governo, com vista ao desenvolvimento das políticas de inovação, foi explicitamente reconhecida pelo Programa Estratégico para o Empreendedorismo e a Inovação (+E+I), aprovado em dezembro de 2011⁹², o qual prevê a criação de um quadro institucional favorável à coordenação e acompanhamento integrado das políticas de inovação em Portugal⁹³.

90 Ver, por exemplo, Vitor Corado Simões e Manuel Mira Godinho (2011), *Mini Country Report/Portugal, INNO Policy TrendChart*, PRO INNO Europe.

91 Ver, por exemplo, OCDE (2011), *Regions and Innovation Policy*. OCDE: Paris.

92 Resolução do Conselho de Ministros n.º 54/2011, de 16 de dezembro e respetivo Anexo (Declaração de Retificação n.º 35/2011, de 21 de dezembro).

93 Prevê-se, nomeadamente, a existência de: um Conselho Nacional para o Empreendedorismo e a Inovação (CNEI), órgão com caráter consultivo, presidido pelo Primeiro-Ministro, envolvendo membros do Governo e personalidades reconhecidas do mundo empresarial e académico; uma Coordenação Executiva, assegurada pelo Ministério da Economia e do Emprego, suportado pela Rede de Coordenação do Programa Estratégico +E+I, com competências de coordenação interministerial; e uma Rede +e+i, responsável pelo acompanhamento operacional do Programa, monitorização e ligação com a Administração Pública e com a sociedade civil.

Para além da análise global do conjunto de instrumentos de política que visam a promoção da I&D empresarial, que ainda carece de uma avaliação global, alguns aspetos parcelares da intervenção do QREN deste domínio foram já objeto de estudos específicos. Realça-se, nomeadamente, a Avaliação da Operacionalização dos Sistemas de Incentivos do QREN (através dos quais são apoiados investimentos empresariais em I&D, projetos de empreendedorismo qualificado, bem como a aquisição de serviços científicos e tecnológicos por parte de empresas), de cujas conclusões se destacam, neste contexto, os seguintes aspetos:

- O alinhamento geral dos SI com os objetivos prioritários, estabelecidos em sede de programação do QREN, de reforço da inovação e da I&D empresarial;
- A pertinência e adequação das tipologias 'Vale Inovação' e 'Vale I&DT', enquanto instrumentos simplificados que promovem o acesso das PME à prestação de serviços no âmbito da I&D e inovação, bem como uma maior articulação com as infraestruturas de suporte e com entidades do SCTN;
- A existência de margem para introduzir melhorias processuais na implementação dos incentivos a projetos de I&D (em particular, no que respeita a processo de I&D em copromoção).

Para além da já referida Avaliação Estratégica do QREN, o Plano Global de Avaliação do QREN e dos PO (PGA) prevê a realização nos próximos meses da Avaliação da Estratégia e do Processo de Implementação das EEC – Tipologia *Clusters* e da Avaliação Intercalar do PO FC, as quais deverão produzir resultados relevantes sobre estes e outros aspetos parcelares da intervenção pública de apoio à promoção da I&D.

A avaliação dos *Clusters* em curso deverá, em especial, aferir em que medida a política de EEC contribuiu de forma substancial para a racionalização e articulação dos apoios públicos dirigidos a atividades específicas nas áreas da inovação, formação, relações entre empresas e entidades do SCTN e empreendedorismo, bem como a relevância das soluções institucionais (centros de decisão política e agências públicas envolvidas) para os resultados obtidos, sobretudo num contexto em que a informação de monitorização existente aponta para a existência de fragilidades nestes diversos domínios.

4.6 Aumentar a eficiência energética no setor Estado

A eficiência energética⁹⁴ está no cerne da Estratégia Europa 2020 para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo e da transição para uma economia eficiente em termos de recursos. Constitui-se como uma das melhores soluções para dissociar crescimento económico do consumo de energia e respetiva emissão de Gases de Efeito de Estufa (GEE), ao reduzir a energia necessária para produzir uma unidade de riqueza. Foi por esta razão que a UE fixou o objetivo para 2020 de redução em 20% do consumo de energia primária, objetivo que foi identificado na Comunicação da CE "Energia 2020" como etapa fundamental para a consecução dos objetivos a longo prazo em matéria do Pacote Energia-Clima. O processo Europa 2020 criou, com a aplicação do Semestre Europeu, um novo ambiente de governação e instrumentos adicionais para a UE orientar os seus esforços em matéria de eficiência energética⁹⁵.

⁹⁴ Tecnicamente, eficiência energética significa utilizar menos energia mantendo um nível equivalente de atividade ou serviço económico. Pode ser definida como a otimização das transformações, transporte e uso dos recursos energéticos, desde as suas fontes primárias até à sua utilização.

⁹⁵ Em 2013, a CE irá proceder a uma avaliação dos resultados obtidos e verificar se os programas permitirão, no seu conjunto, realizar o objetivo europeu de redução de 20%. Se a revisão de 2013 revelar que é pouco provável que seja atingido o objetivo global da UE, a CE proporá então, numa segunda fase, objetivos nacionais juridicamente vinculativos para 2020.

No seguimento de estimativas da CE, baseadas nas metas nacionais em matéria de eficiência energética em 2020 estabelecidas pelos próprios EM no contexto da Estratégia Europa 2020 – que sugerem que a UE poderá atingir apenas metade do referido objetivo de redução do consumo de energia primária – e em resposta aos apelos do Conselho Europeu (4 de fevereiro de 2011), do Conselho da Energia (10 de junho de 2011) e do Parlamento Europeu, a CE elaborou um novo e abrangente Plano de Eficiência Energética. Um dos domínios centrais deste Plano consiste nos instrumentos destinados a desencadear o processo de renovação em edifícios públicos e a melhorar o desempenho energético dos componentes e equipamentos neles utilizados. Pretende-se, assim, promover um comportamento exemplar do setor público, propondo acelerar a taxa de renovação dos edifícios públicos, através de um objetivo vinculativo, e introduzir critérios de eficiência energética na despesa pública.

Uma referência importante é que o setor dos edifícios é responsável por cerca de 40% do consumo de energia⁹⁶ e por 36% das emissões de CO₂ da UE, tendo-se verificado um aumento do consumo de energia neste setor, ao longo dos últimos anos devido à melhoria da qualidade de vida relacionada com uma maior utilização de equipamentos eletrónicos e de climatização.

Em Portugal, a Estratégia Nacional para a Energia no horizonte de 2020 (ENE 2020)⁹⁷ constitui o quadro de referência nacional no domínio da energia. A ENE 2020 encontra-se alinhada com os desafios que se colocam a nível da UE em matéria do referido Pacote Energia-Clima, sendo constituída por três componentes estratégicas – Segurança de Abastecimento; Competitividade e Desenvolvimento Económico e Social; Sustentabilidade Ambiental –, as quais são, por sua vez, suportadas em 3 pilares fundamentais – Eficiência Energética; Energias Renováveis; Redes Inteligentes Avançadas e Novas Infraestruturas de Distribuição e Armazenagem.

No âmbito da promoção da eficiência energética, Portugal tem em aplicação desde 2008 o Plano Nacional de Ação para a Eficiência Energética, também designado por Portugal Eficiência 2015 (PNAEE)⁹⁸, que estabelece como meta a alcançar até 2015 a implementação de medidas de eficiência energética equivalentes a 10% do consumo final de energia, o que corresponde à poupança de 1792 mil toneladas equivalentes de petróleo – tep⁹⁹ (até 2020 a meta é de 20%). O PNAEE aprovado em 2008 previa a aposta em projetos inovadores, como a mobilidade elétrica e a implementação de redes inteligentes, a otimização dos modelos de gestão energética nos setores dos Transportes, Residencial, Serviços, Indústria e Estado. A revisão do PNAEE de 2011 introduziu novas medidas e reforçou as existentes, sobretudo ao nível do setor Estado.

Neste setor, as orientações foram agrupadas num conjunto de medidas designadas por “Eficiência Energética no Estado” (E3) e dirigidas a edifícios, frotas de transporte, iluminação pública e negociação centralizada de energia na Administração Central e Local. Têm como objetivos centrais: alcançar a certificação energética de todos os edifícios do Estado e que 20% destes estejam numa classe igual ou superior a B-; a supressão gradual da iluminação pública ineficiente; e que, até 2015, 20% da semaforização de trânsito seja feita através do sistema LED.

⁹⁶ Dados do Eurostat relativos a 2010. Para os restantes setores os pesos relativos no consumo de energia são: transportes – 33%; indústria – 24%; agricultura – 2%.

⁹⁷ Aprovada através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 29/2010, de 15 de abril de 2010.

⁹⁸ Aprovado através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 80/2008, de 20 de maio de 2008.

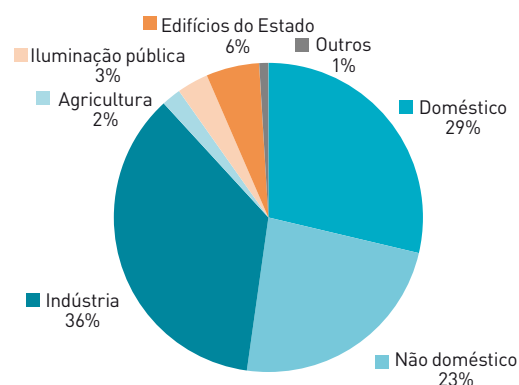
⁹⁹ A implementação do PNAEE resultou da Diretiva Europeia relativa à Eficiência na Utilização Final de Energia e aos Serviços Energéticos (2006/32/CE), que exige que os EM tomem medidas para a promoção da eficiência energética na utilização final de energia e adotem objetivos nacionais indicativos superiores a 9%.

Com a referida revisão do PNAEE, estas medidas deram origem ao Programa de Eficiência Energética na Administração Pública (ECO.AP)¹⁰⁰, documento programático que concretiza vários instrumentos de política pública¹⁰¹ e que pretende alcançar, até 2020, nos serviços, organismos da Administração Pública e equipamentos públicos um aumento da eficiência energética de 20% (meta entretanto revista para 30%)¹⁰², criando as condições para o desenvolvimento de uma efetiva política de eficiência energética na Administração Pública. Outros objetivos do ECO.AP são o desenvolvimento de um *cluster* industrial associado à promoção da eficiência energética (assegurando a criação de postos de trabalho e gerando um investimento previsível de 13 mil M€ até 2020) e o desenvolvimento do setor das Empresas de Serviços Energéticos (*Energy Service Companies* – ESCO) e da contratação pública da gestão de serviços energéticos (potenciando a criação de um mercado de serviços de energia com elevado potencial).

De acordo com um estudo promovido pela Associação Portuguesa para o Desenvolvimento das Comunicações¹⁰³, a fatura energética do Estado é superior a 500 M€ por ano, mais de metade correspondente a edifícios públicos (260 M€ por ano), e cerca de 150 M€ referentes a iluminação pública. No conjunto, estes consumos do Estado representam cerca de 9% do consumo total de eletricidade em Portugal. A iluminação pública é responsável por 3% do consumo elétrico total, sendo que os respetivos custos energéticos constituem, em alguns casos, mais de 50% nas despesas das autarquias com energia.

Entre 1994 e 2010, o consumo de energia nos edifícios do Estado e na iluminação pública aumentou, respetivamente, em cerca de 148% e 117%, o que se traduz num acréscimo assinalável e merecedor de especial atenção por parte das políticas públicas. De facto, existe um forte potencial de uso mais eficiente de energia por parte do Estado, o que permitiria uma redução significativa de consumos e das despesas correntes.

Figura 92: Consumo de energia elétrica, por tipo de consumo, 2010



Fonte: Direção-Geral de Energia e Geologia/MEE

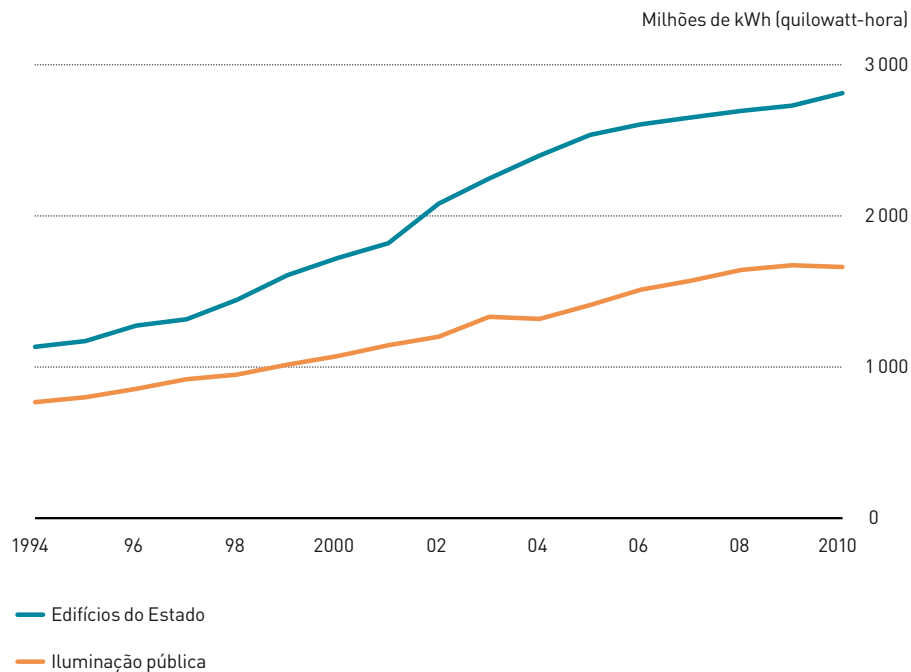
100 Resolução do Conselho de Ministros n.º 2/2011, de 12 de janeiro. Compete ao MEE, através da Direção Executiva do PNAEE, a coordenação e monitorização do ECO.AP.

101 ENE 2020; Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas 2008-2010, bem como a nova estratégia para 2011-2013; Programa Nacional para as Alterações Climáticas (PNAC); Planos Setoriais de Baixo Carbono (Resolução do Conselho de Ministros n.º 93/2010, de 26 de novembro); Resolução da Assembleia da República n.º 114/2010, de 29 de outubro.

102 Informação presente em vários documentos recentes do Governo, com destaque para a carta remetida em maio de 2012 à Secretária-Geral da CE, Catherine Day, com ponto de situação da concretização dos objetivos do PNR e o enquadramento da política macroeconómica nacional (que substitui a atualização do PNR nacional).

103 *Eficiência Energética dos Edifícios e da Iluminação Pública na Administração Pública* (2010).

Figura 93: Evolução do consumo de energia elétrica na iluminação pública e nos edifícios do Estado, 1994-2010



Fonte: Direção-Geral de Energia e Geologia/MEE

A gestão da iluminação pública é da inteira responsabilidade da Administração Local, no que respeita a níveis e horários de iluminação e ao tipo e número de aparelhos de iluminação e lâmpadas em serviço. A sensibilização das autarquias para a adoção de soluções de eficiência energética, em particular de iluminação pública, poderá permitir reduzir os consumos energéticos de forma significativa¹⁰⁴. A avaliar pela análise da natureza dos projetos financiados pelo QREN que se apresenta de seguida, este é um repto a que os municípios têm respondido.

Nos já referidos objetivos do ECO.AP enquadra-se a utilização racional de energia e a eficiência energético-ambiental em equipamentos de iluminação pública existentes, bem como a melhoria da eficiência energética de instalações semaforicas, com a conseqüente diminuição das emissões de CO₂¹⁰⁵. É através do Regulamento Específico Energia dos PO regionais que o QREN se articula com estes objetivos do ECO.AP. As ações elegíveis deste Regulamento são as seguintes:

- Equipamentos e/ou soluções mais eficientes que visem a melhoria da eficiência energética das instalações, como por exemplo: i) instalação de sistemas de regulação do fluxo luminoso; ii) substituição de luminárias ineficientes ou com mais de 10 anos de utilização, por equipamentos com melhor capacidade de reflexão e/ou necessidade de fontes de luz de menor potência, bem como substituição de balastros ineficientes ou com mais de 10 anos; iii) substituição de lâmpadas de vapor de mercúrio por fontes de luz mais eficientes; iv) instalação de tecnologias de controlo, gestão e monitorização da iluminação pública;

¹⁰⁴ Neste sentido, após a adoção, em 2008, do Pacote Clima-Energia da UE, a CE lançou o Pacto de Autarcas (*Covenant of Mayors*) para fomentar e apoiar os esforços das autarquias na implementação de políticas de energia sustentável, tendo em vista a redução das emissões de CO₂ em 20% até 2020. Uma das principais medidas do Pacto de Autarcas é a apresentação pelos signatários de Planos de Ação para as Energias Sustentáveis (PAES), de nível local, nos quais a eficiência energética constitui um domínio essencial de atuação. À data de maio de 2012, de um total de 3981 signatários do Pacto, 73 são portugueses.

¹⁰⁵ A este respeito, foi publicado em 2010 o Documento de Referência para a "Eficiência Energética na Iluminação Pública", elaborado por iniciativa do MEE pela Associação Nacional das Agências de Energia e Ambiente (RNAE), pela Eletricidade de Portugal (EDP) Distribuição, pela Agência para a Energia (ADENE) e pelo Centro Português de Iluminação (CPI).

- Substituição das fontes luminosas nos sistemas de controlo de tráfego e peões (instalações semaforicas) por tecnologia LED.

Ainda no âmbito do Regulamento Energia dos PO regionais, através dos concursos “Utilização Racional de Energia e Eficiência Energética Ambiental em Equipamentos Coletivos”, o QREN estimula os sistemas de utilização racional de energia e de eficiência energético-ambiental em equipamentos coletivos sociais existentes, incluindo os próprios edifícios, suportados por um processo de auditoria energética, através de soluções eficientes de iluminação interior, de isolamento térmico e de sistemas de produção de energia térmica com base em radiação solar (coletores solares térmicos) e no aproveitamento da biomassa.

Até junho de 2012 foram aprovadas nos PO regionais do Continente 203 candidaturas no domínio da eficiência energética no setor Estado, destacando-se os PO Alentejo e o PO Norte. Estas candidaturas envolvem um montante de 36 M€ de fundo comunitário aprovado, sendo que metade deste valor corresponde às candidaturas aprovadas no PO Norte. Em termos de validação de fundo, os valores à data de referência são ainda modestos (cerca de 2.6 M€ para o conjunto dos PO regionais do Continente) e mesmo nulos nos PO Algarve e Lisboa.

Quadro 22: Candidaturas aprovadas em eficiência energética por PO Regional e tipo de intervenção, até junho de 2012

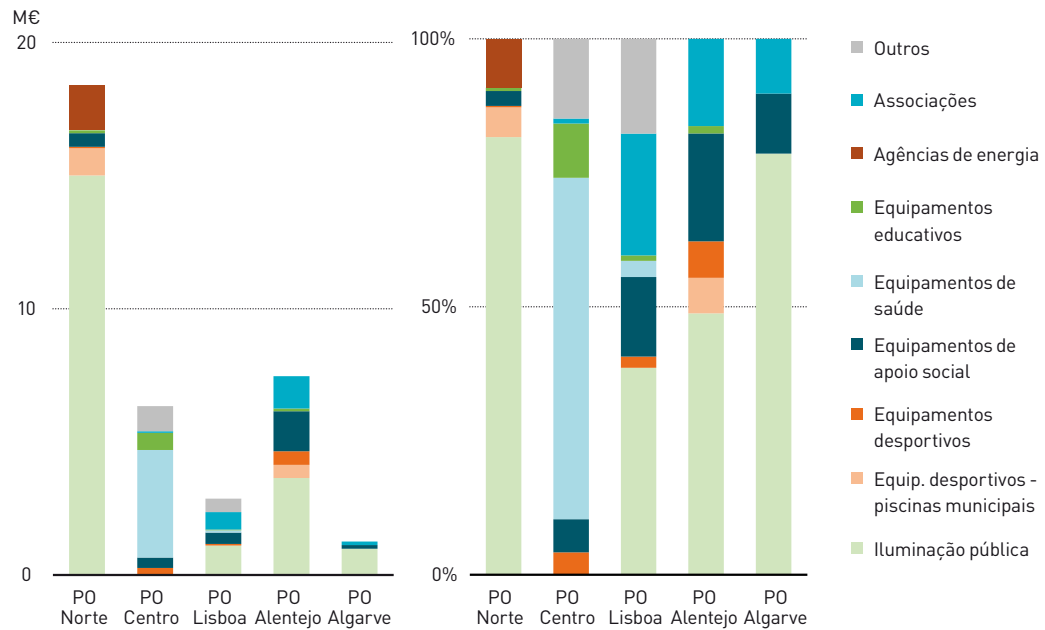
Programas Operacionais Regionais (POR)	Candidaturas aprovadas	Custo total elegível aprovado	Fundo aprovado	Custo total elegível validado	Fundo validado
	Nº		M€		
PO Alentejo	79	9,7	7,5	1,3	1,0
PO Algarve	21	2,5	1,3	0,0	0,0
PO Centro	12	8,9	6,3	1,6	1,2
PO Lisboa	31	5,7	2,9	0,1	0,0
PO Norte	60	23,8	18,4	0,4	0,3
Tipo de intervenção					
Iluminação pública	67	27,8	20,7	0,1	0,1
Equipamentos de saúde	3	5,9	4,1	0,9	0,7
Equipamentos de apoio social	53	4,5	3,0	0,1	0,1
Associações	38	3,3	2,1	0,1	0,0
Agências de energia	6	2,4	1,7	0,3	0,2
Equipamentos desportivos - piscinas municipais	12	1,9	1,5	0,6	0,5
Equipamentos educativos	8	1,3	0,9	0,1	0,1
Equipamentos desportivos	10	1,2	0,9	0,8	0,6
Outros	6	2,3	1,4	0,3	0,3
TOTAL	203	50,6	36,3	3,3	2,6

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Uma análise por tipo de intervenção de eficiência energética nos PO regionais do Continente, no setor Estado, permite evidenciar a importância das intervenções em iluminação pública (um total de 67 candidaturas aprovadas e 20,7 M€ de fundo aprovado), seguindo-se, a longa distância, os restantes tipos de intervenção, com destaque para os equipamentos de saúde (3 candidaturas aprovadas e 4,1 M€ de fundo aprovado) e de apoio social (53 candidaturas aprovadas e 3 M€ de fundo aprovado).

De referir que, se se considerarem todos os tipos de equipamentos coletivos, estas intervenções perfazem um total de 10,4 M€ de fundo aprovado (86 candidaturas aprovadas).

Figura 94: Fundo aprovado em projetos de eficiência energética nos PO regionais, por tipo de intervenção, até junho de 2012



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Os PO regionais Norte e Alentejo apresentam os mais elevados valores de fundo aprovado em intervenções de iluminação pública (15 M€ e 3,6 M€, respetivamente, no referido total de 20,7 M€ de fundo aprovado neste tipo de intervenção). No domínio dos equipamentos de saúde, o PO Centro concentra a quase totalidade do fundo aprovado em projetos de eficiência energética (4 M€, num total de 4,1 M€). As intervenções em equipamentos de apoio social encontram-se repartidas por todos os PO regionais do Continente, ainda que o PO Norte se destaque com cerca de metade do valor de fundo aprovado neste domínio (1,5 M€, num total de 2,9 M€).

Os equipamentos desportivos (incluindo piscinas municipais) representam um total de 2,4 M€ de fundo aprovado, sendo que 1,5 M€ são relativos a projetos de eficiência energética em piscinas municipais (1 M€ no PO Norte). De referir ainda que as Agências de Energia beneficiam, à data de referência, de um total de 1,7 M€ de fundo aprovado, exclusivamente no PO Norte. Os restantes tipos de intervenção em eficiência energética no setor Estado apresentam valores de aprovação ainda modestos.

Projecto ILUPub – Melhoria da Eficiência Energética da Iluminação Pública

A Agência Regional de Energia e Ambiente do Norte Alentejano e Tejo (AREANATEjo) e a Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo (CIMAA) iniciaram, em finais de 2009, o desenvolvimento do projeto ILUPub para os 15 municípios do Alto Alentejo. Este projeto tem como meta fundamental a otimização dos gastos de energia com a iluminação pública e semaforização no Alto Alentejo, com base nos seguintes objetivos: i) redução do consumo e custos com energia; ii) redução das emissões de GEE; iii) cadastro da rede de iluminação pública do Alto Alentejo; iv) maximização e otimização da utilização dos equipamentos de iluminação pública e semáforos.

No intuito de cumprir a meta do PNAEE (implementação de medidas de melhoria da eficiência energética equivalentes a 10% do consumo final de energia, em 2015, e a 20% em 2020), o ILUPub prevê um investimento global de cerca de 2 M€ (com uma comparticipação FEDER de 1,6 M€), estruturando-se em várias etapas:

- (i) Identificação e contabilização de consumos da iluminação pública: esta etapa consistiu na análise da faturação anual da iluminação pública dos municípios, tendo sido analisada a evolução do consumo das instalações e identificadas as instalações com maiores consumos energéticos.
- (ii) Caracterização e georreferenciação dos pontos de consumo: recorrendo a cartografia digital desenvolvida pela CIMAA e pelos municípios associados, a AREANATEjo tem vindo a caracterizar, em articulação com a EDP Distribuição, a rede de iluminação pública (pontos de luz e postos de transformação) dos aglomerados urbanos.
- (iii) Identificação e implementação de medidas de eficiência energética na iluminação pública: destaque para a instalação de luminárias mais eficientes, a instalação de sistemas com regulação do fluxo luminoso e a instalação de sistemas de controlo e monitorização na iluminação pública.

Com algum pioneirismo associado, nomeadamente no que diz respeito à elaboração do cadastro da rede de iluminação pública, o ILUPub envolve não só os municípios e as juntas de freguesia, mas também a EDP Distribuição, parceria que tem permitido que as diversas ações se desenvolvam em consonância com interesses mútuos. Este projeto foi distinguido como um dos melhores projetos nacionais na área das energias e alterações climáticas na iniciativa “Galardão Rede Climática” da Associação Portuguesa de Engenharia do Ambiente (APEA), o que se deveu, essencialmente, ao seu caráter inovador e demonstrativo, em particular no que diz respeito à componente de caracterização da rede de iluminação pública.

Fonte: AREANATEjo; AG do PO Alentejo.

A análise efetuada reitera a importância que as intervenções no domínio da eficiência energética na iluminação pública e nos equipamentos coletivos assumem no QREN, não tanto em termos de montantes de investimento associados, mas sobretudo ao nível do potencial que oferecem aos municípios na redução de custos de operação e no desenvolvimento de projetos inovadores, bem como no contributo para as metas nacionais de eficiência energética. Por outro lado, estas intervenções, em particular as de iluminação pública, permitem induzir parcerias no domínio da eficiência energética através do envolvimento de diversos atores com intervenção na matéria, desde as Agências de Energia, os municípios e as CIM, a Associação das Agências de Energia e Ambiente, a Agência para a Energia (ADENE) e a ANMP, o MEE e a própria EDP.

Embora se mantenha a necessidade de acompanhamento das suas intervenções e dos efetivos impactos em termos de eficiência energética, as Agências municipais ou regionais de energia poderão revelar-se um elemento importante nas estratégias de eficiência energética, ao promoverem uma política energética local e ao dinamizarem e divulgarem boas práticas ao nível do desempenho energético-ambiental, envolvendo toda a sociedade civil na concretização destes objetivos.

Num quadro de reforço do conhecimento do contributo do QREN para a eficiência energética nos territórios que apresentam maior premência neste domínio (as áreas urbanas), foi integrado na Avaliação Estratégica do QREN um lote relativo ao “Contributo das intervenções do QREN em contexto urbano para o aumento da eficiência energética”, com o objetivo de avaliar de que forma as preocupações no domínio da eficiência energética têm vindo a ser consideradas nos critérios de seleção e na definição dos volumes e intensidades de cofinanciamento público dos projetos apoiados no âmbito das intervenções do QREN dirigidas às áreas urbanas, bem como nos processos de acompanhamento e de avaliação de resultados e impactos destes projetos. Esta avaliação deverá

contribuir para a reflexão sobre o papel que os fundos estruturais poderão desempenhar no próximo ciclo de programação no domínio da eficiência energética.

4.7 Consolidar padrões ambientais elevados – a resposta aos desafios em matéria de Resíduos Sólidos Urbanos

O ciclo de programação financeira 1994-1999 foi o primeiro em que a necessidade de incluir a sustentabilidade ambiental nas estratégias dos fundos estruturais para o desenvolvimento foi explicitamente enfatizada. Desde então, assistiu-se a um reforço crescente e muito significativo do protagonismo do ambiente nas prioridades de atuação dos fundos da Política de Coesão. Manteve-se sempre, contudo, ao contrário de outros domínios de política, uma forte independência da programação da política pública no domínio do ambiente em relação aos ciclos de programação financeira, estes últimos incorporando naturalmente no seu desenho o essencial da política pública previamente definida.

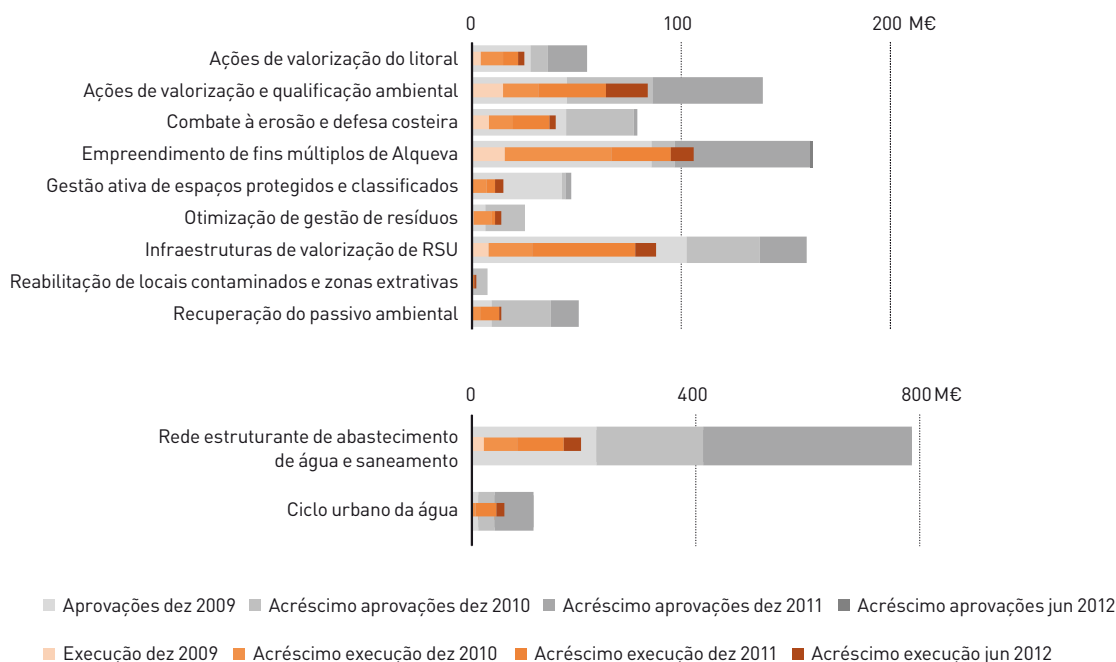
No atual ciclo, em Portugal, os fundos comunitários assistem sete grandes áreas prioritárias ambientais, desde o abastecimento de água até à gestão ativa de espaços protegidos, as quais foram vertidas para o atual QREN de acordo com a sua premência, volume de investimento e possibilidade de elegibilidades, ocupando, no final de 2011, 10% das aprovações do atual ciclo.

O apoio dos fundos do QREN destinados ao ambiente concentrou-se no atual período, a título prioritário, i) na superação dos níveis insuficientes de cobertura e qualidade dos sistemas públicos de abastecimento domiciliário de água e de atendimento das redes de drenagem de águas residuais, ii) na qualificação dos sistemas de gestão de Resíduos Sólidos Urbanos (RSU) e equiparados, contribuindo para o incremento da reciclagem e valorização de fluxos específicos, tendo em vista alcançar as metas definidas em matéria de redução, reutilização, reciclagem e outras formas de valorização de resíduos, iii) na contribuição para a inversão da tendência de perda de biodiversidade e iv) na diminuição da vulnerabilidade de Portugal a diversos tipos de riscos naturais, com destaque para os fenómenos de erosão da costa e na resolução dos passivos ambientais existentes.

As grandes áreas de intervenção do QREN no domínio ambiental, podem ser evidenciadas de acordo com a proporção do fundo aprovado em dezembro de 2011: assumem particular destaque as intervenções de abastecimento e saneamento de águas (57% dos fundos aprovados no domínio ambiental), seguidas pelas ações de valorização e qualificação ambiental e de valorização do litoral (12%), as operações de valorização e otimização dos RSU (11%), as intervenções do Empreendimento de Fins Múltiplos do Alqueva (10%), as operações que visam o combate à erosão (5%), seguidas das operações com vista à recuperação do passivo ambiental e reabilitação de locais contaminados e zonas extrativas (4%) e por último as operações de gestão ativa dos espaços protegidos (3%).

O desempenho do QREN até dezembro de 2011 no domínio ambiental reflete, por um lado, os recursos económicos disponibilizados por fundos comunitários nesta área e, por outro, a capacidade de absorção e captação dos investimentos por parte dos seus atores. A figura seguinte resume as dotações ao nível dos compromissos e execução para as várias áreas do domínio ambiental ao longo dos três anos de aprovações no QREN, às quais se acrescentou a evolução verificada no primeiro semestre de 2012 permitindo uma leitura mais atual da situação.

Figura 95: Aprovações e execução por fundo em dezembro de 2009, dezembro de 2010, dezembro de 2011 e junho de 2012



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

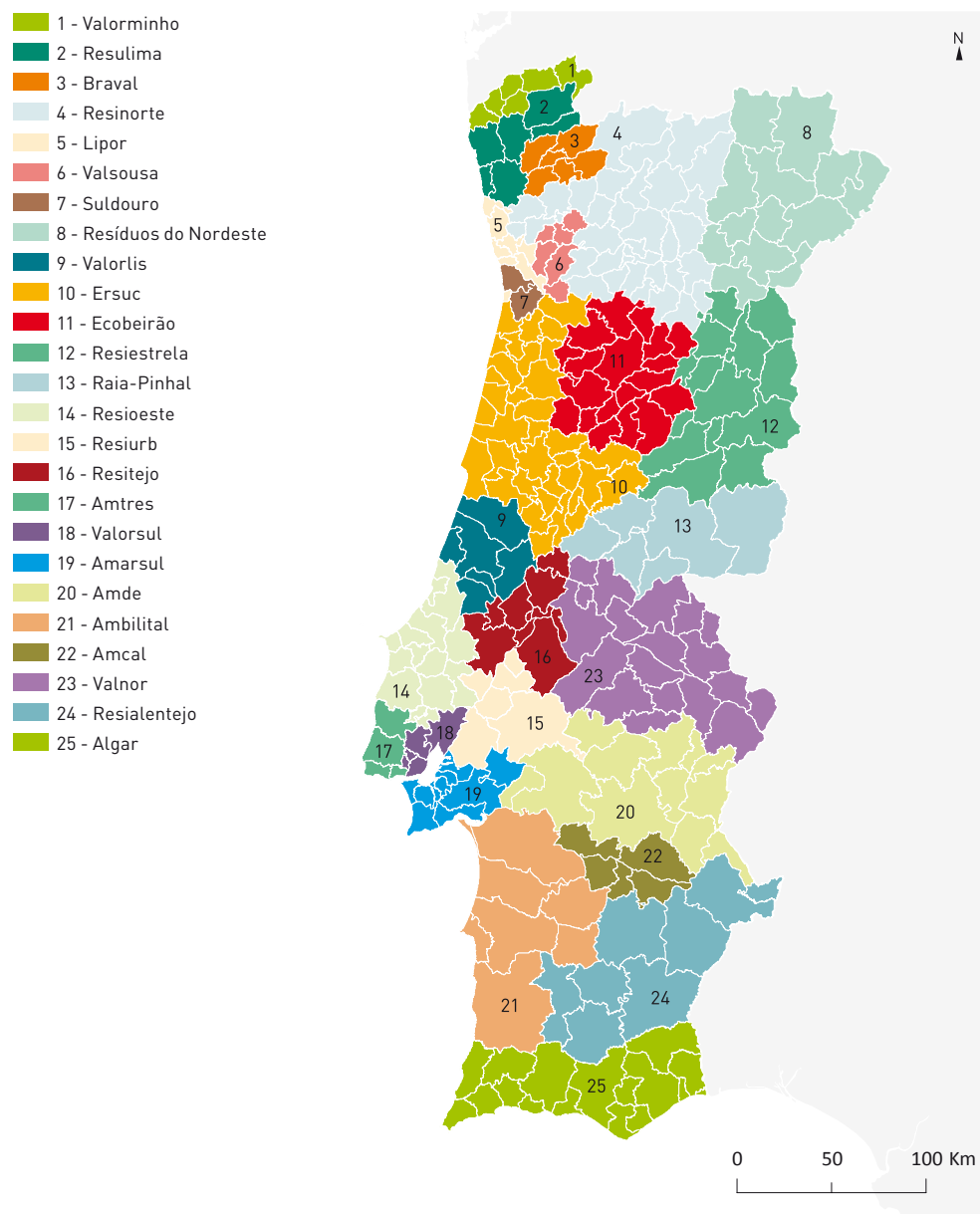
Da apreciação destes indicadores ressaltam necessariamente os maiores investimentos dirigidos à rede de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais, ao Empreendimento de Fins Múltiplos de Alqueva e às intervenções para a valorização de resíduos sólidos. A primeira e última áreas, com maior incidência na primeira, apresentam estádios de execução preocupantes. Apesar do reconhecido tempo elevado de execução física dos projetos a elas associados, resulta inquestionável que este não é o único fator a contribuir para a baixa execução registada. Se nos primeiros anos do QREN, as duas áreas identificadas já se encontravam sob especial atenção atendendo à reduzida execução que apresentavam, crescem atualmente outras, que com expressão de fundos muito mais moderada, começam a evidenciar igualmente fragilidades ao nível da execução face aos compromissos já assumidos, inferiores a 35%, como é o caso da gestão ativa de espaços protegidos (32%) e o passivo ambiental na sua dupla vertente, POVT e PO regionais (27% e 25% respetivamente).

Apesar de representar apenas 1% dos fundos aprovados no QREN, em dezembro de 2011, os RSU ocupam um lugar mais destacado quando o seu papel é avaliado no quadro exclusivo dos fundos destinados a projetos ambientais, no qual representam 11% dos fundos aprovados (182 M€). Em anteriores edições do Relatório Anual do QREN foram aprofundados outros domínios ambientais; no presente Relatório é analisada em maior detalhe a intervenção dos fundos da Política de Coesão no que respeita aos RSU, intervenção que foi e que continua a ser fundamental para assegurar o cumprimento do acervo comunitário neste domínio.

A aprovação, em 1997, do Plano Estratégico Setorial para os Resíduos Sólidos Urbanos (PERSU I) alterou profundamente a gestão destes resíduos e iniciou uma nova época, na qual os fundos comunitários assumiram um papel determinante. Portugal apresenta hoje um desempenho, no tratamento dos RSU, muito distinto daquele que existia em 1997, quando o país ainda convivia com 341 lixeiras e a ausência de um modelo de gestão para o setor.

Com a totalidade da população portuguesa servida de sistemas de recolha de resíduos e todo o território do Continente coberto por sistemas de tratamento e valorização de resíduos as pressões atuais neste domínio, que requerem o reforço da intervenção da política pública, resultam do aumento significativo da produção de resíduos dos últimos anos (patente na Figura 100 relativa à produção de RSU em Portugal continental), o qual exige que sejam ultrapassados os níveis praticados de resposta dos sistemas existentes e alcançados resultados mais satisfatórios em termos de redução, reutilização e reciclagem. A figura seguinte permite constatar a plena cobertura dos atuais sistemas, bem como a sua expressão no território.

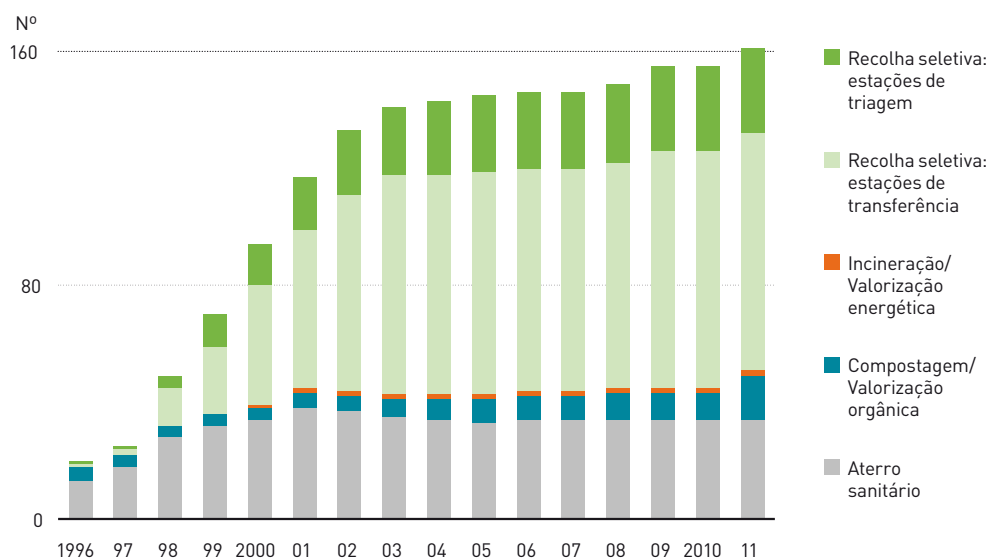
Figura 96: Sistemas de Gestão de RSU em Portugal, 2010



Fonte: Agência Portuguesa do Ambiente

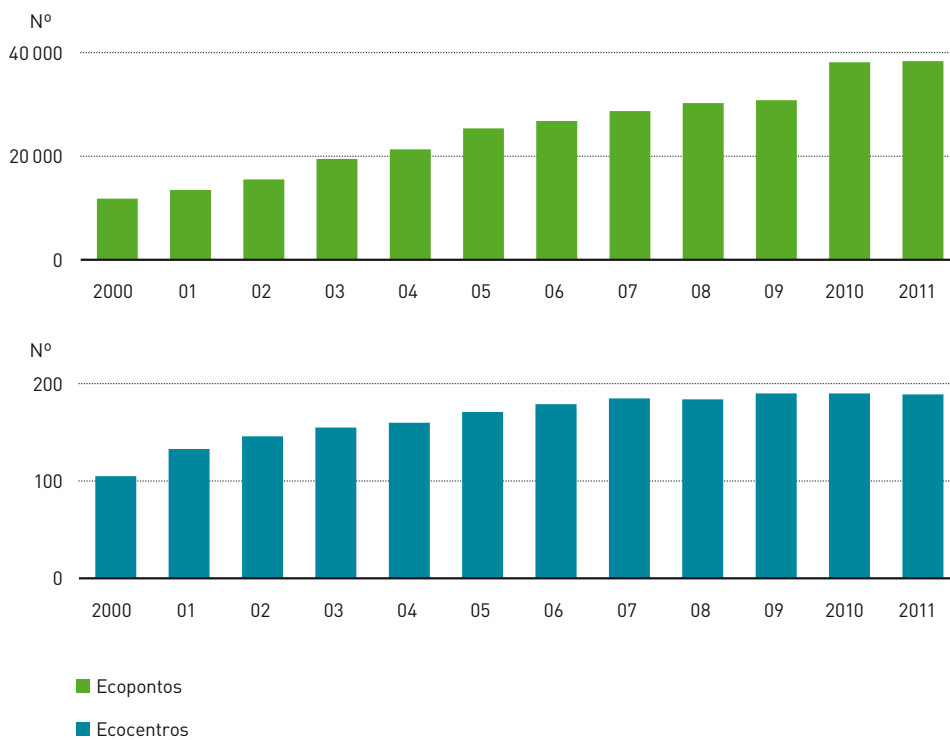
A revolução na gestão de resíduos a partir de 1997 não se esgota na definição e implementação de modelos de gestão, estando igualmente bem patente na figura subsequente, a qual apresenta a evolução em número das infraestruturas de gestão destes resíduos.

Figura 97: Evolução das infraestruturas de gestão de RSU em Portugal, 1996-2011



Fonte: Agência Portuguesa do Ambiente

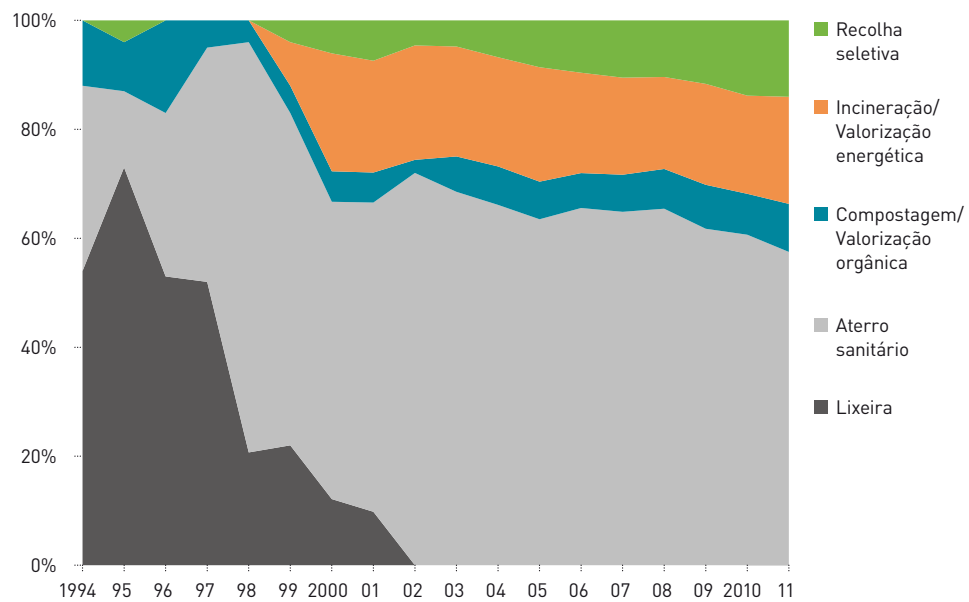
Figura 98: Evolução da dotação em ecopontos e ecocentros em Portugal, 2000-2011



Fonte: Agência Portuguesa do Ambiente

Ao longo dos últimos 17 anos tem sido notória a transformação do tratamento dado aos resíduos produzidos no Continente, com o encerramento das lixeiras, por um lado, e com a crescente abertura a novos tratamentos, como a valorização energética e o incremento da recolha seletiva. Destaque para a crescente importância destes dois eixos da política de resíduos nos últimos anos, que em conjunto, acolhem 34% do destino final de resíduos.

Figura 99: Evolução do tratamento e destino final dos RSU em Portugal continental, 1994-2011



Fonte: Agência Portuguesa do Ambiente

O contributo das operações apoiadas no âmbito das infraestruturas de valorização dos RSU (PO VT) encontra expressão na evolução assinalável verificada do tratamento e destino final dos RSU em Portugal.

A boa prossecução dos objetivos do PERSU II, aprovado em dezembro de 2006 para vigorar entre 2007 e 2016, é igualmente tributária dos apoios concedidos no âmbito da otimização de gestão de resíduos pelos PO regionais, os quais vão completando a malha das necessidades através de diversificadas operações, tais como na otimização de processos de recolha seletiva e na criação de parques de compostagem e centros de triagem.

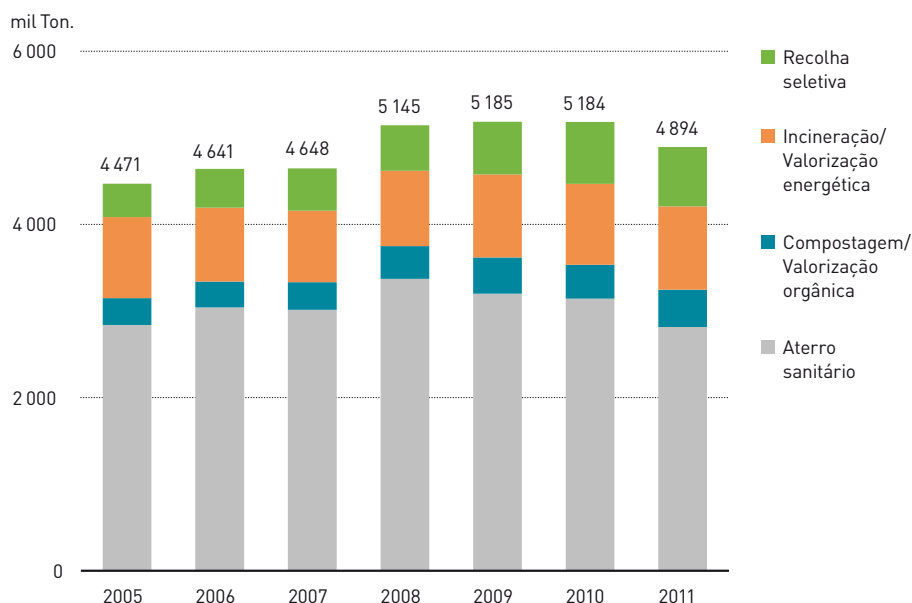
Os PO regionais contribuem ainda com intervenções no domínio da sensibilização e formação ambiental especificamente dedicadas aos resíduos¹⁰⁶, decisivas para que Portugal vença o mais complexo desígnio nesta área, o da redução do ritmo de crescimento global da produção de RSU.

Nos últimos 6 anos observou-se um contínuo e preocupante crescendo na produção de RSU, interrompido apenas neste último ano, o que encontra naturalmente associado ao contexto de contração económica, passando de 4,4 M de toneladas em 2005 para 4,8 M toneladas em 2011. Contudo, a tendência a que se tem assistido evidencia um crescimento contínuo na produção destes resíduos.

¹⁰⁶ Recorde-se que com a aprovação da reprogramação de 2011 a elegibilidade destas intervenções passou a ser assegurada pelo PO VT, em vez dos PO regionais.

Continuando a ser o principal destino final dos resíduos, os aterros sanitários registaram um ligeiro acréscimo seguido de uma diminuição da sua procura, resultado de outras formas de tratamento que têm vindo a crescer nos últimos anos. Deste modo, tendo em 2008 chegado a ocupar 66% do destino final dos resíduos, em 2011 os aterros sanitários registam uma redução na sua procura, passando para uma procura de 58%, face ao tratamento final dos resíduos.

Figura 100: Produção de RSU em Portugal continental, 2005-2011



Fonte: Agência Portuguesa do Ambiente

Através dos apoios concedidos desde 2007 pelo QREN, até junho de 2012, foram aprovadas 70 operações que confluem para privilegiar as opções de valorização energética e a recolha seletiva. Assim, as intervenções apoiadas pelo PO VT destinam-se principalmente a centrais de valorização energética, aproveitamento energético do biogás, centrais de compostagem, unidades de triagem de materiais recicláveis e unidades de tratamentos mecânico e biológico, totalizando 17 operações a que corresponde um investimento de 151 M€ de fundo aprovado.

Ao nível dos PO regionais, incluindo Lisboa e a R. A. Açores, os 53 projetos dividem-se em intervenções para aquisição de equipamentos para os resíduos sólidos (desde contentores a viaturas), centros de processamentos de resíduos, unidades de compostagem, recolha de óleos alimentares, ecocentros, recolha seletiva, valorização energética do biogás e ações de sensibilização de boas práticas ambientais. Estes projetos representam uma fatia financeira de 30 M€ de fundo aprovado.

As 17 operações aprovadas no PO VT e as 53 operações aprovadas nos PO regionais perfazem um total de 182 M€ de fundo aprovado, sendo que destas, 44 operações apresentam execução num total de 97 M€ de fundo validado e 14 encontram-se já concluídas.

Em termos regionais, o Centro ocupa a posição mais destacada em termos de fundo aprovado com 54% do montante, seguido pelo Alentejo com 21% e o Norte com 14%. A alimentar a forte preponderância de investimentos no Centro encontra-se o projeto da ERSUC – Resíduos Sólidos do Centro, S.A.: Projeto de Tratamento, Valorização e Destino Final dos Resíduos Sólidos Urbanos do Sistema Multimunicipal do Litoral Centro.

As operações apoiadas enquadram-se nas prioridades de ação definidas nos PO e contribuem, de forma substancial, para a prossecução da estratégia preconizada no PERSU II, atendendo a que consubstanciam intervenções dirigidas ao reforço da capacidade de resposta dos sistemas existentes na elevação dos quantitativos destinados a compostagem/valorização orgânica e incineração/valorização energética.

O apoio dos fundos no atual ciclo de programação é muito distinto dos ciclos anteriores, nos quais se beneficiavam soluções imediatas e de caráter mais primário. Atualmente privilegiam-se operações de prevenção e valorização orgânica de RSU, numa lógica de maximização do valor dos subprodutos gerados: composto, reciclagens e Combustíveis Derivados dos Resíduos (CDR). O destino dos fundos neste domínio é bem revelador do estágio de maturidade significativa da política nacional de resíduos. Portugal já havia atingido, antes do início do QREN, um nível pleno de atendimento na recolha indiferenciada e no destino final, pelo que o QREN centrou os apoios em operações subordinadas aos objetivos delineados de reforço da capacidade instalada de tratamento mecânico e biológico para a fração da recolha indiferenciada e da capacidade instalada de valorização orgânica.

Não obstante os progressos inquestionáveis, será necessário implementar um nível de esforço significativamente mais elevado para atingir as metas a alcançar até 2020 – em particular no que respeita ao aumento mínimo global para 50% em peso relativamente à preparação para a reutilização e a reciclagem de resíduos urbanos, incluindo o papel, o cartão, o plástico, o vidro, o metal, a madeira e os resíduos urbanos biodegradáveis, bem como no que se refere ao aumento mínimo para 70% em peso relativamente à preparação para a reutilização, a reciclagem e outras formas de valorização material, incluindo operações de enchimento que utilizem resíduos como substituto de outros materiais, resíduos de construção e demolição não perigosos, com exclusão de determinados materiais naturais¹⁰⁷.

Face aos constrangimentos que ainda persistem neste domínio em Portugal – e que impõem o reforço da capacidade de tratamento de resíduos urbanos biodegradáveis, a instalação de unidades e equipamentos destinados à preparação de CDR proveniente de Tratamento Mecânico e Biológico (TMB), a otimização das redes de recolha seletiva e a construção de unidades de valorização energética da fração-resto não reciclável proveniente das TMB e das estações de tratamento de águas residuais e valorização energética do biogás produzido a partir do tratamento de RSU, com vista a produção de energia elétrica e combustível – conclui-se, atendendo também aos valores de fundos comunitários do QREN ainda disponíveis (não comprometidos) para os domínios ambientais, que dificilmente estes constrangimentos poderão ser superados, com o apoio adicional do QREN, no atual período de programação.

Mas o principal desafio em matéria de RSU para o qual os fundos da Política de Coesão ainda não foram, em larga escala, convocados reside na tendência dominante de incremento significativo da capitação dos RSU. No ciclo de programação 2014-2020, no domínio dos resíduos, os fundos serão, com elevada probabilidade, chamados a participar no esforço de inversão daquela tendência.

¹⁰⁷ Definidas no Decreto-Lei n.º 73/2011 de 17 de junho que altera o regime geral da gestão de resíduos e transpõe a Diretiva n.º 2008/98/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de novembro, relativa aos resíduos.

4.8 Melhorar o acesso das populações a serviços coletivos

Portugal, à semelhança de outros países da UE, tem vindo a ser confrontado com um conjunto emergente de fenómenos sociais, políticos e económicos que, operando em conjunto, colocam importantes desafios ao Estado, que se viu forçado a repensar o seu papel na sociedade e a forma como o desempenha. É neste quadro de mudança que emerge uma nova abordagem ao conceito de Administração Pública, que coloca o cidadão-cliente no centro das preocupações das agências e departamentos do Estado, e em que se procuram implementar estratégias que proporcionem serviços e bens públicos eficazes e eficientes, qualificados e acessíveis, e que garantam, em última instância, níveis elevados de satisfação dos cidadãos.

De forma transversal, importa, ainda, nomear as mudanças tecnológicas, designadamente as TIC, potenciadoras de formas inovadoras de desenho e implementação de políticas públicas mais interativas e de novos métodos de prestação de serviços (como por exemplo o governo eletrónico); mas também as mudanças de expectativas sobre a qualidade e adaptabilidade dos serviços públicos, potenciadas pelo contacto com outras realidades sociais proporcionando, por essa via, novas possibilidades e termos de comparação.

Tendo presente os desafios que se colocam ao desenvolvimento do país e dos efeitos negativos decorrentes da insuficiente eficiência das instituições e organizações públicas sobre a qualidade e condições de vida dos cidadãos, o QREN elegera como um dos seus grandes desígnios apoiar a modernização, qualificação e consolidação da rede de serviços coletivos através de duas prioridades estratégicas – a eficiência da governação e a coesão social. Para o efeito foi acionado o contributo de ambos os fundos estruturais (FEDER e FSE), numa abordagem de complementaridade e otimização de sinergias interfundos.

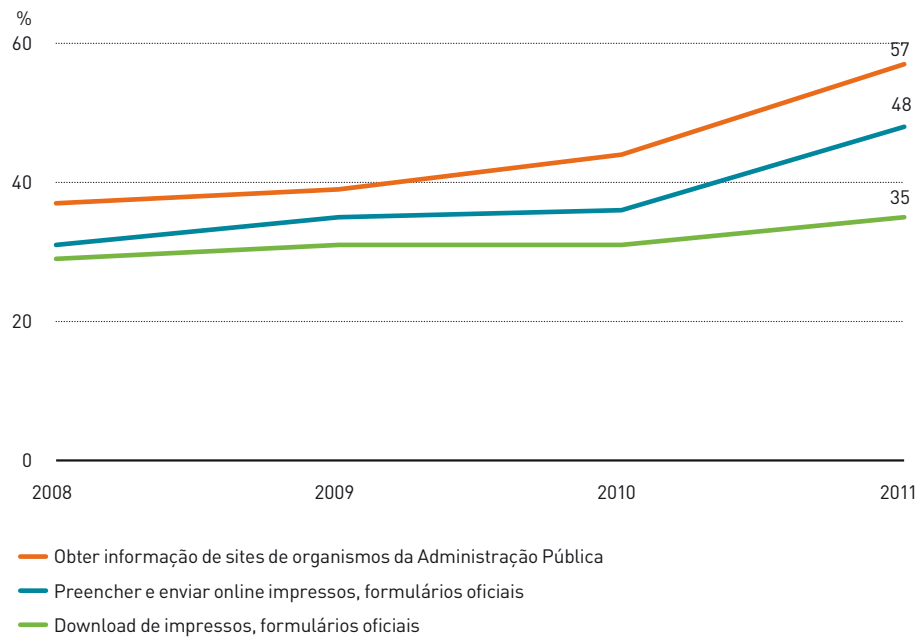
A lógica de intervenção estratégica do QREN, gizada em grande medida à luz da experiência adquirida no anterior período de programação, onde o sucesso da disponibilização de serviços públicos (físicos e virtuais) deixou caminho aberto para o aprofundamento e consolidação das iniciativas então cofinanciadas, consiste em apoiar iniciativas de simplificação, qualificação e reestruturação de serviços que contemplem a:

- (i) Racionalização dos portais administrativos na internet, desmaterialização processual e documental, e implementação de sistemas de informação de suporte;
- (ii) Consolidação e modernização da prestação de serviços públicos nos espaços físicos, por via da sua criação, reestruturação e localização racional e, também, pela melhoria das formas de atendimento de proximidade, valorizando o contacto direto com os cidadãos;
- (iii) Diversificação e qualificação dos atores envolvidos nas intervenções cofinanciadas, com o objetivo de promover a capacitação das organizações, dos seus profissionais e dirigentes.

Relativamente à primeira dimensão – racionalização dos portais administrativos na internet, desmaterialização processual e documental, e implementação de sistemas de informação de suporte – Portugal tem registado um desempenho notável, ao longo da última década. De facto, e no que se refere aos indicadores associados ao governo eletrónico e à prestação de serviços públicos com recurso às TIC, o processo de modernização do Estado e das instituições públicas nacionais resultou numa tendência de convergência com a UE que coloca a performance do país acima da média europeia. Portugal apresenta-se bem posicionado face aos restantes países europeus no governo eletrónico, disponibilizando a totalidade dos 20 serviços públicos básicos considerados pelo Eurostat (à semelhança de países como Irlanda, Itália, Malta, Áustria e Suécia), existindo

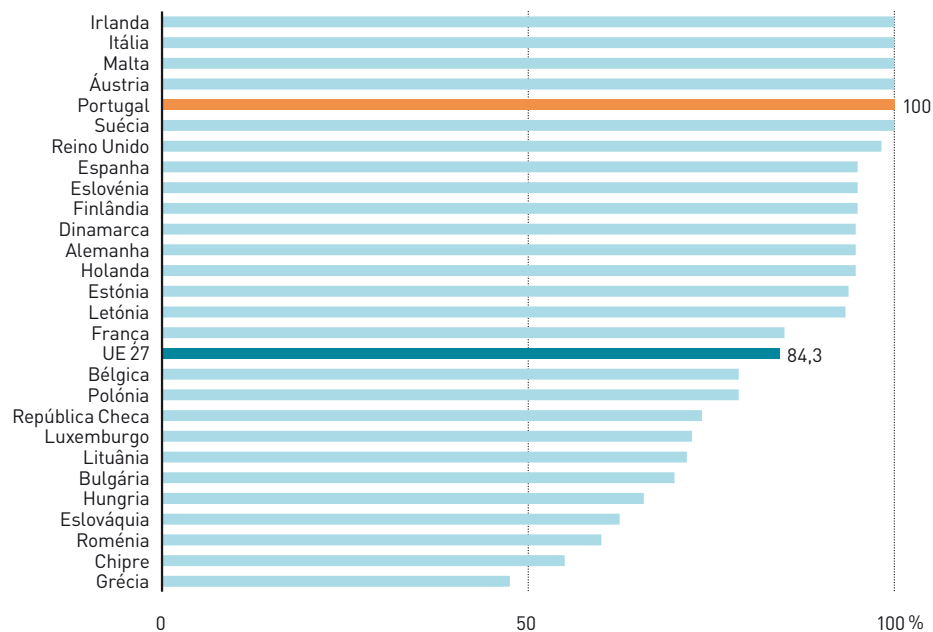
condições muito favoráveis para que se consolide a relação, por via eletrónica, entre o Estado e os cidadãos¹⁰⁸.

Figura 101: Percentagem de governo eletrónico disponível *online* na UE 27, 2010



Fonte: Eurostat

Figura 102: Utilização da *internet* pelos cidadãos para interagir com autoridades públicas em Portugal, 2008-2011



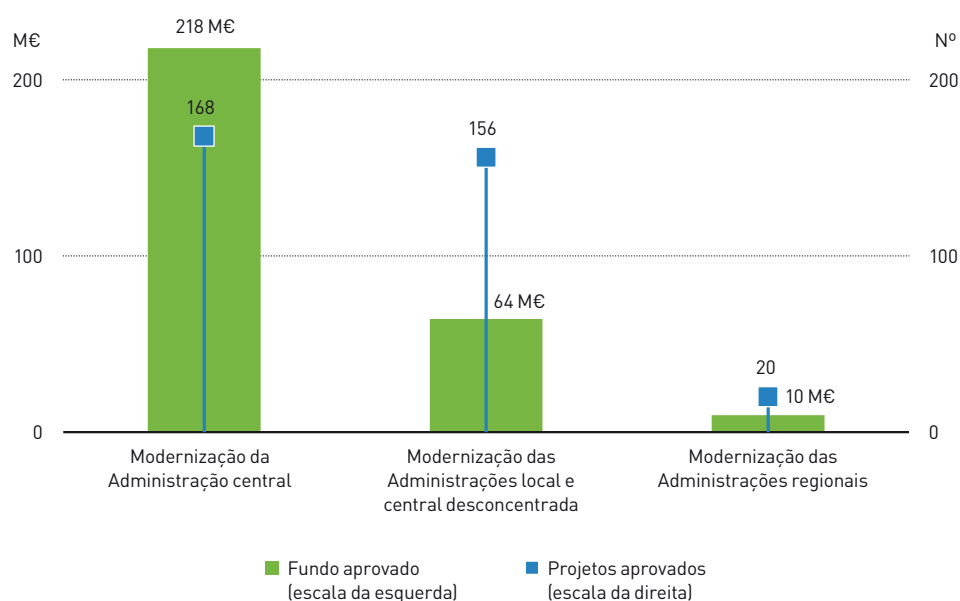
Fonte: Instituto Nacional de Estatística

¹⁰⁸ A própria implementação do QREN constitui um exemplo de governo eletrónico – todas as candidaturas ao QREN podem ser efetuadas eletronicamente, existindo um sítio de internet único, com informação sobre todos os PO. Esta é uma dimensão particularmente relevante, sobretudo num contexto em que se perspetivam para o próximo ciclo 2014-2020 exigências comunitárias acrescidas nesta matéria.

Não obstante esta evolução, verifica-se ainda um contraste significativo entre a disponibilização de serviços públicos em plataformas *online* e a regular e efetiva utilização da *internet* pelos cidadãos para interagir com as autoridades públicas em Portugal (ainda que, também nesta matéria, se registre uma evolução favorável). Este facto deriva, essencialmente, de níveis ainda reduzidos de confiança face às novas tecnologias. O inquérito realizado pela CE sobre esta matéria – *Community survey on ICT usage in households and by individuals* – é revelador desta situação, quando conclui que a falta de um contacto pessoal e personalizado e os receios ao nível da segurança e proteção de dados constituem dois dos principais fatores que inibem a utilização da *internet* para os fins em análise. A complexidade de várias aplicações *online*, assim como a demora de algumas respostas constituem outros obstáculos¹⁰⁹ referidos pelos inquiridos. No caso português realça-se, igualmente, o facto de a população registar níveis de infoexclusão elevados, constituindo este um aspeto relevante. A título de exemplo, refira-se que, em 2011, 41% da população portuguesa nunca tinha utilizado a *internet*, sendo os valores para a média da UE de 24%.

No quadro da facilitação do acesso a serviços públicos por via eletrónica (o que inclui as dimensões de *backoffice*, *front-office* e de redes e infraestruturas de suporte) o QREN (nomeadamente através do PO FC e dos PO regionais) apoiou, até junho de 2012, um total de 344 projetos, o que se traduz em cerca de 292 M€ de FEDER aprovado.

Figura 103: Contributo do QREN para a modernização das administrações públicas, até junho de 2012



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Os projetos apoiados são bastante diversificados e orientados para todos os níveis da Administração Pública portuguesa. No que se refere à modernização dos serviços prestados pela Administração Central¹¹⁰ sublinham-se os investimentos feitos (218 projetos e 218 M€ de FEDER aprovado) ao nível da gestão partilhada de recursos na Administração Pública, da simplificação e desmaterialização de atos, processos e documentos, dos sistemas de informação de suporte, da conceção e desenvolvimento de *websites* e dos balcões virtuais. Estes são investimentos relevantes para a

¹⁰⁹ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/E-government_statistics.

¹¹⁰ Na vertente de operações diretamente associadas à Administração Central, mas incluindo também ações desenvolvidas por este nível de administração cujos efeitos se repercutem na Administração Local, tendo em conta, designadamente, o processo de descentralização em curso.

melhoria do acesso das populações aos serviços públicos em áreas setoriais de política pública tão diversas como a Justiça (Tribunal XXI), a Educação (Educação Digital), a Saúde (Prescrição eletrónica de medicamentos e de meios de diagnóstico complementares ou Agendamento eletrónico de serviços de saúde) ou as Finanças (Sistema integrado de atendimento ao contribuinte).

Ao nível da modernização das Administração Local e Administração Central Desconcentrada foram aprovados 156 projetos até junho de 2012 (64 M€ de FEDER) vocacionados, em grande medida, para a expansão da rede de lojas do cidadão de 2ª geração (24 lojas), a implementação de balcões virtuais e plataformas multicanal (municípios e freguesias) e a reengenharia e desmaterialização de processos e documentos. Neste âmbito as intervenções são de carácter transversal a diversas áreas de política local, podendo um mesmo projeto abranger a disponibilização de informação e serviços aos cidadãos nas vertentes do urbanismo, ação social, ambiente e água, educação, cultura, desporto, etc. A sofisticação de muitas plataformas *online* é variável, incluindo a possibilidade dos cidadãos emitirem, por esta via, sugestões e reclamações, acederem e submeterem formulários, procederem a pagamentos eletrónicos, simularem valores de taxas municipais, para além do acesso a informação generalista.

Para além de todo o investimento desenvolvido na promoção da acessibilidade dos cidadãos a serviços públicos *online*, é necessário continuar a promover, simultaneamente, a qualificação e consolidação de um conjunto de serviços, que pela sua própria natureza, terão que existir fisicamente, constituindo esta a segunda dimensão em que o QREN aposta, do ponto de vista da melhoria do acesso das populações a serviços coletivos.

Os dados disponíveis neste domínio apontam para uma evolução positiva em diversas áreas de política pública. Sublinha-se a indiscutível evolução na capacidade de resposta da rede de serviços sociais¹¹¹, que em 2011 registava um total de 350 150 vagas, face às 281 904 vagas em 2005 (acréscimo de 24,2%); mas também da rede de cuidados hospitalares¹¹², que em 2010 verificava 212 hospitais, face às 189 unidades existentes em 2005 e da rede de cuidados primários, com 336 centros de saúde sem internamento em 2010, face aos 303 registados para 2005. Na área da educação e ensino a realidade é distinta, na medida em que as intervenções nesta área visaram a racionalização, reorganização e requalificação da rede de estabelecimentos, e não a sua expansão. Assim, registou-se um decréscimo do número de escolas em todos os ciclos de ensino não superior, com exceção para o ensino secundário (no ano letivo 2010/2011 existiam 937 escolas, face às 878 escolas existentes em 2005/2006), acompanhado da qualificação estrutural e funcional das escolas existentes (o que em diversas situações implicou o encerramento de unidades antigas, a construção de novas escolas e a remodelação de outras).

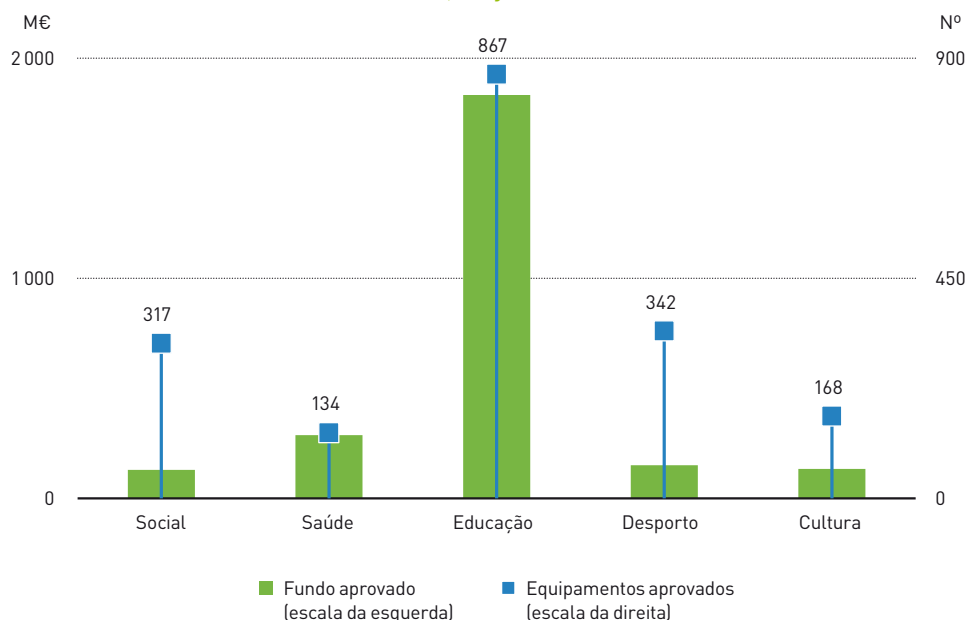
Assim, foi aprovado, até junho de 2012¹¹³, um total de 1 828 equipamentos e de 2,5 mil M€ de fundos estruturais (estimativa), o que traduz, de forma muito significativa, o esforço que tem sido desenvolvido até ao momento no âmbito do QREN na disponibilização de serviços públicos (muitos dos quais de proximidade às populações) modernos, adaptados às novas tecnologias e exigências dos cidadãos.

111 Carta Social <http://www.cartasocial.pt>.

112 INE <http://www.ine.pt>.

113 Os valores apresentados para o número de equipamentos aprovados são distintos dos constantes no capítulo 2, na medida em que se reportam a diferentes períodos temporais.

Figura 104: Contributo do QREN para a consolidação e qualificação das redes de equipamentos coletivos, até junho de 2012



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

No investimento em equipamentos sociais, o cofinanciamento comunitário (que complementa o Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais (PARES), um marco incontornável de política pública no reforço desta rede), permitiu aprovar 317 equipamentos, até junho de 2012, num total de fundo comprometido (a maioria, FSE) de cerca de 130 M€. Estes projetos, de grande proximidade às populações, possibilitam a disponibilização de um leque muito variado e abrangente de serviços, que procuram ir ao encontro das necessidades dessas populações, nomeadamente daqueles que estão mais vulneráveis. A título de exemplo, refira-se a disponibilização de: i) serviços de apoio domiciliário a idosos e pessoas com deficiências e incapacidades; ii) resposta de acolhimento e internamento em lares; iii) soluções de conciliação entre a vida familiar e a vida profissional para famílias e de aprendizagem para crianças (e.g., creches e centros de ocupação de tempos livres).

Ao nível da rede de equipamentos de saúde, onde é possível prestar serviços tão diferenciados, mas também complementares entre si, como é o caso dos cuidados primários, dos cuidados secundários ou hospitalares e dos cuidados continuados, o QREN apoia a sua qualificação e alargamento com a aprovação de 134 equipamentos, o que perfaz um total de FEDER comprometido de aproximadamente 287 M€. Este conjunto de projetos visa facilitar e reforçar o acesso dos cidadãos aos cuidados de saúde, através: i) da implementação de Unidades de Saúde Familiar, enquanto unidades autónomas mas integradas e sujeitas ao controlo do Serviço Nacional de Saúde; ii) do reforço do papel dos centros de saúde e das suas extensões, enquanto pontos de contacto privilegiados do cidadão e da sua família com o sistema de cuidados de saúde primários; iii) do desenvolvimento da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados, destinada a assegurar uma resposta coerente e integrada às pessoas que se encontrem em situação de dependência temporária ou prolongada, através da prestação de cuidados de proximidade, individualizados, humanizados e com uma abordagem multidisciplinar; iv) da qualificação da rede hospitalar e de urgências, procurando colmatar a desadequação de instalações para o bom desempenho dos profissionais da saúde e o atendimento dos utentes com conforto e eficácia.

Em matéria de educação, o setor onde o peso dos investimentos (nº de equipamentos e de fundo aprovado) é mais significativo, o QREN está a contribuir para melhorar o acesso das populações a uma educação de qualidade, essencialmente por via da construção de inúmeros centros escolares (ensino pré-escolar e 1º CEB) e da requalificação das escolas do 2º e 3º CEB e do ensino secundário (que registavam problemas graves de degradação física e de obsolescência dos equipamentos), melhorando o acesso das populações (crianças, jovens e adultos) a serviços públicos de educação e formação que se pretendem de grande qualidade. É neste quadro de reorganização da rede escolar nacional, que foram aprovados 867 equipamentos (718 dos quais (83%) destinados ao ensino pré-escolar e 1º CEB) até junho de 2012, num total de FEDER comprometido de cerca de 1,8 mil M€ (882 M€ (49%) para o ensino pré-escolar e 1º CEB).

Os investimentos descritos na disponibilização (física e *online*) de serviços públicos são complementados por iniciativas de qualificação e capacitação das organizações, dos seus profissionais e dirigentes. O QREN apoia a qualificação dos profissionais da Administração por via sobretudo do PO PH, com um total de 1 404 projetos aprovados e de 76 M€ de FSE comprometido, em: i) ações de formação específicas e diretamente associadas ao desenvolvimento e ou replicação de intervenções de modernização administrativa realizadas ao abrigo do Sistema de Apoios à Modernização Administrativa (SAMA); ii) modalidades de formação-ação adaptadas às especificidades organizativas da Administração Local, tendo em vista a organização de formação orientada para a produção das competências profissionais intrinsecamente associadas a processos de modernização e de desenvolvimento organizacional; iii) ações de formação contínua de docentes e outros agentes do sistema educativo, com o objetivo de desenvolver competências articuladas com a implementação de dinâmicas decorrentes dos processos de reforma curricular e organizacional (e.g., TIC, hábitos de leitura no âmbito das bibliotecas escolares); iv) ações de formação associadas ao desenvolvimento de competências técnicas, científicas e comportamentais necessárias a um desempenho profissional dos ativos da saúde compatível com as exigências decorrentes da modernização do sistema da saúde.

Em termos globais, e da análise do desempenho do QREN em matéria de contributo para a melhoria do acesso dos cidadãos aos serviços coletivos, salientam-se três aspetos relevantes, o primeiro dos quais diz respeito à articulação entre as componentes FSE e FEDER. Sem prejuízo do diferente enfoque de outras ações desenvolvidas e financiadas exclusivamente a nível nacional, numa ótica de modernização da Administração Pública e de reforço das redes de equipamentos, os projetos apoiados pelo QREN têm mobilizado ambos os fundos estruturais, o que numa lógica de complementaridade e potencialização das intervenções é considerado uma prática positiva a destacar. Também a associação direta e transversal das TIC às alterações processuais e organizacionais a desenvolver no âmbito das intervenções de modernização administrativa apoiadas pelo QREN constitui uma prática de grande relevo, assegurando uma abordagem integrada entre as diferentes dimensões de atuação (*backoffice*, *front-office* e redes/infraestruturas de suporte). Como terceiro aspeto positivo surge a manifesta preocupação em apoiar não só projetos materiais, mas em reforçá-los com uma perspetiva de qualificação de recursos humanos, alavancando desta forma a qualidade física, técnica e organizacional dos serviços prestados aos cidadãos.

Como é sabido, o QREN definiu uma ambiciosa agenda para a modernização administrativa, cuja implementação acabaria por verificar dificuldades de ordem diversa. Por um lado, a implementação de projetos nesta área foi dificultada pelas reorganizações sucessivas de entidades da Administração Central (associadas, numa primeira fase ao Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado e, mais recentemente, ao Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado). Por outro lado, as dificuldades financeiras e os requisitos procedimentais re-

sultantes do atual contexto orçamental colocam entraves significativos à execução dos projetos por parte dos organismos públicos. Tais dificuldades, associadas a uma constatação de algum excesso de ambição da agenda de modernização administrativa definida no QREN¹¹⁴, concorreram para a decisão de aumentar para 85% a taxa de cofinanciamento das operações desta natureza, bem como para a redução de fundos alocados à modernização administrativa nas reprogramações do QREN de 2011 e 2012.

No que respeita aos projetos aprovados, existem alguns riscos que é necessário estudar e prevenir. Desde logo, o risco inerente ao défice de competências por parte de uma larga percentagem da população portuguesa na área da internet (*e-skills*) o que limita e atrasa os impactos positivos que se perspetivam de consolidação da relação entre o Estado (incluindo a Administração Central, Administração Local, Administração Central Desconcentrada e Administração Regional) e os cidadãos, por via eletrónica. É, assim, necessário monitorizar e/ou avaliar a temática da infoexclusão em Portugal e o seu impacto no tipo de políticas públicas em análise. É, ainda, fundamental que o Estado mantenha/disponibilize e, sobretudo, melhore o funcionamento de métodos ou formas mais tradicionais de relação dos cidadãos com as administrações e, por ventura, serviços técnicos de apoio personalizados (como, aliás, já se verifica, por exemplo, no preenchimento eletrónico dos formulários do Imposto sobre os Rendimentos Singulares).

Um outro fator crítico que importa referir prende-se com os resultados dos investimentos em curso no âmbito do QREN na efetiva melhoria do acesso das populações aos serviços coletivos. É, assim, relevante construir conhecimento sobre os impactos gerados pelas operações cofinanciadas de alargamento e consolidação das redes de equipamentos de saúde, educação, proteção social, cultura e desporto, com especial incidência nas vertentes da melhoria da qualidade e das condições de acesso aos serviços coletivos, bem como da sustentabilidade futura dos serviços que serão acolhidos nos equipamentos apoiados (financiamento dos custos operacionais – utilização e manutenção dos instrumentos, máquinas e apetrechos, recursos humanos, etc. – associados aos investimentos que são objeto de apoio). A opção pela racionalização das redes de serviços coletivos, cuja premência se reforça num contexto de restrições orçamentais acrescidas, implica que se tenham presentes os riscos de redução da coesão territorial e que se considerem respostas que garantam o acesso do conjunto da população (em particular, nas zonas de baixa densidade) a serviços coletivos essenciais. Uma condição prévia a uma resposta eficaz a este desafio consiste na existência de um diagnóstico exaustivo sobre as necessidades e as respostas existentes ao nível dos equipamentos coletivos no conjunto do território nacional. A Avaliação dos Investimentos em Equipamentos de Proximidade, atualmente em curso, contribuirá para o aprofundamento do processo de monitorização estratégica do QREN na matéria em análise.

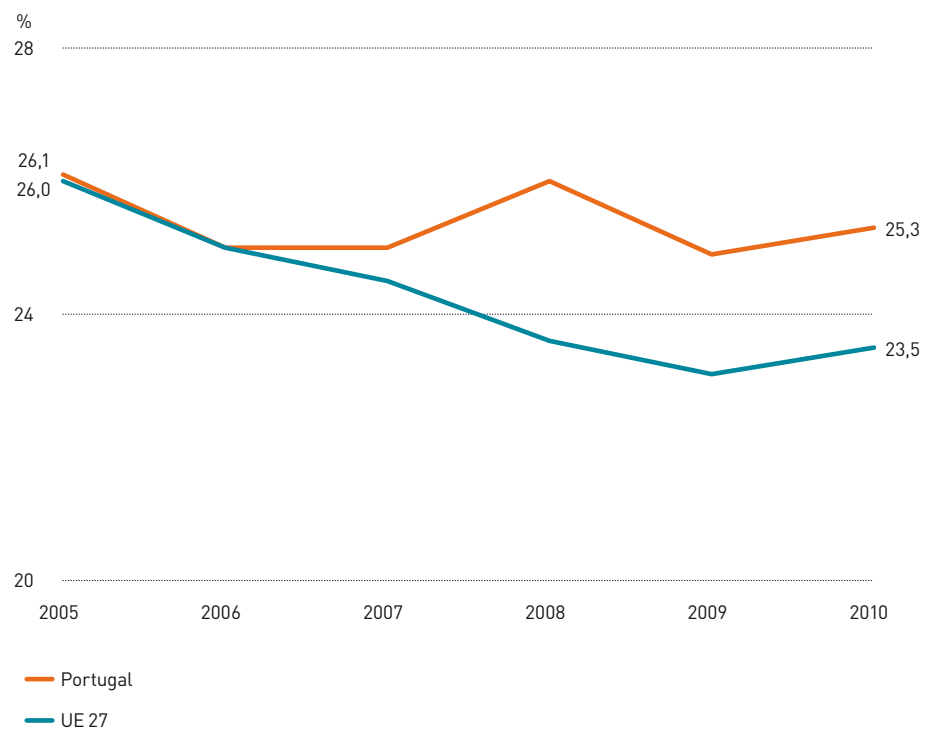
114 Ver, a este propósito, ponto 3.4.9 do Relatório Anual do QREN relativo a 2009.

4.9 Promover a inclusão social de grupos especialmente vulneráveis

A problemática da pobreza e exclusão social encontra na atual conjuntura nacional uma particular relevância, fruto do agravamento e deterioração da situação socioeconómica das famílias portuguesas.

Vários são os indicadores que podem ser convocados para explicar esta realidade, merecendo natural relevo, pela importância que representa na medição dos objetivos da Estratégia Europa 2020 e do PNR¹¹⁵, a taxa de risco de pobreza e exclusão social. Segundo o Eurostat, existiam em 2010 em Portugal perto de 2,7 milhões de pessoas em risco, o que representa 25,3% da população total (a 10ª taxa mais elevada da UE 27 cuja média é de 23,5%). Dos indicadores que compõem esta taxa, destaca-se a percentagem das pessoas a viverem em agregados familiares com intensidade laboral muito reduzida¹¹⁶, como sendo aquele em que Portugal regista o pior desempenho e o principal responsável pela subida daquela taxa, registando um acréscimo de 1,7 p.p. face a 2009, cifrando-se nos 8,6% (700 mil pessoas), o valor mais elevado na série temporal iniciada em 2004.

Figura 105: Taxa de risco de pobreza e exclusão social em Portugal e na UE 27, 2005-2010

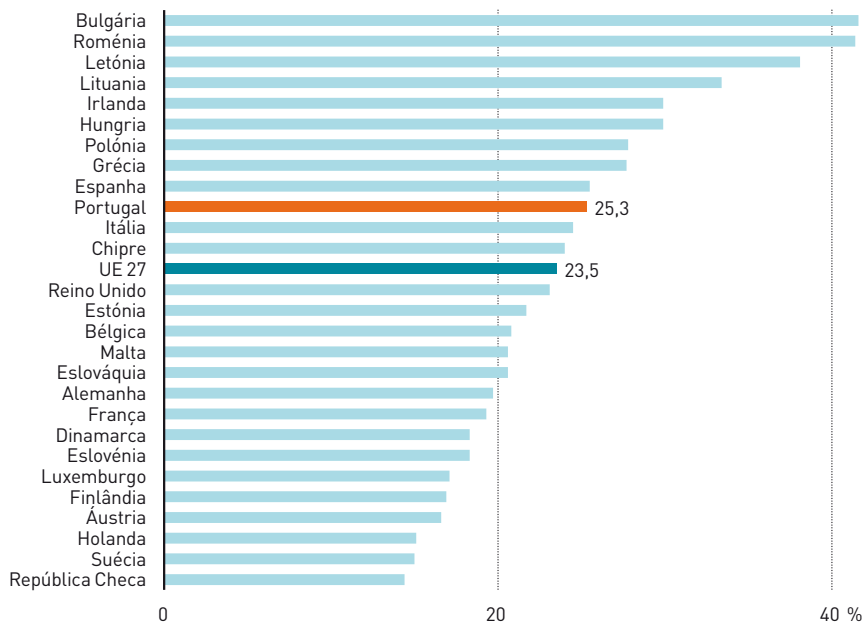


Fonte: Eurostat

¹¹⁵ Estratégia Europa 2020 – Reduzir, pelo menos em 20 milhões, o número de pessoas em risco ou em situação de pobreza ou de exclusão social. PNR – Redução faseada do nível de pobreza com vista à redução de pelo menos 200 mil pessoas pobres até 2020 (meta tendencial e sujeita a avaliações intermédias).

¹¹⁶ Consideram-se em intensidade laboral *per capita* muito reduzida todos os indivíduos com menos de 60 anos que, no período de referência do rendimento, viviam em agregados familiares em que os adultos entre os 18 e os 59 anos (excluindo estudantes) trabalharam em média menos de 20% do tempo de trabalho possível (INE).

Figura 106: Taxa de risco de pobreza e exclusão social nos países da UE 27, 2010



Fonte: Eurostat

O agravamento da situação social do país é, ainda, ilustrado pelo aumento da procura de prestações sociais, como é o caso do Rendimento Social de Inserção (RSI). De acordo com os dados oficiais¹¹⁷, em março de 2012 registavam-se 329 274 pessoas a receber o RSI, o número mais elevado desde novembro de 2010. No primeiro trimestre de 2012 entraram no sistema mais 11 171 indivíduos, ou seja, cerca de 3,4 vezes mais do que os novos 3 224 beneficiários que pediram o acesso ao RSI no último trimestre de 2011.

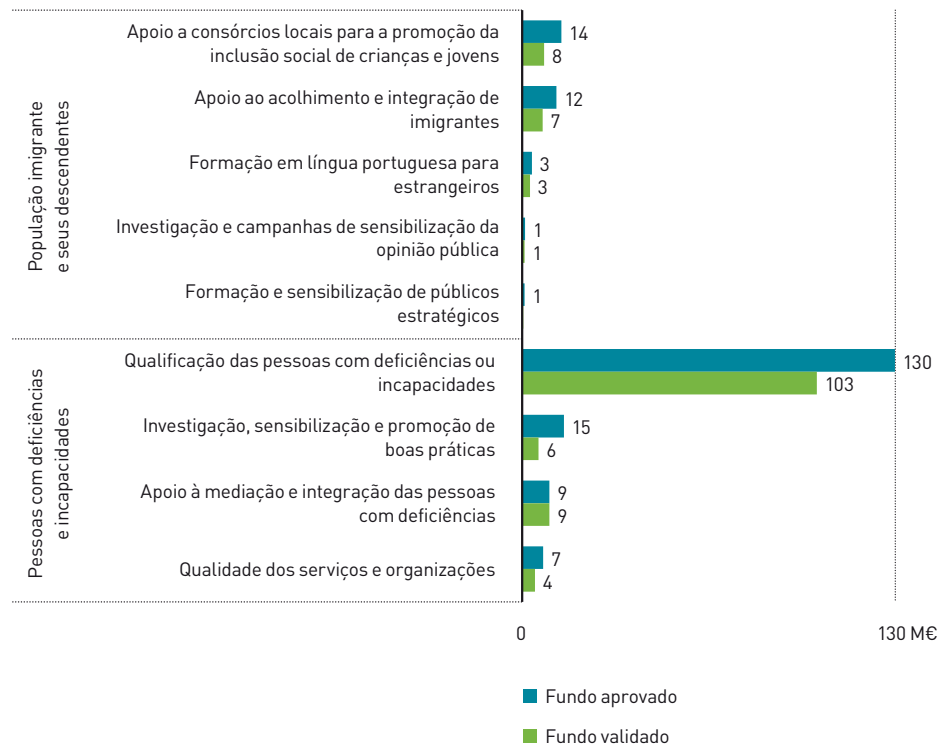
A estes fatores acresce a preocupação com as questões do desemprego (ver ponto 1.2) e que devem ser tidas em conta no plano da temática da inclusão social, nomeadamente no que se refere à redução das oportunidades de emprego e à revisão das condições de acesso e manutenção das prestações sociais de suporte à situação de desemprego.

Pese embora a complexidade da atual situação social portuguesa, o risco de pobreza e exclusão social não afeta a população de forma homogénea, existindo segmentos populacionais mais vulneráveis. No presente Relatório, abordam-se as intervenções que visam promover a inclusão da população imigrante a residir em Portugal e seus descendentes, bem como das pessoas com deficiências e incapacidades, dois grupos identificados no QREN como prioritários em matéria de intervenção social¹¹⁸. No total das operações enquadradas nestes dois domínios foram aprovados e validados, até final de junho de 2012, cerca de 192 M€ e 140,9 M€ de FSE, respetivamente, com uma forte incidência de fundos no cofinanciamento de medidas de apoio à qualificação das pessoas com deficiências e incapacidades.

117 Boletim estatístico de maio do Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério da Solidariedade e Segurança Social.

118 Refira-se, todavia, que estes não são os únicos grupos apoiados no âmbito do QREN, existindo tipologias onde são enquadrados outros segmentos socialmente vulneráveis como, por exemplo, ex-toxicodependentes, ex-reclusos, beneficiários de RSI e desempregados (em particular, os de longa e muito longa duração).

Figura 107: Contributo do QREN na implementação de políticas sociais de apoio a grupos vulneráveis, até junho de 2012



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Pessoas com deficiências e incapacidades

No que diz respeito às pessoas com deficiências e incapacidades sublinha-se, desde logo, que o conhecimento existente em Portugal permanece lacunar, experiencial e não sistemático¹¹⁹. No entanto, é possível atestar que as desigualdades (tanto ao nível da participação socioeconómica, política e cívica, como em áreas de carácter mais individual e pessoal) entre pessoas que têm e que não têm deficiências e incapacidades se mantêm, de forma sistemática. Segundo um estudo de referência nesta matéria em Portugal¹²⁰, a relação das deficiências e incapacidades com a pobreza é [...] biunívoca, [sendo estas últimas um] fator de vulnerabilidade social e de empobrecimento [...]. Aliás, a pobreza constitui, por si só, um fator de produção de deficiências e incapacidades [...], dadas as características que habitualmente em si encerra: meio onde as pessoas convivem, privação económica, défices de informação, condições insalubres de vida quotidiana e de habitação, estilos de vida e padrões de consumo que envolvem comportamentos de risco, insipiência de práticas de prevenção, incidência mais significativa e persistente de problemas de saúde, toxic dependência e alcoolismo, fraca incidência de cuidados de saúde.” Existe alguma informação estatística que atesta estas considerações¹²¹: i) a taxa de analfabetismo neste segmento populacional é 9 vezes maior do que na população em geral; ii) quase metade das pessoas com deficiências e incapacida-

119 A OCDE salienta, no documento Paris21 (2007), que a inexistência de estatísticas ou a falta de qualidade destas concorre para a desresponsabilização dos Estados e a manutenção de situações de exclusão social.

120 Centro de Reabilitação Profissional de Gaia e ISCTE, *Mais qualidade de vida para as pessoas com deficiências e incapacidades – uma estratégia para Portugal*, Vila Nova de Gaia: Centro de Reabilitação Profissional de Gaia (PO AT QCA III).

121 Fonte: Centro de Reabilitação Profissional de Gaia (www.cprg.pt).

des vive num agregado familiar com rendimento líquido mensal igual ou inferior a 600 €; iii) a taxa de desemprego deste grupo é 2,5 vezes superior à da população em geral; iv) 66% das pessoas com deficiências e incapacidades tem como principal fonte de rendimento as prestações sociais; v) apenas 16,5% das pessoas com deficiências e incapacidades vive de rendimentos do trabalho; vi) a deficiência é a segunda causa de discriminação percebida pelos portugueses como mais comum, em *ex aequo* com a etnia.

Tendo em conta o diagnóstico da situação, bem como o novo paradigma de intervenção associado a esta temática (modelo social), coloca-se hoje um desafio fundamental às políticas públicas e às práticas no âmbito da deficiência, que deve considerar como áreas de intervenção prioritária¹²²: i) acesso ao emprego e conservação dos postos de trabalho; ii) aprendizagem ao longo da vida, com vista a favorecer a empregabilidade, adaptabilidade, o desenvolvimento pessoal e a cidadania ativa; iii) utilização do potencial das novas tecnologias que desempenham um papel fundamental para garantir a igualdade de oportunidades e a mobilidade na economia, permitindo a participação das pessoas com deficiências; iv) acessibilidade às áreas públicas edificadas, condição prévia para a participação no trabalho e para a mobilidade na vida económica e social. Ao nível nacional, torna-se incontornável uma referência ao Plano de Ação para a Integração das Pessoas com Deficiência ou Incapacidade, que constitui um importante marco, do ponto de vista da política pública, na área da prevenção, habilitação e reabilitação das pessoas com deficiências.

É neste quadro, e tendo por base as quatro áreas de intervenção identificadas, que os apoios do QREN se posicionam, com especial enfoque:

- No apoio à mediação e integração das pessoas com deficiências e incapacidades, com o objetivo de facilitar a integração, manutenção, progressão e reintegração profissional daquelas pessoas. Em 2011 foram abrangidas 3 201 pessoas em ações deste tipo (atribuição de ajudas técnicas, apoio ao emprego por conta própria e por conta de outrem) o que representa um crescimento muito significativo face ao ano transato (em que foram apoiadas 186 pessoas). De sublinhar que os apoios mais representativos centraram-se no emprego por conta de outrem, com 1 401 postos de trabalho criados. Se se considerar um horizonte temporal mais dilatado, o FSE contribuiu para estas iniciativas com 9,5 M€ de fundo aprovado, até junho de 2012.
- Na qualificação e promoção da inclusão laboral das pessoas com deficiências e incapacidades, por via do reforço da sua empregabilidade, com o objetivo de promover a aquisição e desenvolvimento de competências profissionais das pessoas com deficiências e incapacidades. Durante o ano de 2011, foram abrangidas por esta medida de política pública 6 850 pessoas (o que constitui um reforço face a 2010, em que foram abrangidas 5 523 pessoas) em três dimensões de intervenção: i) informação, avaliação e orientação profissional; ii) formação profissional inicial; iii) formação profissional contínua. Esta é a área onde o QREN mais tem apostado no que diz respeito à política de reabilitação de pessoas com deficiências e incapacidades, o que se traduz em valores de FSE aprovado e validado, até junho de 2012, de 129,9 M€ e 102,7 M€, respetivamente.

Paralelamente, o FSE tem apoiado projetos de carácter complementar e estruturante (284 em 2011), nomeadamente nas áreas da: i) qualificação dos recursos humanos e conhecimento estratégico, área em que se destacam os apoios concedidos para a formação dos técnicos e outros profissionais de reabilitação profissional (2 101 profissionais em 2011); ii) certificação da qualidade da intervenção das organizações da reabilitação; iii) promoção da acessibilidade em espaços públicos; iv) desenvolvimento de mecanismos de conceção e avaliação de políticas para a deficiência.

122 UE(2003), *Plano de Ação em Favor das Pessoas com Deficiência*.

Imigrantes e seus descendentes

No que diz respeito ao segmento populacional dos imigrantes e seus descendentes, importa sublinhar, desde logo, que a definição da estratégia de apoio dos fundos estruturais para o período 2007-2013 (manifestamente reforçada face à experiência do anterior período de programação) teve lugar num momento de clara expansão do número de população estrangeira a residir em Portugal. Esta expansão manteve-se até 2009, ano em que atingiu o seu valor mais elevado – 454 191 estrangeiros com estatuto legal de residência¹²³. Desde então este número tem vindo a diminuir, fruto da ocorrência simultânea de diversos fatores, designadamente o aumento da atribuição de nacionalidade portuguesa, a crise económica e financeira que Portugal enfrenta, bem como a alteração dos processos migratórios em alguns países de origem. Em matéria de nacionalidades, verifica-se a consolidação do predomínio do Brasil e a afirmação da Roménia como o EM da UE mais representativo em Portugal.

Relativamente ao padrão de distribuição geográfica desta população, a principal novidade trazida pela onda migratória mais recente, corresponde a uma maior dispersão territorial, em função das dinâmicas do mercado de trabalho de cada região. Não obstante, continua a verificar-se uma forte concentração dos cidadãos estrangeiros nos distritos de Lisboa, Setúbal e Faro, que concentram cerca de 69,4% da população estrangeira (Lisboa: 189 220; Faro: 71 818; Setúbal: 47 935). É de notar que estes correspondem a territórios onde a intervenção do QREN é limitada, em virtude de se localizarem em regiões fora do objetivo Convergência (Lisboa) ou numa região em *phasing-out* (Algarve).

Pese embora a referida desaceleração, bem como o reconhecimento do investimento que Portugal tem vindo a desenvolver no sentido de assegurar processos plenos de acolhimento e integração de imigrantes, as problemáticas sociais associadas a este fenómeno continuam válidas e atuais. Esta atualidade está plasmada em diversos documentos, dos quais se destacam a recente publicação *Migrants in Europe – A statistical portrait of the first and second generation*. De forma global, o documento atesta a situação de vulnerabilidade socioeconómica dos cidadãos estrangeiros, nomeadamente por via de dados estatísticos referentes às taxas de desemprego, de risco de pobreza e exclusão social e, ainda, de sobrelotação dos fogos habitacionais, em que os valores para cidadãos estrangeiros são, em regra, superiores aos dos nativos.

Tendo em conta esta realidade e pela sua condição ainda recente de país de imigração, Portugal criou um quadro de políticas públicas favoráveis e que em muitos casos são consideradas melhores práticas a nível internacional¹²⁴. Destas políticas destacam-se as que são apoiadas pelo FSE no atual período de programação:

- Promoção da inclusão social de crianças e jovens provenientes de contextos socioeconómicos mais vulneráveis, por via da 4ª Geração do Programa Escolhas (ver caixa) em que, até maio de 2012, foi possível trabalhar com 76 820 indivíduos (face a uma meta de 97 000), através de 134 projetos distribuídos pelo território nacional. O QREN, por via do FSE, é o principal financiador deste programa (13,6 M€ e 7,6 M€ de FSE aprovado e validado, respetivamente), apoiando, para além da sua estrutura central, 118 consórcios a trabalhar nas seguintes áreas de intervenção: i) inclusão escolar e educação não formal; ii) transição para a vida ativa e empregabilidade; iii) dinamização comunitária e cidadania; iv) empreendedorismo e capacitação.

123 Sistema Estatístico do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF).

124 Consultar Relatório de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas (2009) e *Migrant Integration Policy Index*.

- Serviços públicos integrados de resposta às necessidades dos imigrantes através dos Centros Nacionais de Apoio ao Imigrante (CNAI) e Centros Locais de Apoio à Integração de Imigrantes (CLAI). O FSE apoia o funcionamento dos CNAI (Lisboa, Porto e Algarve), centros comparáveis a lojas do cidadão mas exclusivamente orientados para imigrantes, por via de atividades associadas aos gabinetes de apoio técnico especializado (em 2011 foram realizados nestes gabinetes 366 435 atendimentos). A rede CLAI disponibiliza serviços (atendimento e orientação) de maior proximidade às comunidades de imigrantes, tendo como entidades promotoras instituições da sociedade civil. O cofinanciamento do FSE contribuiu para a consolidação desta rede, tendo apoiado 36 CLAI em 2011, reafirmando o esforço de 2008, 2009 e 2010 em que foram apoiados 29, 27 e 39 centros, respetivamente. As operações aprovadas neste âmbito implicaram, até junho de 2012, um compromisso de 11,9 M€ e despesa validada de 7,1 M€ de FSE. Estes valores incluem, ainda, o apoio a iniciativas de capacitação das associações de imigrantes e ao Projeto-Piloto de Mediadores Municipais que visa a mediação da comunicação entre as comunidades ciganas e as comunidades envolventes (13 mediadores, num total de 1 671 intervenções em áreas como a saúde, educação, habitação, justiça e ação social).
- Estratégia de apoio ao conhecimento da língua do país de acolhimento, por via do Programa PPT – Português para Todos, o qual constitui uma importante ferramenta de integração da população imigrante residente em Portugal, pois apoia o desenvolvimento de cursos de língua portuguesa que certificam ao nível A2 – Utilizador Elementar e B2 – Utilizador independente, e ainda, cursos de português técnico. Durante o ano de 2011, foram abrangidos nestas iniciativas 8 161 indivíduos (maioritariamente residentes nos distritos de Lisboa, Faro e Porto), o que se traduz, em termos de FSE, em 3,4 M€ de fundo aprovado e 2,7 M€ de fundo validado (valores acumulados).

Neste domínio sublinha-se, ainda, o apoio à promoção da interculturalidade, quer por via da formação e sensibilização de públicos estratégicos (técnicos, agentes educativos, agentes sociais, etc.) e da opinião pública, quer por via da investigação e da partilha de experiências (e.g., *Coleções OI: Estudos/Cadernos OI/Comunidades/Revista Migrações*).

O Programa Escolhas 4ª Geração (E4G)

O Programa Escolhas, criado pela Resolução do Conselho de Ministros nº 4/2001, de 9 de janeiro, agrega um conjunto de princípios e modos de atuação em linha com os desafios que os fundos estruturais enfrentam no presente momento e que estão plasmados nos textos-base de discussão para o próximo período de programação 2014-2020, a saber: i) planeamento estratégico; ii) parceria; iii) participação; iv) diálogo intercultural; v) mediação; vi) inovação social. Trata-se de um programa abrangente do ponto de vista geográfico, transversal do ponto de vista temático, consolidado (com mais de uma década de existência¹²⁵) e com resultados visíveis. O Programa Escolhas é reconhecido nacional e internacionalmente como uma das políticas públicas mais eficazes e eficientes na promoção da inclusão social de crianças e jovens em risco, o que se traduz nas seguintes menções, entre outras: i) boa prática no combate à violência quotidiana (Conselho da Europa, 2002); ii) prémio europeu de prevenção da criminalidade (UE, 2003); iii) I e II *Handbook for Integration* (CE, 2007 e 2010); iv) prevenção da delinquência juvenil (Ministério da Administração Interna, 2010); v) boa prática no combate ao abandono escolar precoce (CE, 2011).

No período 2010-2012, o Programa Escolhas apoia projetos desenvolvidos por consórcios de instituições, e privilegia o trabalho com crianças e jovens com idades compreendidas entre os 6 e 18 anos (e suas famílias), residentes em territórios com maior índice de exclusão e insuficientes respostas institucionais. Em termos gerais, 2011 foi o ano de consolidação do atual E4G, com 134 locais de intervenção, 71 020 destinatários (face a um valor estimado para dezembro de 2012 de 97 000), 850 técnicos envolvidos, 71 concelhos e 1 040 parceiros.

O programa é monitorizado e avaliado anualmente, sublinhando-se nesta matéria três aspetos fundamentais: i) a criação de um índice de risco de exclusão infanto-juvenil territorializado; ii) a existência de um esforço de análise custo-benefício do programa; iii) a real utilização dos resultados e recomendações na melhoria do programa e na implementação de cada uma das suas gerações.

No que respeita à dimensão financeira do Programa Escolhas, regista-se uma clara melhoria em termos de eficiência: o reforço do orçamento global anual em cada uma das suas gerações (9,5 M€/ano na E4G face aos 4 M€/ano na E1G), que reflete o alargamento do próprio programa (mais projetos, mais locais de intervenção, mais destinatários, mais parceiros) tem sido acompanhado de uma redução substancial do custo *per capita* anual (97,9€/ano na E4G face a 595,9 M€/ano na E1G), assim como o custo *per capita* diário (0,41€/dia na E4G face a 2,48€/dia na E1G).

Em termos de avaliação do Programa e dos resultados daí decorrentes, importa sublinhar, por um lado, o retorno social do investimento público nesta área, exemplificado pelas taxas de sucesso escolar, com valores superiores a 80% em todos os projetos; e, por outro lado, a poupança estimada de gastos públicos nada displicente e evidenciada na comparação entre os custos médios mensais de uma criança ou jovem apoiado pelo Programa Escolhas e os custos médios mensais de uma criança ou jovem inserido num processo de lei tutelar educativa (uma das realidades possíveis na ausência do apoio proporcionado pelo Programa Escolhas) – cerca de 4 000€/mês.

Pese embora os resultados inegavelmente positivos do Programa, existem dificuldades que persistem, nomeadamente na articulação de políticas públicas no plano central, com reflexo ao nível local, traduzindo-se na possível proliferação de respostas e iniciativas para públicos e/ou territórios semelhantes. O Programa Escolhas tem procurado colmatar estas dificuldades, integrando no júri de aprovação de candidaturas representantes do ISS e da DGE e procurando verter nos formulários de candidaturas itens que permitam aferir da sobreposição (ou não) de intervenções nos mesmos territórios.

Tendo em conta o descrito, bem como a necessidade de dar continuidade ao Programa Escolhas em função da complexa e desafiante situação social do país, foi já aprovada a 5ª geração do programa¹²⁶, para o período 2013-2015, que terá por objetivo alargar o número de projetos e de beneficiários. Nesta E5G o FSE continuará a desempenhar um papel central no seu financiamento.

Do exposto nos parágrafos anteriores sobre a lógica da intervenção pública cofinanciada para os segmentos populacionais em análise existem alguns fatores críticos que devem ser evidenciados, o primeiro dos quais referente à relevância do apoio dos fundos estruturais às políticas públicas direcionadas para os dois subgrupos populacionais em questão. No que diz respeito à população com deficiências e incapacidades, é inquestionável a correlação entre o crescimento da rede de respostas sociais e profissionais e os fundos estruturais (ainda que se considere que existem alguns desequilíbrios e lacunas nessa mesma rede), nomeadamente nos anteriores períodos de

125 O Programa Escolhas foi criado pela Resolução do Conselho de Ministros nº 4/2001, de 9 de janeiro, e posteriormente renovado pelas Resoluções do Conselho de Ministros nº 60/2004, de 30 de abril, nº 80/2006, de 26 de junho e nº 63/2009, de 23 de julho. Esta última Resolução renova o Programa Escolhas para o período de 2010-2012, constituindo esta a 4ª geração do programa.

126 Resolução do Conselho de Ministros nº 68/2012 que renova o Programa Escolhas para a sua 5ª Geração (2013-2015), e Despacho Normativo n.º 17/2012 (Diário da República 2ª Série – n.º 158, de 16 de agosto de 2012) que define as regras e procedimentos.

programação. No QREN continua a verificar-se algum apoio à criação de respostas sociais para pessoas com deficiências e incapacidades, verificando-se atualmente uma atenção crescente ao apoio à inovação e à capacitação organizacional, representando neste aspeto o Programa Arquimedes¹²⁷ uma iniciativa de referência.

Também nas políticas públicas destinadas ao acolhimento e integração das comunidades imigrantes, os fundos estruturais têm constituído uma fonte de financiamento privilegiada, nomeadamente ao nível da atividade do Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural.

Um outro aspeto crítico prende-se com a inexistência de informação e conhecimento aprofundado sobre a realidade da deficiência em Portugal que, tal como já foi referido, é lacunar e pontual. Este aprofundamento deverá contemplar estudos de investigação, envolvendo a academia nesta dinâmica, e a criação de sistemas permanentes de acompanhamento da implementação das políticas e de avaliação dos seus resultados. Esta questão não se coloca ao nível das dinâmicas migratórias, existindo nesta área um leque diversificado e atual de estudos e estatísticas¹²⁸.

A convergência entre políticas setoriais (e.g., políticas sociais, de saúde, de educação, formação e emprego) no apoio à população com deficiências e incapacidades, no sentido de criar um sistema de reabilitação precoce, integrado e abrangente, constitui um outro fator crítico para o sucesso e impacto das intervenções públicas de apoio à inclusão social deste segmento populacional. Na medida em que as iniciativas de política pública atuais estão, essencialmente, orientadas para as pessoas com deficiências congénitas, este sistema deverá refletir uma estratégia concreta para o apoio à problemática da deficiência adquirida, designadamente ao nível da reabilitação e reintegração de pessoas vítimas de acidentes.

A construção de conhecimento aprofundado e atualizado sobre as dinâmicas analisadas será, em grande medida, apoiada pela informação que decorrerá de dois exercícios de avaliação previstos no âmbito do PGA: i) avaliação sobre o contributo do FSE para a promoção da igualdade de oportunidades e para o reforço da inclusão social de pessoas desfavorecidas (IGFSE); ii) avaliação da integração social e profissional da população imigrante (PO PH).

127 O Programa Arquimedes visa assim introduzir os mecanismos de garantia da qualidade no sistema de prestação de serviços sociais relativos às deficiências e incapacidades em Portugal, da responsabilidade das políticas públicas, através da capacitação e certificação das entidades que nele intervêm, por via da certificação da qualidade dessas organizações, como alavanca fundamental para otimizar os níveis dos resultados das políticas e dos recursos envolvidos, e para promover mais qualidade de vida para as pessoas com deficiências e incapacidades.

128 Consultar página do Observatório da Imigração <http://www.oi.acidi.gov.pt/>.



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 publicação pela CE das propostas de regulamentos para a Política de Coesão para o período 2014-2020 (no dia 6 de outubro de 2011), após a divulgação da sua proposta de perspetivas financeiras para 2014-2020 (anunciada a 29 de junho do mesmo ano), marcou a transição de um intenso e alargado período de debate técnico e político (iniciado em 2007) para a fase de negociação formal sobre a configuração da Política de Coesão para o próximo ciclo. Esta negociação, atualmente centrada no orçamento da UE e na regulamentação das suas políticas, deverá passar a focar-se a curto prazo na negociação dos documentos de programação dos diversos EM – Acordo de Parceria¹²⁹ e PO.

Como explicitado no Relatório Anual do QREN de 2010, as propostas regulamentares traduzem 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).

Da conjugação das reorientações do quadro regulamentar comunitário proposto para o período 2014-2020, com a agenda de reformas estruturais em curso, nomeadamente as impulsionadas no âmbito do PAEF e com a experiência e os resultados de implementação do atual QREN, emergem importantes desafios para a programação e aplicação dos fundos comunitários em Portugal.

Desde logo, a interligação entre a programação de fundos comunitários e a agenda de reformas estruturais, corporizada, por exemplo, nos compromissos expressos no PNR apresentado por Portugal em abril de 2012. À ligação no âmbito das prioridades de intervenção acresce a necessidade de estreita articulação com o Programa de Estabilidade e Convergência (elemento central, conjuntamente com o PNR, do modelo de governação económica europeia reforçada – Semestre Europeu) e, neste âmbito, a programação orçamental de médio prazo.

A centralidade que os resultados a atingir assumem no contexto da programação futura, coloca igualmente desafios e oportunidades importantes, nomeadamente, em matéria de concentração temática das intervenções, reforço dos mecanismos de monitorização e avaliação de políticas públicas e integração/coordenação intersetorial das intervenções.

A relevância dos fundos comunitários para o financiamento das políticas públicas a todas as escalas territoriais – nacional, regional, sub-regional e local – torna a programação dos mesmos um espaço privilegiado para a (re)estruturação dos contratos entre níveis de governo, bem como entre estes e outros atores públicos e/ou privados.

Na territorialização das políticas públicas cofinanciadas por fundos comunitários emergem importantes desafios a acrescer aos anteriores, quer no âmbito da procura de formas mais eficientes de inte-

¹²⁹ Apesar da proposta regulamentar da COM se referir a Contrato de Parceria, o presente acordo negocial entre a Comissão e o Conselho apontam para uma alteração para Acordo de Parceria.

gração territorial de diferentes instrumentos de programação e gestão, quer na mobilização de conhecimentos “locais” evitando “armadilhas de proximidade”. Os novos instrumentos de territorialização dos fundos comunitários propostos nos regulamentos (e.g. Intervenções Territoriais Integradas e Desenvolvimento Promovido pelas Comunidades Locais – abordagem LEADER- Ligação Entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural) assumem um potencial de resposta interessante a este desafio.

A busca de uma maior eficiência na aplicação das verbas comunitárias assume-se como uma exigência acrescida no próximo ciclo, quer por via das dificuldades de financiamento dos atores (que requerem circuitos de decisão e financiamento mais curtos e céleres), quer por via dos constrangimentos orçamentais e de recursos humanos das entidades públicas. Todas as medidas de simplificação previstas nos regulamentos comunitários deverão por isso ser potenciadas.

Se aos fatores de enquadramento externo e desafios acima descritos, acrescentarmos as fortes restrições orçamentais que não deixarão de caracterizar as finanças públicas portuguesas nos próximos anos e, conseqüentemente, o papel ainda mais decisivo dos fundos comunitários na capacidade de financiamento da modernização estrutural de Portugal, facilmente se conclui que a programação de fundos comunitários, que decorrerá nos próximos meses, constitui uma oportunidade ímpar para melhorar e integrar a programação de políticas públicas.

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 EM. 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 (em 2000 e depois, com a sua revisão, em 2005) e, a partir de 2011, para as que foram estabelecidas para a Estratégia Europa 2020.

Foi nesta 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 CE 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 PNR¹³⁰. 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.

Por sua vez, na fase de implementação, o artigo 29.º 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

130 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.

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 2012¹³¹.

Em sede de programação do QREN, os valores previstos para investimentos nas categorias de despesa “amigas” da Estratégia de Lisboa renovada – *earmarking* – superaram as metas mínimas definidas na regulamentação comunitária, atingindo os 82,4% no conjunto das regiões do objetivo Convergência (Norte, Centro, Alentejo e R. A. Açores) e 80,6% na região Lisboa, inserida no objetivo Competitividade Regional e Emprego. Nas restantes duas regiões do país, enquadradas nos regimes transitórios, verifica-se que mais de 70% do investimento programado foi afeto a temas prioritários convergentes com a Agenda de Lisboa em Portugal – respetivamente, 73,8% no Algarve (região em regime de *phasing-out* do objetivo Convergência) e 75% na R. A. Madeira (integrada no regime de *phasing-in* do objetivo Competitividade Regional e Emprego).

Até final de 2011, 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 81% na região em *phasing-out* (Algarve) e de 78% na região em *phasing-in* (R. A. Madeira), superando também as metas previstas.

Quadro 23: Fundo aprovado e executado em tipologias relevantes para *earmarking*, por objetivo, até final de 2011

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€		%
TOTAL	17 393	15 090	87%	8 718	7 704	88%
Objetivo Convergência	16 561	14 407	87%	8 316	7 374	89%
Convergência “pura” - Regiões Norte, Centro, Alentejo e R. A. Açores	16 375	14 255	87%	8 214	7 285	89%
<i>Phasing out</i> - Região Algarve	187	152	81%	102	90	88%
Objetivo Competitividade Regional e Emprego	832	684	82%	402	329	82%
Competitividade Regional e Emprego “pura” - Região Lisboa	454	387	85%	210	191	91%
<i>Phasing in</i> - R. A. Madeira	378	297	78%	192	139	72%

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Ao nível da execução, o contributo das despesas executadas até final de 2011 nos vários PO, por objetivo, denota ainda de forma mais clara a relevância atribuída a estas prioridades por parte das intervenções estruturais e no contexto dos objetivos Convergência (87%) e Competitividade Regional e Emprego (82%), uma vez que os valores atingidos até esse momento superaram as me-

131 O relatório estratégico de 2009 está disponível em www.observatorio.pt, encontrando-se em preparação o relatório de 2012, sendo que o presente Relatório Anual do QREN constitui já um contributo muito relevante para esse efeito, designadamente no que se prende com a informação de base.

tas indicativas definidas em sede de programação. No Algarve e na R. A. Madeira a proporção de despesa executada em domínios relevantes para o *earmarking* era, respetivamente, de 88% e 72%, ultrapassando igualmente de forma evidente a meta definida no primeiro caso, mas ficando abaixo da mesma, no segundo caso.

Dos 17,3 mil M€ de fundos comunitários aprovados no QREN até final de 2011 e que correspondem a projetos classificados em temas prioritários de *earmarking*, 26% das aprovações foram afetas à melhoria do capital humano. No que respeita à execução, o predomínio de despesas integradas neste tema prioritário é ainda superior, com 38% do total. Esta situação reflete a prioridade atribuída à qualificação dos portugueses no âmbito do QREN, através do cofinanciamento de um leque alargado 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 24: Fundo aprovado e executado em tipologias relevantes para *earmarking*, pelo respetivo tema prioritário, até final de 2011

Temas Prioritários	Fundo aprovado			Fundo executado		
	TOTAL	Relevante para <i>earmarking</i>		TOTAL	Relevante para <i>earmarking</i>	
	M€	M€	%	M€	M€	%
TOTAL	17 393	15 090	100	8 718	7 704	100
Melhorar o capital humano	3 906	3 906	26	2 898	2 898	38
Investigação e desenvolvimento tecnológico, inovação e empreendedorismo	4 176	4 176	28	1 486	1 486	19
Investimento em infraestruturas sociais	2 575	1 967	13	1 556	1 316	17
Proteção do ambiente e prevenção de riscos	1 837	1 636	11	573	510	7
Transportes	1 409	981	7	697	420	5
Reabilitação urbana e rural	792	792	5	252	252	3
Sociedade da informação	504	504	3	122	122	2
Melhorar o acesso ao emprego e a sustentabilidade	460	460	3	305	305	4
Aumentar a adaptabilidade dos trabalhadores, das empresas e dos empresários	351	351	2	205	205	3
Melhorar a inclusão social dos mais desfavorecidos	261	261	2	183	183	2
Energia	62	56	0	7	6	0
Outros	1 059	0	0	433	0	0

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Assumem, também, relevância ao nível das aprovações e da execução os temas prioritários I&DT, inovação e empreendedorismo (28% das aprovações, um valor que é inclusive superior ao registado na melhoria do capital humano, mas com uma execução registadas claramente mais baixa – 19%) e Investimentos em infraestruturas sociais (13% das aprovações e 17% da execução). 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, neste domínio, para o forte investimento na modernização da rede escolar pública.

Num segundo patamar (e especialmente em matéria de aprovações, com valores próximos de ou superiores a mil M €), destacam-se ainda os montantes afetos à proteção do ambiente e prevenção

de riscos (11% do total) e aos transportes (7%), baixando essa relevância em matéria de execução, refletindo assim quer o maior tempo de execução de boa parte dos respetivos projetos, quer também as dificuldades específicas de assegurar a respetiva Contrapartida Pública Nacional (CPN) para assegurar essa execução.

A importância dos restantes temas relevantes para *earmarking* nas aprovações efetuadas até final de 2011 é significativamente inferior, embora ainda se destaque, com valores superiores ou próximos de 500 M€, o peso dos investimentos nos domínios da reabilitação urbana, da sociedade da informação e da promoção do emprego.

No que respeita às metas indicativas definidas para cada PO em matéria de *earmarking*, constata-se que tais metas estão a ser cumpridas, ou mesmo superadas, na generalidade dos casos. Apenas nos casos do PO Açores FEDER e do PO Centro a percentagem do fundo aprovado e executado é inferior à meta estabelecida.

Quadro 25: Fundo aprovado e executado em tipologias relevantes para *earmarking*, por PO, até final de 2011¹³²

Programas Operacionais (PO)	Fundo aprovado			Fundo executado		
	TOTAL	Relevante para <i>earmarking</i>		TOTAL	Relevante para <i>earmarking</i>	
	M€		%	M€		%
TOTAL	17 393	15 090	87%	8 718	7 704	88%
PO PH	4 821	4 683	97%	3 465	3 417	99%
PO FC	2 794	2 762	99%	1 103	1 083	98%
PO VT	3 380	3 095	92%	1 487	1 396	94%
PO Norte	2 414	1 742	72%	901	666	74%
PO Centro	1 424	1 028	72%	591	390	66%
PO Alentejo	743	533	72%	192	137	71%
PO Lisboa	299	240	80%	104	87	84%
PO Algarve	101	76	76%	36	26	72%
PO Açores - FEDER	773	457	59%	476	255	54%
PO Açores - FSE	180	179	99%	109	108	100%
PO Madeira - FEDER	264	186	70%	112	61	54%
PO Madeira - FSE	113	111	98%	79	78	98%
PO AT - FEDER	27	0	0%	17	0	0%
PO AT - FSE	61	0	0%	45	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 CE em 19 de abril de 2011, em conformidade com o calendário definido para o efeito, em resposta às prioridades e metas da Estratégia Europa 2020, aprovada pelo Conselho Europeu 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.

132 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 Ultra-Periféricas.

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 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 já neste quadro que o Governo português enviou à CE uma carta em que não só apresentou o ponto da situação sobre os objetivos do PNR, como apresentou o enquadramento da política económica em curso e do seu alinhamento com a Estratégia Europa 2020, dando uma panorâmica das reformas em curso.

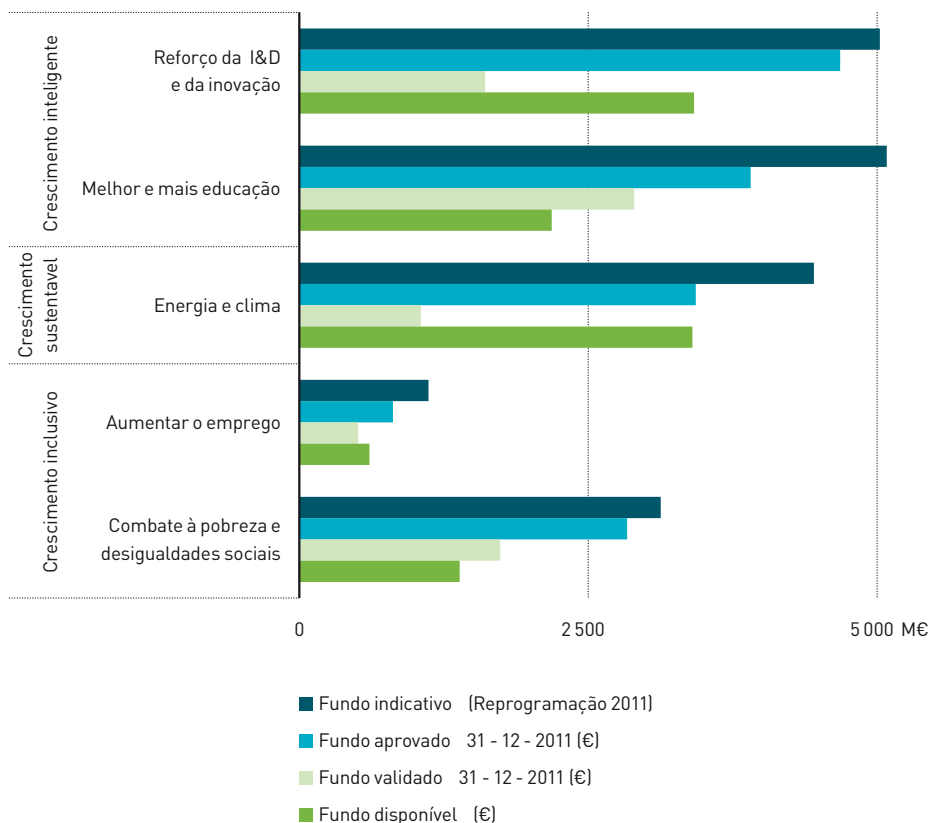
Na mesma perspetiva de articulação muito estreita entre o PAEF e o PNR, as recomendações do Conselho Europeu relativa ao PNR apresentado por Portugal¹³³ têm sido também no sentido de que o país deverá aplicar as medidas estabelecidas pelo Conselho¹³⁴ relativas à concessão de assistência financeira a 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 88% do fundo programado, 90% do fundo aprovado e validado até 31 de dezembro de 2011 estavam englobados em categorias de despesa que contribuem para os objetivos desse programa, atingindo previsionalmente cerca de 18,8 mil M€ até 2013 e, em matéria de aprovações, mais de 15,6 mil M€, estando ainda disponível (ou seja, por executar) cerca de 11 M€ do total de fundos previstos até ao final do presente período de programação.

133 Recomendações do Conselho Europeu n.º 11385/11, de 20 de junho e n.º 11268/12, de 6 de julho.

134 Decisão do Conselho Europeu n.º 2011/0122.

Figura 108: Contributo potencial do QREN, por objetivo do PNR – Portugal 2020, até final de 2011



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

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 quer a reprogramação aprovada em 2011, quer as propostas de reprogramação dos PO apresentada 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, a reprogramação de 2011 aumentou em cerca de 3 p.p. o peso do fundo indicativo alocado a tipologias que contribuem para os objetivos do PNR (ou seja, mais cerca de 500 M€) e a proposta para a reprogramação de 2012 ainda se traduziu num aumento adicional de 1 p.p. (+ 240,5 M€).



A Governação do QREN



6.1 A coordenação do QREN e a sua monitorização operacional e estratégica

As atividades desenvolvidas em 2011 no plano da coordenação, gestão e monitorização do QREN foram fortemente marcadas pelas exigentes 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 instância responsável por essa função – a CTC QREN – foi marcada pela preparação das propostas de reprogramação¹³⁵ e, no caso da reprogramação aprovada no final de 2011 pela CE, pelo acompanhamento e apoio à sua negociação e operacionalização, em estreita articulação, no plano técnico, com as AG e, no plano político, com a coordenação política do QREN. 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 Resolução de Conselho de Ministros nº 33/2012 de 1 de março¹³⁶.

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 da CTC QREN, destaca-se também o acompanhamento do exercício de verificação intercalar do princípio da adicionalidade, desenvolvido pelo Observatório do QREN, DPP e Direção Geral do Orçamento, que culminou com a aceitação pela CE da proposta de revisão em baixa da meta da adicionalidade do QREN apresentada pelas Autoridades Nacionais, bem como a definição do processo de articulação com o INE em matéria de disponibilização de informação trimestral e anual sobre a execução financeira do QREN necessária para as Contas Nacionais. Das atividades desenvolvidas ao longo de 2011, sublinha-se igualmente o acompanhamento das metas assumidas pelas AG do QREN relativamente à execução dos seus PO e a identificação de recomendações para a simplificação e harmonização das regras de informação e publicidade da responsabilidade dos beneficiários.

135 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".

136 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 e procedessem igualmente 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 de abril de 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/Fundo de Coesão e 70 no FSE), envolvendo 644 M€ de fundo (626 M€ de FEDER/Fundo de Coesão e 18 M€ de FSE). Em 16 de maio de 2012, por decisão da CMC do QREN, foram ainda anuladas mais 58 operações (64 M€ de FEDER/Fundo de Coesão) - cujas propostas de exceção da aplicação destas regras de anulação dos contratos de financiamento não tiveram acolhimento - pelo que o total de decisões de anulação de compromissos ascende a 542 operações, totalizando 708 M€.

Estas 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, através do Decreto-Lei nº 99/2012, de 7 de maio, para vigorar durante a vigência do PAEF a Portugal¹³⁷.

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 40% definida para o final de 2011.

A atualização das descrições dos sistemas de gestão e controlo dos PO, fundamental para garantir as condições para certificar as despesas à CE e, consequentemente, 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 significativas¹³⁸, 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 dessa Descrição devidamente atualizado.

137 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.

138 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.

Quadro 26: Principais alterações quanto à descrição dos Sistemas de Gestão e Controlo, 2011

Programas Operacionais (PO)	Síntese das principais alterações
	Aplicação do regime de custos unitários no âmbito das tipologias que apoiam o financiamento do ensino profissional e Cursos de Educação e Formação de jovens.
PO PH	Integração no sistema de gestão e controlo do PO PH do Instituto da Segurança Social, IP (ISS) como Organismo Intermédio, no âmbito da tipologia de intervenção 6.12 - Apoio ao Investimento em Respostas Integradas de Apoio Social e enquanto Organismo Responsável pela Execução de Políticas Públicas (OREPP) no âmbito da tipologia de intervenção 6.13 - Contratos Locais de Desenvolvimento Social.
	Alteração da Descrição do Sistema de Gestão e Controlo do IEFP e da CIG (Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género) de forma a incluir as alterações decorrentes do alargamento da intervenção de cada uma destas entidades (Organismos Intermédios) a novas tipologias de intervenção.
PO AT - FSE	3ª revisão do Sistema de Gestão e Controlo de forma a incluir ajustamentos no sistema de gestão, nomeadamente no que se refere a procedimentos específicos em matéria de contratação pública.
PO Açores - FSE	Atualização da descrição do Sistema de Gestão e Controlo de forma a incluir ajustamentos no sistema de gestão, incluindo a aplicação da nova modalidade de custos unitários no âmbito da tipologia de intervenção dirigida aos cursos profissionais.
PO Madeira - FSE	2ª atualização da descrição do Sistema de Gestão e Controlo de forma a incluir múltiplos ajustamentos no sistema de gestão.
PO FC	Alterações ao nível dos procedimentos relativos às verificações de gestão relativas aos resultados do trabalho dos Organismos Intermédios em matéria de verificação de despesa. Estes procedimentos serão efetuados por amostragem, em momento prévio à apresentação de um pedido de certificação à Autoridade de Certificação, sendo a respetiva amostra obtida mediante a aplicação do método de amostragem aleatório estratificado de acordo com os diferentes escalões de despesa elegível aprovada. No âmbito do Regulamento Específico do Sistema de Apoio ao Financiamento e Partilha de Risco da Inovação (SAFPRI) foi estabilizada uma <i>check-list</i> específica para abordar os requisitos relativos aos Auxílios de Estado (Equivalente Subvenção Bruta).
PO VT	Alterações ao nível do quadro legal, regulamentar e de orientação metodológica em vigor.
PO Norte	Alterações ao nível da atualização dos Sistemas de Gestão e Controlo associados às Comunidades Intermunicipais (CIM), enquanto Organismos Intermédios do Programa.
PO Centro	Alterações ao nível da atualização dos Sistemas de Gestão e Controlo associados às Comunidades Intermunicipais (CIM), enquanto Organismos Intermédios do Programa.
PO Lisboa	Atualização ao nível do modelo a adotar no âmbito das verificações de gestão (administrativas e no local) relativamente ao Sistema de Apoio ao Financiamento e Partilha de Risco da Inovação (SAFPRI).
PO Alentejo	Alterações ao nível dos Sistemas de Gestão e de Controlo definidos com os Organismos Intermédios (CIM).
PO Algarve	Descrição dos procedimentos associados à Comunidade Intermunicipal (AMAL). Alteração ao nível do modelo a adotar no âmbito das verificações de gestão (administrativas e no local) relativamente ao Sistema de Apoio ao Financiamento e Partilha de Risco da Inovação (SAFPRI).
PO Açores - FEDER	Foi introduzida a figura da homologação por parte da Tutela, após aprovação da candidatura pela AG. No que se refere aos pedidos de reembolso, foram introduzidas alterações ao nível da natureza e conteúdo dos pedidos de pagamento, e da verificação e validação da despesa.
PO Madeira - FEDER	As alterações efectuadas, para além das que se encontram relacionadas com os Sistemas de Incentivos, correspondem, no essencial, à revisão das referências a normativos legais e regulamentares, à atualização do contrato de delegação de competências celebrado entre o IDR e o IDE-RAM, ao detalhe quanto a alterações na organização interna da AG e dos respetivos recursos afetos ao programa, bem como a ajustamentos aos procedimentos de gestão e de controlo resultantes da melhoria contínua do exercício de funções pela AG.
PO AT - FEDER	Alterações ao nível do quadro legal, regulamentar e de orientação metodológica em vigor.

Fonte: Sistema de monitorização QREN

A análise efetuada pela IGF às versões atualizadas da Descrição do Sistema de Gestão e Controlo dos Programas Operacionais, permitiu à Autoridade de Auditoria considerar, no seu Relatório e Parecer Anual, que globalmente as alterações introduzidas aos documentos da Descrição merecem o seu acordo.

No plano da monitorização estratégica e 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 competentes¹³⁹. 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 do sistema de monitorização do QREN destaca-se ainda o esforço desenvolvido para se aprofundar a informação disponível, em particular de informação qualitativa, no quadro do trabalho conjunto desenvolvido neste período pelo Observatório do QREN e pelos CODR de concretização dos designados *zooms* territoriais. Este trabalho, que dá seguimento a uma recomendação da Avaliação Global da Implementação do QREN, veio robustecer o conhecimento sobre as intervenções cofinanciadas pelos fundos estruturais em territórios específicos, como fica expresso no capítulo 3.3 do presente Relatório.

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, 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.

Na coordenação técnica, na gestão e na monitorização do QREN tiveram ainda expressão durante 2011 um conjunto diversificado de outros processos, dos quais se destaca o trabalho decorrente das alterações introduzidas 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 – ou seja, aumentar o ritmo de execução do QREN como forma de contrariar os efeitos da crise económica que vem afetando 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, no contexto do FEDER e Fundo de Coesão, incidiram sobre a clarificação de disposições relativas a modalidades de ajuda reembolsável praticadas pelos EM e de matérias relativas aos instrumentos de engenharia financeira, particularmente os direcionados para o apoio às empresas.

¹³⁹ 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 CODR; e iv) as Comissões de Acompanhamento Estratégico dos PO regionais do Continente.

Num momento particularmente difícil para a execução dos apoios do QREN, salienta-se também a alteração que determinou a possibilidade do aumento temporário dos pagamentos intermédios e dos pagamentos dos saldos finais dos projetos, realizados ao abrigo dos fundos estruturais e do Fundo de Coesão, por parte da CE, correspondente a 10 p.p. acima da taxa de cofinanciamento aplicável a cada eixo prioritário dos PO. Este aumento, aplicável aos EM que enfrentam dificuldades na consolidação e estabilização das contas públicas, e que, como tal, beneficiam de assistência financeira no seio da UE, não tem um carácter automático, devendo para o efeito as autoridades nacionais apresentar um pedido para a sua aplicação. Portugal concretizou o mencionado pedido no final de 2011. Ainda que temporária, e sem efeitos na dotação alocada aos fundos em cada PO, esta medida permitirá antecipar a disponibilização dos fundos pagos pela UE e, consequentemente, ajudar na aceleração da execução, constituindo mais uma iniciativa para fazer face aos efeitos da crise.

Em termos nacionais, as alterações introduzidas ao nível dos regulamentos específicos visaram igualmente a concretização de algumas medidas de simplificação no domínio dos procedimentos associados, por exemplo, às condições de admissibilidade e aceitabilidade das operações e às modalidades de pagamento aos beneficiários.

A assinatura do segundo Memorando de Entendimento para Promover a Execução dos Investimentos de Iniciativa Municipal, entre o Governo e a ANMP, em Fevereiro de 2011, veio ditar a necessidade de revisão de um conjunto significativo de regulamentos específicos dirigidos, sobretudo, aos municípios, por forma a consagrar algumas das medidas identificadas como potenciadoras do aumento da execução do QREN, particularmente as relativas ao acesso às verbas da UE. Por outro lado, decorrente de três das iniciativas previstas neste memorando¹⁴⁰ foi necessário aprofundar os processos de monitorização dos investimentos de iniciativa dos municípios, da responsabilidade do Observatório do QREN.

A deliberação subsequente da CMC dos PO regionais do Continente, em abril de 2011, despoletou a revisão de 25 regulamentos específicos, por forma a permitir o aumento das taxas de cofinanciamento para 80%, no âmbito dos PO das regiões Convergência, sendo igualmente fixada uma bonificação adicional de 5 p.p. à despesa incluída em pedidos de pagamento apresentados às AG durante o ano de 2011.

De igual modo, no seguimento deste Memorando, salienta-se a aprovação de um novo regulamento específico no domínio da Reabilitação Urbana, através do qual foram revogados os dois anteriormente em vigor: Política de Cidades – PRU; Política de Cidades – RUCI. O novo regulamento consubstancia uma nova abordagem às intervenções de regeneração urbana, através da qual se procuram ultrapassar constrangimentos verificados na execução das mesmas, no âmbito dos PO regionais do Continente.

No que se refere à regulamentação específica dos programas cofinanciados pelo FSE, registaram-se 22 despachos de alterações introduzidas nos regulamentos específicos, de que se destacam: i) a operacionalização da modalidade de escalas normalizadas de custos unitários nos PO

¹⁴⁰ São as seguintes iniciativas que trouxeram implicações neste domínio: i) a iniciativa 6 - criar no âmbito de cada POR, uma "Bolsa de mérito à execução" acessível aos municípios de CIM's com melhor capacidade de execução - em que competiu, por um lado, ao Observatório do QREN monitorizar em permanência a constituição e evolução dessas "bolsas de mérito à execução", bem como as dotações contratualizadas e, por outro lado, previu que em situações devidamente fundamentadas, por proposta da CIM/AMP à AG, e avaliação favorável do Observatório do QREN, tendo em conta os elementos de monitorização, poderiam ainda aceder à bolsa de mérito à execução os municípios de CIM com taxas de execução das subvenções inferiores a 75%, desde que toda a dotação contratualizada esteja aprovada e que todos os projetos estejam com execução física e financeira adequada; ii) e as iniciativas 8 - Eliminar compromissos sem capacidade de execução - e 9 - Promover/substituir compromissos com baixa capacidade de execução nos POR - cabendo ao Observatório do QREN monitorizar essas iniciativas e apresentar um relatório detalhado das mesmas ao nível de cada AG.

regionais das R. A. nas candidaturas dos Cursos Profissionais promovidos por estabelecimentos de ensino secundário privados, permitindo generalizar às R. A. o sistema já aplicado no Continente, no âmbito do PO PH; ii) a revisão em baixa dos custos máximos elegíveis e iii) a alteração de taxas de cofinanciamento público.

No plano da coordenação e monitorização do FEDER e Fundo de Coesão, 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).

Operacionalização do empréstimo-quadro com o BEI (QREN EQ)

Para a operacionalização do QREN EQ¹⁴¹ foram envolvidos:

- A Comissão de Coordenação e Supervisão (CCS), sendo este órgão presidido pelo Diretor-Geral do Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais do Ministério das Finanças e da Administração Pública, e envolve o Diretor-Geral do Tesouro e Finanças, o Diretor-Geral do Orçamento, o Presidente do Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público e o Presidente do IFDR. A CCS foi criada tendo por principal missão aprovar as normas, os procedimentos e os critérios a observar na utilização do QREN EQ, bem como aprovar, de forma condicionada a decisão do BEI, os financiamentos de operações com custo total inferior a 25 M€ e propor à aprovação do BEI das restantes operações.
- As AG dos PO FEDER e Fundo de Coesão, tendo por competências receber os pedidos de financiamento reembolsável e emitir parecer sobre a elegibilidade das respetivas operações, bem como elaborar as propostas de financiamento da contrapartida nacional das operações inscritas em PIDDAC promovidas por entidades beneficiárias da Administração Central;
- O IFDR, que tem por competências analisar e submeter a deliberação da CCS as operações a financiar no âmbito do QREN EQ, celebrar em nome do Estado os contratos de financiamento e disponibilizar às entidades mutuárias os montantes correspondentes ao respetivo financiamento, gerir o serviço da dívida resultante dos financiamentos reembolsáveis concedidos, assegurar a monitorização dos pedidos de financiamento e das operações aprovadas para financiamento, prestar à CCS informação sobre a execução das operações que beneficiam de financiamento, prestar à Direção-Geral do Tesouro e Finanças informação sobre as verbas desembolsadas a favor das entidades beneficiárias e dos montantes reembolsados, bem como em relação às situações de incumprimento para efeitos de recuperação dos montantes em dívida.

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 setores 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).

A submissão dos pedidos de financiamento reembolsável foi efetuada pelas entidades interessadas entre 12 de maio e 28 de junho de 2011. Assim, foram apresentados 2.514 propostas/pedidos de financiamento, ascendendo o montante financeiro solicitado a 712,1 M€ (face a uma disponibilidade de 450 M€) – 1.459 propostas de financiamento na vertente PIDDAC, totalizando um montante de financiamento solicitado de 279,9 M€, e 1.055 pedidos de financiamento reembolsável, perfazendo um envelope financeiro de 432,1 M€. Relativamente às entidades que apresentaram pedidos de financiamento reembolsável, destacam-se, pela sua expressão, as entidades da Administração Regional, municípios e associações de municípios, as quais submeteram 78% do número total de pedidos reembolsáveis, o que representa 52% do volume de financiamento solicitado nesta modalidade de financiamento.

A distribuição por PO do número de propostas e pedidos de financiamento, bem como dos montantes financeiros solicitados 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 VT.

Quadro 27: Distribuição das propostas e pedidos de financiamento candidatados ao QREN EQ, por PO, 2011

Programas Operacionais (PO)	TOTAL		Pedidos de financiamento reembolsável		Propostas de financiamento (PIDDAC)	
	M€	Nº	M€	Nº	M€	Nº
TOTAL	712,1	2 514	432,1	1 055	279,9	1 459
PO FC	115,9	1 204	1,2	6	114,7	1 198
PO VT	230,9	161	177,6	106	53,3	55
PO Norte	142,7	367	115,1	312	27,6	55
PO Centro	82,5	251	43,2	204	39,3	47
PO Lisboa	55,9	101	25,6	62	30,3	39
PO Alentejo	51,7	272	39,5	217	12,2	55
PO Algarve	7,6	32	5,1	22	2,4	10
PO Açores - FEDER	18,6	116	18,6	116	0,0	0
PO Madeira - FEDER	6,2	10	6,2	10	0,0	0

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

141 As condições de acesso e de utilização do financiamento ao abrigo da primeira tranche do QREN EQ foram fixadas no Despacho nº 6572/2011, de 4 de abril, dos Ministros das Finanças e da Administração Pública e da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento, publicado no DR n.º 80, 2.ª série, de 26 de abril.

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, foram até final de 2011 aprovados 362 M€ (face a uma disponibilidade de 450 M€) – 1.420 propostas de financiamento na vertente PIDDAC, totalizando um montante de financiamento solicitado de 218,7 M€, e apenas 179 pedidos de financiamento reembolsável, perfazendo um envelope financeiro de 143,8 M€.

Quadro 28: Distribuição das propostas e pedidos de financiamento aprovados ao abrigo do QREN EQ, por PO, 2011

Programas Operacionais (PO)	TOTAL		Pedidos de financiamento reembolsável		Propostas de financiamento (PIDDAC)	
	M€	Nº	M€	Nº	M€	Nº
TOTAL	362,6	1 599	143,9	179	218,8	1 420
PO FC	84,6	1 191	0,0	0	84,6	1 191
PO VT	117,2	79	72,7	26	44,5	53
PO Norte	55,9	93	36,5	47	19,4	46
PO Centro	52,6	94	15,0	51	37,6	43
PO Lisboa	22,8	33	4,8	10	18,1	23
PO Alentejo	25,7	96	13,5	42	12,2	54
PO Algarve	3,8	13	1,3	3	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

Até ao final de 2011 foram remetidos aos mutuários 85% do total de contratos reembolsáveis a celebrar (153), tendo, deste conjunto, sido outorgados 53 contratos de financiamento, o equivalente a 30% do total de contratos reembolsáveis a celebrar (179), o que, em termos financeiros, representa 17% do montante total a contratualizar.

Já em 2012 ocorreu uma segunda fase de aprovação, tendo em vista a plena utilização da primeira *tranche*, e o Governo, no âmbito da reprogramação estratégica, decidiu orientar a segunda *tranche* para apoio a investimento empresarial.

6.2 O sistema de certificação e pagamentos

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 2011 o IFDR remeteu à CE 60 Certificados e Declarações de Despesas e Pedidos de Pagamento, 56 dos quais no âmbito do FEDER, aos quais se encontra associado um montante que ronda os 3 mil M€ de despesa realizada pelos beneficiários. Os correspondentes pedidos de reembolso de fundos ascenderam ao montante de 2,1 mil M€ (dos quais 91% são FEDER).

Quadro 29: Certificados e Declarações de Despesas e Pedidos de Pagamento por PO¹⁴²

Programas Operacionais (PO)	2011			2007 - 2011		
	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€		
PO PH	1 451,1	1 424,8	1 102,5	4 961,8	4 875,3	2 743,3
PO FC	1 371,5	560,5	535,1	2 427,8	1 076,9	1 025,0
PO VT - FC	133,3	129,7	191,7	566,8	562,1	495,1
PO VT - FEDER	161,2	161,2	253,2	924,6	924,6	789,1
PO Norte	406,1	365,7	362,2	643,7	575,0	510,9
PO Centro	339,2	316,3	323,1	547,9	508,8	449,7
PO Lisboa	71,3	61,4	56,8	133,9	120,5	86,7
PO Alentejo	81,1	64,2	74,2	151,1	132,8	119,2
PO Algarve	84,9	55,1	49,5	85,5	55,8	49,9
PO Açores - FEDER	197,1	197,1	166,0	597,3	597,3	482,5
PO Açores - FSE	50,1	49,9	31,7	128,8	128,3	82,8
PO Madeira - FEDER	82,3	39,8	36,3	180,6	138,2	106,9
PO Madeira - FSE	32,5	32,1	25,7	84,3	83,0	66,5
PO AT - FEDER	10,4	10,4	9,6	18,8	18,8	16,7
PO AT - FSE	5,2	5,2	11,6	46,0	46,0	39,1
PO CTEA	27,1	25,3	17,8	27,9	26,1	18,4
PO CMAC	5,9	5,9	5,0	6,0	6,0	5,1
PO CTEP	30,0	29,5	22,6	75,5	74,9	56,9
FSE	1 538,8	1 512,0	1 171,6	5 220,9	5 132,6	2 931,7
FEDER	2 867,9	1 892,5	1 911,5	5 820,6	4 255,6	3 717,1
FC	133,3	129,7	191,7	566,8	562,1	495,1
TOTAL	4 540,1	3 534,2	3 274,8	11 608,4	9 950,3	7 143,9

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 2011, representa 47% do total da despesa certificada no triénio 2009-2011. Por outro lado, verifica-se que a despesa certificada em 2011 relativa aos PO FC, PO Norte e PO Centro (2,1 mil M€) representa, aproximadamente, 71% do total da despesa certificada no ano em apreço. Do total de Certificados e Declarações de Despesas e Pedidos de Pagamento submetidos à CE relativos aos PO FEDER e Fundo de Coesão, 17 foram apresentados no final do ano, na sequência da aprovação da reprogramação do QREN e dos PO e da 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. O IFDR apresentou, assim, para todos os PO FEDER e Fundo de Coesão (com exceção do POAT FEDER 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 de derrogação referido, para os PO que respeitavam os requisitos aí previstos¹⁴³.

142 Nos PO FEDER e Fundo de Coesão, nos anos de 2007 e 2008 não foram apresentadas certificações de despesa à CE por não se encontrarem, naquela fase, reunidas as condições necessárias para o efeito.

143 De referir que no mesmo dia em que este regulamento foi publicado, Portugal apresentou o pedido para beneficiar da citada derrogação, o qual foi aceite pelos serviços da CE, pelo que o último pedido de pagamento intermédio apresentado em dezembro de 2011 pelo IFDR relativo ao PO VT, ao PO Algarve, ao PO Açores FEDER, ao PO Madeira FEDER e ao PO AT FEDER, beneficiou do acréscimo de 10 p.p. da comparticipação programada para cada eixo e em relação aos acréscimos de despesa declarada desde o momento em que Portugal passou a beneficiar de ajuda financeira (ou seja, a partir de 24 de maio de 2011).

O montante de reembolso solicitado à CE relativamente aos PO FEDER e Fundo de Coesão, tendo por base a nova programação, ascendeu a 520 M€. Considerando que a aplicação das taxas de cofinanciamento, resultantes desta reprogramação, incidiu sobre a totalidade da despesa já certificada à CE para esses PO, o montante solicitado constante dos pedidos de pagamento ultrapassou, em alguns casos, o montante do custo total certificado à CE no ano de 2011. Por outro lado, a aplicação do mecanismo de derrogação permitiu a solicitação à CE de um montante adicional de 38,5 M€.

Importa salientar que, na sequência do processo de reprogramação de 2011, ocorreu ainda o encerramento da elegibilidade de investimentos em alguns Programas FEDER e Fundo de Coesão e, simultaneamente, o enquadramento dessas elegibilidades noutros PO. Assim, o IFDR suspendeu a certificação da despesa relativa às operações a transitar entre PO, a fim de evitar a certificação de despesa de operações que deixaram de ser elegíveis num determinado PO ou eixo, de origem e que, em 31 de dezembro de 2011, ainda não reuniam condições para serem apresentados noutro PO ou eixo de destino. Esta medida resultou na suspensão da certificação de um volume de despesas de 357 M€, dos quais 255 M€ respeitam ao PO VT FEDER, situação que justifica o baixo nível de despesa certificada em 2011, face ao total acumulado no triénio 2009-2011 (17%).

Em relação aos PO cofinanciados pelo FSE, durante o ano de 2011 foram recebidas e analisadas 1467 Declarações de Despesa, representando um total de despesa pública de 1,7 mil M€ a que correspondem 1,3 mil M€ de FSE.

Para além da análise administrativa e em conformidade com a Descrição do Sistema de Gestão e Controlo, o IGFSE durante o ano de 2011, realizou ações de verificação junto de todas as AG e de alguns Organismos Intermédios (OI), 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.

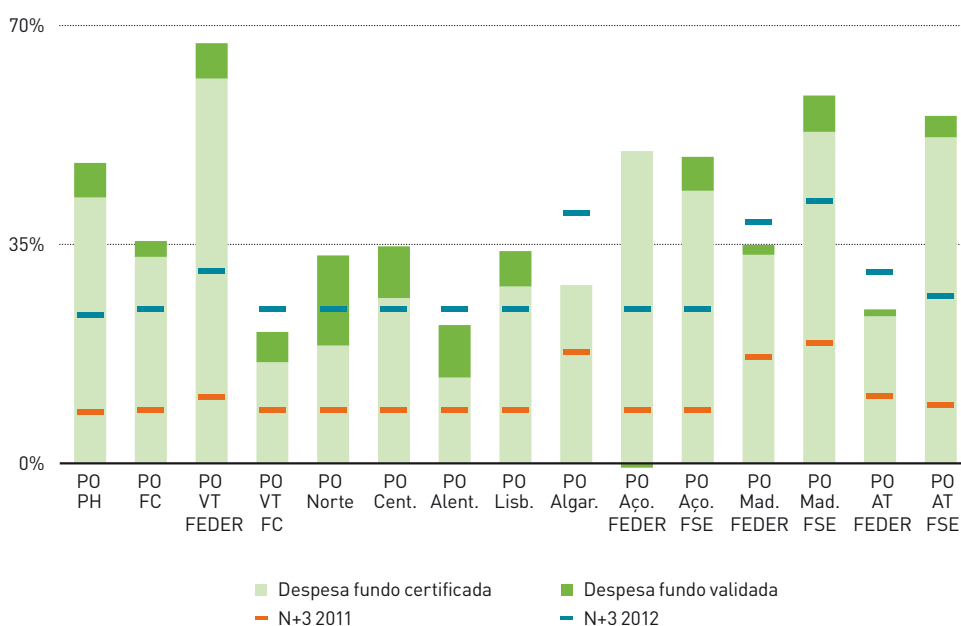
Estas ações de verificação foram realizadas sempre antes da submissão dos Pedidos de Pagamento Intermédio à CE, de forma a garantir a legalidade e regularidade das declarações de despesa e a sua conformidade com as regras comunitárias e nacionais aplicáveis. Quanto às ações de verificação junto das AG dos PO e dos OI, o IGFSE realizou 18 ações de verificação com base na despesa declarada pelas AG, tendo procedido à análise de uma amostra que corresponde a 5,9% da despesa total certificada pelo IGFSE, no ano em referência.

O IGFSE submeteu à CE, durante o ano de 2011, 23 Pedidos de Pagamento Intermédio (POPH - 7, PO Madeira FSE - 6, PO Açores FSE - 5 e PO AT FSE - 5), representando uma certificação de despesa, em termos de despesa pública de 1,6 mil M€, a que corresponde uma despesa FSE de 1,2 mil M€. No mesmo período, a CE efetuou 22 transferências para o EM, no montante de 1,1 mil M€.

Relativamente ao ano anterior verifica-se um acréscimo de 43,7% em número de Pedidos de Pagamento Intermédio submetidos à CE e 25,7% em termos de FSE transferido. De referir que até ao final de 2011 a CE transferiu um total de FSE para Portugal que ultrapassa os 3,3 mil M€ (POPH - 3,1 mil M€, PO Açores - 97 M€, PO Madeira - 76 M€ e POAT - 45 M€)

Tomando por referência a despesa certificada pelas Autoridades de Certificação, por PO, até final de 2011, verifica-se o cumprimento da meta estabelecida para 2011 em todos os Programas¹⁴⁴, apresentando inclusive em alguns PO, designadamente cofinanciados pelo FSE, níveis de despesa muito superiores às metas estabelecidas, o que permite prever que não haverá qualquer dificuldade quanto ao alcance da meta para 2012.

Figura 109: Nível de cumprimento da regra “n+3” relativa a 2011, com a despesa certificada e validada, até final de 2011



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

De facto, no final do ano 2011, todos os PO cumpriram a regra «n+3» apresentando níveis de despesa significativamente superiores às metas estabelecidas. Saliente-se que uma grande parte dos Programas (PO FC, PO VT vertente FEDER, PO Centro, PO Lisboa, PO Açores FEDER e a generalidade dos PO FSE) apresentava uma despesa que permitia já o cumprimento da meta estipulada para 2012.

No âmbito dos PO FEDER e Fundo de Coesão é ainda oportuno apreciar a relação entre o total de despesa validada pelas respetivas AG até ao final de 2011 e a despesa certificada, por PO, no sentido de avaliar a existência de execução ainda não certificada à CE e como tal não reembolsada pela mesma o que significa que na prática se trata de execução exclusivamente realizada com recursos nacionais.

De facto, nos PO Norte, Centro e Alentejo há um desfasamento significativo entre o montante de despesa validada pelas AG e os montantes certificados, situação muito influenciada pela não inclusão da despesa validada pelas CIM, enquanto OI, nos respetivos pedidos de pagamento à CE.

¹⁴⁴ O Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho, de 11 de julho, estabelece que é automaticamente anulada, pela CE, 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 EM, no qual se inclui Portugal, cujo PIB entre 2001 e 2003 foi inferior a 85% da média da UE25, o prazo referido é de três anos, para as autorizações orçamentais de 2007 a 2010 («n+3»). De acordo com a alteração introduzida pelo Regulamento (UE) n.º 539/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de junho, ao nível da definição dos prazos para a anulação automática de autorizações, a primeira vez em que a CE aferiu se os PO de Portugal cumpriram a regra que pode levar à anulação automática de verbas relativas ao período de programação 2007-2013, foi no ano 2011.

Recorde-se que se trata, grosso modo, de certificação de investimento municipal que tem forte expressão na execução dos PO regionais. Apenas no PO Centro esta situação veio a ser resolvida no final do ano, com a completude das verificações de gestão associadas à despesa, situação que foi já ultrapassada em todos os PO em 2012.

Ao longo de todo o ano verificou-se uma quebra das disponibilidades financeiras, o que contribuiu para os persistentes saldos negativos da conta FEDER até final do ano. A manutenção do ritmo de execução dos PO FEDER foi assegurada de forma tão célere quanto possível, tendo os pagamentos aos beneficiários sido sustentados em parte pela contração de operações específicas de tesouraria, por parte do IFDR, na qualidade de Entidade Pagadora, cabendo assim ao OE o enorme esforço de, não só concretizar a realização dos investimentos públicos, como de se substituir ao FEDER nos pagamentos aos beneficiários.

O modelo de governação do QREN consagrou o princípio de 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 IFDR¹⁴⁵ 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 afetos ao exercício da função pagamento, dos custos de estrutura; ii) do encurtamento e maior segurança do circuito financeiro; iii) do reforço da capacidade de planeamento e de gestão de tesouraria; iv) 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.

Tendo em conta o referido anteriormente, no ano de 2011 receberam-se, a título de reembolsos, 1,5 mil M€ de FEDER e 74,5 M€ de Fundo de Coesão, perfazendo um montante total de cerca de 1,6 mil M€. Durante o ano de 2011 foram transferidos pelo IFDR para os beneficiários, AG das R. A. e OI, 1,9 mil M€ de FEDER e 196 M€ de Fundo de Coesão, totalizando um montante de 2 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 540 Ordens de Pagamento aos Gestores num total de 83,8M€ (76,5M€/FSE e 7,3 M€/CPN) durante o ano de 2011. 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 CPN 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 nº 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

¹⁴⁵ No caso dos PO FEDER e Fundo de Coesão 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 AG, seja de pagamento aos beneficiários, como de transferência para os OI responsáveis por subvenções globais, para os organismos responsáveis pela gestão de SI ou mecanismos de engenharia financeira nos quais estejam delegadas competências de transferência direta para os beneficiários e para as AG dos PO das R. A..

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 Sistema Integrado de Informação do Fundo Social Europeu (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.

No ano de 2011 foram desencadeados os procedimentos relativos à notificação/recuperação de 838 processos de restituição, no montante de 10,7 M€ submetidos pelas AG, tendo sido recuperadas cerca de 8 M€ a que corresponde uma taxa de recuperação de 75%. De referir que relativamente ao POAT FSE a restituição das verbas foi de 100%, no PO Açores FSE de 99,3%, no PO Madeira FSE de 87,5% e no PO PH de 72,5%.

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, CE, Tribunal de Contas do Estado e AG, o que permite manter a contabilidade da Gestão de Devedores atualizada e dar resposta atempada à IGF e CE sobre as mesmas.

6.3 O sistema de auditoria

Em 2011 a IGF, enquanto Autoridade de Auditoria, cumpriu as metas previstas na estratégia de auditoria transmitida à CE no início do período de programação e posteriormente atualizada nas reuniões de coordenação anuais com as diversas Direções-gerais da CE com funções de auditoria. Assim, tendo-se concluído em 2010 o plano de auditorias de sistemas (verticais) a todos os PO do QREN, em 2011 deu-se continuidade ao plano de auditorias temáticas e realizaram-se auditorias específicas para suportar as opiniões anuais sobre o funcionamento dos sistemas, transmitidas à CE 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 das CIM/AM (Comunidades Intermunicipais/Associações de Municípios), enquanto OI dos PO regionais Norte, Centro e Alentejo, bem como auditorias temáticas no âmbito da segurança dos sistemas de informação (PO Norte, PO Centro, PO FC, PO VT e PO Açores FEDER) e dos Auxílios de Estado.

Relativamente ao FSE, a IGF concluiu diversas auditorias de sistemas: uma aos OI do PO PH (2ª fase); uma aos cursos profissionais e outra à segurança dos sistemas de informação do PO Açores FSE.

Acresce, ainda, uma auditoria horizontal para verificação do cumprimento das regras de contratação pública, a qual, face à análise do risco e ao resultado das discussões havidas com os representantes da CE que integram a *Troika*, foi alargada a todos os fundos comunitários, o que incluiu, portanto, todos os PO do QREN.

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 Organismo Europeu de Luta Antifraude 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 2011, 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 duas 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 CE.

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 18º do Regulamento (CE) n.º 1828/2006, da COM, os quais foram transmitidos à CE dentro do prazo regulamentarmente exigido, ou seja, até ao fim do passado mês de dezembro.

Apesar de alguns comentários formulados, designadamente, relativos a recomendações que ainda não se encontravam totalmente implementadas, com especial relevo no domínio da engenharia financeira e do funcionamento dos OI, bem como a auditorias de entidades comunitárias cujos resultados finais ainda não eram conhecidos, estima-se que as situações em causa não tenham um efeito materialmente relevante no total das despesas declaradas.

Nestes termos, conclui-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 COM, 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 2011, são corretas e, consequentemente, de que as transações subjacentes respeitaram a legalidade e a regularidade. Neste quadro, é de referir ainda que os Sistemas de Gestão e Controlo dos Programas FEDER e Fundo de Coesão, foram, pela primeira vez, classificados na Categoria 2, enquanto sistemas adequados com necessidades de melhoramentos não substantivos.

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 aos sistemas de gestão e controlo (no período em causa não existiram despesas certificadas que justificassem o controlo de projetos/operações):

- Correspondentes nacionais não portugueses – embora as auditorias tenham sido executadas por consórcio de auditores externos, com a supervisão dos membros do Grupo de Auditores

- competentes nos respetivos EM (Irlanda, Reino Unido, França e Espanha), a IGF efetuou diretamente a supervisão global dos relatórios e respetivos procedimentos de contraditório;
- Sistema de informação da AG – executada diretamente pela IGF;
 - Auditoria aos procedimentos da AG e Correspondentes Nacionais em matéria da contratação pública – executada pela IGF, recorrendo à informação residente na AG e no seu sistema de informação acerca dos correspondentes não portugueses.

Sem prejuízo das melhorias propostas nos diversos domínios auditados, formou-se uma opinião globalmente positiva sobre o funcionamento dos sistemas de gestão e controlo, à luz dos requisitos regulamentares aplicáveis.

6.4 A avaliação do QREN e dos PO

O ano de 2011, assim como o primeiro semestre de 2012, constitui o período em que foi possível concluir um primeiro conjunto de avaliações previstas no PGA. De facto, o leque diversificado e rico de processos de avaliação concluídos permite ter um património acumulado muito relevante de conhecimento sobre a implementação do QREN e dos PO e que tem sido considerado na gestão e acompanhamento do QREN por parte dos seus responsáveis técnicos e políticos. Exemplo deste facto foi a utilização dos resultados das avaliações em processos e produtos tão diversos como os relatórios anuais da CTC QREN, os processos de reprogramação 2011 e 2012, os ajustamentos regulamentares e nas práticas de gestão e monitorização dos PO e colaboração na definição de diversos instrumentos de programação e monitorização de políticas públicas cofinanciadas (e.g., PNR, Impulso Jovem, medidas previstas no Memorando de Entendimento).

Assim, e no período em consideração, os propósitos de divulgação dos resultados e utilização das recomendações das avaliações tiveram uma particular importância, tendo sido ponderado e definido, no seio da Rede de Avaliação do QREN, a metodologia a empreender no sentido de dar cumprimento àqueles propósitos. Esta importância decorre, por sua vez, da necessidade 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.

Para o efeito foi elaborado um documento de orientações sobre o *follow-up* das avaliações, em que ficaram definidos, por um lado, a matriz de resposta obrigatória às recomendações e, por outro lado, as estratégias de comunicação e divulgação dos resultados e das recomendações das avaliações. No primeiro caso, a matriz de resposta às recomendações contempla três etapas: i) sistematização de um documento de resposta a cada uma das recomendações; ii) elaboração de plano de ação com vista à implementação das recomendações aceites; iii) inclusão dos principais resultados da implementação das recomendações nos Relatórios Anuais de Execução dos PO. No que diz respeito à comunicação e divulgação de resultados, a estratégia definida inclui: i) divulgar nos *websites* das entidades responsáveis pelo lançamento dos estudos, no *website* do QREN e no *website* do Observatório do QREN, os relatórios finais de avaliação e os respetivos sumários executivos (com *links* autónomos), assim como o documento de resposta às recomendações das avaliações; ii) dinamizar momentos de apresentação e debate dos resultados das avaliações e das respostas às recomendações no âmbito do universo do QREN, em particular no contexto das Comissões de Acompanhamento dos PO; iii) informar os indivíduos e entidades que participaram

nos estudos de avaliação sobre os resultados das avaliações e as respostas às respetivas recomendações, no quadro das possibilidades de cada estudo e em função dos universos/amostras considerados na aplicação dos métodos de recolha de informação; iv) promover iniciativas mais alargadas, específicas ou não, de divulgação dos resultados das avaliações e da implementação das recomendações (e.g. nas sessões anuais de apresentação de resultados dos PO).

Quadro 30: Avaliações promovidas, até junho de 2012

Avaliações concluídas
Avaliação Global da Implementação do QREN
Avaliação do Impacte Macroeconómico do QREN
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
Programa Operacional Proconvergencia
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
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
Avaliações em curso
Avaliação estratégica do QREN
Avaliações intercalares
Programa Operacional Regional do Alentejo
Programa Operacional Fatores de Competitividade
Avaliações temáticas e transversais
Acompanhamento estratégico e avaliação dos resultados alcançados pelos Polos de Competitividade e Tecnologia e outros <i>clusters</i> reconhecidos
Acompanhamento estratégico e avaliação dos resultados alcançados pelos PROVERE reconhecidos
Avaliação dos investimentos em equipamentos de proximidade
Avaliação da integração da perspectiva do género nos fundos estruturais no período de programação 2007-2013
Meta-avaliação do QREN e dos PO
Avaliação temática para o setor do turismo - COMPETIVTUR (PO Algarve 21)

Fonte: Rede de Avaliação do QREN e dos PO

Em setembro de 2011 o Observatório do QREN deu início a um estudo de análise contrafactual de impactos dos incentivos às empresas em Portugal cofinanciados desde o ano 2000 por fundos estruturais, contando para o efeito com a colaboração de um perito internacional neste domínio e

que tem colaborado intensamente com a CE no desenvolvimento de trabalho similares, bem como da AG do PO FC. Este estudo foi apresentado e debatido quer internamente, no quadro da Rede de Avaliação do QREN¹⁴⁶, quer no contexto de um seminário europeu sobre avaliação contrafactual e, recentemente, na *Summer School* sobre avaliação contrafactual de impactos promovida pela PROVA-Projetto valutazione e CE-DG REGIO (ver caixa).

Estudo de análise contrafactual dos impactos dos incentivos às empresas apoiados pelos fundos estruturais

Os fundos estruturais da UE constituem uma das mais relevantes fontes de financiamento das políticas de incentivo ao investimento empresarial em toda a UE e, em particular em Portugal. A CE tem vindo a reforçar o seu apelo no sentido de que tais políticas sejam objeto de uma análise rigorosa e aprofundada dos seus impactos. No mesmo sentido, o Memorando de Entendimento que enquadra o programa de assistência económica e financeira a Portugal refere a necessidade de elaboração de estudos que analisem “*the impact of existing support mechanisms to SME*”.

Tradicionalmente, a avaliação dos incentivos ao investimento empresarial tem sido baseada em métodos qualitativos de pesquisa ou na análise de indicadores que procuram traduzir os objetivos das políticas (investimento, criação de emprego e emprego qualificado, despesas em inovação, etc.). Estas abordagens, porém, não permitem aferir de forma precisa os impactos efetivos das políticas. Por outras palavras, analisam a evolução do contexto e do desempenho das empresas, sem no entanto conseguirem estimar a influência das políticas públicas nessa evolução.

Tendo estas preocupações em mente, a CE tem vindo a apelar aos EM para que adotem uma abordagem contrafactual à avaliação das políticas públicas, em particular dos incentivos às empresas. Este tipo de abordagem pressupõe que se compare o desempenho de empresas que beneficiaram de apoios públicos com o desempenho de empresas tão semelhantes quanto possível àquelas, mas que não beneficiaram desses apoios.

Procurando responder a este apelo, em setembro de 2011 o Observatório do QREN deu início a um estudo de análise contrafactual de impactos dos incentivos às empresas em Portugal cofinanciados desde o ano 2000, contando para o efeito com a colaboração de um dos dois peritos da CE neste domínio. Os resultados deste estudo serão em breve divulgados.

A Rede de Avaliação do QREN, responsável pela dinamização da função avaliação do QREN e dos PO, prosseguiu os seus trabalhos de forma regular tendo sido realizadas 3 reuniões ordinárias¹⁴⁷ em que as principais temáticas abordadas foram: i) processos de *follow-up* das avaliações concluídas, em conformidade com o estabelecido nos textos dos PO; ii) preparação do 2º ciclo de avaliações intercalares; iii) meta-avaliação do QREN – procedimentos internos e preparação da avaliação externa; iv) revisão anual do PGA; v) discussão dos termos de referência de estudos de avaliação temáticos; vi) avaliação contrafactual de impactos; vii) divulgação dos resultados das avaliações do 1º ciclo de avaliações do PGA. A Rede de Avaliação do QREN teve, ainda, um papel relevante na discussão das propostas da CE para a função avaliação dos fundos comunitários no próximo período de programação 2014-2020.

¹⁴⁶ 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 AG dos PO, das autoridades de coordenação e certificação dos fundos (IGFSE e IFDR) e dos 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.

¹⁴⁷ As reuniões da Rede de Avaliação do QREN ocorreram em Lisboa, nos dias 17 de fevereiro e 3 de novembro de 2011, e 20 de julho de 2012.

Revisão do Plano Global de Avaliação do QREN e dos PO (PGA)

À semelhança dos anos transatos, o PGA foi alvo de uma revisão ordinária, discutida e aprovada na Rede de Avaliação e, posteriormente, aprovada pela CMC QREN. No ano de 2011 verificou-se, ainda, a necessidade de ajustar o próprio PGA a um contexto orçamental mais exigente, procurando-se, por esse motivo, reforçar a racionalidade dos investimentos associados à sua implementação.

A revisão empreendida teve por base a reflexão produzida pelos elementos da Rede de Avaliação do QREN relativamente ao primeiro ciclo de avaliações, focalizado, essencialmente, em avaliações da operacionalização dos PO, as iniciativas de cada PO em matéria de avaliação e plasmadas nos planos de avaliação individuais de cada Programa, as iniciativas de avaliação das entidades que coordenam nacionalmente os fundos comunitários (IFDR, no caso do FEDER e Fundo de Coesão e IGFSE, no caso do FSE), bem como informação advinda do processo de monitorização estratégica do QREN, desenvolvido pelo Observatório do QREN e enquadrado nas suas competências definidas no Decreto-Lei de Governação do QREN.

A revisão do PGA teve, ainda, por base um conjunto de orientações debatidas e consensualizadas na Rede de Avaliação do QREN para a revisão neste ano dos planos de avaliação dos PO, do IFDR e do IGFSE e, consequentemente, do PGA no seu conjunto, nomeadamente:

- Ajustamento dos calendários previstos para o ciclo de avaliações intercalares, nomeadamente no que se refere à generalidade dos PO FEDER e Fundo de Coesão e para parte das avaliações temáticas ou transversais previstas¹⁴⁸. Este ajustamento decorre nomeadamente das dificuldades registadas para a obtenção da autorização para a realização da despesa necessária para a contratação pública dos serviços de avaliação em causa, nos termos das normas legais aplicáveis¹⁴⁹.
- Reponderação das avaliações temáticas ou transversais a promover, face ao previsto no Plano em vigor, apostando no desenvolvimento de um conjunto mais limitado de avaliações transversais ou temáticas focalizadas em algumas áreas prioritárias de maior implementação do QREN ou mais inovadoras, atendendo também à necessidade de racionalizar o programa de avaliações previsto face aos actuais constrangimentos orçamentais¹⁵⁰.

No âmbito da avaliação merece, ainda, particular destaque o trabalho realizado ao nível das instituições comunitárias de coordenação da avaliação, com destaque para a Rede de Avaliação da Política de Coesão da DG REGIO e para a Rede do Partenariado para a Avaliação FSE da DG Emprego, em que a participação nacional foi assegurada nas seguintes reuniões, respetivamente, pelo IFDR e Observatório do QREN e pelo IGFSE:

- 5 reuniões da Rede de Avaliação da Política de Coesão, onde foram abordados aspetos ligados à avaliação quer do atual período de programação, quer de períodos anteriores, com destaque para a apresentação de resultados de processos de avaliação realizados sob responsabilidade dos serviços da Comissão (DG REGIO) e dos EM, para além de se prosseguir a análise dos indicadores comuns comunitários relativos aos PO FEDER e Fundo de Coesão. As reuniões

148 No que diz respeito às avaliações transversais globais, foi prolongado para o ano de 2012 o lançamento da "Avaliação dos investimentos em equipamentos de proximidade" e dos estudos de "Acompanhamento Estratégico e avaliação dos resultados alcançados pelos Polos de Competitividade e Tecnologia e Outros Clusters reconhecidos" e "Acompanhamento Estratégico e avaliação dos resultados alcançados pelos PROVERE reconhecidos", atendendo à impossibilidade de realizar a mesma em 2011 por constrangimentos na autorização da respetiva despesa; e foi recalendarizada para 2012 a "Avaliação dos instrumentos que visam o desenvolvimento urbano". No quadro das avaliações de natureza transversal, mas com um âmbito muito específico, associada à implementação da função avaliação no decorrer deste período de programação, sublinha-se, ainda, a recalendarização para o 1º trimestre de 2012 da meta-avaliação do QREN e dos PO visando, nomeadamente, contribuir ainda para uma melhor implementação do segundo ciclo de avaliações do QREN e dos PO. Esta avaliação visa permitir também a obtenção de informação que possa habilitar Portugal a preparar o próximo ciclo de programação dos fundos em matéria de avaliação dos mesmos, atendendo ao papel acrescido que tende a assumir no quadro das propostas apresentadas pela CE neste domínio. Em matéria de avaliações específicas de fundo, foram recalendarizados os seguintes estudos de avaliação: i) "Integração da perspectiva do género nos fundos estruturais no período de programação 2007-2013", a iniciar em 2012, com a duração de 6 meses; ii) "O contributo do FSE para a promoção da igualdade de oportunidades e para o reforço da inclusão social de pessoas desfavorecidas", a lançar em 2012, com a duração prevista de 6 meses; e iii) "Articulação FEP/FEDER e FEADER/FEDER no atual período de programação", a lançar em 2013. Ainda em matéria de avaliações específicas, sublinha-se o facto de o PO Madeira FEDER ter integrado no seu Plano de Avaliação uma nova avaliação designada por "Estudo dos Sistemas de Incentivos e Instrumentos de Engenharia Financeira em vigor na R. A. Madeira (2007-2013)", lançada ainda durante o último trimestre de 2011 e com uma duração de 4 meses.

149 Por um lado, nos termos do nº 2 do artigo 22º da Lei do Orçamento de Estado para 2011 (Lei nº 55-A/2010, de 31 de dezembro) e da Portaria nº 4-A/2011, de 3 de janeiro, que regulamenta os termos e a tramitação para a execução dessa norma, é exigido um parecer prévio vinculativo dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das Finanças e da Administração Pública para se poder proceder à generalidade dos contratos de aquisição de serviços por parte dos serviços e organismos da Administração Pública. Por outro lado, na sequência do Despacho de 28 de abril de 2011, foi sujeito a autorização prévia do Sr. Ministro de Estado e das Finanças e do membro do Governo da tutela a assunção de qualquer novo compromisso no âmbito do PIDDAC, sendo que os estudos de avaliação em causa são, em regra, financiados no âmbito de projetos apoiados pelos fundos comunitários em que a CPN é assegurada através de verbas inscritas no Orçamento de Estado no quadro do PIDDAC, pelo que a sua implementação ficou condicionada a mais este procedimento.

150 Avaliações suspensas ou canceladas em definitivo: "Avaliação do POR Lisboa na Prioridade Qualificação das Cidades", "Avaliação do contributo do PO FC para uma Administração Eficiente e de Qualidade (na ótica das empresas e cidadãos)", "Avaliação do contributo do PO FC para a criação de conhecimentos com vista ao aumento da competitividade empresarial", "Avaliação do contributo do PO FC para o financiamento e partilha de risco na inovação, internacionalização e modernização empresarial das PME", "Avaliação da difusão de informação no âmbito do FEDER e Fundo de Coesão" e "Avaliação da qualidade da informação (física e financeira) que consta nos sistemas de informação dos PO FEDER e Fundo de Coesão".

realizadas a partir do segundo semestre de 2011 passaram a ser também muito centradas na preparação do próximo período de programação dos fundos estruturais, na sequência da apresentação das respetivas propostas regulamentares pela CE. Neste domínio assumiu destaque a discussão em torno de um documento de orientações da CE sobre conceitos e recomendações para a monitorização e avaliação no próximo período de programação, bem como o balanço de um conjunto de testes piloto realizados em vários EM tendo em vista o desenvolvimento de um processo de programação mais focado em resultados. Já no decorrer de 2012, destaca-se a apresentação e discussão de um documento de orientações para as avaliações ex-ante dos PO, que nos termos da proposta de regulamento apresentada, têm de obrigatoriamente acompanhar o envio das propostas de PO por parte dos EM;

- 5 reuniões do Partenariado para a Avaliação do FSE, duas das quais realizadas em conjunto com a Rede de Avaliação da DG REGIO. As reuniões centraram-se, por um lado, na apresentação e na discussão dos resultados de avaliações relativas ao FSE – realizadas quer pela CE quer pelos EM – e, por outro lado, nos aspetos organizativos e metodológicos das atividades de avaliação quer no atual quer no próximo período de programação. Destacou-se particularmente a discussão em torno das perspetivas futuras para o acompanhamento e avaliação, designadamente: i) a importância da maior focalização nos *outputs* e nos resultados; ii) a discussão em torno dos desafios da aplicação de métodos contrafactuais de avaliação de impactos, iii) a importância da otimização da utilização dos resultados das avaliações.

Por fim, refira-se, ainda, o facto de o Observatório do QREN ter organizado, no dia 20 de julho de 2012, no Salão Nobre do Ministério das Finanças (Lisboa), um *workshop* subordinado ao tema “Orientação para resultados: *from spending to performance*”. Este evento enquadrou-se no trabalho desenvolvido no âmbito da Rede de Avaliação do QREN e contou com a participação de representantes da OCDE e da CE (DG REGIO e DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão). A realização deste evento teve como principal objetivo promover a reflexão sobre o papel acrescido que a monitorização e a avaliação de políticas públicas terão no próximo período de programação dos fundos comunitários (2014-2020). Esta reflexão insere-se num contexto em que se pretende que as políticas públicas estejam mais focadas em resultados, tendo em vista demonstrar o real impacto dessas políticas.

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 comunitários¹⁵¹ e nacionais aplicáveis¹⁵², bem como às determinações emanadas pelo QREN:

151 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 a cabo durante o período de programação 2007-2013.

152 Ver artigo 15º do D.L. da Governação do 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.

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 três ocasiões, nos meses de fevereiro, abril e outubro de 2011, para debater e decidir sobre o desenvolvimento das ações de comunicação do QREN.

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.

Em maio e em dezembro de 2011 realizaram-se a 7ª e a 8ª reunião da Rede Inform¹⁵³, em Sofia e em Bruxelas, respetivamente, tendo, na primeira, um elemento da coordenação da RIC QREN moderado um painel dedicado ao tema “*Working with the media*”. No âmbito da Rede Inio¹⁵⁴, realizaram-se também duas reuniões, a 29ª, em junho de 2011, em Liubliana, e a 30ª reunião, em outubro do mesmo ano, em Bratislava. Ainda, em setembro de 2011, o Ministério do Desenvolvimento Regional da República Checa promoveu, em Praga, o seminário “*Publicity Platform - Keeping EU Funds Attractive*”, ao qual um membro da coordenação da RIC QREN foi convidado a realizar uma apresentação sobre o funcionamento da rede nacional de comunicação - “*The Portuguese NSRF Communication Experience*”, considerada uma boa prática no âmbito europeu.

153 A Rede Inform, coordenada pela DG REGIO CE, integra responsáveis pela comunicação dos fundos europeus em cada EM da UE e reúne-se duas vezes por ano para debater temas relacionados com a comunicação, para trocar experiências e para definir linhas de ação comuns a seguir.

154 A Rede Inio é uma rede informal de responsáveis de comunicação do FSE de cada EM da UE, que constituiu um fórum de discussão e análise de estratégias e instrumentos de comunicação sobre este fundo, proporcionando a troca de experiências e a divulgação de boas práticas. A DG Emprego da CE coordena os trabalhos desta Rede e a organização das reuniões, em colaboração com os EM.

Portugal premiado nos RegioStars 2011

Foi na categoria “Fotografia promocional de um projeto cofinanciado” que Portugal conquistou o 1º lugar na edição de 2011 dos prémios Regio Stars - uma iniciativa da CE que visa premiar projetos e iniciativas consideradas boas práticas no âmbito do desenvolvimento regional e urbano. A fotografia galardoada foi a do projeto do Farol dos Capelinhos, na ilha do Faial, cuja intervenção contou com cerca de 3 M€ de financiamento FEDER, através do PO Açores FEDER. A conquista desta distinção resultou da votação *online* do público, que a elegeu como a melhor fotografia de entre as concorrentes. De referir que se trata de uma das fotografias do banco de imagens do QREN, uma das muitas iniciativas levada a cabo no âmbito dos trabalhos da RIC QREN.

Figura 110: Fotografia do Farol dos Capelinhos, premiada nos RegioStars Awards 2011



Tendo em conta as metas fundamentais que o Plano de Comunicação do QREN se propõe concretizar – *Informar, Promover e Massificar, criando uma opinião pública esclarecida, interessada e que acredita no QREN, nas suas intervenções e nos seus resultados, destacando o papel que assume no desenvolvimento de Portugal* – a RIC QREN implementou, no ano de 2011, diversas atividades que contribuíram para a notoriedade da marca QREN, focalizadas na demonstração de resultados, isto é, na divulgação de projetos cofinanciados pelo QREN.

Uma das boas práticas de comunicação centrada na apresentação de projetos concluídos foi a campanha “O Centro Quer, a Europa Apoia, a Obra Nasce”. Esta iniciativa consistiu na criação de um micro-sítio na página do Mais Centro, que funciona como repositório e montra dos projetos apoiados, por município. O principal objetivo foi o de oferecer uma visão global da aplicação dos fundos estruturais na região Centro, fortalecendo a ligação entre esta região e a Europa, através dos incentivos comunitários. Este projeto foi reforçado pela sua ampla divulgação ao longo do ano, na rede multibanco, na imprensa regional, bem como no sítio e na *newsletter* do Mais Centro.

Figura 111: Campanha “O Centro Quer, a Europa Apoia, a Obra Nasce”, 2011



Ainda no que concerne à divulgação de projetos, e no âmbito dos produtos de comunicação de largo espectro, refira-se a publicação, em 2011, de dois suplementos editoriais QREN OJE: “Equipamentos e infraestruturas de valorização do território”, difundido em fevereiro; e “Internacionalização”, editado em setembro. Estes suplementos foram parte integrante do OJE - um jornal económico diário, e a sua distribuição foi assegurada gratuitamente em todo o território nacional. Este foi um dos instrumentos que permitiu atingir de forma direta o público empresarial/potenciais beneficiários, um dos alvos preferenciais da comunicação QREN.

Figura 112: Suplementos QREN OJE, fevereiro e setembro 2011



Igualmente no capítulo das ações de grande alcance, a RIC QREN voltou a aproveitar a ocasião do 9 de maio – Dia da Europa, para promover uma campanha de celebração junto do grande público, associando o QREN à UE, dando, simultaneamente, a conhecer algumas das suas áreas de intervenção.

Para o efeito, foi dinamizada uma campanha de divulgação na rede nacional do multibanco, que gerou mais de oito milhões de contactos, complementada por uma campanha de distribuição gratuita de postais em todo o território. O mote criativo assentou no papel dos fundos no financiamento de projetos em diversas áreas de intervenção – “Investir no Futuro. QREN - Uma nova geração de apoios europeus ao desenvolvimento do país”. No período de vigência desta ação foram ainda divulgados *banners*, alusivos à campanha, nos vários sítios de *internet* do QREN.

Figura 113: Campanha Dia da Europa, Multibanco, maio 2011



Cabe ainda destacar o “Programa Profissões”, promovido pelo PO Açores FSE, consubstanciado num conjunto de 15 programas televisivos, que, através dos testemunhos de formandos das escolas profissionais da R. A. Açores, evidenciava a importância da qualificação e, simultaneamente, a importância do investimento dos fundos comunitários nesta área.

Figura 114: “Programa Profissões”, 2011



Quanto ao incremento da procura mais qualificada dos incentivos, saliente-se o relevante contributo das sessões de divulgação e informação junto de potenciais beneficiários, bem como a dinamização de debates sobre matérias de interesse no âmbito do QREN e dos fundos. Um exemplo foi a sessão de trabalho sobre os incentivos à eficiência energética na iluminação pública, promovida em maio pelo InAlentejo, dirigida a potenciais beneficiários, num momento em que se encontrava aberto um aviso de concurso no âmbito do Regulamento Específico da Energia.

Figura 115: Sessão de trabalho sobre os incentivos à eficiência energética na iluminação pública, maio 2011



Uma outra vertente da comunicação, no âmbito da atividade das AG, consiste no controlo do cumprimento das regras de informação e publicidade¹⁵⁵. Para os PO da R. A. Madeira – o Intervir+ e o Rumos – a monitorização *in loco* das ações de divulgação dos incentivos comunitários por parte das entidades beneficiárias, consiste, acima de tudo, numa iniciativa de caráter pedagógico, uma vez que permite identificar e colmatar eventuais falhas no cumprimento deste regulamento.

A complementar esta área de trabalho, os PO desenvolvem um papel decisivo na facilitação da aplicação destas regras, quer disponibilizando guias explicativos quer distribuindo os suportes comunicacionais necessários, como bem ilustra a campanha de distribuição de 100 mil cartazes do PO PH junto das suas entidades beneficiárias.

Tendo em conta que o conjunto das ações levadas a cabo pelos vários organismos do QREN contribuem ativamente para o impacto e para a notoriedade positiva do QREN enquanto “marca-chapéu”, apresentam-se alguns indicadores quantitativos da *performance* da atividade de comunicação do QREN, resultante do somatório das ações levadas a cabo pelo conjunto da RIC QREN.

Assim, no ano de 2011 foram realizados 136 eventos públicos, que abrangeram, em média, cerca de 70 mil participantes, o que se deveu, em grande parte, à participação em ações de grande afluência, como as feiras da Futurália e da Qualifica e do evento de celebração do Dia da Europa. No âmbito das edições, o número global de exemplares divulgados atingiu os 145 mil, decorrentes de 40 publicações. No que diz respeito à área da publicidade, foram efetuadas mais de 200 mil inserções publicitárias durante o ano de 2011. Também o conjunto dos instrumentos de comunicação *web* reforçaram a sua posição como instrumento de longo alcance junto dos diversos públicos, como revelam os mais de 3 milhões de visitantes dos sítios de *internet* do QREN e os 40 mil destinatários de *e-newsletters*.

¹⁵⁵ Regulamento (CE) n.º 1828/2006

Quadro 31: Ações de comunicação, 2011

Eventos públicos	Publicações	Inserções publicitárias	Visitas aos sítios	Destinatários de e-newsletters
136	40	205 842	3 281 649	39 974

Fonte: Rede de Interlocutores de Comunicação do QREN

No que diz respeito à realização de eventos públicos, destaca-se o evento anual do PO Açores FEDER, que se associou à celebração dos 25 de anos da adesão de Portugal à então Comunidade Económica Europeia, realizando, paralelamente, uma exposição onde se apresentou “o antes e o depois” de 25 projetos cofinanciados pelo PO. Esta exposição esteve patente em sete ilhas da R. A. Açores e em Lisboa, tendo sido vista por mais de 60 mil visitantes, mostrando exemplos concretos das transformações promovidas pelos financiamentos comunitários na R. A..

Figura 116: Exposição “25 Anos – 25 projetos”, Aeroporto de Ponta Delgada, julho a dezembro 2011

No âmbito das publicações, destaque-se o papel de instrumentos como as revistas das várias AG, que permitem manter um fluxo de comunicação constante e uma maior proximidade com os seus *stakeholders*. É o caso do suplemento anual “Espaço Global”, uma publicação que aborda os incentivos dos fundos estruturais na R. A. Madeira, acessível a toda a população. De acordo com estudos de impacto realizados, os seus leitores destacam a variedade e a qualidade dos conteúdos, sobretudo a rubrica “Espaço Jovens”, que conta com artigos de estudantes que transmitem a sua visão sobre a realidade regional.

Figura 117: Suplemento “Espaço Global” N.º 4, dezembro 2011

No âmbito da política de transparência e de *accountability* adotada pelo QREN, transversal a todas as iniciativas de comunicação implementadas, cabe sublinhar as que consubstanciam de forma mais objetiva esta prioridade.

Um dos pilares comunicacionais desta política é o Boletim Informativo do QREN – Indicadores Conjunturais de Monitorização, onde se apresenta uma síntese da evolução trimestral da aplicação do QREN, dos fundos e dos PO, e que, em 2011, atingiu a sua 14ª edição. Para além da sua divulgação nos sítios de *internet* do QREN, cada Boletim é alvo de uma ampla divulgação nos órgãos de comunicação social.

Figura 118: Boletins Informativos do QREN, março, junho, setembro e dezembro 2011



Outra ferramenta relevante no domínio da informação é o Relatório Anual do QREN, que facultava uma visão global e aprofundada da implementação deste Quadro, na perspetiva estratégica, operacional, financeira e de auditoria. O Relatório Anual do QREN de 2010 registou mais de 14 mil visitas no sítio da *internet* do QREN, para além da divulgação junto de diversas entidades nacionais e comunitárias.

Para além do Boletim Informativo do QREN e do Relatório Anual do QREN, destaca-se ainda o lançamento, em junho de 2011, da publicação eletrónica trimestral “Ponto.Fundos”, sobre a implementação física e financeira do FEDER e Fundo de Coesão, integrado no Portal IFDR. Trata-se de um painel de informação que proporciona ao leitor, de forma instantânea, interativa e continuada, a informação mais relevante sobre a execução e a aplicação desses fundos comunitários, disponibilizando os dados de monitorização financeira, por PO e por grandes tipologias de investimento, permitindo também uma visão da sua distribuição no território. A par desta, é igualmente facultada informação sobre a atividade do IFDR, enquanto Autoridade de Certificação e entidade pagadora dos mesmos fundos.

Figura 119: Publicação eletrónica "Ponto.Fundos", dezembro 2011



De referir que o sítio da *internet* do QREN mantém-se como a porta de acesso a toda a informação disponível sobre QREN, fundos e PO, funcionando como repositório dos produtos de informação mais relevantes sobre o QREN, oferecendo uma visão global do mesmo e articulando-se com os sítios da *internet* dos restantes organismos com responsabilidades na governação do QREN. Em 2011, registou um total de 475 575 visitas ao sítio na *internet* do QREN.

Ainda no âmbito da política de transparência do QREN, merece destaque a prática da divulgação sistemática, por parte dos PO, das listas de todos os projetos aprovados, através da sua publicação nos sítios de *internet* das respetivas AG, facultando, assim, o livre acesso a esta informação por toda a população.

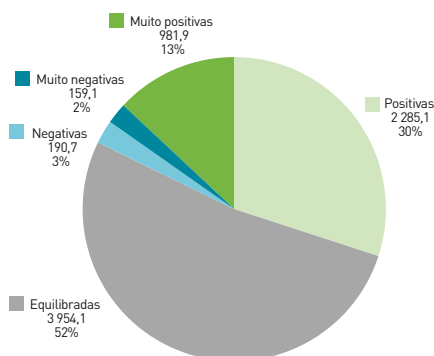
Relativamente ao eco mediático do QREN, e de acordo com a análise qualitativa realizada pela Cision Portugal, em 2011 foram veiculadas 13 774 notícias sobre o QREN nos diversos órgãos de comunicação nacional.

De destacar que o conjunto das notícias com uma favorabilidade equilibrada, positiva e muito positiva sobre o QREN, ocupa 95% do espaço mediático, resultando numa favorabilidade média¹⁵⁶ de 3,3 e num Net AEV¹⁵⁷ de 6,8 M€.

¹⁵⁶ Tendência editorial ou favorabilidade mediática medida em função da análise textual dos conteúdos das notícias numa escala de 1 a 5.

¹⁵⁷ *Net Advertising Equivalent Value* – Valor líquido do espaço editorial ocupado a preços de tabela de publicidade, em função da diferença entre o AEV da informação favorável e AEV desfavorável.

Figura 120: Favorabilidade das notícias sobre o QREN em 2011



Fonte: Cision Portugal

Quanto aos temas, a Gestão/Execução e os Projetos, do QREN e dos PO, continuam a apresentar os registos de Net AEV mais expressivos (3,9 M€ e 3,3 M€, respetivamente). No que diz respeito aos meios, a televisão e o *online* destacam-se ao nível de Net AEV, embora a imprensa regional lidere quanto ao número de notícias publicadas.

O ano de 2011 foi ainda o ano que marcou o momento da divulgação dos resultados da avaliação intercalar das medidas de informação e publicidade dos PO, conforme determinado no n.º 2 do artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1828/2006, de 8 de dezembro¹⁵⁸.

Da leitura das conclusões de cada avaliação, é transversal que o eixo comunicacional assentou, no período de 2007 a 2010, na divulgação de informação sobre os PO e os incentivos disponíveis, dirigida, sobretudo, aos potenciais beneficiários e à comunicação social, bem como às autoridades nacionais e comunitárias. Os veículos mais utilizados foram os sítios de *internet*, os eventos e a comunicação mediática. Tendo em conta que o contributo da comunicação é fundamental para o conhecimento e a notoriedade do PO - fator influente no sucesso do mesmo - destaca-se a avaliação positiva da CE sobre a implementação dos planos de comunicação dos vários PO e a recomendação no sentido de reforçar as iniciativas de comunicação no âmbito das suas atividades.

¹⁵⁸ N.º 2 do artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1828/2006, de 8 de dezembro - o relatório anual de execução para o ano de 2010 e o relatório final de execução devem conter um capítulo dedicado à avaliação dos resultados das medidas de informação e publicidade em termos de visibilidade e notoriedade dos PO e do papel desempenhado pela CE, tal como disposto no n.º 2, alínea e) do artigo 2º.



Síntese conclusiva
e considerações finais

Síntese

O presente Relatório apresenta um balanço aprofundado sobre a implementação do QREN, tendo por base a informação consolidada até ao final de 2011 sobre a execução dos PO (só disponível em julho de 2012), bem como os desenvolvimentos mais relevantes ocorridos até ao momento de elaboração deste documento. 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 preparação. Este Quarto 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 concluídas, ou de outros estudos entretanto desenvolvidos 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 da governação do QREN em 2011. Numa conjuntura económica e social particularmente difícil (e que se agravou no período em análise – ver capítulo 1), procurou-se compatibilizar este desafio com as prioridades estratégicas do QREN. A resposta àquele desafio em termos de implementação financeira foi claramente positiva, tendo o QREN registado no final de 2011 uma taxa de execução de 40,7% (+15,2 p.p. do que em 2010), acima da meta definida (40%).

Mantém-se, porém, um elevado diferencial entre os níveis de execução e de compromisso (que atingiu os 81% no final de 2011, + 15 p.p. do que em 2010), designadamente face ao registado em anteriores períodos de programação e em termos homólogos. Esta situação continuou a ser objeto de uma atenção específica e acrescida por parte das autoridades de gestão, coordenação e monitorização operacional e estratégica do QREN. O desequilíbrio observado entre compromisso e execução é, em grande medida, justificado pela conjuntura económica desfavorável, que inibe ou retrai o investimento público e privado, promovendo a anulação ou deslizamento temporal dos projetos, resultando em ritmos de execução mais lentos.

Ainda assim, constata-se que 2011 foi o ano de maior execução de fundos da Política de Coesão em Portugal (mais de 3,5 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 CE 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, tendo o primeiro sido aprovado pela CE no final desse ano e o segundo estando na sua fase final de apreciação pelos serviços da CE. 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 e, simultaneamente, para atenuar os efeitos da crise.

A capacidade de ajustamento do QREN e dos PO às novas circunstâncias beneficiou da estabilização e consolidação dos sistemas de gestão, monitorização, controlo e comunicação do QREN. Após

as dificuldades iniciais, decorrentes da adaptação desses sistemas a novas regras, procedimentos e à nova arquitetura do QREN – ao que acresceu um prolongamento do período de sobreposição entre o atual e o anterior período de programação –, resulta evidente a solidez e focalização desses sistemas na resposta aos principais desafios que se colocaram no período em análise, com destaque para o apoio aos dois processos de reprogramação encetados neste período.

Não obstante, subsistem oportunidades de melhoria neste domínio, designadamente: i) na simplificação dos mecanismos de acesso, gestão e acompanhamento das intervenções apoiadas e da melhoria das respetivas práticas, visando potenciar as condições de eficácia, eficiência e de segurança na implementação do QREN (facilitando a sua execução, sem pôr em causa a fiabilidade dos sistemas de gestão e controlo e a focalização estratégica necessária para promover as mudanças estruturais de que o país carece); ii) na monitorização e avaliação das intervenções apoiadas, tendo em vista reforçar o conhecimento sobre os seus resultados e impactos; iii) e na coordenação e articulação interinstitucional, seja no seio da Administração Pública ou entre esta e outros atores.

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 (acrescidos) de exclusão social de alguns segmentos mais vulneráveis da nossa população. Os mais de 4,4 milhões de participantes em ações cofinanciadas pelo FSE e os cerca de 5,2 mil M€ de investimento total executado até ao final de 2011 (mais de 4,3 mil M€ em fundo), correspondendo a uma taxa de execução muito superior à média do QREN (54%), são indicadores claros desta dinâmica.
- Nos PO FEDER são de sublinhar os elevados níveis de compromisso nos apoios ao investimento empresarial, estando alguns dos respetivos eixos com taxas de compromisso superiores a 100%. Este elevado nível de compromisso reflete-se, no final de 2011, no apoio direto a 7 322 empresas (+2 742 do que em 2010) que celebraram contratos no âmbito dos SI, 92% das quais são PME, implicando um investimento total previsto de 8,7 mil M€, ao que acrescem ainda mais de 6 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. Existem ainda casos em que o ritmo de recuperação dos níveis

de execução já registado em 2010 se intensificou em 2011. São disto exemplo os investimentos de iniciativa municipal inseridos nas contratualizações com as CIM/AMP (a execução atingiu os 60% no final de 2011, mais 23 p.p. do que no ano anterior, sendo assim superior ao conjunto do QREN – 40,7% - e do FEDER – 38%), para o qual muito contribuíram as medidas integradas nos dois memorandos de entendimento entre o Governo e a ANMP.

- O Fundo de Coesão continua a revelar ritmos de compromisso e execução claramente mais limitados, embora registando também uma maior dinâmica face ao ano anterior (taxa de compromisso de 68% e taxa de execução de 21%, no final de 2011, respetivamente +28 p.p. e +11 p.p. do que em 2010), refletindo a maior complexidade/exigência e dimensão de grande parte dos investimentos aprovados ou que se previam promover com o apoio deste fundo, nomeadamente alguns Grandes Projetos de investimento público (e.g. rede ferroviária de alta velocidade – Eixo Lisboa-Madrid). As atuais restrições orçamentais comprometem de forma mais intensa o desenvolvimento destes projetos.

No que respeita à afetação regional dos recursos disponibilizados até ao final de 2011, 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 39% e 27% dos fundos executados até final de 2011), 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 (ou territorialização) 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 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

225

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 participação 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.

Constata-se que nos últimos anos se tem registado uma redução mais acentuada dos níveis de abandono escolar precoce: entre 2007 e 2011 a taxa de abandono escolar precoce diminuiu quase três vezes mais do que nos sete anos anteriores, passando de 36% para 23%. 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).

O contributo do QREN para a evolução verificada deu-se 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 TEIPS 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 35% em 2011, sendo mais acentuada nos jovens) e de nível básico da população (de 44% em 2007, para 56% 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 2011 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.

Quanto ao ajustamento entre a oferta e procura de qualificações, num contexto de aposta intensa dos fundos neste domínio, a informação disponível permite identificar alguns avanços, bem como oportunidades de melhoria, podendo o QREN desempenhar aqui um papel relevante. Em particular, os fundos estruturais poderão fomentar o desenvolvimento de modelos institucionais territorializados que facilitem o levantamento sistemático de necessidades de formação, a estruturação de uma oferta que responda de forma mais eficaz a essas necessidades, bem como o acompanhamento e a avaliação regulares e generalizados dos resultados da formação promovida. Esta é uma das principais mensagens que decorrem dos *zooms* territoriais em matéria de qualificação de ativos, desenvolvidos pelo Observatório do QREN, em articulação com os CODR das CCDR (ver ponto 3.3).

A aposta na qualificação dos jovens e adultos tem também assumido um importante (e crescente) papel no que respeita ao contributo do QREN para o mercado de trabalho em Portugal. 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. 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 qualificações superiores) – vai ao encontro da necessidade de resposta ao forte aumento do desemprego em Portugal.

De facto, a taxa de desemprego na atualidade é cerca do dobro da que se registava no momento de programação do QREN. Verificou-se também uma alteração do perfil-tipo do desempregado: hoje reside predominantemente em Lisboa ou no Algarve, a probabilidade de ser homem é maior do que no passado, se for jovem tende a ser qualificado, designadamente com qualificações de nível superior e se for desempregado de longa duração é provavelmente mulher e/ou tem níveis de qualificação particularmente baixos. Esta profunda alteração do contexto de implementação do QREN justificou a introdução de diversos ajustamentos (e.g. a reprogramação do PO PH em 2010 e em 2011, visando integrar nas suas elegibilidades algumas tipologias de intervenção que dão melhor resposta a essa alteração de contexto). 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), justificaram um reforço adicional das dotações de fundos destinados a intervenções nestes domínios. A reprogramação do QREN de 2012, em particular, determinou a mobilização de fundos para o financiamento da Iniciativa Impulso Jovem, no quadro dos PO FSE e também FEDER, bem como uma prioridade acrescida às políticas de formação de desempregados.

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.

Por outro lado, o número ainda reduzido de projetos dos SI QREN já concluídos (correspondente, no final de junho de 2012, a menos de 7% dos projetos aprovados), bem como as dificuldades de acompanhamento dos projetos em curso (fruto, em larga medida, da insuficiência de recursos por parte das agências públicas responsáveis), não permite, nesta fase, retirar conclusões robustas sobre a qualidade efetiva dos projetos ou do seu impacto face aos objetivos estratégicos do QREN. Estas são preocupações centrais à Avaliação Estratégica do QREN, cuja conclusão está prevista até ao final do primeiro semestre de 2013.

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 comunitários 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. Com efeito, o valor do indicador

referido está fortemente correlacionado com a estrutura setorial de cada país, sendo diretamente proporcional ao peso dos setores intensivos em conhecimento e tecnologia no emprego. Atendendo ao peso destes setores na economia portuguesa, conclui-se que o nível de despesas em I&D é já superior ao que seria expectável (tomando por referência o conjunto dos países da OCDE).

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 para o défice externo da economia portuguesa – cerca de 49% do défice da balança de bens e serviços tem origem nos produtos energéticos. Por outro lado, a dependência de fontes energéticas não renováveis e mais poluentes 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. 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, poderá justificar uma reponderação 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 2011 no âmbito do QREN. De referir que, em termos gerais, os níveis de execução nessas diferentes áreas de intervenção são ainda limitados, em especial no que respeita aos investimentos no abastecimento e saneamento de águas residuais e, em menor grau, na valorização e otimização dos RSU. A diferença entre os compromissos e a execução constitui um motivo de preocupação, já sinalizado em anteriores relatórios anuais, que se agrava à medida que o período de vigência do QREN se aproxima do fim. Embora os baixos níveis de execução se expliquem em parte pelos horizontes

prolongados de execução física que caracterizam muitos dos projetos em causa, este fator revela-se insuficiente para justificar as taxas de execução registadas.

Neste Relatório analisa-se em maior detalhe a intervenção do QREN ao nível dos RSU, intervenção que foi e que continua a ser fundamental para assegurar o cumprimento do acervo comunitário neste âmbito. O apoio dos fundos ao desenvolvimento das infraestruturas de valorização dos RSU (PO VT) encontra-se espelhado na evolução assinalável do tratamento e destino final dos RSU em Portugal. O desempenho da política pública nesta área é igualmente tributária dos apoios concedidos no âmbito da otimização de gestão de resíduos pelos PO regionais, os quais vão completando a malha de necessidades através de várias operações, tais como a otimização de processos de recolha seletiva e a criação de parques de compostagem e centros de triagem. Os PO regionais contribuem ainda com intervenções de sensibilização e formação ambiental especificamente dedicadas aos resíduos, decisivas para que Portugal prossiga o mais complexo desígnio nesta área: a redução do ritmo de crescimento global da produção de RSU.

Não obstante os progressos inquestionáveis, será necessário um reforço significativo do investimento na área dos resíduos para atingir as metas a alcançar até 2020. Face aos constrangimentos e desafios ainda existentes – e considerando os valores de fundos comunitários ainda não comprometidos na área ambiental e o período de vigência do QREN –, conclui-se que a prossecução de tais metas dificilmente poderá basear-se nos recursos disponíveis no atual período de programação. O principal desafio em matéria de RSU, para o qual os fundos da Política de Coesão ainda não foram substancialmente mobilizados, reside na tendência para o aumento significativo da capitação dos RSU. É expectável que este venha a constituir um tema prioritário de intervenção dos fundos no futuro.

Outro domínio em destaque na análise conduzida neste Relatório prende-se com o contributo do QREN para a melhoria no acesso das populações a serviços coletivos, seja através do apoio à (re) qualificação e racionalização da rede de infraestruturas de suporte nesse domínio, seja através do apoio à qualificação dos serviços públicos.

Relativamente à segunda dimensão referida, a lógica de intervenção do QREN consiste em apoiar iniciativas de simplificação, qualificação e reestruturação de serviços que contemplem: i) a racionalização dos portais administrativos na *internet*, desmaterialização processual e documental, e implementação de sistemas de informação de suporte; ii) a consolidação e modernização da prestação de serviços públicos nos espaços físicos, por via da sua criação, reestruturação e localização racional e, também, pela melhoria das formas de atendimento de proximidade, valorizando o contacto direto com os cidadãos (e.g. lojas do cidadão da 2ª geração); e iii) a diversificação e qualificação dos atores envolvidos nas intervenções cofinanciadas, com o objetivo de promover a capacitação das organizações, dos seus profissionais e dirigentes. Os investimentos aprovados no QREN terão contribuído para que Portugal apresente em 2011 valores superiores à média europeia em alguns indicadores associados ao governo eletrónico e à prestação de serviços públicos com recurso às TIC.

No que respeita à consolidação e qualificação das redes de equipamentos coletivos em diversas áreas setoriais (educação, apoio social, saúde, desporto, cultura), a intervenção do QREN envolveu até Junho de 2012 o financiamento de 1 828 equipamentos e mais de 2,5 M€ de fundos comunitários. Os níveis de execução são já relativamente elevados no âmbito dos investimentos na requalificação da rede de escolar, mas ainda limitados nas restantes áreas setoriais.

De qualquer modo, os dados disponíveis apontam para uma evolução positiva em muitas destas áreas, sendo relevante o contributo do QREN para o seu reforço. Sublinha-se a indiscutível evolu-

ção na capacidade de resposta da rede de serviços sociais, mas também da rede de cuidados hospitalares. Na área da educação e ensino a realidade é distinta, na medida em que as intervenções visam a racionalização, reorganização e requalificação da rede de estabelecimentos, e não a sua expansão. Assim, registou-se um decréscimo do número de escolas em todos os ciclos de ensino não superior, com exceção do ensino secundário, acompanhado da qualificação estrutural e funcional das escolas existentes (o que em diversas situações implicou o encerramento de unidades antigas, a construção de novas escolas e a remodelação de outras).

Importa, em todo o caso, reforçar o conhecimento sobre os impactos gerados pelas intervenções de alargamento e consolidação das redes de equipamentos coletivos, com especial incidência nas vertentes da melhoria da qualidade e das condições de acesso aos serviços coletivos, bem como da sustentabilidade futura dos serviços que serão acolhidos nos equipamentos apoiados. A Avaliação dos Investimentos em Equipamentos de Proximidade, atualmente em curso, contribuirá para o aprofundamento do processo de monitorização estratégica do QREN na matéria em análise.

O papel do QREN na promoção da inclusão social de grupos desfavorecidos é também objeto de reflexão no presente Relatório, atendendo quer aos impactos da crise atual no aumento dos riscos de pobreza e exclusão social, quer aos ambiciosos objetivos europeus e nacionais definidos neste domínio no quadro da Estratégia Europa 2020 (reduzir, até 2020, o número de pessoas em risco ou em situação de pobreza ou de exclusão social em pelo menos 20 milhões na UE e 200 mil em Portugal). Neste Relatório, abordam-se as intervenções que visam promover a inclusão da população imigrante a residir em Portugal e seus descendentes, bem como das pessoas com deficiências e incapacidades, dois grupos identificados no QREN como prioritários em matéria de intervenção social. A intervenção do QREN nestes dois domínios concentrou-se fortemente no apoio à qualificação das pessoas com deficiências e incapacidades.

A convergência entre políticas setoriais (e.g., políticas sociais, de saúde, de educação, formação e emprego) no apoio à população com deficiências e incapacidades, no sentido de criar um sistema de reabilitação precoce, integrado e abrangente, constitui um fator crítico para o sucesso das intervenções públicas de apoio à inclusão social deste segmento populacional. Estando as iniciativas de política pública atuais essencialmente orientadas para as pessoas com deficiências congénitas, este sistema deverá ainda prestar maior atenção à problemática da deficiência adquirida, designadamente ao nível da reabilitação e reintegração de pessoas vítimas de acidentes.

Os fundos estruturais têm também constituído uma fonte de financiamento privilegiada das políticas públicas de acolhimento e integração das comunidades imigrantes (em particular, da atividade do Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural). Algumas das intervenções apoiadas pelos fundos têm sido internacionalmente reconhecidas como estando entre as melhores práticas em matéria de promoção da integração de imigrantes. A continuação do financiamento de intervenções neste domínio deve ter em consideração os aspetos referidos, bem como a evolução das pressões migratórias.

Os desafios à governação do QREN

231

Atendendo ao balanço da implementação do QREN realizado neste Relatório, colocam-se os seguintes grandes desafios à sua governação:

- Mantém-se a necessidade de focalização na execução dos PO, tendo em conta a meta definida para 2012 (taxa de execução de 60%, sendo que em junho atingiu os 46,2%), bem como a necessidade de garantir um ritmo de execução que assegure uma total absorção dos fundos disponíveis nos anos seguintes (com particular destaque para 2013), tendo presentes as exigências crescentes impostas pela regulamentação comunitária em matéria de metas anuais de execução;
- No atual contexto económico e financeiro, a garantia de elevados ritmos de execução, assegurando um impacto relevante na transformação estrutural do país, coloca à gestão dos fundos comunitários desafios acrescidos em matéria de avaliação e reponderação dos compromissos assumidos, do aprofundamento dos mecanismos de simplificação, bem como da integração dos financiamentos comunitários no quadro global do financiamento das políticas públicas;
- O fortalecimento da avaliação e da monitorização estratégica, num contexto de consolidação acrescida dos sistemas de gestão, acompanhamento e controlo do QREN, constitui outro desafio que urge dar resposta. Assumindo-se como instrumentos fundamentais para uma melhor gestão e acompanhamento da implementação dos fundos, a avaliação e a monitorização estratégica deverão permitir a produção de mais e melhor informação de suporte quer a processos de ajustamento dos PO em vigor, quer à preparação do futuro ciclo. Neste contexto afigura-se como indispensável a implementação do próximo ciclo de avaliações temáticas e intercalares no âmbito do QREN, focadas na análise dos primeiros resultados, de acordo com o previsto no PGA;
- A preparação do futuro ciclo de programação dos fundos da Política de Coesão, para o período 2014-2020, com base nas lições da experiência, ganhará também um protagonismo adicional no futuro próximo, atendendo ao calendário previsto neste domínio. Num cenário onde se perspetiva um reforço da abordagem estratégica (e.g. alinhamento com a Estratégia Europa 2020) e territorial, bem como da orientação para resultados, os resultados da monitorização e avaliação do QREN constituem um importante acervo de conhecimento à configuração temático-institucional do próximo ciclo de programação.

Por último, importa valorizar a área da comunicação sobre o QREN e os PO, numa dupla perspetiva: por um lado, a de continuar a promover a notoriedade das respetivas 'marcas', na ótica de demonstração de resultados relevantes para a mudança estrutural do país e, simultaneamente, para o combate à crise, atendendo também às obrigações impostas pela própria regulamentação comunitária; e, por outro lado, procurando garantir a visibilidade do valor acrescentado dos fundos comunitários num contexto particularmente sensível para o processo de construção europeia, onde assume particular relevância o debate sobre o próximo período de programação dos fundos comunitários ao serviço da Política de Coesão.





www.qren.pt

 programa
operacional
assistência
técnica

 QUADRO
DE REFERÊNCIA
ESTRATÉGICO
NACIONAL

 UNIÃO EUROPEIA
Fundo Europeu
de Desenvolvimento Regional