



O QUE FAZEMOS COM OS DINHEIROS EUROPEUS

O QREN 2007-2013

Paulo Areosa Feio (coordenação)

O QUE FAZEMOS COM OS DINHEIROS EUROPEUS

O QREN 2007-2013

Paulo Areosa Feio (coordenação)

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AG – Autoridade de Gestão

AIDU – Ações Inovadoras para o Desenvolvimento Urbano

AM / AML / AMP – Área Metropolitana / ... de Lisboa / ... do Porto

ANDC – Associação Nacional de Direito ao Crédito

ANMP – Associação Nacional de Municípios Portugueses

BCE – Banco Central Europeu

BEI – Banco Europeu de Investimento

C&T – Ciência e Tecnologia

CCDR – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional

CEB – Ciclo do Ensino Básico

CEE – Comunidade(s) Económica(s) Europeia(s)

CEF – Curso de Educação e Formação de Jovens

CIM – Comunidade Intermunicipal

CLAI – Centros Locais de Apoio à Integração de Imigrantes

CLDS – Contratos Locais de Desenvolvimento Social

CMC / CMC QREN – Comissão Ministerial de Coordenação / ... do QREN

CNO – Centros de Novas Oportunidades

CODR – Centro de Observação das Dinâmicas Regionais

CPN – Contrapartida Pública Nacional

CTC QREN – Comissão Técnica de Coordenação do QREN

CTE – Cooperação Territorial Europeia

DG REGIO – Direção-Geral de Política Regional da Comissão Europeia

DL – Decreto-Lei

ECO.AP – Programa de Eficiência Energética na Administração Pública

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

FBCF – Formação Bruta de Capital Fixo

FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional

FEI – Fundos Europeus Estruturais e de Investimento

FINOVA – Fundo de Apoio ao Financiamento à Inovação

FMC – Formação Modular Certificada

FMI – Fundo Monetário Internacional

FSE – Fundo Social Europeu

FC – Fundo de Coesão

GEE – Gases com Efeito de Estufa

I&D / I&DT – Investigação e Desenvolvimento / Investigação e Desenvolvimento Tecnológico

IEFP – Instituto do Emprego e Formação Profissional

IFDR – Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional

IGF – Inspeção-Geral de Finanças

IGFSE – Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu

IGFSS -Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social

INE – Instituto Nacional de Estatística

ISDR – Índice Sintético de Desenvolvimento Regional
JESSICA - *Joint European Support Sustainable Investment in City Areas*
ME – Milhões de Euros
NUTS – Nomenclaturas de Unidades Territoriais para Fins Estatísticos
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OI – Organismo Intermédio
PAEF – Programa de Ajustamento Económico e Financeiro
PAECE – Programa de Apoio ao Empreendedorismo e à Criação do Próprio Emprego
PCT – Polos de Competitividade e Tecnologia
PERSU – Plano Estratégico para os Resíduos Sólidos Urbanos
PGA – Plano Global de Avaliação (do QREN e dos PO)
PIBpc – Produto Interno Bruto *per capita*
PIDDAC – Plano de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
PME – Pequena e Média Empresa
PNAEE – Plano Nacional de Ação para a Eficiência Energética
PNR – Plano Nacional de Reformas
PO – Programa Operacional
PO AT – Programa Operacional de Assistência Técnica
PO 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
PRU – Parceria para a Regeneração Urbana
PTD - Programa Territorial de Desenvolvimento
QCA – Quadro Comunitário de Apoio
QREN – Quadro de Referência Estratégica Nacional (2007-2013)
QREN EQ –Empréstimo-Quadro QREN (BEI)
R. A. – Região(ões) Autónoma(s)
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
SUDOE – Programa Operacional de Cooperação Transnacional Espaço Sudoeste Europeu 2007-2013
TEIP – Territórios Educativos de Intervenção Prioritária
Tep – toneladas equivalentes de petróleo
TIC – Tecnologias de Informação e Comunicação
UE – União Europeia
UE2020 – Estratégia Europa 2020

ÍNDICE

Introdução: desenvolver Portugal em tempos de crise.....	8
--	---

Parte I – O QREN 2007-2013 e o seu contexto 14

1. Por detrás de uma sigla: o que é o QREN 2007-2013?15

A Política de Coesão Europeia e o QREN	15
--	----

A programação do QREN 2007-2013: uma experiência de política pública	19
---	----

Onde tudo se joga: os programas operacionais no terreno.....	28
--	----

2. O QREN em grandes números.....38

Portugal no orçamento comunitário: as grandes finalidades na programação financeira.	38
--	----

O «para quê?» dos fundos europeus: do enunciado das grandes prioridades ao financiamento concreto das políticas públicas.....	43
--	----

Os promotores ou beneficiários do QREN: o «quem?» dos fundos europeus.....	48
---	----

As regiões. O «onde?» dos fundos europeus	50
---	----

A execução de 2008 a 2013	53
---------------------------------	----

Parte II – O contributo do QREN para a competitividade, a coesão e a sustentabilidade ambiental 60

3. Acompanhar e avaliar a implementação do QREN.....61

A razão de ser da monitorização estratégica	62
---	----

O processo de monitorização estratégica do QREN.....	65
--	----

4.O QREN e o desenvolvimento empresarial.....	70
Aumentar o investimento empresarial em inovação e em I&D.....	75
Acelerar a difusão e a valorização de conhecimento.....	83
Melhorar as competências dos ativos nas empresas.....	88
Reforçar a orientação exportadora das empresas	98
Aumentar o empreendedorismo qualificado e criativo	105
Fomentar parcerias e outras formas de cooperação para a competitividade	114
Fomentar investimentos empresariais de carácter estruturante ...	124
5.O QREN e as condições gerais de competitividade da economia....	134
Melhorar as condições de financiamento da economia	138
Reforçar o sistema científico e tecnológico nacional	145
Aumentar a atratividade e a funcionalidade das cidades	154
Melhorar a conetividade da economia portuguesa.....	162
Melhorar a qualidade da administração e dos serviços públicos	168
6.O QREN e a qualificação das pessoas	174
Reduzir o abandono escolar precoce.....	178
Elevar o nível de qualificação da população adulta	195
Qualificar infraestruturas de ensino e formação	213
7.O QREN e o acesso ao emprego	219
Facilitar a transição dos jovens para a vida ativa	222
Promover a empregabilidade dos adultos	229
Estimular o empreendedorismo e a criação de emprego por conta própria.....	236

8.O QREN e a inclusão social.....	244
Promover a inclusão social de grupos desfavorecidos ou especialmente vulneráveis.....	249
Promover a igualdade, combater as discriminações e os estereótipos	255
Estimular o desenvolvimento socioeconómico de territórios urbanos problemáticos	259
Melhorar as condições de acesso a serviços de bem-estar social	263
9.O QREN e a sustentabilidade ambiental	270
Melhorar o abastecimento de água e o saneamento de águas residuais.....	274
Melhorar a gestão e valorização de resíduos.....	279
Proteger e valorizar o litoral.....	284
Proteger e valorizar o património natural e a biodiversidade, recuperar os passivos ambientais	290
Reforçar as capacidades de prevenção de riscos e gestão de catástrofes	299
Diversificar as fontes de abastecimento, aumentar a eficiência energética	305
10. Em síntese.....	313

FICHA TÉCNICA

Título

O que fazemos com os dinheiros europeus.
O QREN 2007-2013

Organização e edição

Paulo Areosa Feio

Colaboraram

Ana Alexandrino, Duarte Rodrigues, Gabriela Petersen, Joana Chorincas, Joaquim Bernardo, Margarida Machado, Maria Emília Arroz, Nuno Romão, Paula Alexandra Fernandes, Ricardo Paes Mamede, Rui Mamede, Rute Neves, Sandra Dionízio e Susana Monteiro.

Imagem gráfica

Estrelas de Papel Lda.

ISBN:

XXXXXXXXXXXXXXX

Data

Abril 2015

Nota do editor

Este livro é, em grande medida, resultado de trabalhos desenvolvidos entre 2008 e 2014 pela equipa do Observatório do QREN. Algumas contribuições foram finalizadas já em fase posterior à sua extinção, pelo que são atribuíveis a colaboradores da Agência para o Desenvolvimento e a Coesão. No entanto, as opiniões expressas neste livro não vinculam nenhuma das instituições referidas, sendo o seu conteúdo integralmente da exclusiva responsabilidade do seu editor.

INTRODUÇÃO: DESENVOLVER PORTUGAL EM TEMPOS DE CRISE

Provavelmente já leu algures que as estradas construídas em Portugal com dinheiros europeus permitiriam ligar Lisboa a Nova Deli; ou que muitos empresários usaram os apoios europeus ao investimento produtivo para comprar bens de luxo; ou ainda que o Fundo Social Europeu tem sido utilizado para financiar cursos de utilidade duvidosa. Por outro lado, é possível que tenha ouvido que os fundos europeus deram um contributo decisivo para as melhorias registadas em Portugal nos domínios da inovação empresarial, do abandono escolar precoce ou das infraestruturas ambientais.

Para além destas ideias gerais, mais ou menos rigorosas, sobre a utilização dos fundos, há muitos aspetos importantes que escapam ao conhecimento dos cidadãos, mesmo dos mais informados. Sabia, por exemplo, que a proporção de fundos europeus que o país dedica à construção de infraestruturas de transportes nunca foi tão reduzida como no período 2007-2013? Ou que Portugal é atualmente o país da UE que dedica uma maior parcela dos fundos à qualificação da população? É provável que não. E, como leitor preocupado e atento, nesta altura estará a pensar: fazem sentido estas opções de investimento? Quais foram os seus resultados?

Nos últimos anos, a crise que afetou Portugal a partir de 2008, e em particular os problemas de financiamento do Estado português, absorveram as atenções dos responsáveis políticos, bem como dos parceiros sociais, da comunicação social e da sociedade em geral. Neste contexto, a análise e a discussão sobre a utilização dos fundos europeus e os seus resultados passaram, compreensivelmente, para um plano secundário. Este facto, porém, apresenta-se como um paradoxo. É hoje consensual que a crise que o país atravessa é, em larga medida, decorrente

das fragilidades estruturais que a economia e a sociedade portuguesas enfrentam em vários domínios, como sejam o nível de educação da população ou o perfil de especialização produtiva. Seria, pois, desejável que as políticas que visam ultrapassar os constrangimentos estruturais de Portugal, como o são as intervenções financiadas pelos fundos europeus, estivessem no centro do debate público. E que esse debate fosse realizado de modo informado.

As histórias que se ouvem sobre o uso indevido dos fundos não são meros mitos. Nem sempre os fundos europeus foram aplicados da melhor forma e, como acontece com qualquer intervenção pública, os riscos de má utilização estão sempre presentes. No entanto, tais histórias são apenas uma pequena parte do que merece ser conhecido. A aplicação dos recursos da Política de Coesão da UE está também repleta de casos de sucesso, que têm sido fundamentais para melhorar as perspetivas de desenvolvimento económico, social e ambiental em Portugal. Tão ou mais importante, o mundo dos fundos europeus em Portugal tem sido caracterizado por um esforço contínuo de melhoria dos mecanismos de monitorização e avaliação das políticas em causa. Nuns casos, as conclusões que deles resultam apontam insuficiências ou mesmo a desadequação das políticas que têm vindo a ser prosseguidas. Noutros casos, enfatizam as boas práticas e a importância de assegurar a continuidade das opções assumidas no passado recente. Em qualquer caso, em maior ou menor grau, a monitorização e a avaliação dos fundos europeus em Portugal têm permitido reforçar a qualidade da conceção e da implementação das políticas públicas no nosso país. E - o que é muito relevante - introduziu práticas de escrutínio na utilização de recursos públicos, que o país não havia conhecido até então.

Este livro pretende oferecer uma visão geral dos resultados das atividades de monitorização e avaliação estratégica de políticas cofinanciadas pelos

fundos da Política de Coesão da UE nos últimos anos, no âmbito do QREN 2007-2013. A coordenação de tais atividades constituiu uma das missões do Observatório do QREN, criado em 2008 e integrada na Agência para o Desenvolvimento e Coesão no início de 2014 (juntamente com o Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu e o Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional). Mais do que detetar defeitos ou identificar casos de sucesso, as atividades de monitorização e avaliação estratégica tiveram por objetivo aferir a pertinência das políticas em causa face aos problemas que pretendem ajudar a resolver, bem como a sua eficácia, isto é em que medida permitiram obter os resultados pretendidos.

Se espera encontrar neste livro uma crítica devastadora da forma como os fundos europeus têm sido utilizados em Portugal, o presente trabalho irá defraudar as suas expectativas. Se, pelo contrário, procura uma história simples e com final feliz sobre o contributo do QREN para a resolução dos desafios que enfrentamos como país, também não irá encontrá-la aqui. Como em todos os grandes programas de intervenção pública, há aspetos mais bem conseguidos do que outros. Para além disso, dada a natureza estrutural de algumas das intervenções em causa, não é ainda possível fazer um balanço definitivo sobre as políticas em causa, pois os seus efeitos só se conseguirão apreender mais tarde.

Não obstante, o trabalho realizado na monitorização estratégica e avaliação dos fundos nos últimos anos produziu resultados que poderão ser úteis a todos aqueles que refletem sobre os desafios estruturais que o país enfrenta e sobre o papel que as políticas públicas podem desempenhar para lhes fazer face. O primeiro propósito deste livro é, precisamente, dar a conhecer as políticas públicas cofinanciadas em Portugal pelos fundos da Política de Coesão europeia nos últimos anos, entendidas enquanto respostas aos grandes desafios estruturais do país.

Mas este livro visa também contribuir para promover um debate

informado e um escrutínio público das políticas em causa, os quais constituem fatores determinantes para a melhoria da qualidade e a eficácia da intervenção pública. Embora os fundos da Política de Coesão beneficiem de mecanismos de monitorização e avaliação pouco comuns noutras áreas de política pública em Portugal, tais mecanismos só serão plenamente aproveitados quando os seus resultados forem conhecidos e debatidos de forma abrangente na sociedade portuguesa.

Tendo em vista tais propósitos, o livro encontra-se organizado em duas partes.

Na parte I fornece-se uma visão abrangente sobre os fundos da Política de Coesão 2007-2013, organizados em torno do Quadro de Referência Estratégico Nacional – o QREN 2007-2013.

Para alguns, os temas aqui tratados são já bem conhecidos. Mas o leitor menos familiarizado com a Política de Coesão da UE encontrará aqui a informação de base essencial para entender os mecanismos que estão por detrás dessa sigla quase impenetrável, incluindo sobre como se desenvolveu, em Portugal, o processo de preparação técnica e de decisão política que antecedeu e acompanhou a negociação entre o Estado português e a Comissão Europeia. Aborda-se ainda a estrutura operacional (os programas operacionais) e o modelo institucional de gestão, que permite ter uma perspetiva geral das regras e dos processos de decisão sobre os investimentos, desde a fase de lançamento de candidaturas até à verificação da sua concretização e à avaliação dos efeitos produzidos.

Esta primeira parte discute ainda o papel dos fundos estruturais num contexto económico e financeiro muito particular. Os anos de aplicação efetiva do QREN são um tempo de crise profunda, aspeto distintivo de ciclos anteriores de aplicação dos fundos europeus. “Este será o QREN

da crise!” sentenciou um responsável político aquando do lançamento público do Observatório do QREN, sublinhando a ideia que o sucesso da aplicação dos fundos em 2007-2013 estaria definitivamente associada ao seu contributo para combater a crise económica e social que já se antevia por detrás da crise financeira. Qualquer apreciação que hoje se faça sobre o QREN não pode ignorar esta dimensão de análise. Os grandes números do QREN procuram dar uma resposta preliminar à pergunta “onde foi aplicado o dinheiro?”: em que setores ou domínios de política? Por intermédio de que promotores? Em que regiões do país?

A Parte II do livro é dedicada à análise da utilidade do QREN, enquanto instrumento de política estrutural de desenvolvimento.

Inicia-se com um breve explicitação do que foi designado como monitorização estratégica, tal como foi conceptualizada e desenvolvida pelo Observatório do QREN. Discutem-se as suas finalidades e utilidade, sem esconder dificuldades e limitações de atividades que, sendo muito relevantes para uma maior eficiência das políticas públicas e para uma maior transparência na utilização dos recursos públicos, dão ainda os primeiros passos.

Os restantes capítulos sintetizam e atualizam o trabalho desenvolvido pelas estruturas de coordenação técnica do QREN ao longo dos últimos anos¹, estando organizados em função de seis domínios centrais para uma estratégia de desenvolvimento do país: o fortalecimento do tecido empresarial, a melhoria das condições gerais de competitividade da economia, o reforço da qualificação das pessoas, o acesso ao emprego, a inclusão social e a sustentabilidade ambiental.

Em cada um dos capítulos, procura-se evidenciar como foram utilizados os fundos europeus e, sempre que possível, em que medida

1 Ver Relatórios Anuais do QREN, volumes a I a V, disponíveis em www.qren.pt

as intervenções cofinanciadas produziram resultados. A informação disponibilizada é de natureza muito diversa. Por um lado, apresenta-se a lógica da intervenção pública, procurando fornecer uma perspetiva sobre a razão de ser da mobilização de recursos públicos e sobre a combinação de fontes de financiamento (públicas e privadas, europeias e nacionais). Sempre que haja resultados de estudos de avaliação, eles são devidamente sublinhados. Mas são também acompanhados de outros elementos informativos e ilustrativos, que permitam ao leitor desenvolver a sua própria reflexão sobre o tema. Essa é também uma das finalidades deste livro.

Este livro não tem a pretensão de encerrar o debate sobre a aplicação dos fundos europeus em Portugal. Mas, antes, a de fornecer novos elementos para uma reflexão que se pretende tão alargada quanto possível na sociedade portuguesa. Afinal, é do nosso futuro comum que tratamos, quando discutimos políticas públicas de desenvolvimento.

PARTE I

O QREN 2007-2013

E O SEU CONTEXTO

1. POR DETRÁS DE UMA SIGLA: O QUE É O QREN 2007-2013?

A Política de Coesão Europeia e o QREN

Os fundos estruturais europeus, hoje designados fundos europeus estruturais e de investimento (FEEI), têm uma história que remonta ao tratado fundador das Comunidades Económicas Europeias (CEE), que consagrou a promoção do desenvolvimento harmonioso do seu território como uma das finalidades a que políticas comunitárias deveriam atender. Porém, os diversos instrumentos financeiros (os “fundos comunitários”) não se iniciaram todos ao mesmo tempo e a necessidade de promover a sua coordenação é relativamente recente. Enquanto o Fundo Social Europeu (FSE) ficou desde logo inscrito no Tratado de Roma, entrando em vigor em 1958, só após o primeiro alargamento (com a adesão da Irlanda, da Dinamarca e do Reino Unido, em 1973), se criou o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), que entrou em vigor em 1975. Correspondeu, então, à preocupação, já reconhecida em relatórios da Comissão Europeia desde 1964, de políticas ativas para a correção das disparidades regionais de desenvolvimento. O Fundo de Coesão, criado no âmbito do Tratado da União Europeia, é muito mais recente (1993) e veio reforçar o papel dos fundos no apoio ao investimento em infraestruturas nos Estados-membros com menores níveis de desenvolvimento.

Em 1986, na sequência do Ato Único Europeu, a Política de Coesão assume maior relevância como forma de auxiliar as regiões menos desenvolvidas a ajustar-se aos choques resultantes da integração de mercados. Tal veio a traduzir-se, em 1988, na adoção do primeiro regulamento dos Fundos Estruturais sob a designação de Política de Coesão, tendo por objetivo principal o de promover um desenvolvimento

harmonioso do conjunto do seu território e, em especial, contribuir para reduzir a disparidade entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões. Estes objetivos e os princípios gerais de aplicação da Política de Coesão ficaram desde então inscritos no *acquis* comunitário (com o “pacote Delors I”) e ainda hoje mantêm grande atualidade. São eles: a focalização nas regiões menos desenvolvidas; programação financeira plurianual; orientação estratégica dos investimentos; e o envolvimento dos parceiros locais e regionais.

O primeiro ciclo da Política de Coesão da UE com regras comuns a todos os fundos esteve em vigor entre 1989 e 1993, correspondendo ao primeiro Quadro Comunitário de Apoio (QCA I). Seguiram-se o QCA II (1994-1999) e o QCA III (2000-2006). O período 2007-2013 é, pois, o quarto ciclo de programação após a reforma da política europeia, que se seguiu ao segundo alargamento com a adesão de Portugal, Espanha e Grécia.

Os recursos orçamentais comunitários afetos à Política de Coesão evoluíram de forma significativa ao longo dos anos. Em termos absolutos, passaram de 68 mil milhões de ECU no quinquénio 1989-1993 (a preços de 1997) para 177 mil milhões de ECU no sexénio 1994-1999 (também a preços de 1997) e para 213 mil milhões de euros no septénio 2000-2006 (a preços de 1999). Ao longo dos vários QCA a Política de Coesão afirmou-se como uma das rubricas orçamentais mais importantes do orçamento plurianual da União Europeia, a par da Política Agrícola Comum.

No ciclo 2007-2013, o seu valor ascendeu a 308 mil milhões de euros (a preços de 2004), sendo este novo aumento em grande parte justificado pelo novo alargamento da UE.

Como se sabe, Portugal beneficia dos fundos da Política de Coesão desde antes da sua adesão à CEE. Até ao final do QCA III (de 1986 a 2006) Portugal

havia recebido cerca de 50 mil milhões de euros de fundos europeus, os quais são indissociáveis dos investimentos na modernização do país dos últimos 30 anos.

O QREN constitui, assim, uma nova etapa desta história recente. O que trouxe de novo? Que fatores motivaram essas mudanças?

Na preparação do ciclo de programação de 2007-2013 três preocupações essenciais foram elevadas à categoria de princípios estruturantes, todos eles em nome da busca de uma maior eficiência na aplicação dos recursos e de uma maior eficácia na obtenção de resultados de desenvolvimento. O contexto político europeu assim o exigia, face a uma insatisfação crescente com o desempenho das economias europeias e com os resultados das suas estratégias de desenvolvimento.

A primeira preocupação tinha que ver com a necessidade de uma abordagem mais estratégica, que permitisse reforçar o alinhamento entre a utilização dos fundos e as prioridades políticas da União Europeia. O princípio da concentração visava dar-lhe sentido: no plano geográfico, reforçando o peso do financiamento para as regiões menos desenvolvidas (cerca de 80% do total); no plano temático, introduzindo mecanismos de favorecimento dos investimentos associados às agendas de Lisboa e de Gotemburgo (inovação e sustentabilidade).

A segunda preocupação consistia na simplificação, visando contrariar a excessiva carga administrativa comumente associada à gestão dos recursos europeus. Uma gestão financeira mais flexível, a proporcionalidade em matéria de controlo, e a avaliação e monitorização, foram princípios que estiveram na base de algumas das medidas adotadas.

Finalmente, a terceira preocupação prendia-se com a apropriação da política europeia por parte dos Estados-membros, das regiões e dos seus atores

políticos, o que pressupunha uma maior descentralização. A atribuição de um papel mais importante às regiões europeias e aos agentes locais deveria traduzir-se num novo patamar do princípio da subsidiariedade².

A construção dos pilares do atual período de programação financeira remonta a Fevereiro de 2004, quando a Comissão Europeia apresentou, no âmbito do 3º Relatório da Coesão Económica e Social, as suas propostas para a configuração da Política de Coesão no período 2007-2013. Contudo, só muito mais tarde ficaram consolidadas as peças fundamentais do período de programação: o acordo sobre as perspetivas financeiras foi alcançado no Conselho Europeu de Dezembro de 2005; a celebração do acordo interinstitucional entre o Parlamento, o Conselho e a Comissão e a publicação dos regulamentos prolongou-se até Julho de 2006.

As Orientações Estratégicas da Comunidade para a Política de Coesão constituíram uma das principais alterações preconizadas pelos novos regulamentos. Este documento, aprovado pelo Conselho, visava estabelecer um quadro estratégico comum no plano europeu, ao qual todos os programas nacionais haveriam de subordinar-se. Tratava-se de uma mudança significativa no método e no conteúdo da programação da intervenção estrutural comunitária, pois aquelas orientações eram politicamente vinculativas e deveriam determinar o quadro de referência para os instrumentos nacionais e regionais de programação.

Com este enquadramento comunitário consolidado, os Estados-Membros elaboraram os seus Quadros de Referência Estratégica Nacionais (QREN) e subsequentemente os respetivos Programas Operacionais (PO), que foram negociados com a Comissão Europeia e aprovados durante o

² O princípio da subsidiariedade está consagrado no artigo 5.º do Tratado sobre o Funcionamento da UE, o qual estabelece que “nos domínios que não sejam da sua competência exclusiva, a União intervém apenas se e na medida em que os objetivos da ação considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, tanto ao nível central como ao nível regional e local, podendo contudo, devido às dimensões ou aos efeitos da ação considerada, ser mais bem alcançados ao nível da União.”

ano de 2007. Os documentos daqui resultantes correspondem, pois, à tradução de um processo de definição estratégica e de negociação entre os Governos de cada Estado-Membro e a Comissão Europeia, tendo em consideração os desafios de desenvolvimento que são inerentes a cada um deles e as prioridades definidas para as políticas da União.

A programação do QREN 2007-2013: uma experiência de política pública

No caso de Portugal, o processo de programação do período 2007-2013 ficou concluído com a aprovação pela Comissão Europeia dos Programas Operacionais do QREN entre Outubro e Dezembro de 2007. Já antes havia sido estabelecida a base de entendimento entre as autoridades portuguesas e os serviços da Comissão Europeia, tendo o QREN português sido formalmente aprovado tanto pelo Governo como pela Comissão Europeia³, quase em simultâneo em Junho e Julho de 2007.

Tal como se refere na sua apresentação, o QREN “constitui o enquadramento para a aplicação da política comunitária de coesão económica e social em Portugal no período 2007-2013”, sendo “tributário das orientações políticas definidas pelo Governo e tomando em consideração as orientações estratégicas e as determinações regulamentares comunitárias”. O estatuto atribuído ao QREN incluiu, desde o início da sua preparação, esta dupla característica: a de um grande programa de desenvolvimento económico e social de Portugal, visando contribuir para ultrapassar os principais constrangimentos que o país conhecia e a de um programa claramente alinhado com as orientações estratégicas comunitárias, à data especialmente traduzidas nas agendas de Lisboa e Gotemburgo.

³ Neste caso, apenas nos seus elementos essenciais, como determinava o regulamento geral dos fundos.

Este era o ponto de partida estabelecido entre a Comissão Europeia e o Governo português, a base de entendimento indispensável para a utilização dos 21.511 M€ de recursos europeus, definidos pelo acordo sobre as Perspetivas Financeiras, de Dezembro de 2005.

As principais orientações políticas para a programação foram consagradas na Resolução de Conselho de Ministros n.º 25/2006, aprovada em 16 de Fevereiro desse ano.

Essa RCM estabeleceu que o QREN seria “prioritariamente dirigido à concretização do desígnio estratégico de qualificar os Portugueses, valorizando o conhecimento, a ciência, a tecnologia e a inovação, bem como à promoção de níveis elevados e sustentados de desenvolvimento económico e sociocultural e de qualificação territorial num quadro de valorização da igualdade de oportunidades e, bem assim, do aumento da eficiência e qualidade das instituições públicas, através da superação dos principais constrangimentos que se revestem de dimensão e características estruturais, e da criação de condições propícias ao crescimento e ao emprego”. As cinco prioridades nacionais - promover a qualificação das pessoas, promover o crescimento sustentado, garantir a coesão social, assegurar a qualificação do território e das cidades e aumentar a eficiência da governação – consubstanciaram o referencial estratégico da programação.

Em paralelo, um conjunto de princípios orientadores procurava assegurar novas condições de eficiência na utilização dos recursos: concentração num pequeno número de programas operacionais, com uma estrutura temática; seletividade dos investimentos e das ações de desenvolvimento concretizada por critérios de selecção e hierarquização de candidaturas; observância dos princípios da viabilidade económica e da sustentabilidade financeira das atuações dirigidas à satisfação do interesse público; respeito pelos valores da coesão e valorização territoriais; modelo de governação privilegiando a gestão e monitorização estratégica.

Estas orientações obtiveram um alargado consenso político e social, o que fica patente nos registos dos debates parlamentares ou nos pareceres e contributos de entidades como o Conselho Económico e Social, a Comissão Permanente da Concertação Social ou a Associação Nacional de Municípios Portugueses.

Este facto pode parecer surpreendente, se se atender, por exemplo, a que o processo de programação se estendeu por um período de alguns anos e foi desenvolvido sob a vigência de três governos, sustentados por maiorias políticas distintas⁴. Porém, a perenidade dos documentos de programação ficou demonstrada pela sua resistência ao sobressalto provocado por uma crise económica e financeira sem precedentes, acompanhada de uma nova mudança na liderança dos destinos políticos do país. Acresce que os dois processos de reprogramação do QREN, realizados em meados de 2011 e em 2012, mantiveram as linhas mestras da orientação estratégica definida, bem como o quadro geral da alocação de recursos definido no ano anterior à eclosão da crise financeira⁵.

O exercício de programação do QREN, desenvolvido com especial intensidade no triénio 2005-2007, constituiu uma experiência valiosa de política pública de desenvolvimento, tendo sido particularmente bem-sucedida no que respeita à sua formulação estratégica, mas igualmente importante nas dimensões do desenho operacional e da gestão da implementação.

A programação do QREN beneficiou amplamente da experiência de anteriores exercícios de programação e, em especial, da que conduziu ao QCA III. A continuidade de grande parte dos protagonistas e dos serviços da Administração envolvidos contribuiu para o desenvolvimento de uma importante reflexão crítica sobre as experiências passadas, que permitiu

4 Os XV, XVI e XVII Governos Constitucionais, sob a liderança respetivamente de Durão Barroso, Santana Lopes e José Sócrates.

5 A avaliação global do QREN, realizada pelo Consórcio IESE-Quatenaire, concluída por uma equipa independente em 2010

consolidar uma convicção sobre a necessidade de mudanças significativas na orientação da aplicação dos fundos estruturais europeus.

Beneficiou igualmente de numerosos estudos que antecederam o QREN e se desdobraram por diversas frentes:

- i) Entre 2003 e 2006, foi desenvolvida a mais relevante avaliação de instrumentos de política pública alguma vez realizada em Portugal⁶;
- ii) Quase em simultâneo, foram lançados estudos de enquadramento prospetivo (A Próxima Reforma das Políticas Estruturais; A Economia Portuguesa e o Alargamento da União Europeia; Competitividade Territorial e Coesão Económica e Social), que suscitaram igualmente debate alargado⁷;
- iii) Finalmente, concretizou-se um vasto conjunto de estudos temáticos, sob a designação geral «Horizonte 2013», envolvendo cerca de duas dezenas de equipas de investigação, em matérias como a I&D, Inovação e Empreendedorismo, a Educação, o Ensino Superior, as TIC, o Ambiente e a Prevenção de Riscos, as Acessibilidades e os Transportes, a Energia, a Inclusão Social, o Acesso ao Emprego e ao Mercado de Trabalho, a Adaptabilidade dos Trabalhadores e das Empresas, as Políticas Públicas de Revitalização Urbana, a Cultura, Identidades e Património, o Sistema de Saúde Português, a Governação Regional e a Gestão das Intervenções Financiadas pelos Fundos Estruturais ou a Política Regional Portuguesa e as Economias de Aglomeração⁸.

Este conjunto muito vasto de estudos e de avaliação da experiência passada contribuíram para alicerçar uma perceção sobre a realidade

⁶ Merece destaque a avaliação intercalar do QCA III (incluindo a sua atualização, 2 anos depois), que envolveu a realização de cerca de 5 dezenas de estudos autónomos e foi precedida por uma intensa atividade de preparação técnica e divulgação.

⁷ Todos os estudos estão disponíveis em www.observatorio.pt.

⁸ Idem.

económica e social largamente partilhada, bem como para a consolidação de uma visão abrangente e articulada sobre o papel dos fundos europeus no processo de desenvolvimento de Portugal, que criou condições políticas para a introdução das referidas mudanças.

Algumas das ideias centrais que estruturam essa percepção estão inscritas no próprio texto do QREN. O imperativo da mudança e o sentido de urgência dessa opção são por demais evidentes (ver Caixa de Texto).

Um novo desígnio para os fundos comunitários

A concretização de um novo modelo competitivo, caracterizado pela produção qualificada e diferenciada, utilizando recursos mais avançados e específicos em dinâmicas de resposta a procura global (internacionais e domésticas) crescentemente sofisticadas, com capacidades de venda acrescidas, exprime a dimensão da tarefa a cumprir para enfrentar com sucesso os desafios colocados à economia e à sociedade portuguesas pela articulação entre aprofundamento e alargamento da União Europeia, cujas consequências em termos de globalização são acentuadas pelas dinâmicas das economias asiáticas.

As políticas públicas portuguesas devem, consequentemente, 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.

O reforço da coordenação das políticas macroeconómicas e estruturais, por um lado, e das políticas regionais e sectoriais, por outro, por forma a prosseguir rigorosamente os esforços de consolidação orçamental e de melhoria da eficácia e seletividade na gestão dos fundos estruturais e do investimento público, (...) constituem necessariamente o núcleo central da agenda portuguesa das políticas económicas numa Europa alargada.

A execução financeira do QCA III observou ao longo do período de programação, à semelhança dos períodos de programação precedentes, níveis quantitativos genericamente muito elevados. De igual forma, os níveis de realização aferidos através de indicadores de realização física situaram-se igualmente em patamares elevados, embora com níveis de eficácia muito desigual. No entanto, a generalidade dos relatórios da avaliação revela que os impactes sistémicos do QCA III são relativamente limitados, particularmente [na] competitividade da economia e inovação e valorização dos recursos humanos. Tanto a avaliação do QCA III, como a avaliação do respetivo impacto macroeconómico, alertavam para as consequências penalizadoras de uma programação excessivamente orientada para a dotação de infraestruturas e menos dirigida para o estímulo a investimentos em áreas imateriais, designadamente ao investimento privado em inovação e para a acumulação de capital humano.

A experiência revela que a concretização de políticas sociais e as dirigidas a melhorar a dotação regional de infraestruturas e de equipamentos coletivos não produziu resultados significativos no crescimento das economias regionais, cuja evolução se constata ser dependente ou influenciada pelas dinâmicas (positivas e negativas) que caracterizam as economias nacionais, nem se revelou suficiente para corrigir desigualdades regionais de desenvolvimento.

A renovação da política regional traduz-se no aumento das exigências e das responsabilidades que assim são conferidas à intervenção estrutural comunitária que, não sendo mais assumida como apenas promotora da equidade regional, é chamada a intervir proactivamente no desenvolvimento económico das regiões.

Este imperativo de mudança alicerçava-se numa análise pouco otimista da evolução da economia portuguesa. Sublinhava a interrupção do processo de convergência (em 2005, o nível médio de vida da população portuguesa, medido em PIB por habitante em paridades de poder de compra, situava-se em 71% da média UE25, valor próximo do observado 10 anos antes) e ensaiava uma explicação

- “O comportamento da economia portuguesa ao longo da vigência do QCA III 2000-2006 correspondeu muito mais a um processo de ajustamento estrutural, originado pelo esgotamento de um modelo extensivo de crescimento económico e pela degradação da respetiva competitividade no contexto da globalização, cujos efeitos são particularmente acentuados pela alargamento da União, do que a um processo de mera recessão conjuntural originado por um choque exógeno, induzido pela evolução menos favorável da economia mundial e, em particular, das economias dos nossos principais parceiros económicos.”
- “O contexto de execução do QCA III consubstancia uma situação onde a estagnação do crescimento económico, relacionada com problemas estruturais de competitividade, se associa ao desenvolvimento progressivo de problemas de coesão social,

traduzidos não só no agravamento quantitativo da taxa de desemprego, como na degradação do seu perfil qualitativo, nomeadamente com o aumento do desemprego de longa duração.”

- À desaceleração significativa no final da década de noventa, com a redução dos ritmos de crescimento do produto, associou-se um crescente desequilíbrio das contas públicas, pondo em causa os benefícios anteriormente alcançados para o desempenho da economia no seu conjunto e respetivas repercussões nas condições financeiras das famílias, das empresas e do Estado. “A deterioração da conjuntura tornou evidentes as dificuldades estruturais nas finanças públicas, sem contudo pôr em causa a estabilidade macroeconómica, essencial como relevante fator de competitividade numa economia integrada num espaço com uma política monetária e cambial única.”

A economia portuguesa chegara ao final do período de vigência do QCA III a uma situação onde, para além da forte desaceleração dos ganhos globais obtidos na fase inicial de plena integração europeia, registava um novo e mais débil posicionamento na União Europeia alargada. As ameaças económicas e sociais que o país enfrentava, requeriam novas prioridades.

A grande conclusão, dizia-se, era que a preparação e concretização da passagem de país da coesão a país da moeda única colocaram problemas com elevado grau de dificuldade à economia portuguesa, pondo em evidência a precária consolidação dos progressos inicialmente alcançados e a insuficiente renovação das estratégias de investimento e gestão. A economia portuguesa necessitava, então, de enfrentar desafios ainda mais exigentes em matéria de promoção da competitividade e do crescimento económico, onde importava responder à pressão de uma concorrência internacional acrescida, e em matéria de renovação dos modelos e formas de promoção da coesão social e territorial, onde importava consagrar

definitivamente uma lógica de especialização, rede e serviço na expansão e gestão das infraestruturas e equipamentos coletivos.

Este referencial criou um cenário propício à mudança. As condições institucionais encarregaram-se de definir a sua maior ou menor amplitude e profundidade.

Por um lado, a linha de continuidade no plano da coordenação técnica do processo e da mobilização dos principais centros de competências existentes na Administração Pública asseguraram a necessária fundamentação das diversas opções em presença. Por exemplo, o mandato e a composição do Grupo de Trabalho encarregue da coordenação do processo preparatório, decididos ao tempo do XV Governo Constitucional foram posteriormente confirmados pelo XVI Governo Constitucional⁹.

Por outro lado, o modelo de orientação política adotado articulou de forma ágil um acompanhamento de proximidade do nível técnico com a tomada de decisão das escolhas políticas mais difíceis, ao mais alto nível da governação. Esse modelo favoreceu a assunção de opções - em matéria de alocação de recursos, de modelos de gestão ou de regras de elegibilidade - com um elevado nível de segurança. A título de exemplo, cite-se a decisão de reduzir para cerca de metade a proporção dos investimentos em infraestruturas, até então diversas vezes enunciada, mas sempre adiada.

9 De acordo, respetivamente, com o despacho conjunto dos Ministros de Estado, das Atividades Económicas e do Trabalho, das Finanças e da Administração Pública e das Cidades, Administração Local, Habitação e desenvolvimento Regional n.º 131/2005, e com o despacho conjunto dos Ministros de Estado e das Finanças, do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional e do Trabalho e da Solidariedade Social n.º 637/2005. O Grupo de Trabalho envolveu os responsáveis do Observatório do QCA III, da Direção-Geral do Desenvolvimento Regional (DGDR), do Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu (IGFSE) e do Departamento de Prospetiva e Planeamento (DPP), para além de membros dos gabinetes governamentais diretamente associados à orientação política dos seus trabalhos. Ao longo das suas atividades, envolveu ainda agências públicas com responsabilidades de conceção e execução de políticas, gabinetes de estudos de âmbito ministerial, as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional e os organismos com responsabilidades pelo planeamento e programação dos fundos das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

Finalmente, o quadro de parceria entre as instâncias nacionais e comunitárias permitiu que o processo de negociação entre os representantes da Comissão Europeia e de Portugal decorresse num contexto de grande convergência, que se revelou favorável à busca e aceitação de soluções mais inovadoras. O debate em curso à escala europeia sobre a eficiência das políticas estruturais e o envolvimento direto por parte dos serviços da Comissão Europeia nas avaliações e no debate dos estudos preparatórios criaram condições propícias a um entendimento muito amplo sobre as opções em jogo.

A metodologia de programação desenvolvida, embora beneficiando da experiência de programação dos QCA II e III, introduziu alguns elementos inovadores, alicerçados em exemplos internacionais de referência¹⁰.

O aprofundamento da programação descentralizada no caso das regiões Autónomas, bem como a articulação entre as propostas ao nível de cada ministério e o reforço do papel de coordenação e arbitragem centralizada permitiram conciliar um comando estratégico claramente assumido com iniciativa sectorial e regional, mesmo que o papel atribuído às CCDR, enquanto nós de articulação entre dinâmicas setoriais e perspectivas de desenvolvimento regional e municipal, nem sempre tenha sido plenamente conseguido.

Finalmente, o envolvimento político e social alargado no processo de reflexão prospetiva e na auscultação pública e debate sobre os documentos programáticos contribuiu para consolidar a base de apoio às opções essenciais da programação, embora algumas das opções de natureza operacional e de gestão tenham suscitado reservas entre atores políticos e sociais relevantes¹¹.

¹⁰ Entre eles, citem-se os debates então em curso, sobretudo no contexto da OCDE, sobre Nova Gestão Pública e sobre Programação Orçamental orientada para Resultados e sobre Novas Formas de Governança e mecanismos de coordenação intersectorial e multinível, em países tão distintos como o Reino Unido, a Nova Zelândia ou o Brasil.

¹¹ Cf. Parecer do Conselho Económico e Social e debates na Assembleia da República, por exemplo.

Onde tudo se joga: os programas operacionais no terreno

A aplicação dos fundos europeus em Portugal é suportada por um complexo sistema de gestão, monitorização, controlo, avaliação e divulgação que se tem revelado como um dos mais consistentes da União Europeia. Aos olhos de um leitor habituado a ser confrontado com “casos de polícia” ou com notícias de má aplicação de recursos públicos, esta formulação pode parecer-lhe pouco credível. Mas os indicadores habitualmente utilizados para aferir o desempenho destes sistemas não deixam margem para grandes dúvidas.

Origem e segurança formal da gestão financeira constituem a base indispensável para um debate informado sobre as opções políticas do investimento público. No entanto, estes atributos não garantem por si sós a aplicação dos recursos com a eficiência e a utilidade social necessárias. Impõe-se uma visão mais geral sobre o conjunto do sistema de governação, entendida não apenas na perspetiva da orgânica institucional, mas igualmente na definição das regras e dos processos que condicionam as decisões de investimento. Fornecer esta visão constitui o objetivo central deste subcapítulo

Os regulamentos europeus introduziram novas regras que limitaram claramente o potencial de inovação a que cada Estado-Membro poderia aspirar.

Os requisitos em matéria de alocação de recursos por categoria de região mantiveram-se com ligeiras adaptações¹², mas o alargamento da UE

12 A definição destas categorias decorreu do nível de desenvolvimento, medido pelo PIB *per capita* em paridades de poder de compra e calculado a partir dos dados comunitários relativos ao período de 2000-2002. O objetivo da Convergência implicava um nível inferior a 75 % do PIB médio da UE-25, enquanto o seu regime transitório (designado *phasing out*) foi definido para teriam sido elegíveis para as regiões que manteriam o estatuto da Convergência, caso o limiar de elegibilidade se tivesse mantido em 75 % do PIB médio da UE-15 (ou seja, sem considerar o efeito do alargamento no PIB médio da EU). As regiões com valores do PIB mais elevado passaram a integrar-se na categoria do objetivo da Competitividade Regional e do Emprego, igualmente com um regime de transição para as regiões que eram totalmente abrangidas pelas regras do Objetivo 1 em 2006 (designado *phasing in*).

provocou uma alteração substancial dos indicadores de referência. Em resultado disso e da sua própria evolução relativa, as regiões portuguesas passaram a figurar nas quatro categorias definidas: Açores, Norte, Centro e Alentejo no objetivo Convergência; Algarve no regime transitório do objetivo Convergência; Lisboa no objetivo Competitividade e Emprego; Madeira no regime transitório do objetivo Competitividade e Emprego.

A obrigatoriedade de programas financiados por um único fundo estrutural, impedindo a combinação de FEDER e FSE num mesmo PO, é outra das regras que tiveram efeito direto na definição da estrutura operacional do QREN.

Porém, a arquitetura operacional foi também o resultado de opções nacionais. Na sequência da orientação estabelecida de concentrar recursos em domínios considerados prioritários para o desenvolvimento do país, uma das principais alterações na estrutura operacional foi a substituição da lógica ministerial pela lógica temática na definição do elenco dos programas operacionais. Assim, em vez de PO associados a cada ministério, optou-se pela criação de três PO definidos em função de agendas estratégicas, que agregam domínios de intervenção de vários ministérios. Por exemplo, a agenda da competitividade não diz respeito à ação governativa na Economia, mas também na Ciência ou na Administração Pública.

No plano regional, pelo contrário, manteve-se no essencial o elenco de PO do passado. Cada uma das regiões autónomas, passou a gerir dois programas operacionais (um financiado pelo FEDER e outro pelo FSE), aprofundando todavia a sua autonomia de gestão em todos os domínios de intervenção pública¹³. Cada uma das regiões NUTE II do Continente manteve um PO financiado pelo FEDER.

¹³ A solução encontrada de autonomização em eixos próprios no PO nacional (POVT) das intervenções nos Açores e na Madeira financiadas pelo Fundo de Coesão correspondeu à tentativa de conciliar a orientação nacional de concentrar todas as intervenções nas regiões autónomas sob a orientação direta dos respetivos Governos Regionais com a determinação dos regulamentos comunitários relativa à gestão do Fundo de Coesão.

Assim ficaram definidos os doze PO do QREN, aos quais se associaram ainda os programas correspondentes à Cooperação Territorial Europeia¹⁴ e ainda os dois programas específicos que asseguram o financiamento do sistema de gestão (assistência técnica).

Figura 1: Os Programas Operacionais do QREN

Programas Operacionais	Fundo	Objectivo	Território-alvo
<i>Temáticos</i>			
Compete (Factores de Competitividade)	FEDER	Convergência	Norte, Centro e Alentejo
POPH (Potencial Humano)	FSE	Convergência, <i>Phasing out</i> , Competitividade e Emprego	Continente
POVT (Valorização do Território)	FEDER e Fundo de Coesão	Convergência, <i>Phasing in</i>	Norte, Centro e Alentejo (FEDER) e todo o país (FdC)
<i>Regiões Autónomas</i>			
ProConvergência (Açores)	FEDER	Convergência	Açores
ProEmprego (Açores)	FSE	Convergência	Açores
Intervir+ (Madeira)	FEDER	<i>Phasing in</i>	Madeira
Rumos (Madeira)	FSE	<i>Phasing in</i>	Madeira
<i>Regiões do Continente</i>			
PO Norte	FEDER	Convergência	Norte
PO Centro	FEDER	Convergência	Centro
PO Lisboa	FEDER	Competitividade e Emprego	Lisboa
PO Alentejo	FEDER	Convergência	Alentejo
PO Algarve	FEDER	<i>Phasing out</i>	Algarve
<i>Assistência Técnica</i>			
PO AT - FEDER	FEDER	Todos	Portugal
PO AT - FSE	FSE	Todos	Portugal
<i>Cooperação Territorial</i>			
PO Cooperação	FEDER	Cooperação Territorial Europeia	variável

Uma das principais inovações do modelo global de governação do QREN foi a assunção de dois níveis complementares de decisão, um de natureza política, essencialmente configurado em torno de comissões ministeriais de coordenação do QREN, de cada um dos PO temáticos e do conjunto dos PO regionais do Continente (cuja composição se assemelha a diversos Conselhos de Ministros especializados) e de um nível técnico, onde pontificavam as estruturas de gestão dos PO e as estruturas de coordenação nacional.

¹⁴ Portugal participou em diversos PO incluídos no objetivo CTE: na vertente transnacional, o Espaço Atlântico, o Madeira-Açores-Canárias, o MED e o SUDOE, na vertente transfronteiriça, o Portugal-Espanha e o Bacia Mediterrâneo, no âmbito da política de vizinhança com parceiros extracomunitários.

Este modelo de funcionamento das CMC teve um desenvolvimento muito desigual. Enquanto a CMC do QREN manteve um papel muito ativo na coordenação política de alto nível (essencial para assegurar a coerência dos processos de reprogramação concretizados em 2011 e 2012, por exemplo), outras CMC viram a sua atividade circunscrita a matérias formais. De facto, a prevista articulação interministerial em prol de objetivos estratégicos de natureza transversal, que as CMC temáticas e regionais deveriam proporcionar, rapidamente cedeu lugar a novas formas de tutela segmentada.

No caso das regiões autónomas, o modelo de orientação política geral não se afastou do que havia já sido testado no passado, sendo definido em torno da tutela de um membro do respetivo Governo Regional (o Vice-Presidente, nos Açores, e o Secretário Regional das Finanças e do Plano na Madeira).

Os mecanismos legalmente previstos no domínio do aconselhamento estratégico, onde se deveria proporcionar a intervenção de parceiros institucionais e sociais, constituíram outra das inovações da governação global do QREN. No entanto, as únicas estruturas de acompanhamento com participação de atores políticos e sociais que mantiveram uma atividade regular foram as Comissões de Acompanhamento de cada PO, embora todas elas mais centradas na prestação de contas à Comissão Europeia do que na auscultação dos atores nacionais e no debate estratégico.

No plano da gestão técnica e financeira, o traço mais característico é o da consolidação do sistema de gestão e controlo, cuja coluna vertebral se foi fortalecendo ao longo de duas décadas.

Esse sistema assenta, antes de mais, nas autoridades de gestão (AG) dos PO, a quem cabe assegurar, em primeira linha, a boa aplicação dos recursos financeiros alocados aos respetivos programas. Compete-lhes

promover todas as funções de gestão, o que inclui a preparação técnica da intervenção (definição de procedimentos, preparação das equipas, implementação de sistemas de informação, etc.), a fase da divulgação das oportunidades de financiamento e posteriormente da receção, análise e seleção das candidaturas, bem como a fase de contratação e de acompanhamento e controlo da execução dos projetos.

Enquanto as Regiões Autónomas mantiveram as respetivas autoridades de gestão sediadas em organismos da Administração Regional, no Continente optou-se pela institucionalização de entidades com relativa autonomia (estruturas de missão), dirigidas por Comissões Diretivas que, no caso dos PO Regionais, incluem vogais designados pelo Governo e outros designados pela ANMP. Em todos os casos assentam a sua atividade em estruturas técnicas dedicadas.

O posicionamento institucional das autoridades de gestão constitui um dos sustentáculos mais relevantes do sistema. Para além de responder diretamente à sua tutela administrativa, as AG gozam de grande autonomia de gestão e são responsáveis perante a Comissão Europeia pela aplicação dos recursos comunitários e perante os órgãos de decisão política nacional. Esta responsabilidade de gestão está ancorada numa rede de articulações com outras entidades que assegura o rigor e a segurança da gestão financeira, nomeadamente com as autoridades de certificação, que verificam e comprovam a qualidade da despesa apresentada e com o sistema de auditoria e controlo.

Atendendo à diversidade das intervenções que são financiadas pelos PO, as AG socorrem-se, em muitas circunstâncias, de entidades (públicas e privadas) com especial competência técnica para assegurar determinadas funções, como por exemplo a análise técnica de candidaturas. Outras vezes, delegam a gestão de parcelas do seu programa em organismos intermédios, que podem passar a gerir – embora sob a autoridade

global da AG – orçamentos plurianuais próprios. No QREN, os casos de contratualização alargaram-se significativamente, assumindo particular relevância o caso das subvenções com associações de municípios.

O pilar da gestão operacional dos fundos europeus do QREN é ainda composto pelas entidades de coordenação – o IFDR e o IGFSE, agora fundidos na Agência para o Desenvolvimento e a Coesão – a quem cabe, designadamente, a definição de orientações técnicas globais para a boa gestão nacional desses fundos. Entre as funções que desempenham, merecem destaque o acompanhamento de todo o processo de regulamentação geral e específica das intervenções, a interlocução com a Comissão Europeia nas matérias operacionais e financeiras mais relevantes e o apoio à atividade de Gestão (incluindo os organismos intermédios), designadamente na definição de orientações ou normas técnicas, no apoio à implementação dos procedimentos que assegurem a observância das regras comunitárias ou na formação específica para a gestão.

O segundo pilar do sistema é composto pelo sistema de auditoria e controlo, cuja missão se pode sintetizar na defesa da conformidade legal na aplicação dos fundos e na prevenção de fraudes ou apropriação indevida dos fundos.

O sistema é encabeçado pela autoridade nacional de auditoria, a IGF, e desenvolve-se através de estruturas especializadas ao nível de cada uma das vertentes do QREN (FEDER e Fundo de Coesão, por um lado, FSE, por outro). Mas, tendo presente o continuado reforço dos mecanismos de controlo, os novos requisitos de certificação e a intensificação de processos de auditoria, conduziu à canalização de recursos sem paralelo com anteriores ciclos de programação.

A definição de uma estratégia de auditoria, a descrição exaustiva dos sistemas de gestão e controlo de todos os PO, o processo de certificação

desses sistemas por parte da autoridade nacional e da Comissão Europeia constituem a base a partir da qual se desenvolvem, a par da execução dos investimentos, as operações de auditoria e controlo, que envolvem recursos internos e externos, nacionais e europeus, muito significativos.

É destas operações que resulta a emissão dos relatórios anuais, hoje em dia considerados verdadeiros indicadores do desempenho da gestão, mas, em última instância, a eventual aplicação de sanções (suspensão de pagamentos ou correções financeiras, por exemplo) ou mesmo o procedimento judicial. Mas a intervenção do sistema de auditoria passa também pela análise sistemática do funcionamento dos sistemas de gestão e controlo, com vista a analisar o seu efetivo funcionamento e a sua eficácia na análise do risco, na prevenção e deteção de erros e irregularidades. É com base nesse trabalho que a IGF emite uma opinião anual sobre os sistemas de gestão e controlo, no quadro do relatório anual que submete à Comissão Europeia.

A robustez deste sistema tem vindo a ser reforçada, como o demonstra o nível de correções financeiras aplicadas, em resultado de irregularidades detetadas. No período do QCAIII, Portugal atingira já um valor inferior à média europeia (1% do total dos pagamentos recebidos, que compara com os 9,4% da Itália, os 8,6% da Espanha, os 6% da Grécia ou os 5,3% da Irlanda). No período atual, o apuramento das correções aplicadas ou em curso no final de 2013, apontavam para um valor de 0,1% para Portugal, face a uma média europeia seis vezes superior. A regularidade na execução dos fundos é inquestionável e um aspeto particularmente valorizado nas instâncias europeias¹⁵. De facto, Portugal é um dos Estados-membros em que não houve lugar a qualquer suspensão de pagamentos motivada por irregularidades formais. A atribuição do estatuto de “contrato de

15 No documento da Comissão Europeia sobre a preparação do novo ciclo 2014-2020 afirma-se no capítulo sobre “avaliação geral das capacidades administrativas” que “no período de programação de 2007-2013, Portugal tem demonstrado uma forte capacidade de gestão dos instrumentos financiados pelo FEDER/FC/FSE. Apesar de uma execução mais rápida dos fundos, a taxa de erro dos PO manteve-se baixa, sempre abaixo do limiar material de 2%”.

confiança” à autoridade de auditoria nacional – a Inspeção-Geral de Finanças - comprova o rigor da gestão financeira e a segurança que lhe é conferida pelo sistema de auditoria e controlo instituído¹⁶.

No que respeita à certificação da despesa, e apesar da regulamentação comunitária prever a possibilidade de existirem diversas Autoridades de Certificação, a opção nacional foi a de concentrá-la em apenas duas entidades (o IFDR para o FEDER e Fundo de Coesão e o IGFSE para o FSE, atualmente a Agência para o Desenvolvimento e a Coesão), ficando também consagrado o princípio da natureza não delegável destas funções, o que confere uma confiança acrescida sobre a segurança do modelo de governação.

As opções tomadas no sentido de promover a componente de monitorização e avaliação, diretamente associada ao reforço da orientação política do QREN, deram lugar ao desenvolvimento de um terceiro pilar do sistema de governação do QREN, especialmente dedicado ao reforço da eficácia na aplicação dos recursos financeiros.

Pese embora o desenvolvimento desigual destas novas competências, a abundante produção e utilização de informação e a amplitude dos instrumentos de divulgação revelam a importância adquirida por este novo pilar do sistema, que se revelou indispensável não apenas para assegurar melhores condições para uma decisão política mais informada, mas igualmente para garantir níveis mais adequados de escrutínio público e de prestação de contas¹⁷.

16 Sublinhe-se que a IGF portuguesa é a única autoridade de auditoria em toda a UE que mantém o contrato de confiança desde que a Comissão Europeia iniciou os procedimentos de avaliação de desempenho dos sistemas de auditoria. Outros Estados-membros que haviam obtido este estatuto no QCA III (Áustria, Dinamarca, Estónia e Eslovénia) perderam-no no QREN, enquanto a Suécia, que o obteve neste período, não o havia conseguido no período anterior.

17 A publicação de boletins informativos com a informação relevante sobre a execução dos fundos, a par da ampla divulgação pública de todos os projetos apoiados por financiamento dos fundos, e a divulgação dos resultados de estudos e avaliações muito diversas constituiu uma prática transversal a todo o QREN, assente essencialmente nos sítios internet.

Para além do aparato institucional e das formas diversas de promoção de um maior escrutínio público, a busca de uma mais eficaz aplicação dos fundos passou igualmente pela introdução de novos procedimentos de seleção de projetos.

No plano comunitário, foram introduzidas regras com vista à concentração das intervenções em domínios com uma relação direta com os objetivos estratégicos da União. Com base na figura dos temas prioritários (ou do *earmarking*, como ficou conhecido), os Estados-membros ficaram obrigados a dedicar uma percentagem predefinida dos respetivos orçamentos (60% no caso das suas regiões Objetivo Convergência e 75% no caso das suas regiões Objetivo Competitividade e Emprego) às finalidades estabelecidas nas Orientações Integradas para o Crescimento e o Emprego 2005-2008, associadas às Estratégias de Lisboa e de Gotemburgo.

No plano nacional, as atenções foram dirigidas para o estabelecimento de requisitos mais apertados de elegibilidade e para maior concorrência entre projetos (nomeadamente com base na generalização de concursos), embora nem sempre com a necessária ponderação da sua adequação a domínios específicos de intervenção pública.

As autoridades de gestão socorreram-se, em diversos casos, das competências técnicas instaladas em determinados serviços especializados da Administração Pública para reforçar a capacidade de análise técnica, incluindo a de viabilidade económica e financeira dos projetos. Estas experiências, por vezes questionadas em face da morosidade que introduzem nos processos de apreciação de candidatura, são todavia um desenvolvimento indispensável à luz dos princípios do escrutínio e da eficiência que se deseja.

A gestão dos fundos integrados no QREN é suportada por sistemas de

informação, que garantem a sistematização da informação necessária a todas as fases de gestão, nomeadamente aos processos de receção, análise e seleção de candidaturas, ao acompanhamento da execução e aos circuitos de pagamento, certificação e controlo. Esses sistemas asseguram igualmente a informação necessária à monitorização, comunicação pública e reporte e, em grande medida, à avaliação dos resultados das intervenções.

Figura 2: O modelo de governação global do QREN

Direcção Política	Comissão Ministerial de Coordenação do QREN			
	Comissões Ministeriais de Coordenação de cada PO Temático	Comissão Ministerial de Coordenação dos PO Regionais do Continente	Comissões Governamentais em cada uma das Regiões Autónomas	Ministros de tutela de cada um dos fundos e PO de Assistência Técnica
Aconselhamento Estratégico	Comissões de Aconselhamento Estratégico Regionais			
Coordenação Técnica	Comissão Técnica de Coordenação do QREN			
Monitorização estratégica	Observatório do QREN			
Coordenação operacional	IFDR (FEDER e FC) e IGFSE (FSE)			
Auditoria	IGF e estruturas segregadas de auditoria do IFDR e IGFSE			
Certificação	IFDR (FEDER e FC) e IGFSE (FSE)			
Gestão	Autoridade de Gestão: Gestor, Comissão Diretiva e Secretariado Técnico	Autoridade de Gestão: Gestor, Comissão Diretiva e Secretariado Técnico	Autoridade de Gestão: Gestor e Secretariado Técnico	Autoridade de Gestão: Gestor e Secretariado Técnico
Acompanhamento	Comissões de Acompanhamento			

2.O QREN EM GRANDES NÚMEROS

Portugal recebe 21.511 milhões de euros (preços correntes) para o ciclo 2007-2013, com possibilidade de utilização até 2015. Este montante corresponde ao afluxo de fundos europeus de 4M€ de fundos da Política de Coesão por dia. Para quê, para quem e para onde foram destinados?

Portugal no orçamento comunitário: as grandes finalidades na programação financeira.

No final da Cimeira do Luxemburgo de dezembro de 2005, uma frase lacónica do comunicado de imprensa anunciava que “O Conselho Europeu chegou ao acordo sobre as Perspetivas Financeiras para 2007-2013, reproduzido no doc. 15915/05”. O acordo foi obtido na sequência de intensas negociações marcadas, por um lado, pelos desafios provocados pelo recente alargamento da UE aos doze novos Estados-membros do leste e sul da Europa, e, por outro lado, pelas crescentes exigências de contenção e disciplina orçamentais.

O Acordo Interinstitucional (entre o Conselho, a Comissão e o Parlamento Europeus) foi finalmente assinado no dia 17 de Maio de 2006 e consagrou um montante global do orçamento para a rubrica da política de coesão de 308 mil milhões de euros (preços de 2004), cerca de 36% do total, bem como as regras para a sua repartição entre Estados-membros e objetivos.

A verba global atribuída a Portugal para o ciclo 2007-2013 foi fixada em 21.511 milhões de euros (em preços correntes), sendo 3.060 M€ correspondente ao Fundo de Coesão, aplicável em todo o país, 17.133 M€ destinado às regiões do objetivo Convergência (Açores, Norte, Centro e Alentejo), 280 M€ à região em Phasing Out (Algarve), 490 à região do objetivo Competitividade e Emprego (Lisboa), 448 M€

à região em Phasing In (Madeira) e 99 M€ ao objetivo da Cooperação Territorial Europeia.

A repartição do montante global atribuído a Portugal por finalidades específicas decorreu de opções nacionais, discutidas aprofundadamente com a Comissão Europeia, e respeitando os limites impostos pelos regulamentos que foram estabelecidos no seguimento do Acordo interinstitucional acima referido.

As primeiras decisões afetaram a macroprogramação financeira, isto é, a distribuição dos recursos acordados pelos instrumentos financiadores (os fundos estruturais com as suas finalidades específicas), pelos Programas Operacionais, bem como a definição do nível de financiamento nacional associado a cada um deles.

O financiamento FEDER, essencialmente destinado a apoiar o investimento nas empresas, em particular nas PME, na investigação e inovação tecnológica, nas infraestruturas destinadas ao desenvolvimento regional e local, como as de ambiente, de energia, de transportes, as tecnologias de informação ou os equipamentos de educação e outros equipamentos sociais passou a ter uma dotação global de 11.938 M€. O financiamento FSE ascendeu a 6.512 M€, destinado às políticas de educação, de formação, de emprego e de inclusão social. A dotação associada ao Fundo de Coesão, dedicada especificamente ao investimento em transportes inseridos nas redes transeuropeias e em domínios incluídos no plano de ação para o ambiente (adaptação às mudanças climáticas, proteção da biodiversidade, promoção do ambiente e gestão sustentável dos recursos e dos resíduos), ascendia a 3 060 M€.

Tendo por referência uma taxa de cofinanciamento nacional de 30%, a proporção de recursos nacionais e comunitários e de recursos públicos e privados foi definida em detalhe ao nível de cada eixo dos PO, tendo

como resultado uma participação dos fundos europeus de 65,5% no montante global dos investimentos previstos. Estimava-se, à partida, que os recursos públicos nacionais contribuiriam com 23,4% e o financiamento privado com 11,1% desse montante global.

A dotação relativa a cada PO ficou assim definida:

Figura 3: Programação financeira (inicial) dos PO do QREN

Programas Operacionais	Fundo	Financiamento Comunitário	Financiamento Público Nacional	Financiamento Privado
Compete (Fatores de Competitividade)	FEDER	3 104	2 619	0
POPH (Potencial Humano)	FSE	6 117	686	1 721
POVT (Valorização do Território)	FEDER e Fundo de Coesão	4 659	1 971	0
PO Norte	FEDER	2 712	953	590
PO Centro	FEDER	1 702	511	669
PO Lisboa	FEDER	307	248	343
PO Alentejo	FEDER	869	165	209
PO Algarve	FEDER	175	67	110
ProConvergência (Açores)	FEDER	966	225	0
ProEmprego (Açores)	FSE	190	34	0
Intervir+ (Madeira)	FEDER	321	129	0
Rumos (Madeira)	FSE	125	31	0
PO AT - FEDER	FEDER	86	15	0
PO AT - FSE	FSE	80	14	0
PO Cooperação	FEDER	99	37	0
Total QREN	-	21 511	7 705	3 642

(montantes em preços correntes)

Esta repartição dos recursos sofreu, ao longo da evolução do QREN, algumas alterações (essencialmente nas reprogramações de 2011

e 2012), que conduziram a transferências de recursos entre fundos e entre PO mas, sobretudo, a uma diminuição drástica do nível de comparticipação pública nacional, associada às exigências de contenção orçamental durante o período de vigência do Programa de Ajustamento.

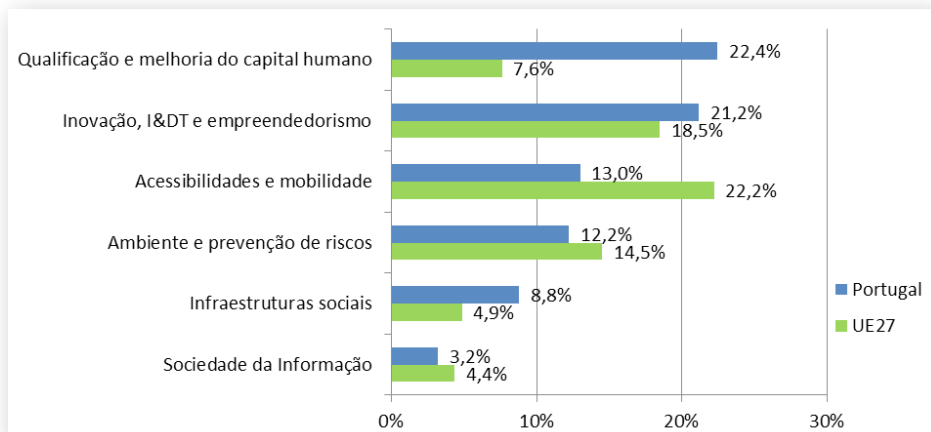
O investimento do QREN foi destinado às cinco grandes prioridades nacionais: a qualificação dos cidadãos, a dinamização do crescimento sustentado, a promoção da coesão social, a qualificação dos territórios e das cidades e o aumento da eficiência e qualidade dos serviços públicos. No entanto, dois vetores determinaram o investimento do QREN: as qualificações e o investimento em inovação, investigação e desenvolvimento, em particular, com o objetivo de estimular o investimento privado.

Na área do capital humano, cerca de 90% das verbas foi destinada a reforçar a participação no ensino e na formação ao longo da vida, através de ações para reduzir o abandono escolar precoce e aumentar o acesso ao ensino e à formação inicial, profissional e superior, bem como a qualidade do sistema de ensino e formação.

Na área da investigação e desenvolvimento tecnológico, mais de 70% da dotação foi alocada à alavancagem de investimentos empresariais diretamente ligados à inovação, à transferência de tecnologias e às redes de cooperação entre PME e entre estas e outras instituições (grandes empresas, universidades, estabelecimentos de ensino pós-secundário, autoridades regionais, centros de investigação e polos científicos e tecnológicos) e a investimentos em serviços avançados de apoio a empresas ou grupos de empresas.

Estas duas apostas essenciais (qualificação dos portugueses e competitividade das empresas) ficam patentes quando se compara a distribuição por grandes domínios de intervenção dos fundos em Portugal com a do conjunto da UE.

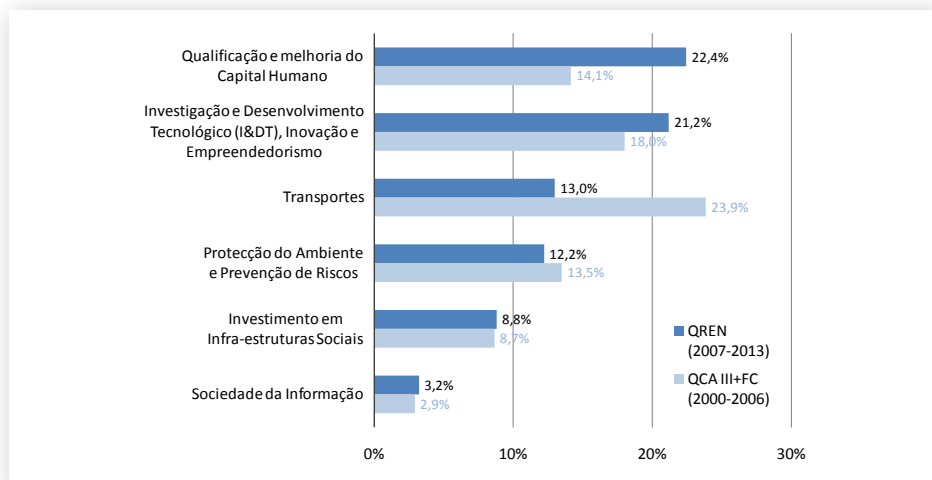
Figura 4: Comparação das principais áreas de intervenção do QREN em Portugal com a média da UE27



Fonte: Sistema de monitorização do QREN

A comparação com os ciclos de programação anteriores é igualmente reveladora da importância destas opções e, em especial, da mudança de prioridades assumida na transição do QCAIII para o QREN em desfavor dos investimentos infraestruturais¹⁸.

¹⁸ atingido em ciclos anteriores, que conduziu a níveis de infraestruturização similares aos padrões europeus ou mesmo mais elevados (nomeadamente nas redes rodoviárias ou nos sistemas de abastecimento de água), mas também a novas opções de financiamento do investimento público, com base designadamente em parcerias público-privadas.

Figura 5: Comparação das principais áreas de intervenção do QREN com o QCA III

Fontes: PO QREN e QCA III

O «para quê?» dos fundos europeus: do enunciado das grandes prioridades ao financiamento concreto das políticas públicas.

No final de 2013, o montante global do QREN estava já totalmente comprometido. O nível de execução financeira situava-se então em 75%, mas a taxa de compromisso ultrapassava já os 100%. Quer isto dizer que as opções em matéria de financiamento estavam tomadas, já que a margem para a aprovação de novos projetos estava condicionada a desistências ou reprogramações em baixa dos projetos em curso. Assim sendo, um balanço realizado com base nos valores reportados ao final de 2013 dão já uma imagem muito aproximada da situação final do QREN 2007-2013.

A repartição dos recursos disponíveis por domínios específicos de investimento traduz, em maior detalhe, as opções políticas dominantes

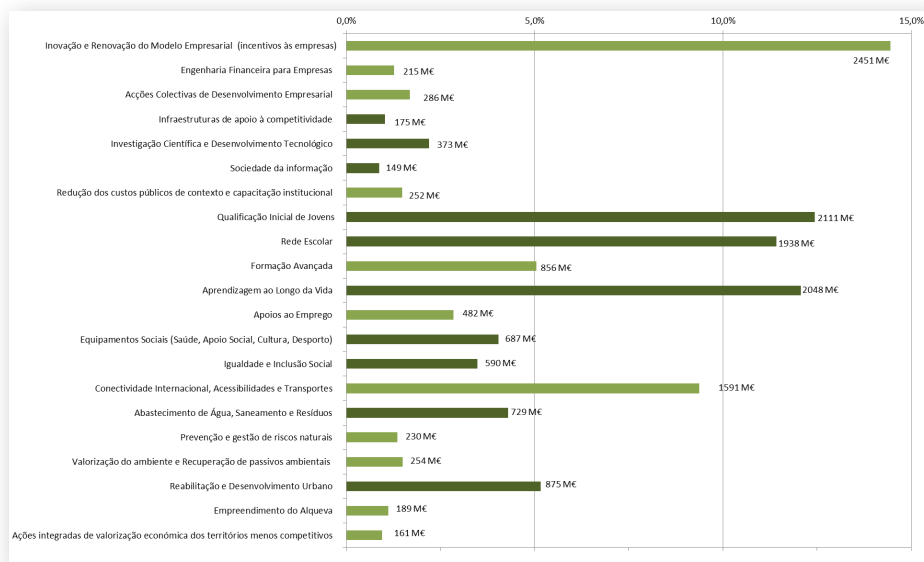
ao longo deste período. Se em termos das grandes agendas, a relevância do apoio às qualificações e à competitividade empresarial já ficou evidenciada, vejamos a que políticas concretas se destinaram as maiores dotações orçamentais.

Como se pode observar na figura seguinte, os apoios ao investimento empresarial (os sistemas de incentivos às empresas), destinados a promover a inovação, a I&DT de base empresarial ou em colaboração, a qualificação e a internacionalização das PME foram das linhas de aplicação dos fundos mais importantes, envolvendo mais de 10.000 empresas. Acresce que, neste caso, a contrapartida nacional é essencialmente privada (apenas nos incentivos à I&DT houve comparticipação pública nacional). Os apoios à competitividade são ainda complementados com outras linhas de intervenção significativas. Por um lado, os apoios à constituição de instrumentos financeiros, visando facilitar o acesso a financiamento por parte das empresas - fundos de capital de risco, sistemas de garantia mútua e sistemas de apoio ao crédito (que permitiram bonificar juros bancários), que se vieram a revelar muito importantes durante a crise. Por outro, o apoio a ações promovidas por associações empresariais ou outras formas de colaboração, destinadas maioritariamente à promoção externa (do país ou de regiões específicas, como no caso do turismo, ou de produtos ou fileiras, como no caso da cortiça ou do calçado).

Deverão ainda considerar-se, como muito relevantes para a agenda nacional de promoção da competitividade da economia, os investimentos que visam o reforço das infraestruturas de interface (centros tecnológicos ou de qualidade) ou a redução dos custos de contexto, como por exemplo, os grandes projetos de modernização administrativa associados à relação entre o Estado e as empresas e as famílias nos domínios das finanças, da saúde ou da justiça, ou a introdução dos centros multisserviços (lojas do cidadão e outros tipos de balcão único).

Os apoios à Ciência e à Tecnologia, incluindo a promoção das tecnologias de informação e comunicação, na fronteira entre as agendas da competitividade e do capital humano completam este quadro, igualmente com uma dimensão financeira muito importante.

Figura 6: Intervenção dos fundos do QREN por domínios de política pública (% do total e M€)



Fonte: Sistema de monitorização do QREN (nota: os valores à frente de cada barra reportam-se à execução financeira até ao final do 1º semestre de 2014)

A qualificação de jovens e a modernização da rede escolar ocupam, a para da promoção da educação e formação de adultos, parcelas muito importantes da aplicação dos fundos. Em grande medida inseridas na vertente Jovens da Iniciativa Novas Oportunidades, estes apoios foram dirigidos para a diversificação das ofertas educativas de qualificação inicial (escolas e cursos profissionais), entendida como medida prioritária para prevenir o abandono precoce da escola por parte dos jovens. Se à qualificação inicial de jovens associarmos a vertente infraestrutural de modernização da rede escolar,

teremos que mais de 20% dos recursos do QREN foram aqui aplicados.

As intervenções na rede escolar compreendem um conjunto de operações de requalificação do parque escolar do 1º ciclo do ensino básico e da educação pré-escolar, do 2º e 3º ciclo do ensino básico, escolas com ensino secundário e superior e centros de formação, que totalizam quase um milhar de estabelecimentos de ensino, onde pontificam os 744 centros escolares e escolas do 1º CEB e da educação pré-escolar.

Os apoios à formação avançada assumiram uma dupla vertente de apoios sociais e de bolsas de formação pós-graduada.

A formação de adultos, na fase inicial do QREN associada às Novas Oportunidades Adultos, abrangeu para além do financiamento às ações de formação profissional mais tradicionais, os processos destinados à promoção da dupla certificação (escolar e profissional), mediados pelo reconhecimento, validação e certificação de competências e os cursos de educação e formação de adultos.

Os apoios à manutenção ou à criação do emprego constituíram uma outra dimensão significativa da intervenção do FSE, embora se possa equacionar a sua dimensão relativa, num quadro de crescimento tão acentuado do desemprego como o que se verificou ao longo de todo o ciclo do QREN. Inclui os incentivos à contratação, os programas de apoio à criação do próprio emprego e diversos programas de estágios que visam facilitar a inserção de jovens no mercado de trabalho ou de formação especializada para desempregados.

O reforço das redes de equipamentos sociais e os apoios aos programas de estímulo à igualdade de oportunidades e de combate à exclusão social canalizaram também recursos muito avultados. Embora envolvendo equipamentos muito diversos, desde novos hospitais ou centros de

saúde (por exemplo, Lamego, Coimbra, Amarante, Horta ou Guarda) a equipamentos culturais (Guimarães, Viana do Castelo ou Coimbra), o destaque dirige-se para os equipamentos desportivos municipais ou intermunicipais (382 intervenções) e os equipamentos de apoio social (364, essencialmente creches e lares de idosos).

As obras infraestruturais, pese embora o seu decréscimo face a períodos anteriores, não desapareceram dos grandes investimentos apoiados pelos fundos. Os grandes projetos assumem, neste domínio, o maior destaque. Nos transportes, a nova linha ferroviária que liga o porto de Sines a Espanha, a CRIL de Lisboa, a autoestrada transmontana ou as novas linhas do metro do Porto são porventura as mais emblemáticas. Mas acrescem outras obras de grande dimensão como as ampliações dos portos de Sines, Aveiro ou Leixões, ou as intervenções nas linhas ferroviárias da Beira baixa e do Minho. Nos sistemas ambientais, relevam os centros de tratamento de resíduos na Madeira ou da região Centro, os sistemas de abastecimento e saneamento do Alentejo, do Ave, de Trás-os-Montes ou do Algarve.

A prevenção e gestão de riscos assumiram neste período uma dimensão nova. Para além de uma intervenção muito atomizada na requalificação e ampliação de quartéis de bombeiros em todo o país e de aquisição e requalificação de viaturas de combate a incêndios, as grandes intervenções de proteção do litoral e de combate à erosão costeira (no litoral norte, na costa de Aveiro e na Ria Formosa) e, sobretudo, a operação de reordenamento das ribeiras da Madeira, na sequência dos temporais de 2010 constituíram os exemplos mais expressivos.

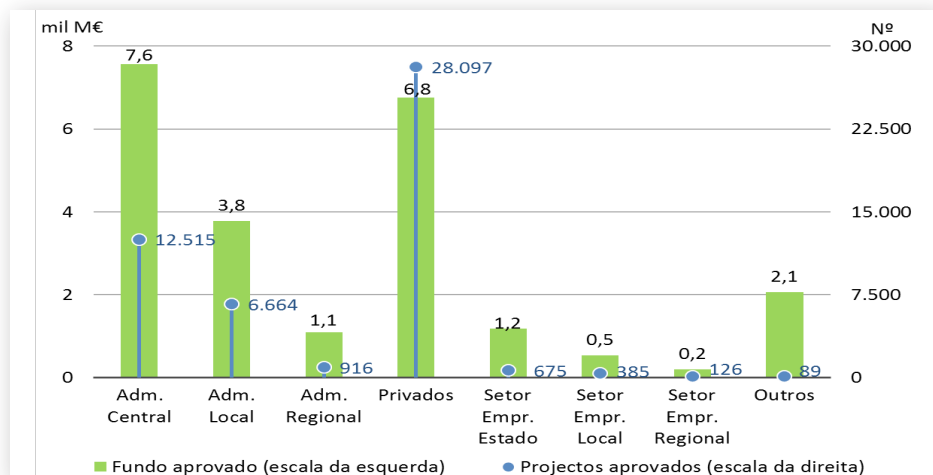
Finalmente, entre os grandes projetos infraestruturais manteve-se a relevância da alocação financeira ao prosseguimento do empreendimento de fins múltiplos de Alqueva, neste quadro sobretudo dirigido à continuação da rede de abastecimento de água (estações de elevação e grandes adutores).

Este quadro geral só ficaria completo com uma referência às intervenções nos domínios do desenvolvimento urbano e de promoção da valorização económica em áreas menos competitivas, domínios por excelência da intervenção autárquica, para onde foram canalizados (a par das intervenções na rede escolar e noutros equipamentos sociais) recursos muito importantes colocados ao seu dispor, por via da contratualização.

Os promotores ou beneficiários do QREN: o «quem?» dos fundos europeus

Os beneficiários do QREN, ou seja aqueles que apresentam candidaturas a financiamento e, em caso de aprovação, assumem a responsabilidade pela execução e gestão do projeto, são entidades do setor público (serviços das administrações de nível central, regional ou local, mas também empresas públicas dos diversos níveis) ou do setor privado (com ou sem fins lucrativos) que preenchem as condições fixadas nos diversos regulamentos. Os regulamentos específicos de cada tipologia de intervenção definem os critérios de acesso (quem se pode candidatar) e de elegibilidade (que tipo de financiamentos podem ser considerados).

Quer isto dizer que os fundos não se destinam apenas a ser utilizados pelos diferentes serviços do Estado com responsabilidades diretas na execução das políticas públicas. Este tipo de restrição decorre da natureza das intervenções, como por exemplo no apoio dos fundos à provisão de infraestruturas, que nalguns domínios compete em exclusivo ao Estado. Mais de metade (57%) dos projetos financiados tem origem no setor privado, embora o setor público assuma a maior proporção dos recursos (61%).

Figura 7: Fundo aprovado por tipologia de beneficiário

Fonte: Sistema de monitorização do QREN

O número muito elevado de projetos privados tem origem essencialmente em duas categorias de políticas: os sistemas de incentivos às empresas, que envolveram mais de 10 mil empresas, e os apoios à formação profissional, que mobilizaram também um grande número de entidades (empresas formadoras ou entidades sem fins lucrativos, em especial). Se no primeiro estamos em presença de projetos de dimensão muito variável (desde o pequeno investimento em marketing de uma PME aos grandes investimentos de empresas multinacionais), no segundo caso a dimensão dos projetos é, em geral, pequena (150 mil euros, em média).

De igual forma, entre os investimentos públicos encontramos, não apenas uma grande diversidade na sua natureza (infraestruturas ou equipamentos, apoios à educação ou à ciência, apoios à formação e ao emprego, etc.), mas também na sua dimensão.

Uma lista com as maiores operações de investimento aprovadas dá-

nos uma imagem particular desta realidade: com valores acima dos 100 M€ de apoio dos fundos temos, entre outros projetos, a construção da autoestrada transmontana, incluindo a conclusão do túnel do Marão, o programa de bolsas de formação avançada da Fundação para a Ciência e Tecnologia, as linhas de crédito PME Investe, a construção da CRIL ou da linha de metro do Estádio do Dragão, diversos troços da linha ferroviária de Sines, a regularização da ribeira da Ribeira Brava ou os programas de apoios a desempregados, sob responsabilidade do IEFP.

Mas também no domínio empresarial, encontramos grandes projetos de investimento com apoio dos fundos, entre os quais os projetos industriais: da CELBI no Baixo Mondego, da Swedwwood no Tâmega, da Embraer no Alentejo Central, da CUF no Baixo Vouga, da Repsol Polímeros no Alentejo Litoral, da Continental Mabor no Ave, por exemplo.

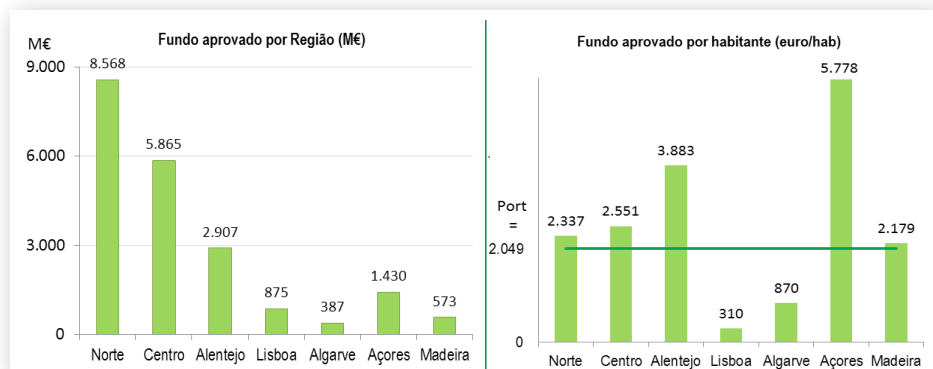
As regiões. O «onde?» dos fundos europeus

Os fundos estruturais e de coesão destinam-se prioritariamente, e por definição inscrita nas suas finalidades, às regiões menos desenvolvidas, aquelas cujo PIB *per capita* é inferior a 75% da média comunitária, visando reduzir as diferenças entre regiões na UE. Em Portugal, as diferenças no nível do desenvolvimento relativo das regiões, medido pelo seu PIB *per capita*, determinaram envelopes financeiros regionais muito diferenciados, com uma concentração substancial dos fundos nas regiões do objetivo Convergência - Norte, Centro, Alentejo e Açores - para onde foram canalizados cerca de 91% dos fundos.

Tendo em conta a sua dimensão demográfica, as regiões Norte e Centro são as maiores beneficiárias destes apoios (respetivamente 40% e 27% dos fundos), embora seja na região autónoma dos Açores e no Alentejo que se registam maiores intensidades de apoio por habitante.

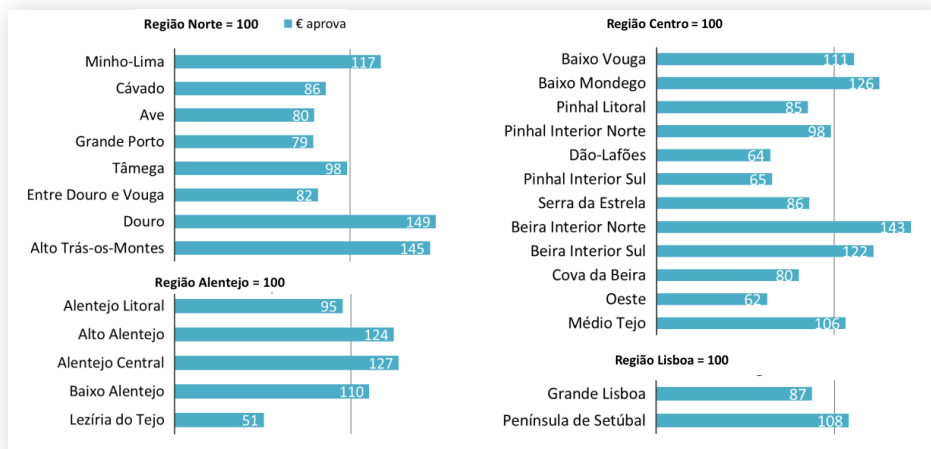
Deve sublinhar-se que a própria regulamentação europeia prevê apoios específicos à ultraperifricidade, que visam minimizar os efeitos económicos do seu distanciamento aos grandes mercados e da sua configuração geográfica, características que constituem sobrecustos económicos, tanto para as empresas que aí se localizam, como para os orçamentos públicos obrigados a satisfazer necessidades sociais sem poder recorrer a economias de escala ou de proximidade. No caso do Alentejo, a sua sobredotação decorre, em grande medida, do peso de grandes infraestruturas de carácter nacional (como a linha ferroviária Sines-Elvas).

Figura 8: Fundo aprovado por região NUTS II e por habitante



Fonte: Sistema de monitorização do QREN

Uma outra perspetiva permite complementar esta análise da distribuição dos recursos pelo território nacional: a da repartição de recursos por parte de cada um dos PO regionais do Continente.

Figura 9: Repartição intrarregional dos recursos (€ por habitante, NUTS II=100)

Embora os objetivos desses PO não se esgotem no reequilíbrio das condições de vida e dos níveis de desenvolvimento dos seus diversos territórios, esses instrumentos têm uma relevância particular na prossecução da coesão territorial. É, assim, particularmente interessante observar as intensidades de apoio no interior de cada uma das regiões. O que as figuras seguintes permitem inferir é que os PO regionais assumem, embora com diferenças entre eles, uma função redistributiva em favor dos territórios mais desfavorecidos, sendo essa vertente particularmente visível na região Norte.

A polémica spill over effects

Ao longo da execução do QREN, muito se falou do mecanismo de spill over. Argumentaram alguns que, com base num artifício regulamentar, se permitia a utilização em Lisboa de recursos inicialmente dirigidos às regiões do objetivo Convergência. A questão foi inclusivamente suscitada junto de instâncias europeias, embora sem ter obtido vencimento de causa. Qual a base do diferendo? Em que consistiu, então, o mecanismo spill over?

Os regulamentos europeus admitem que que, em certas circunstâncias e a título excecional, se

possam considerar elegíveis ao objetivo convergência operações que se realizam fora dessas regiões, desde que os seus efeitos se repercutam nas regiões convergência de forma especialmente relevantes. Ou seja, seria admissível financiar com recursos da Convergência operações executadas, por exemplo, em Lisboa, desde que os efeitos dessas operações se repercutam no Norte, no Centro, no Alentejo ou nos Açores.

Portugal decidiu utilizar essa regra, definindo as tipologias de intervenção a envolver: os apoios a consórcios de I&DT (liderados obrigatoriamente por empresas sediadas nas regiões Convergência), os apoios à modernização administrativa e à qualificação de profissionais da administração pública (tendo presente que estas operações se destinam ao país no seu todo, sendo financiadas apenas na proporção da população residente nas regiões Convergência). Ao abrigo desta regra foram aprovadas operações correspondentes a um financiamento de fundos um pouco superior a 200 M€, ou seja menos de 0,1% dos fundos.

A execução de 2008 a 2013

Ao contrário do que muitos dos nossos leitores poderão pensar, o início da execução do QREN não coincidiu com o dia 1 de Janeiro de 2007¹⁹. Como se referiu anteriormente, por essa ocasião estava ainda em desenvolvimento o intenso processo de negociação e preparação técnica, tendo os programas operacionais sido aprovados pela Comissão Europeia apenas no final desse ano, ao que se seguiu a primeira fração dos adiantamentos financeiros europeus. O ano de 2008 foi ainda essencialmente ocupado com os processos de constituição, descrição e certificação dos sistemas de gestão. Os pareceres favoráveis da autoridade de auditoria e da Comissão, indispensáveis à apresentação e ao processamento de pagamentos correntes²⁰. No final desse ano, os níveis de concretização dos investimentos eram relativamente incipientes.

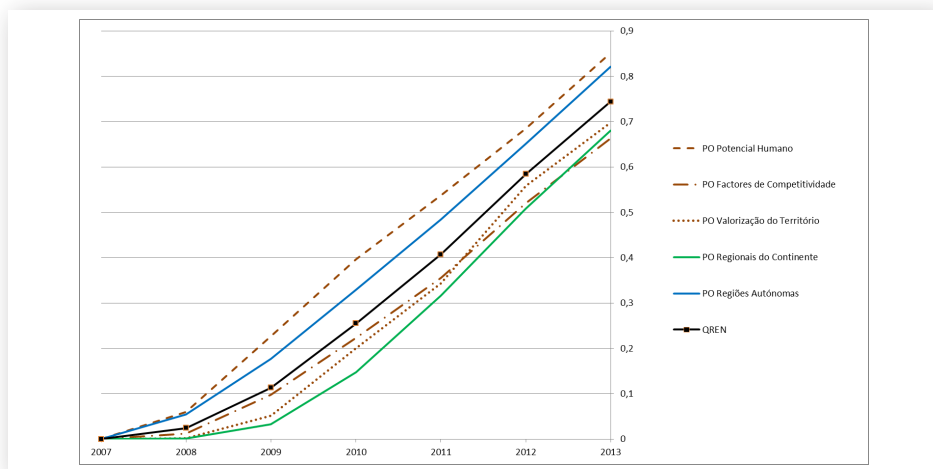
O ritmo de cruzeiro nas diversas fases da execução – abertura de candidaturas, análise e decisão, aprovação de financiamentos e execução dos investimentos

¹⁹ O dia 1 de Janeiro de 2007 corresponde, no entanto, à data inicial de elegibilidade da despesa, o que quer dizer que (salvo algumas exceções) um determinado projeto submetido e aprovado mais tarde, poderia ser financiado com base em despesas realizadas a partir daquela data.

²⁰ Os fluxos financeiros da Comissão para os Estados-membros dependem, à exceção dos pré-financiamentos, da apresentação de pedidos de pagamento intermédios, documentados com registos de despesa efetuada e devidamente certificada pelos organismos competentes.

– apenas foi atingido durante o ano de 2010. Até essa altura apenas o PO Potencial Humano, os PO das Regiões Autónomas e, em menor escala, o PO Factores de Competitividade apresentavam já níveis de execução satisfatórios. Pelo contrário, o PO Valorização do Território e, sobretudo, os PO regionais do Continente demonstravam uma grande dificuldade de arranque, para o que contribuiu certamente quer a complexidade acrescida com a repartição de responsabilidades de gestão no caso dos POR, no âmbito da contratualização com as Comunidades Intermunicipais²¹, quer os sintomas já evidentes das dificuldades de financiamento com que os promotores públicos se debatiam.

Figura 10: Execução do QREN e dos PO 2007-2013



Fonte: Relatórios Anuais de execução dos Programas Operacionais (2008 a 2013)

O “ano perdido” para esses PO refletir-se-ia de forma bem evidente praticamente até ao final de 2013. A figura seguinte ilustra como o diferencial entre a execução dos PO Potencial Humano e das Regiões Autónomas, de um lado, e dos PO Valorização do Território e Regionais

21 A certificação plena e subsequente aceitação pela Comissão Europeia dos sistemas de gestão e controlo dos PO regionais do Continente apenas ficou concluída no final do ano de 2010, em virtude das reservas colocadas sobretudo ao modelo de contratualização com as Comunidades Intermunicipais.

do Continente, do outro lado, que se verificava no final de 2009 se manteria, quase sem alteração, até ao final de 2013.

No final de 2013, os recursos programados para o QREN estavam quase totalmente comprometidos: a taxa global de aprovação (correspondendo à proporção de recursos comunitários comprometidos em projetos que obtiveram uma decisão favorável de financiamento) ultrapassava os 104%, o que corresponde a uma situação de *overbooking*, habitual nas fases finais dos períodos de programação.

Os números globais apurados nessa altura apontavam para um total de mais de 60 mil operações aprovadas, selecionadas de um total de cerca de 132 mil candidaturas apresentadas, em resposta aos mais de 2.500 avisos de abertura de concursos. O investimento total associado a estas operações apontava para mais de 37 mil M€, dos quais 26 mil correspondem a despesa pública (82% da qual de fundos europeus).

O ritmo de execução financeira dos Programas Operacionais permitiu que Portugal cumprisse, ao longo dos anos, as regras comunitárias relativas ao ritmo de execução - a conhecida regra da guilhotina, que obriga a que as dotações orçamentais de um ano sejam realizadas até um prazo máximo dos dois ou três anos seguintes ($n+2$ ou $n+3$, respetivamente) - não sendo por isso atingido pela anulação automática das dotações orçamentais atribuídas.

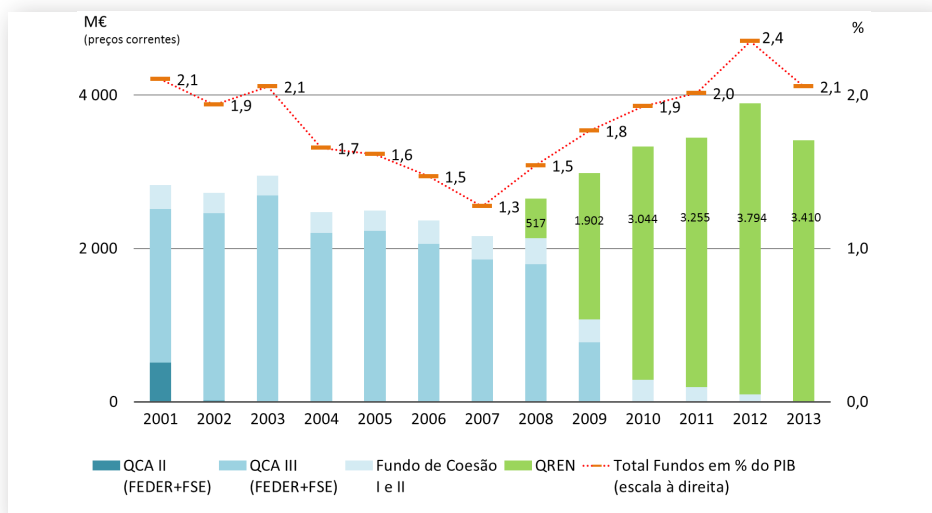
Tudo isto verificou-se num quadro macroeconómico muito diferente daquele que havia sido previsto aquando da programação do QREN: em 2007, previa-se um crescimento real médio do PIB de 2,1% para o período 2007-2013; a evolução económica ditou uma variação real média do PIB de -1,2% para o mesmo período. Esta diferença significa que o PIB de 2013 foi cerca de 18% inferior ao que se estimava em 2007. A capacidade de concretizar os investimentos apoiados pelos fundos teve, também por essa razão, um significado especial.

Por um lado, a crise económica e social que Portugal atravessa reforçam a visibilidade de algumas das principais vulnerabilidades estruturais do país. Este contexto torna ainda mais relevante a boa execução do QREN, enquanto instrumento ao serviço de uma modernização sustentada do país.

Por outro lado, as necessidades de financiamento da economia portuguesa apelavam a uma execução rápida que promovesse a aceleração do afluxo de financiamentos ao país, mas também a sua utilização em domínios de política pública (do Governo da República, dos Governos Regionais ou das Autarquias Locais) que, em virtude das drásticas restrições orçamentais, encontravam nos fundos europeus a sua única fonte de financiamento.

O investimento público (nacional e comunitário) foi reprogramado em baixa, em cerca de 3,3 mil M€, correspondendo integralmente à diminuição da componente nacional. Mas, entre 2011 e 2013, os pagamentos de Bruxelas voltaram a superar a fasquia de 2% do PIB (ver figura).

Figura 11: Evolução da execução dos fundos da Política de Coesão, 2001-2013



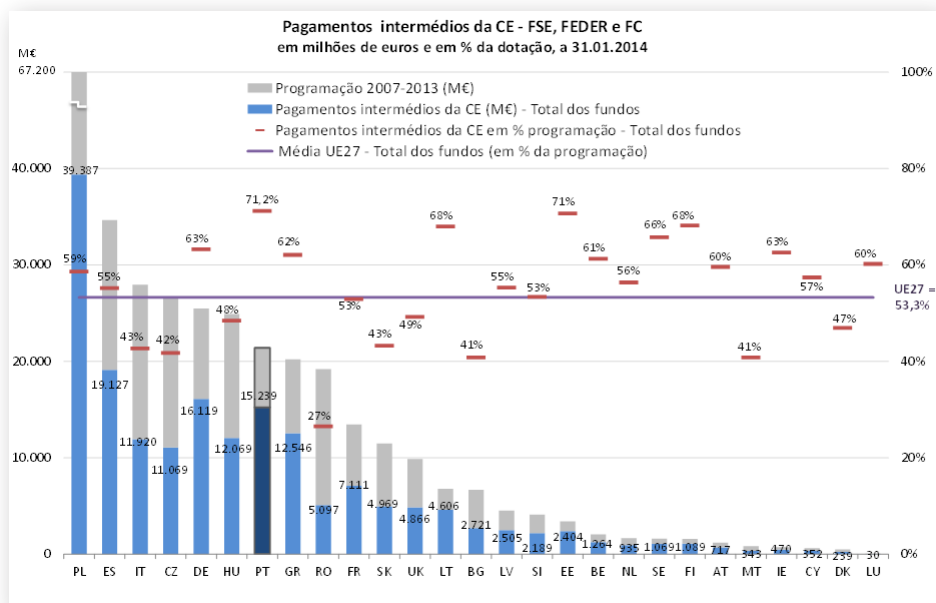
Fonte: Relatórios de execução do QCA II e QCA III, Relatórios do Fundo de Coesão I e II, Sistema de Monitorização do QREN

O difícil equilíbrio entre a dimensão de estímulo à transformação estrutural e a vertente de recurso de curto prazo esteve sempre presente na execução do QREN 2007-2013. As avaliações realizadas sugerem, porém, que a gestão das tensões que daí resultaram foi globalmente bem conseguida: ao permitir ancorar a resposta à crise, nos instrumentos de política concebidos para responder às vulnerabilidades estruturais do país, o QREN tem fornecido um quadro de racionalidade que potencia os efeitos tanto de curto como de longo prazo das medidas adotadas sobre o desempenho económico e financeiro, bem como sobre a coesão social e territorial.

Os ajustamentos que foram sendo introduzidos – abandono de alguns investimentos públicos e reforço de taxas de cofinanciamento noutros, agilização das condições de execução dos projetos, novas medidas visando facilitar o acesso a crédito por parte das empresas ou atenuar os efeitos negativos do ajustamento sobre o emprego, por exemplo – não subverteram o sentido da orientação estratégica definida. Não obstante, as restrições financeiras que afetam os promotores públicos e privados, conjugadas com a incerteza sobre a evolução da economia e a evolução do investimento privado, não deixam de colocar desafios à prossecução dos objetivos e prioridades estratégicas do QREN nos domínios da competitividade, da qualificação dos portugueses e da valorização do território.

Numa perspetiva comparada com os restantes países da União, Portugal consolidou, sobretudo a partir de 2012, uma posição cimeira na execução dos fundos. De facto, após uns primeiros anos em que apenas no FSE se destacou entre os Estados-membros com maior capacidade de absorção dos fundos, Portugal assumiu um desempenho bastante superior à média europeia no que respeita aos pagamentos registados pela DG Orçamento da Comissão Europeia.

Figura 12: Portugal em comparação com os restantes Estados-membros: a execução dos QREN



No final de 2013, o país obtinha o melhor registo da UE27, com um montante de recebimentos em pagamentos intermédios correspondentes a 71,2% da respetiva dotação orçamental, face a uma média de 53,3% para o conjunto dos Estados-membros. No grupo dos grandes beneficiários dos fundos estruturais (Estados-membros com dotações superiores a 14 mil milhões de euros), só dois outros ultrapassavam a barreira dos 60% - a Alemanha (63,2%) e a Grécia (62,1%) – enquanto entre os restantes, apenas países com pequenas dotações orçamentais apresentavam desempenho similar: Estónia (70,6%), Finlândia (68,2%) e Lituânia (68,0%).

PARTE II
O CONTRIBUTO
DO QREN PARA A
COMPETITIVIDADE,
A COESÃO E A
SUSTENTABILIDADE
AMBIENTAL

3. ACOMPANHAR E AVALIAR A IMPLEMENTAÇÃO DO QREN

A monitorização estratégica das intervenções apoiadas pelos fundos da Política de Coesão da UE constituiu um dos cinco princípios orientadores do QREN, visando garantir a prossecução eficiente das finalidades de desenvolvimento nele definidas. Portugal não se limitou a acompanhar as orientações comunitárias para o ciclo 2007-2013, que preconizavam um conjunto de novos instrumentos de acompanhamento e avaliação. Desenvolveu um modelo próprio de monitorização estratégica, tendo como objetivo último, analisar em que medida as intervenções financiadas pelo QREN estavam alinhadas com as prioridades definidas e produziam (ou estavam em condições de vir a produzir) os efeitos desejados.

A monitorização estratégica²² insere-se numa linha de atuação sobre o impacto das políticas públicas que comporta uma dimensão de informação e uma dimensão de apoio à decisão política. Nesse sentido, pretendia fornecer aos órgãos de direção política e de gestão operacional do QREN, por um lado, e à Comissão Europeia, por outro lado, apreciações de natureza qualitativa e indicações sobre eventuais necessidades de reorientação das intervenções. Deveria igualmente assegurar a outros agentes envolvidos na gestão política ou operacional, aos parceiros sociais e à sociedade em geral, a informação adequada sobre a concretização dos objetivos estratégicos do QREN e dos seus PO, elemento indispensável para alimentar um debate informado e qualificado sobre as políticas públicas de desenvolvimento.

²² Definida nas suas linhas gerais pelo Decreto-lei n.º 312/2008, veio a ser desenvolvida em “Motivações e conceção geral do processo de monitorização estratégica do QREN”, e-caderno publicado pelo Observatório do QREN em Setembro de 2009, que, com as necessárias adaptações, está na base deste capítulo.

Embora este tipo de preocupações com os efeitos da aplicação dos fundos estruturais não tenha estado ausente ao longo das últimas duas décadas, a importância que lhe foi atribuída neste ciclo de programação constitui, em larga medida, uma novidade e um elemento diferenciador do seu modelo de gestão global.

A razão de ser da monitorização estratégica

A conceção de políticas públicas de desenvolvimento tende a resultar do cruzamento entre procedimentos de natureza diversa. Entre eles, contam-se: (i) a identificação dos objetivos a promover, (ii) o diagnóstico da situação de partida em termos económicos, sociais e ambientais, (iii) as estruturas institucionais e os recursos humanos disponíveis para implementar as políticas e (iv) o conhecimento existente acerca do comportamento (e do poder relativo) dos principais atores responsáveis pela gestão e utilização dos recursos disponibilizados pelas políticas públicas.

Embora o cruzamento entre estes vários elementos de informação contribua para conceber as políticas de modo a ajustar as suas finalidades à realidade concreta em que serão aplicadas, não é possível garantir à partida que, no final, os objetivos que justificaram a política serão cumpridos. Há vários elementos que podem conduzir a um desvio entre as intenções iniciais da política e a sua implementação, mesmo em condições de conhecimento robusto sobre a situação que se pretende enfrentar e a experiência passada de utilização dos instrumentos de política: o contexto económico, social e ambiental pode alterar-se, tornando os instrumentos inicialmente concebidos desajustados à prossecução das prioridades identificadas, ou conduzindo mesmo à revisão das prioridades; os objetivos prioritários podem ser interpretados

de forma diferente pelos vários níveis de governação responsáveis pela implementação das políticas; as motivações, mais ou menos explícitas, dos vários atores relevantes (beneficiários, gestores dos programas, responsáveis políticos, avaliadores, etc.) e as práticas organizacionais existentes podem estar desalinhadas ou enfrentar dificuldades de concretização face às prioridades das políticas.

Os vários processos institucionais, políticos e organizacionais em causa são caracterizados por elevados níveis de incerteza. Por conseguinte, por muito bem conduzido que seja o processo de conceção, não é possível prever e evitar à partida todas as fontes de possíveis desvios entre objetivos e implementação de políticas. A tentativa de antecipar todos os cenários possíveis conduz frequentemente a uma excessiva complexidade e a uma indesejável rigidez da programação.

A constatação da existência de desvios entre os objetivos iniciais das políticas públicas e os resultados da sua implementação, sobretudo os que se observam no médio e longo prazo, bem como a explicação para a ocorrência desses desvios, surgem frequentemente como resultado de estudos e exercícios de avaliação, através dos quais se analisam em detalhe as combinações dos recursos utilizados com as realizações, os resultados e os impactos das políticas públicas, avaliando-as à luz das finalidades inicialmente definidas e da evolução do contexto. Este tipo de exercício constitui um instrumento fundamental na discussão sobre adequação e legitimidade das políticas passadas, contribuindo desejavelmente para a melhoria da ação pública em programas futuros. Porém, esta avaliação *ex post* das políticas públicas não permite introduzir as correções desejáveis na conceção ou na implementação das políticas a tempo de minimizar os desvios entre objetivos e resultados.

Tradicionalmente, a resposta a este problema é dada através da realização de avaliações que acompanham a execução das intervenções. Este tipo

de avaliação, *on going*, distingue-se da avaliação *ex post* precisamente pela intenção de produzir resultados que possam ser utilizados na melhoria das políticas públicas durante a sua fase de implementação. O seu foco de análise consiste menos nos impactos (que se supõe não serem ainda observáveis) e mais nos processos (afinando os modelos de estimação do contributo potencial para a prossecução dos objetivos das políticas) à luz das evoluções de contexto.

No âmbito dos fundos, a avaliação é tradicionalmente realizada por entidades externas, assegurando um maior distanciamento entre sujeitos avaliadores e objetos de avaliação, o que tende a favorecer uma maior objetividade nas análises.

Embora constituam *inputs* importantes para a reflexão acerca da adequação das intervenções apoiadas pelos Fundos Estruturais, as avaliações *on going* também não esgotam as potencialidades dessa análise. Embora seguindo planos de avaliação bem desenhados, a configuração que tem sido prevista para os processos de avaliação *on going* revela-se insuficiente na mobilização atempada da informação e das reflexões necessárias à boa condução das intervenções em cada momento.

A monitorização estratégica visa precisamente tirar partido destas e de várias outras fontes de informação, produzindo conhecimento útil e em tempo oportuno. A experiência revelou a importância de esta atividade estar assente em estruturas técnicas especializadas (no caso do QREN, orientadas em especial pelo Observatório, mas com uma intervenção muito relevante de estruturas de gestão e outras entidades técnicas, em torno de encontros estratégicos e da rede de avaliação), dedicadas à finalidade de contribuir a cada momento para a reflexão acerca da adequação da implementação do QREN aos objetivos estratégicos preconizados.

O processo de monitorização estratégica do QREN

A definição do conceito de monitorização estratégica e o enunciado dos processos que o integram não se encontravam estabelecidos na regulamentação ou nos guias técnicos europeus. Foram sendo desenvolvidos, partindo das aprendizagens desenvolvidas ao longo dos períodos de programação dos fundos e da confluência de competências baseadas em serviços da administração ou em consultoras e universidades, com experiência de acompanhamento e avaliação de políticas públicas. Um exemplo de como o *learning by doing* se aplica à gestão da “coisa pública”.

A monitorização estratégica do QREN implicou, em primeiro lugar, definir quais os domínios prioritários nos quais se deveriam concentrar atenções. Essa escolha implicou a sistematização dos principais fatores determinantes das prioridades estratégicas, bem como dos constrangimentos mais significativos que se colocam à sua realização.

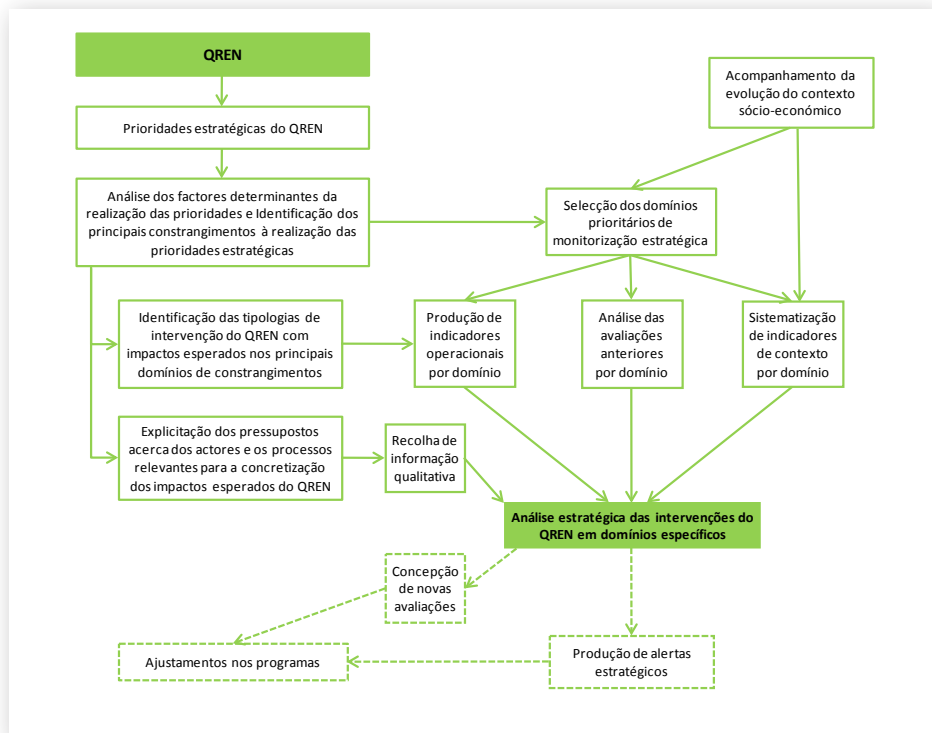
Como não existe uma forma única de listar os domínios relevantes, a sua identificação pressupõe necessariamente uma interpretação das dinâmicas económicas, sociais e ambientais inerentes à realização das prioridades estratégicas do QREN, a qual tem uma natureza parcialmente subjetiva. Uma forma de contornar este elemento de subjetividade seria utilizar como referência a sistematização das intervenções do QREN em termos de eixos prioritários ou tipologias. No entanto, esta opção apresentava duas desvantagens fundamentais: por um lado, dificultaria uma análise centrada na realização das prioridades estratégicas, já que a referida sistematização seria orientada por critérios que têm mais a ver com a orgânica da governação do que com os impactos estratégicos das intervenções; em segundo lugar, correr-se-ia o risco de desviar o foco de atenção da concretização das prioridades estratégicas para o

desempenho de programas ou eixos, segundo uma lógica essencialmente operacional.

O caminho seguido privilegiou, de seguida, a identificação das diferentes tipologias²³ de intervenção do QREN (as políticas ou os projetos, em concreto) que potencialmente mais contribuem para ultrapassar os constrangimentos referidos, bem como a explicitação das cadeias de impactos e dos pressupostos em matéria de comportamento dos atores relevantes permite enunciar as diversas teorias de ação que fundamentam a utilização de recursos públicos para promover desenvolvimento. A evolução de um dado problema específico ou um domínio de constrangimentos à realização dos objetivos do QREN pode ser influenciado simultaneamente por várias tipologias de intervenção (em alguns casos, enquadradas por diferentes regulamentos e até eixos prioritários).

Vale a pena ter presente que a conceção das políticas públicas baseia-se sempre num conjunto de hipóteses acerca da informação, das competências, dos recursos e das motivações dos agentes económicos, incluindo os atores políticos, os agentes administrativos, os potenciais beneficiários, entre outros. Um papel importante da monitorização estratégica consiste, precisamente, em ajudar a recensear esses pressupostos e testar continuamente a sua pertinência, ajudando a perceber em que medida a eventual ocorrência de desvios poderá estar associada às diferentes fases de implementação, a comportamentos não previstos por parte de agentes envolvidos ou aos diversos processos que compõem a realização das intervenções (da publicitação à receção e análise de candidaturas, das condicionantes de aprovação aos mecanismos de acompanhamento dos investimentos, das regras de prestação de contas, entre outras).

23 As tipologias tendem a corresponder ao nível de implementação mais desagregado do QREN, permitindo identificar conjuntos de intervenções com objetivos comuns. Mas a diferença entre programas é significativa: no POPH cada tipologia é objeto de um regulamento próprio, enquanto no POFC é possível encontrar tipologias com objetivos significativamente distintos num mesmo regulamento; já no POVT, cada regulamento tende a incluir um número muito elevado de tipologias, embora os seus objetivos sejam bastante próximos.

Figura 13: Esquema simplificado do processo de monitorização estratégica do QREN

Estes diferentes aspetos suscitam a mobilização de informação de natureza muito diversa, por vezes quantitativa, por vezes qualitativa. O cruzamento entre os indicadores operacionais, financeiros e de contexto, a informação qualitativa e documental e os resultados passados e presentes das avaliações empreendidas das intervenções financiadas por fundos comunitários, constitui a base da reflexão que se pretende desenvolver²⁴.

Neste quadro complexo, torna-se imperioso definir uma grelha de leitura

²⁴ O essencial das análises produzidas ao longo da execução do QREN pode ser encontrado nos relatórios anuais do QREN, embora uma parte delas tenha sido dirigida especificamente aos responsáveis pela orientação política e pela gestão dos programas, não sendo por isso de natureza pública. Um segundo resultado importante consiste na identificação de questões que merecem especial atenção e desenvolvimento em estudos temáticos ou exercícios de avaliação. O plano de estudos e avaliações do QREN beneficiou largamente desta componente.

da realidade que permita torná-la inteligível. Facilmente se compreende que trabalhar na base de centenas de tipologias de intervenção ou a partir de uma infinidade de problemas económicos, sociais ou ambientais de escalas diversas, tornaria o exercício impossível ou indecifrável.

No QREN, a monitorização estratégica centrou-se num conjunto limitado de áreas temáticas que foram identificadas (a partir do próprio diagnóstico incluído no documento programático) os domínios de constrangimentos mais relevantes à realização dos objetivos de desenvolvimento enunciados.

A ênfase dada aos constrangimentos tem como vantagem concentrar as atenções naquelas áreas em que os impactos do QREN poderão ser mais significativos, na medida em que permitem resolver défices estruturais que estão a impedir o progresso necessário nas áreas consideradas mais relevantes. Importa, no entanto, ter em conta dois aspetos que decorrem desta opção. Em primeiro lugar, a atualização do diagnóstico económico, social e ambiental do país leva a que se atribua maior relevância a questões que eram relativamente secundárias aquando da preparação do QREN (e.g., a manutenção de emprego ou o acesso a crédito por motivos de liquidez por parte das empresas). Em segundo lugar, nem todas as áreas prioritárias de intervenção do QREN têm uma relação imediata com os principais constrangimentos à realização das prioridades estratégicas. Por vezes refletem opções políticas relativamente ao padrão de desenvolvimento do país, no sentido de prevenir constrangimentos futuros ou potenciar oportunidades.

Em qualquer caso, a identificação dos temas que são objeto de monitorização estratégica deve basear-se num mapeamento prévio das relações causais que relacione as tipologias de intervenção do QREN com diferentes objetivos de política pública, centrando-se na análise dos contributos, verificados ou potenciais, dessas várias tipologias para

a prossecução daqueles objetivos.

Os capítulos seguintes são, em grande medida, o resultado do trabalho efetuado com base nesta metodologia.

4.O QREN E O DESENVOLVIMENTO EMPRESARIAL

Introdução

Nos sete anos em que o QREN esteve em vigor (de 2007 a 2013), só por duas vezes (em 2007 e 2010) se registou um crescimento positivo da economia portuguesa. É sabido que estes foram anos atípicos, marcados pela ocorrência da maior crise internacional das últimas décadas e pelas suas sequelas, que penalizaram de forma acentuada os países da periferia da zona euro. No entanto, o fraco desempenho da economia portuguesa não é uma novidade deste período.

De facto, Portugal tem revelado desde a viragem do século uma capacidade de criação de riqueza sistematicamente inferior à da maioria dos parceiros europeus. Entre 2000 e 2007 a economia portuguesa apresentou a taxa de crescimento económico mais reduzida da UE (1,1% ao ano, em média), revelando dificuldades crescentes em manter a trajetória de convergência com as economias mais avançadas verificada nas décadas precedentes. Mesmo nos períodos em que os rendimentos médios portugueses mais se aproximaram dos níveis mais elevados na UE, a capacidade de criação de riqueza em Portugal sempre se revelou modesta no contexto europeu: medido em paridades de poder de compra, o PIB *per capita* anual de Portugal nunca foi além de 80%²⁵ da média dos 15 países que integravam a UE antes dos alargamentos a Leste.

As dificuldades da economia portuguesa em aproximar-se dos níveis de rendimentos médios europeus surgem associadas a três tipos de fatores de natureza estrutural: um perfil de especialização produtiva

²⁵ Este valor máximo foi atingido no ano de 2004.

pouco promissor, um tecido empresarial pouco qualificado e algumas condições de contexto pouco favoráveis à atividade empresarial²⁶.

O perfil de especialização produtiva constitui um dos fatores estruturais mais penalizadores do crescimento económico em Portugal. Quando comparada com a média da UE, a economia portuguesa encontra-se sobreespecializada em atividades de baixo valor acrescentado e baixa intensidade de conhecimento, tanto na indústria transformadora como nos serviços. A procura internacional dirigida a este tipo de bens e serviços tem crescido a ritmos modestos e, tipicamente, enfrenta uma forte pressão concorrencial por parte das economias emergentes da Ásia e do Leste europeu. Da mesma forma, a estrutura da economia portuguesa tem sido caracterizada por um forte peso de setores produtivos cuja oferta se dirige fundamentalmente ao mercado interno, o qual apresenta dimensões reduzidas e um ritmo de crescimento modesto, limitando o desempenho da economia como um todo.

Para além de uma estrutura sectorial desfavorável, o tecido produtivo português é caracterizado, de forma transversal, por empresas de dimensão reduzida, com baixos níveis de qualificação de trabalhadores e empresários, o que se traduz frequentemente em deficiências organizativas e de gestão, bem como em estratégias de negócios pouco sofisticadas.

Tal como sucede em grande parte dos países com características estruturais semelhantes, existem em Portugal várias medidas de política pública que visam dar respostas aos problemas referidos, a grande maioria das quais tem nos fundos estruturais da UE a sua principal fonte de financiamento. Tais medidas assumem naturezas diversas: umas visam influenciar diretamente as estratégias e o desempenho das empresas, através de incentivos diretos destinados a empresas individuais; outras procuram estimular as relações de colaboração entre empresas e entre

26 Este último aspeto será desenvolvido no capítulo seguinte.

estas e entidades de suporte; outras ainda têm por objetivo reforçar as competências relevantes para o desempenho de trabalhadores e empresários em contexto empresarial.

As políticas adotadas no contexto do QREN neste domínio assumiram como objetivos: a promoção da inovação no tecido empresarial, especialmente através do incremento da produção de novos bens e serviços em setores expostos à concorrência internacional; o reforço da orientação das empresas portuguesas para mercados internacionais, reposicionando-se nos segmentos mais competitivos e diferenciados; o incentivo ao empreendedorismo qualificado e ao investimento estruturante de grande dimensão em novas áreas com potencial de crescimento; e a promoção da produtividade através da qualificação dos recursos e das estratégias das PME.

Embora o desenvolvimento empresarial nos domínios referidos – inovação, internacionalização e qualificação – seja, em primeira instância, do interesse das empresas e dos indivíduos envolvidos, existem vários motivos que justificam a intervenção pública neste âmbito.

Para além das vantagens que acarretam para as empresas diretamente envolvidas, as atividades de inovação desenvolvidas pelas empresas tendem a produzir efeitos benéficos para o conjunto da economia e da sociedade. Tipicamente, a inovação empresarial contribui para a disponibilização de novos bens e serviços, para a difusão de novos conhecimentos, 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.

Por outro lado, 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 inovação

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 inovação 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 inovação não só desincentiva o envolvimento das empresas neste tipo de atividades, como dificulta o seu financiamento através dos mecanismos de crédito mais tradicionais. Finalmente, as atividades de inovação, principalmente quando envolvem conhecimentos científicos e técnicos avançados, requerem interações frequentes com interlocutores relevantes (investigadores, centros de investigação, universidades e centros de formação, utilizadores sofisticados das soluções desenvolvidas, outras empresas, etc.). Estas redes são fundamentais para aceder a informação, a recursos e a competências críticos. Tal pressupõe a coexistência num mesmo contexto de um conjunto de instituições e atividades de suporte à inovação empresarial, bem como de mecanismos que favoreçam a interação e a colaboração entre os atores em causa.

As atividades de internacionalização das empresas apresentam, também, características que as tornam pouco propensas ao investimento privado. Desde logo, os custos iniciais que é necessário incorrer para que as empresas se estabeleçam em novos mercados – associados, por exemplo, ao conhecimento das preferências de clientes locais, à identificação de parceiros de negócio ou ao conhecimento das leis e normas sociais vigentes em cada contexto – poderão revelar-se demasiado elevados para empresas de dimensão reduzida. Para além disso, o retorno na fase

inicial desses investimentos é frequentemente incerto, o que dificulta o acesso a capital para os financiar (principalmente para empresas com menos recursos próprios e escassa experiência de internacionalização). Acresce que os esforços das empresas pioneiras que se instalam em novos mercados tendem a ser imitados por empresas concorrentes, as quais beneficiam de parte dos investimentos das primeiras sem incorrer nos mesmos custos – o que coloca as empresas pioneiras em desvantagem. Todos estes fatores fazem com que o envolvimento das empresas em atividades de internacionalização fique aquém do desejável, principalmente no caso de economias em que o reforço da orientação exportadora constitui um elemento fundamental para o seu bom desempenho – como o caso da portuguesa.

No caso da formação de pessoas em contexto empresarial existem também motivos para acreditar que o investimento privado, sem qualquer tipo de estímulo público, não atinja os níveis que seriam socialmente desejáveis. Em primeiro lugar, a escassez de recursos leva as empresas a focar-se nas necessidades mais imediatas, em prejuízo de atividades cujo retorno se faz sentir a prazos mais longos e de forma indireta – esse é o caso da formação de pessoas. Acresce que as empresas que decidem investir em formação dos trabalhadores enfrentam o risco da contratação desses mesmos indivíduos por parte de empresas concorrentes, as quais beneficiariam de competências acrescidas sem incorrer nos mesmos custos.

Em resumo, há razões suficientes para acreditar, que na ausência de intervenção pública, o envolvimento das empresas em atividades de inovação, internacionalização e formação ficaria aquém do desejável. São esses motivos, associados aos problemas estruturais da economia portuguesa anteriormente identificados, que justificam o apoio dos fundos estruturais às medidas de estímulo ao desenvolvimento

empresarial existentes em Portugal.

Neste capítulo discute-se o contributo do QREN para o desenvolvimento empresarial, à luz das intervenções dirigidas para os seguintes objetivos:

- Aumentar o investimento empresarial em inovação e em I&D;
- Acelerar a difusão e a valorização de conhecimento;
- Reforçar a orientação exportadora das empresas;
- Melhorar as competências dos ativos nas empresas;
- Aumentar o empreendedorismo qualificado e criativo;
- Fomentar parcerias e outras formas de cooperação para a competitividade;
- Fomentar investimentos empresariais de carácter estruturante.

Aumentar o investimento empresarial em inovação e em I&D

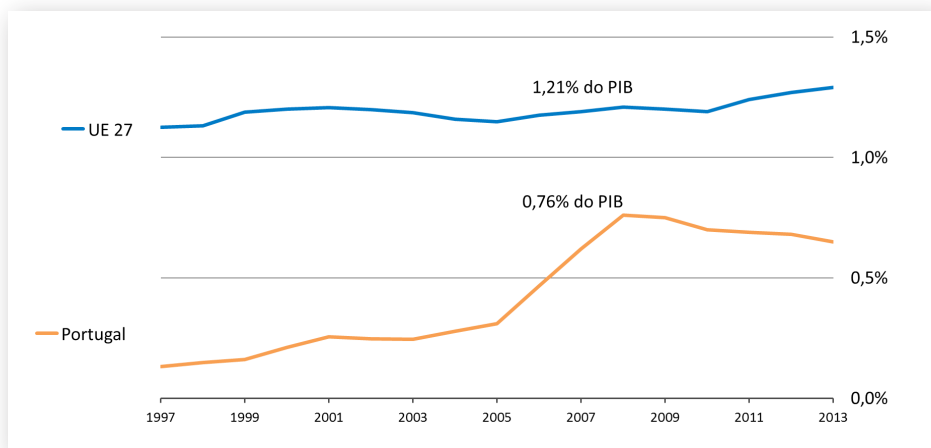
O QREN apoiou o investimento empresarial de forma seletiva, privilegiando estratégias empresariais assentes na inovação e setores de atividade intensivos em tecnologia e conhecimento.

Desde há mais de uma década, Portugal tem vindo a registar uma evolução positiva no que respeita às dinâmicas de inovação, traduzida em diversos indicadores utilizados em comparações internacionais. Por exemplo, o país melhorou a sua posição relativa no *Innovation Union Scoreboard*²⁷ da Comissão Europeia em praticamente todos os anos desde 2013. Para esta evolução contribuiu, em larga medida, o bom desempenho do sistema científico (medido através da formação de

²⁷ Anteriormente designado *European Innovation Scoreboard*.

novos doutorados ou das publicações internacionais), mas também o aumento das atividades de investigação e desenvolvimento (I&D) de natureza empresarial (ver gráfico) ou a introdução de novos produtos e processos pelas empresas portuguesas.

Figura 14: Despesas das empresas com I&D em percentagem do PIB, Portugal e UE27



Fonte: Eurostat

Apesar das melhorias registadas, Portugal encontra-se ainda afastado dos padrões e dinâmicas de inovação observáveis nas economias mais avançadas. Em larga medida, este facto decorre do padrão de especialização da economia portuguesa, referido na introdução a este capítulo. De facto, a maioria dos indicadores de inovação comumente utilizados apresentam uma forte correlação com a estrutura produtiva dos países: por exemplo, se uma economia tem uma forte presença de setores baseados em conhecimentos tecnológicos avançados, é expectável que apresente também valores mais elevados em indicadores relacionados com as despesas de I&D, o registo de patentes, a colaboração entre empresas e centros de investigação, etc. Neste sentido, o desempenho insatisfatório de Portugal em vários indicadores

de inovação decorre mais do padrão de especialização da sua economia do que da fraca propensão à inovar de cada um dos setores atividade existentes em Portugal.

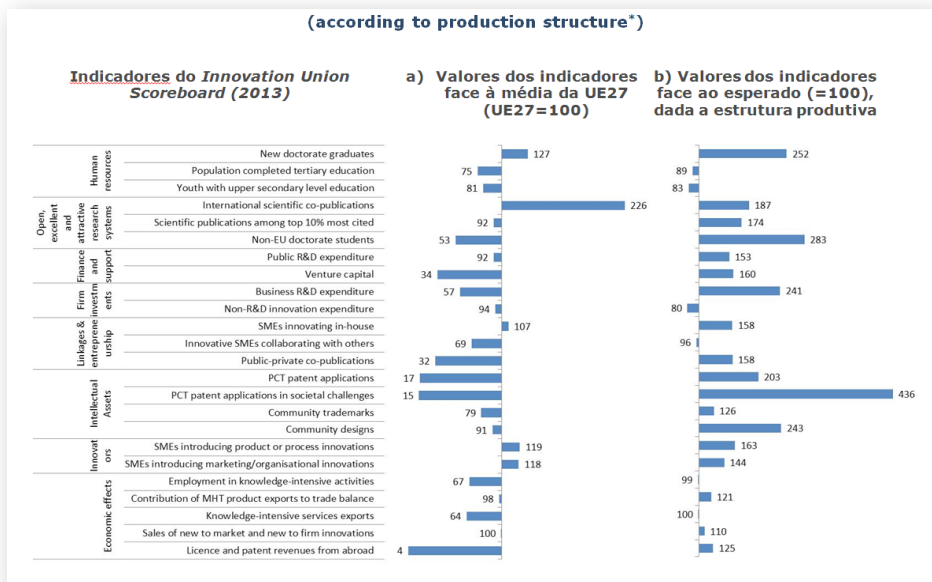
Sabia que...?

Se tivermos em consideração a estrutura produtiva do país, Portugal tem um desempenho muito acima do expectável na maioria dos indicadores de inovação.

A maioria dos indicadores de inovação utilizados apresenta uma forte correlação com a estrutura produtiva dos países. Muitos dos processos que procuram medir estão muito associados à presença de atividades produtivas intensivas em conhecimento. Assim, os países cuja estrutura produtiva é menos assente neste tipo de atividades tendem a apresentar um desempenho inovador menos positivo em termos globais, mesmo que o desempenho inovador de cada setor não seja inferior ao de setores equivalentes em economias mais avançadas.

O gráfico abaixo mostra a diferença dos resultados de Portugal para os vários indicadores de inovação utilizados no *Innovation Union Scoreboard* quando é tida em consideração estrutura produtiva. A análise dos valores dos indicadores face à média europeia (que não tem em conta a estrutura produtiva) sugere que o desempenho de Portugal é insatisfatório em quase todos os indicadores (coluna a). Pelo contrário, quando se ponderam os resultados pela estrutura produtiva (coluna b), Portugal só apresenta resultados marcadamente abaixo do expectável no que respeita aos níveis de educação de jovens e adultos e nas despesas em inovação não relacionadas com I&D.

Figura 15: Indicadores de inovação e perfil de especialização da economia portuguesa



Fonte: Mamede, R. (2014). "Structural challenges, innovation performance, and the role of innovation policies in Portugal". Paper prepared for the High-level Economic Policy Expert Group 'Innovation for Growth - i4g'.

Ainda assim, mesmo considerada a estrutura produtiva, o diagnóstico sobre a inovação em Portugal não é inteiramente positivo. Desde logo, Portugal apresenta níveis de despesas em inovação não relacionadas com atividades formais de I&D (que são menos sensíveis ao padrão de especialização de cada economia) que são inferiores à maioria dos países da EU (ver caixa). Acresce que, do ponto de vista qualitativo o padrão de atividades inovadoras se encontra aquém do que seria desejável. Por exemplo, ainda que, de acordo com os inquéritos internacionais, um número relativamente elevado de empresas refira o envolvimento em atividades inovadoras, as inovações introduzidas estão muito frequentemente relacionadas com a aquisição de novos equipamentos de produção e uma parte significativa da atividade de inovação registada corresponde à introdução de produtos e/ou processos que constituem uma novidade para as empresas em causa, mas não para os mercados (tratando-se, pois, de processos de difusão de

inovações originadas noutros contextos e que foram incorporadas pelas empresas em Portugal). Por fim, importa ter presente que o investimento, público e privado, em I&D e inovação faz parte do esforço necessário à promoção da mudança de estrutura produtiva do país, rumo a atividades mais intensivas em tecnologia e conhecimento.

Constatando as insuficiências e os desafios associados às dinâmicas de inovação em Portugal, o QREN procurou reorientar algumas das práticas de anteriores programas de apoio ao investimento empresarial, privilegiando o investimento em inovação e noutros fatores dinâmicos de competitividade²⁸, em detrimento da mera renovação ou expansão da capacidade produtiva. A intervenção do QREN neste domínio fez-se, fundamentalmente, através de três sistemas de incentivos (SI) ao investimento das empresas:

- O SI I&DT, que visa promover o investimento empresarial em I&D, bem como a articulação entre empresas e entidades do sistema científico e tecnológico nacional.
- 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, 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.

28 Nomeadamente: propriedade industrial; criação, moda e design; desenvolvimento e engenharia de produtos, serviços e processos, organização e gestão; tecnologias de informação e comunicação; qualidade; ambiente; diversificação e eficiência energética; comercialização e marketing; internacionalização; responsabilidade social e segurança e saúde no trabalho; igualdade de oportunidades.

Para além dos aspetos referidos, os três SI referidos diferem no que respeita: à natureza dos projetos apoiáveis (sendo o SI I&DT dirigido a várias dimensões das atividades de investigação e desenvolvimento tecnológico, o SI PME a fatores tendencialmente imateriais de competitividade e o SI Inovação focados na capacidade produtiva); aos montantes de investimento envolvidos (mais elevados no caso do SI Inovação do que nos restantes SI); e 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 final de 2013 foram aprovados perto de 10 mil projetos de investimento empresarial no âmbito dos sistemas de incentivos do QREN, correspondendo a cerca de 4 mil M€ de fundos comunitários. Destes, cerca de 15% foram aprovados no âmbito do SI I&DT, 68% do SI Inovação e 17% do SI PME.

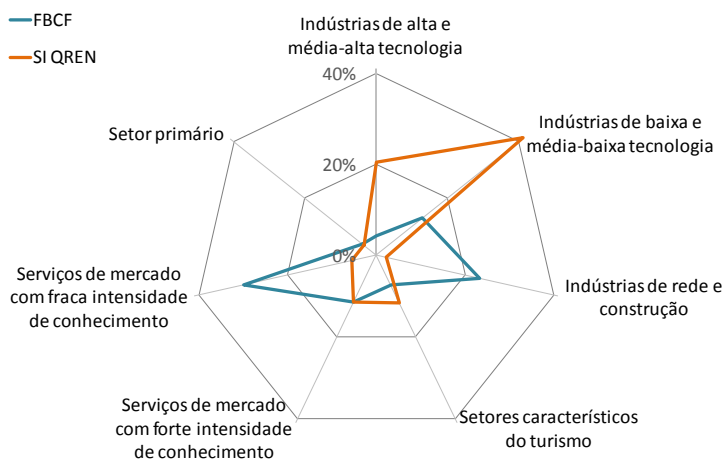
Comparando com o anterior período de programação (QCA III, 2000-2006), é de destacar o reforço substancial de fundos destinados a apoiar as atividades de I&D em contexto empresarial. O montante de fundos aprovados para este fim passou de cerca de 180 M€ em 2000-2006 para mais de 600 M€ em 2007-2013.

De uma forma geral, os incentivos ao investimento empresarial concedidos no âmbito do QREN foram mais seletivos do que no passado, não só focalizando os apoios em projetos de desenvolvimento de inovações e de atividades de I&D, mas também privilegiando o investimento em atividades mais intensivas em tecnologia e conhecimento, visando contribuir para a melhoria do perfil de especialização nacional.

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 16: Peso dos setores na FBCF total da economia (dados de 2010) e nas aprovações dos SI QREN



Fontes: Instituto Nacional de Estatística e Sistema de Monitorização QREN

Não é ainda possível aferir com rigor o impacto dos apoios do QREN à I&D e inovação empresarial, não só porque muitos dos projetos se encontram em execução²⁹, mas também porque os investimentos desta natureza demoram algum tempo a produzir efeitos.

Ainda assim, as avaliações já realizadas sugerem que o QREN tem vindo a dar um contributo positivo para a expansão das atividades de inovação e I&D das empresas portuguesas³⁰. Os estudos realizados têm sublinhado a importância da combinação de instrumentos de política que estimulam relações virtuosas entre renovação dos modelos de negócio empresariais e internacionalização³¹.

Estas conclusões são tanto mais importantes quanto resistem às alterações dos regulamentos aos incentivos empresariais, medida com que se procurou atenuar os efeitos da crise na retração do investimento privado³². É certo que uma menor seletividade nos estímulos ao investimento privado aumentou os riscos de desalinhamento face aos objetivos definidos, tendo sido detetadas algumas modificações no perfil dos investimentos apoiados pelos fundos: menor representatividade dos processos de internacionalização, maior representatividade de projetos perfil inovador mais débil e menos intensivos em conhecimento, muitas vezes associados a aumento da escala de produção. No cômputo geral, porém, o efeito diferenciador dos fundos é sustentado por todos os estudos realizados.

29 No final de 2013 em estavam por executar perto de 45% dos apoios aprovados.

30 Ver, por exemplo: Augusto Mateus e Associados (2013), Avaliação Intercalar do COMPETE; e IESE/Quatenaire (2013), Avaliação Estratégica do QREN, Lote 3 – O Contributo do QREN para a Inovação e Internacionalização das Empresas, em particular das PME. Disponíveis em: <http://www.observatorio.pt>.

31 Uma outra avaliação, realizada pelo Observatório do QREN e incidindo sobre as empresas que obtiveram apoios dos fundos no período 2000-2006, permitiu concluir que o efeito de incentivos públicos de caráter seletivo se faz sentir de forma significativa nos níveis de sobrevivência e de desempenho económico das empresas. Ver Observatório do QREN (2013), Análise contrafactual dos impactos dos incentivos do POE/PRIME na sobrevivência e no crescimento das empresas, disponível em <http://www.observatorio.pt>.

32 As alterações aos regulamentos dos sistemas de incentivos às empresas visaram criar condições mais favoráveis ao investimento privado, que conhecia então uma retração dramática. Incluíram o aumento das taxas de apoio, bem como dos prazos de financiamento e período de carência de capital, a simplificação dos requisitos de conversão dos subsídios reembolsáveis em não reembolsáveis, a suavização das condições de elegibilidade dos promotores ao nível dos requisitos financeiros apresentados pelas empresas, o alargamento de tipologias de investimento e de despesa elegíveis para efeitos de financiamento, o aumento do montante dos adiantamentos de incentivo, permitindo a cobertura parcial dos adiantamentos por garantias bancárias.

As unidades empresariais apoiadas comparam positivamente com o universo empresarial português de referência, o que evidencia que o QREN está a intervir sobre as unidades mais dinâmicas e de melhor qualidade da economia portuguesa. Pese embora o efeito da conjuntura económica, que não pode deixar de adiar ou mitigar a expressão dos impactos dos projetos apoiados, estes parecem ter, de acordo com os resultados das avaliações realizadas, efeitos muito significativos: de acordo com inquéritos dirigidos às empresas promotoras apoiadas pelo PO Compete, o peso dos projetos com impacto estruturante (projetos de raiz ou projetos com impacto radical na dimensão da empresa) representa 27% dos promotores e 53% do investimento total apoiado.

Acelerar a difusão e a valorização de conhecimento

As redes de inovação em Portugal, envolvendo empresas e centros de saber, têm vindo a reforçar-se com o apoio dos fundos europeus, mas ainda há muito caminho por fazer

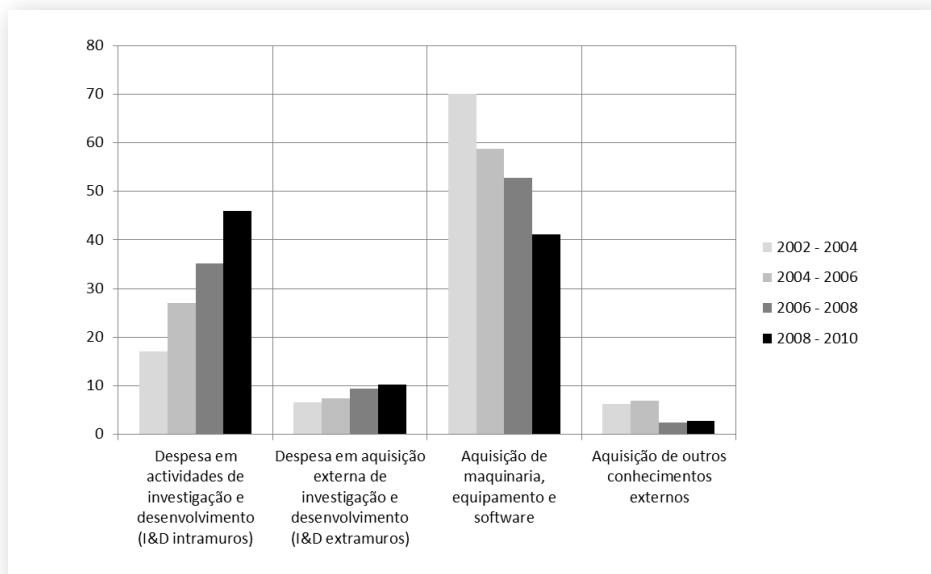
A difusão pelo tecido económico do conhecimento tecnológico produzido ou residente em centros de saber (universidades, centros de investigação, centros tecnológicos, entre outros) é uma dimensão fundamental dos processos de inovação, sobretudo em economias de desenvolvimento intermédio, nas quais é mais limitada a propensão para o investimento em I&D por parte das empresas.

A disseminação desse conhecimento pode passar por formas muito distintas: em resultado de ligações diretas, estabelecidas entre aquelas entidades e empresas; pela valorização económica do conhecimento pelos próprios centros de saber, por exemplo através do registo de propriedade intelectual

e do seu licenciamento, da criação de empresas baseadas no conhecimento ou da prestação de serviços avançados de natureza tecnológica.

Portugal apresenta desempenho insatisfatório em ambos os domínios, mesmo considerando o perfil de especialização da sua economia. Os níveis de colaboração entre as PME inovadoras e o emprego em serviços intensivos em conhecimento (ver figura 15, do ponto anterior) estão entre os indicadores que melhor refletem esse défice, contrastando, por exemplo, com a posição alcançada em termos de desempenho do seu sistema científico.

Figura 17: Proporção da despesa das empresas com inovação por fonte de inovação (2002-2010)



Fonte: INE

A fonte tradicional de inovação, entre as empresas que reconhecem

prosseguir processos de inovação, está associada à aquisição de maquinaria ou equipamentos, seja pela aquisição de modelos mais desenvolvidos, seja por via de serviços pós-venda que grande parte dos fornecedores pratica. No entanto, ao longo dos últimos anos é notória a evolução em favor da I&D praticada intramuros e da aquisição externa de serviços de I&D (figura 17).

A política pública de estímulo à oferta de serviços tecnológicos avançados e à sua procura por parte das empresas é, seguramente, responsável por uma quota-parte desta evolução.

A abordagem desenvolvida no QREN com vista à promoção da economia baseada no conhecimento alicerçou-se no estímulo a mecanismos diversos de difusão de conhecimento. Entre eles, contam-se: os incentivos a projetos colaborativos entre empresas e centros de saber, os estímulos à procura de serviços de I&D e inovação por parte de PME, os apoios ao empreendedorismo qualificado, os apoios à capacitação de centros de saber no domínio da propriedade intelectual, entre outros.

Um dos instrumentos mais relevantes é constituído pelos apoios a projetos colaborativos de desenvolvimento tecnológico, promovidos conjuntamente por empresas e por entidades do Sistema Científico e Tecnológico Nacional. Inseridos no sistema de incentivos à I&DT, foram aprovados quase 1400 projetos, que beneficiam de um incentivo total de 345 M€. A maioria deles são liderados por uma entidade do SCTN (983), mas a maior parte do incentivo público é destinado aos projetos liderados por empresas (216 M€).

Embora com menor expressão, os chamados “projetos mobilizadores”, inseridos essencialmente no contexto da atividade de Pólos e Clusters reconhecidos³³, e os “Vales de Inovação” completam os instrumentos neste domínio.

33 Ver o subcapítulo “Fomentar parcerias e outras formas de cooperação para a competitividade”.

Estes últimos correspondem a uma experiência inovadora de estímulo à procura de serviços tecnológicos avançados por parte de PME. Como refere um dos estudos de avaliação, esta medida “tem um racional claro de iniciação pioneira de empresas em atividades de I&DT e de Inovação e compreende-se numa lógica de assegurar predisposição e receptividade à procura de futuros apoios mais estruturados e sistemáticos”³⁴. Resultados verificados após os primeiros anos de aplicação referem que cerca de 20% das empresas que beneficiaram destes pequenos apoios públicos surgem, mais tarde, como “promotores ou co-promotores noutras tipologias, indiciando uma trajetória de aproximação a outros atores ou a fatores dinâmicos de competitividade por esta via”³⁵. No entanto, o número de empresas envolvidas é ainda relativamente reduzido (pouco mais de meio milhar), para o que terá contribuído uma excessiva complexidade para instrumento que se pretendia, face à pequena dimensão dos apoios e à sua finalidade, de tramitação simples.

Em termos gerais, a observação dos resultados neste domínio da transferência de novas tecnologias sugere que o papel dos fundos foi relevante na disseminação de resultados de I&DT para as empresas, particularmente quando estas estão envolvidas na gestão dos próprios de desenvolvimento tecnológico e de difusão. No entanto, a base de incidência destes instrumentos continua a ser relativamente limitada. Não admira, por isso, que os estudos realizados apontem a urgência da sua expansão, o que pressupõe mais recursos e maior concentração de recursos, mas igualmente, uma maior aposta na incorporação das lições da experiências para as políticas do futuro, por exemplo, através da afinação de alguns dos instrumentos em vigor ou da recuperação de outros, que provaram a sua eficiência no passado (e.g. projetos demonstradores).

34 IESE/Quatenaire (2013).

35 Augusto Mateus & Associados (2013).

Já conhece?

Os projetos mobilizadores Produtech

Os projetos mobilizadores PRODUTECH PSI - Novos Produtos e Serviços para a Indústria Transformadora e PRODUTECH PTI - Novos Processos e Tecnologias Inovadoras para a Fileira das Tecnologias de Produção são dois dos exemplos recentes da colaboração entre entidades do sistema científico e tecnológico nacional e empresas industriais, que beneficiaram de apoios QREN. Estes projetos, reunindo uma massa crítica de atores, capacidades e competências, permitiram o desenvolvimento de cerca de 50 soluções inovadoras, as quais, apresentando um avanço face ao estado da técnica, estão a ser integradas em novos equipamentos, aplicações e processos produtivos, em diversos setores da indústria transformadora.

Quem é quem? O consórcio global responsável pelo desenvolvimento dos projetos é constituído por 19 empresas da fileira das tecnologias de produção, 6 empresas de sectores utilizadores e 17 entidades do sistema científico e tecnológico nacional, que partilham uma visão estratégica baseada na prossecução de atividades orientadas para o desenvolvimento de projetos de elevada intensidade tecnológica e com forte orientação para o mercado e visibilidade internacional. A agregação de recursos tem sido essencial para o desenvolvimento das soluções e tecnologias que integram os produtos e serviços inovadores, que progressivamente se vão impondo como vantagens competitivas nos mercados altamente concorrenciais em que estas empresas operam.

Resultados? Entre os produtos em fase de operação ou demonstração, encontram-se o desenvolvimento de uma solução para a integração de energias renováveis na alimentação direta de processos industriais, já em utilização no setor metalomecânico, o desenvolvimento de novas tecnologias para a produção customizada, demonstrada numa nova linha de montagem de uma empresa de bens de equipamento, ou o lançamento no mercado de novos equipamentos multi-operação, que integram as novas ferramentas, tecnologias e soluções desenvolvidas; a criação de aplicações informáticas inovadoras para a caracterização e melhoria da eco-eficiência de sistemas de produção.

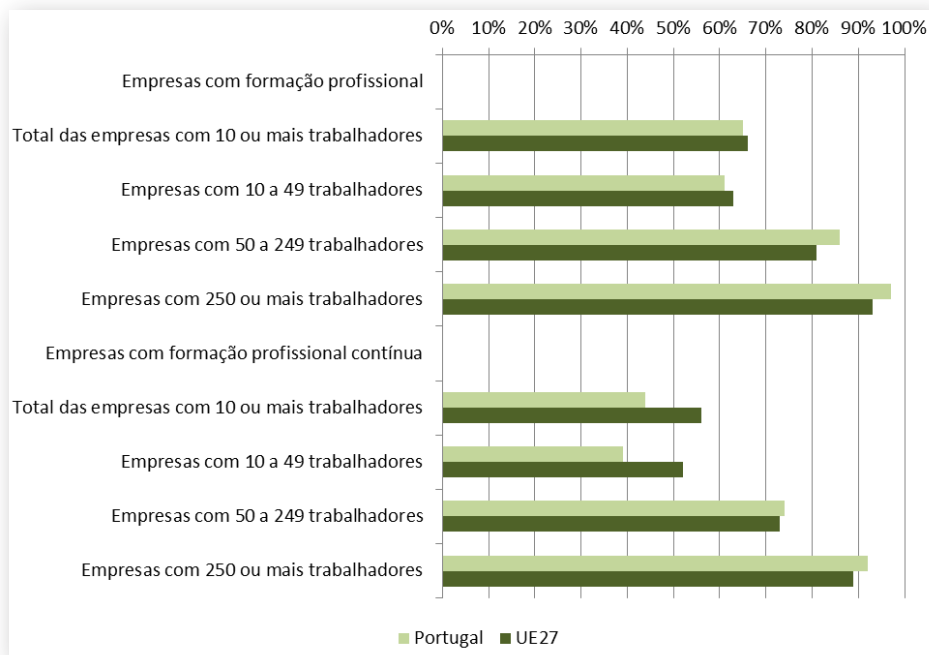
Melhorar as competências dos ativos nas empresas

“A formação dos ativos da empresa é um investimento, não uma despesa!” É fácil afirmá-lo, mas estimular as empresas, sobretudo das PME, a fazê-lo implica persistência e modelos de apoio muito bem desenhados

De acordo com os dados do Inquérito à Formação Profissional (Eurostat), a percentagem de empresas portuguesas com 10 ou mais trabalhadores com alguma atividade de formação profissional era de 65%, em linha com os 66% da UE27. Embora este inquérito exclua o universo das microempresas, que em Portugal é muito expressivo, estes valores dão conta da recente expansão da formação profissional no país, que é transversal aos diferentes segmentos dimensionais. Contudo, quando passamos para o domínio da formação profissional mais estruturada, a situação revela-se bem distinta: as distâncias entre os universos empresariais, na União e em Portugal, são muito acentuadas no escalão das pequenas empresas, o que influencia os dados globais. Entre as médias e grandes empresas as diferenças mantêm-se pouco significativas e tendem mesmo a posicionar o país acima das médias europeias.

Em termos gerais, poderia dizer-se que, embora o apoio público à formação profissional tenha sido muito relevante ao longo das últimas duas décadas, em larga medida por efeito da intervenção do FSE, Portugal não alcançou ainda os padrões europeus.

Figura 18: Percentagem das empresas com atividade de formação profissional, em Portugal e na UE27, segundo a dimensão das empresas (2010)



Fonte: Eurostat

Não é demais sublinhar que a formação dos ativos é uma dimensão relevante da qualificação das estratégias competitivas das empresas. Há uma extensa literatura sobre a relação entre o investimento na formação e a inovação no seio da empresa. Estudos recentes sobre a realidade portuguesa revelam, com base em evidência empírica muito robusta, como o investimento em formação se traduz em ganhos de produtividade para as empresas e em ganhos remuneratórios para os trabalhadores³⁶.

36 Entre outros, Ana Sofia Lopes e Paulino Teixeira (Grupo de Estudos Monetários e Financeiros, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra) têm desenvolvido uma linha de investigação sobre o retorno do investimento em formação para empresas e trabalhadores, com base em séries de dados do Balanço Social. Segundo estimativas destes autores, cada hora adicional de formação por trabalhador implica aumentos de 0,09% na produtividade e 0,08% nos salários. Estes efeitos comparam com um estudo realizado em 2009 (Almeida, R. e Carneiro, P., The Return to Firm Investment in Human Capital, *Labour Economics*, 16 (1): 97-106), que estimava que 10 horas adicionais de formação por trabalhador implicavam um aumento da produtividade entre 0,6% e 1,3%.

Porém, para uma parte muito considerável das empresas portuguesas, a formação contínua dos seus recursos humanos não é prioridade, dados os constrangimentos que limitam a propensão ao investimento em formação: os riscos de aproveitamento pela concorrência do investimento próprio associam-se, em segmentos muito amplos do tecido empresarial, a padrões de cultura empresarial que tendem a desvalorizar o retorno desse investimento face aos custos que comporta (custos diretos e horas não trabalhadas).

O apoio público à formação de ativos encontra fundamentação, precisamente, nesta dupla constatação: a convicção de que existem benefícios que se expandem para além das fronteiras das empresas apoiadas e a preocupação em ultrapassar aquela tendência para um investimento inferior ao desejável.

Os dados estatísticos anteriormente referidos permitem evidenciar que a primeira questão com que uma política de promoção do desenvolvimento empresarial por via da formação de ativos se confronta é a de estimular o alargamento da base de empresas envolvidas em formação profissional estruturada. O universo das pequenas empresas está no centro desta preocupação.

Mas esse foco não pode ser o único. A experiência europeia, com algumas décadas de apoios públicos à formação profissional, demonstra que não basta dispor de recursos financeiros avultados e apoios generosos. A busca por uma maior eficácia e eficiência na utilização dos recursos impõe às políticas uma maior sofisticação na adaptação a necessidades diferenciadas.

As intervenções financiadas pelo QREN podem sistematizar-se em quatro tipologias:

- i) Os apoios específicos à formação dos ativos de uma empresa, com vista ao desenvolvimento das suas competências técnicas, sociais e relacionais, através de ações de reciclagem, atualização ou aperfeiçoamento;
- ii) Os apoios à formação de ativos, associados a projetos de investimento produtivo, com vista à adaptação dos trabalhadores a novos processos e tecnologias;
- iii) Os programas de formação-consultoria-ação, que promovem abordagens integradas de diagnóstico de necessidades e de intervenção subsequente nos domínios de formação e de aconselhamento, particularmente dirigida ao universo das PME;
- iv) Os apoios à qualificação de ativos que, embora inseridos numa lógica nacional de educação/formação, são estruturados a partir dos locais de trabalho e, assim, incorporam uma dimensão de reforço das competências das empresas em que se inserem.

As primeiras duas tipologias inscrevem-se no domínio dos incentivos diretos a empresas e estão, por isso, sujeitas às regras de auxílios de Estado que impõem as regras e os limites específicos dos apoios a conceder. Os apoios públicos podem variar entre os 25% e os 70% dos custos totais da formação, em função da natureza da formação e das características das empresas, mais favoráveis para as formações de carácter geral e para as PME. A comparticipação privada tem, neste caso, uma função relevante de regulação da procura: num contexto em que o mercado da formação ganhou expressão, o esforço financeiro próprio deverá constituir um estímulo para que

as empresas decidam os investimentos em função das suas próprias necessidades e estratégias de desenvolvimento³⁷.

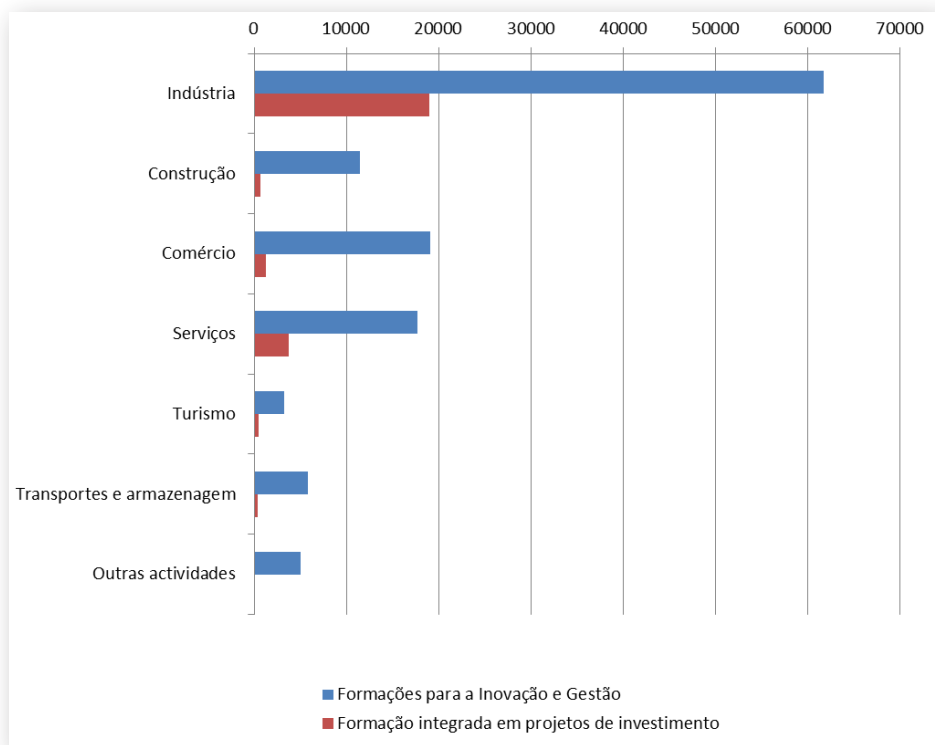
Um traço comum às diversas formas de apoio direto às empresas em formação profissional é a segmentação do universo de beneficiários a que se destinam. De forma simplificada, poder-se-ia dizer que estes apoios de diferenciam em dois conjuntos: apoios significativos para um número reduzido de maiores empresas (que são também grandes empregadores); pequenos apoios pulverizados por uma miríade de PME. Esta constatação é válida sobretudo para as ações de formação profissional, não associadas a projetos de investimento. A título de ilustração, refira-se que, no âmbito da formação para a inovação e a gestão, apenas 50 empresas são beneficiárias de 12% dos apoios do FSE. O contraste na dimensão dos projetos é expressivo: no primeiro caso, uma dimensão média em redor dos 30 mil euros para um universo de 3500 empresas compara com os cerca de 455 mil euros para as 50 maiores; no segundo caso, uma dimensão média de 50 mil euros para o universo de quase 1000 empresas compara com os cerca de 194 mil euros para as 50 maiores. Atenda-se a que, em ambos os casos, a taxa de incentivo é fortemente reduzida com a dimensão das empresas, o que acentua o contraste entre o nível total de investimento em formação.

A figura seguinte fornece-nos uma caracterização sucinta das empresas envolvidas nos apoios diretos à formação profissional. A importância da indústria é patente em ambas as modalidades, enquanto na tipologia da formação para a inovação e gestão, as empresas do comércio (com peso significativo da grande distribuição) e dos serviços é expressivo. No caso da indústria, deve sublinhar-se que os apoios à formação são parte

37 Na transição do QCA III para o QREN, foram introduzidas alterações na definição da forma de cálculo da comparticipação privada. A regra é agora a de aceitar a imputação dos custos com pessoal, a título da comparticipação das empresas para o custo total da formação. Embora este mecanismo suscite algum questionamento à luz das obrigações universais das empresas, tal como estabelecidas no Código do Trabalho, em períodos anteriores as empresas ainda ser parcialmente ressarcidas pelas horas não trabalhadas pelos trabalhadores em formação, o que se traduzia na minimização do efeito regulador do esforço próprio de investimento.

dos incentivos em contratos de regime especial, no caso por exemplo de investimento direto estrangeiro de grande dimensão.

Figura 19: Incentivos à formação nas empresas, por setor de atividade (incentivo público, em 1000 €)



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

A terceira tipologia baseia-se na iniciativa de entidades, maioritariamente confederações e associações empresariais, e destinam-se a fomentar - através de metodologias proactivas de sensibilização e mobilização - a melhoria dos processos de gestão das micro e pequenas empresas, associada ao reforço das competências dos seus dirigentes, quadros e trabalhadores. Os recursos públicos envolvidos em programas de formação-

ação³⁸ são responsáveis por incentivos públicos de cerca de 272 M€, cerca do dobro dos apoios diretos a empresas, referidos anteriormente.

As intervenções do tipo formação-ação constituem modelos de política pública que procuram responder a um desafio particularmente relevante em contextos empresariais como o português. Estes programas ganharam relevância, na sequência do Programa Piloto Formação para as PME dos anos 90, reconhecido pela União Europeia como uma das boas práticas europeias destinadas às microempresas e PME. Mantêm a preocupação original de superar o tradicional afastamento desse universo empresarial das políticas públicas, fomentando instrumentos específicos de apoio ao desenvolvimento organizacional nas empresas mais frágeis, alargado recentemente ao universo da economia social.

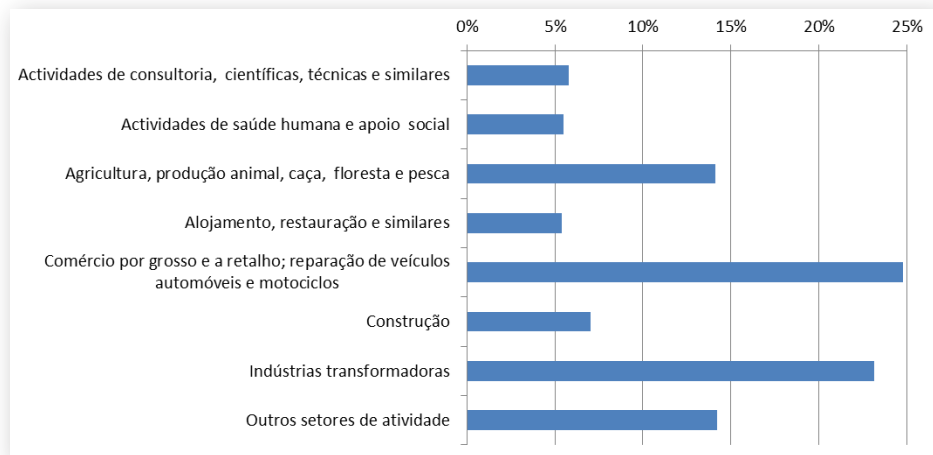
No QREN, desenvolveu-se uma modalidade de gestão descentralizada, baseada em contratos-programa com 7 entidades, 6 privadas (as grandes confederações e associações empresariais – Associação Empresarial Portuguesa, Associação Industrial Portuguesa, Associação Industrial do Minho, Confederação dos Agricultores de Portugal, Confederação do Comércio e Serviços de Portugal, Centro Empresarial do Centro) e 1 pública (o IAPMEI, através da Academia PME), que asseguraram a promoção, a análise e o acompanhamento técnico e avaliação de cerca de 1150 programas específicos.

Até ao final de 2013, foram abrangidas quase 25 000 empresas, cuja repartição por setor de atividade é evidenciada na figura seguinte. A relevância das pequenas atividades do comércio e da indústria transformadora são as mais significativas. A recente abertura desta modalidade à atividade agrícola (financiada por FSE e não pelos fundos específicos da agricultura) fez com que a expressão deste setor se

38 Nas Regiões Autónomas, este tipo de intervenções assumem as designações de formação-consultoria ou de consultoria-formação.

tornasse igualmente significativo. A dimensão média dos apoios por empresa é inferior a 10 mil euros por empresa apoiada.

Figura 20: Empresas envolvidas na formação-ação por setor de atividade



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Um estudo recente³⁹ de balanço desta modalidade de intervenção sublinha as potencialidades desta modalidade. Sistematizando ensinamentos da experiência, preconiza o seu desenvolvimento beneficiando das virtualidades do modelo de gestão descentralizada. Porém, sublinha igualmente a existência de casos de “limitada aplicação do princípio da formação pela ação e, nessa medida, uma frágil integração entre as valências de conselho e formação”.

A plena assunção de que estes apoios públicos se destinam a atuar, em simultâneo, no plano das competências dos ativos e nas condições de desempenho das empresas envolvidas, implica reconhecer que “o desenvolvimento de competências só por si não preenche as condições de eficácia de um plano de qualificação da empresa”, sobretudo no universo das

³⁹ Quatenaire Portugal (2013), *Estratégias de Formação-Ação em Portugal. PME*, estudo realizado financiado pelo Programa Operacional de Assistência Técnica do FSE.

pequenas empresas portuguesas. A necessidade de reforçar a focalização no universo das pequenas empresas deve, por isso, ser acompanhada do envolvimento de empresários e gestores, que promovam a melhor articulação entre o diagnóstico e a ação multifacetada na empresa, e da obrigatoriedade de avaliação de resultados, necessariamente associados à contratualização de objetivos a atingir.

Finalmente, no que respeita às formações inseridas em percursos modulares que conferem certificação escolar e profissional, as características do seu público-alvo não são muito diferentes das referidas para os apoios diretos às empresas.

A dimensão do universo empresarial envolvido não é neste caso especialmente significativo: menos de 600 empresas. No entanto, trata-se de um universo com mais de 135 mil trabalhadores.

Os números relativos ao volume global de formação são também eles expressivos: quase 100 mil formandos⁴⁰ em ações com um apoio total que se aproxima dos 40 M€. A repartição setorial revela, uma vez mais, a predominância das empresas industriais (37% do total de formandos e de apoios), seguidas pelos serviços (20%) e comércio, construção e turismo (cerca de 5% cada).

Os efeitos destas intervenções no desenvolvimento organizacional das empresas não são ainda conhecidos. As avaliações que incidiram sobre a Iniciativa Novas Oportunidades e sobre modalidades específicas de qualificação de adultos privilegiaram os seus resultados na ótica da pessoa (situação e evolução na profissão, percursos de aprendizagem, remunerações e empregabilidade)⁴¹. No entanto, a adesão de um

40 O número de formandos não tem correspondência com o número de trabalhadores envolvidos na formação, dado que uma mesma pessoa deverá frequentar diversos módulos (contando como formando por cada vez que frequente um módulo) ao longo do seu percurso formativo.

41 Ver capítulo O QREN e a Qualificação das Pessoas.

número significativo de grandes empregadores a esta modalidade pode constituir um indicador de reconhecimento da relevância destas formações, respondendo em simultâneo às necessidades das empresas e dos seus ativos.

Já conhece ...

O programa Qualificação Intra-Empresa da Câmara de Comércio e Indústria Luso-Alemã ?

Inserido no conceito de formação-ação, o programa desenvolvido pela Câmara de Comércio e Indústria Luso-Alemã oferece às empresas aderentes intervenções à medida, desenvolvidas em conjunto com a liderança da empresa por pessoal especializado. Faz parte do conjunto de projetos aprovados no âmbito do contrato com a Confederação do Comércio e Serviços de Portugal (CCP) e é um dos exemplos com resultados verificáveis, que têm permitido consolidar esta modalidade, que concilia formação profissional e desenvolvimento empresarial.

A Câmara de Comércio e Indústria Luso-Alemã beneficia da longa experiência alemã em matéria de desenvolvimento organizacional nas empresas. Promove, em Portugal, metodologias específicas, como por exemplo a metodologia REFA. Em complemento aos programas de qualificação contínua, inclui uma vertente de *coaching* para acompanhamento da implementação dos conhecimentos adquiridos na prática, e destina-se tanto a pequenas e médias empresas como a empresas grandes e multinacionais. A metodologia visa promover a otimização de processos de trabalho assim como a determinação e avaliação de dados da empresa. É curioso referir que os seus métodos e conteúdos são sempre analisados pela Associação Federal de Entidades Patronais Alemãs e pela Associação de Sindicatos Alemães.

Da participação da Câmara de Comércio e Indústria Luso-Alemã na formação-ação financiada pelo FSE resultaram 2 projetos, com um apoio público de cerca de 300 mil euros. As intervenções incidiram em 29 micro e pequenas empresas do Norte e Centro do país, que atuam em áreas como os serviços de reparações (9), o comércio (6), os serviços pessoais de proximidade (5), os serviços às empresas (5) ou os transportes, restauração e turismo rural (4). De acordo com a metodologia aplicada, incluiu ações de diagnóstico das necessidades de formação, a elaboração e planeamento da formação, a desenvolver de forma contínua e *in-house*, bem como a avaliação permanente dos níveis de transferência dos conhecimentos para o dia-a-dia da empresa. No total, implicou cerca de 2000 horas de formação, envolvendo a gestão das empresas, técnicos e demais trabalhadores, e cerca de 3200 horas de consultoria especializada.

Reforçar a orientação exportadora das empresas

A prioridade atribuída à internacionalização da economia portuguesa é uma marca na generalidade das intervenções do QREN dirigidas ao tecido económico, com resultados globalmente positivos

A economia portuguesa é historicamente caracterizada por um défice persistente da balança de bens e serviços. Desde meados dos anos noventa até ao eclodir da crise internacional de 2008/2009 a diferença entre as importações e as exportações não só não verificou melhorias significativas, como deixou de ser compensada por transferências correntes (remessas de emigrantes e transferências unilaterais), o que se traduziu na acumulação de uma dívida externa crescente. O elevado endividamento externo constitui um dos principais fatores que estão na base dos problemas de financiamento com que a economia portuguesa se viu confrontada a partir de 2010. Nesse sentido, a melhoria do desempenho das empresas portuguesas nos mercados internacionais constitui um elemento essencial para o regresso da economia portuguesa a uma trajetória sustentada de crescimento.

Como se viu no ponto anterior, a melhoria competitividade internacional da economia portuguesa passa pelo investimento em I&D e em inovação, fundamental para que as empresas portuguesas se posicionem em segmentos de mercado de maior valor acrescentado e menos expostos à concorrência internacional. Mas passa também por uma maior presença das empresas portuguesas nos mercados internacionais, nomeadamente por via das exportações. De facto, a proporção de empresas com atividade exportadora em Portugal é ainda modesta: de acordo com o Banco de Portugal, menos de 18% das empresas portuguesas estavam envolvidas em atividades de exportação, sendo que para metade destas as exportações

não representavam mais do que 15% do volume de vendas⁴². Ainda que estes valores apresentem uma evolução positiva nos últimos anos (em 2008 os valores correspondentes eram 15,3% e 12,2%), eles são ainda reduzidos tendo em conta a dimensão da economia portuguesa⁴³ e os desafios que enfrenta em termos de ajustamento externo.

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

Em larga medida, esta foi a prática verificada o QREN, no âmbito da Agenda Fatores de Competitividade. Tal é particularmente visível no caso dos incentivos às empresas mais vocacionados para a promoção da

⁴² Ver Banco de Portugal (2013), “A atividade exportadora nas empresas portuguesas”, Boletim Económico de Inverno, pp.31-39.

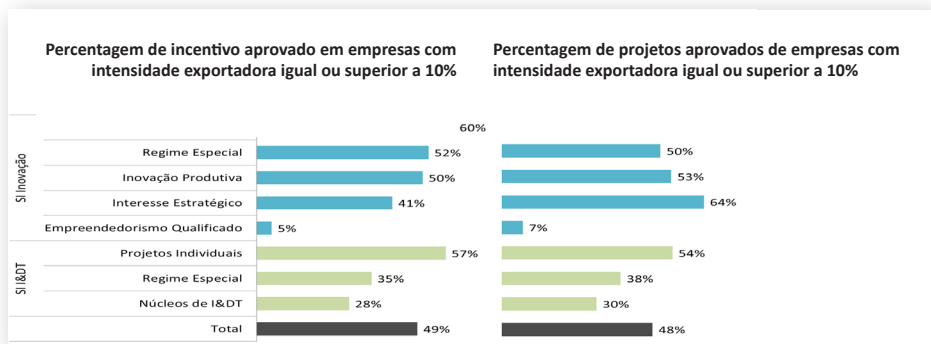
⁴³ Os valores referidos para 2012 são muito próximos, por exemplo, dos estimados para a economia dos EUA, cuja procura interna é 10 vezes superior à da economia portuguesa (ver Bernard et al. (2012). “The Empirics of Firm Heterogeneity and International Trade”, *Annual Review of Economics*, *Annual Reviews* 4(1), pp.283-313).

inovação – nomeadamente, o SI Inovação e o SI I&DT. Como se viu no ponto anterior, estes instrumentos assumem uma importância central entre as políticas de apoio à inovação no contexto do QREN.

Tratando-se, em ambos os casos, de instrumentos de política pública vocacionados para a promoção de investimentos e atividades inovadoras em contexto empresarial, a intervenção do SI Inovação e do SI I&DT foi simultaneamente direcionada para a promoção da internacionalização da economia, privilegiando o incentivo a projetos desenvolvidos por empresas com vocação exportadora, visando, em muitos casos, promover o reforço dessa orientação.

De facto, cerca de metade do incentivo aprovado em projetos individuais no conjunto do SI Inovação e do SI I&DT (e cerca de metade dos projetos aprovados) foram destinados a empresas que exportavam pelo menos 10% do seu volume de vendas no momento da candidatura.

Figura 21: Peso das empresas com orientação exportadora nos Sistemas de Incentivos à Inovação e à I&D (projetos individuais)



Fonte: Sistema de Monitorização do QREN

Esta orientação para a promoção de exportações em sistemas de incentivos que não são especificamente vocacionados para essa

finalidade fez-se, fundamentalmente, através de três mecanismos: (i) a valorização da intensidade exportadora prevista para o pós-projeto na análise de mérito em sede de candidatura; (ii) a definição de uma intensidade exportadora mínima como critério de acesso aos incentivos; e (iii) a focalização dos sistemas de incentivos em atividades de produção transacionável ou internacionalizável.

Para além do SI Inovação e do SI I&DT – intervenções que articulam, de algum modo, a promoção da inovação e da internacionalização das empresas – o QREN inclui um conjunto de instrumentos de política especificamente dirigidos à promoção da internacionalização das empresas, em particular das PME.

Entre estes destaca-se o Sistema de Incentivos à Qualificação e Internacionalização de PME (SI PME), onde assumem preponderância os projetos de investimento que visam o conhecimento de mercados, o desenvolvimento e a promoção internacional de marcas, a prospeção e presença em mercados internacionais ou a promoção de *marketing* internacional. Cerca de $\frac{3}{4}$ das despesas dos quase 3 500 projetos apoiados no âmbito do SI PME destinavam-se à internacionalização das empresas, sendo que este tipo de despesas representava pelo menos metade do incentivo em mais de 70% dos casos.

O apoio à internacionalização faz-se também por via das ações coletivas, um instrumento de apoio indireto às empresas, visando a promoção de fatores de competitividade de finalidade coletiva, nomeadamente através da intervenção de associações empresariais. Entre os projetos de ações coletivas apoiados pelo QREN, assumem preponderância aqueles que se destinam à promoção da internacionalização das empresas, absorvendo mais de metade do incentivo aprovado. São também de destacar os apoios à realização “Estudos gerais sobre mercados e sectores”, os quais visam proporcionar informação de suporte à decisão de internacionalização das empresas.

As avaliações realizadas neste domínio⁴⁴ sugerem que as políticas públicas de apoio à internacionalização das empresas cofinanciadas pelos fundos estruturais têm dado um contributo importante tanto para o alargamento da base exportadora do tecido empresarial português, como para a intensificação da internacionalização das empresas que já marcam presença nos mercados externos.

Porém, nem sempre tem sido bem conseguida a articulação entre o apoio à internacionalização e os apoios à qualificação de ativos em contexto empresarial, penalizando a eficácia e sustentabilidade das várias intervenções. A média da variação efetiva das exportações entre os anos pré e pós-projeto nas entidades apoiadas pelos sistemas de incentivos é, também, positiva apesar de ficar aquém do previsto em sede de candidatura.

Os trabalhos de avaliação também indiciam que o QREN terá contribuído para apoiar a entrada em novos mercados extra-UE, no quadro mais geral da diversificação de mercados e de resposta à perda de dinamismo das economias europeias, tal como terá contribuído para aumentar a capacidade de enfrentar a maior complexidade na abordagem aos mercados e para alargar a base exportadora nacional. Sugerem, aliás, que “o contributo do QREN para o reforço da orientação exportadora da economia portuguesa é inequívoco, tendo-se afirmado sob o primado do aprofundamento da atual base exportadora”.

A combinação de diversos instrumentos de política (nomeadamente entre apoios diretos às empresas e ações de natureza colaborativa ou coletiva) tem sido sistematicamente valorizada, na medida em que permitem alargar substancialmente o universo dos seus destinatários e reforçar mutuamente a sua eficácia. As avaliações realizadas, embora suscitem a questão da excessiva fragmentação destes instrumentos,

44 Ver, por exemplo: Augusto Mateus e Associados (2013), *Avaliação Intercalar do COMPETE*; e IESE/Quatenaire (2013), *Avaliação Estratégica do QREN, Lote 3 – O Contributo do QREN para a Inovação e Internacionalização das Empresas, em particular das PME*. Disponíveis em: <http://www.observatorio.pt>.

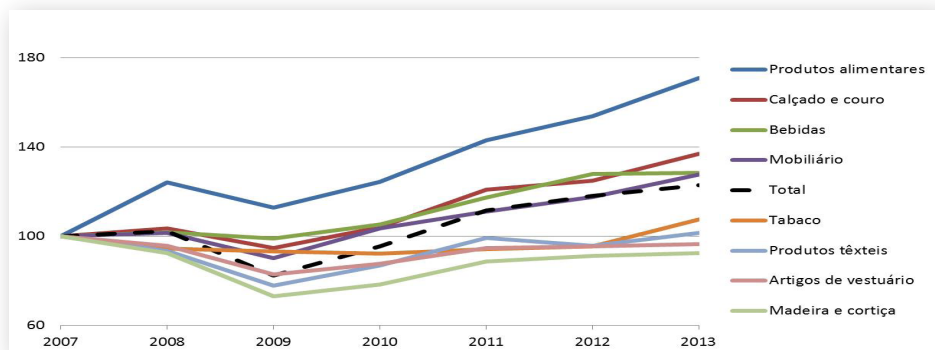
com risco de os fundos europeus passarem a ser encarados como forma de financiamento de estruturas, apresentam resultados inequívocos sobre a sua utilidade e pertinência. A concentração dos recursos nos bons exemplos, com resultados verificáveis ao nível das empresas e dos setores, é uma condição de eficiência global da política⁴⁵. No caso do reforço da orientação exportadora, o foco nos objetivos de ganhos de quota de mercado implica uma atenção permanente à geração de externalidades indutoras de efeitos de arrastamento na economia.

Sabia que...

As políticas públicas têm contribuído fortemente para o sucesso internacional da indústria portuguesa de calçado?

Nos últimos anos, o setor português do calçado tem sido apresentado como um caso de sucesso entre as atividades de especialização tradicional da economia portuguesa. De facto, quando comparado com outros setores tradicionais (como a madeira e a cortiça, os têxteis e o vestuário, ou os produtos da indústria do tabaco), as exportações da fileira do calçado mantiveram uma dinâmica assinalável nos anos mais recentes, tendo crescido cerca de 37% entre 2007 e 2013 (em termos nominais), um desempenho só superado neste tipo de indústrias pelas exportações de produtos alimentares.

Figura 22: Evolução das exportações tradicionais portuguesas entre 2007 e 2013 (2007=100)



Fonte: INE

⁴⁵ A *Avaliação Intercalar do COMPETE*, anteriormente referida, incluiu estudos de caso ilustrativos dos domínios de intervenção das diversas ações coletivas, organizados em função dos seus objetivos - disseminação de conhecimento e disponibilização de bens públicos, melhoria da competitividade das empresas, internacionalização, estruturação de estratégias de eficiência coletiva.

O sucesso exportador do setor do calçado tem estado associado à aposta na inovação de produtos, de processo produtivos, de organização e de *marketing*, bem como a estratégias empresariais de internacionalização bem-sucedidas.

O investimento das empresas portuguesas do calçado, da associação empresarial do setor (APPICCAPS) e do centro tecnológico associado (CTCP) tem contado com o apoio dos fundos estruturais ao longo das últimas duas décadas. No âmbito do QREN 2007-2013 o montante de fundos (FEDER e FSE) aprovados relacionado com projetos do setor ascende a 115 M€, estando distribuídos da seguinte forma: 16% para projetos de I&D e inovação empresarial, 11% para projetos individuais de qualificação e internacionalização de empresas, 66% para projetos conjuntos e ações coletivas de internacionalização, sendo o restante dedicado a projetos de formação e de transferência de tecnologia.

Aumentar o empreendedorismo qualificado e criativo

Portugal apresenta uma taxa elevada de criação de empresas comparativamente com outros países, mas o empreendedorismo de necessidade, por falta de alternativas, sobrepõe-se ao empreendedorismo mais inovador, de base tecnológica e com maior potencial de crescimento.

O empreendedorismo é um importante fator de renovação dos tecidos empresariais e de criação de emprego. Sendo um elemento de regeneração dos mercados por via do desenvolvimento de novas atividades económicas, está sempre associado a incerteza e risco quanto aos resultados. Através da introdução de novas soluções de produto ou melhorias tecnológicas, como forma de ganhar espaço nos mercados em que se inserem, as novas empresas constituem-se como elementos de mudança e de crescimento.

Em conjunturas recessivas ou de fraco crescimento, o empreendedorismo pode assumir especial significado. As chamadas “sociedades jovens

de elevado crescimento” ou empresas gazela⁴⁶, em particular, são reconhecidas pelos decisores políticos como centrais na dinamização da atividade empreendedora, devido ao seu teor inovador e efeitos potenciais no crescimento da economia. A inovação é, para estas empresas, um elemento chave para ganhar espaço de mercado face aos concorrentes instalados.

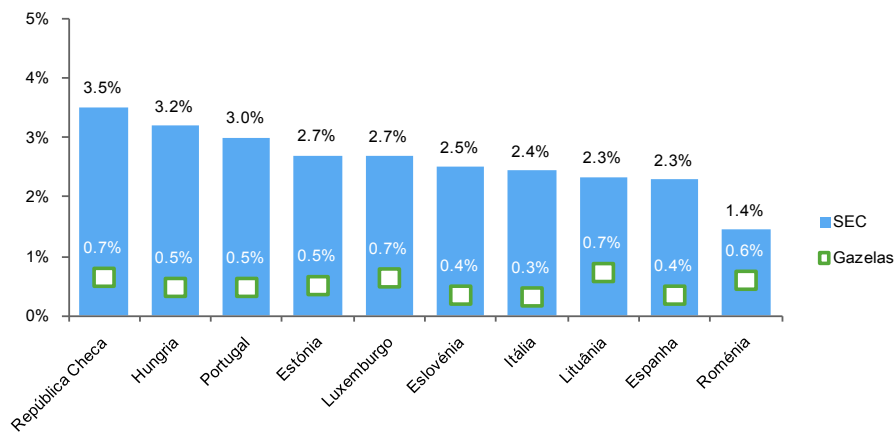
Aspetos como o quadro regulamentar e as condições de financiamento são determinantes para o processo consolidação das empresas recentes de pequena dimensão na sua fase de arranque. Apoios públicos podem ser decisivos nas etapas iniciais do ciclo de vida das empresas (o designado “vale da morte”, em virtude da proporção de novas empresas que não sobrevive às fases de consolidação e desenvolvimento) para fazer face às restrições de financiamento com que se deparam, particularmente em negócios que implicam soluções ainda pouco experimentadas e com maior risco de mercado. Outros fatores importantes são também a disponibilidade de recursos humanos, tecnologia, competências de gestão e redes de negócio.

A existência de um ambiente propiciador ao surgimento de novas empresas e atividades, o chamado ecossistema empreendedor, é determinante nos ganhos potenciais decorrentes da atividade empreendedora. O ecossistema resulta de uma conjugação de fatores económicos, institucionais, sociais, políticos e culturais com que o empreendedor se defronta. Estes fatores podem ser mais ou menos propícios à atividade empreendedora em função da forma como interagem entre si. Um ecossistema favorável ao empreendedorismo caracteriza-se normalmente por uma elevada interação entre os agentes económicos.

⁴⁶ Empresas gazela são empresas recentes de pequena dimensão, que apostam na inovação enquanto elemento diferenciador e que apresentam ritmos de crescimento acima da média. Geralmente pertencem a setores de atividade com elevado potencial de crescimento.

Em Portugal, há uma elevada propensão para a criação do próprio emprego em detrimento do trabalho dependente. Comparativamente com outros países, Portugal apresenta uma elevada taxa de criação de empresas, mas também uma elevada taxa de mortalidade, sendo baixo o nível de sobrevivência das empresas. Este é um aspeto característico de atividades de baixa intensidade tecnológica e baixo valor acrescentado, em que os menores níveis de investimento envolvidos permitem uma grande dinâmica de entrada e saída de empresas nesses mercados. O volume de projetos empreendedores, embora seja elevado, acaba por ter um impacto reduzido na economia.

Figura 23: Proporção de SEC e de Gazelas no total de sociedades com 10 ou mais pessoas ao serviço remuneradas (2010)



Fonte: Eurostat

Neste contexto, importa distinguir o empreendedorismo induzido pela oportunidade do empreendedorismo induzido pela necessidade. O primeiro resulta de uma oportunidade de mercado e está ligado à inovação, o segundo resulta da falta de alternativas de trabalho

dependente e relaciona-se geralmente com a redução da pobreza ou com a formalização das atividades informais. O primeiro tipo de empreendedorismo é predominante em economias ou regiões mais desenvolvidas e orientadas para a inovação, enquanto o segundo é característico de economias e regiões menos desenvolvidas com o crescimento assente no baixo custo dos fatores de produção.

O carácter limitado do empreendedorismo mais inovador, de base tecnológica ou de oportunidade, resulta também de uma menor capacidade do país valorizar os resultados do IDT em produtos de mercado. À insuficiente capacidade de rentabilização económica da IDT, junta-se o constrangimento do financiamento das empresas em fase de arranque da sua atividade.

Estatísticas recentes permitem concluir que estas novas sociedades estão concentradas nos setores da indústria transformadora, construção e comércio, apresentando uma relevância acima da média na geração de valor nos setores das atividades imobiliárias, das indústrias extrativas, das atividades administrativas e dos serviços de apoio⁴⁷.

São conhecidos os aspetos de carácter estrutural que, em Portugal, condicionam as iniciativas empreendedoras: a carga fiscal, o contexto administrativo (burocracia, justiça, licenciamentos e certificação), a dimensão reduzida do mercado interno, a escassez de empresas com dimensão relevante para gerar efeito de arrastamento.

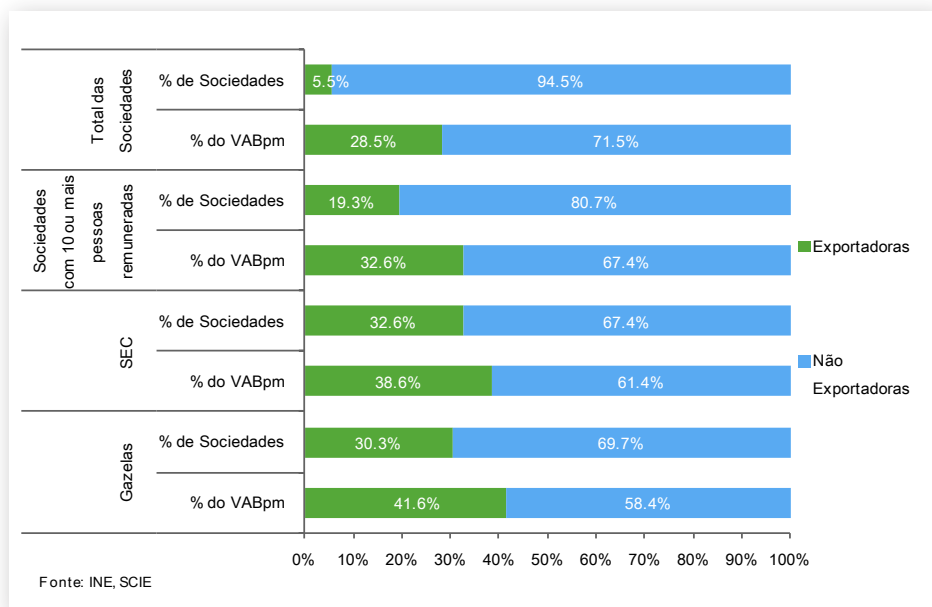
A insuficiência de capitais próprios, a dificuldade de acesso ao crédito junto do setor financeiro e o reduzido impacto do capital de risco, não só limitam o aparecimento de novos projetos como também acarretam impactos negativos na sua capacidade de inovação e crescimento. O sistema financeiro português continua a revelar um comportamento particularmente conservador em

47 INE (2014), Sociedades de elevado crescimento, maiores e mais exportadoras, Estatística do Empreendedorismo 2009-2012.

relação ao risco inerente a investimentos empresariais cujos resultados são mais incertos, como acontece com os que apresentam forte componente tecnológica ou que procuram penetrar em mercados internacionais. Esta conduta afeta negativamente o surgimento e a expansão das novas empresas. Como alternativa, o capital de risco poderá assumir maior protagonismo enquanto mecanismo de financiamento empresarial.

Também o ecossistema do empreendedorismo em Portugal revela fraca articulação entre os atores que procuram promover e facilitar o empreendedorismo, com riscos de sobreposição de esforços ou de desalinhamento de objetivos. A aposta dos últimos anos na componente infraestrutural (parques empresariais, incubadoras de empresas) nem sempre foi subordinada a uma lógica de rede, sendo mais limitadas as intervenções mais sofisticadas de índole financeira e nos serviços avançados.

Todos estes aspetos contribuem para penalizar o aproveitamento de oportunidades de negócio em áreas inovadoras e tecnologicamente mais avançadas, com maior potencial de crescimento e de exportação (ver figura seguinte). Justificam-se, por isso, políticas públicas com o objetivo de incentivar o empreendedorismo e fomentar um ambiente envolvente favorável ao mesmo através de apoios de vária ordem, não interferindo com a seleção natural dos atores, mas garantindo a escala e o efeito multiplicador do investimento público.

Figura 24: Perfil exportador das sociedades (2012)

No âmbito do apoio ao empreendedorismo qualificado⁴⁸, o QREN intervém procurando contribuir para a mudança do perfil de especialização da economia nacional através da promoção de projetos de *start-ups* de base tecnológica e/ou em sectores com forte intensidade de conhecimento. Esse apoio concretiza-se pelo financiamento a empresas novas ou recentes, no apoio a iniciativas de sensibilização e a redes de suporte ao empreendedorismo, e no apoio à capacitação e consolidação das infraestruturas de incubação de negócios nas primeiras fases de desenvolvimento. Para tal foram mobilizados instrumentos de diversa natureza, tais como:

- Apoios diretos ao investimento empresarial;

⁴⁸ Entende-se por empreendedorismo qualificado a criação de empresas, incluindo as atividades nos primeiros anos de desenvolvimento, dotadas de recursos qualificados ou em sectores com fortes dinâmicas de crescimento.

- Instrumentos de financiamento de capital de risco no apoio a novas PME e a projetos inovadores;
- Apoios indiretos de finalidade coletiva dirigidos à colmatação de falhas de mercado;
- Infraestruturas de acolhimento e apoio a atividades de ciência e tecnologia.

Os apoios diretos ao empreendedorismo qualificado concentram-se nos sistemas de incentivos às empresas, os quais se destinam ao financiamento de criação de empresas e atividades nos primeiros anos de desenvolvimento, com perfil exportador, dotadas de recursos qualificados ou que desenvolvam atividades em sectores com fortes dinâmicas de crescimento, contribuindo desta forma para a alteração do perfil produtivo nacional. Para isso as empresas devem posicionar-se em setores de alta/média tecnologia, de forte intensidade de conhecimento ou valorizem a aplicação de resultados de anteriores projetos de I&DT na produção de novos bens ou serviços. Nos apoios diretos às empresas, o QREN apoiou a criação ou a expansão nos primeiros anos de atividade de quase 2 000 empresas, das quais cerca de metade em sectores intensivos em conhecimento e média-alta e alta tecnologia. Os financiamentos rondaram os 65% do investimento, na condição de empréstimos sem juros.

No quadro dos instrumentos de capital de risco, o QREN contribuiu para a constituição de fundos de capital de risco e *Business Angels* através de participações dos fundos europeus no seu capital. Esses fundos procuraram responder a uma falha de mercado que se traduz nas dificuldades acrescidas no acesso das novas empresas a meios de financiamento ajustados às suas necessidades de consolidação e crescimento das novas empresas, em condições de maior incerteza e risco. Os fundos europeus participam em 23 fundos de capital de risco,

7 dos quais se destinam ao financiamento de empresas nas primeiras fases de crescimento. O número de empresas participadas (pouco mais de 120 até ao final de 2013) revela que estes instrumentos estão ainda numa fase relativamente incipiente.

No âmbito das ações coletivas de desenvolvimento empresarial⁴⁹, o QREN favorece a criação e a dinamização de redes de suporte às empresas e aos empreendedores, com o objetivo de contribuir para um ecossistema de empreendedorismo favorável à germinação de novas empresas e ao seu crescimento. Os resultados deste tipo de projetos não são passíveis de apropriação ou de conferir vantagem a uma empresa ou a um grupo restrito de empresas, respondendo a riscos e oportunidades comuns ou de interesse geral de um ramo de atividade, setor ou território. Para a melhoria das condições envolventes à atividade empresarial, foram financiados 35 projetos centrados na área empreendedorismo, tendo obtido financiamento através de fundos europeus de 86% do investimento associado, na condição não reembolsável. Estes projetos foram promovidos maioritariamente por entidades privadas, entre as quais as associações empresariais assumem maior relevância na implementação dos projetos.

No quadro dos apoios a incubadoras de empresas de base tecnológica, o QREN contribuiu para a criação e consolidação ou expansão de infraestruturas de acolhimento e apoio a atividades de ciência e tecnologia, com vista à valorização económica dos resultados das atividades de IDT. Com estes apoios procura-se reforçar a ligação entre os centros de produção de conhecimento e o meio empresarial. No âmbito do QREN, foram financiados 36 projetos de parques de ciência e tecnologia e incubadoras de empresas de base tecnológica, tendo

⁴⁹ As ações coletivas de desenvolvimento empresarial visam a criação ou melhoria das condições envolventes à atividade empresarial, com particular relevo para as associadas aos fatores imateriais da competitividade de natureza coletiva. Materializam-se na disponibilização de bens públicos, visando a geração de externalidades positivas em determinados setores ou no conjunto da economia.

os fundos europeus financiado cerca de 80% do investimento a fundo perdido. Exemplos desses desenvolvimentos encontram-se nas áreas da biotecnologia, das ciências biomédicas e da saúde, das tecnologias de informação e comunicação e novos media. A maioria destes projetos é promovida por entidades privadas, essencialmente associações sem fins lucrativos, sendo que nos projetos promovidos por entidades públicas se destaca a intervenção das instituições de ensino superior.

Os efeitos antecipáveis dos apoios mobilizados pelo QREN no empreendedorismo e na criação de emprego parecem globalmente positivos, de acordo com as conclusões de avaliações já realizadas⁵⁰.

Sublinham, entretanto, a necessidade de estimular a articulação dos apoios diretos a empresas com os instrumentos de natureza transversal e de engenharia financeira (Business Angels e Capital de Risco), bem como a de ultrapassar “desconformidades entre os mecanismos de financiamento à pré-incubação e incubação de projetos de base tecnológica e as necessidades reveladas pelos promotores”. Estas recomendações sublinham a necessidade de reforçar intervenções com uma natureza mais sistémica, em desfavor da “atomização ainda existente na oferta de atividades de incubação de base tecnológica, (...) que faz reçar pela consistência dos recursos operacionais e de expertise que existam a montante dessas infraestruturas”. Essas intervenções suscitam, naturalmente a questão da capacidade das suas entidades promotoras em lidar com as dimensões fundamentais da intervenção, tanto no domínio da gestão racional das infraestruturas, como da gestão de instrumentos que corporizam a densificação do ecossistema (ligação com o sistema científico e tecnológico, redes de suporte, acompanhamento e assistência técnica, acesso a financiamento, serviços avançados, formação, etc.).

50 Cf. Os estudos anteriormente referidos: Augusto Mateus e Associados (2013), *Avaliação Intercalar do COMPETE*; e IESE/Quatenaire (2013), *Avaliação Estratégica do QREN, Lote 3 – O Contributo do QREN para a Inovação e Internacionalização das Empresas, em particular das PME*.

Já conhece ...

O Parque de Ciência e Tecnologia da Universidade do Porto (UPTEC)?

O UPTEC é um espaço de ligação entre o meio universitário e o meio empresarial. Estimula a inovação pelo aproveitamento e valorização económica do conhecimento produzido na Universidade do Porto. Tem como missão promover a criação de empresas de base tecnológica e criativa, bem como atrair centros de inovação de empresas nacionais e internacionais consolidadas, apoiando a efetiva transferência de conhecimento e tecnologia entre a Universidade e o meio empresarial.

Numa lógica de desenvolver sinergias pela proximidade e a partilha de recursos, serviços e conhecimento entre os centros criadores de conhecimento da Universidade do Porto e as empresas, são disponibilizadas dois tipos de infraestruturas: incubadoras de empresas, com o objetivo de possibilitar o aproveitamento de ideias para a criação de empresas com potencial de rápido crescimento; centros de inovação empresarial, que oferecem condições para a operacionalização de projetos e atividades empresariais.

O UPTEC acolhe startups e centros de inovação de empresas em quatro pólos: Polo Tecnológico, Polo das Indústrias Criativas, Polo de Biotecnologia e Polo do Mar. No âmbito da sua atividade, desde 2007, já foram apoiados 143 projetos empresariais e gerados mais de 900 postos de trabalho.

Apoiado por fundos comunitários desde o anterior período de programação (2000-2006), o UPTEC já mereceu a aprovação de quatro projetos no âmbito do QREN, correspondentes a um investimento total de 30 M€ e a uma participação de fundos comunitários de 22M€.

Um destes projetos foi distinguido com o Prémio Europeu RegioStars 2013, na categoria “Crescimento Inteligente”. Este projeto tinha como objetivo a consolidação do UPTEC e envolveu a construção do edifício central do Parque, a construção de um centro de inovação e a melhoria da capacidade de gestão. Com este prémio, o UPTEC foi reconhecido como exemplo de ligação e transferência de conhecimento entre a academia e o meio empresarial, através de uma estratégia de partilha de resultados de investigação e fomento do empreendedorismo local. É um exemplo demonstrativo da importância que as universidades podem assumir na dinamização de processos de crescimento económico dos territórios onde estão implantadas.

Fomentar parcerias e outras formas de cooperação para a competitividade

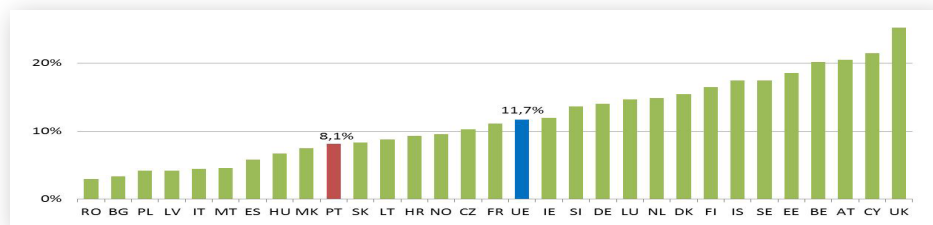
O QREN fica associado ao lançamento de uma política de clusterização ambiciosa em Portugal, cujo potencial ainda não se encontra plenamente realizado.

A cooperação entre empresas e entre estas e outras entidades intervenientes nos processos de produção e de inovação constitui uma característica marcante das economias contemporâneas, revelando-se muitas vezes um fator essencial para a competitividade das empresas e dos territórios em que se inserem. As estratégias conjuntas permitem aos atores envolvidos beneficiar de um conjunto de vantagens ou oportunidades, em termos de obtenção de escala e ganhos de eficiência, mobilização de conhecimento e competências, e partilha de riscos. Apesar destas vantagens, a cooperação entre atores encerra alguns riscos ou constrangimentos (e.g. interesses divergentes, ausência de relações de confiança mútua entre os parceiros, dificuldades de definição clara dos direitos e obrigações, etc.), que podem constituir obstáculos difíceis de ultrapassar e que justificam a pertinência da intervenção pública no estímulo à cooperação.

Apesar das melhorias registadas nos últimos anos, Portugal apresenta uma das mais reduzidas taxas participação das PME em atividades colaborativas associadas a processo de inovação. De acordo com os dados do Inquérito Comunitário à Inovação relativos a 2010, as empresas inovadoras portuguesas que se envolvem em alguma forma de cooperação com outras entidades correspondem a cerca de 8% das PME nacionais, um valor que se encontra entre os mais reduzidos da UE. Segundo a mesma fonte, Portugal é mesmo o país da UE com menores

taxas de cooperação, quando estão em causa atividades colaborativas entre empresas do mesmo setor.

Figura 25: Proporção de empresas inovadoras com atividades de cooperação no total das PME, 2010



Fonte: Innovation Union Scoreboard

Partindo deste diagnóstico, o QREN estabeleceu como uma das prioridades das políticas de competitividade o estímulo às iniciativas colaborativas envolvendo o tecido empresarial nacional. Este objetivo tem sido prosseguido através de diferentes instrumentos de intervenção pública, entre os quais se destaca a política de *clusterização*.

Quando aplicada ao contexto empresarial, um *cluster* corresponde a um conjunto de empresas que se dedicam a atividades produtivas relacionadas e que mantêm ligações de cooperação entre si e com entidades que desenvolvem atividades complementares àquelas. A noção de *cluster* difundiu-se no discurso político e económico em Portugal há cerca de duas décadas, no contexto do estudo *Construir as Vantagens Competitivas de Portugal*, dirigido por Michael Porter e desenvolvido a pedido do governo português. O estudo de Porter apontava como *clusters* prioritários para Portugal algumas atividades produtivas tradicionais (o vinho, o turismo, a madeira, o vestuário e o calçado), bem como a fileira automóvel. Apesar de visibilidade que mereceu na época, a tentativa de desenvolvimento de uma política de *clusterização* em torno daquelas atividades seria descontinuada, na sequência da mudança de governo.

Alguns anos mais tarde, no início da década de 2000, era lançado o PROINOV – Programa Integrado de Apoio à Inovação, o qual incluía entre os seus objetivos o desenvolvimento de “*Clusters de Inovação em Áreas-Chave*”, tanto em atividades de especialização tradicional da economia portuguesa, como em domínios não-tradicionais com peso crescente na especialização do país (e.g., automóvel e material de transporte, construção/habitat/ambiente, saúde/cuidados especiais, etc.), ou ainda em áreas emergentes (como o software). Este objetivo passava pela colaboração entre empresas, associações empresariais, instituições de ensino e investigação, instituições de interface tecnológico e entidades financeiras, visando o desenvolvimento de produtos e serviços com maior valor acrescentado. Porém, tal como no caso anterior, o PROINOV viria a ser descontinuado com a mudança de ciclo político.

O QREN relançou a política de clusterização através do lançamento de um processo de reconhecimento formal de **Clusters**, com base em candidaturas apresentadas por entidades representativas dos vários domínios de *clusterização*. Os «Clusters» a reconhecer foram classificados em duas categorias:

- «Pólos de Competitividade e Tecnologia» (parcerias integradas por empresas e instituições de suporte relevantes, nomeadamente instituições de I&DT, de ensino superior e de formação profissional, que partilhem uma visão estratégica baseada em atividades inovadoras e direcionada para o desenvolvimento de projetos de elevada intensidade tecnológica e com forte orientação e visibilidade internacional).
- «Outros clusters» (parcerias de vocação essencialmente nacional entre empresas ou grupo de empresas com estabelecimentos de ensino e formação, entidades do sistema científico e tecnológico,

entidades do sistema financeiro, autarquias, associações de municípios ou outros agentes relevantes).

O processo de reconhecimento dos *clusters* envolveu a apresentação inicial de Programas de Ação por parte das entidades candidatas, bem como a sua reformulação na sequência da avaliação realizada pelas autoridades competentes. Como resultado foram reconhecidos 11 «Pólos de Competitividade e Tecnologia»⁵¹ e oito «Outros *clusters*»⁵². *O reconhecimento formal dos Clusters* e dos seus Programas de Ação possibilita o acesso a instrumentos de apoio específicos (nomeadamente, incentivos a atividades de dinamização e gestão das parcerias), bem como a condições mais favoráveis no acesso a instrumentos de apoio de natureza genérica (por exemplo, majorações nos apoios, concursos exclusivos, dotações específicas em concursos de carácter geral e condições de elegibilidade mais abrangentes, no contexto dos SI às empresas) para projetos considerados enquadráveis nas prioridades de um dos *clusters* reconhecidos.

De acordo com o documento de enquadramento da política de clusterização do QREN⁵³, o Programa de Ação de cada *cluster* teria obrigatoriamente de incluir projetos-âncora. Estes projetos correspondem a iniciativas de natureza colaborativa envolvendo os principais atores do *cluster*, tendo em vista a consolidação das suas relações, através da partilha de ativos comuns, nomeadamente infraestruturas e projetos de desenvolvimento e de transferência de tecnologia.

51 PRODUTECH – Pólo das tecnologias de produção; Engineering & Tooling; Indústrias de refinação, petroquímica e química industrial; Indústrias de mobilidade; Saúde; TICE.PT - tecnologias de informação, comunicação e electrónica; Energia; Moda; Agro-industrial; Indústrias de base florestal; e Turismo.

52 Vinhos da região demarcada do douro; Habitat sustentável; Agro-industrial do Ribatejo; Agro-industrial do Centro; Conhecimento e economia do mar; Indústrias criativas na região do Norte; Pedra natural; e Mobiliário.

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

Foram apoiados no âmbito do QREN mais de 80 projetos-âncora (num montante de apoio próximo de 200 M€), envolvendo algumas centenas de copromotores, os quais constituem o contributo mais visível para o reforço da articulação entre entidades dos sistemas de inovação e produção associadas aos vários *clusters* portugueses.

A política de *clusterização* do QREN foi sujeita a uma avaliação externa, concluída no início de 2013⁵⁴. O estudo identificou falhas relacionadas com a insuficiente maturidade de algumas das parcerias e com a experiência reduzida de algumas entidades gestoras dos *clusters*, o que limitou o alcance da sua intervenção em áreas fundamentais como a I&D, a cooperação entre empresas e entidades do sistema científico e tecnológico, a articulação com as ofertas de qualificação, entre outras.

O estudo refere também a ausência de uma abordagem integrada ao nível político e de uma definição clara do modelo de governação, que se refletiu na mobilização insatisfatória dos instrumentos de política disponíveis e num acompanhamento insuficiente das parcerias. Ainda assim, a avaliação considerou a política de clusterização do QREN globalmente pertinente, recomendando a sua continuidade, mas reequacionando o modelo de governação, tanto no plano da coordenação política como da gestão operacional, que permita beneficiar da aprendizagem acumulada a nível nacional e internacional.

Para além da política de clusterização, os fundos estruturais têm vindo a apoiar em Portugal um conjunto de instrumentos de política pública que visam promover a cooperação entre empresas e entre estas e outras entidades intervenientes nos processos de produção e de inovação, a saber:

- O Sistema de Apoios às Ações Coletivas, instrumento de apoio

54 SPI/Inno (2013). *Estudo de Avaliação da Estratégia e do Processo de Implementação das EEC – Tipologia Clusters*.

indireto às empresas materializado em intervenções que envolvem entidades públicas e privadas em torno de bens tendencialmente públicos, visando a promoção de fatores de competitividade de finalidade coletiva (que podem ser ou não enquadradas por *clusters*);

- O apoio a modalidades de investimento que pressupõem a cooperação entre atores, no âmbito dos Sistemas de Incentivos às empresas (SI), nomeadamente: projetos em copromoção do SI I&DT, realizados em parceria entre empresas ou entre estas e entidades do sistema científico e tecnológico (SCT); projetos de investimento no âmbito do SI PME, apresentados por PME ou consórcios liderados por PME, que proponham desenvolver ações de cooperação interempresarial; projetos conjuntos também no quadro do SI PME promovidos por entidades públicas, associações empresariais ou entidades do SCT direcionados para a intervenção em PME.
- O incentivo à aquisição de serviços de I&DT (Vale I&DT) ou de consultoria (Vale Inovação), concedido a PME para aquisição de serviços de I&DT a entidades do SCT qualificadas para o efeito, através da atribuição de um crédito junto destes organismos.

Através destes vários tipos de intervenção referidos, os fundos estruturais têm favorecido o desenvolvimento de práticas de colaboração empresarial em Portugal, contribuindo assim para o reforço da competitividade da economia portuguesa. No entanto, a experiência tem demonstrado que estes instrumentos revelam níveis distintos de maturidade e de eficácia (ver pontos deste capítulo sobre difusão e valorização do conhecimento e sobre orientação exportadora), o que exige uma preocupação constante com a sua avaliação. Tratando-se de áreas de intervenção com um cariz inovador, o seu sucesso está dependente da persistência e continuidade

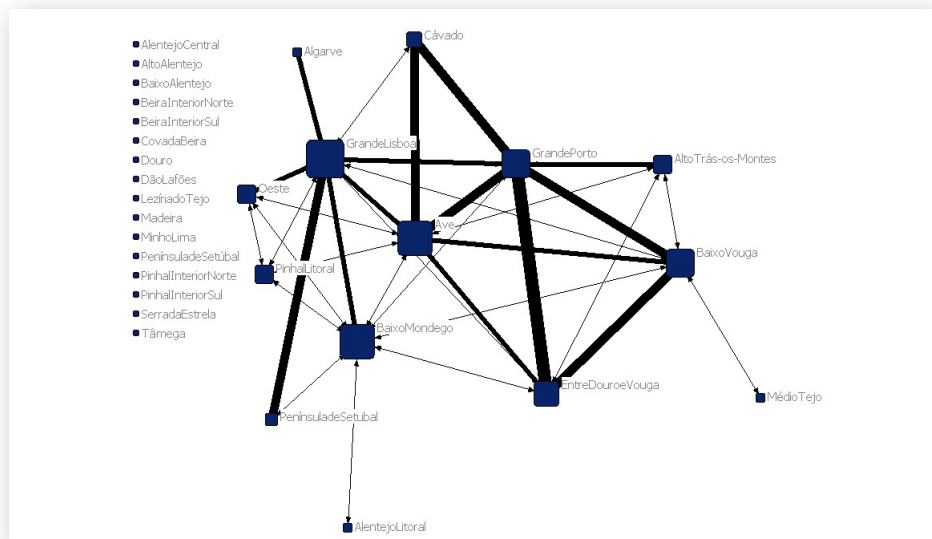
das políticas públicas, a par da introdução de ajustamentos decorrentes da experiência acumulada.

A análise das ligações inter-regionais em projetos colaborativos de I&DT, definidas pela coparticipação num mesmo projeto de entidades localizadas nas diferentes regiões, permite-nos conhecer melhor a configuração das redes de inovação em Portugal⁵⁵. Desta análise ressaltam os seguintes aspectos: (i) as regiões do Baixo Mondego e, em menor medida, da Grande Lisboa são caracterizadas por fortes dinâmicas de colaboração intra-regionais, mas revelando ligações menos intensas com outras regiões do país; (ii) por contraste, no caso do Grande Porto ressaltam as ligações inter-regionais, registando-se forte intensidade de colaborações com empresas e entidades de suporte localizadas em regiões limítrofes – nomeadamente, Entre Douro e Vouga, Baixo Vouga, Ave e Cávado - verificando-se que, de forma geral, estas cinco regiões apresentam fortes ligações entre si, surgindo o Grande Porto como região de maior centralidade; (iii) no mesmo sentido, a Grande Lisboa assume-se como região central nas ligações entre as regiões do centro-sul do país (Algarve, Península de Setúbal, Oeste, Pinhal Litoral, Baixo Mondego), sendo que neste caso tendem a escassear as ligações entre as regiões não centrais); (iv) as regiões do Ave e, em menor medida, do Baixo Vouga revelam fortes intensidades de colaboração aos níveis tanto intrarregional como inter-regional; (v) finalmente, com a exceção de Alto Trás-os-Montes, a generalidade das regiões do interior do país encontra-se arredada dos projetos de I&DT em copromoção.

Figura 26: Dimensão regional das redes de cooperação no âmbito dos projetos em

⁵⁵ No gráfico, a espessura das linhas é diretamente proporcional ao número de vezes que duas entidades localizadas nas regiões ligadas por essas linhas participam num mesmo projeto, enquanto a área dos quadrados é proporcional ao número de coparticipações de entidades localizadas na mesma região.

copromoção do SI I&DT



Fonte: Relatório Anual do QREN de 2010

Não obstante a sua reduzida dimensão, Portugal continua caracterizado por importantes diferenciais de níveis de desenvolvimento económico e social que adquirem particular expressão em termos de equidade para beneficiar dos resultados do crescimento.

Essa realidade suscitou uma iniciativa orientada para a promoção da competitividade sub-regional que visava dar valor económico a ativos territoriais únicos, que poderiam ser recursos naturais, património histórico-cultural, saberes tradicionais ou outros: o Programa de Valorização Económica dos Recursos Endógenos (PROVERE)⁵⁶.

⁵⁶ O PROVERE surge na esteira de outros instrumentos de apoio aos territórios de baixa densidade, criados nas décadas anteriores, que procuraram promover a construção e implementação de visões partilhadas para o desenvolvimento de base territorial destes espaços e para a afirmação da sua competitividade. Neste particular, destacam-se: a Iniciativa Comunitária LEADER (1991 até ao presente); o PPDR – Programa Operacional de Promoção do Potencial de Desenvolvimento Regional (1994) e as AIBT – Ações Integradas de Base Territorial (2000).

Este instrumento de política pública destinava-se a promover ações integradas de valorização mercantil dos recursos endógenos dos territórios, contribuindo para a competitividade da base económica das zonas abrangidas e, em especial, a sustentação do emprego em áreas de baixa densidade. Pretendia-se que os principais atores do desenvolvimento (empresas, municípios, centros de investigação, associações de desenvolvimento e outras instituições da sociedade civil) se organizassem em rede no contexto de uma estratégia de desenvolvimento e que concebessem e implementassem um plano de ação que identificasse de forma clara quais os apoios (financeiros, administrativos ou legislativos) necessários à prossecução, com sucesso, dessa estratégia.

Este Programa representou uma tentativa de alteração do paradigma nas políticas de desenvolvimento regional e local, propondo diversas mudanças nomeadamente ao nível da governação e do desenho das estratégias. Estas mudanças ficaram explícitas no enquadramento das Estratégias de Eficiência Coletiva, o qual tornou necessário o reconhecimento formal das estratégias a apoiar, estabelecendo como condições, entre outras, a existência de um consórcio constituído por instituições de base regional ou local, nomeadamente empresas, associações empresariais, municípios, instituições de ensino e de investigação e desenvolvimento tecnológico (I&DT), agências de desenvolvimento regional, associações de desenvolvimento local e outras instituições relevantes.

Para além do financiamento direto de alguns projetos-âncora de natureza pública, os apoios centraram-se essencialmente em medidas de discriminação positiva no acesso aos Sistemas de Incentivos às Empresas e no financiamento das entidades líderes dos consórcios para as tarefas de dinamização, acompanhamento e gestão das parcerias.

De acordo com a avaliação realizada, os efeitos dos PROVERE nos

territórios de intervenção ficaram abaixo do esperado. Os baixos níveis de execução dos projetos dos Programas de Ação e a primazia atribuída à concretização de projetos promovidos individualmente e abaixo do previsto em termos de investimento limitaram os efeitos que poderiam ter sido gerados ao nível da criação de economias de aglomeração.

Ainda assim, foi possível identificar a existência de casos relevantes, em que a cooperação entre atores nos territórios permitiu a emergência de estratégias conjuntas com ganhos de escala que lhes permite atuar em mercados alargados, tanto no caso de produções ou de serviços turísticos muito específicos⁵⁷.

Já conhece este caso?

Health Cluster Portugal – Associação do Pólo de Competitividade da Saúde

Fundado em 2008 por um grupo de 55 entidades, o Health Cluster Portugal – Associação do Pólo de Competitividade da Saúde (HCP) conta atualmente com 140 associados, incluindo empresas (das áreas da farmacêutica, biotecnologia, dispositivos médicos e serviços), universidades e entidades do sistema científico e tecnológico, e unidades/grupos hospitalares de referência (dos setores público, privado e social). No seu todo, estas entidades representam uma parte bastante significativa da cadeia de valor nacional da Saúde, fazendo do HCP um polo de cariz verdadeiramente abrangente e representativo do agregado socioeconómico alvo.

O HCP assume como missão tornar Portugal num player competitivo na investigação, conceção, desenvolvimento, fabrico e comercialização de produtos e serviços associados à Saúde, em nichos de mercado e de tecnologia selecionados, tendo como alvo os mais exigentes e mais relevantes mercados internacionais, num quadro de reconhecimento da excelência, do seu nível tecnológico, e das suas competências e capacidades no domínio da inovação. No horizonte temporal até 2020, e numa lógica de especialização inteligente, o HCP elege como apostas estratégicas: o bem-estar e o envelhecimento ativo; a medicina preventiva, personalizada e participativa (doenças neurodegenerativas, cancro, cardiovasculares, degenerativas osteoarticulares, inflamatórias, infecciosas, metabólicas); o turismo de saúde; e a e-health.

⁵⁷ Ver, por exemplo, o caso dos recursos silvestres no Baixo Alentejo, das renovadas ofertas turísticas em áreas termais do Alto Tâmega ou nas Aldeias do Xisto na região Centro.

Sob os auspícios do HCP, academia, indústria e hospitais têm vindo a trabalhar, em cooperação, no desenvolvimento de soluções inovadoras para responder aos desafios societais relacionados com a saúde, as alterações demográficas e o bem-estar. São disso exemplo os projetos AAL4ALL – Ambient Assisted Living for All (www.aal4all.org) e Do IT – Desenvolvimento e Operacionalização da Investigação de Translação (<http://doit.com.pt/>), ambos cofinanciados pelo QREN. Na linha das atividades de internacionalização e de valorização do conhecimento, destacam-se também duas outras iniciativas do HCP: a “SciPort | Health in Portugal: Science and Technology Resources Database” (www.scienceportugal.com), uma montra online da oferta científica e tecnológica do país no domínio da Saúde; e a “TRIS-HCP | Translational and Clinical Research Infrastructures Specialisation Platform – Health Cluster Portugal” (<http://healthportugal.com/tris-hcp>), uma rede que reúne muitas das mais reputadas instituições de I&D, hospitais e centros académicos de medicina portuguesas, e os respetivos recursos, serviços e capacidades nas áreas da investigação de translação e investigação clínica, tornando-os mais acessíveis para os investigadores e para as empresas nacionais e estrangeiras.

Fomentar investimentos empresariais de carácter estruturante

Com o objetivo de responder à concorrência das economias emergentes na captação e retenção de investimento, os fundos europeus têm tido um papel relevante para a concretização dos projetos estruturantes realizados em Portugal nos últimos anos.

A importância do investimento em projetos estruturantes na economia está relacionada com os seus efeitos de escala e impacto reprodutivo, potenciando maior crescimento com o nível de recursos disponível. Este tipo de projetos confere efeitos de demonstração e de arrastamento no tecido económico incluindo: a transferência de tecnologia e *know-how*, o reforço do conhecimento e da inovação, a criação de emprego e qualificação de recursos humanos, a adoção de melhores práticas de gestão, a integração de outras empresas nos mercados internacionais e o aumento das exportações.

As mais-valias para o desenvolvimento económico decorrentes da realização

de projetos estruturantes justificam a intervenção do Estado na atração e dinamização de investimentos estruturantes através de várias medidas, entre as quais se incluem: financiamento de despesas de investimento de natureza reembolsável ou a fundo perdido, incentivos fiscais, capital de risco de origem pública, investimentos públicos em infraestruturas, etc.

Historicamente, a existência de projetos estruturantes empresariais em Portugal confunde-se com o fluxo de investimento direto estrangeiro (IDE). Os primeiros fluxos de IDE para Portugal ocorreram a partir do início da década de 60 com a adesão do país à Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA) e com a consequente abertura do Estado Novo à entrada de capitais estrangeiros no país. Numa fase inicial estes investimentos assumiram uma dimensão pouco relevante em termos agregados. Foi a partir da adesão à Comunidade Económica Europeia (CEE), em 1986, que o IDE teve um maior impulso, tendo crescido continuamente até 1991, acompanhando a abertura da economia portuguesa ao exterior.

Desde então, este fluxo de capitais tem vindo a perder relevância, com a economia portuguesa a ser menos atrativa na captação de capitais estrangeiros, perdendo na relação de equilíbrio entre custo do trabalho, qualificações da mão-de-obra e posição geográfica para os novos estados membros da UE do leste europeu e para as economias emergentes do sudeste asiático e do norte de África. Estes foram fatores determinantes na evolução dos fluxos de capital para Portugal.

O ciclo de IDE para Portugal seguiu, grosso modo, a sequência natural identificada noutros países, e que está relacionada com o seu grau de desenvolvimento. Esta sequência caracteriza-se por uma primeira fase em que o IDE procura o aproveitamento dos recursos naturais que o país tem para oferecer, seguindo-se uma fase de orientação para indústrias de mão-de-obra intensiva. Posteriormente, há medida que os custos do fator trabalho aumentam, os investimentos tendem a deslocalizar-se para outros países.

Numa fase mais adiantada, existe uma tendência para que a exportação de capital esteja mais equilibrada com a captação de capital, sendo este último agora aplicado em áreas tecnologicamente mais avançadas, assentes na inovação e com exigência de mão-de-obra qualificada.

No caso português, a primeira vaga de investimento que sucedeu a adesão à EFTA foi centrada em atividades intensivas em recursos naturais e trabalho pouco qualificado com baixos salários, vaga que adquiriu novo dinamismo com a adesão à CEE. Mais tarde, uma nova vaga liderada por investimentos de origem francesa e alemã, incidiu em setores de capital intensivo e escala de produção de conteúdo tecnológico intermédio, como o automóvel e máquinas elétricas. Estes investimentos exibiram mão-de-obra mais qualificada, sobretudo na área da engenharia, e assumiram um peso significativo quer na estrutura das exportações portuguesas quer no surgimento de novos sectores de média tecnologia e de novos tipos de serviços. Mais recentemente, assumiu maior relevância o investimento em sectores não transacionáveis, como as telecomunicações, atividades financeiras, serviços de consultoria e outros prestados às empresas, com consequências negativas no potencial exportador e no desenvolvimento da capacidade competitiva do país.

Em termos de origem do IDE dirigido a Portugal, ele teve proveniência quase na totalidade da UE, destacando-se dentro desta o Reino Unido, a Alemanha, França, Holanda e Espanha.

O IDE em Portugal tem sido um elemento relevante de incorporação dos resultados de atividades mais intensivas em tecnologia nas exportações portuguesas mas ao mesmo tempo tem sido qualitativamente limitado pelo fraco contributo para o valor acrescentado e para as atividades de I&D. Isto acontece porque as atividades exportadoras com maior componente tecnológica tendem a envolver uma grande incorporação de importações intermédias, ou seja, subprodutos tecnológicos que,

por não serem desenvolvidos no país, não permitem internalizar o conhecimento e tecnologia associada a toda a cadeia de produção.

O esgotamento dos fatores que nas décadas anteriores dinamizaram a captação de investimentos de grande escala, pela perda de competitividade das empresas portuguesas, incapazes manter vantagens comparativas alicerçadas no custo de produção, teve reflexos negativos no desempenho exportador do país. Este esgotamento compromete o país com uma mudança no tipo de projetos estruturantes a promover, sejam eles nacionais ou estrangeiros.

O novo fluxo de investimento estruturante que se pretende dinamizar deve ser alicerçado em fatores competitivos que correspondam a um posicionamento do país no mercado global diferente daquele que tem tido no passado (recursos naturais, mão-de-obra barata, produção em escala e baixa tecnologia). Uma nova vaga de investimentos deve ser baseada conteúdo tecnológico inovador com uma forte componente de I&D, de elevado valor acrescentado e com efeitos de difusão pelo envolvimento de PME nacionais, compatíveis com um novo papel da economia portuguesa no panorama internacional.

A ação do Estado através de políticas públicas, desempenha neste capítulo um papel relevante, designadamente na redução de custos de contexto, na promoção da articulação entre centros de saber e o tecido empresarial e no fomento de redes e *clusters* setoriais. Neste âmbito, dada a falta de capacidade de investimento nacional como resultado da conjuntura adversa decorrente dos esforços de consolidação orçamental, a captação e retenção de projetos estruturantes, assume importância acrescida. Não obstante, deve prevalecer uma lógica de seletividade nos apoios públicos, incluindo fundos europeus, ao surgimento de novos projetos estruturantes.

Em regra, os auxílios concedidos pelo Estado às empresas são

considerados pelas leis da concorrência da UE como incompatíveis com o Mercado Comum, sempre que falseiem ou ameacem falsear a concorrência e independentemente da forma que assumam. Isto porque afetam as trocas comerciais entre os estados-membros ao favorecerem certas empresas ou certas produções em relação a outras.

Contudo, existem exceções a esta regra, sendo uma dessas exceções aplicada quando os auxílios visam promover o desenvolvimento económico de regiões menos desenvolvidas, como é o caso da maior parte do território nacional. Os apoios justificam-se quando se identifiquem efeitos positivos do financiamento público nos resultados dos projetos estruturantes empresariais, seja em termos de localização em regiões menos desenvolvidas, seja no aumento da sua dimensão, do seu âmbito, do investimento a realizar ou da rapidez da sua execução.

Os apoios públicos a projetos estruturantes são, por norma, realizados recorrendo a contratos entre o Estado e as empresas promotoras dos projetos, resultantes de uma negociação que envolve contrapartidas à atribuição dos auxílios estatais (incentivos financeiros, fiscais, infraestruturas de apoio, etc.) em termos de resultados a atingir pela empresa. Neste âmbito, a parte pública da negociação procura avaliar os benefícios gerais para a economia, tais como: a capacidade que esses projetos têm para gerar maior valor acrescentado nacional; a contribuição para a dinamização económica de regiões do interior ou com menor grau de desenvolvimento; os impactos ambientais, territoriais e energéticos; o potencial de criação de postos de trabalho; a contribuição para o aumento de exportações e redução de importações; a contribuição para a integração da cadeia de valor pelo arrastamento de atividades de PME; a introdução de processos tecnológicos inovadores ou a colaboração com entidades do sistema científico e tecnológico; o incremento do potencial de I&DT e melhoria da qualidade dos bens e

serviços; o aproveitamento dos recursos endógenos nacionais.

O QREN prevê o apoio a projetos estruturantes empresariais que se revelem de especial interesse para a economia nacional pelo seu efeito estruturante para o desenvolvimento, diversificação e internacionalização da economia portuguesa. Estes projetos são objeto de negociação contratual, caso a caso, aplicável apenas a grandes projetos de investimento (o regime especial e de interesse estratégico).

No período de 2007 a 2013 foram apoiados 49 projetos estruturantes de grande dimensão⁵⁸, integrados na categoria contratual de concessão de incentivos diretos, sob a forma de financiamento reembolsável sem juros. Estes projetos inserem-se em áreas setoriais muito diversificadas, passando pela investigação na área do medicamento, telecomunicações, exploração mineira, mobiliário, hotelaria, construção aeronáutica e automóvel. Correspondem a mais de 2,4 mil M€ de investimento, tendo o financiamento concedido, de natureza exclusivamente europeia, ultrapassado os 582 M€. Apesar de pouco numerosos no universo dos mais de 10 mil projetos empresariais financiados, o investimento apoiado nos projetos estruturantes corresponde a cerca de 30% do total dos financiamentos diretos às empresas concedidos através do QREN⁵⁹.

Do montante total dos financiamentos atribuídos, a grande maioria destinou-se ao setor da indústria, com 85% do total do financiamento atribuído, seguido pelo setor dos serviços com 12% e pelo setor do turismo com 3%. A indústria é o setor predominante em todas as regiões, com exceção do Algarve onde se destaca o setor do turismo.

58 No âmbito do QREN, entende-se por projetos estruturantes de grande dimensão inseridos no regime contratual, os projetos de investimento elegível superior a 25 milhões de euros que se revelem de especial interesse para a economia nacional pelo seu efeito estruturante para o desenvolvimento, diversificação e internacionalização da economia portuguesa.

59 Estes projetos de investimento têm, em geral, outras contrapartidas, entre as quais as de natureza fiscal são as mais relevantes. No entanto, os apoios diretos poderão incluir também apoios à formação, igualmente cofinanciados por fundos europeus (ver ponto sobre Melhorar as Competências dos Ativos).

Analisando a desagregação dos projetos estruturantes apoiados por fundos europeus por grau de intensidade tecnológica, contata-se que 40% projetos apoiados se enquadra na indústria de alta e média-alta tecnologia, enquanto 28% está na indústria de baixa e média baixa tecnologia. Os restantes 15% distribuem-se pelo turismo, indústria extrativa e serviços com forte intensidade de conhecimento.

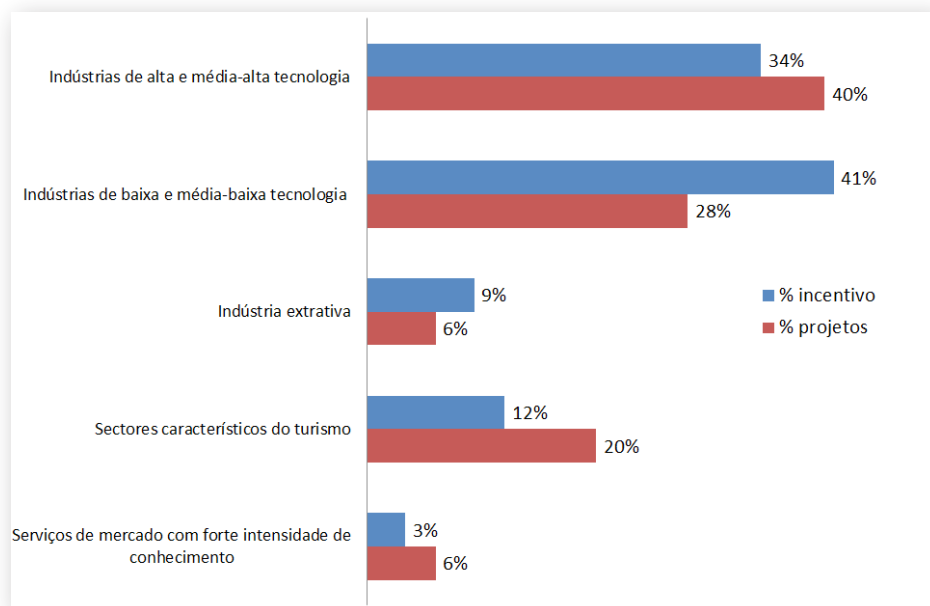
Os financiamentos concedidos a projetos de indústrias de alta e média-alta tecnologia foram atribuídos a atividades de produção de componentes de aeronaves, veículos automóveis, gases industriais e produtos químicos orgânicos, matérias plásticas e medicamentos (ver figura seguinte). No caso das indústrias de baixa e média-baixa tecnologia os financiamentos concedidos destinaram-se à produção de artigos de papel, mobiliário de madeira, produtos minerais, pneus ou preparação de cortiça. Na indústria extrativa o financiamento incidiu sobretudo na extração de minério, hotéis e embarcações turísticas e nos serviços em atividades de processamento de dados e domiciliação de informação.

A taxa média de cofinanciamento aplicada nos apoios diretos às empresas nos projetos em regime contratual é de 24% do total das despesas de investimento consideradas elegíveis, ou seja, das despesas enquadradas com as disposições regulamentares dos apoios por fundos comunitários. Esta taxa de apoio é muito inferior à aplicada ao global dos apoios diretos às empresas, que atinge os 46%. A esta diferença não é alheio o facto de nestes projetos estarem em causa empresas de grande dimensão que, por um lado, têm maior facilidade de acesso a financiamento junto do setor financeiro comparativamente às PME e, por outro lado, estão sujeitas a regras mais restritas de concorrência por parte da UE.

No quadro dos objetivos de reindustrialização da atividade económica nacional, enquanto fator decisivo para aumentar a produção transacionável e o reforço das exportações, continua a ser relevante o investimento

estruturante de grande dimensão, seja ele nacional ou estrangeiro, em atividades com forte potencial de crescimento e com efeito de arrastamento, em particular sobre as PME nacionais. Neste contexto, o contributo dos projetos estruturantes empresariais para a competitividade e para a internacionalização da economia portuguesa continuará a merecer no futuro especial atenção na aplicação dos fundos europeus.

Figura 27: Perfil setorial e tecnológico dos projetos empresariais de natureza estruturante apoiados pelo QREN



Fonte: Sistema de Monitorização do QREN

De acordo com as conclusões da já referida avaliação realizada ao PO Fatores de Competitividade (o único que financia projetos desta dimensão), os “resultados parecem indiciar (...) um contributo importante dos grandes projetos para a renovação dos modelos de negócio empresariais, para a consolidação do tecido empresarial nacional até pelos efeitos de arrastamento produzidos (nos poucos projetos onde foi

possível aceder a esta informação, estima-se, a este nível, que entre 40% a 50% das compras, em ano cruzeiro, sejam realizadas em território nacional e, particularmente, nas regiões de inserção dos projetos) e, como já referido atrás, para o *upgrading* do perfil de especialização produtiva da economia portuguesa”.

Sabia que ...

O projeto Embraer Portugal é o maior projeto industrial, com incentivos públicos?

A Embraer - Empresa Brasileira de Aeronáutica, SA produz aviões comerciais, executivos, agrícolas e militares. É uma das maiores empresas mundiais do setor aeronáutico, a par com a empresa canadiana Bombardier, e atrás do consórcio europeu Airbus e da norte-americana Boeing. Está presente em seis países e é um dos maiores exportadores do Brasil. Emprega mais de 23 mil pessoas.

No âmbito dos sistemas de incentivos às empresas, através do regime contratual com o estado português, foi apoiada a implantação de um complexo industrial da Embraer no Alentejo, que está entre as regiões menos desenvolvida de acordo com a classificação da UE. O investimento total ultrapassa os 200 M€, tendo havido para esse efeito uma comparticipação dos fundos europeus superior a 81 M€.

Os projetos promovidos pela Embraer consubstanciam-se na implementação em Portugal de um pólo aeronáutico especializado em materiais compósitos, que envolve a procura de novos produtos, formação de pessoal altamente qualificado e serviços complementares nas áreas de engenharia de produção, ferramentas, moldes e matérias-primas. Em termos tecnológicos, poderá alavancar a entrada do país no mercado aeronáutico internacional enquanto fornecedor de serviços. O complexo industrial em causa deverá ter impactos micro e macroeconómicos diversos em termos locais e nacionais.

Em termos nacionais, espera-se que o complexo industrial tenha um contributo relevante no potencial exportador do país, na medida em que a totalidade da produção é destinada à exportação. Poderá também reforçar a posição do país como fornecedor de produtos de elevado valor acrescentado e alta intensidade tecnológica em consequência não só da atividade da Embraer mas também da internacionalização e diversificação de clientes de empresas satélite, pela comercialização de produtos que venham a desenvolver em consequência das competências tecnológicas entretanto adquiridas. Espera-se, assim, que este investimento impulse outras atividades de elevado valor acrescentado, não só as diretamente relacionadas com a produção da Embraer mas também as relacionadas com as atividades de suporte, ao nível da prestação de serviços e do fornecimentos de matérias-primas, peças e componentes intermédios.

Os outros grandes incentivos públicos a empresas, aprovados no âmbito dos sistemas de incentivos, destinam-se igualmente a empresas que atuam no setor industrial. São eles: a CELBI, na Figueira da Foz (57,8M€) e a MAS, em Vila Velha de Ródão (25,5M€), ambas na área do papel e da pasta; a BIAL, na Trofa (61,6 M€), na farmacêutica; a Artlant, em Sines (38,8M€), nos plásticos; a Almina, em Aljustrel (31,9M€), nas minas; o IKEA, em Paços de Ferreira (29M€), no mobiliário; a Continental-Mabor, em Vila Nova de Famalicão (25,1 M€) nos pneus; a CUF, em Estarreja (25,9 M€) e a Ar Líquido (20,1M€), ambas na química; a Bosh Car, na eletrónica (20,1M€). O nível de incentivo público nestes grandes projetos é muito variável, em função da finalidade do investimento, mas cifra-se, em termos médios, em 24% do investimento elegível aos fundos.

5.O QREN E AS CONDIÇÕES GERAIS DE COMPETITIVIDADE DA ECONOMIA

Introdução

O desempenho da economia de um país depende, em primeira instância, das empresas que a constituem. É nas empresas que reside o essencial da capacidade produtiva de um país e são elas que protagonizam os processos de expansão e renovação dessa capacidade, bem como de inovação na oferta de bens e serviços.

Não obstante, o desenvolvimento empresarial não é independente do contexto em que as empresas operam. Para o bom desempenho de uma economia é fundamental que esse contexto proporcione condições favoráveis de custo e de funcionalidade, sem os quais o investimento empresarial se torna pouco atrativo ou mesmo inviável. As condições de contexto são ainda mais importantes para o investimento produtivo quando está em causa o desenvolvimento de atividades mais expostas à concorrência internacional. Uma economia aberta ao exterior só conseguirá atrair e reter investimentos empresariais em sectores cuja produção pode ser feita em diferentes países, caso as condições de contexto para o desenvolvimento das empresas forem suficientemente atrativas. Nesse sentido, não são apenas as empresas que concorrem nos mercados internacionais: também os países concorrem pela atração e pela retenção do investimento.

As condições de contexto relevantes para a atividade empresarial incluem aspetos tão diversos como: as redes e serviços de transportes e logística; as redes de telecomunicações e de energia; o sistema financeiro; o regime fiscal e o sistema de justiça; a administração pública; o ordenamento e a

qualificação do território; o sistema de educação e formação; o sistema científico; as condições de segurança e de proteção civil.

De uma forma geral, as condições referidas assumem a natureza de bens públicos. A generalidade das empresas tende a beneficiar com a sua melhoria, embora nenhuma empresa individualmente estivesse disposta a investir no seu desenvolvimento alargado.

A natureza de bem público é a razão principal pela qual os Estados são chamados a intervir nos vários domínios referidos. No entanto, a intervenção pública não assume sempre a mesma forma.

Nalguns casos o Estado intervém fundamentalmente por via regulamentar (e.g., sistema fiscal, ordenamento do território); nestas áreas, o papel dos fundos europeus é – dada a sua própria natureza - muito limitado ou mesmo nulo.

Noutros casos, a intervenção pública faz parte da atividade corrente do Estado, sendo por isso financiada principalmente através do Orçamento de Estado: é o caso das despesas de funcionamento da administração pública e dos grandes serviços coletivos (educação, ciência, saúde, assistência social, justiça, segurança, proteção civil, etc.). Nestes casos, a intervenção dos fundos visa complementar as atividades correntes financiadas pelo Estado, apoiando investimentos em infraestruturas e competências que contribuam para uma melhoria estrutural do desempenho dos sistemas em causa.

Mas há igualmente condições de contexto que são essencialmente determinadas pela iniciativa privada. À ação pública cabe acelerar o seu desenvolvimento, e, em geral, apenas nos casos em que tal se revela crucial para o desenvolvimento do país (redes de transportes, logística e telecomunicações ou dos serviços financeiros).

As intervenções dirigidas para reforçar a competitividade de territórios específicos merecem aqui uma menção especial.

Os territórios são espaços onde, com maior ou menor intensidade, se concentram pessoas e atividades (económicas, sociais, culturais, etc.). A distinção entre cidades (ou áreas urbanas) e territórios de baixa densidade (ou áreas rurais) tem em conta o grau de concentração destes dois recursos.

A competitividade dos territórios depende da sua capacidade para atrair estes dois recursos. As cidades são territórios que conseguiram criar ao longo do tempo as condições para atrair tanto pessoas como o mais variado leque de atividades. A sua dimensão e as funções desempenhadas podem variar entre os centros urbanos de dimensão regional e as grandes áreas metropolitanas. Por outro lado, as áreas rurais são territórios que, seja pela escassez de recursos naturais, difícil acessibilidade ou pela especialização em atividades com menor incorporação de valor, não acompanharam as dinâmicas referidas. Progressivamente, porém, esta dicotomia vem sendo posta em causa pelo reforço das articulações entre territórios com características diferentes, impulsionadas tanto pela mobilidade de pessoas como pelos circuitos económicos.

Deve ter-se presente que os fatores que tornam um território mais atrativo para as atividades económicas não são sempre os mesmos. As políticas públicas que ambicionam promover a competitividade territorial resultam necessariamente de combinações muito variadas de intervenções (de natureza regulatória ou de investimento, promovida diretamente pelo Estado ou estimulando atividades privadas, como referido anteriormente) à medida das suas características específicas.

Ao longo da última década e meia, os fundos da Política de Coesão da UE têm contribuído para o desenvolvimento da generalidade dos domínios

referidos. Este é, na verdade, um dos propósitos centrais da Política de Coesão da UE: contribuir para que as condições de competitividade das regiões e países menos desenvolvidos da UE se aproximem daquelas que se verificam nas regiões mais avançadas.

Os anteriores ciclos de programação dos fundos estruturais em Portugal proporcionaram uma melhoria significativa das infraestruturas físicas nos vários domínios – desde as redes de transportes, comunicações e energia, até às infraestruturas e equipamentos relacionados com os grandes serviços coletivos (educação, saúde, etc.). Tais investimentos permitiram dotar o território português de condições infraestruturais essenciais à competitividade da economia portuguesa, como é habitualmente reconhecido nos inquéritos realizados junto de investidores nacionais e internacionais⁶⁰.

No período de vigência do QREN, o contributo dos fundos europeus para a melhoria das condições de competitividade da economia portuguesa focalizou-se em aspetos como: o desenvolvimento das redes de transportes para conectividade internacional (com destaque para a ferrovia e o sistema marítimo-portuário), a eficiência da administração e serviços públicos, a melhoria da atratividade dos territórios e a consolidação do sistema científico.

Em resultado da crise financeira internacional e dos seus desenvolvimentos específicos em Portugal, os fundos europeus foram ainda chamados a minimizar os efeitos do agravamento das condições de acesso a financiamento por parte das empresas.

Neste capítulo discute-se o contributo do QREN para a melhoria das condições de contexto para a competitividade da economia portuguesa,

⁶⁰ Ver, por exemplo, World Bank (2013), *Doing Business*; Ernst & Young (2012), *Portuguese Attractiveness Survey*; World Economic Forum (2011), *Global Competitiveness Report 2010-2011*.

organizado em torno dos seguintes objetivos:

- Melhorar as condições de financiamento da economia;
- Reforçar o sistema científico e tecnológico nacional;
- Aumentar a atratividade e funcionalidade das cidades;
- Melhorar a conectividade da economia portuguesa;
- Valorizar os recursos endógenos em zonas de baixa densidade;
- Melhorar a qualidade da administração e dos serviços públicos.

Melhorar as condições de financiamento da economia

Não tendo sido desenhado para um contexto de crise financeira, o QREN deu uma resposta positiva, embora limitada, aos crescentes problemas de financiamento das empresas.

O acesso ao financiamento por parte das empresas constituiu um domínio típico de falhas de mercado: nem sempre os projetos empresariais mais promissores conseguem obter o financiamento necessário através dos mecanismos de mercado habituais, em particular o crédito bancário.

Um dos fatores que mais contribui para esta situação tem a ver com as necessidades de informação envolvidas nas decisões de financiamento das atividades produtivas. A concessão de empréstimos pressupõe uma análise do valor das atividades a financiar e do seu risco de insucesso. Para tal, a entidade financiadora necessita de informação sobre a empresa que pretende obter financiamento e sobre as finalidades dos empréstimos. Tipicamente, a obtenção desse tipo de informação é custosa e ainda o é mais quando estão em causa projetos empresariais pouco comuns. Para minimizar os custos envolvidos na obtenção da informação necessária à tomada de decisões de financiamento, as entidades financiadoras tendem

a adotar procedimentos como: privilegiar o financiamento de clientes já conhecidos e de atividades mais rotineiras, basear a decisão na análise dos registos históricos do desempenho das empresas, concentrar a sua atividade de financiamento em projetos de maior dimensão (em vez de dispersar os esforços de recolha de informação num leque alargado de projetos), etc.

Para além dos custos de recolha de informação, as entidades financiadoras procuram minimizar os riscos de perdas financeiras associadas ao eventual mau desempenho das entidades ou projetos financiados. Fazem-no, por exemplo, exigindo garantias às entidades a quem concedem financiamento, o que pressupõe que estas dispõem de recursos que podem ser apresentados como contrapartidas, ou que têm capacidade de adquirir garantias ou seguros de crédito.

As práticas adotadas habitualmente pelos bancos no financiamento às empresas tendem, assim, a penalizar as empresas novas e/ou de menor dimensão, bem como os projetos de cariz mais inovador. Trata-se de empresas e projetos que implicam maiores esforços de recolha de informação (pelo seu número elevado e/ou pela ausência de dados históricos) e que têm menos capacidade para oferecer garantias em caso de incumprimento. Independentemente do potencial inerente aos projetos em causa – tanto do ponto de vista dos investidores, como dos efeitos gerais sobre a sociedade – os mecanismos tradicionais de financiamento revelam, pois, pouca propensão a viabilizar este tipo de empresas e projetos.

Os problemas referidos são comuns à generalidade das economias, sendo diversos os mecanismos de política pública postos em prática para lhes dar resposta, incluindo: acesso a crédito em condições especiais, apoio na obtenção ou concessão de garantias de crédito, subsídios ao investimento, participação no capital das empresas (diretamente pelo

Estado ou através de entidades financiadas para o efeito), etc. Tais respostas podem ser mais ou menos focalizadas em certos tipos de empresas ou projetos, refletindo os propósitos e as prioridades dos decisores políticos.

Em Portugal os fundos europeus têm sido chamados a financiar instrumentos de política pública que se enquadram nos vários tipos referidos. No âmbito do QREN assumiram particular visibilidade os incentivos às empresas, já discutidos no capítulo anterior⁶¹, os quais permitiram apoiar mais de 10 mil projetos empresariais, mobilizando para o efeito perto de 4 mil M€ de fundos do QREN (cerca de 18% dos fundos aprovados no QREN). Os incentivos às empresas do QREN correspondem a subsídios reembolsáveis ou a fundo perdido, proporcionando, por conseguinte, condições particularmente favoráveis de acesso a financiamento.

Note-se, porém, que os incentivos às empresas do QREN não foram concebidos para dar uma resposta cabal aos problemas de financiamento da economia acima referidos, seja em termos qualitativos ou quantitativos. De facto, estes apoios são especificamente dirigidos ao investimento empresarial, sendo o investimento apenas uma das dimensões de atividade que as empresas necessitam de financiar (que incluem também os pagamentos a funcionários e fornecedores, a gestão de existências e de encomendas, a gestão da dívida, a reestruturação empresarial, etc.). Além disso, os incentivos às empresas não visam especificamente financiar investimentos de empresas que enfrentam dificuldades acentuadas de obtenção de financiamento, tendo antes por objetivo estimular investimentos empresariais alinhados com a estratégia de desenvolvimento económico do país. Por outras palavras, mais do que instrumentos de apoio ao financiamento empresarial, os incentivos às empresas constituem medidas de promoção para

61 Ver em especial o subcapítulo “Aumentar o investimento empresarial em inovação e em I&D”.

a qualificação do tecido português, fomentando investimentos com potencial transformador.

Importa também notar o carácter fortemente seletivo deste tipo de instrumento de política. As empresas apoiadas no âmbito dos sistemas de incentivos do QREN correspondem a menos de 3% das sociedades existentes em Portugal. E, de acordo com o Inquérito de Conjuntura ao investimento do INE, entre 2005 e 2012 os fundos europeus, enquanto fonte de financiamento, nunca representaram mais do que 6% do investimento empresarial em Portugal. Ou seja, mais do que responder a problemas generalizados de acesso a financiamento, os incentivos às empresas apoiados pelos fundos europeus, pela sua natureza e dada a restrição dos recursos, visam uma parcela quantitativamente modesta – ainda que qualitativamente relevante – do tecido empresarial português.

Em condições normais de funcionamento do setor financeiro, a maioria das empresas consegue obter os recursos necessários para as suas atividades através do sistema bancário. Em tais condições, as políticas públicas de apoio ao financiamento das empresas justificam-se em casos limitados, como sejam o financiamento de projetos empresariais inovadores ou na facilitação do acesso a crédito de empresas de dimensões mais reduzidas. Tendo sido concebido num contexto de elevada estabilidade financeira no seio da zona euro, o QREN focalizou a sua intervenção na resposta a algumas insuficiências específicas do sistema financeiro português.

Assim, em complemento aos incentivos ao investimento empresarial, apostou-se no desenvolvimento do mercado de capital de risco em Portugal através do financiamento de fundos de capital de risco (públicos e privados), bem como do incentivo à atividade de *Business Angels*⁶².

62 Os *Business Angels* são investidores informais de capital de risco, que atuam sobretudo em empresas jovens e nascentes, quer sob a forma de capital (capital-semente), quer pela partilha de *know-how* de gestão.

O objetivo consistia em melhorar as condições de financiamento de projetos empresariais cuja natureza fortemente inovadora e/ou de elevado risco dificultava a obtenção de financiamento através do setor bancário. Estavam em causa, principalmente, projetos que visam as fases iniciais do ciclo de vida das empresas e produtos, mas também processos de inovação e internacionalização de empresas estabelecidas. Em qualquer caso, tratava-se de implementar medidas de política ainda mais seletivas e menos abrangentes do que os sistemas de incentivos ao investimento empresarial: até 2013, foram apoiadas 22 fundos de capital de risco e 51 sociedades de *Business Angels*, num montante total de fundo comunitário próximo os 300 M€; estes recursos permitiram financiar cerca de uma centena de projetos empresariais. De acordo com a avaliação externa que incidiu sobre estas intervenções⁶³, trata-se maioritariamente de projetos com forte intensidade em tecnologia e conhecimento, que têm como principais fatores competitivos o marketing, a comercialização e a distribuição, a I&D e a inovação, bem como o reforço da qualificação e competências do capital humano. Por outras palavras, os apoios do QREN aos instrumentos de financiamento empresarial por via do capital de risco contribuíram para apoiar projetos alinhados com as prioridades das políticas públicas neste domínio, embora o seu alcance seja quantitativamente limitado.

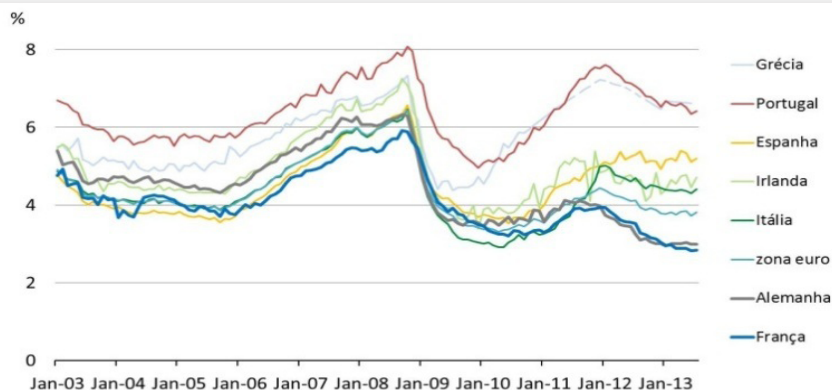
Para além dos instrumentos de financiamento empresarial referidos, o QREN previa desde o seu início a possibilidade de acionar mecanismos de facilitação do acesso a crédito por parte de PME – nomeadamente, através do sistema de garantia mútua – os quais permitiriam às empresas obter junto da banca comercial financiamentos em melhores condições. Em breve, estes mecanismos acabariam por assumir grande protagonismo, dada a alteração radical de contexto no que concerne ao financiamento das economias.

63 Ver AMA (2013), Avaliação Intercalar do COMPETE.

Sabia que...

...desde 2012 as taxas de juro nos novos empréstimos bancários às empresas em Portugal são o dobro da média da zona euro?

Figura 28: Taxas de juro sobre novos empréstimos concedidos, 2003-2013



Ao longo da última década as taxas de juro praticadas nos novos empréstimos às empresas em Portugal têm sido sistematicamente superiores às verificadas na média da zona euro. Entre janeiro de 2003 e dezembro de 2008 as empresas portuguesas pagavam juros pelos novos empréstimos entre 33% e 50% acima da média da UE. Vários fatores contribuem para este fenómeno, sendo de destacar os elevados níveis de endividamento das empresas portuguesas, a reduzida proporção de capitais próprios e a elevada dependência do crédito bancário como fonte de financiamento. A partir de 2009, a estes fatores acresceram: a perda de valor dos títulos de dívida pública portuguesa nos mercados internacionais (com reflexos na degradação dos ativos dos bancos nacionais, dados os investimentos passados em títulos da dívida nacional); as maiores exigências dos rácios de solvabilidade dos bancos portugueses (para fazer face aos riscos acrescidos de incumprimento); a degradação das condições financeiras das empresas portuguesas, em resultado da recessão prolongada; entre outros. Em meados de 2013, as taxas de juro de novos empréstimos a empresas não financeiras em Portugal eram, em média, cerca de 5,4%, comparando com 2,7% na média da zona euro. Tal diferencial representa uma desvantagem competitiva para as empresas portuguesas mais expostas à concorrência internacional.

Como vimos no capítulo 2, na sequência da crise financeira internacional e dos seus desenvolvimentos posteriores na zona euro, as condições de acesso a financiamento por parte das empresas portuguesas degradaram-se de forma acentuada. Neste contexto, os fundos do QREN foram mobilizados para financiar as primeiras linhas de crédito para PME que visavam responder ao agravamento das condições de financiamento das empresas portuguesas. As linhas de crédito PME Investe I e II, lançadas ainda em 2008, visavam apoiar empréstimos bancários de médio e longo prazo (dirigidos, fundamentalmente, à expansão da atividade das empresas), através de uma garantia de até 50% sobre o valor de cada financiamento, da bonificação integral da comissão de garantia e de uma bonificação da taxa de juro (num valor de 0,50% a 1,25%, acrescido do *spread* aplicável pelo Banco).

Uma característica central destas linhas de crédito consiste na capacidade de alavancar elevados volumes de financiamento com base num montante de recursos públicos relativamente modesto. No caso das linhas PME Investe I e II, por exemplo, foram concedidos às empresas beneficiárias perto de 1,3 mil M€ de crédito bancário com base num montante de fundos comunitários na ordem dos 100 M€⁶⁴, o que permitiu apoiar mais de 3.700 operações de crédito.⁶⁵ Tal efeito de alavancagem é possível na medida em que os fundos públicos funcionam aqui como facilitadores do crédito bancário – assumindo parte dos custos e riscos de crédito – não se substituindo ao papel das instituições bancárias no financiamento da economia. Por outro lado, importa ter presente que alguns dos determinantes fundamentais dos problemas de financiamento da economia não podem ser resolvidos através destes instrumentos de política. Estão aqui em causa aspetos como o elevado risco de crédito (associado ao endividamento e à descapitalização das empresas, bem como às fracas

64 Distribuídos, aproximadamente, da seguinte forma: 60% para o reforço do Fundo de Contragarantia Mútuo, 30% para as bonificações de taxas de juro e 10% para o pagamento das comissões de garantia.

65 Na sequência destas iniciativas foram lançadas outras linhas de crédito para PME financiadas pelo Orçamento de Estado nacional, pelo facto de o seu âmbito de intervenção não ser enquadrável pelos regulamentos dos fundos comunitários.

perspetivas de vendas) ou as condições financeiras das próprias instituições bancárias (determinadas pela qualidade das carteiras de crédito, pelos rácios de solvabilidade regulamentares, as condições de financiamento nos mercados internacionais, etc.). Por outras palavras, as linhas de crédito são, por si só, insuficientes para inverter a acentuada degradação das condições de financiamento das empresas em contexto como os que se verificaram desde 2008 em Portugal e noutros países da UE.

Em resumo, num contexto marcado por uma acentuada degradação das condições de financiamento da economia portuguesa, os fundos comunitários permitiram acionar um conjunto de instrumentos—sistemas de incentivos ao investimento empresarial, apoios a iniciativas de capital de risco, linhas de crédito, etc. — que contribuiu para viabilizar projetos empresariais alinhados com as prioridades estabelecidas. No entanto, dada a intensidade dos problemas em causa, os recursos disponíveis não permitem que a intervenção do QREN seja suficiente para responder às dificuldades de financiamento das empresas portuguesas.

Reforçar o sistema científico e tecnológico nacional

Os fundos europeus permitiram que o sistema científico português atingisse um elevado nível de qualidade, com ligações crescentes embora insuficientes ao tecido produtivo

Na maioria dos casos, é a partir do contexto empresarial que ocorre a introdução de inovações de produto e de processo produtivo, essenciais para a melhoria do desempenho económico de um país e, em geral, para a melhoria do bem-estar social. No entanto, mesmo quando protagonizam os processos de inovação, as empresas não inovam de forma isolada. Para o desenvolvimento e o sucesso das inovações

contribuem interações de natureza muito diversa, envolvendo as empresas inovadoras e vários outros tipos de atores, como sejam: clientes, fornecedores, concorrentes, entidades financiadoras, instituições de ensino e formação, instituições de investigação e de transferência de conhecimento, entidades reguladoras e outras agências públicas, associações empresariais, etc. Por conseguinte, a capacidade de uma economia para inovar depende da existência de um conjunto de atores variados, do nível de desenvolvimento e sofisticação desses atores, bem como do padrão de interações que se estabelecem entre eles. Ao conjunto de atores relevantes para os processos de inovação e das interligações entre eles chamamos sistema de inovação.

Ao longo das últimas décadas Portugal desenvolveu as componentes essenciais de um sistema de inovação típico de uma economia avançada. O crescimento do número de empresas envolvidas em atividades de I&D e inovação (ver capítulo anterior) esteve associado à expansão e qualificação do sistema científico nacional, bem como à criação e consolidação de um leque muito alargado de instituições que contribuem para a colaboração e partilha de conhecimento entre os vários atores do sistema de inovação português.

Num balanço recentemente realizado⁶⁶, a Fundação para a Ciência e Tecnologia identificou em Portugal:

- 17 oficinas e gabinetes de transferência de conhecimento (tipicamente, entidades associadas a instituições de ensino superior que focam a sua atividade na procura e identificação de vias de exploração do conhecimento produzido naquelas instituições, nomeadamente através do apoio à criação de *spinoffs* de base tecnológica e da exploração de propriedade intelectual);

⁶⁶ FCT (2013). “Diagnóstico do Sistema de Investigação e Inovação – Desafios, Forças e Fraquezas rumo a 2020”. Lisboa: Fundação para a Ciência e Tecnologia.

- 19 instituições de interface (entidades produtoras de I&D, vocacionadas para a aceleração do processo de introdução de novas tecnologias nos processos industriais, frequentemente participadas pelo setor empresarial e mantendo um contacto próximo com este);
- 11 centros tecnológicos (entidades vocacionadas para sectores industriais específicos com o objetivo prioritário de fornecer apoio técnico e tecnológico às empresas do sector, através de atividades como a introdução de novas tecnologias, certificação e controlo de qualidade, formação e informação no âmbito das tecnologias aplicáveis ao sector respetivo);
- 14 parques tecnológicos (facilitadores infraestruturais e de serviços associados, que têm por objetivo criar externalidades económicas baseadas na proximidade física entre os atores do sistema de inovação, bem como fomentar a incubação de novas empresas de base tecnológica).

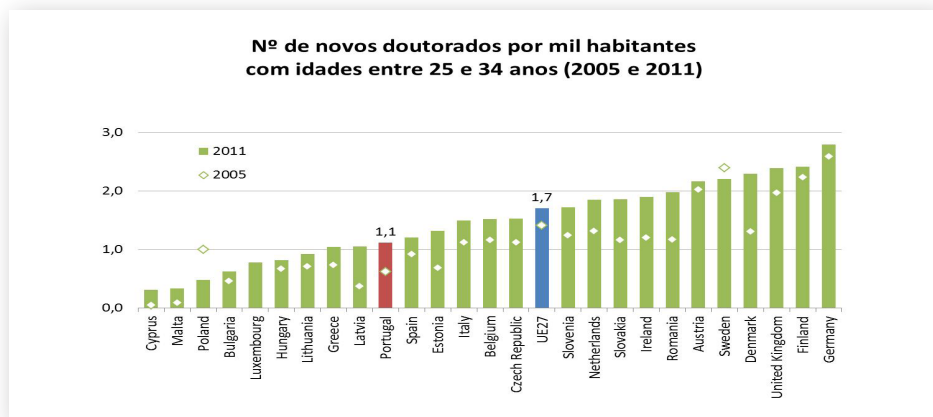
A criação e a consolidação das instituições referidas ocorreram, na maioria dos casos, nas duas décadas que se seguiram à adesão de Portugal à então CEE, tendo beneficiado dos fundos comunitários até à atualidade, tanto para efeitos de investimento, como para o desenvolvimento das suas atividades de intermediação entre a produção de conhecimento e a inovação empresarial.

Nos anos mais recentes, o impacto dos fundos foi ainda mais evidente na expansão e na qualificação do sistema científico nacional. Tal evolução reflete-se, nomeadamente, no aumento do número de doutorados e de publicações científicas.

Entre 2005 e 2011, o ritmo de formação de doutorados, medido pelo número de novos doutorados por mil habitantes no escalão etário de 25

a 34 anos, quase duplicou, passando de 0,6 para 1,1. Este corresponde a um dos ritmos mais acelerados de crescimento no conjunto da EU, cuja média passou de 1,4 para 1,7 no mesmo período. Note-se, no entanto, que Portugal apresenta uma das mais baixas proporções de doutorados na população em idade de trabalhar – 3,9 por mil habitantes, em 2009, de acordo com a OCDE –, cerca de metade do que se verifica em Espanha ou na Finlândia, e cerca de $\frac{1}{4}$ do registado na Alemanha. Para além do atraso de partida no *stock* de pessoas com este nível de qualificação, o ritmo de formação de novos doutorados permanece, também, aquém da média europeia. De facto, apesar do progresso verificado, Portugal continuava a registar em 2011 uma proporção de novos doutorados inferior à da maioria dos Estados Membros da UE (ver figura seguinte).

Figura 29: Nº de novos doutorados por mil habitantes com idades compreendidas entre 25 e 34 anos (2005 e 2011)

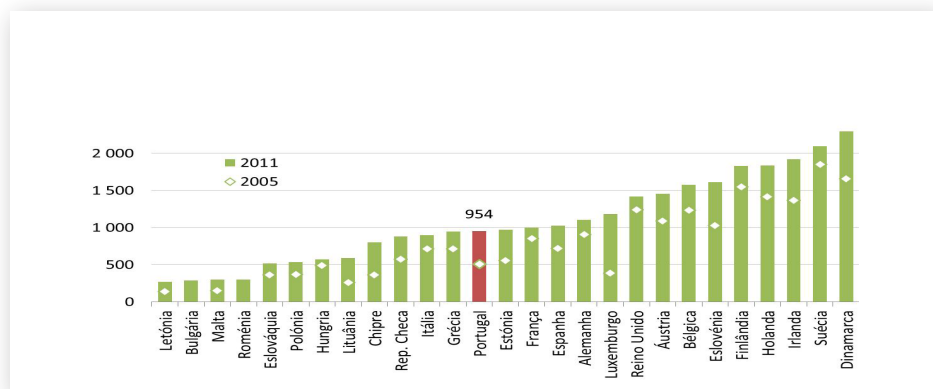


Fonte: Eurostat

Também no caso das publicações científicas, Portugal registou um

crescimento assinalável nas últimas décadas. Entre os quadriénios de 1987-1991 e 2007-2011 o número de publicações científicas aumentou perto de 10 vezes (de 3.708 para 41.840). No período 2001-2011, Portugal foi o segundo país onde o número de publicações mais cresceu num conjunto de 14 Estados Membros da UE para os quais existe informação disponível. No período mais recente relativo a 2005-2011 (para qual existem mais dados disponíveis) a taxa de crescimento das publicações nacionais (88%) é a sexta mais elevada num conjunto de 25 Estados Membros. Tal evolução é comum à generalidade das áreas científicas, refletindo-se também na percentagem de publicações citadas (que passou de 53% em 1997-2001 para 69% em 2007-2011), bem como no impacto das publicações nacionais junto da comunidade científica internacional (medido por diversos indicadores de impacto).

Figura 30: Número de Publicações por milhão de habitantes (2005 e 2011)



Fonte: DGEEC (com base em Web of Science, Science Citation Index)

O crescimento quantitativo e qualitativo da formação avançada e da investigação científica em Portugal nas últimas duas décadas foi acompanhado do desenvolvimento de articulações entre o sistema

científico e tecnológico e o tecido produtivo (tipicamente mediada por instituições de transferência de tecnologia com ligações universitárias e por centros tecnológicos), bem como pelo surgimento de pequenas e médias empresas de elevada intensidade tecnológica e perfil exportador, na maioria dos casos com origem em universidades e centros de I&D⁶⁷. Estas evoluções permitiram reforçar a incorporação de conhecimento avançado tanto em atividades já existentes, caracterizadas por diferentes níveis de intensidade tecnológica, abrindo simultaneamente espaço ao surgimento e desenvolvimento de novos setores de atividade económica mais intensivos em tecnologia. Não obstante, Portugal apresenta ainda níveis de colaboração entre empresas inovadoras e outras entidades, incluindo universidades e outros centros de saber, que se encontram abaixo da média da UE⁶⁸.

Os níveis insuficientes de articulação entre empresas e centros de saber em Portugal decorrem de três tipos de fatores: em primeiro lugar, uma estrutura produtiva com fraca presença de atividades tecnologicamente intensivas, as quais tendem a interagir mais fortemente com instituições científicas e tecnológicas no âmbito das suas atividades de inovação; em segundo lugar, os reduzidos níveis de qualificação da população ativa, incluindo gestores e trabalhadores, os quais se refletem em estratégias de negócio pouco assentes em inovação tecnológica; por fim, algumas características do sistema científico (como o predomínio dos resultados científicos na avaliação de desempenho de investigadores e instituições, a escassez de competências e de iniciativas diretamente associadas à transferência de conhecimento e tecnologia, o conhecimento insatisfatório do tecido produtivo e das oportunidades de aplicação económica dos resultados da investigação, etc.) que, apesar dos

67 Ver FCT (2013). Diagnóstico do Sistema de Investigação e Inovação – Desafios, Forças e Fraquezas rumo a 2020. Lisboa: Fundação para a Ciência e Tecnologia.

68 Segundo os dados disponibilizados pelo Eurostat, a proporção de empresas que colaboram com instituições de ensino superior (8%) e com instituições públicas de investigação (5%) no âmbito das suas atividades de inovação é inferior à média da UE (11% e 6%, respetivamente).

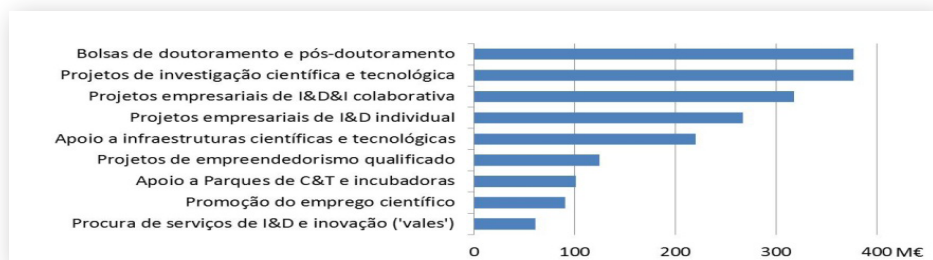
significativos desenvolvimentos registados na última década, ainda não permitem a exploração plena do potencial de interação com o mundo empresarial. Os mesmos fatores estão na origem do reduzido número de doutorados a trabalhar em contexto empresarial⁶⁹.

O QREN contribuiu para reforçar o sistema de investigação e inovação português de diferentes modos, como sejam:

- Incentivando o investimento empresarial em I&D e inovação (ver capítulo anterior);
- Apoando a I&D realizada por outras entidades do sistema científico e tecnológico (nomeadamente, unidades de investigação);
- Incentivando a concretização de projetos colaborativos de I&D entre empresas e centros de saber;
- Estimulando a procura de serviços de I&D e inovação por parte de PME;
- Financiando a criação, expansão, modernização ou consolidação de infraestruturas científicas e tecnológicas;
- Apoando a formação de investigadores ao nível de doutoramento e de pós-doutoramento;
- Apoando o emprego científico; ou
- Apoando projetos de capacitação de centros de saber em domínios como a propriedade intelectual e o empreendedorismo qualificado.

⁶⁹ De acordo com os dados da DGEEC, em 2009 existiam 478 doutorados (2,6% do total) a trabalhar em empresas em Portugal. Segundo a OCDE (ver *Science, Technology and Innovation Scoreboard 2013*), este é o valor mais reduzido entre os 14 países da UE para quais existem dados disponíveis.

Figura 31: Montante de fundo aprovado para apoio ao sistema de investigação e inovação em Portugal em diferentes domínios



Fonte: Sistema de Monitorização do QREN

Desta forma, o QREN contribuiu não apenas para um melhor desempenho dos vários tipos de entidades que compõem o sistema de inovação português, mas também para o desenvolvimento das ligações entre atores, com efeitos relevantes na difusão e valorização do conhecimento em Portugal.

Note-se que, mesmo no domínio da investigação científica e tecnológica – tendencialmente mais focada na produção de conhecimentos de base e na formação de competências avançadas – é possível identificar sinais de uma crescente valorização económica e social dos resultados da investigação. Por exemplo, nos mais de 2.500 projetos de investigação apoiados no âmbito do QREN, cerca de $\frac{3}{4}$ do investimento aprovado dirige-se a domínios de investigação relacionados com as engenharias, a saúde e o ambiente (Engenharia e Ciências dos Computadores e Tecnologia, cerca de 30%; Ciências Médicas, Ciências Biológicas, Neurociências e Ciências Farmacológicas, cerca de 27%; Ciências do Ambiente e Ciências Agrárias, cerca de 17%). Para além dos outputs relacionados com o aumento das publicações em revistas científicas indexadas (97,1%) e com a realização de teses de doutoramento (83,5%), uma parte relevante dos projetos aprovados prevê a valorização económica dos

resultados da investigação sob diferentes formas: cerca de 30% preveem a transferência de tecnologia para as empresas nacionais, 24% a criação de *start-ups* e 24% a venda ou licenciamento de patentes (no caso das ciências tecnológicas, estes valores ascendem a 46,3%, 39% e 39%, respetivamente).⁷⁰

Apesar das evoluções que têm vindo a ser registadas, os desafios que se colocam ao sistema de inovação português são ainda significativos. A rápida convergência com os padrões europeus verificada na atividade científica e na formação avançada ainda mantém Portugal aquém da média da UE. As características da estrutura produtiva e do sistema científico português, não constituindo um obstáculo intransponível à colaboração entre o tecido produtivo e instituições de investigação, restringem o potencial de articulação entre as duas esferas. E embora os progressos registados no sistema investigação e inovação permitam perspetivar uma mudança estrutural no sentido de uma economia mais assente no conhecimento, este tipo de transformações levam tempo a ocorrer e requerem persistência dos investimentos públicos e privados.

Se o contributo do QREN para a consolidação de um sistema de inovação maduro em Portugal é reconhecido, há domínios em que a intervenção das políticas públicas financiadas pelos fundos estruturais parece ter sido menos bem conseguida. Em particular, uma maior aposta na disseminação dos resultados de projetos de I&D com uma forte componente de valorização económica, a consolidação e qualificação das intervenções que visam promover o empreendedorismo de base tecnológica, ou o reforço dos incentivos à mobilidade de investigadores entre instituições de ensino e o tecido empresarial, poderiam contribuir para melhorar a capacidade da sociedade portuguesa para traduzir competências e conhecimentos avançados em competitividade da economia nacional.

⁷⁰ Ver Augusto Mateus e Associados (2013), Avaliação Intercalar do COMPETE.

Aumentar a atratividade e a funcionalidade das cidades

Ao longo das últimas décadas tem-se vindo a assistir a uma mudança na abordagem do desenvolvimento e da competitividade urbana. Na sequência dos significativos investimentos realizados, uma boa rede de infraestruturas passou a ser vista apenas como uma condição necessária mas não suficiente na promoção do desenvolvimento das cidades ou das regiões. Cresce a atenção a outros fatores, como a inserção das cidades em redes de conhecimento, de inovação, de criatividade, de capital humano e de serviços de âmbito nacional ou internacional. As políticas para as cidades assumem que estas têm um papel central enquanto espaços de criação de riqueza e competem nos mercados globais.

Mas as intervenções para o desenvolvimento urbano nem sempre foram interpretadas desta forma. Em Portugal, foi necessário percorrer um longo caminho, que permitiu recuperar défices muito importantes e criar as condições para abordar a competitividade das cidades à luz deste novo paradigma. Neste percurso assumiram particular destaque, a partir dos anos 90 e com o impulso decisivo dos fundos europeus, os programas de promoção e reabilitação urbana. Na sua maioria, estes programas – que resultaram de articulações bem-sucedidas entre o Estado e as autarquias locais - destinaram-se a problemas específicos e desenvolveram atuações setoriais. Entre eles, destacam-se:

- O PER⁷¹ (1993) e o PROHABITA⁷² (2004) destinados a intervenções de erradicação de bairros de habitação precária e ao realojamento dos seus habitantes, em especial nas áreas metropolitanas;
- O RECR⁷³ (1988) e o REHABITA⁷⁴ (1996), ambos no âmbito do

71 PER – Plano Especial de Realojamento.

72 PROHABITA – Programa de Financiamento para Acesso à Habitação.

73 RECR – Regime Especial de Participação na Recuperação de Imóveis Degradados.

74 REHABITA – Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Áreas Urbanas Antigas.

PRAUD⁷⁵ (1988), que foram programas de apoio financeiro à reabilitação urbana;

- As Iniciativas Comunitárias URBAN (1994-1999) e URBAN II (2000-2006) orientadas para a regeneração e revitalização de áreas críticas urbanas (Lisboa/Casal Ventoso, Amadora Gondomar, Loures, Oeiras, Porto/Campanhã);
- O PROCOM⁷⁶ (1994) e o URBCOM⁷⁷ (2000-2006), que apoiaram a modernização de estabelecimentos de pequeno comércio e de serviços localizados em áreas de intervenção definidas, enquadrados por isso em processos de promoção e animação comercial e de revitalização do espaço público envolvente.

Mais abrangentes pretenderam ser as atuações do Programa de Consolidação do Sistema Urbano Nacional (PROSIURB, 1994-1997) e do Programa de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental das Cidades (POLIS, 1993-2007). O primeiro, no final dos anos 80 do século passado propunha-se reforçar o papel das cidades médias portuguesas, introduzindo a prática do planeamento estratégico urbano e estendendo esses processos ao sistema de atores das diversas cidades e introduziu a lógica do reequilíbrio do sistema urbano nacional. O POLIS, por seu lado, manteve a lógica do planeamento estratégico a montante das intervenções, mas abandonou a lógica de reequilíbrio do sistema urbano centrando-se, inicialmente, nas capitais de distrito e na vertente de requalificação urbanística. Esta abordagem inspirou-se na experiência da EXPO 98, em Lisboa, consagrando um modelo de gestão integrado, baseado em parcerias da administração central com a administração local e com atores privados. Estas intervenções estenderam-se posteriormente a outras cidades visando a requalificação de zonas degradadas.

75 PRAUD – Programa de Recuperação de Áreas Urbanas Degradadas.

76 PROCOM – Programa de Apoio à Modernização do Comércio.

77 URBCOM – Programa de Incentivos a Projetos de Urbanismo Comercial.

Desde 2007⁷⁸ que o Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território (PNPOT) concretizado e aprofundado pelos Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT) estrutura o sistema urbano português fundamentalmente em torno de três níveis de centros urbanos: metropolitanos, regionais e estruturantes. Para tentar concretizar a política urbana definida no PNPOT, foi concebido um instrumento específico – Política de Cidades POLIS XXI – que procurava responder aos desafios crescentemente complexos colocados às cidades, superar as debilidades do sistema urbano nacional e transformar as cidades em motores de desenvolvimento efetivo das regiões e do país.

Foi neste instrumento que o QREN ancorou a sua intervenção no domínio das cidades, nomeadamente através do financiamento nas vertentes da regeneração urbana (Parceria para a regeneração urbana, PRU), competitividade (Redes urbanas para a competitividade e inovação, RUCI, e ações inovadoras para o desenvolvimento urbano, AIDU) e integração regional (equipamentos estruturantes do sistema urbano nacional).

Na vertente da regeneração urbana, as PRU destinavam-se a financiar programas de ação integrados de regeneração de uma zona específica de uma cidade, sendo concebidos e implementados por parcerias locais lideradas pelos municípios e podendo envolver empresas, associações empresariais, serviços públicos, concessionários de serviços públicos, instituições de ensino, de formação profissional e investigação ou organizações não-governamentais. Os programas de ação deveriam dar uma resposta integrada aos desafios de qualificação do espaço público e do ambiente urbano e do desenvolvimento económico, social e cultural.

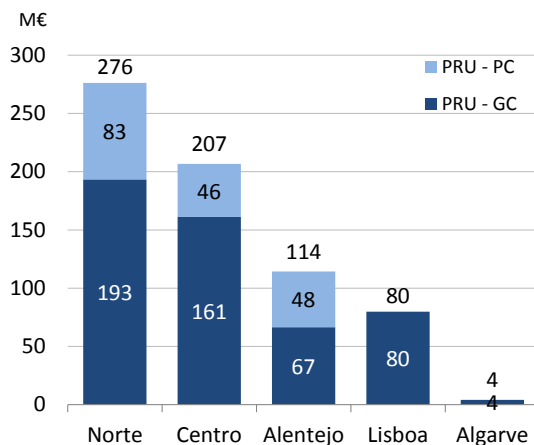
⁷⁸ Com a aprovação da Lei nº 58/2007 de 4 de setembro, o PNPOT tornou-se no instrumento de desenvolvimento territorial de natureza estratégica que estabelece as grandes opções com relevância para a organização do território nacional e consubstancia o quadro de referência a considerar na elaboração dos demais instrumentos de gestão territorial.

Por sua vez, as RUCI tinham por objetivo estruturar processos de cooperação entre municípios e entidades públicas e privadas que se propunham elaborar e implementar um programa estratégico de desenvolvimento urbano centrado nos fatores territoriais de competitividade e inovação. Este instrumento visava prioritariamente estruturar redes de cidades, cooperando numa base territorial ou temática, na formulação e concretização de uma estratégia comum de reforço dos fatores de criatividade e de promoção do conhecimento, inovação e internacionalização, tendo por objetivo o seu reposicionamento nacional e internacional. Ainda nesta área, as AIDU direcionavam-se para a dinamização de soluções inovadoras de resposta aos problemas urbanos, centradas na eficiência e reutilização de infraestruturas e equipamentos existentes, na exploração das oportunidades que as novas tecnologias oferecem, na capacitação das comunidades locais e no desenvolvimento de novas formas de parceria público-privado.

Por último, na área da integração regional, o QREN financiou a construção de equipamentos estruturantes do sistema urbano nacional que visava a construção ou requalificação de equipamentos especializados de elevada raridade. Neste quadro, visava-se a estruturação do sistema urbano nacional, através da afirmação e diferenciação dos centros urbanos dos níveis superiores da hierarquia urbana e, no contexto global do país, para o reforço do policentrismo.

A intervenção do QREN nas cidades acabou por ser predominantemente dirigida para a área da regeneração urbana (PRU), a qual concentrou mais de 681M€ de fundos (505M€ em PRU de grande centros e 176M€ em PRU de pequenos centros), que correspondeu a um investimento total de cerca de 945M€.

Figura 32: Apoios às Parcerias para a Regeneração Urbana PRU por região do Continente



Fonte: SI QREN

As PRU destinadas aos principais centros urbanos implicavam a constituição de uma parceira de atores relevantes ao nível da cidade ou da zona de intervenção e a elaboração de um plano de ação com uma lista indicativa de projetos a serem submetidos para aprovação no prazo de 12 meses após a aprovação do plano de ação.

O quadro seguinte demonstra que apesar da obrigatoriedade de uma parceria, as PRU dos grandes centros urbanos materializaram-se sobretudo com recurso a projetos de entidades municipais (autarquia ou outras entidades da esfera municipal). Os projetos integrados em planos de ação da responsabilidade de entidades municipais é superior a 75% em todas as regiões do Continente, com destaque para os POR do Algarve, Lisboa e Norte onde esta percentagem é superior a 90%.

As operações aprovadas no âmbito das PRU têm uma natureza diversa

que vai desde os equipamentos sociais, aos equipamentos desportivos e de lazer, passando pela requalificação do espaço público, por projetos de mobilidade territorial e mobilidade sustentável, projetos de recuperação do património natural e arquitetónico, pelo apoio a iniciativas criativas, apoio a ações de promoção e marketing territorial, ações de apoio e de inclusão social.

Para além destas políticas públicas especificamente dirigidas para intervenção em espaço urbano, importa ter presente que também as políticas teoricamente a-espaciais (e.g. inovação e desenvolvimento tecnológico, ciência e educação, ambiental e energética, transportes e conectividade, coesão e inclusão social) têm necessariamente impactos territoriais importantes. A intenção de promover uma melhor articulação destes conjuntos de políticas e, por essa via, modelar estratégias de competitividade das cidades e do sistema urbano constituía também um objetivo da política de cidades, a ser promovido especialmente no quadro das Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação.

Estas modalidades de intervenção, inicialmente pensadas com uma natureza experimental e, por isso, limitada a um pequeno número de centros urbanos, acabaram por ter expressão em todos os municípios do Continente, face à pressão de equidade em contexto de recursos orçamentais muito escassos. Desta “generalização, ... resultou a progressiva redução da correspondente expressão financeira e, assim, a relevância dos seus resultados e impactos (ao contrário da desejável trajetória de dimensões crescentes e de efeitos mais efetivos)”, concluía um estudo sobre estes instrumentos de política⁷⁹.

Entretanto, os apoios do QREN não se limitaram às intervenções enquadradas naqueles instrumentos da política de cidades. Outras importantes intervenções sectoriais em áreas-chave como a

⁷⁹ Estudo realizado para o Observatório do QREN - ILHA (2010), Abordagens Integradas de Base Territorial.

competitividade das empresas, o conhecimento, a criatividade, o turismo ou a infraestruturação do território influenciam o potencial de atratividade das cidades. Entre elas, destacam-se:

- i) Na área do conhecimento e criatividade, o apoio aos projetos de empresas no âmbito do SI I&DT, do SI Inovação e do SI PME enquadradas nos setores intensivos em conhecimento, aos projetos de apoio a entidades do SCTN, a infraestruturas científicas e tecnológicas e de incubação empresarial e aos projetos de valorização económica de recursos específicos;
- ii) Na área da atratividade turística, o apoio a projetos dos SI enquadradas nos setores do turismo, de valorização do litoral, de gestão ativa de espaços protegidos e classificados, de valorização económica de recursos específicos e de valorização do património cultural e de territórios urbanos;
- iii) Na área das infraestruturas e equipamentos não sociais, o apoio a projetos de valorização e qualificação ambiental, de reabilitação e desenvolvimento urbano, de infraestruturas de acolhimento empresarial e logística e de transportes e mobilidade;
- iv) Na área das infraestruturas e equipamentos sociais, o apoio a projetos de infraestruturas e equipamentos/serviços coletivos de proteção social, de ensino, saúde, desporto e cultura.

Sendo certo que a atratividade, as funcionalidades e, em última instância, a competitividade das cidades resulta, em grande medida, de um processo cumulativo de intervenções nestas áreas-chave, é importante salientar o desafio assumido pelo QREN de implementação de uma visão estratégica e transversal baseada na integração e complementaridade tanto das intervenções territoriais como setoriais,

uma vez que a estruturação do sistema urbano nacional parece resultar fundamentalmente da conjugação de opções setoriais (autónomas ou dependentes de decisões individuais) e não tanto da visão sistémica e estratégica preconizada em documentos de enquadramento como o PNPOT ou os vários PROT. Ainda assim, 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).

Apesar de grande parte dos projetos apoiados pelo QREN nestas áreas se concentrar em centros urbanos de segundo nível, o que poderia indiciar que o QREN estaria 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 estruturação do sistema urbano preconizada no PNPOT mostra-se, em grande medida desajustada face à sua própria ambição e à rede de centros urbanos nele consagrada bem como à dimensão, escala e massa crítica das cidades portuguesas e do próprio país. As políticas que visam o desenvolvimento urbano sustentado não podem, por isso, deixar de equacionar o difícil equilíbrio entre o princípio da equidade e a indispensável intervenção diferenciada no sistema urbano nacional, que contemple tanto o fortalecimento das duas áreas metropolitanas (Lisboa e Porto), com capacidade atrativa e competitiva a nível global, como as atuações de natureza muito diversa em cidades de média dimensão mas com grande dinamismo ou em centros urbanos cuja função essencial é estruturar os territórios envolventes.

Melhorar a conectividade da economia portuguesa

A crise económica e financeira dos últimos anos conduziu à redefinição de grandes projetos de conectividade internacional do país, sendo a prioridade atribuída ao transporte de mercadorias.

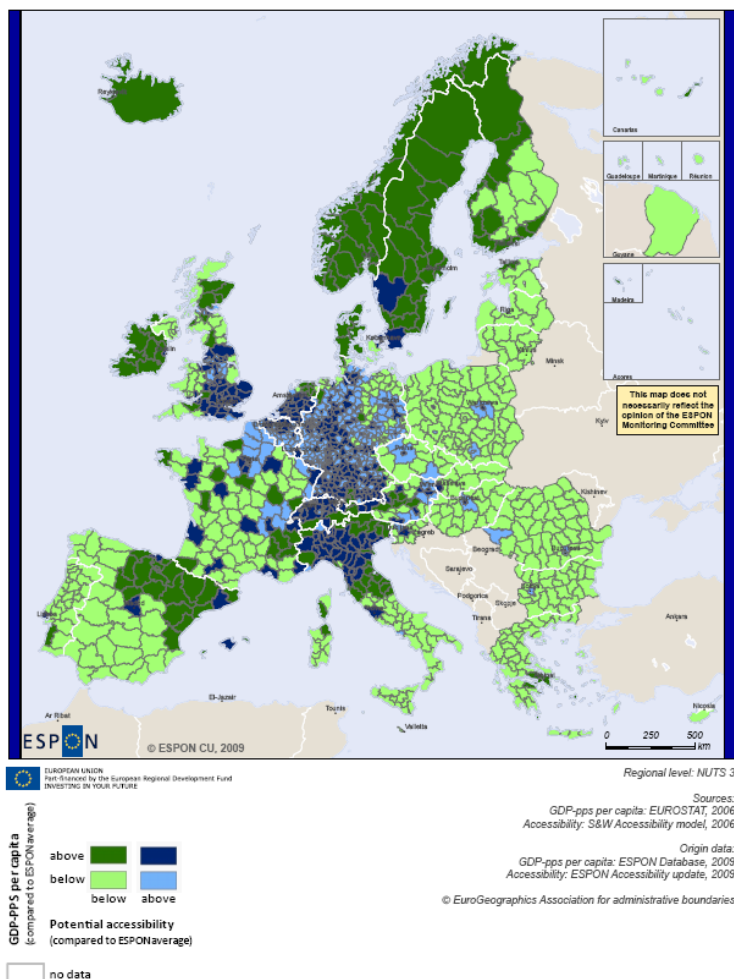
O sistema de transportes é considerado um fator nuclear de competitividade da economia nacional, que deve assegurar a conectividade do País a rotas de transporte de mercadorias e passageiros que permitam contactos fáceis e competitivos (em termos de tempo e custo) com as regiões do mundo em que se localizam os principais mercados ou que concentram o maior potencial de crescimento a nível mundial.

Os vários documentos programáticos nacionais no domínio dos transportes convergem na sistematização de um conjunto de constrangimentos que colocam em causa a capacidade de o sistema nacional de transportes responder a este desígnio. A localização geográfica de Portugal impõe uma distância física aos mercados do centro da Europa, que são, há muito, os principais parceiros comerciais portugueses, tanto como origem de importações, como destinos das exportações nacionais. Neste contexto, constrangimentos como fraca competitividade do transporte ferroviário de passageiros e mercadorias ou as débeis condições de interoperabilidade com a rede ferroviária ibérica e europeia, incidem diretamente sobre as condições de concorrência em que atuam as empresas portuguesas. A insuficiente intermodalidade do sistema de transportes nacional, a par da fragilidade do sistema de infraestruturas logísticas, conjuga-se com a forte dependência em relação ao transporte rodoviário de mercadorias, em detrimento do transporte ferroviário e marítimo.

Por outro lado, estão diagnosticadas as insuficiências dos principais portos e aeroportos nacionais, na sua capacidade de responder à procura, pese embora os progressos assinaláveis que ocorreram nas últimas duas décadas.

Esta situação acentua a condição de perifericidade de Portugal no contexto europeu, bem expressa na figura seguinte. Nela se evidencia o grande contraste entre o centro e as periferias (leste, sul e sudoeste) europeias. Mas também, para o caso português, como apenas Lisboa se afasta de níveis de acessibilidade intermodal inferior à média europeia.

Figura 33: PIB per capita em PPC e potencial de acessibilidade multimodal



Fonte: ESPON.

Em resposta a estes constrangimentos, o QREN apresentava como principal prioridade de intervenção no domínio dos transportes e acessibilidades o reforço da conectividade internacional de Portugal, através, nomeadamente: da melhoria das ligações rodoviárias e ferroviárias nacionais às Redes Transeuropeias de Transporte (RTE-T); da adequação da capacidade de tráfego dos aeroportos internacionais e da inserção de Portugal nas redes internacionais de transporte aéreo; da integração entre a rede ferroviária convencional e a futura rede de alta velocidade; da sua articulação com a rede nacional de plataformas logísticas e da melhoria das ligações ferroviárias aos principais portos nacionais. A concretização desta prioridade previa ainda intervenções complementares potenciadoras do tráfego de mercadorias, designadamente as que permitem a integração em cadeias de transporte intermodais (sobretudo marítimo-rodo-ferroviárias) e no transporte marítimo de curta distância.

O QREN previa ainda algumas intervenções dirigidas ao reforço dos níveis da conectividade interna, designadamente a conclusão das principais ligações rodoviárias (com destaque para os Itinerários Principais), a consolidação e modernização do sistema de transportes marítimos na R. A. Açores e investimentos na R. A. Madeira relativos à compatibilização dos principais eixos viários regionais estruturantes com a malha viária envolvente e a investimentos na modernização e ampliação das infraestruturas portuárias de Porto Santo.

No decurso de implementação do QREN, o domínio da conectividade internacional sofreu alterações muito significativas, tanto em virtude da crise económica e financeira que afetou a Europa e Portugal como da mudança de orientação política que se seguiu às eleições de 2011.

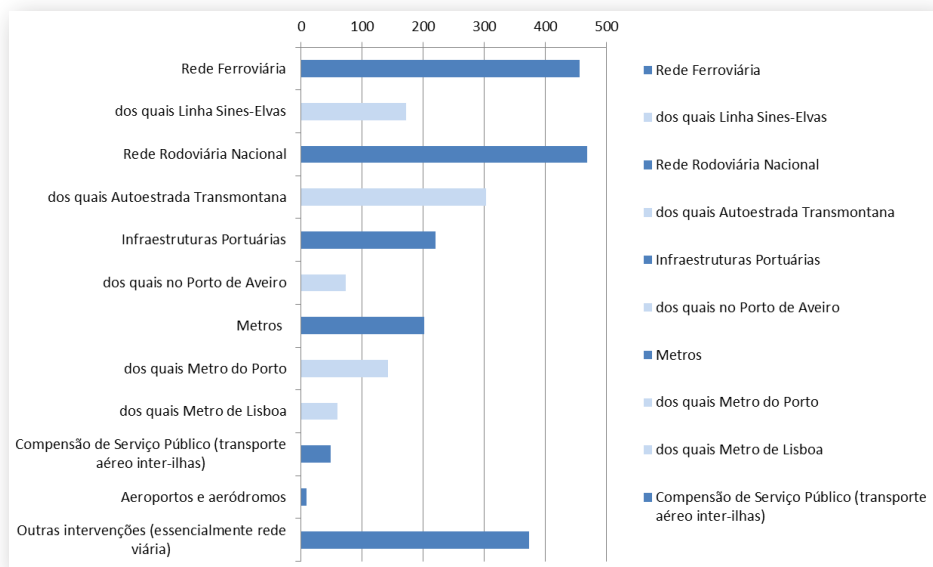
Ao invés de anteriores ciclos de programação, nos quais o desenvolvimento da rede rodoviária constituiu o principal instrumento de estruturação do território, no QREN os sistemas ferroviário e marítimo-portuário ocuparam também posição de destaque. A crise conduziu à suspensão

ou ao adiamento de grandes projetos, como os do novo aeroporto de Lisboa e as ligações ferroviárias em alta velocidade Lisboa-Madrid, Lisboa-Porto e Porto-Vigo. A incerteza quanto aos modelos de financiamento e, posteriormente, a limitação drástica da capacidade financeira dos principais agentes públicos envolvidos conduziu também à indefinição de outros projetos, como a conclusão dos IP2, IP4 e IP8.

As novas prioridades estabelecidas já ao abrigo do Programa de Assistência Económica e Financeira foram apontadas para as intervenções potenciadoras do tráfego de mercadorias, sobretudo as que permitem a integração em cadeias de transporte intermodais (sobretudo marítimo-rodo-ferroviárias).

Uma análise por tipo de intervenções apoiadas e montantes de fundo aprovado permite ter uma visão genérica sobre a medida se concretizaram as prioridades estabelecidas.

Figura 34: A intervenção dos fundos no domínio da conectividade (modos de transporte e grandes projetos)



Fonte: Sistema de Monitorização do QREN

No domínio ferroviário, é patente a relevância das intervenções enquadradas na ligação ferroviária Sines-Elvas/Espanha (variante de Alcácer, modernização do troço Bombel-Vidigal a Évora, estação de Raquete em Sines). No sector marítimo-portuário destacam-se as intervenções nos portos da Figueira da Foz, de Leixões, de Aveiro e de Sines, no Continente, e do Funchal, de Porto Santo e da Madalena, no Pico, nas regiões Autónomas. Ao nível da construção de rede viária, de destacar a conclusão da CRIL Buraca/Pontinha, as intervenções na Autoestrada Transmontana (IP4) e a ligação em via expresso ao porto do Funchal. No âmbito do sistema aeroportuário, as intervenções foram mais limitadas e respeitam ao aeródromo municipal de Ponte de Sor, ao aeroporto de Beja e aos aeroportos da R.A. Açores (Pico e São Jorge).

O efeito da conjuntura económica e financeira do país fez-se sentir também de forma indireta neste domínio: os pequenos mas muito numerosos investimentos nas redes viárias de diferentes níveis (nacional, regional e municipal) acabaram por absorver uma parcela significativa do investimento dos fundos. São, em grande parte, investimentos que em circunstâncias normais seriam concretizados sem recurso a financiamento europeu, mas que em contexto de drástica contenção orçamental encontraram aqui a única possibilidade de financiamento.

Entretanto, os constrangimentos no sistema de infraestruturas logísticas e de integração modal não foram colmatados pelo QREN. A indefinição em torno do Programa Portugal Logístico e o facto de os investimentos nas plataformas logísticas não estarem contemplados no QREN explicam as dificuldades de articulação ao nível da política pública marítimo-portuária, o que poderá influenciar negativamente o potencial de resultados esperados neste domínio.

Este exemplo suscita o tradicional problema da ausência de uma visão programática global para a questão da conectividade externa e interna do

país suficientemente consolidada para se manter ao longo dos ciclos de investimento que são, neste domínio, particularmente longos.

Já conhece ...

A ligação ferroviária Sines-Elvas/Espanha?

O projeto ferroviário Sines-Elvas/Espanha assume-se como uma das ações prioritárias da rede ferroviária nacional sendo considerado fundamental para o reforço da competitividade do porto de Sines e sua articulação com a rede de plataformas logísticas (em particular Poceirão e Elvas), com os portos de Setúbal e Lisboa e com a ligação em alta velocidade Lisboa-Madrid.

Inscribe-se no conjunto das grandes infraestruturas para a conectividade internacional e está integrado nas RTE-T, através do Projeto Prioritário Europeu nº 16 “Eixo Ferroviário de Transporte de Mercadorias Sines-Algeciras-Madrid-Paris”.

O Corredor de Mercadorias Sines-Elvas assume um papel estratégico no desenvolvimento económico do país, uma vez que já permite a circulação de mais de 5% das receitas provenientes dos fluxos de mercadorias com o exterior, com tendência para assumir um peso ainda maior devido ao incremento do tráfego contentorizado no Terminal XXI do porto de Sines, à dinamização da Zona de Atividades Logísticas (ZAL) de Sines, à plataforma rodoferroviária de Elvas e à plataforma logística do Poceirão, infraestruturas que vão permitir o desenvolvimento do mercado de contentores para os portos de Sines, Setúbal e Lisboa.

Com estas intervenções, o referido Corredor passa a ser mais direto e curto (menos 137 km), o que se traduz numa redução potencial do tempo de percurso para 4h30m (contra as atuais 8h), que se sétima possa permitir ganhos de 3,3 milhões de euros/ano, após a conclusão do itinerário Sines-Elvas.

Melhorar a qualidade da administração e dos serviços públicos

A redução dos obstáculos que dificultam a atividade das empresas e a vida aos cidadãos – os custos públicos de contexto – foi definida como um dos fatores de competitividade da economia a promover com o QREN

O reconhecimento da insuficiente eficiência das instituições e organizações públicas sobre a competitividade das empresas e a qualidade de vida dos cidadãos levou a que a melhoria da eficiência da governação esteja presente no QREN, como uma das suas prioridades estratégicas.

O envelope financeiro para a modernização administrativa foi muito significativo (cerca de mil M€) e incomparável, em termos de dimensão, ao investimento público realizado em qualquer quadro comunitário anterior. Criaram-se assim as condições de financiamento necessárias para o cumprimento dos objetivos estabelecidos nesta prioridade.

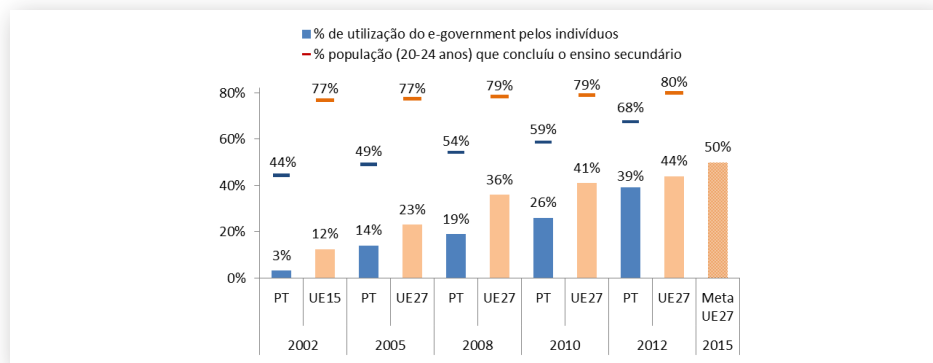
Sabe-se que o objetivo de tornar a administração pública mais eficiente não se esgota em medidas de investimento, carecendo de uma intervenção multifacetada e de múltiplos instrumentos de política que extravasam os apoios elegíveis ao QREN. Aliás, a melhoria da qualidade das instituições e dos serviços públicos constitui um domínio de desenvolvimento que vinha ganhando centralidade na definição das políticas públicas dos últimos anos, tanto no plano nacional como europeu, impulsionada por iniciativas de grande impacto público e organizacional como as do governo eletrónico. Portugal tem neste domínio apresentado uma evolução muito significativa.

Nos últimos anos o processo de modernização do Estado e das instituições públicas nacionais registou uma evolução de convergência com a UE. No domínio da racionalização dos portais administrativos na *internet*, da desmaterialização processual e documental e da implementação de sistemas de informação de suporte, Portugal tem registado um bom

desempenho, como o demonstram os indicadores associados ao governo eletrónico e à prestação de serviços públicos com recurso às tecnologias de informação e comunicação. Portugal apresenta-se bem posicionado face aos restantes países europeus no governo eletrónico, mantendo em 2012 a posição cimeira, a nível europeu, na prestação de serviços públicos eletrónicos aos cidadãos. O Portal da Empresa, desenvolvido pela Agência para a Modernização Administrativa, I.P., que permite a criação *online* de uma empresa, é considerado exemplo de referência na Europa.

Não obstante esta evolução que se tem registado nos últimos anos, fruto do investimento significativo efetuado na área do *e-government*, verifica-se ainda um contraste significativo entre a disponibilização de serviços públicos *online* e a efetiva utilização da *internet* pelos cidadãos, para interagir com as autoridades públicas em Portugal. Os indicadores nesta área mostram que a evolução favorável registada está longe da média da UE27. Recorde-se que o objetivo da Agenda Digital para a Europa é conseguir, até 2015, que pelo menos 50% dos cidadãos da UE utilizem os serviços públicos *online*. Para a nossa situação contribuíram os níveis reduzidos de confiança face às novas tecnologias, associados a níveis de infoexclusão elevados (em 2012, 34% da população adulta portuguesa nunca tinha utilizado a *internet*).

Figura 35: Evolução comparativa da utilização do e-government pelos cidadãos e níveis de qualificação



Fonte: Eurostat

No entanto, a redução dos custos de contexto não se esgota na disseminação das tecnologias de informação na administração. A preocupação com o funcionamento eficiente dos grandes sistemas de regulação da sociedade, bem como com a progressiva eliminação dos obstáculos e atrasos injustificáveis no desenrolar de processos ou atos da administração que prejudicam a atividade das empresas e dificultam a vida dos cidadãos, continua a ser essencial para o aumento da competitividade da economia e para melhorar as condições envolventes da atividade dos agentes económicos.

O contributo do QREN, cuja racionalidade deve ser entendida à luz do processo mais geral a que se referiu, dirigiu-se ao apoio a iniciativas de simplificação e reestruturação de serviços públicos, atuando em especial na desmaterialização e na qualificação de pessoas e organizações. Este contributo traduziu-se no apoio a projetos de melhoria do acesso a serviços públicos por via eletrónica (o que inclui as dimensões de *back office*, *front office* e de redes e infraestruturas de suporte), de melhoria do atendimento e da prestação de serviços aos cidadãos e às empresas, através de intervenções bastante diversificadas e, ainda, no apoio a projetos de reforço da qualificação dos profissionais da administração pública, alavancando desta forma a qualidade técnica e organizacional dos serviços prestados aos cidadãos.

No que se refere à modernização dos serviços da Administração Central, sublinham-se os grandes projetos (com investimentos superiores a 20 M€) na gestão partilhada de recursos na Administração Pública, no desenvolvimento do Sistema Integrado de Atendimento ao Contribuinte da Autoridade Tributária e Aduaneira, do sistema de Gestão de Acesso à Saúde, do Tribunal XXI (acesso à Justiça) ou do Instituto dos Registos e Notariado. Outras intervenções relevantes tiveram lugar ainda no domínio da identificação eletrónica (passaporte eletrónico) e nas áreas da Educação, da Ciência, da Segurança Social ou do Turismo.

Ao nível da Administração Local e da Administração central desconcentrada, o destaque é para a expansão da rede de lojas do cidadão de 2ª geração (28 lojas, correspondendo a um investimento dos fundos superior a 20 M€). Muitas outras intervenções foram dedicadas à implementação de balcões virtuais e plataformas multicanal (municípios e freguesias) e a reengenharia e desmaterialização de processos, muitas delas implicando a disponibilização de informação e serviços aos cidadãos nas vertentes do urbanismo, ação social, ambiente e água, educação, cultura, desporto, embora com níveis de sofisticação de serviços muito variável.

No âmbito da modernização das Administrações Regionais sublinham-se os investimentos efetuados, na R.A. dos Açores, na Rede Integrada de Apoio ao Cidadão (RIAC), que visa facilitar o acesso do cidadão à Administração Regional prestando serviços próximo das populações, através dos Postos de Atendimento ao Cidadão, do Centro de Contactos e da página da *Internet* e, na R.A. da Madeira, os investimentos de Governo Eletrónico e a Plataforma de Apoio à Gestão de Escolas.

Para além do apoio a projetos materiais, a preocupação de os complementar com projetos de qualificação organizacional e dos recursos humanos da Administração Pública esteve presente em algumas das intervenções. No entanto, em termos globais a prioridade foi dada às formações enquadradas no âmbito dos programas nacionais PRACE e SIMPLEX, e posteriormente no PREMACE, nem sempre com a necessária articulação com os projetos de reengenharia de processos.

Uma análise do contributo dos projetos de modernização administrativa apoiados pelo QREN para a competitividade da economia portuguesa é sempre um exercício de grande complexidade. Parece indiscutível que a melhoria da eficiência de grandes sistemas com efeito direto na vida de empresas e cidadãos, como é o caso dos registos e notariado ou o sistema fiscal, se repercute positivamente

nas atividades económicas e na qualidade de vida das pessoas.

Muitos dos projetos, individualmente considerados, têm sido objeto de avaliações muito positivas, algumas das quais incluindo uma relevante dimensão de perceção pública de cidadãos e empresários (ver Caixa). Porém, as conclusões das avaliações realizadas não são perentórias quer no que respeita a perspetiva global das intervenções, quer a intensidade de apoios em áreas onde os efeitos são menos perceptíveis (universidades e associações de municípios, por exemplo). “Os resultados no que respeita à qualificação da Administração Pública e à eficiência da ação do Estado parecem ter sido [mais] moderados, justificando-se este desempenho pela conjugação das fortes restrições orçamentais e dos, não menos relevantes, condicionalismos administrativos e burocráticos que caracterizaram a atividade da Administração Pública, potenciados e agravados pelas alterações de governação e organização funcional, durante o período de implementação do Programa” refere, por exemplo, a avaliação ao POFC-Compete.

À luz da dimensão do envelope financeiro e da centralidade que esta prioridade assumiu no desenho inicial do QREN, parece poder concluir-se que os resultados globais terão ficado aquém do que era expectável. Porém, não deve ignorar-se que esta foi uma das áreas mais penalizadas pelas restrições orçamentais que caracterizaram quase todo o período de execução do QREN. Os seus efeitos mais imediatos são visíveis na capacidade de concretizar os projetos previstos por parte dos serviços da Administração Pública Central, parte dos quais foram adiados ou reprogramados em baixa. Mas os efeitos indiretos não terão sido menos relevantes: a existência de recursos europeus disponíveis num contexto de severa contenção orçamental poderá ter concorrido para uma utilização menos coerente de parte destes recursos, em áreas que, mesmo sendo importantes, não concorrem para os objetivos previstos de reforço da competitividade da economia e da melhoria da relação do Estado com cidadãos e empresas.

Estas dificuldades concorreram para a decisão de reduzir em mais de 50% os fundos alocados à modernização administrativa, o que ocorreu nas reprogramações do QREN de 2011 e 2012.

Já conhecia ...

O projeto “SISTEMA INTEGRADO DE ATENDIMENTO AO CONTRIBUINTE” da AUTORIDADE TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA?

O Sistema Integrado de Atendimento ao Contribuinte visa a disponibilização *on-line* da totalidade dos serviços das Finanças, com desmaterialização de processos e melhoria da ajuda *on-line* e a disponibilização da situação fiscal integrada, com acesso a toda a informação do contribuinte e informação detalhada sobre dívidas e infrações fiscais e alertas sobre obrigações fiscais. É um projeto de organização e integração transversal de serviços e de disponibilização de informação, numa lógica de “Balcão Único”. Visa ainda a melhoria ao nível no atendimento presencial, com a adoção de um Balcão único de atendimento. Contempla as seguintes valências:

i) **Portal das Finanças - Integração e Personalização de Serviços e Conteúdos** - Evolução para um novo sítio das Declarações Eletrónicas, com a disponibilização de serviços que abranjam todo o ciclo de interação com o Contribuinte e com possibilidades de consulta integrada (independentes do imposto), da situação fiscal do contribuinte e de personalização dos conteúdos e serviços ajustados às suas necessidades.

ii) **Balcão Único de Atendimento Presencial - Integração de Serviços** - Uniformização do acesso e da navegação nas diferentes aplicações informáticas utilizadas pelos serviços de atendimento presencial, no sentido da integração da informação necessária para resposta às solicitações dos contribuintes, na perspetiva da construção de um Balcão Único de Atendimento Presencial (como seja o *Balcão Casa-Pronta*).

iii) **Sistema Integrado de Gestão de Atendimento dos Serviços da Administração Tributária - Suporte ao Atendimento e Gestão de Filas de Espera** - Disponibilização de uma infraestrutura Integrada de Gestão e Atendimento nos Serviços Locais de Finanças, designadamente ao nível da melhoria da qualidade do ambiente geral nas zonas de atendimento e da obtenção de informação dinâmica sobre o atendimento nos vários Serviços, de modo a efetuar uma gestão mais eficiente, com base em indicadores de qualidade do serviço prestado e nas estatísticas disponibilizadas pelo sistema, com o objetivo último de melhorar a qualidade na relação com os utentes da Administração Fiscal.

6.O QREN E A QUALIFICAÇÃO DAS PESSOAS

Introdução

A população portuguesa (ou, para sermos mais rigorosos, a população residente em Portugal) tem uma estrutura de qualificações com uma forte predominância das baixas qualificações. Sendo um caso quase isolado no contexto europeu (apenas Malta tem uma situação similar), os níveis de qualificações revelam um atraso histórico do país em matéria de escolarização, que tem origem num longo período de sub-investimento no seu sistema de educação e formação. Embora a situação das novas gerações seja substancialmente melhor, encontra-se ainda aquém dos valores médios europeus, contrastando com o modelo social e económico que se tem vindo a consolidar no seio da UE.

As últimas décadas são marcadas, porém, por uma evolução significativa nos indicadores de acesso da população aos diferentes graus de ensino. Mantêm-se, contudo, constrangimentos que dificultaram uma recuperação mais rápida daquele atraso, contribuindo para a reprodução de “ciclos viciosos” de subqualificação.

Por um lado, a persistência de elevados níveis de abandono prematuro do sistema de educação-formação por parte da população jovem, associado normalmente a dificuldades de aprendizagem e a trajetórias de insucesso escolar, mas para a qual também contribuem as dinâmicas específicas do mercado de trabalho, onde se criam oportunidades de trabalho pouco qualificado para amplos segmentos da população jovem.

Por outro, a escassa participação da população adulta em atividades de educação e formação ao longo da vida, em particular dos menos

qualificados, que não tem permitido aumentar os níveis de qualificação de quem não teve oportunidade de adquirir anteriormente uma maior formação de base.

Os efeitos dos níveis de qualificações da população são múltiplos. Abrangem uma relevante dimensão económica, que pode ser atestada pela relação, há muito consagrada, entre qualificações da população ativa e produtividade. Ou ainda pelo facto de o nível de qualificações ser cada vez assumido como um fator crucial de atração de investimento. Mas abrangem igualmente a dimensão social. De facto, está hoje amplamente diagnosticado que as qualificações condicionam formas diferenciadas de vulnerabilidade ao desemprego e de acesso ao mercado de trabalho, com uma forte correlação com os níveis remuneratórios. Menos divulgada, mas certamente não menos relevante, é a relação que também se estabelece empiricamente entre qualificação da população e níveis de participação cívica e cultural.

Nos diversos modelos contemporâneos de Estado Social é assumido que ao Estado compete assegurar o funcionamento de sistemas educativos que garantam o acesso a uma escolarização mínima estabelecida e estimulem o prosseguimento da formação para além dela. Nos modelos europeus, esta garantia passa pela provisão universal, essencialmente pública e gratuita, com o intuito de preparar crianças e jovens, em igualdade de oportunidades e independentemente da sua origem social, para uma vida de cidadania plena e para a integração no mercado de trabalho.

Na qualificação de adultos, as responsabilidades assumidas pelo Estado estão geralmente associadas ao estímulo da formação contínua da população ativa, promovendo a sua adaptabilidade às mudanças tecnológicas, como meio para prevenir o desemprego de natureza estrutural e para aumentar os níveis de produtividade e competitividade

da economia. O Estado assume, desta forma, custos que os trabalhadores têm dificuldade em comportar e que muitas empresas têm um reduzido incentivo para financiar, o que se fundamenta no facto de que os seus benefícios se expandem para o conjunto da economia e previnem fenómenos de exclusão social.

No caso português, esta função é ainda ampliada pela necessidade de ultrapassar o défice de qualificações da população adulta atual, na sua larga maioria muito penalizada pelas reduzidas oportunidades que teve para estudar.

O papel das intervenções financiadas pelos fundos europeus não coincide, todavia, com o da intervenção pública no seu todo. O financiamento da política educativa é essencialmente assegurado pelo orçamento do Estado, cabendo aos fundos complementar essa ação, intervindo, no entanto, em dimensões estruturais.

No QREN, essas dimensões estruturais podem sistematizar-se nos seguintes pilares: i) a intervenção multifacetada para a redução do abandono escolar precoce e do insucesso escolar e para a promoção da igualdade de oportunidades no acesso à educação; ii) a intervenção integrada com vista à recuperação do défice de qualificação da população adulta; iii) a modernização e qualificação da rede de infraestruturas de ensino e formação.

Os primeiros dois pilares alimentaram a Iniciativa Novas Oportunidades, lançada nos finais de 2005, focada em duas vertentes: i) na promoção da qualificação de jovens e no combate ao abandono escolar precoce, através do forte alargamento das formações de cariz profissional; ii) numa aposta sem precedentes, por um lado, no reconhecimento e validação das qualificações adquiridas pelos adultos e, por outro lado, no lançamento de uma exigente reforma da formação profissional, baseada

na dupla certificação. O financiamento do QREN a esta estratégia traduziu-se no reforço substancial do peso do FSE no âmbito do período de programação 2007-2013 e na dimensão financeira da agenda Capital Humano.

As intervenções de natureza estrutural articulam-se com um conjunto muito alargado de outras intervenções públicas, que configuram o funcionamento geral e a evolução dos sistemas de educação e formação. Entre outras, importa referir as que mais diretamente se conjugam na obtenção de resultados: os modelos de gestão e organização das redes escolares, a reorganização da rede de escolas (sobretudo no 1º ciclo do Ensino Básico), as medidas de apoio social às famílias, os mecanismos de avaliação de desempenho, a organização curricular, os mecanismos de orientação escolar e profissional, a criação e implementação do Sistema Nacional de Qualificações, o sistema de regulação das ofertas de formação e de ajustamento entre procura e oferta de formação. Seria, pois, ilusório associar os resultados obtidos (positivos ou negativos) em matéria de educação e formação, exclusivamente, à aplicação dos fundos europeus. Isso não impede, contudo, uma apreciação da sua utilidade e pertinência.

Neste capítulo, pretende-se discutir o papel do QREN nas três dimensões da intervenção anteriormente referidas, que correspondem a outros tantos objetivos da estratégia nacional de qualificação da população:

- A redução do abandono escolar precoce;
- A recuperação do défice de qualificações da população adulta;
- A requalificação das infraestruturas de ensino e formação.

Reduzir o abandono escolar precoce

O QREN contribuiu significativamente para a diminuição do abandono escolar precoce, ao viabilizar a estratégia nacional de diversificação da oferta formativa para jovens, através das vias profissionalizantes

O número de jovens que deixa de estudar ou de frequentar formação profissional sem ter terminado o ensino secundário é um problema com que Portugal se continua a deparar. Quando se compara a nível europeu o indicador que mede este fenómeno (taxa de abandono precoce de educação e formação), Portugal encontra-se entre as piores posições dos 27 países da União Europeia. A taxa de abandono precoce de educação e formação mede, em cada ano, a população com idade entre 18 e 24 anos que não concluiu o ensino secundário e que não se encontra a estudar nem a frequentar um curso de formação profissional face ao total da população do mesmo grupo etário.

A redução do abandono escolar precoce é considerada uma prioridade na política europeia, traduzindo-se no estabelecimento de uma meta no âmbito da Estratégia Europa 2020 (atingir uma taxa de 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, sendo o combate ao abandono escolar apresentado como condição essencial para se conseguir uma economia inclusiva e competitiva, por via do aumento da produtividade.

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 (18,9% em Portugal, em 2013, face a 12,0% na UE 27). Com efeito, a redução do abandono registada na última década não foi suficiente para compensar uma situação de partida muito desfavorável.

A taxa de abandono escolar precoce reflete, a prazo (uma vez que é medida entre os jovens dos 18 aos 24 anos), duas dimensões distintas mas associadas: a desistência pelos jovens do sistema de educação e formação e o insucesso escolar, medido pela não transição de ano e pela não conclusão dos ciclos de ensino. No 3º ciclo do ensino básico, as taxas de desistência são residuais mas a retenção é ainda expressiva, o que se traduz num elevado número de alunos que permanece na escola até aos 18 anos (no cumprimento da escolaridade obrigatória) mas que não termina este nível de ensino. No ensino secundário a situação é preocupante em ambas as dimensões.

Os custos de cada pessoa que abandona o sistema de educação e formação precocemente são elevados, quer na ótica do indivíduo, quer para a sociedade no seu conjunto. O maior risco de desemprego, os menores rendimentos e a insatisfação pessoal são exemplos de custos associados a cada pessoa que não conclui o ensino secundário. O aumento da criminalidade e do desemprego e as menores taxas de crescimento económico constituem alguns dos custos sociais ao nível da comunidade ou do país, com efeitos intergeracionais relevantes no plano da coesão social.

As causas do fenómeno do abandono escolar precoce extravasam em muito o campo de ação das políticas de educação e podem situam-se nos seguintes níveis:

- Fatores sociológicos/demográficos e económicos penalizadores de percursos educativos/formativos que limitam o nível de qualificações, nomeadamente, a tardia universalização do ensino que resultou num nível baixo de qualificações da população

portuguesa e na desvalorização pela sociedade da qualificação escolar e a situação económica do país desfavorável com consequências negativas no mercado de trabalho e no elevado nível de desigualdades sociais;

- Situações familiares dificultadoras da progressão escolar, tais como, os níveis baixos de escolaridade de muitos encarregados de educação que lhes confere uma reduzida capacidade para apoiar os educandos, famílias desestruturadas com problemas de alcoolismo ou de violência doméstica, ou outros, famílias com dificuldades económicas como consequência de situações de desemprego ou de emprego precário;
- Características pessoais ou interpessoais que favorecem o insucesso escolar e o abandono escolar e desincentivam a frequência de atividades de formação profissional/educação, tais como, desmotivação, falta de vontade para aprender, baixa autoestima, ambição de rápida autonomia financeira, dificuldades de aprendizagem;
- Determinantes organizacionais do sistema de educação e formação, nomeadamente modelos de organização gestão e autonomia das escolas, práticas e métodos pedagógicos e currículos desadequados ao perfil dos alunos, condições físicas e de equipamentos nas escolas e outras entidades formadoras que favorecem pouco as aprendizagens, competência dos professores, existência de ofertas formativas pouco ajustadas aos alunos e fraca capacidade de orientação dos jovens segundo as suas vocações.
- Funcionamento do mercado de trabalho, nomeadamente fraco envolvimento das entidades empregadoras na política pública/atividades de formação profissional/educação e reduzida valorização da educação e/ou formação profissional pelos empregadores.

Estas fragilidades remetem para políticas públicas de ordem diversa, que vão desde a proteção de menores às de redistribuição do rendimento, passando pela igualdade de oportunidades no acesso à educação/formação e pela proteção social. Relativamente às políticas públicas da educação e formação profissional, o principal desafio que se colocam é o de garantir boas condições de aprendizagem a todos os alunos, independentemente das suas condições socioeconómicas, o que pressupõe que essas condições sejam adequadas ao perfil e às necessidades dos alunos, atenuando eventuais desvantagens socioeconómicas e pessoais existentes à partida. Este desafio pode passar por medidas tão distintas como:

- Proporcionar planos formativos e intervenções de apoio pedagógico e social adequado às diferentes necessidades e perfis dos alunos, das turmas, da escola e da comunidade;
- Garantir o acesso à escola, desde a creche a todas as crianças/jovens;
- Proporcionar condições organizacionais e de recursos humanos adequados às necessidades dos alunos e que garantam um ensino de qualidade; ou
- Garantir condições das infraestruturas e dos equipamentos (cf. subcapítulo Qualificar infraestruturas de ensino e formação).

Relativamente aos planos formativos e intervenções de apoio pedagógico e social, os apoios do QREN concentraram-se no combate ao abandono escolar precoce em duas áreas:

- A aposta em ofertas profissionalizantes que conferiram dupla certificação (escolar e profissional), permitindo aos jovens terminar o 9º ou o 12º ano em cursos com uma forte componente de formação prática e que, por esta via, habilitam os jovens

ou a uma inserção qualificada no mercado de trabalho ou ao prosseguimento dos estudos. Esta foi uma das áreas definidas pela Iniciativa Novas Oportunidades (em 2005), no âmbito do objetivo de elevar a qualificação dos jovens promovendo a sua empregabilidade e a adequação das suas qualificações às necessidades do desenvolvimento da economia portuguesa, e dando resposta ao estabelecimento do ensino secundário como patamar mínimo de qualificação para os jovens. Foi definido que as ofertas profissionalizantes de dupla certificação passassem a representar metade das vagas em cursos de educação e formação com vista à conclusão do secundário.

A componente mais prática destes cursos, associada à qualificação profissional tem-se revelado um fator de atração e de maior motivação dos jovens que têm como objetivo ou uma integração no mercado de trabalho após o secundário ou o prosseguimento de estudos sobretudo em áreas técnicas. Esta componente mais prática é igualmente motivadora para alunos com percursos de insucesso escolar nos cursos científico-humanísticos ou que não se reveem num modelo de ensino regular e dos que, independentemente do motivo, abandonam o percurso formativo antes de terminar o ensino secundário.

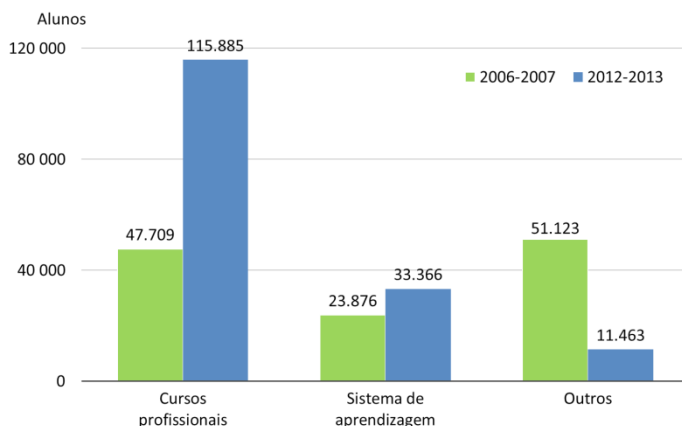
- O apoio a intervenções (com a designação de Territórios Educativos de Intervenção Prioritária) com o objetivo da promoção e elaboração de projetos educativos em escolas localizadas em áreas de maior incidência de insucesso dos alunos, envolvendo um conjunto diversificado de medidas e ações na escola 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. Estas intervenções foram cofinanciadas pelo QREN no âmbito das políticas de inclusão social.

Sabia que...

Em 2012/2013 quase metade (44,4%) dos alunos do ensino secundário se encontravam matriculados em ofertas profissionalizantes que conferem dupla certificação (escolar e profissional), o que compara com os 28,5%, verificados em 2003/2004. Estas ofertas profissionalizantes distinguem-se fundamentalmente do ensino regular porque preparam os jovens para a entrada no mercado de trabalho após o 12º ano (por via da forte componente prática que integram), embora permitam a progressão de estudos para o ensino superior. As diferentes ofertas profissionalizantes existentes distinguem-se sobretudo pelos planos curriculares, pela duração da formação técnica e pelos públicos-alvo a que se destinam, e o peso de cada uma variou ao longo dos anos da seguinte forma:

Figura 36: Alunos matriculados por modalidade de educação/formação de dupla certificação



Fonte: Estatísticas da Educação 2011/2012, DGEEC

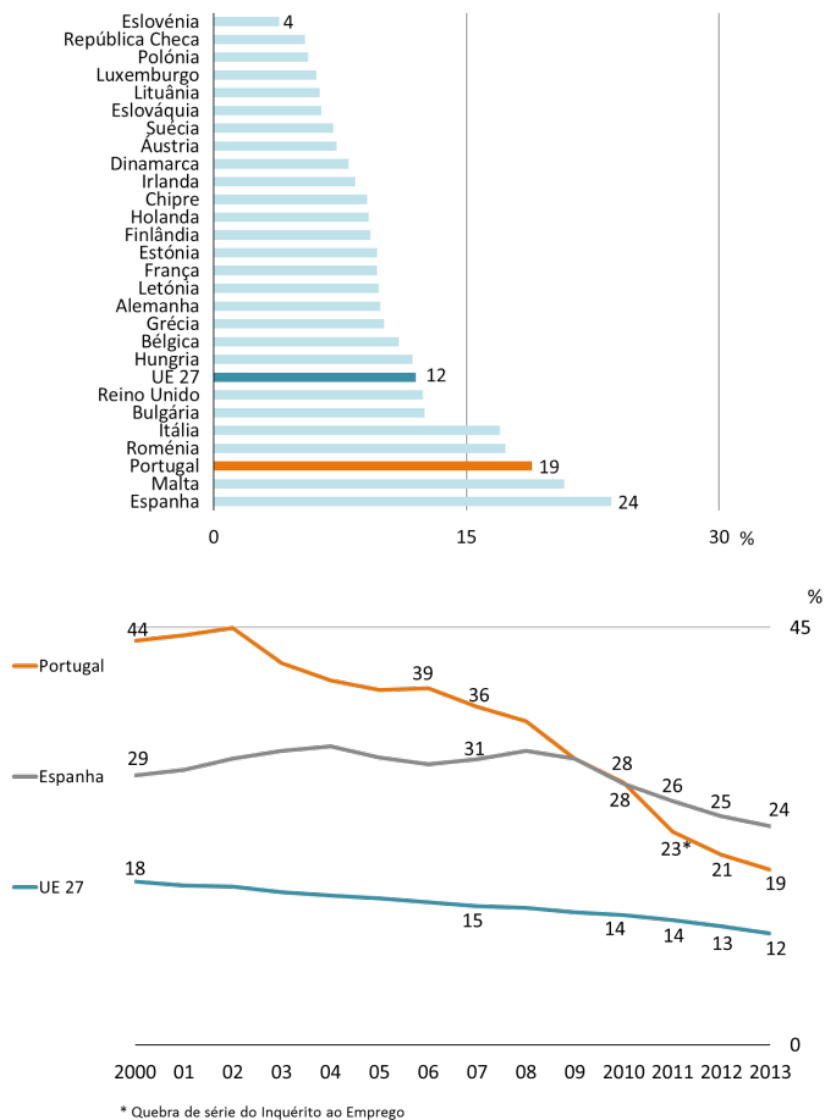
Em termos financeiros, as vias profissionalizantes constituem um elemento central na estratégia de combate ao abandono escolar, tendo sido alocado cerca de 2 103 milhões de euros aprovados entre 2007 e 2013, 31,5% do FSE aprovado no mesmo período.

O QREN abrangeu, nas vias profissionalizantes, em 2013, 145 mil alunos do ensino secundário (120,2 mil em Cursos Profissionais (CP) e 24,7 mil em Cursos de Aprendizagem) e 46 mil alunos do 3º Ciclo do Ensino Básico (CEB) (em Cursos de Educação e Formação de Jovens (CEF) e no Ensino Artístico Especializado). Os TEIP envolveram 104 Contratos Territoriais para o Sucesso Educativo e 125 mil alunos (51 mil do 1º ciclo, 28 mil do 2º ciclo, 34 mil do 3º ciclo e 12 mil do secundário). Em termos acumulados, entre 2007 e 2013, o QREN abrangeu 563 mil alunos do ensino secundário (483 mil em Cursos Profissionais e 80 mil em Cursos de Aprendizagem) e 221 mil alunos do 3º CEB (em CEF e no Ensino Artístico Especializado).

Considerando a totalidade dos cursos existentes a nível nacional, os Cursos Profissionais foram cofinanciados maioritariamente pelo QREN e os CEF e os TEIP foram cofinanciados praticamente na sua totalidade.

O QREN, ao cofinanciar esta estratégia de combate ao abandono escolar, contribuiu para a acentuada redução da taxa de abandono precoce de educação e formação. Em 2006, o ano anterior ao início da vigência do QREN, essa taxa era de 38,5% e desceria para 18,9% em 2013, representando uma diminuição entre 2007 e 2013 três vezes e meia maior do que entre 2000 e 2006. O incremento de vagas nas vias profissionalizantes, sobretudo no Ensino Profissional, nas escolas secundárias públicas, resultou num aumento do número de inscritos em cursos do ensino secundário. O número de alunos nestas vias evoluiu de 122 708 em 2006/2007 para 160 714 em 2012/2013, o que se traduziu no aumento da taxa de escolarização de 54,2% em 2006 para 73,6% em 2013.

Figura 37: Taxa de abandono escolar precoce: Portugal no contexto europeu



Fonte: Eurostat

Os resultados da análise contrafactual⁸⁰ que compara alunos de cursos de dupla certificação com alunos da via regular com um perfil equiparável, demonstram um impacto positivo das modalidades formativas profissionalizantes em todos os indicadores considerados: taxas de desistência, de transição, de retenção e de conclusão. Os ganhos observados são mais expressivos na redução da retenção e na promoção da conclusão dos ensinos básico e secundário e com impactos mais significativos no ensino básico. A título exemplificativo, nos CEF do ensino básico os resultados apresentam uma taxa de conclusão superior em cerca de 65,7 pontos percentuais (pp) face à via regular e nos Cursos Profissionais (CP) do secundário uma taxa de conclusão superior em 20,7 p.p.. No mesmo sentido, nos CEF a taxa de desistência, dois anos após a data normal de conclusão do curso foi estimada em 9,7 p.p., abaixo da do ensino regular.

Relativamente aos TEIP os resultados das avaliações efetuadas revelam efeitos mais evidentes ao nível da redução do abandono escolar e da indisciplina do que ao nível do sucesso escolar (taxas de conclusão e de retenção), do aumento da interação com a comunidade local e da integração qualificada no mercado de trabalho.⁸¹ Estes resultados indiciam a necessidade de centrar a intervenção na melhoria da qualidade das aprendizagens e no desenvolvimento de trabalho em rede e em parceria com os atores locais.

Após o forte impulso na capacidade de manter na escola os alunos até a conclusão do ensino secundário ou até aos 18 anos, através sobretudo do aumento expressivo dos alunos inscritos em cursos profissionalizantes, mas também dos projetos de promoção do sucesso educativo em meios socioeconómicos desfavoráveis, há sinais de algumas fragilidades que

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

81 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.

merecem reflexão, sobretudo num quadro de objetivos de continuação da diminuição da taxa de abandono escolar precoce:

- Resultados menos positivos relativamente ao sucesso educativo. Com efeito, as taxas de transição de ano e de conclusão de ciclo têm evoluído a um ritmo mais lento do que as saídas precoces do sistema de ensino e formação, tendo mesmo sido registada uma inversão de tendência nos últimos anos. Esta situação denota a necessidade de uma maior aposta na promoção do sucesso educativo através de intervenções mais específicas e individualizadas. Apesar de existirem já intervenções desta natureza, os níveis de sucesso revelam a necessidade de uma maior intervenção nesta área.
- Necessidade de captar para a escola jovens que abandonaram a escola (entre os 18 e 24) sem terem concluído o ensino secundário, como forma de aumentar a taxa de escolarização (relação percentual entre o número de alunos matriculados num determinado ciclo de estudos, em idade normal de frequência desse ciclo, e a população residente dos mesmos níveis etários), sobretudo no ensino secundário. Com efeito, neste nível de ensino, apesar da progressão expressiva da taxa de escolarização, existe ainda uma margem de melhoria do nível de escolarização, sobretudo num contexto de escolaridade obrigatória até aos 18 anos. Este indicador reflete também o elevado número de pessoas que ou ainda se encontra retido no ensino básico ou abandonou a escola sem concluir o ensino secundário. Os dados dos censos, referentes a 2011, apontam para cerca de 180 mil jovens entre os 18 e 24 anos sem o ensino secundário e que não se encontra a estudar nem a fazer formação profissional certificada. No nível básico, apesar de se ter alcançado uma elevada taxa de escolarização (em 2013 no 3º ciclo, passou de 83,5% em 2006 para

92,1% em 2011 e 87,5%), esta regrediu nos últimos dois anos.

- Existem segmentos populacionais de jovens em que persiste o risco de abandono. Para estes jovens, cuja solução não passa por frequentar um curso profissionalizante e que carecem de respostas de outra natureza, o reforço das estratégias de acompanhamento próximo revela-se determinante. Esta situação é particularmente relevante no ensino secundário onde, face ao recente contexto de alargamento da escolaridade obrigatória, ainda não se encontram difundidas práticas de acompanhamento dos jovens que estão já consolidadas no ensino básico. Por seu turno, os alunos que apresentam perfis de maior complexidade e especificidade carecem de intervenções mais específicas, uma vez que as intervenções em vigor não constituem uma resposta adequada, nomeadamente, a sinalização precoce com o consequente acompanhamento individualizado dos alunos com propensão elevada ao insucesso escolar e a orientação vocacional e profissional para os cursos mais apropriados ao seu perfil.

No que respeita à garantia do acesso à escola, a intervenção do QREN centrou-se na atribuição de bolsas (uma prestação pecuniária para comparticipar os encargos dos alunos carenciados) a jovens a adultos ao nível do ensino básico, secundário e superior e no cofinanciamento de determinado tipo de despesas. Os apoios foram dirigidos a alunos em situação de carência económica ou de desinserção social, que frequentassem ofertas de qualificação inicial de dupla certificação, no caso dos jovens, ou que participassem em atividades de qualificação da população ativa, no caso dos adultos, para promover o acesso e a permanência no sistema de educação e formação.

O apoio dirigido à formação dos jovens a frequentar ações formativas de qualificação inicial de dupla certificação (ensino profissional, cursos de aprendizagem, cursos de educação e formação, ensino artístico) assumiu duas modalidades:

- Bolsas de material de estudo com finalidade social para aquisição de livros e material pedagógico, em função do grau de carência económica dos formandos, aferido pelo escalão de rendimento fixado para efeitos de atribuição de abono de família;
- Bolsas de profissionalização concedidas aos jovens em atividades formativas de dupla certificação desenvolvidas em regime de alternância ou em contexto real de trabalho, durante o período que decorria a formação, para comparticipação dos encargos dos formandos.

O apoio específico à formação dos adultos a participar em cursos de educação e formação, em ações de formação modular certificada ou em ações de formação para a inclusão, esteve previsto sob a forma de:

- Bolsas de formação atribuídas aos desempregados, a pessoas em risco de desemprego, a pessoas em risco de exclusão social e a pessoas portadoras de deficiência ou incapacidade, que frequentassem as ações de formação.

Estiveram, igualmente, previstos outros apoios gerais, dirigidos a formandos jovens e adultos, a atribuir em casos de justificada necessidade e em condições específicas, sob a forma de subsídio de refeição, subsídio de transporte, subsídio de alojamento e gastos com o acolhimento de dependentes a cargo dos formandos.

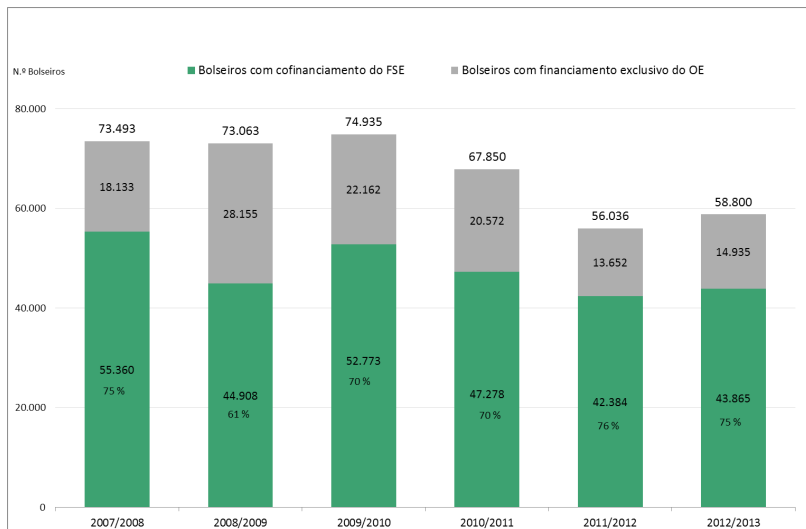
Em 2013, face ao aumento do desemprego foi alargado o conjunto de despesas elegíveis aos apoios do QREN, nos cursos de educação e formação de adultos, nas Formações Modulares Certificadas e nas ações de formação para a inclusão, através da criação da possibilidade de comparticipação das despesas com os apoios sociais dos formandos carenciados, nomeadamente, subsídio de desemprego, subsídio social de desemprego e o rendimento social de inserção. Estas

medidas traduziram-se, de facto, num maior envolvimento do FSE no financiamento de prestações sociais.

As bolsas de estudo no ensino superior destinaram-se a alunos economicamente carenciados inscritos em ciclos conducentes ao grau de licenciado ou de mestre (ou de bacharel) e a formandos inscritos em cursos de especialização tecnológica.

O apoio a bolsas para estudantes deste nível de ensino constituiu uma linha de intervenção específica do QREN relevante na sua dimensão financeira e no seu contributo para o alargamento da base social de recrutamento do ensino superior, com o objetivo da promoção da mobilidade social e internacional dos estudantes e da igualdade de oportunidades no acesso.

Figura 38: Número de bolseiros, segundo a fonte de financiamento (2007-2013)



Fonte: Sistema de monitorização do QREN

Para programas e bolsas do ensino superior foram aprovados no QREN cerca de 470 M€ de FSE, entre 2007 e 2013. Anualmente, o número das bolsas apoiados pelo QREN assumiu uma dimensão que variou entre os 60% e os 80% do número total de bolsas atribuídas. A evolução do número de bolseiros do ensino superior, durante o período de vigência do QREN, foi crescente até ao ano letivo de 2009/2010, quando se atingiu um máximo de 74 935 bolseiros que representaram cerca de 20% do universo dos alunos inscritos. Nos dois anos seguintes verificaram-se decréscimos nos bolseiros, com alguma recuperação em 2012/2013.

As regras de atribuição de bolsas de estudo dependiam do cumprimento de um conjunto de critérios pré-definidos, designadamente, o limiar do rendimento *per capita* do agregado familiar, abaixo do qual o aluno era elegível, e o grau de aproveitamento académico do requerente.

A partir do ano letivo 2010/2011 a regulamentação de atribuição de bolsas de estudo foi sendo objeto de ajustamentos com o objetivo de reforçar o apoio aos estudantes mais carenciados, concentrando os apoios nos que demonstrassem menores recursos, uniformizar o valor da bolsa mínima em todo o ensino superior, contribuir para evitar atrasos na atribuição dos apoios, assegurar a atribuição de auxílios de emergência face a situações económicas especialmente graves e exigir mínimos de aproveitamento escolar dos alunos. O valor da bolsa mensal a atribuir ao estudante, antes em função da retribuição mínima mensal garantida e da propina fixada, passou a ser função desta, acrescido do valor do indexante de apoios sociais.

Por fim, as **condições organizacionais e de recursos humanos** influenciam de forma determinante a qualidade, eficácia e eficiência do sistema de educação e formação e os resultados das intervenções cofinanciadas pelo QREN. Estas dimensões abrangem um conjunto alargado de áreas que têm tido diferentes desenvolvimentos no passado

recente, alguns dos quais com cofinanciamento do QREN. Destacam-se, em seguida, algumas destas dimensões, pelo seu elevado nível de influência nos resultados das intervenções cofinanciadas pelo QREN, independentemente da sua fonte de financiamento:

- O modelo de gestão das escolas foi alvo de desenvolvimentos, dos quais se destacam: i) o aumento da autonomia das escolas e a introdução da figura do diretor de escola com uma nova autoridade e responsabilidades; ii) o Projeto metas de aprendizagem: conceção de referentes de gestão curricular para cada disciplina ou área disciplinar, em cada ciclo de ensino; iii) o Programa educação 2015: estabelecimento de objetivos para as escolas. O QREN teve um contributo residual para esta dimensão, apoiando alguns projetos de autonomia de escolas no âmbito dos Programas Integrados de Promoção do Sucesso Educativo (cuja génese estava direcionada para os programas TEIP e similares).
- O modelo de avaliação do sistema de educação/formação, que também sofreu alterações, nomeadamente com: i) a introdução da avaliação externa das escolas; ii) a modificação do sistema nacional de avaliação de professores; e iii) a expansão dos indicadores de educação nacionais. No entanto, continua a denotar-se a necessidade do desenvolvimento de um modelo integrado de monitorização e avaliação do sistema de educação/formação que considere de forma articulada a avaliação dos alunos, dos professores/formadores, instituições de educação/formação, do sistema educativo, integrando os fatores que influenciam o desempenho dos estudantes. Importa que este modelo seja orientado para a melhoria dos processos de aprendizagens das práticas pedagógicas utilizadas e com foco no desempenho dos alunos/formandos. Acresce ainda os

reduzidos mecanismos de aferição da qualidade do sistema de educação/formação atualmente existentes, nomeadamente, os exames nacionais e os programas promovidos pela OCDE (PISA – *Programme for International Student Assessment* e o TALIS – *Teaching and Learning International Study*). Os exames aferindo apenas resultados a nível nacional (e sem possibilidade de comparação ao longo dos anos) e o PISA aplicado apenas a jovens com 15 anos de idade. Relativamente aos adultos, Portugal não participa no inquérito de literacia PIAAC – *Programme for the International Assessment of Adult Competencies* (Programa Internacional para a Análise das Competências dos Adultos), não havendo por esta razão possibilidade de comparação internacional dos resultados da formação de adultos.

- A racionalidade da rede formativa constitui outro fator de qualidade e incorpora diferentes tipos de articulações: entre entidades da mesma natureza que atuam num determinado território ou de natureza distinta, nomeadamente, escolas básicas e secundárias públicas, escolas privadas, centros de formação de gestão direta ou protocolados do IEFP – Instituto do Emprego e da Formação profissional, sindicatos, associações empresariais e outras entidades formadoras privadas. Tem vindo a fazer-se um trabalho de racionalização das escolas públicas, para o qual o QREN contribuiu com fundos para a construção e/ou remodelação de escolas. No entanto, há um longo percurso a realizar na racionalização da rede formativa, tendo em consideração as formações mais adequadas a oferecer num determinado território, as competências e recursos materiais e humanos existentes em cada entidade e as parcerias passíveis de ser estabelecidas tendo em vista a racionalização dos recursos e a qualidade das ofertas a disponibilizar (cf. subcapítulo seguinte).

Acresce ainda a necessidade de existir um sistema de acreditação das entidades formadoras com base em critérios de qualidade do desempenho destas entidades. O QREN cofinancia projetos formativos com base no sistema de acreditação de entidades existente que se tem revelado insuficiente para cumprir essa função. Paralelamente a este sistema importa reforçar os mecanismos de monitorização sistemática da empregabilidade dos cursos.

- O QREN apoiou ainda a formação de professores orientada para a melhoria das aprendizagens, dimensão determinante para a garantia qualidade, eficácia e eficiência do sistema de educação.
- Uma das dimensões de qualidade que influencia os resultados do QREN é a gestão da procura de formação por parte dos formandos. No caso do jovens, a orientação escolar/profissional assume um papel fundamental no encaminhamento dos jovens para percursos de qualificação consonantes com o mercado de trabalho e com as suas características pessoais e expectativas e, consequentemente, na prevenção do insucesso e abandono escolar. Esta questão assume maior relevância se se tiver em consideração que uma parte maioritária das situações de desistência ocorre no primeiro ano das vias profissionalizantes. Num contexto de diminuição dos alunos em idade escolar e do consequente aumento da concorrência entre as entidades formadoras a vertente do encaminhamento dos alunos para as ofertas formativas assume maior relevância, na medida em que aumenta a tendência para estes serem orientados para ofertas existentes nas próprias instituições independentemente da sua adequabilidade ao mercado de trabalho e ao perfil/vocação dos jovens. Nesse quadro, o reforço e reorganização do sistema de orientação escolar/profissional afigura-se como uma intervenção

incontornável e que não teve a dinamização que se exigia (cf. a este propósito subcapítulo seguinte, no âmbito do ajustamento entre procura e oferta de qualificações).

- Por fim, os sistemas de informação têm vindo a evoluir no sentido de i) permitirem analisar o percurso escolar dos alunos, medir o *background* socioeconómico dos alunos e o desempenho dos alunos nas diferentes regiões e segundo o contexto socioeconómico de cada escola; ii) assegurarem o planeamento e divulgação das ofertas formativas por território; iii) possibilitarem calcular indicadores relevantes (p.e., taxas de retenção, desistência, conclusão e transição, por modalidade e ventilados por nível de ensino e tipo de entidade formadora); iv) facilitarem a estimação dos custos por modalidade formativa em cada ciclo de ensino e tipo de entidade formativa. A conclusão dos projetos que se têm vindo a desenvolver, neste âmbito, permitirá aos agentes tomar medidas e decisões informadas, melhorando as suas opções com vista à melhoria da qualidade, da eficiência e da eficácia do sistema de educação/formação.

Elevar o nível de qualificação da população adulta

O défice de qualificações da população portuguesa é a herança de um crónico sub-investimento na educação. Ao financiar a formação de adultos e a certificação de competências, os fundos são responsáveis por parte dos progressos que já se observam no aumento da escolaridade da população portuguesa

A forte predominância das baixas qualificações (até ao 9º ano de escolaridade) da população portuguesa é uma limitação ao desenvolvimento

económico e social do país e contraria o modelo económico que se tem vindo a consolidar no seio da UE, assente em médias e altas qualificações (ensino secundário e ensino superior). Com efeito, verifica-se um défice acentuado de qualificações da população adulta, sobretudo ao nível do ensino básico e ensino secundário, com uma disparidade muito acentuada face à média da UE (em 2013, apenas 60,6% da população entre os 25 e os 64 anos concluiu, pelo menos, o ensino básico e 39,8% o secundário, face a 71,5% da população na UE 27 com pelo menos o ensino secundário). A evolução recente tem sido positiva, mas sem alterações significativas na composição da estrutura de qualificações.

A baixa qualificação da população portuguesa é, com efeito, um constrangimento estrutural como consequência da generalização tardia da escolarização da população, elevado abandono escolar precoce e reduzida participação dos adultos em atividades de educação e formação certificada.

Apesar da participação da população em atividades de formação ter aumentado substancialmente nos últimos anos (passou de 4,4% em 2007 para 11,5% em 2011 e 9,7% em 2013 de taxa de participação em formação formal), continua a ser manifestamente insuficiente para colocar os níveis de escolarização da população adulta num patamar europeu.

Assim, o principal desafio que se coloca atualmente a Portugal no domínio da qualificação de adultos consiste em aumentar os níveis de participação dos ativos em processos de aprendizagem ao longo da vida, em especial naqueles que conduzem à obtenção de habilitações formais (seja através do reconhecimento de competências, da formação profissional certificada ou da obtenção de diplomas de qualificação escolar dos níveis básico, secundário e pós-secundário).

Tendo como objetivo aumentar as qualificações da população, as políticas públicas podem intervir a diferentes níveis:

- Incentivar a frequência de formação profissional através de: i) favorecendo em termos legislativos as condições necessárias à frequência de formação por pessoas empregadas; ii) disponibilizando formação para desempregados, tornando obrigatória a sua frequência como condição para receber o subsídio de desemprego; iii) concedendo incentivos materiais para a frequência de formação profissional; iv) efetuando campanhas sobre a importância da formação profissional.
- Incentivar os empresários a promover e facilitar ações de formação profissional para os seus empregados, através, entre outras, de ações de sensibilização ou de formação para empresários e do cofinanciamento de ações de formação profissional para as organizações.
- Disponibilizar formação profissional adaptada às necessidades e perfis dos formandos e às necessidades do mercado de trabalho. Neste contexto, para além da formação base necessária à qualificação dos indivíduos, é fundamental a aquisição de competências pessoais e relacionais, quer para o exercício da sua cidadania, quer para a apreensão de formação técnica e o desempenho de uma profissão. Ao nível da formação técnica, é expectável que o Estado assegure a formação de carácter geral e diversificado, formando pessoas para um número alargado de setores de atividade e de áreas de formação e educação, e que as empresas assegurem a formação específica necessária ao desenvolvimento da sua atividade.

O QREN constituiu-se como um dos principais instrumentos de financiamento da Iniciativa Novas Oportunidades (INO), na vertente de formação de adultos. A INO teve como objetivo aumentar as qualificações da população portuguesa incentivando e proporcionando condições aos adultos que não tinham o 9º ou o 12º anos de escolaridade para que concluíssem

estes níveis de ensino. A estratégia prosseguida assentou na expansão dos processos de certificação dos conhecimentos adquiridos ao longo da vida e em formações que conferissem um diploma de 9º ou 12º anos. Desta forma, duas das principais inovações desta estratégia foram a orientação para públicos pouco qualificados e a focalização em formação certificada que conferisse uma qualificação escolar mas também profissional.

Estas formações poderiam ser de longa duração (Cursos EFA – Educação e Formação de Adultos), para aqueles que necessitassem de efetuar um nível de ensino completo, ou de curta duração (FMC – Formações Modulares Certificadas), permitindo às pessoas concluir o 9º ou o 12º anos de acordo com os seus conhecimentos de base ou com um ritmo próprio, através da combinação do número de módulos necessário para concluir um percurso formativo. Por outro lado, estas formações (formação formal) poderiam conferir uma certificação escolar (9º ou 12º anos), uma certificação profissional ou ambas. Esta dupla certificação conferia aos cursos uma maior atratividade, por integrarem uma componente prática relacionada com uma profissão, facilitando desta forma a própria certificação escolar, e qualificava as pessoas com competências profissionais, aumentando a sua capacidade de encontrar um emprego (no caso dos desempregados) ou de melhorarem as condições no seu emprego e de empregabilidade, no caso dos empregados.

No âmbito dos processos de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (RVCC), o QREN apoiou os CQEP – Centros para a Qualificação e o Ensino Profissional (antes CNO – Centros Novas Oportunidades), responsáveis por estes processos, que conferem um diploma de certificação de competências adquiridas ao longo da vida, e pelo encaminhamento para ofertas de educação e formação que melhor se adequem ao perfil, motivações e expectativas de cada adulto, com vista à conclusão de percursos formativos.

O QREN apoiou também, com uma expressão inferior, formações que não conferem certificação escolar/profissional (formação não formal) para diferentes públicos: ativos empregados no âmbito de processos de reestruturação/modernização das suas entidades empregadoras, da administração pública central e local e dos sectores da saúde e educação e no âmbito de projetos de investimento e de modernização administrativa; e públicos desfavorecidos. No que diz respeito à formação predominantemente não formal, o QREN, apesar de afetar um volume financeiro bastante inferior ao da formação formal, desempenhou um papel relevante, quer para o sector público quer privado, nomeadamente pelo reforço do envolvimento das entidades empregadoras nos processos formativos dos seus colaboradores.

A intervenção do QREN com vista à qualificação de adultos consubstanciou-se num investimento sem precedentes das políticas públicas, pela criação de mais e melhores oportunidades de educação e formação ao longo da vida para a população em idade adulta, visando recuperar, num prazo mais curto, o atraso estrutural do país neste domínio face aos países mais desenvolvidos, em particular face aos Estados-Membros da EU.

Em termos globais, entre 2007 e 2013, o QREN possibilitou mais de 3,3 milhões de participações de adultos em formação formal (207 mil participações em cursos EFA e 1,4 milhões em FMC) e em processos de RVCC (1,7 milhões), e, a uma menor escala, 1,6 milhões de participações em projetos de formação não formal. Em termos financeiros, esta intervenção representou um montante aprovado de Fundo Social Europeu (FSE) de 1.745 M€ entre 2007 e 2013.

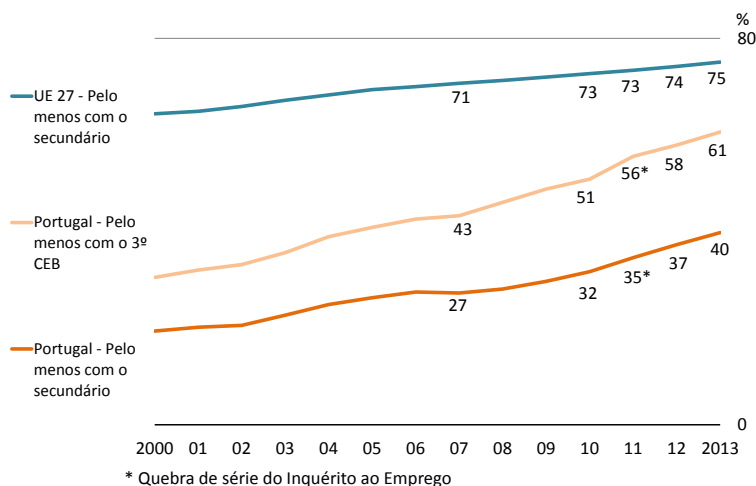
Em termos de população potencial para frequentar estas formações, considera-se que, em 2013, existiam 2 263 mil pessoas, entre os 25 e os 64 anos, com um nível de qualificação inferior ao ensino básico e 1 197 mil com o ensino básico completo. Mesmo tendo em conta que os dados apresentados

em cima representam participações e não pessoas (o que significa uma pessoa pode frequentar mais do que uma ação de formação/processo RVCC, sendo contabilizadas todas as suas participações), considera-se a abrangência do QREN em termos de formação/certificação da população adulta muito significativa. Por outro lado, a estratégia prosseguida teve o mérito de conseguir, pela primeira vez em Portugal, atrair para processos de aprendizagem ao longo da vida um volume significativo de adultos com baixas qualificações e de diferentes escalões etários (nomeadamente pessoas de maior idade). Com efeito, cerca de metade dos participantes em processos RVCC e em cursos EFA apoiados pelo PO PH tinha concluído o 9º ano quando se inscreveu nesta modalidade, e a quase totalidade dos restantes detinha qualificações inferiores. Nas FMC 69% tinha o 9º ano ou menos e 28% tinha concluído o ensino secundário.

Refira-se, ainda, que o QREN teve uma resposta relevante para os desempregados no contexto de situação de crise económica que resultou numa reorientação estratégica da intervenção dos fundos. Com efeito, a necessidade de dar resposta a um número crescente de pessoas em situação de desemprego ou em risco de desemprego, cujas competências são, frequentemente, desvalorizadas pelo mercado de trabalho, colocou desafios exigentes às respostas formativas. O peso dos desempregados no total dos formandos em formações EFA passou de 71% em 2008 para 80% em 2012, em FMC passou de 20% para 48% e em processos RVCC de 25% para 53%.

O investimento avultado centrado nos adultos menos escolarizados reflete-se no aumento do ritmo de crescimento dos níveis de escolaridade da população portuguesa, durante os anos de vigência do QREN, com a subida considerável da população com pelo menos o nível secundário (a taxa de escolaridade de nível secundário passou de 27% em 2007 para 40% em 2013) e, de forma ainda mais acentuada, com pelo menos o 3º ciclo (a taxa de escolaridade de nível básico passou de 43,5% em 2007 para 60,6% em 2013).

Figura 39: Taxa de escolaridade de nível secundário e do 3º ciclo, da população entre os 25 e 64 anos, Portugal e UE27, 2000-2012



Fonte: Eurostat e INE - Inquérito ao Emprego

Apesar desta evolução positiva, a convergência com a UE continua distante, o que é, em boa medida, explicado pelo facto da situação de partida ser muito desfavorável e porque a alteração do perfil de qualificações de uma população com níveis de escolaridade tão baixos obriga a um esforço prolongado no tempo. Assumindo um cenário de manutenção da taxa de crescimento média anual dos níveis de escolaridade no período 2007-2013 e de estabilização desses níveis na média da UE 27, seriam necessárias quase duas décadas para Portugal convergir com essa média. A dimensão de tal desafio é basicamente determinada pelo elevado volume de pessoas com baixos níveis de qualificação e que necessita de formações de longa duração para aumentar esses níveis, o que exige um esforço individual e coletivo significativo, sobretudo por parte da população empregada. Este facto

limita o impacto quantitativo no curto prazo das intervenções apoiadas pelo QREN na evolução de indicadores como a taxa de escolaridade, em particular ao nível do ensino secundário.

Por conseguinte, a aceleração do ritmo de crescimento dos níveis de qualificação, visando uma convergência mais rápida com a média da UE 27, pressupõe, por um lado, a continuação do investimento neste domínio, atendendo a que a recuperação desses níveis exige tempo e, nesse quadro, persistência do esforço público, sem prejuízo de se introduzirem as alterações necessárias para potenciar a eficácia e eficiência desses investimentos.

Um dos fatores críticos está associado à capacidade de responder ao perfil dos formandos e à procura de qualificações em cada território, nomeadamente, em termos de *trade off* entre formação de longa vs. curta duração, formação escolar vs. formação profissional ou de dupla certificação e formação para desempregados vs. formação para empregados. A ponderação do equilíbrio entre formações de longa ou curta duração e entre formação escolar e/ou profissional é um desafio constante uma vez que estas opções são condicionadas por fatores de natureza diversa. As formações de longa duração (p.e. EFA) têm um efeito de retenção fora do mercado de trabalho dos formandos durante um período prolongado, no entanto, apresentam taxas de inserção no mercado de trabalho mais elevadas⁸².

Em contrapartida, as formações de curta duração podem ter a vantagem de teoricamente possibilitar uma integração mais rápida no mercado de trabalho por não implicarem um período elevado de retenção de desempregados em formação. Proporcionam, igualmente, uma melhor adaptação da formação lecionada às necessidades/competências dos

⁸² 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 ANQEP; Centro de Estudos de Gestão do Instituto Superior Técnico (2012), Avaliação dos Cursos de Educação e Formação de Adultos e Formações Modulares Certificadas: Empregabilidade e Remunerações, coord. por Francisco Lima e encomendado pela ANQEP.

formandos e uma maior flexibilidade na frequência da formação em períodos alternados, bem como facilitam a constituição dos percursos formativos completos. No entanto, as FMC, tal como têm vindo a ser operacionalizadas (em média, cada formando frequenta duas Unidades de Formação de Curta Duração (UFCD) e cada uma pode variar entre 25 e 50 horas de formação), têm revelado uma reduzida capacidade de contribuir para o desenvolvimento de percursos formativos com vista à certificação escolar e/ou profissional e de combater fragilidades mais acentuadas dos trabalhadores no que diz respeito à sua integração no mercado de trabalho, sendo que o seu impacto na elevação dos níveis de qualificação da população e de empregabilidade ficou aquém do inicialmente esperado.

Deste modo, a potenciação destas vantagens associadas às FMC tem colocado desafios exigentes à operacionalização desta modalidade formativa, nomeadamente, no encaminhamento e acompanhamento dos formandos com vista à construção de um percurso formativo que conduza à certificação escolar e/ou profissional, na estruturação da oferta formativa com UFCD que possibilite a construção de percursos formativos num leque diversificado de áreas de educação/formação (sobretudo em territórios de reduzida densidade populacional) e na capacidade de adequar a oferta formativa às necessidades de mercado. Os fundos estruturais podem desempenhar um papel mais relevante do que o que têm tido nesta matéria, designadamente por via da definição de critérios de seleção das candidaturas ou na promoção da inovação na oferta formativa proposta pelas entidades promotoras.

Por sua vez, os processos RVCC, para além do contributo para o aumento de qualificações, os estudos efetuados apresentam resultados positivos desta intervenção na vida pessoal dos participantes, na transmissão, para as gerações mais novas, das vantagens da qualificação escolar e/

ou profissional e por constituírem uma porta de entrada para outras formações (EFA e FMC), tendo no entanto esta função última ficado aquém do que era expectável. Por outro lado, os resultados revelam efeitos menos favoráveis na vida profissional, nomeadamente, no aumento da probabilidade de os participantes transitarem de uma situação de desemprego para emprego e no aumento das remunerações. Considera-se que o sucesso desta intervenção assenta sobretudo no nível de qualidade conferido aos processos de certificação e qualificação de competências e na capacidade dos CQEP gerirem eficazmente a procura existente, nomeadamente com o encaminhamento para as ofertas formativas que melhor respondam aos perfis e interesses dos candidatos e melhor se ajustem às necessidades do mercado e com a dinamização dos processos RVCC profissionais. Esta missão depende fortemente da capacidade de estabelecer parcerias e do trabalho em rede com os atores locais.

Outra área que merece especial atenção é o ajustamento entre oferta e procura de qualificações. Esta dimensão constitui hoje em dia um objetivo a alcançar pela maioria dos Estados-membro da UE e amplamente reconhecido como um processo complexo. Esta complexidade advém sobretudo da tensão entre motivações e interesses dos diferentes agentes que atuam no sistema de educação e formação profissional (entidades formadoras, formandos e entidades empregadoras) e pela necessidade de articular a atuação de um vasto conjunto de entidades formadoras, nos diferentes territórios.

O ajustamento entre procura e oferta de qualificações requer formar pessoas com qualificações de que as empresas e outras entidades empregadoras necessitem ou venham a necessitar num futuro próximo. Para tal, é essencial ter conhecimento de quais as qualificações de que as entidades empregadoras precisam para desenvolver as suas atividades,

conceber os cursos capazes de produzir essas qualificações e captar e formar pessoas nesses cursos.

O ajustamento entre procura e oferta de qualificações remete, assim, para um equilíbrio entre as motivações e interesses dos diferentes atores. Este equilíbrio requer mecanismos de estruturação da oferta formativa que garantam a oferta de formações adequadas às necessidades do mercado, presentes e futuras, em cada território, a constituição de parcerias que garantam a otimização dos recursos materiais e humanos disponíveis, os instrumentos de identificação e antecipação sistemática de necessidades de formação e a gestão da procura de formação, nomeadamente o encaminhamento dos formandos para as áreas adequadas ao seu perfil (vocação, competências, preferências) e às necessidades do mercado de trabalho. Por fim, revela-se fundamental o envolvimento das entidades empregadoras nos processos formativos para que estes reflitam as suas necessidades e que as qualificações produzidas sejam reconhecidas e valorizadas pelo mercado.

Em Portugal, a identificação dos constrangimentos associados ao ajustamento entre oferta e procura de qualificações é já antiga, assim como a preocupação em dar resposta a essas limitações. O QREN, para além do aumento da qualificação de jovens e adultos, assumiu igualmente como objetivo a prosseguir no domínio da educação e formação a melhoria do ajustamento entre a oferta e a procura de qualificações. O financiamento, conforme já referido, de grande parte das ofertas profissionalizantes para jovens e das ofertas de dupla certificação de adultos e dos processos RVCC serve igualmente este propósito, de forma a conferir uma maior adequação às necessidades do mercado. A implementação do QREN beneficiou de um leque de medidas já introduzidas que contribuem igualmente para um melhor ajustamento das qualificações produzidas ao mercado de trabalho das

quais se destacam a criação do Sistema Nacional de Qualificações (SNQ) e as ações que decorreram da sua implementação, nomeadamente:

- A criação do CNQ – Catálogo Nacional de Qualificações. O CNQ é constituído pelo conjunto dos programas de formação dos cursos que conferem dupla certificação. É um instrumento de gestão estratégica das qualificações nacionais de nível não superior e de regulação da oferta formativa de dupla certificação que reúne perfis profissionais (que integram o conjunto de atividades associadas às qualificações, bem como os saberes, saberes-fazer e saberes-ser necessários para exercer as atividades) e referenciais de formação (compostos por um conjunto de unidades de formação de curta duração (UFCD) capitalizáveis e certificáveis de forma autónoma) de 274 qualificações de dupla certificação para adultos para 39 áreas de educação e formação. A construção do Catálogo prevê a participação de representantes das entidades empregadoras, de forma a garantir que as formações que o constituem correspondem às necessidades de cada sector de atividade. O QREN cofinancia, sobretudo, formações enquadradas no CNQ.
- A criação dos CQEP – Centros para a Qualificação e o Ensino Profissional (antes CNO). Estes Centros tiveram, igualmente, como objetivo responder para o ajustamento entre procura e oferta de qualificações encaminhando as pessoas, que necessitavam de formação para aumentar as suas qualificações, para formações adequadas ao seu perfil e às necessidades do mercado.

O QREN, apesar de realizar uma seleção das candidaturas de formação a cofinanciar (tendo para o efeito, entre outros, requisitos de adequabilidade das formações propostas ao mercado de trabalho), serviu, sobretudo como instrumento de financiamento das estratégias dos Ministérios que tutelam o sistema de educação e formação, que

desenvolvem os seus próprios processos de definição da oferta formativa, nomeadamente através do IEFP – Instituto de Emprego e Formação Profissional, das ex-Direcções Regionais de Educação e da ANQEP – Agência para a Qualificação e o Ensino Profissional. Esta entidade, tendo em vista um melhor planeamento da rede de ofertas formativas para jovens, tem vindo a disponibilizar orientações, às entidades formadoras, relativas às áreas de educação e formação de maior saturação e carência, por território (NUT III).

As intervenções mencionadas constituíram avanços relevantes no processo de ajustamento das qualificações ao mercado de trabalho. Contudo, persistem fragilidades que condicionam este ajustamento, relativas sobretudo à gestão e regulação da oferta formativa e ao encaminhamento e orientação dos formandos. Estas fragilidades estão associadas a intervenções cofinanciadas pelo QREN, nomeadamente as ofertas formativas para jovens e adultos, mas extravasam a intervenção do Programa, uma vez que se encontram intimamente relacionadas com os mecanismos institucionais do sistema de educação e formação profissional.

Os mecanismos de articulação entre as entidades formadoras de uma determinada região com vista à concertação de uma oferta formativa para a região e a implementação efetiva do resultado dessa concertação – sejam eles mais formais (e.g. Redes de Educação promovidos pelas antigas Direcções Regionais de Educação e Conselhos Municipais) ou informais (contactos entre as entidades) – têm-se revelado, em grande parte dos casos, insuficientes, carecendo de maior aprofundamento. Entre os mecanismos mais estruturados há a destacar o caso do Pacto Territorial para a Empregabilidade do Tâmega e Sousa, dinamizado pela CIM – Comunidade Intermunicipal do Tâmega, que teve entre os seus objetivos a estruturação da oferta formativa da área de abrangência da CIM.

O Pacto Territorial para a Empregabilidade do Tâmega e Sousa

No âmbito da Agenda 2015, elaborada pela CCDR Norte para suportar a programação do QREN na respetiva região, a CIM do Tâmega e Sousa desenvolveu um Pacto Territorial, envolvendo um vasto conjunto parceiros - e.g. IEFP, ANQEP, ex-Direção Regional de Educação do Norte (DREN), Câmaras Municipais, Segurança Social, associações empresariais e instituições de ensino. *O Pacto Territorial para a Empregabilidade do Tâmega e Sousa pretendeu promover o conjunto integrado de ações tendentes à prossecução das seguintes Prioridades Estratégicas:*

1 - Promover a empregabilidade nos principais clusters regionais consolidados ou emergentes do Tâmega e Sousa, abrangendo, designadamente, as fileiras chave das agroindústrias (nomeadamente do vinho), do design e da moda (através dos sectores tais como o calçado, o vestuário, o têxtil, o mobiliário e valorização da pedra), comércio, construção civil, do turismo e do património cultural.

2 - Reforçar os mecanismos de articulação, de concertação e de comunicação entre diferentes instituições que atuam no Tâmega e Sousa, incentivando a colaboração ativa de um alargado leque de atores representativos dos sistemas de educação, de formação, do sector empresarial e dos municípios, no sentido de assegurar intervenções transversais mais estratégicas e coordenadas sobre aquele território, em particular, nos domínios do combate ao insucesso e abandono escolar, da orientação vocacional, da promoção da formação ao longo da vida e do fomento à colaboração Escola-Empresa (in apresentação do Pacto).

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

O sucesso do processo dependia, de forma determinante, da capacidade de articular um vasto conjunto de atores, da assunção de responsabilidade política ao mais alto nível, em termos regionais, e da capacidade de influenciar, de forma efetiva, a estruturação da oferta formativa da região.

No âmbito da gestão da procura de formações cujas saídas profissionais apresentavam maiores potenciais de empregabilidade existiram,

por vezes, dificuldades de recrutamento de formandos. Este desajustamento foi, em boa medida, explicado pela diversidade de fatores que influenciaram as opções dos indivíduos (e das suas famílias) no que respeita à formação a frequentar: a perceção social de certas qualificações e profissões, o conhecimento das formações já existentes (favorecendo a reprodução de ações de formação), os apoios financeiros concedidos, as competências de base exigidas, a duração dos cursos e a localização das atividades de formação. Por outro lado, quer os potenciais formandos quer os empregadores se defrontaram com níveis insuficientes de informação e de competência para avaliar as diferentes alternativas formativas existentes.

Acresce que a crescente concorrência das entidades formadoras para captar formandos condicionou igualmente o encaminhamento mais adequado dos potenciais formandos. Deste modo, os processos de orientação e encaminhamento de jovens e adultos para formações adequadas às suas preferências e às necessidades do tecido produtivo continuam a apresentar fragilidade.

Neste contexto, a programação da oferta formativa continua a ser fortemente determinada pelas entidades formadoras e pelas preferências dos formandos (frequentemente coincidentes entre si, mas divergentes com as necessidades do mercado), tendendo a prevalecer uma lógica de rentabilização da capacidade instalada e de resposta a uma procura volátil e, em regra, pouco informada dos indivíduos e dos empregadores, que nem sempre se revela a mais ajustada às necessidades de qualificações. Adicionalmente, a oferta em áreas emergentes e/ou envolvendo competências técnicas mais exigentes implica, em regra, investimentos adicionais em recursos humanos e materiais (com resultados por vezes incertos), o que dificulta o envolvimento das entidades formadoras nessas áreas. O próprio modelo de cofinanciamento não promove a inovação,

uma vez que a introdução de novos cursos exige um investimento inicial, não sendo garantido o cofinanciamento posterior desse mesmo curso.

Em relação aos mecanismos de diagnóstico de necessidades de qualificações, estes tenderam a revelar-se desadequados e/ou insuficientes, incidindo sobretudo sobre as preferências e perfil dos formandos, em detrimento das necessidades do tecido produtivo. Nos casos em que esta última análise foi desenvolvida, baseou-se fundamentalmente em informação estatística, com um nível de detalhe insuficiente para identificar as necessidades específicas que careciam de resposta em termos de formação. Por outro lado, em regra, os levantamentos efetuados foram elaborados por entidades individualmente, ficando necessariamente aquém da qualidade e utilidade de diagnósticos se se concertassem esforços e recursos. Em síntese, o aprofundamento de métodos e instrumentos expeditos de aferição, em tempo útil, das necessidades de formação, territorialmente diferenciadas, e que possam ser utilizadas pelos diversos atores nas suas opções, continua a emergir como uma necessidade relevante.

Outra área com margem de progressão é a constituição de parcerias como forma de partilha de recursos e de potenciação das vantagens comparativas de cada entidade e que possibilite que o plano formativo num dado território tenha em consideração os recursos infraestruturais, materiais e de recursos humanos existentes nas diferentes entidades formativas. Esta estratégia assume particular importância num contexto de restrição de recursos financeiros.

Em relação aos mecanismos de diagnóstico de necessidades de qualificações, estes tenderam a revelar-se desadequados e/ou insuficientes, incidindo sobretudo sobre as preferências e perfil dos formandos, em detrimento das necessidades do tecido produtivo. Nos casos em que esta última análise foi desenvolvida, baseou-

se fundamentalmente em informação estatística, com um nível de detalhe insuficiente para identificar as necessidades específicas que careciam de resposta em termos de formação. Por outro lado, em regra, os levantamentos efetuados foram elaborados por entidades individualmente, ficando necessariamente aquém da qualidade e utilidade de diagnósticos se se concertassem esforços e recursos. Em síntese, o aprofundamento de métodos e instrumentos expeditos de aferição, em tempo útil, das necessidades de formação, territorialmente diferenciadas, e que possam ser utilizadas pelos diversos atores nas suas opções, continua a emergir como uma necessidade relevante.

O envolvimento das entidades empregadoras nos processos formativos ainda não foi, igualmente, totalmente conseguida. A aproximação das empresas às atividades formativas é fundamental para, simultaneamente, aproximar a formação das necessidades da procura, para a modernização empresarial e para potenciar os impactos da formação. Apesar de se ter registado um aumento do envolvimento das empresas nas atividades de formação de ativos, nomeadamente com grandes empresas a serem promotoras de CQEP e de FMC e através dos Conselhos Setoriais com vista à atualização permanente do CNQ, continuou a verificar-se um distanciamento entre as empresas (sobretudo as de menor dimensão) e os processos formativos. Por outro lado, tanto as formações em contexto empresarial como as formações de curta duração vieram contribuir para um maior envolvimento das empresas em atividades de educação e formação, mas ainda aquém do esperado. No âmbito das formações de curta duração, a flexibilidade na definição das áreas de formação e educação, facilitou uma resposta rápida e à medida das solicitações das empresas, permitindo, por esta via, um maior ajustamento entre procura e oferta de formação.

As fragilidades apresentadas resultaram, frequentemente, numa justaposição de decisões unilaterais por parte das entidades formadoras na definição das

suas ofertas formativas, em alternativa a uma coordenação e articulação conjunta na construção de um plano formativo para cada território. Este modelo conduziu, com frequência, a situações de sobreposição ou lacunas de ofertas formativas em determinados territórios. Os estudos realizados com vista à avaliação do ajustamento entre oferta e procura de qualificações identificaram evoluções positivas nesta matéria, embora permanecendo ainda alguns desequilíbrios. Com efeito, se por um lado se verificou uma adaptação dos projetos de formação de adultos às especificidades regionais, por outro existiram áreas em que as entidades empregadoras sentiram dificuldade em contratar colaboradores com as competências adequadas (e.g. na indústria, nomeadamente, na metalomecânica, e na agricultura). Houve igualmente sinais de excesso de oferta em determinadas regiões sobretudo no setor dos serviços, nomeadamente, ação social, educação, saúde, ciências informáticas e serviços às empresas. Por outro lado, verificou-se uma maior facilidade em responder às necessidades do mercado e uma maior dificuldade em adequar a oferta à *capacidade de atração de novos investimentos e na renovação de fatores de competitividade*⁸³.

Qualificar infraestruturas de ensino e formação

O QREN contribuiu para a valorização do potencial humano e a promoção do sucesso educativo também pela modernização e pela racionalização das infraestruturas de ensino

A intervenção do QREN na melhoria da oferta de instalações e equipamentos educativos abrangeu o alargamento da rede nacional da educação pré-escolar,

83 IESE (2009), “Avaliação externa do impacto da expansão dos Cursos Profissionais no Sistema Nacional de Qualificações”, para a ANQEP.

o reordenamento e requalificação da rede do ensino básico e a modernização de escolas do ensino secundário, centros de formação e universidades. Com intensidades e objetivos diferenciados em cada nível de ensino a ação promoveu, globalmente, melhores condições de educação e aprendizagem, pela melhoria da eficácia física, funcional e tecnológica dos estabelecimentos, favorecendo a integração dos jovens no sistema educativo, com um contributo importante para a valorização do capital humano. A intervenção abrangeu um total de 942 estabelecimentos e cerca de 450 mil alunos.

O apoio do QREN no domínio das infraestruturas de ensino e formação significou um investimento de cerca de 2.700 milhões de euros de despesa pública, comparticipada em cerca de 2.300 milhões de euros por fundos comunitários. A ação foi sobretudo orientada para a requalificação da rede de escolas do pré-escolar, do 1º ciclo do ensino básico e do ensino secundário, onde o investimento representou cerca de 85% da despesa neste domínio.

Ao nível do Pré-Escolar, a intervenção de modernização da rede pública nacional visou principalmente a difusão e o alargamento da oferta que se impunha face à incapacidade de garantir, a todas as crianças dos 3 aos 5 anos, o acesso a uma escola pública. O apoio do QREN permitiu elevar a capacidade instalada e teve como resultado direto o aumento do número de crianças a frequentar o pré-escolar.

Nos níveis de ensino correspondentes à escolaridade obrigatória, os constrangimentos prendem-se, não tanto com lacunas na capacidade de oferta, mas com a existência de um parque escolar, em muitos casos, obsoleto, em avançado estado de degradação e desajustado às novas exigências educativas em termos funcionais e espaciais. Acrescem a estas carências alterações do contexto demográfico, com diminuição progressiva do número de jovens, e de distribuição da população, com realidades diferenciadas em termos regionais, que vieram justificar necessidades de reorganização da rede escolar.

No 1º ciclo do Ensino Básico, que abrange os alunos do 1º ao 4º ano de escolaridade, a intervenção foi direcionada em todo o território nacional para a requalificação e para a racionalização da rede de escolas, na sua organização territorial e na sua dimensão. Envolveu a conservação, a modernização e a ampliação de infraestruturas existentes, a construção de novas escolas e o encerramento de outras.

A reorganização da rede significou a opção por um modelo de concentração espacial que englobou duas vertentes complementares: a construção de centros escolares - equipamentos de maiores dimensões, que agrupam, num mesmo espaço, o nível pré-escolar e o 1º ciclo do ensino básico - favorecendo o contexto de aprendizagem ao proporcionar melhores condições de funcionamento e de apetrechamento das escolas, permitindo o alargamento do horário letivo e o funcionamento de atividades de enriquecimento curricular (escola a tempo inteiro); a segunda vertente desta opção consistiu no encerramento de escolas de reduzidas dimensões, designadamente as com menos de 20 alunos, localizadas sobretudo em áreas de baixa densidade populacional e onde o número de crianças tem vindo a diminuir de forma acentuada. Este modelo de concentração espacial conduziu, em muitas situações, ao aumento da distância entre a casa e a escola, criando novas necessidades de mobilidade e transporte dos alunos, às quais é necessário dar resposta.

O critério para a intervenção do QREN na requalificação do 1º ciclo do ensino básico e do pré-escolar teve por base a existência de Cartas Educativas Municipais. As Cartas, elaboradas pelos municípios e aprovadas pelo Ministério da Educação, configuraram um instrumento de planeamento e de ordenamento prospetivo dos edifícios e equipamentos escolares a localizar no concelho, em função das dinâmicas demográficas e das necessidades educativas. As Cartas Educativas permitiam garantir a adequação da oferta de ensino à procura efetiva por parte da população

estudante, assegurando a racionalidade das intervenções.

No 2º e 3º ciclo do ensino básico, que inclui alunos do 5º ao 9º ano de escolaridade, a intervenção do QREN visou a requalificação do património da rede pública escolar, nas regiões Norte, Centro, Alentejo e Regiões Autónomas, designadamente pela modernização dos equipamentos, a correção de problemas construtivos existentes e a construção de novos edifícios escolares, tendo em vista a adequação das condições espaço-funcionais da rede às necessidades decorrentes da nova organização daqueles níveis curriculares. A requalificação permitiu a introdução de novas tecnologias e a adaptação dos espaços para instalação de equipamento escolar, informático, eletrónico e de comunicação, para utilização dos estudantes e professores.

A ação de requalificação nestes dois ciclos representou apenas cerca de 7% do investimento do QREN na requalificação das infraestruturas de ensino e formação. O critério de intervenção adotado privilegiou as situações de maior degradação dos estabelecimentos, a insuficiência funcional e tecnológica dos equipamentos e a forte pressão demográfica sobre os mesmos.

Ao nível do ensino secundário, que engloba alunos do 10º ao 12º ano de escolaridade, o contributo do QREN para a requalificação das infraestruturas consistiu, essencialmente, na concretização do Programa de Modernização do Parque Escolar, aplicável às regiões Norte, Centro e Alentejo, tendo financiado cerca de 1 120 milhões de euros de despesa pública e abrangido perto de 138 mil alunos. O programa de modernização, levado a cabo pela empresa Parque Escolar, E.P.E, visou corrigir problemas construtivos existentes nos equipamentos de ensino, melhorar as condições de habitabilidade, segurança e de conforto ambiental, adequar os espaços letivos e não letivos às novas exigências educativas, modernizar equipamentos e abrir a escola à comunidade

pela possibilidade de utilização dos espaços para outras atividades como as de cultura, de desporto e de lazer.

A reabilitação das escolas do ensino secundário teve em conta critérios de seleção das operações, tais como o grau de degradação e a insuficiência funcional e tecnológica dos edifícios, a evolução do número dos alunos, a proximidade de outras escolas e/ou o grau de abertura à comunidade. O investimento QREN ao nível do secundário correspondeu a mais de 43% do montante destinado à requalificação das infraestruturas de educação.

No âmbito da rede regional das escolas das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, o QREN apoiou intervenções de requalificação nos diferentes níveis de ensino, incluindo 2 estabelecimentos do ensino superior e 7 centros de formação profissional, com o objetivo de modernização dos recursos físicos e dos equipamentos e a melhoria do reordenamento da rede de ensino e dos centros de formação.

O QREN contribuiu ainda para a requalificação de infraestruturas e equipamentos do ensino superior no âmbito duma agenda dedicada à valorização do território e ao desenvolvimento urbano, tendo em vista o reforço das condições de atratividade das cidades e regiões. Neste domínio, o enquadramento de equipamentos, com funções especializadas como as instituições de ensino superior, assume grande relevância para a qualificação dos centros urbanos e o reforço dessa atratividade.

A intervenção do QREN, neste domínio específico do ensino superior, visou o apoio à construção e à requalificação de equipamentos considerados de elevada raridade ou de grande área de influência, que contribuíssem para a estruturação do sistema urbano nacional, tendo financiado cerca de 155 milhões de euros de despesa pública.

O QREN contribuiu, até Setembro de 2013, para a requalificação de 744

centros escolares e escolas do 1º ciclo do ensino básico e do pré-escolar, 119 escolas do ensino secundário, 53 escolas do 2º e 3º ciclo do ensino básico, 19 estabelecimentos de ensino superior e 7 centros de formação.

As avaliações realizadas⁸⁴ sublinham resultados globais muito positivos, que se traduzem em melhorias da qualidade do ensino e das condições de aprendizagem.

Os mecanismos de controlo de custos utilizados ou a normalização dos projetos (dimensionamento, componentes funcionais), construídos a partir de informação acumulada ao longo de diversos anos e confirmados por exercícios de *benchmarking* nacional e internacional constituíram a regra e podem considerar-se uma boa prática de gestão. Não obstante, nem sempre foram devidamente aferidas as condições de viabilidade económica dos projetos executados com financiamentos públicos, assegurando as condições de manutenção e o bom funcionamento dos equipamentos. Houve casos em que a qualidade da gestão de recursos públicos saiu penalizada, por efeito da pressão para a rápida conclusão de obras ou de uma menos cuidada ponderação da razoabilidade de custos. Uns e outros afetaram a perceção pública da valia desta aposta na modernização e na construção de infraestruturas educativas.

No caso da Educação Pré-escolar, as conclusões da avaliação destacam como os investimentos realizados, respondendo ao objetivo central de universalização deste nível de ensino, permitiram atenuar o défice na capacidade de resposta da rede, privilegiando os municípios com taxas de pré-escolarização mais baixa e acompanhando as dinâmicas locais de crescimento do número de crianças a frequentar este nível.

A análise realizada para o 1º Ciclo do Ensino Básico, evidencia como a reorganização territorial da rede permitiu eliminar situações de

⁸⁴ IESE/Quatenaire (2013), “Avaliação dos Investimentos em Equipamentos de Proximidade”.

equipamentos de ensino com muito baixo número de alunos e, ao mesmo tempo, dotar os novos Centros Escolares de condições de funcionalidade reforçadas.

Para o Ensino Secundário, tendo presente que os objetivos eram sobretudo de requalificação dos estabelecimentos em adiantado estado de degradação ou a adequação dos edifícios aos padrões de qualidade e diversidade de exigências do ensino, o efeito de massa não é tão evidente, sendo parcialmente compensado por alguma concentração de investimento em áreas com mais pressão demográfica.

No seu conjunto, estas intervenções permitiram um avanço notável na qualificação física dos espaços educativos, que permitem a adoção de modelos educativos evoluídos e a criação de dinâmicas pedagógicas relevantes, a criação de condições infraestruturais necessários ao desenvolvimento dos cursos profissionais e artísticos e, sobretudo, um aumento muito considerável do acesso de crianças ao pré-escolar, na rede pública, e em horários alargados de funcionamento.

7. O QREN E O ACESSO AO EMPREGO

Introdução

O desemprego agravou-se fortemente no contexto da crise económica e financeira dos últimos anos, constituindo o sinal mais visível do forte impacto social dessa crise.

Portugal passou a ter uma das taxas de desemprego mais elevadas da UE, quando no início do século apresentava a situação inversa. Igual tendência se observa no que diz respeito ao nível relativo do emprego, com uma taxa de emprego inferior à média comunitária, contrastando com os níveis mais elevados observados uma década atrás.

Simultaneamente, as características do desemprego alteraram-se de forma significativa: se no passado, este era predominantemente feminino e de curta duração, afetando mais em termos relativos a região do Alentejo, atualmente, a taxa de desemprego de longa duração emergiu com grande expressão (apresenta valores superiores à taxa global de desemprego antes da crise), o desemprego atinge mais os homens, os jovens e, em termos relativos, as regiões do Algarve, Lisboa e a R.A. Madeira. A região Norte continua a ser a que detém o maior número absoluto de desempregados.

As características estruturais do mercado de trabalho português tornam a resposta a este agravamento conjuntural particularmente difícil: i) uma população adulta pouco qualificada face à situação verificada na generalidade dos países mais desenvolvidos, o que abrange não só a população disponível para trabalhar, como a própria classe empresarial, sobretudo entre as pequenas e médias empresas, que constituem

a esmagadora maioria do tecido empresarial português; ii) a forte concentração do emprego simultaneamente em setores orientados exclusiva ou maioritariamente orientados para o mercado interno, penalizados pela retração do consumo interno, e em setores com baixa intensidade tecnológica, expostos a uma concorrência internacional crescente, para a qual o fator custo é determinante; iii) a elevada proporção de trabalhadores com vínculos laborais precários ou com uma presença intermitente no mercado de trabalho, o que condiciona o acesso a melhores condições remuneratórias, de formação e de progressão em carreiras adequadas à sua qualificação ou experiência; iv) a elevada presença de mulheres no mercado de trabalho, a trabalhar a tempo completo.

Neste contexto, quem atualmente cai em situação de desemprego em Portugal, enfrenta maiores obstáculos para voltar a trabalhar. O peso das pessoas que procuram emprego há mais de 2 anos é quatro vezes maior do que há uma década atrás, enquanto na UE esta proporção se manteve constante. Este desemprego, de longa e muito longa duração, é hoje muito abrangente, não se restringindo aos grupos populacionais tradicionalmente mais afetados – os jovens, as mulheres, as pessoas com baixas qualificações e grupos com especiais dificuldades de inserção profissional. Constata-se, porém, que a dificuldade em voltar a estar empregado continua a ser tanto maior quanto maior a idade e menor o grau de instrução.

Os segmentos populacionais mais afetados pelo risco de desemprego são a população pouco qualificada (mais de 60% dos desempregados têm qualificações até ao 3º ciclo do ensino básico, verificando-se ainda que quanto mais baixas as qualificações, maior a duração do desemprego), a população ativa mais jovem (quase metade dos desempregados têm menos de 35 anos) e os adultos seniores, cuja maior fragilidade é a da

reintegração laboral, pois neste segmento conflui a dupla penalização da idade e das baixas qualificações (na população com mais de 55 anos o tempo médio de procura de emprego é de 23 meses, para uma média geral de cerca de 14 meses).

O essencial da intervenção pública neste domínio está concentrado nas chamadas políticas passivas, que abarcam a prestação de subsídios de desemprego e outras prestações sociais, cuja função social (de proteção do rendimento, em situação de perda involuntária de emprego, essencial para assegurar níveis elementares de bem-estar familiar) e macroeconómica (enquanto estabilizador automático) está há muito consagrada.

No entanto, os fundos europeus desempenham um papel relevante no apoio à ação dos Estados-membros em matéria de políticas ativas de emprego. A criação do Fundo Social Europeu, logo em 1957, destinou-se a promover políticas ativas de emprego, onde predomina uma lógica de intervenção preventiva e se incluem, entre outras medidas de política, a formação de empregados e desempregados, os apoios à transição para o mercado de trabalho ou à criação de emprego.

No QREN, as intervenções diretamente relacionadas com o emprego não assumem, aparentemente, a relevância financeira que hoje se imaginaria. Deve ter-se em consideração, no entanto, que a prioridade dada à qualificação de adultos comporta, de facto, uma dimensão de política ativa de emprego, tanto mais que está agora condicionada pelo objetivo da obtenção de dupla certificação.

As apostas na dinamização do mercado de trabalho encontram o seu fundamento nas características estruturais do mercado de trabalho, anteriormente referidas, e incorporam preocupações de natureza transversal, como a de vocacionar medidas específicas para os grupos

com maior dificuldade de integração ou a de fomentar um melhor ajustamento entre a oferta e a procura de emprego, num mercado de trabalho particularmente assimétrico.

O contributo do QREN na promoção do acesso ao emprego é apresentado neste capítulo em função de três objetivos essenciais das políticas ativas:

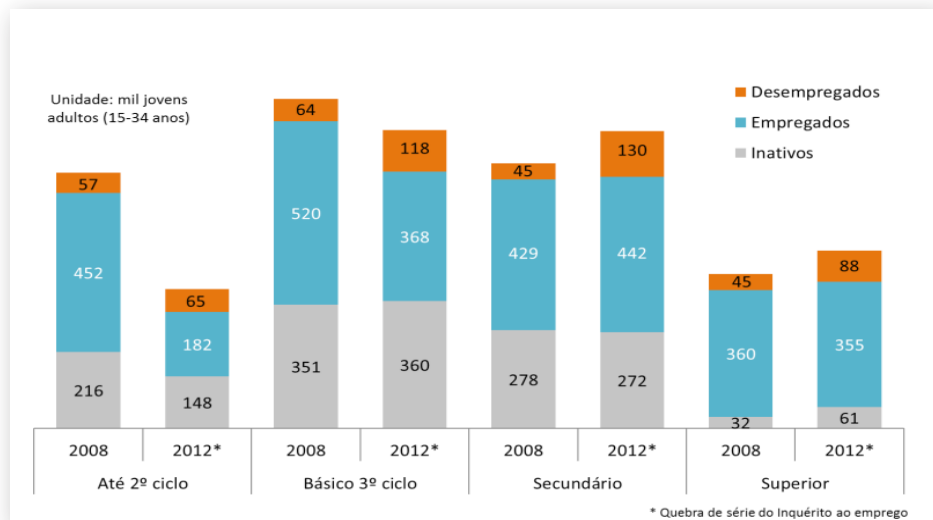
- Facilitar a transição dos jovens para a vida ativa;
- Promover a empregabilidade da população em idade ativa;
- Estimular o empreendedorismo e a criação de emprego por conta própria.

Facilitar a transição dos jovens para a vida ativa

Os jovens foram a grande aposta do QREN: representam a maioria dos beneficiários das ações de qualificação e dos apoios à integração no mercado de trabalho

A transição entre a escola e o mercado de trabalho é normalmente difícil e num contexto de crise económica essa dificuldade agrava-se, em parte devido à falta de experiência dos jovens e ao desajustamento entre as competências recebidas durante o percurso escolar e as competências necessárias para a atividade profissional. Por essa razão, a taxa de desemprego dos jovens é normalmente superior à taxa de desemprego dos adultos. Paralelamente, verifica-se que o aumento das qualificações dos jovens adultos tem reflexos no perfil de desempregado jovem: em 2012 há três vezes mais desempregados com o ensino secundário do que existia em 2008 e o dobro com ensino superior.

Figura 40: Volumes de empregados, desempregados e inativos na população de jovens-adultos (15-34 anos)



Fonte: Instituto Nacional de Estatística

O recente acréscimo de desemprego dos jovens e em particular do desemprego de longa duração, teve consequências sociais e económicas relevantes. Por um lado, a incidência do fenómeno é muito desigual: há segmentos da população jovem mais afetados do que outros e que têm maiores dificuldades em integrar ao mercado de trabalho. Por outro, o desemprego é um fator de ineficiência global do sistema económico, pois significa que o investimento feito pela sociedade no seu conjunto na melhoria das qualificações da sua população não é totalmente aproveitado, ao que acresce a perda ou a deterioração de competências que um desemprego prolongado sempre provoca.

As medidas de política ativa de emprego são, assim, instrumentos que visam promover em simultâneo a equidade e a eficiência económica. Serão tanto mais eficazes quanto maior for o seu contributo para

aumentar as oportunidades de emprego no país e em particular para os grupos e territórios mais vulneráveis.

Conhecendo-se os obstáculos que se colocam habitualmente à obtenção de um 1º emprego, as políticas que incidem sobre esta fase de transição são particularmente importantes. Estas políticas de apoio à transição para a vida ativa incluem instrumentos diferenciados em função das características dos jovens que delas necessitam.

Os apoios do QREN incidiram em dois conjuntos de medidas, especialmente dirigidas a jovens:

- i) Medidas que visam oferecer mais competências para o mercado de trabalho;
- ii) Apoios à transição entre o sistema de educação e formação e o mercado de trabalho.

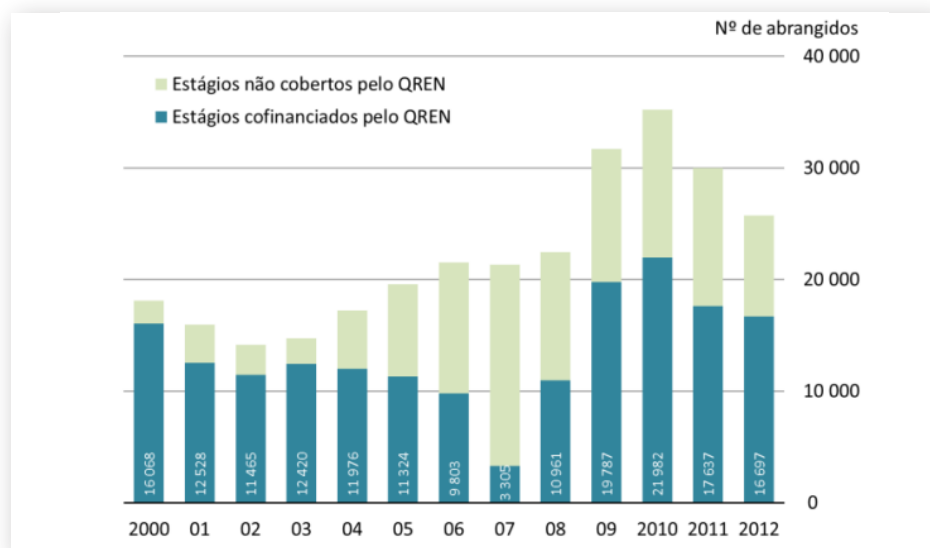
As medidas que visam oferecer mais competências para o mercado de trabalho são dirigidas essencialmente para jovens com baixas qualificações ou em risco de abandono escolar⁸⁵. Constituíram desde sempre uma das apostas chave dos fundos comunitários, orientando os jovens para percursos de formação que lhes permitam aumentar o grau de ensino e, simultaneamente, aprender uma profissão. Promovem a inserção ou o retorno dos jovens (no caso de já terem abandonado) ao sistema nacional de qualificações.

⁸⁵ A política pública de apoio às camadas mais jovens da população tem privilegiado os apoios à entrada no mercado de trabalho para jovens que já têm uma qualificação de nível secundário, sob pena de se poder estar a estimular uma inserção laboral precoce e desqualificado e, por essa via, contribuir até para o aumento (ou para uma menor redução) da taxa de abandono escolar precoce. A aposta para os jovens com qualificações escolares inferiores ao secundário passa, sobretudo, pela formação de carácter profissional de dupla certificação (ver capítulo anterior: Contributo do QREN para a qualificação das pessoas). Uma vez que se destinam mais a combater o abandono escolar do que a favorecer a entrada na vida ativa, as medidas especialmente dirigidos aos jovens em risco de abandono escolar ou que já abandonaram a escola antes da conclusão da escolaridade obrigatória são abordadas noutro capítulo deste livro.

Estes percursos formativos de dupla certificação valorizam a prática real em contexto de trabalho com vista à aquisição de saberes científicos e tecnológicos e ao reforço das suas competências académicas, pessoais, sociais e relacionais. Paralelamente, tais percursos visam dar resposta às necessidades e tendências de desenvolvimento integrado do País, em particular nos âmbitos regional e local.

Para os jovens que tenham concluído um percurso formativo qualificante, a política pública com financiamento europeu apoiou, de forma intensiva, a realização de estágios profissionais, uma vez que estes têm vindo a ser reconhecidos como um instrumento especialmente eficaz de transição para o mercado de trabalho.

Figura 41: Os fundos europeus e os programas de estágios profissionais em Portugal (2000-2013)



Fonte: Sistema de monitorização do QREN

Até 2004 os fundos estruturais financiaram cerca de quatro em cada cinco estágios apoiados pelo IEFP. A partir de 2008 e em resposta à crise do

mercado de trabalho e em particular do desemprego jovem, reforçou-se a aposta neste tipo de medidas. Esta aposta implicou um maior esforço do orçamento nacional e também dos fundos comunitários para garantir estes apoios, visto que foi necessário abranger mais jovens nessas medidas, inclusive em regiões onde não estava previsto financiamento comunitário (Lisboa e Algarve). O QREN financiou só na região Norte, Centro e Alentejo uma média de cerca de 17.000 participações de jovens em estágios profissionais por ano.

Os estágios profissionais visam dotar os jovens não só das competências adequadas para enfrentar com sucesso a integração laboral, como estimular um maior envolvimento dos empregadores nesses processos de integração. A aposta num leque diversificado de estágios profissionais dirigidos, em grande medida, aos jovens com ensino superior tem também em vista a mobilização eficaz das competências destes jovens pelo tecido produtivo.

As avaliações deste tipo de medidas⁸⁶ indicam sistematicamente que estas contribuem para, por um lado, testar e aperfeiçoar as competências de base adquiridas e favorecem a posterior entrada dos abrangidos no mercado de trabalho. Por outro lado identificam também efeitos positivos ao nível da gestão, inovação e organização das entidades acolhedoras do estágio.

Contudo, os mesmos estudos suscitam a necessidade de ponderar aspetos da regulamentação específica de medidas desta natureza, que permitam reforçar ainda mais a sua eficácia e a sua valorização social: promover a diferenciação dos apoios em função das áreas de formação (evitando apoios a jovens que encontrariam emprego

86 Ver em particular: IESE (2008) Estudo de avaliação de resultados do projeto INOV-JOVEM – Jovens Quadros para a Inovação nas PME; IGFSE (2009), Contributo do Fundo Social Europeu para a Inserção e Empregabilidade dos Beneficiários – Estudo de Avaliação e Mónica Costa Dias e José Varejão (2012) Estudo de avaliação das políticas ativas de emprego.

independentemente de receberem apoio público); assegurar a discriminação positiva de territórios onde o volume de jovens sem emprego, e em particular, de licenciados é maior; reforçar os requisitos para que as Entidades Acolhedoras de Estágios sejam adequadas ao perfil dos estagiários (aumentando o potencial de recrutamento pós-estágio); impedir a utilização de estágios com apoio público para satisfação de necessidades permanentes de trabalho, ocupando postos de trabalho que deveriam ser atribuídos a trabalhadores (penalizar o efeito substituição); adaptar a duração dos estágios em função do seu âmbito e natureza.

Para além destes dois conjuntos de medidas específicas para jovens, há que considerar também os incentivos à contratação e os apoios à criação de postos de trabalho que, não obstante terem um carácter geral, incidem sobretudo na população mais jovem.

Os apoios à contratação de jovens como trabalhadores por conta de outrem, envolveram cerca de 10 mil jovens adultos ao longo do período do QREN. Inicialmente estavam limitados a jovens com formação de nível secundário e a contratações sem termo. Porém, as alterações introduzidas nas reprogramações do QREN em 2011 e 2012 para responder ao aumento do desemprego jovem traduziram-se numa maior flexibilidade nos apoios. Esta flexibilidade permitiu impulsionar o efeito da medida, que se revelou muito significativa à luz do crescimento dramático do desemprego jovem.

Estes seus benefícios imediatos devem, porém, ser reequacionados em face da previsível limitação dos seus efeitos de médio prazo. De facto, o apoio público à contratação de jovens que não concluíram o ensino secundário constitui um incentivo a uma inserção menos qualificada no mercado de trabalho, contrário à política de combate ao abandono escolar precoce. Por outro lado, o apoio a formas mais

precárias de contratação (por exemplo, com contratos a termo) pode gerar incentivos à substituição de trabalhadores, se for acompanhado de uma flexibilidade da exigência da criação líquida de emprego.

Finalmente, os estímulos à criação do próprio emprego, incluindo os apoios a projetos de emprego promovidos por beneficiários das prestações de desemprego que beneficiaram cerca de mil pessoas com menos de 35 anos⁸⁷.

Sabia que ...

Para um jovem com educação universitária, participar num estágio profissional aumenta a probabilidade de encontrar emprego em mais de 20 pontos percentuais?

Um estudo realizado por uma equipa da Faculdade de Economia da Universidade do Porto (Mónica Costa Dias e José Varejão, *Estudo de avaliação das políticas ativas de emprego*), confirmou, com base numa abordagem contrafactual, as conclusões de estudos anteriores sobre o efeito positivo dos estágios sobre a empregabilidade dos seus participantes. Tendo por base as medidas de política existentes entre 2004 e 2011, os autores evidenciam que para um jovem adulto (com 26 a 35 anos de idade) com formação superior a probabilidade de encontrar emprego ao fim de 12 meses é significativamente maior, quando comparada com a de outro com as mesmas características que não tenha participado. As diferenças situam-se entre os 17 e os 31 pontos percentuais, variando consoante o tempo após o início do estágio (12, 18 ou 24 meses) mas também entre homens e mulheres, sendo maior entre os homens.

⁸⁷ Este tema será desenvolvido no ponto dedicado ao empreendedorismo e à criação do próprio emprego.

Promover a empregabilidade dos adultos

Os adultos com baixas qualificações ou qualificações desajustadas foram uma prioridade chave do QREN, com resultados no reforço das suas competências e, assim, na melhoria da sua empregabilidade

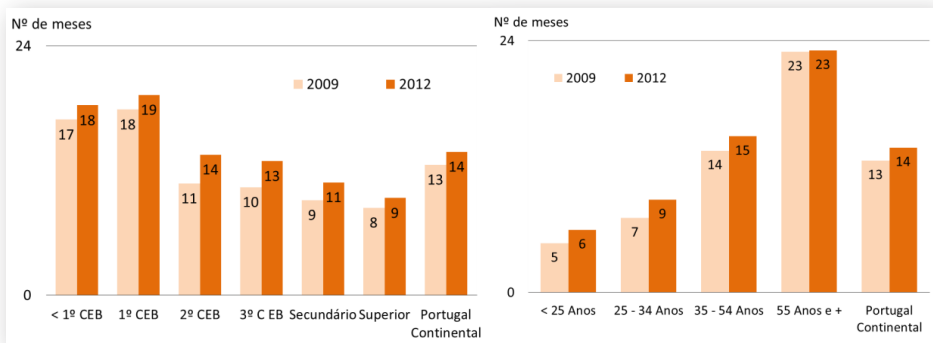
No presente contexto de crise económica, a transição entre a situação de desempregado e de empregado é muito mais difícil do que em períodos anteriores, sendo que em certos casos quem perde o emprego dificilmente volta a trabalhar, razão pela qual o desemprego de longa duração da população adulta registou até ao primeiro trimestre de 2013 uma forte subida.

Existe um consenso muito alargado sobre os fatores fundamentais que contribuem para aumentar o risco de exclusão do mercado de trabalho para a população adulta. As baixas qualificações ou as qualificações desajustadas às ofertas de emprego presentes, sobretudo na população mais idosa, são o mais referido. Sabe-se, porém, como a questão da idade de entrada numa situação de desemprego é muito condicionante para uma reintegração laboral, seja porque as competências adquiridas no decurso da anterior atividade profissional estão desfasadas das necessidades atuais, como acontece em alguns setores tradicionais ou de forte evolução tecnológica, seja porque as competências, experiência e expectativas estão em dessintonia com os postos de trabalho oferecidos, seja mesmo por razões de discriminação em razão da idade. A própria duração do desemprego, dado o enorme impacto causado pelo afastamento do meio laboral, é também um fator muito relevante: o regresso ao emprego após longos períodos de desemprego é vivenciado num quadro pessoal de poucos recursos económicos, perda de rotinas de trabalho e desmotivação, o que propicia condições pouco vantajosas,

seja em termos do horário ou remuneração auferida, seja pelo vínculo contratual de maior precariedade.

Sabe-se ainda que quanto maior a intensidade de cada um destes fatores, maior é a dificuldade de reintegração. E também como o seu efeito cumulativo é importante.

Figura 42: Tempo médio no desemprego por idade e nível de qualificação



Fonte: INE

A política pública nesta área foi fortemente suportada pelos fundos europeus.

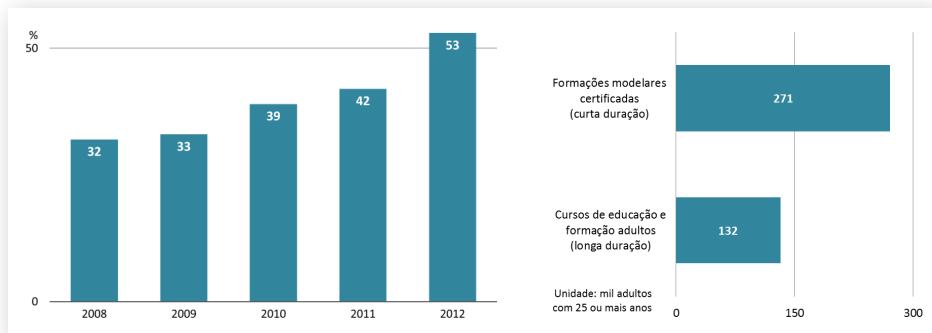
Apostou, em primeiro lugar, na formação, de modo a colmatar os défices de qualificações dos adultos e evitar uma situação de desemprego prolongado. A requalificação escolar ou profissional dos adultos revelou-se um instrumento de promoção das condições de empregabilidade e de afirmação de uma cidadania plena. Em cerca de 2,1 milhões de participações em ações de formação, cerca de 20% correspondem a desempregados. No caso dos empregados, o desenvolvimento e a certificação das suas competências constituiu um meio privilegiado para promover a sustentação do seu emprego, enquanto no caso dos desempregados, a ação pública privilegiou a intervenção tão precoce quanto possível.

Simultaneamente, de modo a assegurar laços com a atividade profissional combatendo risco de isolamento e a perda de competências, foram concedidos estímulos à contratação de adultos em situação de desemprego, bem como medidas que pretendem estimular o empreendedorismo e, por essa via, a criação do próprio emprego.

Como resposta ao crescimento do desemprego, a presença de desempregados nas medidas cofinanciadas foi assumidamente estimulada: em 2013 mais de metade dos abrangidos por medidas financiadas eram desempregados adultos, quando no início do QREN esse valor era inferior a um terço.

Outra medida de relevo foi passar a financiar atividades socialmente úteis desenvolvidas por beneficiários do subsídio de desemprego e do rendimento social de inserção (RSI). Só em 2012 foram apoiadas mais de 13 mil pessoas nestas condições. Ao proporcionar a manutenção de algum tipo de relação com o mercado de trabalho, os seus agentes e a suas rotinas, preserva ou melhora as competências socioprofissionais deste segmento onde predominam as baixas qualificações e por essa via promove a sua empregabilidade⁸⁸.

88 Além destas foram promovidas outras medidas de combate ao desemprego com destaque para: i) a reestruturação dos serviços públicos de emprego iniciada em 2012, com enfoque na melhoria do ajustamento entre a oferta e a procura de emprego e na ativação precoce dos desempregados; ii) a introdução de novas modalidades de apoio ao emprego no contexto da economia social seja promovendo estágios profissionais, seja concedendo apoios à contratação e ao empreendedorismo; ou a iii) Integração prioritária dos desempregados em cursos EFA, Formações modulares certificadas e formação para a inclusão, garantindo-se que pelo menos 75% dos participantes são desempregados; iv) o apoio à qualificação dos trabalhadores de empresas que são alvo de reduções momentâneas de procura, em caso de redução temporária do período normal de trabalho ou suspensão dos contratos de trabalho (lay-off).

Figura 43: Os apoios do QREN aos adultos desempregados (tipologias e peso no total)

Fonte: Sistema de monitorização do QREN e Relatórios de Execução do POPH

Os resultados destas medidas, que visam a qualificação dos adultos, devem ser aferidos em diversas dimensões: tanto no aumento das capacidades e competências certificadas das pessoas, não sendo de descurar a importância do reconhecimento dessas capacidades e competências na vida social e profissional dos seus beneficiários, como no reforço da sua empregabilidade, entendida enquanto capacidade de encontrar ou preservar emprego, e nele progredir em termos da sua qualidade.

Os estudos efetuados sobre a educação e formação de adultos, incluindo nesse contexto a participação em processos de RVCC, apresentam em geral resultados positivos 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), sendo também uma forma eficaz de transmissão para as gerações mais novas das vantagens da qualificação escolar ou profissional, com impactos positivos em matéria de enquadramento familiar (e.g. apoio aos filhos no seu percurso escolar)⁸⁹.

Em matéria de contributo imediato ou de curto prazo para o emprego,

⁸⁹ Ver, em particular, a Avaliação da Iniciativa Novas Oportunidades, realizada por uma equipa da Universidade Católica, coordenada por Roberto Carneiro.

os estudos realizados demonstram que o contributo foi mais modesto, embora os seus efeitos sejam positivos. O estudo de avaliação das políticas ativas de emprego, já citado, revelou que para o conjunto das medidas de formação a probabilidade de emprego ao fim de um ano, é semelhante entre os participantes e os não participantes, mas que os efeitos tornam-se gradualmente mais positivos, podendo ao fim de quatro anos sobre o início dessa participação observar-se, em alguns segmentos da população, aumentos de probabilidade de emprego da ordem dos 10 pontos percentuais. Os efeitos estimados são necessariamente diferentes em função da duração dos percursos formativos. Porém as conclusões de avaliação são ainda limitadas⁹⁰.

Em contrapartida, esta avaliação revelou que a participação em medidas de emprego é muito vantajosa (ver caixa), sobretudo para indivíduos com mais de 35 anos e escolaridade de nível secundário. Do ponto de vista do aumento da empregabilidade, os apoios à contratação e ao empreendedorismo são consideradas as medidas mais eficazes em todos os subgrupos de participantes considerados, incluindo indivíduos com educação baixa e média. Existem outros instrumentos mobilizados para a população adulta com maiores problemas de integração socioprofissional e que revelaram efeitos positivos como destaque para as medidas ocupacionais, embora mais limitados.

90 “Salienta-se, porém, que os resultados relativos a programas de formação devem ser interpretados com algum cuidado. Estes são programas direccionados a indivíduos com muito baixa educação e exigem períodos significativos de investimento em educação e formação para colmatar deficiências existentes. É possível que os efeitos positivos, a existirem, só se realizem num horizonte temporal mais longo do que o considerado neste estudo” referem os autores.

Sabia que ...

A participação de desempregados em Programas de Emprego aumenta de 10 a 25 pontos percentuais a sua probabilidade de encontrar emprego, até um ano após a entrada nesses programas?

O estudo, já referido, realizado pela equipa da Faculdade de Economia da Universidade do Porto, estimou também o efeito específico das medidas de emprego.

O efeito atribuível às medidas de política (a diferença entre os participantes e os não participantes, com características similares) é “no mínimo superior em 10 pontos percentuais à probabilidade de emprego de um não participante com as mesmas características e perfil. Esse diferencial pode chegar acima dos 25 pontos percentuais nos casos dos trabalhadores com habilitações ao nível do ensino superior e dos indivíduos com mais de 35 anos e entre 10 e 12 anos de escolaridade”.

São as medidas de apoio ao empreendedorismo, seguidas dos estágios e dos apoios à contratação, as medidas que apresentam maiores taxas de empregabilidade no horizonte temporal de 12 a 42 meses após a participação. Os resultados obtidos indicam que os participantes nestas medidas têm, ao fim de 18 meses contados desde o início da participação, uma probabilidade estimada de emprego que é superior à dos não-participantes em 42, 31 e 23 pontos percentuais, respetivamente. As medidas ocupacionais surgem também associadas a efeitos sobre o emprego que são positivos, mas mais modestos.

Um outro estudo⁹¹ debruçou-se sobre os efeitos da participação em cursos de educação e formação de adultos (EFA) ou em percursos de formação modular na probabilidade de transição do desemprego para o emprego. Os seus resultados apontam para efeitos positivos, embora limitados, na vida profissional dos seus beneficiários, seja na perspetiva do seu retorno ao mercado de trabalho quando estão desempregados, seja na melhoria ou manutenção da situação profissional dos empregados. Revelam ainda uma relação positiva entre a evolução da remuneração e a conclusão (sobretudo no caso dos cursos EFA), naqueles casos em que o trabalhador esteve desempregado durante o período em que se

91 Francisco Lima (coordenador), Avaliação dos Cursos de Educação e Formação de Adultos e Formações Modulares Certificadas: Empregabilidade e Remunerações, CEG-IST, Centro de Estudos de Gestão do IST, 2012.

avalia a variação da remuneração. O efeito é particularmente relevante quando os cursos incluem componente profissional, para além da escolar. As áreas técnicas de formação são as que detêm um maior impacto médio no crescimento das remunerações.

A relação entre os processos de reconhecimento, validação e certificação de competências (RVCC) e o desempenho no mercado de trabalho foi também objeto de avaliação específica⁹². Revelou que a participação nesses processos tem, por si só, efeitos limitados na vida profissional: no período analisado (2007-2011), a probabilidade de os participantes transitarem de uma situação de desemprego para o emprego ou de aumentarem o respetivo nível remuneratório não é significativamente superior à dos que não participam nesses processos⁹³. De qualquer modo, este estudo verificou resultados positivos dos processos de RVCC em algumas situações específicas: por exemplo, o aumento da probabilidade de emprego, para desempregado associados a RVCC profissionais ou a formações modulares certificadas quando estas estão combinadas com RVCC escolares de nível básico (até 3.º ciclo).

Em síntese, a informação disponível sugere que os apoios do QREN desempenharam um papel importante em duas áreas que se complementam no combate ao desemprego jovem e ao desemprego dos adultos:

- i) Em primeiro lugar, no financiamento do desenvolvimento de mais e melhores competências para o mercado de trabalho, seja por via da qualificação inicial dos jovens, seja pela requalificação dos adultos; esta constitui uma vertente eminentemente estrutural da

92 Francisco Lima (coordenador) *Os Processos de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências e o Desempenho no Mercado de Trabalho*, CEG-IST, Centro de Estudos de Gestão do IST (2012).

93 O facto de a medição ser feita também durante o processo RVCC pode enviesar o resultado relativo à empregabilidade, podendo verificar-se um efeito de retenção no desemprego enquanto decorre esse processo.

intervenção dos fundos no nosso país, em especial do FSE;

- ii) Em segundo lugar, no financiamento de instrumentos de política que contribuem para facilitar a transição para o mercado de trabalho; esta constitui uma vertente de intervenção de natureza mais conjuntural e que visou minimizar os efeitos da crise económica sobre a evolução do emprego.

A combinação entre atuações nestes dois domínios continuará a ser necessária. Com base nas lições da experiência, poderá desenvolver-se o *mix* adequado entre a continuidade na grande aposta da redução do défice de qualificações da população com as medidas que promovam uma maior e melhor mobilização pelo tecido produtivo das competências que o sistema vai produzindo. Ao mesmo tempo que se reconhece que a recuperação sustentada de níveis de emprego que o país conheceu antes da crise só é possível num contexto de crescimento económico, é necessário ter presente que para alguns segmentos da população que entretanto perdeu o seu emprego (os que integram o desemprego estrutural) o retorno ao mercado de trabalho só será viável com um grande impulso de intervenções especialmente dirigidas.

Estimular o empreendedorismo e a criação de emprego por conta própria

O apoio público à promoção do próprio emprego pode ser uma solução eficaz, mas abrange sempre um número limitado de beneficiários

A criação de uma empresa ou de uma atividade por conta própria não é a opção geralmente considerada como via de acesso ao mercado de trabalho. Percebe-se bem porquê: a iniciativa é muito exigente e envolve

um conjunto amplo de riscos para os seus promotores. Para além do problema das competências (técnicas e de gestão) e dos recursos próprios, particularmente limitados para quem está desempregado, há que contar com problemas tão diversos como as limitações no acesso a financiamento bancário, as dificuldades na relação com a teia de procedimentos administrativos.

Porém, as políticas públicas de promoção do empreendedorismo têm assumido uma importância crescente. Tipicamente, elas apresentam-se como instrumentos especialmente dirigidos para o alargamento das oportunidades de emprego, designadamente no contexto de menor criação de emprego por conta de outrem, devido tanto a razões conjunturais (crise económica e contração temporária dos mercados), seja por razões estruturais (fragilidades do tecido produtivo de uma determinada região ou território). Outras vezes, porém, estes incentivos assumem também a finalidade de contribuir para a formalização de atividades económicas que são desenvolvidas em termos informais, como acontece com elevada frequência nos domínios de serviços pessoais e de proximidade.

Uma das características mais marcantes da evolução destas políticas é do alargamento dos seus destinatários principais. Enquanto há algumas décadas atrás eram apresentadas essencialmente como solução alternativa para pessoas desempregadas ou com emprego em risco, por exemplo no contexto de grandes processos de reestruturação económica e de desindustrialização, com a evolução do próprio processo de desemprego (mais feminino, e sobretudo mais jovem) as políticas passam a ter uma outra abrangência. Por vezes, aparece mesmo com verdadeira panaceia para fenómenos explosivos de desemprego jovem. Importa, por isso, ter presente que, mesmo em países onde estas políticas têm já uma história consolidada, a sua abrangência é sempre

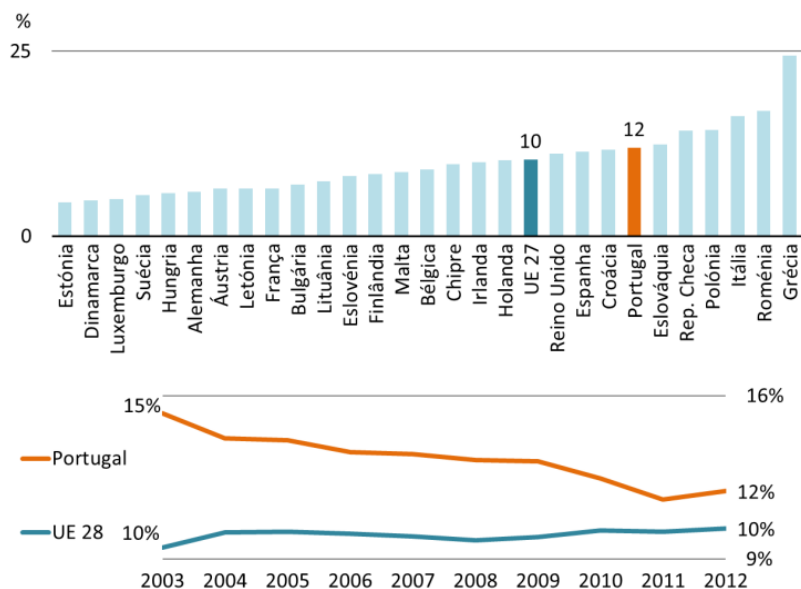
limitada. A sua eficácia não pode ser confundida com o efeito de massa.

A evolução do universo de micro-empresendedores na UE revela a sua importância crescente, atingindo os empregados por conta própria, sem trabalhadores ao serviço, 10% da força de trabalho, em 2012. Em Portugal, embora os valores sejam tradicionalmente mais elevados, a tendência dominante desde o início do século é para uma progressiva diminuição, interrompida, porém, a partir dos anos de maior incidência do desemprego.

Esta evolução sugere que a relativa retração do emprego por conta própria acompanhou, porém, uma expansão das microempresas. Apesar da grande volatilidade que caracteriza a sua demografia, estas continuaram a ter um contributo positivo para o emprego. De facto, a natalidade e a mortalidade de microempresas foi, entre 2003 e 2007, praticamente equivalente, situando-se em valores próximos de 11,5%, três vezes superiores ao das pequenas empresas com 10 a 49 trabalhadores. No entanto, ao longo desses anos pré-crise o seu contributo para a variação global do emprego foi superior a 1%, num contexto que era já de estagnação do volume global de emprego⁹⁴.

Ou seja, tudo indica que a dinâmica deste conjunto, formado pelo emprego por conta própria (ou os empresários a título individual) e pelas microempresas, mantém-se elevada, assumindo expressões diferenciadas em função da grande sensibilidade destas pequenas iniciativas empresariais ao contexto económico.

94 De acordo com os dados do GEP-MTSS (2008).

Figura 44: Empregados por conta própria sem pessoas ao serviço

Fonte: Eurostat

Os programas de estímulo ao empreendedorismo multiplicaram-se nos últimos anos em Portugal. Acompanhando as tendências que atravessaram as orientações comunitárias nesta área, os fundos europeus estiveram presentes em grande parte deles.

Para além de algumas medidas de sensibilização de públicos-alvo para a temática do empreendedorismo, incluindo formação em contexto escolar, e de medidas de carácter geral, como é o caso de intervenções para a redução de custos de contexto às atividades económicas (por exemplo, a “Empresa na hora”), os apoios dos fundos incidiram essencialmente em dois domínios:

- i) A criação de competências ou capacitação de futuros

empreendedores, ao longo do ciclo de conceção, gestação e concretização do projeto empresarial, numa perspetiva de assistência técnica;

i) Os apoios de ordem financeira.

Estes dois tipos de intervenções são hoje entendidos como medidas complementares. A experiência internacional sustenta a ideia que para a sobrevivência da maioria destes projetos não basta dispor de generosos instrumentos de incentivo financeiro. É fundamental que eles sejam acompanhados por mecanismos que estimulem a inovação na gestão de recursos não financeiros (e.g. na combinação de fontes de financiamento com parcerias para acesso a serviços especializados) e na abordagem aos mercados, mesmo nas atividades mais tradicionais (e.g. serviços pessoais). Os processos de capacitação e assistência técnica aos promotores, que não se iniciam nem se esgotam no momento da criação do negócio, são indispensáveis para reduzir a grande mortalidade das iniciativas empresariais⁹⁵.

Porém, a literatura especializada sobre estas políticas também sublinha a necessidade de acompanhar as medidas dirigidas diretamente aos novos empreendedores com o estímulo à criação de um ambiente favorável ao desenvolvimento destas iniciativas. Neste sentido, a noção de ecossistema favorável ao empreendedorismo aplica-se também a domínios não-tecnológicos. É patente que em Portugal se estão ainda a dar os primeiros passos na elaboração de uma política integrada de apoio ao empreendedorismo, o que explica que, ao longo do período de execução do QREN, tenha persistido uma insuficiente articulação entre atores institucionais no terreno e os respetivos instrumentos de apoio.

95 Um balanço da experiência de políticas nesta área pode ser encontrado em *Novas Abordagens ao Empreendedorismo Inclusivo: Práticas Promissoras, Ideias, Desafios e Experiências*, editado pela iniciativa Comunitária EQUAL (2009) ou em *Estudo de Avaliação do Sistema do Microcrédito em Portugal*, realizado por uma equipa da Universidade Católica e Quaternaire (2007).

Neste contexto, a grande parcela dos recursos dos fundos europeus foi usada na dimensão de formação e capacitação. Pode estimar-se em cerca de 17 M€ os recursos mobilizados para esta finalidade. Embora não haja uma avaliação sobre o conjunto das experiências apoiadas, os dados existentes no sistema de monitorização do QREN apontam para um envolvimento de alguns milhares de pessoas nestas ações. É possível identificar um número muito significativo de projetos que incluiu a capacitação de potenciais empreendedores entre os seus objetivos. Porém, sem essa avaliação não é possível determinar com rigor os respetivos resultados em matéria de abertura de novas iniciativas empresariais e da sua persistência no mercado⁹⁶.

As iniciativas mais estruturadas e que mais beneficiaram da experiência de programas anteriores⁹⁷ foram acompanhadas por muitas outras, protagonizadas por entidades sem vocação especial para atuar neste domínio. Como a experiência de outros países demonstra, a concorrência entre entidades promotoras, se enquadradas por procedimentos rigorosos e protocolados de avaliação, pode comportar um estímulo à disseminação de práticas inovadoras e à eficiência do sistema no seu conjunto. Mas a sua ausência pode, pelo contrário, gerar efeitos perniciosos de uso menos eficiente de recursos, num domínio em que, se tem vindo a verificar que algumas das experiências mais promissoras em termos de resultados, o conseguem mesmo com recursos limitados.

Os instrumentos de apoio financeiro podem sistematizar-se em três mecanismos: a antecipação das prestações de desemprego para os respetivos beneficiários, os incentivos diretos e os mecanismos de acesso

96 A título de exemplo, a iniciativa protagonizada pela CIG (apoio ao empreendedorismo feminino) aponta para a constituição de cerca de 650 empresas por mulheres que participaram em ações de apoio ao empreendedorismo.

97 Em especial, as desenvolvidas no âmbito da iniciativa comunitária EQUAL e da sua linha de ação sobre “Empreendedorismo Inclusivo”, que permitiu testar ao longo de vários anos uma metodologia de seleção, capacitação e acompanhamento de projetos – a metodologia GLOCAL – que está hoje na base da atuação, por exemplo, de vários programas de empreendedorismo de base local, com intervenção conjunta de Municípios e do IAPMEI ou da APDC (microcrédito).

a crédito em condições especiais. A participação dos fundos europeus é, em todos estes casos, relativamente limitada.

Os programas de apoio ao empreendedorismo mais estruturados estimularam a utilização conjugada destes instrumentos, à medida das necessidades dos promotores e da fase de desenvolvimento das suas iniciativas empreendedoras. Por exemplo, no âmbito do PAECPE (Programa de Apoio ao Empreendedorismo e à Criação do Próprio Emprego), o pagamento antecipado das prestações pode ser acompanhado por mecanismos de assistência técnica e pela possibilidade de acesso a linhas de crédito (MICROINVEST e INVEST+) com período de carência e juros bonificados e garantias suportadas com apoios públicos.

Os apoios diretos assumiram a forma de subsídios a fundo perdido, em geral de pequeno montante. É o caso do Sistema de Incentivos de Apoio Local a Microempresas, enquadrado no Programa Valorizar, que também é complementado por uma outra linha de crédito com juros bonificados e garantias suportadas com apoios públicos (INVESTE QREN). Um balanço provisório desta iniciativa permite identificar 660 projetos apoiados, com um apoio dos fundos de cerca de 13 M€ (uma média de 20 000 € por projeto), dos quais 480 são da iniciativa de jovens.

No conjunto das linhas de crédito especiais merecem ainda referência as incluídas no âmbito do eixo do empreendedorismo local do FINICIA, que se destina a financiar, exclusivamente através de crédito, investimentos com um valor de referência de 45.000 euros. Esta linha de crédito envolve, para além dos recursos das instituições bancárias aderentes (com taxas de juro protocoladas), mais de uma centena de fundos municipais e os do IEFP. Tal como nas restantes, a bonificação dos juros e as garantias são suportadas com apoios públicos. Em geral, estas modalidades de financiamento parecem revelar um grau de eficiência elevado, dado que recursos públicos relativamente limitados permitem alavancar um

financiamento bancário aos novos empreendedores, que pode atingir oito vezes o montante do financiamento público.

De igual modo, a experiência de promoção do microcrédito deve também ser mobilizada. Com base na experiência de mais de uma década de criação de novos negócios com apoio da ANDC, é possível hoje estabelecer um outro referencial para a política pública de apoio ao empreendedorismo, neste caso beneficiando de um historial devidamente sistematizado dos seus resultados e da sua persistência ao longo do tempo⁹⁸.

A promoção de formas muito diversificadas de empreendedorismo revelou-se, ao longo da execução do QREN, particularmente exigente, em virtude do contexto de crise e do risco acrescido de insucesso que ela acarreta para as pequenas iniciativas empresariais. As iniciativas financiadas com recursos públicos (europeus ou nacionais) revelam que há experiências com resultados positivos, mas que urge retirar dessas iniciativas lições para o futuro.

98 Ver ANDC (2014), Projecto Micro-Negócios: Avaliar, Divulgar, Partilhar. O estudo baseia-se nos relatórios de execução da própria ANDC e numa ampla inquirição aos projetos apoiados desde a criação do microcrédito em Portugal. Tomando como referência os dados comparáveis com o período de execução do QREN, é possível identificar um valor médio anual de 1583 candidaturas, das quais resultam 165 créditos bancários no montante de 1,29 M€, também em valores médios anuais.

Mais relevantes são as conclusões sobre os efeitos de médio prazo das iniciativas. Por um lado, cerca de um terço das iniciativas abertas com recurso ao microcrédito persiste no mercado após terem saldado os respetivos créditos bancários. Destes, mais metade está em atividade há mais de 6 anos. Por outro lado, a participação nestes processos, mesmo nos casos de encerramento dos negócios iniciais, revela-se um fator de capacitação dos intervenientes no mercado de trabalho, pois a grande maioria encontra-se a trabalhar por conta de outrem ou iniciou outra atividade por conta própria.

8.O QREN E A INCLUSÃO SOCIAL

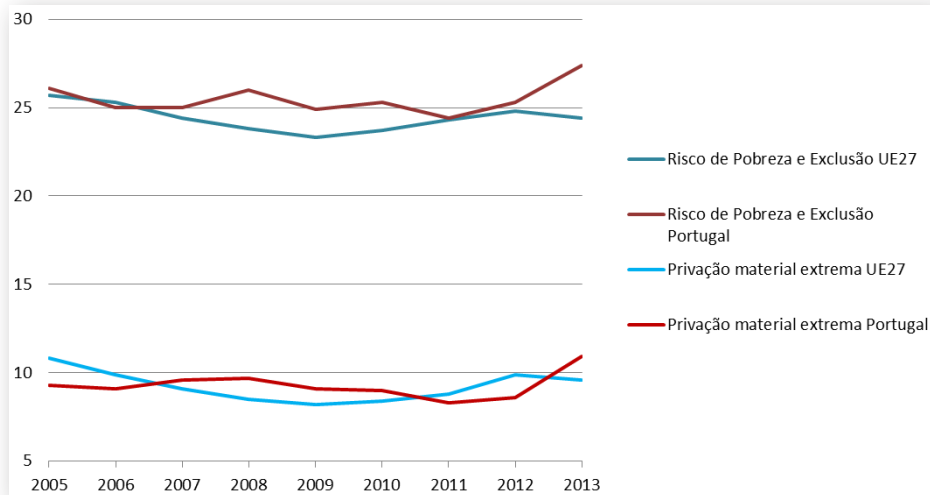
Introdução

Portugal é um país marcado por desigualdades sociais persistentes, associadas a fatores estruturais de longo curso (designadamente a implantação tardia de instrumentos de proteção social de carácter universal) e agravadas por fatores mais recentes, entre os quais se incluem os efeitos do processo de ajustamento da economia portuguesa, em curso. De forma impressionante, embora demasiado simplificada, refira-se que no final de 2013, existiam em Portugal quase 2,9 milhões de pessoas em risco de pobreza e exclusão social, ou seja 27,4% da população (Eurostat).

Aprofundando os dados relativos à pobreza monetária. Se fossem considerados apenas os rendimentos provenientes do trabalho, de capital e de transferências privadas, 46,9% da população portuguesa estaria em risco de pobreza, ou seja, em Portugal o trabalho não é condição suficiente para “libertar” as pessoas dos riscos de pobreza, fruto essencialmente da proporção de baixos salários (*working poors*).

No entanto, considerando os rendimentos provenientes de pensões de reforma e de sobrevivência, este risco é reduzido de forma significativa para 27,4%. Se se atender, ainda, ao contributo das transferências sociais relativas a doença ou incapacidade, família, desemprego e exclusão social, a proporção de população em risco de pobreza reduz-se para os 18,7%⁹⁹. Estas estatísticas demonstram a importância das transferências sociais em Portugal, que se traduzem no principal fator de minimização do risco de pobreza. Em 2013 pode estimar-se em 900 mil pessoas a população retirada daquela situação, em resultado de transferência sociais.

⁹⁹ Taxa de risco de pobreza após transferências sociais, em 2013.

Figura 45: Risco de pobreza e privação extrema em Portugal e na EU27 (2005-2013)

Fonte: Eurostat

Contudo, os fenómenos de exclusão social não dizem apenas respeito às dificuldades de acesso ao rendimento, sendo acompanhados de outras dificuldades, nomeadamente as que se referem ao acesso ao emprego e a bens e serviços básicos. Aliás, o elevado nível de desemprego registado entre a população ativa portuguesa apresenta-se hoje como um problema social da maior relevância no país, sendo a principal fonte de pobreza e exclusão social.

Estes fenómenos não afetam a população portuguesa nem o território nacional de forma homogénea, existindo grupos e comunidades mais afetados que outros, fruto em muitos casos de processos prolongados de reprodução intergeracional da pobreza, e noutros casos de novas situações resultantes da combinação da perda de rendimentos com processos de endividamento e incumprimento bancário (novos pobres). Muitos grupos são ainda afetados por processos de discriminação e de persistência de estereótipos.

Neste contexto, as políticas públicas desempenham um papel decisivo. Como já foi referido, o papel das transferências sociais não tem paralelo, como as estatísticas dos riscos de pobreza bem evidenciam. Mas para além destas, desenvolvem-se hoje, em todas as sociedades europeias, estratégias de combate à pobreza e exclusão social que, incorporando as especificidades de cada sociedade, tendem a promover intervenções multifacetadas, com a mobilização conjunta de agentes públicos e privados, entre os quais se destacam as organizações da economia social.

Essas estratégias combinam, em geral, intervenções de carácter preventivo ou de intervenção precoce com políticas reparadoras e de ativação de pessoas em situação de vulnerabilidade.

Como medidas de carácter preventivo ou de intervenção precoce refira-se, por exemplo, o combate ao insucesso e abandono escolar precoce, a promoção da empregabilidade dos adultos e a criação de mais e melhores condições de acesso a bens e serviços públicos de cariz social¹⁰⁰.

Entre as políticas reparadoras e de ativação incluem-se as que visam a melhoria dos níveis de empregabilidade e de estímulo à inserção no mercado de trabalho, bem como as medidas que incidem em segmentos da população diretamente afetados por fenómenos de pobreza, exclusão ou por situações de discriminação negativa, por exemplo as pessoas com deficiências ou incapacidades, os imigrantes e as minorias étnicas, ou, ainda, as vítimas de violência doméstica.

Em ambos os casos há um conjunto muito amplo de razões que justificam a intervenção pública, que se inscrevem na confluência de razões morais, em geral socialmente consagradas nas Constituições ou na Lei, e de benefícios comprovados ou percebidos pelo conjunto da sociedade pela

¹⁰⁰ Uma parte destas políticas (combate ao abandono escolar precoce ou políticas ativas de emprego) é tratada noutros capítulos, o que permite sublinhar igualmente a multiplicidade de finalidades que essas políticas comportam.

minimização das situações de exclusão.

Os fundos estruturais têm-se revelado importantes instrumentos de financiamento das políticas públicas de combate à pobreza e exclusão social, quer através do apoio às medidas de carácter mais preventivo e precoce, quer por via do apoio a iniciativas dirigidas especificamente a públicos em situação de desvantagem e a territórios particularmente vulneráveis e deprimidos, atuando em quase todos os domínios complementares às prestações sociais.

As intervenções que de alguma forma se associam à promoção da coesão social representam mais de 40% do QREN. Grande parte deste montante destina-se, porém, a políticas preventivas que são, por definição, de espectro muito largo e não especificamente dirigidas aos setores populacionais mais carenciados. Intervenções no domínio da educação, da saúde ou do emprego inscrevem-se nesta categoria.

Deve atender-se ainda ao facto que uma parte considerável das políticas reparadoras de apoio ao rendimento (e.g. prestações sociais não contributivas) ser suportada exclusivamente por fundos nacionais (Orçamentos do Estado e da Segurança Social).

Dado o protagonismo crescente que as organizações da economia social assumem junto das populações, o QREN introduziu uma linha de intervenção específica de qualificação desse tecido institucional, ao abrigo do reforço da eficiência da política pública. Num contexto particularmente exigente para o modelo de proteção social nacional, que desafia o nível e os modos da provisão de serviços em áreas como a saúde ou o apoio social, as organizações da economia social são crescentemente apresentadas ao Estado na provisão desses serviços, beneficiando para tal da capilaridade e densidade da sua rede institucional, pelo que se justifica o investimento qualificação dos seus processos e recursos tendo

em vista uma gestão mais eficiente.

Este capítulo tem, assim, por objetivo sistematizar e refletir sobre o papel dos fundos estruturais no período 2007-2013, em redor das seguintes finalidades:

- Promover a inclusão social de grupos desfavorecidos ou especialmente vulneráveis;
- Promover a igualdade e combater as discriminações e os estereótipos;
- Estimular o desenvolvimento socioeconómico de territórios urbanos problemáticos;
- Assegurar melhores condições de acesso a serviços de bem-estar social.

Promover a inclusão social de grupos desfavorecidos ou especialmente vulneráveis

A promoção da inclusão social de grupos desfavorecidos e o combate pela igualdade: recursos limitados, mas experiências promissoras

O risco de pobreza não se distribui de forma homogénea pela população portuguesa, existindo grupos nos quais se manifesta com maior acuidade. É o caso dos idosos em que, apesar da tendência decrescente, os dados de 2013 registam uma taxa de risco de pobreza de 20,3%, e das crianças e jovens com uma taxa de 31,6%¹⁰¹.

Para além dos grupos mencionados, existem outros nos quais é igualmente possível constatar uma forte vulnerabilidade a situações de pobreza e exclusão social, com especial destaque para as pessoas com deficiências ou incapacidades, os imigrantes, as minorias étnicas e as pessoas sem-abrigo. São subgrupos populacionais que vivem num contexto de sobreposição de várias desigualdades sociais, nomeadamente relativas ao acesso à escolarização, às qualificações profissionais, ao trabalho (qualificado), aos rendimentos e à habitação.

Apesar dos progressos registados num ou noutro domínio, persistem tanto em Portugal como no conjunto da União Europeia, fenómenos de discriminação e de estigmatização que exigem respostas de natureza muito diversa.

Os casos extremos – do tráfico de seres humanos, seja na sua vertente de género (parte importante do qual se destina à exploração sexual,

¹⁰¹ Fonte: Eurostat.

predominantemente de mulheres), seja os que se prendem com a exploração laboral, à violência doméstica, que incide particularmente sobre as mulheres - configuram graves violações dos direitos humanos, pelo que uma dimensão muito relevante da política se enquadra no âmbito da Justiça.

Outros, porém, também merecem destaque. Entre eles, os fenómenos de estigmatização associados à pobreza e à exclusão social, que atingem de forma mais intensa alguns segmentos da população (mulheres, crianças, imigrantes e seus descendentes, bem como as comunidades ciganas).

Muitas características de uma sociedade onde persistem elevados níveis de desigualdade contribuem para acentuar a relevância desse fenómeno. Os contrastes nos níveis de rendimento e nas formas de integração no mercado de trabalho, designadamente em termos de incidência do desemprego e da qualidade do emprego por conta de outrem (níveis salariais, perfis profissionais, vínculos contratuais, perspectivas de carreira e acesso a lugares dirigentes), a incidência muito assimétrica do insucesso e abandono escolar precoce, que afetam sobretudo crianças e jovens de agregados familiares com maiores vulnerabilidades, suscitam a persistência de estereótipos sociais em função, nomeadamente, do género, etnia, nacionalidade, orientação sexual, deficiências ou incapacidades, traduzem-se em formas diversas de discriminação.

As desigualdades (tanto ao nível da participação socioeconómica, política e cívica, como em áreas de carácter mais individual e pessoal) entre pessoas com e sem deficiências ou incapacidades têm-se mantido, de forma sistemática, em Portugal: a taxa de analfabetismo neste segmento populacional é 9 vezes maior do que na população em geral; quase metade das pessoas com deficiências e incapacidades vive num agregado familiar com rendimento líquido mensal igual ou inferior a 600€; a taxa de desemprego deste grupo é 2,5 vezes superior à da

população em geral; 66% das pessoas com deficiências e incapacidades tem como principal fonte de rendimento as prestações sociais; apenas 16,5% das pessoas com deficiências e incapacidades vive de rendimentos do trabalho; a deficiência é a 2ª causa de discriminação percebida pelos portugueses como mais comum, em simultâneo com a etnia.

Promover o acesso ao emprego, a aprendizagem ao longo da vida, a utilização do potencial das novas tecnologias para garantir a igualdade de oportunidades e a acessibilidade às áreas públicas edificadas são, por isso, desafios fundamentais para a construção de uma sociedade inclusiva, que as políticas públicas no âmbito da deficiência devem prosseguir. Neste contexto, os apoios do QREN posicionam-se em três áreas de intervenção:

- 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;
- Na qualificação e promoção da inclusão laboral das pessoas com deficiências e incapacidades, por via do reforço da sua empregabilidade;
- No apoio a projetos de carácter complementar e estruturante nas áreas da formação dos técnicos e outros profissionais de reabilitação profissional, da certificação da qualidade das organizações de reabilitação e da promoção da acessibilidade em espaços públicos.

Ao longo do período de execução do QREN, foram apoiados cerca de 1400 projetos, com um apoio total superior a 240 M€ destinado essencialmente a instituições especializadas na área da deficiência (centros de integração e reabilitação, associações de pais e amigos, CERCI, centros de educação especial, entre outros). Estima-se que o

volume global de pessoas com deficiência envolvidas se cifre entre os 20 e os 30 mil, dado que o volume de participantes em diversos tipos de ação supera os 70 mil¹⁰².

No que diz respeito aos imigrantes e seus descendentes, a definição da estratégia de apoio dos fundos estruturais, 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 residência. Desde então este número tem vindo a diminuir, fruto de duas tendências de natureza muito diferente: por um lado, é o resultado da atribuição de nacionalidade portuguesa a muitos dos que imigraram; por outro lado, decorre do contexto internacional e da crise económica e financeira, que afetou as condições propícias ao acolhimento em Portugal e a alteração dos processos migratórios em alguns países de origem.

O sucesso de políticas públicas nesta área passa, em grande medida, pela sua previsibilidade e persistência, mas a sua pertinência aumenta em conjunturas de dificuldades económicas e sociais que atingem, em primeira instância, os mais vulneráveis, entre os quais alguns segmentos da população imigrante. A taxa de desemprego dos imigrantes é sempre superior à dos portugueses e aumentou mais rapidamente em períodos de recessão económica. Os dados disponíveis sobre o desemprego na população estrangeira extra comunitária são ilustrativos desta vulnerabilidade: entre 2011 e 2012, a taxa de desemprego nesta população foi de 29,1%, enquanto a taxa de desemprego no país para o mesmo período foi de 16,9%. Se esta última representa um acréscimo de 2,9 p.p. em relação ao ano anterior já a da população estrangeira representa um crescimento de 5,6 p.p.

102 Refira-se que uma mesma pessoa pode ser contabilizada por diversas vezes enquanto participante, por exemplo em formação de longa duração, que dão lugar a mais do que um projeto.

Portugal criou um quadro de políticas públicas que é considerado uma das melhores práticas a nível internacional, articulando instrumentos de natureza diversa, desde o enquadramento legal aos processos de entrada e acolhimento às políticas ativas de integração ou de promoção da igualdade de oportunidades.

Destas intervenções, são apoiadas pelo QREN designadamente: as de promoção da inclusão social de crianças e jovens provenientes de contextos socioeconómicos mais vulneráveis (essencialmente por via do Programa Escolhas), as de apoio aos 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 (CLAII), as de apoio ao conhecimento da língua do país de acolhimento e as de promoção da interculturalidade, por via da formação e sensibilização de públicos estratégicos (técnicos, agentes educativos, agentes sociais, etc.) e da opinião pública no seu conjunto.

Entre as ações de maior expressão consta o apoio ao Programa Português para Todos, no qual se registaram quase 30 mil participantes.

Já conhece ...

O Programa Escolhas?

O Programa Escolhas (PE), criado em 2001 e atualmente na sua 5ª geração, tem como missão promover a inclusão social de crianças e jovens provenientes de contextos socioeconómicos vulneráveis, nomeadamente as crianças e os jovens com percursos de insucesso e abandono escolar precoce, em situação de desocupação, com comportamentos desviantes, bem como as que estão ou estiveram sujeitos a medidas tutelares educativas e a medidas de promoção e proteção. Os familiares das crianças e jovens são integrados nos projetos enquanto participantes indiretos.

Os projetos Escolhas são dinamizados por consórcios, grupos de instituições que localmente mobilizados vão consolidando o modelo de intervenção do PE e investindo no desenvolvimento

de atividades que respondam aos problemas sociais localmente diagnosticados. As atividades estruturam-se em torno de cinco medidas prioritárias: inclusão escolar e educação não formal; formação profissional e empregabilidade; participação cívica e comunitária; inclusão digital; empreendedorismo e capacitação. Desde 2007 (correspondendo às 3ª a 5ª geração), o Escolhas financiou cerca de 300 projetos, com quase 100.000 participantes em cada geração. Um dos seus casos de sucesso é a criação de mais de 400 Centros de Inclusão Digital.

A avaliação externa realizada no âmbito da 4ª geração do Programa Escolhas destacou o facto de os jovens participantes revelarem um franco otimismo em relação ao seu futuro, conseguindo projetá-lo em termos de trabalho e família. Mais de 60% dos jovens envolvidos nesta avaliação, reconhecem que a sua vida mudou para melhor ou muito melhor com o Escolhas e para a maioria, o Escolhas é sinónimo de “uma sorte” e “um prémio”. Os indicadores da 5ª geração evidenciam uma taxa de sucesso escolar global de 72,6%, entre os envolvidos nos 110 projetos financiados, assim como as 912 reintegrações escolares realizadas no ano letivo 2012-2013. No âmbito do emprego e da formação profissional, foram encaminhados para respostas destes tipos, 4.768 indivíduos, sendo que 2.476 foram mesmo integrados em emprego ou formação profissional. A despesa pública do Escolhas corresponde a 0,42€ por cada criança e jovem envolvido.

Fruto de um trabalho desenvolvido ao longo de mais de uma década, os prémios atribuídos ao Programa Escolhas atestam o seu desempenho e notoriedade: Prémio Europeu de Prevenção da Criminalidade, atribuído pela União Europeia (2003); Boa Prática no Handbook for Integration, publicado pela Comissão Europeia (2007); Boa Prática no I Relatório Mundial sobre Segurança nas Comunidades, produzido pelo International Center for the Prevention of Crime – Canadá (2008); CID@NET selecionados enquanto Boa Prática no II Handbook for Integration, Comissão Europeia (2010); Boa Prática portuguesa no âmbito da Prevenção da Delinquência Juvenil, atribuído pelo Ministério da Administração Interna no âmbito do European Crime Prevention Award (2011); uma das 20 Boas Práticas Europeias no Combate ao Abandono Escolar Precoce pela Comissão Europeia (2012); Boa Prática no Empowerment Handbook, produzido pela European Learning Network on Empowerment and Inclusion (2012).

Promover a igualdade, combater as discriminações e os estereótipos

Os fundos europeus e a promoção da igualdade entre homens e mulheres: uma nova frente com grande visibilidade

A acentuada disparidade entre homens e mulheres em matérias como a conciliação entre a vida privada e profissional ou a presença em órgãos de decisão ou representação política justifica a existência de medidas ativas de combate às discriminações e aos estereótipos. Mas a sua racionalidade está alicerçada não apenas em razões de ordem moral, mas também no pressuposto de que uma maior igualdade de oportunidades tem impactos positivos em diversas dimensões da vida social, económica, cultural e política.

O tema está hoje na ordem do dia, embora grande parte da sua visibilidade seja imputada à mediatização dos casos mais extremos de violência doméstica. Porém, Portugal tem vindo a desenvolver um quadro programático das políticas públicas na área da igualdade de género e da não discriminação, que se estende muito para além do combate ao crime de violência doméstica. Estas políticas têm beneficiado de um apoio cada vez mais significativo dos fundos estruturais.

Durante o período de programação 2007-2013, a política pública cofinanciada pelos fundos estruturais adotou uma estratégia complementar que integra, por um lado, iniciativas transversais aos mais diversos setores e, por outro lado, iniciativas direcionadas para a promoção da igualdade de oportunidades em grupos específicos, com particular destaque para as matérias associadas à igualdade entre homens e mulheres.

No que respeita à prossecução de uma lógica de *mainstreaming*, o objetivo era o de estimular a consideração das questões da igualdade tanto na fase

de conceção dos programas, como nos processos de análise de candidaturas e de monitorização e avaliação da implementação dos projetos.

Os resultados são ainda limitados. Os estudos realizados¹⁰³ evidenciam que, apesar dos progressos, “existiu, com efeito, compromisso político com a igualdade de género ao mais alto nível, o que é indispensável para a estratégia de *mainstreaming*, mas esse compromisso não foi transposto para o apoio e formação dos agentes envolvidos na programação, gestão, implementação e avaliação das ações”.

A análise realizada permitiu evidenciar que a integração da perspetiva de género na programação não foi efetuada de igual modo nos diferentes Programas. Destacam-se o POPH, com a inclusão da perspetiva da igualdade entre mulheres e homens demonstrada pela criação de um eixo dedicado, o POFC/ Compete, que considera prioridades e apoios relevantes para o incremento da integração das mulheres na vida económica, os POR, com contributos para a promoção da empregabilidade das mulheres e o investimento nos equipamentos e serviços facilitadores da conciliação entre a vida profissional e a vida familiar ou o ProEmprego, na R. A. Açores, que incorpora medidas concretas para a inclusão da perspetiva de género em determinadas áreas de intervenção, nomeadamente na inserção e formação profissional (ver Caixa).

Em matéria de ações especificamente direcionadas para a promoção da igualdade de género, combate às discriminações e melhoria da acessibilidade, foram estabelecidas as seguintes áreas de intervenção:

- Promoção da inclusão socioprofissional e reforço da empregabilidade dos segmentos da população mais afetados pelas desigualdades (e.g. pessoas com deficiências e/ou incapacidades);
- Promoção do empreendedorismo junto de segmentos da

103 Centro de Estudos Sociais, Universidade de Coimbra (2013), Estudo de Avaliação da Integração da Perspetiva de Género nos Fundos Estruturais, no Período de Programação 2007-2013

população com constrangimentos específicos neste domínio (e.g. mulheres, imigrantes);

- Fomento de uma maior conciliação da vida profissional e pessoal (mediante, por exemplo, a consolidação e adaptação da rede de serviços coletivos nos territórios e a implementação de planos para a igualdade);
- Apoio a crianças e jovens em risco, nomeadamente as descendentes de imigrantes ou minorias étnicas (com destaque para as comunidades ciganas), dinamizando respostas integradas às suas necessidades específicas;
- Promoção do acesso (físico e funcional) à rede de serviços coletivos nos territórios (e.g. pessoas com mobilidade, comunicação e/ou orientação condicionadas);
- Apoio a organizações estratégicas na concretização das políticas de promoção da igualdade, como as autarquias locais, as empresas e as organizações não-governamentais;
- Sensibilização da sociedade portuguesa para estas questões;
- Formação de públicos estratégicos (e.g. magistrados, membros de forças policiais, professores e formadores, etc.), de suporte a uma maior eficácia e eficiência das políticas específicas neste domínio;
- Promoção de conhecimento especializado nestes domínios.

A abertura de uma linha específica e de financiamento a projetos nesta área permitiu desenvolver uma intervenção relativamente pioneira, que sem ter ainda um efeito de massa, consolidou experiências com grande

potencial de replicação no futuro.

Os apoios concedidos ultrapassam os 65 M€ de despesa pública, concentrados sobretudo na capacitação de ONG que atuam na área da igualdade. A elas se deve uma parte considerável das ações com maior notoriedade de combate à discriminação ou à violência de género.

Já conhece ...

O projeto Berço de Emprego?

O projeto de rotação de emprego, para apoio à maternidade, é uma medida – de carácter experimental - desenvolvida pelo Governo Regional dos Açores, com apoio do FSE, que consiste em possibilitar a substituição das trabalhadoras que se ausentam do serviço por motivo de gozo da licença de maternidade, por desempregadas beneficiárias de subsídio de desemprego, durante todo o período da licença acrescido de dois meses, sem custos para o empregador.

Esta medida tem por objetivo potenciar a transição de mulheres para o mercado de trabalho e extinguir o estigma de que a contratação de mulheres e, por conseguinte, o eventual exercício da maternidade no decurso da vida ativa, constitui um encargo para as entidades empregadoras.

Numa lógica global de igualdade de oportunidades, a medida insere-se num contexto consciente da mais-valia que constitui a inserção de mulheres na vida ativa, que em grande medida tem sido responsável, por um lado, pelo acréscimo de produtividade que lhe está associado e, por outro, pela aproximação da taxa de atividade das mulheres ao nível, mais elevado, da taxa de atividade dos homens.

Sendo uma medida com potenciais ganhos para todas as partes envolvidas (entidade empregadora, trabalhadores em licença de maternidade e mulheres desempregadas com direito a subsídio que pretendem um emprego temporário), requer uma gestão criteriosa de compatibilização e ajustamento entre as competências do trabalhador de licença e o perfil de competências da trabalhadora temporária.

Até ao final de 2013, foram abrangidas cerca de 700 mulheres desempregadas, bem acima das metas previstas. No entanto, estes números não têm em consideração as mulheres colocadas nos serviços da administração regional e local, cuja despesa é suportada pelos respetivos serviços de acolhimento. A taxa de ingresso no mercado de trabalho após o período de substituição tem vindo a crescer, ultrapassando os valores de referência entre a população feminina desempregada.

Este projeto foi considerado um exemplo de Boas Práticas Europeias, no domínio do Emprego e Coesão Social, e vários outros Estados-membros estudam a sua aplicação.

Estimular o desenvolvimento socioeconómico de territórios urbanos problemáticos

O contributo do QREN incidiu maioritariamente em bairros críticos e centros históricos, tendo sido penalizado pela persistente dificuldade em articular políticas setoriais e estas com as de âmbito local

À semelhança do que foi referido para os grupos populacionais, também no que diz respeito aos territórios, os fenómenos da pobreza e exclusão social são múltiplos e heterogéneos. Sendo certo que existem espaços, como por exemplo as áreas de baixa densidade e as zonas costeiras com comunidades piscatórias, onde se perpetuam situações complexas de exclusão social, é nas cidades que se colocam os principais desafios.

São, por um lado, os bairros onde se concentram múltiplos problemas sociais, geralmente associados a formas diversas de degradação do quadro edificado (habitação e espaço público) e ambiental.

Por outro, são as situações de degradação da qualidade de muitas áreas residenciais, sobretudo nas periferias e nos centros históricos das cidades, com importantes segmentos de população em situação de pobreza e sem acesso condigno à habitação, o que agrava as disparidades sociais intraurbanas.

Finalmente, são os problemas relacionados com a integração dos imigrantes que, nalguns casos, acentuam a segregação territorial e a exclusão social nas áreas urbanas.

Nas áreas metropolitanas concentram-se, igualmente, as maiores vulnerabilidades do emprego em relação aos movimentos de reestruturação da economia e dos processos de deslocalização empresarial.

Tradicionalmente, este tipo de problemas confluem em territórios urbanos problemáticos. Pese embora este conceito não se encontrar estabilizado no quadro das políticas públicas, pode considerar-se “território urbano problemático” “uma área urbana caracterizada pela coexistência de múltiplas problemáticas socio-urbanísticas, pelo desfavorecimento e menor capacitação das suas populações e organizações, pela concentração de grupos mais vulneráveis às diferentes formas de discriminação, pelo estigma social que lhes está associado e pela prevalência de obstáculos diversos ao surgimento de oportunidades”¹⁰⁴. Estas problemáticas têm maior expressão em três tipologias de territórios – centros históricos; bairros sociais; urbanizações periféricas nas áreas metropolitanas – as quais mereceram particular destaque no período de programação 2007-2013.

De facto, os fundos estruturais apoiaram um vasto leque de medidas dirigidas, em grande medida, para estes territórios, das quais são exemplo:

- i) Parcerias para a Regeneração Urbana (PRU) e Ações Inovadoras para o Desenvolvimento Urbano (AIDU), no âmbito da “Política de Cidades Polis XXI”;
- ii) Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP);
- iii) Programa Escolhas (principalmente a 4ª geração);
- iv) Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS);
- v) Centros Locais de Apoio à Integração de Imigrantes (CLAII).

De acordo com a Avaliação “Contributo das intervenções do QREN

¹⁰⁴ CEDRU e Augusto Mateus e Associados (2013), Avaliação Estratégica do QREN, “Contributo das intervenções do QREN para a inclusão social de indivíduos residentes em territórios urbanos problemáticos”.

para a inclusão social de indivíduos residentes em territórios urbanos problemáticos” estes investimentos contribuíram, de forma relevante, para a melhoria das condições de vida nas áreas intervencionadas. Os avaliadores sublinham os seguintes três domínios de efeitos desses projetos:

- A autonomização e capacitação dos indivíduos, em especial crianças e jovens, ainda que a mobilização dos indivíduos para processos de qualificação profissional e escolar tenha sido limitada, por défices de autoestima e motivação para a aprendizagem;
- A melhoria da imagem (interna e externa) dos territórios estudados, com efeitos potenciais na redução do estigma associado ao local de residência, no reforço do sentido de pertença e na dinamização do tecido associativo;
- A valorização da diversidade étnica e cultural das diferentes comunidades, criando condições muito positivas para que os imigrantes alcancem uma plena participação na sociedade, embora os resultados ao nível das comunidades ciganas sejam limitados.

Ainda assim, as conclusões da avaliação sublinham igualmente que a eficácia destas intervenções poderia sair reforçada, caso tivesse sido possível incutir-lhes uma maior perenidade ao longo do tempo e reforçar a articulação entre políticas.

Os fenómenos de exclusão social em territórios urbanos têm uma natureza estrutural. Conhecem-se bem as dinâmicas de reprodução dos seus fatores, que os alimentam de geração em geração. Por esse motivo, o êxito das políticas de coesão depende, em grande medida, da persistência e continuidade, da aprendizagem e da valorização dos seus sucessos parcelares, que apenas intervenções de longo prazo permitem. Algumas das intervenções financiadas pelo QREN mantiveram lógicas

de atuação de curto prazo, não promovendo estratégias locais de longo prazo capazes de contrariar as debilidades estruturais.

Por outro lado, estes territórios problemáticos são alvo de iniciativas setoriais diversas (nos domínios do urbanismo, da proteção social, da educação, da saúde, por exemplo) promovidas por entidades das administrações locais e centrais, que nem sempre encontraram os mecanismos mais adequados para promover uma efetiva coordenação da sua ação.

Já conhece ...

O PROJETO ZAMBUJAL MELHORA?

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

Entre as características que fazem deste projeto um exemplo, destacam-se:

- i) A convergência de vários instrumentos apoiados pelo QREN (e.g. PRU, TEIP e PE4G) num mesmo território, a qual foi facilitada por uma lógica de cooperação interiorizada pelos atores locais e mantida através de parcerias previamente existentes, como a Comissão Social de Freguesia da Buraca (constituída no âmbito do Programa Rede Social, cuja implementação foi cofinanciada pelo QCA III);
- ii) A importância de uma malha organizacional com competência e reconhecida como o principal motor para o desenvolvimento social local, onde a Câmara Municipal, mas também algumas entidades da sociedade civil, se assumem como os principais impulsionadores;

- iii) A valorização da participação da população no processo de diagnóstico, desenho e validação da estratégia de intervenção no bairro, convocando e corresponsabilizando as pessoas no processo de desenvolvimento da sua comunidade;
- iv) A procura de otimização e transposição de experiências passadas de intervenção no concelho, beneficiando de iniciativas como o “Atendimento integrado à população”, que se mantém após a experiência do Programa PROGRIDE no concelho da Amadora, segundo uma lógica de disseminação, aprendizagem e transferência de boas práticas;
- v) A procura de fontes de financiamento diversificadas para além dos fundos estruturais, com destaque para a utilização dos recursos próprios dos parceiros envolvidos no projeto, mas também de entidades nacionais (e.g. Instituto da Droga e Toxicodependência);
- vi) O processo de planeamento ancorado num diagnóstico participado, que facilitou o desenho de intervenções ajustadas às necessidades da população, e na valorização da avaliação (interna e externa), que incute exigência na obtenção de resultados entre todos os atores e tem raízes em experiências passadas (e.g. projeto ADAPT, financiado pela IC EQUAL).

Melhorar as condições de acesso a serviços de bem-estar social

O QREN foi o instrumento, por excelência, de consolidação das redes de equipamentos em Portugal no período 2007-2013, nomeadamente da rede de equipamentos escolares

Portugal registava, no início de 2007, um conjunto de fragilidades associadas à cobertura e qualidade dos serviços de bem-estar social que importava atenuar no curto e médio prazos, de modo a garantir, também por esta via, níveis crescentes de melhoria da qualidade de vida dos cidadãos e uma maior coesão social e territorial do país.

Em matéria de educação, verificava-se a necessidade de superar vários constrangimentos, dos quais se destacam: i) na área da educação pré-escolar, a existência de jardins-de-infância que não asseguram um

horário alargado de funcionamento e a insuficiente resposta à procura na rede pública deste ciclo de ensino (sobretudo para crianças com 3 anos); ii) no 1º CEB a permanência de escolas a funcionar em regime duplo, devido à escassez de instalações, e a manutenção de estabelecimentos de reduzida dimensão; iii) nos 2º e 3º CEB, assim como no ensino secundário, a existência de um parque escolar em muitas situações obsoleto, degradado e sem condições espaço –funcionais adequadas às novas exigências das políticas de educação e formação.

A rede de equipamentos e respostas sociais tem registado um crescimento bastante significativo na última década (entre 2000 e 2012 a capacidade desta rede aumentou cerca de 62,3%). No entanto persistem défices de capacidade instalada para resposta a vários grupos populacionais, nomeadamente: i) população infantil, onde as áreas metropolitanas continuam a apresentar um menor peso percentual da oferta (creche e ama) em relação à população-alvo. Ainda assim, importa ressaltar que em termos nacionais foi possível superar a meta de Barcelona de 33%¹⁰⁵ de taxa de cobertura das respostas de apoio à 1.ª infância (41,8%); ii) população idosa, onde persistem zonas com problemas de taxa de cobertura (e.g. Porto, Lisboa, Aveiro, Faro). Nesta matéria, não deixa de ser relevante o investimento recente no aumento da cobertura da valência de Serviço de Apoio Domiciliário (+95,6% entre 2000 e 2012).

Na área da saúde, a reorganização das redes prestadoras de cuidados primários e de cuidados hospitalares visa, em última instância, contribuir para uma maior qualificação dos serviços de modo, não só a prevenir a doença e promover uma melhoria nas condições de saúde das pessoas, mas também garantir maior equidade, por parte dos cidadãos, no acesso aos cuidados de saúde. Neste ponto, salienta-se o facto de

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

a rede de cuidados primários ser bastante densa, mas continuam a verificar-se problemas ao nível da funcionalidade de muitas instalações, da não dotação de valências relevantes e incapacidade de resposta a todos os utentes na atribuição de médico de família. No que se prende com a requalificação da rede hospitalar, esta necessidade decorre, entre outros aspetos, da constatação de desequilíbrios ao nível da sua estruturação territorial, de necessidades de maior diferenciação e complementaridade de serviços, assim como de qualificação da rede de urgência e emergência.

Na área cultural, o PNPOT identifica ainda carências de equipamentos culturais, com destaque para o interior do país. Nalguns casos, sobretudo em algumas áreas rurais, tais carências ocorrem ao nível da oferta básica como bibliotecas e salas de espetáculo. Noutros casos, sobretudo em cidades médias, registavam-se carências de equipamentos mais sofisticados.

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

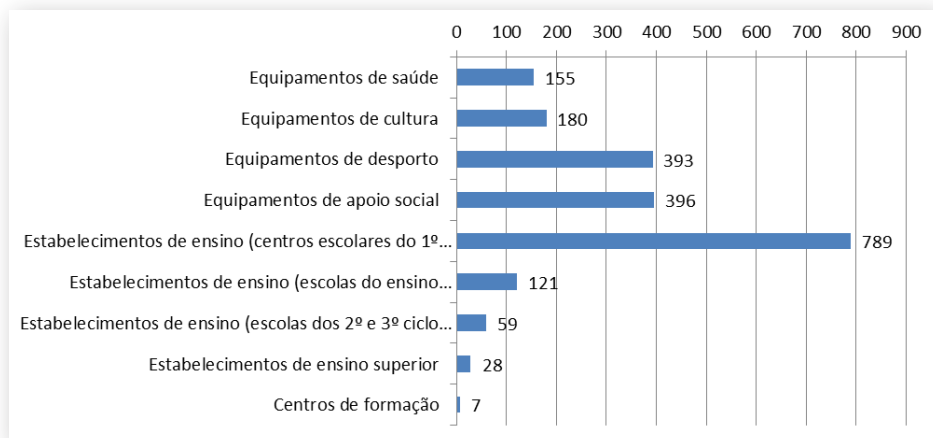
No QREN assumiu-se que a consolidação das redes de equipamentos coletivos deveria constituir a prioridade. Foram, assim, apoiados projetos de construção, ampliação ou requalificação de equipamentos nas seguintes áreas:

- Educação¹⁰⁶: investimentos muito significativos no âmbito do

¹⁰⁶ Para maior detalhe sobre o setor da “educação” ver capítulo 7, no que diz respeito à qualificação das infraestruturas de ensino e formação.

alargamento da Rede Nacional de Educação Pré-escolar, da requalificação física da Rede Escolar dos 1º, 2º e 3º CEB, de prossecução do Programa Integrado de Modernização das Escolas do Ensino Secundário e, ainda, de reforço da capacidade de resposta das instituições de ensino superior;

- Apoio social: investimentos que deram continuidade aos investimentos passados, nomeadamente do Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais;
- Saúde: apoios com vista à reorientação e qualificação das redes de cuidados primários, hospitalares e cuidados continuados;
- Desporto: investimentos com o objetivo de aumentar a prática desportiva na escola, desenvolver o programa de investimento em infraestruturas desportivas focado na reabilitação e requalificação das cidades, e dar continuidade à construção da rede nacional de centros de alto rendimento;
- Cultura: apoios na ampliação e qualificação das redes nacionais e municipais de espaços culturais de bibliotecas públicas, arquivos públicos, museus e cineteatros.

Figura 46: Equipamentos coletivos construídos com fundos europeus

Fonte: Sistema de Monitorização do QREN

Um estudo de avaliação realizado sobre esta área de intervenção¹⁰⁷ conclui que o investimento do QREN nos equipamentos coletivos se traduziu num “forte contributo para a generalização e melhoria das condições de acesso aos serviços prestados, dando resposta aos objetivos propostos”. As conclusões da avaliação sublinham os seguintes efeitos positivos das intervenções: (i) ampliação das redes e acréscimo da capacidade instalada; (ii) qualificação e melhoria da funcionalidade de instalações sem condições adequadas, bem como dos serviços prestados; (iii) diversificação da oferta nos respetivos territórios de influência; (iv) incremento da oferta a custos reduzidos e acessíveis a todos os estratos a população; (v) incremento das condições de acesso para a população com deficiência; e (vi) criação de unidades móveis nos territórios mais periféricos, permitindo uma maior aproximação à população com maiores dificuldades de acesso.

¹⁰⁷ IESE-Quatenaire (2013), Avaliação dos investimentos em equipamentos de proximidade.

O mesmo estudo conclui ainda que existem impactos observados em termos de (i) incremento da procura (p.e., acréscimo do nº de utilizadores/praticantes e nº eventos); (ii) elevados níveis de satisfação dos utilizadores; (iii) níveis mais elevados de ajustamento da capacidade instalada à procura; (iv) maior abrangência de públicos e abertura à comunidade dos equipamentos, em especial nas áreas da educação, do desporto e da cultura.

Não obstante este balanço positivo, não é ainda possível determinar se os objetivos em termos de cobertura territorial foram alcançados na sua plenitude. Tal facto decorre de um insuficiente enquadramento em instrumentos de planeamento das redes, indispensáveis para racionalizar a oferta e priorizar investimentos. A generalização de experiências como a dos equipamentos escolares, cujas intervenções foram suportadas em instrumentos como o Programa de Modernização do Parque Escolar destinado ao Ensino Secundário e as Cartas Educativas Municipais (com integração de planeamento setorial e territorial, fazendo convergir as lógicas de intervenção dos diversos níveis da administração pública implicados) evitariam erros do passado e reforçariam a eficiência global do investimento nestas áreas.

Acresce que a racionalidade global das redes e a sustentabilidade financeira da provisão dos serviços que prestam são preocupações que, em contexto de crise financeira e orçamental, ganharam maior visibilidade. A maior parte dos equipamentos apoiados visam prestar serviços públicos nas áreas já enunciadas, nalguns casos tendencialmente gratuitos ou destinados a grupos populacionais mais desfavorecidos. Nesse sentido, a capacidade de assegurar o seu funcionamento pleno, em larga medida, dependente de recursos orçamentais (tanto do OE e do OSS, como dos orçamentos dos municípios) terá que ser cada vez mais um requisito obrigatório para o acesso a financiamento.

Sabia que ...

Mais de 25% dos fundos europeus colocados à disposição das entidades municipais (Câmaras Municipais, Juntas de Freguesia e Empresas da esfera autárquica) foram alocados à modernização da rede escolar, sob sua jurisdição?

Os números são claros: dos cerca de 4,3 mil milhões de euros de fundos aplicados em projetos de iniciativa autárquica, mais de 1,1 mil M€ foram utilizados na expansão e modernização do parque de estabelecimentos do pré-escolar e dos ciclos de ensino básico e secundário sob sua responsabilidade. Este montante é muito superior ao aplicado noutros domínios, por exemplo nas operações de regeneração urbana, da rede viária ou de outros equipamentos coletivos.

9. O QREN E A SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL

Introdução

Desenvolvimento sustentável consiste em conciliar o progresso atual das condições de vida, assegurando que as gerações futuras possam usufruir das condições económicas, sociais e ambientais que lhes permitam satisfazer as suas necessidades. Para se cumprir tal propósito é necessário que os recursos económicos se conjuguem de forma equilibrada com os recursos naturais. A crescente exploração dos recursos naturais para fazer face a novas necessidades humanas impõe às políticas públicas cuja finalidade é assegurar a gestão desses mesmos recursos uma exigência permanente de harmonização entre a satisfação das necessidades atuais e a preservação dos recursos e dos ecossistemas para o futuro.

No domínio da sustentabilidade ambiental Portugal enfrenta diversos desafios relacionados com os recursos naturais, as águas, o solo, as fontes de abastecimento energético ou a racionalização dos consumos. Ainda hoje, a crescente e muitas vezes desordenada exploração dos recursos naturais ameaça a biodiversidade e o património natural do país, invade habitats e ecossistemas. Persistem debilidades no controlo da poluição, o que ameaça as disponibilidades hídricas e a qualidade da água para consumo humano, e uma herança de passivos ambientais gerados por atividades económicas, às quais não foi possível aplicar o princípio de “poluidor-pagador”.

Nas últimas duas décadas, porém, o investimento público permitiu um desenvolvimento sem paralelo de infraestruturas básicas, ao nível do abastecimento de água, do saneamento e tratamento de águas residuais ou do tratamento de resíduos sólidos urbanos, ainda que subsistam diferenças na provisão destes serviços (mais próxima das

médias europeias, no caso do abastecimento de água; mais distantes, no saneamento e no tratamento e valorização dos resíduos) e diferenças regionais acentuadas que desafiam a harmonização da qualidade de vida e dos territórios.

Os processos de erosão que ameaçam uma vasta extensão da costa, parte dela coincidindo com áreas de grande pressão humana, são outros exemplos de fragilidades ambientais, face aos quais a ação pública é chamada a intervir.

Em todos estes domínios, a intervenção do Estado é fundamentada também por razões de segurança ou de saúde públicas.

No caso específico da energia, sabe-se como a elevada fatura energética nacional está associada, em grande medida, à dependência externa em combustíveis fósseis (petróleo e derivados, gás natural e carvão mineral), fatura que é ampliada pela intensidade energética de vários setores, em particular da indústria e transportes. Pese embora o grande impulso verificado recentemente no aproveitamento de fontes de energia renováveis, tanto hídrica, como eólica, solar ou geotérmica.

O potencial de aproveitamento económico de recursos ambientais está longe de estar esgotado, tanto na exploração para a produção de energia, como para múltiplas outras atividades, da indústria ao turismo. Neste caso, o desenvolvimento de estímulos específicos, a par de uma função reguladora capaz de assegurar uma gestão equilibrada dos recursos e a sua preservação futura, assume particular relevo num país que embora de pequena dimensão, detém um património natural diversificado. Em muitas áreas, a exploração do potencial de valorização económica está dependente de investimentos que sem esses estímulos dificilmente se concretizariam, em face das incertezas e riscos técnicos ou comerciais, já anteriormente sublinhados. Noutros casos, essa exploração depende diretamente de

funções de soberania do Estado, ao nível do próprio conhecimento do território e do seu património (o caso dos fundos oceânicos, por exemplo) ou da regulação da sua utilização para fins económicos (zonas protegidas).

Em todos os domínios referidos há uma longa tradição de intervenção das políticas e também dos instrumentos financeiros europeus.

Ancorada numa forte regulamentação europeia, a proteção do ambiente começou a ser abordada a nível europeu a partir da década de 70, como resposta aos problemas relacionados com a poluição e os efeitos da industrialização (para o que contribuíram acidentes graves com petroleiros e instalações industriais), no que veio a resultar na política comunitária de ambiente, estabelecida na sequência da cimeira de chefes de Estado e de governo de 1972, em Paris. A imposição de um forte dispositivo regulatório é a sua característica fundamental, que não deixou de se desenvolver até aos nossos dias. As primeiras orientações de controlo rigoroso da poluição confrontaram-se com os desequilíbrios na competitividade das empresas e dos países, em resultado de uma desigual aplicação do quadro regulatório. Sucederam-se medidas de carácter mais preventivo e medidas compensatórias, bem como estratégias específicas com a identificação de metas a cumprir por todos os Estados-membros, que alargaram o campo de intervenção potencial dos poderes públicos. A legislação europeia em matéria de ambiente e os Programas Europeus de Ação para o Ambiente evidenciam bem a amplitude da intervenção de escala supranacional neste domínio.

A intervenção do QREN não pode ser dissociada desta dupla perspetiva: a resposta a constrangimentos nacionais (dependência e ineficiência energética, fragilidades e riscos ambientais, debilidades e assimetrias regionais na provisão de serviços e insuficiente valorização de recursos ambientais) e a obrigatoriedade de cumprir diretivas ou compromissos assumidos no plano europeu.

Assim, destacam-se como principais áreas de intervenção: as redes e infraestruturas de abastecimento de águas e saneamento de águas residuais; as infraestruturas de valorização de resíduos sólidos urbanos; as intervenções com vista a reforçar a prevenção e gestão de riscos naturais e tecnológicos; as ações de valorização dos recursos naturais (litoral, gestão de espécies e habitats); o estímulo ao desenvolvimento e exploração de fontes de energia renovável e a promoção de novas infraestruturas no domínio da energia, em áreas de falhas de mercado; a promoção da eficiência energética em vários setores de atividade. Para além destas, os fundos europeus ainda intervieram em áreas transversais de capacitação dos serviços operacionais ou na promoção do conhecimento e da inventariação do património natural ou da vulnerabilidade do país a determinados riscos.

Neste capítulo, discutir-se-á o papel do QREN 2007-2013 para os seguintes objetivos que contribuem para o desenvolvimento sustentável do país:

- Melhorar o abastecimento de água e de saneamento de águas residuais no país e em todas as suas regiões;
- Melhorar a gestão e a valorização de resíduos;
- Proteger e valorizar o litoral;
- Proteger e valorizar o património natural e a biodiversidade, recuperar passivos ambientais;
- Reforçar as capacidades de prevenção de riscos e gestão de catástrofes naturais;
- Diversificar as fontes de abastecimento e aumentar a eficiência energética do país.

Melhorar o abastecimento de água e o saneamento de águas residuais

Quase toda a população portuguesa dispõe hoje de água de qualidade comprovada. Mas é necessário melhorar os níveis de eficiência (reduzir as perdas no abastecimento) e a cobertura no saneamento em todo o país

De cada vez que se abre uma torneira, há um vasto caminho percorrido pela água que consumimos. Desde a sua fonte original, passando pelas estações de tratamento de água para consumo humano, cada gota de água atravessa quilómetros de tubagens antes de chegar à torneira. Este percurso começa na captação junto de uma fonte, passa por um tratamento com diversos filtros de forma a serem removidos microrganismos, algas e areia, e termina no abastecimento a cada uma das casas portuguesas. A todos estes passos dá-se o nome de abastecimento de água, o qual é quase uma realidade em todo o território português.

O território português está dotado de uma rede de infraestruturas de abastecimento de água que permite abranger assim quase a totalidade da população. Esta realidade foi sendo construída ao longo de vários anos através de opções de investimentos e de recursos financeiros nacionais e internacionais. Antes da entrada de Portugal na Comunidade Europeia, poucos foram os investimentos ocorridos neste domínio, mas após 1986, este cenário mudou devido ao apoio de fundos comunitários. Desde essa altura, o investimento realizado em todo o processo de abastecimento de água foi alterando a realidade do país. Do princípio da década de oitenta até à atualidade, o acesso da população a água tratada registou um aumento assinalável: entre 1990 e 2009, a população coberta pela rede pública de abastecimento de água passou de 80% para 95%.

Apesar desta realidade, encontram-se, no entanto, algumas limitações no que respeita às infraestruturas de saneamento das águas residuais,

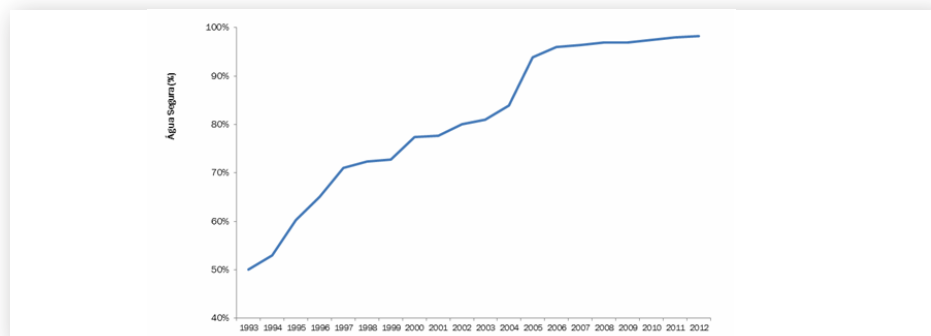
as que contemplam todo o processo desde a recolha e transporte das águas residuais de cada uma das casas, até ao seu transporte para uma estação de tratamento de águas residuais e sua posterior descarga. Estas limitações são mais patentes em algumas regiões do Norte e Centro do país, bem como nas Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores.

Na dimensão do saneamento de águas residuais, as metas constantes do Plano Estratégico de Abastecimento de Água e de Saneamento de Águas Residuais II (PEAASAR II) referem que, para 2013, o índice de cobertura da população em termos de saneamento (drenagem e tratamento) de águas residuais deveria ser de 90%. Os dados da Agência Portuguesa do Ambiente (APA), referentes a 2009, apresentam um índice de apenas 72% (equivalente a 1 700 mil habitantes sem ligação a redes públicas de drenagem e 2 800 mil sem ligação a sistemas de tratamento), portanto aquém da meta estabelecida.

Sabia que ...

98% da água para consumo humano é de boa qualidade, o que torna Portugal um dos países da Europa com melhores indicadores neste domínio?

Figura 47: Evolução da qualidade da água nas duas últimas décadas



Fonte: Entidade Reguladora dos Serviços de Água e Resíduos

Ao nível da qualidade da água para consumo humano, indicador essencial para a avaliação do nível de desenvolvimento de um país e do bem-estar da sua população, registou-se igualmente uma clara melhoria na última década. Os dados da Entidade Reguladora dos Serviços de Água e Resíduos (ERSAR) apontam para que, em 2012, cerca de 98% da água na torneira era controlada e de boa qualidade, que contrastam com os apenas 50% de água de boa qualidade em 1993 ou os 77% em 2001.

Apesar deste assinalável progresso no abastecimento e na qualidade da água, há ainda a registar um problema de eficiência na utilização deste recurso, que é considerado cada vez mais, um recurso estratégico: as perdas de água representam cerca de 35% da água distribuída pelos sistemas de abastecimento. Esta é água não faturada, que corresponde no essencial a perdas provocadas por roturas e fissuras nos sistemas de distribuição ou a problemas de medição, furto ou uso ilícito. Contabilizam-se ainda as perdas correspondentes a consumos autorizados mas não faturados: a que se utiliza na lavagem de ruas, em rega e fontes públicas, na lavagem de condutas de esgoto e no combate a incêndios.

A entrada na Comunidade Europeia, bem como o acesso a fundos comunitários, direcionou algumas opções de investimento para determinadas metas, através da criação de regulamentos e diretivas comunitárias. Para além da necessidade de cumprimento da legislação europeia, Portugal tem igualmente que cumprir planos elaborados internamente pelas entidades competentes neste domínio, a Agência Portuguesa do Ambiente (APA) e a Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR)¹⁰⁸.

Nas últimas décadas, em especial durante o QCA II (1994-1999) os investimentos para aumentar a cobertura de população com serviços de abastecimentos e saneamento de águas residuais foram consideráveis. Desde o início dos

¹⁰⁸ Tanto no que respeita às águas como aos resíduos, compete à APA como autoridade nacional delinear as estratégias de atuação, correspondendo à ERSAR a responsabilidade pela regulação económica e da qualidade do serviço de cada setor.

apoios comunitários que foi efetuado um esforço de investimento na dotação de infraestruturas de abastecimento de água para consumo humano e tratamento de águas residuais. Até 2000 ficou garantido o abastecimento de água em alta a 117 concelhos das zonas mais densamente povoadas do litoral do país, dotando o continente de um nível de atendimento global em termos de abastecimento de água de 90%. Deu-se então início ao processo de monitorização da qualidade das águas subterrâneas de algumas regiões do país, bem como a investimentos de construção e reabilitação de estações de tratamento de águas residuais considerados prioritários em sedes de concelho e zonas sensíveis. No ano 2000, o Continente apresentava um nível de atendimento de drenagem de águas residuais de 75%. No terceiro quadro comunitário (2000-2006) foi dada prioridade a investimentos orientados para a colmatação de lacunas na cobertura da população com incidência no interior do país. Relativamente ao tratamento de águas residuais foi mantido o esforço de investimento na construção de infraestruturas, no tratamento dos esgotos e na reutilização da água tratada para determinados usos.

Tendo presente a evolução registada nos anos anteriores, no atual quadro comunitário (QREN 2007-2013), os investimentos foram orientados para o melhoramento de algumas infraestruturas de abastecimento de águas e para os sistemas de recolha de águas residuais e a ampliação de rede de saneamento e de estações de tratamento.

As principais ações do QREN neste domínio deram maior ênfase aos territórios assinalados como carenciados na dotação de infraestruturas. Em termos de regionalização dos investimentos, 32% dos fundos aprovados neste domínio foram afetos à região Norte e 30% à região Centro. Em termos de projetos, dos 349 projetos aprovados, 66% (232) encontram-se distribuídos nestas duas regiões. No que se refere aos beneficiários, 97% do fundo aprovado (893 M€) foi assegurado pelo setor público empresarial (583 M€) e pela administração pública local (310 M€).

Os projetos apoiados destinaram-se à construção, remodelação e ampliação das infraestruturas de abastecimento de água e da rede de saneamento, drenagem e tratamento de águas residuais, bem como estudos, ações para o uso eficiente da água e para a elaboração de planos de gestão de recursos hídricos. Como referido anteriormente, é no plano do saneamento de águas residuais que o país se encontra mais necessitado, tendo a maior parte dos investimentos de fundo aprovado 60% (557 M€) terem sido dirigidos para esta vertente. Não obstante, os investimentos em infraestruturas de abastecimento de água abrangem ainda 19% do total, enquanto as infraestruturas mistas, que abarcam a vertente de abastecimento e de saneamento, atingem os 20%.

Os montantes investidos no que respeita ao saneamento de águas residuais abrangem territórios com uma população superior a 1,4 milhões de pessoas, abrangidos pelas intervenções nos sistemas públicos de drenagem e tratamento de águas residuais urbanas, especialmente nas regiões Norte e Centro do país.

Figura 48: Intervenções do QREN no abastecimento de água e saneamento

Tipologias:	Nº	Fundo aprovado (Mil euros)
Infraestruturas de abastecimento	74	179.687
Infraestruturas de saneamento	168	557.213
Estudos	2	1.305
Ações para o uso eficiente da água	1	1.240
Planos de gestão de recursos hídricos	2	503
Infraestruturas de abastecimento e saneamento	102	184.798
Total	349	924.746

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Apesar do progresso registado nesta área, com destaque para o assinalável avanço na qualidade da água para consumo humano, tendo sido atingido em 2011 o valor de 98% de “Água Segura” na torneira do consumidor, há desafios que se mantêm incontornáveis, como sejam a redução das perdas de água, a melhoria da monitorização da qualidade, bem como a manutenção de um elevado nível de serviço associado a uma política de preços que reforce a equidade no todo nacional e a sustentabilidade financeira do sistema.

Melhorar a gestão e valorização de resíduos

Apesar da “revolução dos anos 90”, Portugal tem ainda um caminho a percorrer para alcançar as metas de reciclagem

O território português encontra-se hoje relativamente bem servido por sistemas de tratamento e de aproveitamento de resíduos. Nos últimos anos do século XX, produziu-se uma transformação radical no panorama dos resíduos em Portugal: em meados dos anos 90, mais de metade dos resíduos produzidos eram depositados em 341 lixeiras a céu aberto devido à prática de deposição do lixo no solo; passados pouco mais de 5 anos esse flagelo ambiental praticamente tinha desaparecido.

Tendo por base a Diretiva Quadro de Resíduos, Portugal definiu nessa ocasião o seu modelo de gestão de resíduos: foi elaborado o Programa Estratégico para os Resíduos Sólidos Urbanos (PERSU), com uma política integrada para o setor, incluindo medidas para a eliminação das lixeiras e para a construção de infraestruturas de deposição controlada de resíduos, bem como a implementação de sistemas de recolha seletiva. O lançamento destas intervenções de grande dimensão beneficiou largamente do apoio dos fundos europeus.

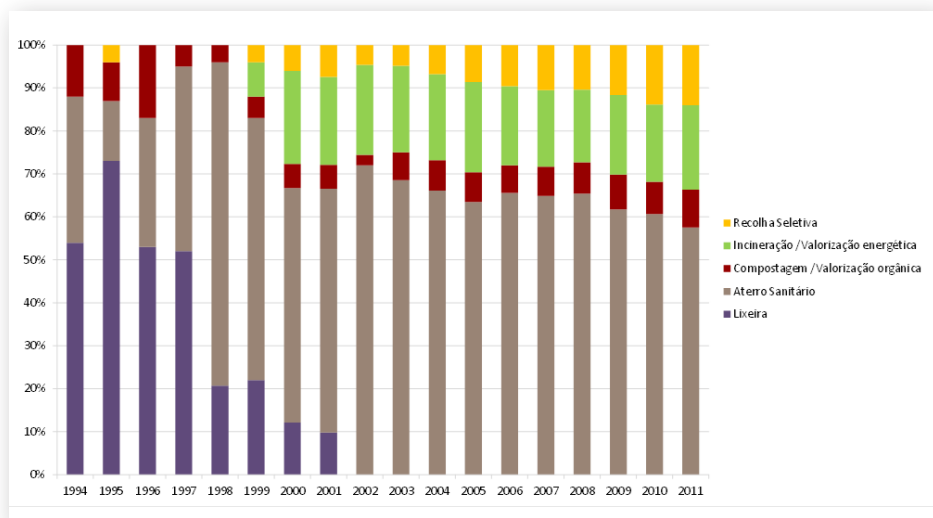
Com efeito, no QCA II (1994-1999) foram criadas as bases das infraestruturas de gestão dos resíduos sólidos urbanos, com a criação dos diversos sistemas multimunicipais destinados a efetuar recolha seletiva, tratamento e valorização de resíduos, e lançado o processo de encerramento das lixeiras, em paralelo com a conceção, construção e exploração de aterros.

No decorrer do QCA III (2000-2006) foi dada prioridade ao cumprimento das diretivas comunitárias no que respeita às taxas de atendimento da população ao tratamento e destino final dos resíduos sólidos urbanos; a uma forte aposta na valorização orgânica, energética e na reciclagem; à conclusão das soluções de confinamento em aterro; à selagem dos locais de deposição que não respondem a critérios ambientais corretos; à procura de soluções de tratamento e deposição de resíduos específicos; e à concretização de campanhas educativas que incentivem a uma menor produção de resíduos e a uma deposição adequada.

A crescente abertura a novas formas de tratamento dos resíduos, como a emergência de tecnologias para a sua valorização energética ou a recolha seletiva, impulsionaram o crescimento do número de infraestruturas de gestão de resíduos sólidos urbanos, com predominância para as destinadas à recolha seletiva na componente de estações de transferência. Esta evolução no destino final dos resíduos sólidos urbanos reflete a mudança de abordagem das políticas públicas, centradas no princípio dos 3R's – reduzir, reutilizar, reciclar.

Na figura seguinte observa-se a erradicação das lixeiras, até ao início deste século, acompanhada do correspondente aumento da deposição em aterro, mas também a gradual opção pela valorização orgânica e energética e de recolha seletiva de resíduos de pequenas dimensões.

Figura 49: Evolução do tratamento e destino final dos resíduos sólidos urbanos em Portugal Continental



Fonte: Agência Portuguesa do Ambiente

Na sequência da grande transformação do setor (que é patente na figura anterior), em 2006 Portugal apresentava uma taxa de deposição em aterro no tratamento e destino final de resíduos de 66%, na valorização energética de 18%, na recolha seletiva de 10% e na valorização orgânica de 6%. A produção total de resíduos nesse ano atingiu 4,6 milhões de toneladas.

A prioridade nos apoios do QREN é bem ilustrada pela proporção dos investimentos previstos: promover o tratamento de resíduos por valorização orgânica e expandir a recolha seletiva.

Figura 50: Projetos aprovados nos resíduos sólidos urbanos no QREN

Tipologias	Nº	Fundo aprovado (Mil euros)
Valorização energética	9	7.470
Valorização orgânica	17	74.951
Valorização energética, orgânica e recolha seletiva	7	90.397
Ações de sensibilização e boas práticas	4	555
Recolha seletiva	55	29.228
Total	92	202.601

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

De facto, dos 92 projetos aprovados até final de 2013, cerca de 60% (55 projetos) destinaram-se ao tratamento de resíduos por recolha seletiva, através do apoio aos equipamentos e ao processo de triagem de materiais recicláveis.

Os investimentos financeiramente mais relevantes direccionaram-se para a construção de centrais de valorização orgânica, aproveitamento energético de biogás, centrais de compostagem, unidades de triagem de materiais recicláveis e unidades de tratamento mecânico, bem como contentores e viaturas, recolha de óleos alimentares e ações de sensibilização. A contribuição dos fundos europeus cifrou-se em 202,6 M€.

Em termos regionais, foi nas regiões Centro, Norte e Alentejo que se concentraram 87% dos investimentos medidos em termos de fundo aprovado. A região Centro foi preponderante com 43% dos investimentos (87 M€), seguida da região do Alentejo com 25% (52 M€) e pela região Norte com 18% dos investimentos de fundo aprovado (37 M€).

A responsabilidade dos investimentos reparte-se pelo setor público empresarial em 80% do fundo aprovado (162 M€) e em 14% do fundo aprovado pela administração pública local (28 M€).

Embora as avaliações realizadas não tenham incidido sobre este domínio, os dados da realização do investimento indiciam que as intervenções financiadas contribuíram para uma evolução mais sofisticada no tratamento final dos resíduos. Continuando a ser o principal destino final dos resíduos, os aterros sanitários registaram uma diminuição da procura, em resultado da maior relevância de outras formas de tratamento. Dados de 2011 apresentam uma diminuição na deposição de aterro para 58%, um acréscimo da valorização energética para 20%, um acréscimo da recolha seletiva para 14%, bem como um acréscimo para 9% no tratamento de resíduos por valorização orgânica, tendo a produção total de resíduos aumentado para as 4.894 mil toneladas.

Não obstante, será necessário um esforço de investimento elevado para atingir as metas previstas 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.

Já conhece ...

O projeto ERSUC - Sistema Multimunicipal de Tratamento e Valorização de Resíduos Sólidos Urbanos do Litoral Centro

Para este grande projeto os fundos europeus contribuíram com um apoio de 63 939 mil€, correspondendo a uma taxa de financiamento de 70% do investimento total elegível.

O Sistema Multimunicipal de Tratamento e Valorização de Resíduos Sólidos Urbanos do Litoral Centro inclui a construção de Unidades de Tratamento Mecânico e Biológico (TMB) em Aveiro e Coimbra,

uma estação de transferência em Montemor-o-Novo e aquisição de três viaturas específicas para a operacionalidade da mesma, bem como a aquisição dos terrenos necessários à construção das infraestruturas. As unidades de TMB terão como função o processamento de todos os resíduos indiferenciados recolhidos na área de abrangência do sistema de gestão, de modo a maximizar o aproveitamento de todas as frações com potencial de valorização. A capacidade de tratamento de cada unidade será de 190.000 toneladas/ano de resíduos sólidos urbanos indiferenciados, sendo submetidas ao processo de tratamento por digestão anaeróbia cerca de 123.000 toneladas/ano de resíduos orgânicos.

Através da tecnologia mecânica existente nas unidades TMB, será possível desviar a matéria orgânica existente nos RSU da deposição em Aterro Sanitário e através da tecnologia biológica, transformar esta matéria em composto orgânico passível de ser valorizado através da sua utilização em múltiplos fins. Desta forma, antecipar-se-ão as metas previstas para 2016.

A ERSUC localiza-se no Litoral Centro de Portugal Continental e inclui os seguintes municípios: Águeda, Albergaria-a-Velha, Alvaiázere, Anadia, Ansião, Arganil, Arouca, Aveiro, Cantanhede, Castanheira de Pêra, Coimbra, Condeixa-a-Nova, Estarreja, Figueira da Foz, Figueiró dos Vinhos, Góis, Ílhavo, Lousã, Mealhada, Mira, Miranda do Corvo, Montemor-o-Velho, Murtosa, Oliveira de Azeméis, Oliveira do Bairro, Ovar, Pampilhosa da Serra, Pedrógão Grande, Penacova, Penela, S. João da Madeira, Sever do Vouga, Soure, Vagos, Vale de Cambra e Vila Nova de Poiares. Abrange uma área total de 6.699 Km², serve uma população estimada de 970.746 habitantes.

Fonte: Sistema de Monitorização QREN, POVT “Grandes projetos. Projetos de futuro”

Proteger e valorizar o litoral

A exposição à erosão costeira de grande parte do território nacional, acentuada por fenómenos climáticos extremos, requer intervenções para diminuir o nível de risco sobre as pessoas e sobre o património natural ou construído

A erosão costeira é uma realidade que se debate em Portugal ao longo dos 850 km de linha de costa, constituindo uma ameaça às populações, aos bens, aos ecossistemas e ao património natural. O fenómeno da erosão costeira constitui um processo natural com milhões de anos de existência. Medida em termos de taxa de recuo médio ao longo de um período, ocorre sempre que o mar

avança sobre a terra, sendo o resultado da combinação de fatores naturais com fatores derivados das atividades diretas e indiretas da ação humana. A erosão é agravada pelo crescente aumento da população no litoral e concentração das atividades económicas, dada a elevada pressão que produzem através da construção de habitações, de estabelecimentos comerciais e turísticos e de áreas portuárias. Do total da população portuguesa, 75% concentra-se nos concelhos do litoral, nos quais se localizam as principais áreas urbanas e industriais bem como as áreas de turismo intensivo, de valorização dos recursos naturais e marinhos, zonas rurais e de pesca.

A Comissão Europeia reconheceu o fenómeno da erosão costeira como uma preocupação a ser incorporada por cada Estado-Membro através da elaboração de estratégias nacionais no âmbito da Gestão Integrada da Zona Costeira (GIZC), devido aos impactos que este fenómeno tem sobre os estados costeiros europeus. Assim, definiu em 2002, os princípios gerais e as opções para uma estratégia de GIZC da Europa, fazendo o convite aos Estados-Membros a delinearem as suas estratégias de ordenamento e gestão dos recursos costeiros e do espaço litoral com o intuito de melhorar a qualidade de vida das zonas costeiras a nível económico e social, bem como desenvolver o potencial de setores como as pescas, os transportes marítimos e o turismo, os quais partilham entre si o espaço vital ao longo da costa europeia.

Desde o segundo Quadro Comunitário de Apoio (1994-1999) que foram destinados fundos europeus para combater o fenómeno natural da erosão em Portugal bem como a artificialização da costa decorrente da pressão sobre o litoral. Os investimentos feitos permitiram elaborar alguns dos Planos de Ordenamento da Orla Costeira (POOC) bem como aumentar o conhecimento e a prevenção de fenómenos de erosão. No terceiro Quadro Comunitário de Apoio (2000-2006) foram apoiados estudos e as ações previstas nos POOC, realizadas obras de defesa costeira de elevada prioridade, valorizadas e qualificadas praias, e efetuadas atividades de

ordenamento e específicas da orla costeira.

Em termos de diagnóstico, a Agência Portuguesa do Ambiente (APA), enquanto entidade com responsabilidade no desenho da política pública no domínio da defesa costeira e valorização do litoral, delineou o Plano de Ação de Proteção e Valorização do Litoral (2012-2015), no qual são apresentadas as intervenções da costa litoral consideradas como prioritárias. Em termos de documentos orientadores, destacam-se também como relevantes os já referidos POOC, bem como a Estratégia de Gestão Integrada da Zona Costeira.

O litoral é um território extremamente dinâmico derivado da presença de vastas zonas arenosas e da proximidade marítima. Para além dos fenómenos naturais como o vento, a agitação das marés, as tempestades, as correntes junto à costa e a subida relativa do nível das águas do mar, há atividades humanas que agravam o fenómeno da erosão e promovem obras de engenharia pesadas necessárias à contenção e salvaguarda dos territórios costeiros. No entanto, tais estruturas de natureza rígida são por vezes causadoras de profundas perturbações no litoral. O litoral alimenta-se dos sedimentos que naturalmente se depositam nas margens costeiras. Com o desenvolvimento tecnológico esses sedimentos vão sendo retirados pelas atividades humanas, como as florestações, a regularização dos rios e suas explorações, as barragens, as dragagens e as obras de engenharia realizadas na própria zona costeira. No caso das barragens, estas constituem-se como tampão dos sedimentos que espontaneamente seriam depositados no litoral antes da sua construção, depositando-se os mesmos na zona da barragem. Relativamente às dragagens, o desenvolvimento dos portos bem como o aumento do calado dos navios originou um maior aprofundamento dos canais dos rios o que diminui a alimentação do litoral com sedimentos. As obras de engenharia, como os esporões, os paredões e os quebra-mares, modificam as dinâmicas do litoral, diminuem e interrompem a deposição de sedimentos na costa sendo responsáveis por uma parte da erosão costeira.

No entanto, sem estas obras de engenharia pesada mais rapidamente o mar invadia o território pondo em risco pessoas, bens e ecossistemas.

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

A proteção e valorização do litoral são contempladas no QREN através de dois distintos instrumentos regulamentares: o combate à erosão e defesa costeira, destinados à defesa ativa do litoral, e as ações de valorização e qualificação do litoral, destinados à elaboração de planos de ordenamento do território e de praias, ações de valorização da orla costeira, ações de sinalização da Rede Natura, de sensibilização ambiental, entre outros.

A intervenção do QREN nesta área dividiu-se entre ações de defesa ativa do litoral e ações de valorização da orla costeira e território.

Neste sentido, foram apoiados 124 projetos, correspondendo a 241 M€ de fundo, dos quais 54 corresponderam a intervenções de defesa ativa da costa, correspondendo a um montante total de fundo aprovado de 182,3 M€. A maior parte das intervenções de defesa ativa na costa foram promovidos pela Agência Portuguesa do Ambiente (34), a cujos projetos foram destinados 97 M € de fundos. Das restantes 70 operações, que envolveram um montante de investimento de 58 M€, a maioria foi gerida

por municípios (36 M€), que promoveram ações de valorização da costa.

Em termos regionais, no Norte, no Centro e no Algarve concentraram-se 75% dos investimentos (64 M€ tanto na região Norte como na região Centro e 53 M€ no Algarve).

Em termos de projetos concretos destacam-se: os arranjos da orla costeira, que inclui a requalificação das frentes ribeirinhas e das marginais, a alimentação e o desassoreamento de praias, a estabilização de arribas e a execução de cordões dunares e de dragagens, a construção de percursos pedestres, passadiços e ciclovias, a requalificação do acesso e estacionamento de praias e de espaços ribeirinhos, a elaboração de Planos de Ordenamento da Orla Costeira, e a elaboração de estudos, avaliações e cartografia.

Figura 51: Projetos aprovados na proteção e valorização do litoral

Tipologias	Nº	Fundo aprovado (Mil euros)
Estudos, avaliações, cartografia, sistema monitorização, gestão e sistemas de informação	11	14.476.086
Passadiços, ciclovias e percursos pedonais	8	5.169.109
Arribas, dragagens, alimentação praias, desassoreamentos	27	81.867.372
Planos de intervenção, POOC e PAPVL	18	29.745.966
Defesa costeira, frentes e parques ribeirinhos, acessos às praias, marginais	57	105.924.997
Parques subaquáticos e pesca artesanal	3	3.420.301
Total	124	240.603.831

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Dos 124 projetos aprovados até final de 2013, cerca de 46% (57 projetos) destinaram-se a ações de defesa, requalificação da costa, de frentes e parques ribeirinhos, de acessos às praias e de marginais, absorvendo de fundo aprovado 44% (106 M€). Também as operações destinadas à estabilização das arribas, dragagens, alimentação e desassoreamentos de praias, ocuparam uma parcela importante quer relativamente ao número de projetos, quer relativamente ao investimento em fundo aprovado, com 27 projetos (22%) e 82 M€ (34%).

O contributo dos fundos europeus no domínio da proteção e valorização do litoral concretizou-se em diversas obras de diferente relevância, desde medidas corretivas urgentes de combate à erosão e defesa costeira a investimentos em menos prioritários apesar de importantes, como percursos pedestres, ciclovias e passadiços. É relevante salientar que a par das intervenções destinadas a controlar o fenómeno da erosão costeira, é necessário qualificar e valorizar o património situado no litoral português, sabendo, no entanto, que algumas das atividades acima referidas são passíveis, por si só, de gerar impactos negativos, pela urbanização dos ambientes naturais, pela ocupação de áreas sensíveis, pela perda de biodiversidade, pela erosão das dunas, entre outros.

Já conhece ...

O projeto Polis Litoral Ria Formosa?

O conjunto de medidas corretivas da erosão e defesa costeira na Ria Formosa, a cargo da Polis Litoral Ria Formosa - Sociedade para a Requalificação e Valorização da Ria Formosa, S.A., constitui um projeto de grande dimensão, com um investimento elegível de 20,3 M€. Os fundos europeus contribuem com um apoio de 14,2 M€.

Na sequência de um estudo do LNEC, foram identificadas zonas vulneráveis e indicados os canais ou barras do sistema lagunar de onde poderiam ser retirados os sedimentos necessários para proceder à minimização do risco para pessoas e bens. Daí decorreu o Plano de Ação de Valorização

Hidrodinâmica da Ria Formosa e Mitigação de Risco, que perspetiva um modelo de recuperação dunar e de alimentação artificial de praias, utilizando sedimentos provenientes de dragagem de canais e barras, que visam melhorar a hidrodinâmica da Ria Formosa.

A operação financiada pelo QREN inclui-se nas ações previstas no Plano Estratégico do Polis Litoral Ria de Formosa, que corporiza esse modelo de intervenção. A operação contempla ações de natureza material mas também as ações de fiscalização, assessorias técnicas especializadas e uma parte irrelevante de promoção e publicidade.

As intervenções físicas previstas atuam a três níveis:

- Reforço de trechos do cordão dunar, sempre que possível através da remobilização de sedimentos provenientes de desassoreamentos de barras e canais da Ria, o que contribui para a melhoria dos parâmetros hidrodinâmicos das áreas intervencionadas;
- Renaturalização e reposição das condições naturais do ecossistema;
- Reestruturação e requalificação do espaço público.

Entre as componentes estão concluídas ou em fase de obra 5 empreitadas, que incidiram sobre: a reestruturação do acesso viário à Ilha de Faro (nova ponte e restabelecimento de circulação de água nos esteiros com a construção de três passagens hidráulicas); a reestruturação do acesso viário às Quatro Águas (Tavira); a renaturalização dos Ilhotes de Altura, Coco, Cobra, Ramalhete e Ratas e Ilha Deserta e da Península do Ancão, que tem como objetivos específicos a manutenção e reposição das condições naturais do ecossistema; a 1ª fase do Plano de Ação de Valorização Hidrodinâmica da Ria Formosa e Mitigação de Risco (navegabilidade no acesso à Ilha da Armonia, Canal da Fuseta, e na área de manobra do cais da Ilha da Armonia; consolidação do Cordão Dunar na Ilha da Armonia; reabilitação da Barra Nova da Fuseta).

Proteger e valorizar o património natural e a biodiversidade, recuperar os passivos ambientais

O investimento não é tudo, mas a escolha acertada dos investimentos públicos pode fazer a diferença!

No âmbito da proteção e valorização do ambiente, a intervenção do

QREN privilegiou dois domínios essenciais: ações destinadas a recuperar passivos ambientais e ações de valorização do património natural. As primeiras são intervenções em zonas especialmente afetadas por danos ambientais, onde não foi possível aplicar o princípio poluidor pagador. As segundas são intervenções que complementam os mecanismos legais de salvaguarda, procurando – através de investimentos de natureza diversa – promover o conhecimento, a notoriedade ou a valorização económica do extenso património paisagístico, bem como de espécies, habitats e ecossistemas.

No local onde antigamente se desenvolviam atividades industriais e atividades de exploração mineiras, hoje espreita a contaminação da terra, das águas e do ar, com elevada penalização para a saúde pública, ecossistemas e regiões. Este passivo ambiental constitui uma herança gerada por atividades económicas do passado que se encontra dispersa pelo território nacional, embora delimitada em determinadas áreas. Por não ter sido possível, nestas situações, aplicar o princípio poluidor-pagador, ou a internalização dos custos necessária à descontaminação das áreas em questão, o seu tratamento passou a ser assegurado através de políticas públicas e fundos europeus.

A contaminação destas áreas do território tem impacto sobre as vidas humanas, os ecossistemas, e também ao nível da qualidade da água, por via da contaminação química da água utilizada para consumo humano, quer por acumulação nos alimentos, quer pela contaminação radiológica. Neste sentido, a reabilitação destes terrenos é uma exigência de saúde pública e tem ganhos na proteção ambiental e da biodiversidade.

O enquadramento legal sobre solos contaminados remonta a 1975 aquando da primeira diretiva sobre resíduos, a qual foi transposta para o direito português apenas em 1985. Nesta altura o teor dos documentos legislativos prendia-se com definições simples de resíduos, cuja complexidade e abrangência foram aumentando à medida que a

legislação europeia e nacional foram sendo atualizadas.

Figura 52: Diretivas europeias sobre resíduos e solos contaminados e da sua transposição para o direito nacional

Breve resumo cronológico das diretivas europeias sobre resíduos e solos contaminados e da sua transposição para o direito nacional

Anos	1975	1985	1991	1995	1997	2006
Diretivas CE	75/442/CE		91/156/CE 91/689/CE			2006/12/CE
DL nacionais		DL 488/85		DL 310/95	DL 239/97	DL 178/2006

Decorrente das diretivas comunitárias e no contexto da legislação em vigor, foi criado em 2007 um Grupo de Trabalho dos Passivos Ambientais, com o objetivo de definir as principais orientações nacionais pelas quais os passivos ambientais deveriam ser hierarquizados. Com base nestas linhas orientadoras foi elaborado um documento enquadrador que define orientações e prioridades de intervenção e reabilitação das áreas degradadas afetas à indústria extrativa e sítios e solos contaminados. Do levantamento, e seu aditamento em 2011, resultaram 8 passivos ambientais com origem em atividades industriais e 172 antigos locais de exploração mineira. As intervenções consideradas prioritárias a nível nacional em matéria de solos contaminados são: Complexo Químico de Estarreja, Siderurgia Nacional, Quimiparque, Lamas Industriais de Santiago do Cacém, Área Industrial de Alcanena, Resíduos Depositados nas Antigas Minas de São Pedro da Cova, Estaleiro Naval da Margueira, e Terrenos contaminados por atividades industriais no município do Seixal. No que respeita às zonas mineiras abandonadas, as situações mais críticas situam-se na região Norte, na região Centro e na região do

Alentejo, onde as explorações de radioativos são a prioridade.

Foi no anterior Quadro Comunitário de Apoio III (2000-2006) que começou o processo da requalificação ambiental destes territórios. Neste período foram reabilitadas algumas minas abandonadas (Jales, Argozelo, Vale da Abrutiga, antiga área mineira de Espinho), foram despoluídos alguns terrenos, nomeadamente onde se encontrava implantada a Portucel Recicla, em Mourão, e construída uma estrutura de confinamento para armazenar os resíduos acumulados do complexo químico de Estarreja. Os projetos indicados envolveram na altura um montante de fundos europeus de 23,8 M€.

A intenção de reforçar a intervenção dos fundos europeus na recuperação dessa herança do passado foi consagrada no QREN. Os investimentos programados deveriam ter permitido a resolução dos locais contaminados pela atividade industrial herdados do passado, o que não se verificou. O documento enquadrador considerava necessária a atuação em 13 locais prioritários contaminados pela atividade industrial e em 84 áreas mineiras prioritárias.

Os projetos aprovados até final de 2013 permitiram, de facto, assegurar processos de recuperação de locais considerados problemáticos, classificados de prioridade nacional, restabelecendo e valorizando os solos, as zonas mineiras e pedreiras abandonadas ou desativadas. No caso de alguns dos projetos de locais contaminados por antigas atividades industriais, os projetos iniciais constituíram-se por estudos e planos necessários à concretização, avaliação e caracterização da extensão da contaminação, análise de eventuais riscos para os sistemas aquíferos, e à definição dos vários cenários de descontaminação que, necessariamente tiveram de ser efetuados de forma faseada. Foram também apoiadas obras mais pesadas de remoção de resíduos, quer em minas quer em locais contaminados de zonas industriais.

Em termos de projetos foram apoiados 8 projetos destinados à reabilitação

de áreas degradadas afetas à indústria extrativa e de sítios e solos contaminados que constituem passivo ambiental, com um investimento de fundo aprovado de 5,4 M€. No que respeita à reabilitação de sítios e solos contaminados ou áreas degradadas afetas à indústria extrativa foram aprovados 22 projetos com um investimento de fundo aprovado de 65,7 M€. Destes projetos 59% são assegurados pela Empresa de Desenvolvimento Mineiro, alavancando 44% do investimento de fundo aprovado¹⁰⁹.

Apesar da intenção referida, ainda não foi concluída a erradicação dos locais contaminados, pelo que se ficou aquém das necessidades de intervenção prioritária. As razões prendem-se, entre outros, com a morosidade de alguns projetos, juntamente com a elaboração de estudos para analisar o estado dos locais e terrenos. Para o futuro é importante rever face aos investimentos já efetuados, o documento enquadrador dos investimentos, conjuntamente com a elaboração de um referencial exterior orientador da política pública para o setor.

Já conhece ...

O projeto de selagem final da Barragem Nova da Mina da Urgeiriça?

As minas da Urgeiriça são constituídas por um conjunto de sítios onde em tempos se desenvolveu uma intensa atividade mineira, dedicada em especial à extração de urânio. Após a sua desativação, ficaram extensos depósitos de inertes e de equipamentos, cuja perigosidade se encontra hoje bem documentada.

O projeto apoiado pelos fundos europeus, a cargo da EDM - Empresa de Desenvolvimento Mineiro, S.A., é constituído pelos trabalhos na Ribeira da Pantanha e pela Selagem Final da Barragem Nova. Teve um investimento aprovado de 8,4 M€ para os quais os fundos europeus contribuíram com um apoio de 5,9 M€.

A operação integra-se no âmbito da requalificação ambiental da área mineira da Urgeiriça e consiste num conjunto de intervenções no terreno, que se encontram definidas no Plano Diretor

109 As responsabilidades neste domínio repartem-se entre a Agência Portuguesa do Ambiente (APA) desenvolve e acompanha as políticas no âmbito da recuperação e valorização dos solos e outros locais contaminados, enquanto a Direção-Geral de Energia e Geologia (DGEG) tem a competência pelos trabalhos no que se referem à indústria extrativa mineira.

estabelecido para esta antiga área mineira. Os trabalhos que se encontram incluídos nesta operação visam a limpeza e renaturalização da Ribeira da Pantanha e a descontaminação de infraestruturas, arruamentos e espaços públicos, englobando um conjunto de trabalhos e atividades, a realizar de forma sequencial, que a seguir se indicam: - Requalificação ambiental da base da área industrial de “Santa Bárbara” da “Quinta da Vitória” e de arruamentos e taludes em áreas de domínio público - Construção do sistema de tratamento passivo das águas de mina do Poço 4 - Recuperação de terrenos agrícolas na área mineira da Urgeiriça - Trabalhos na Ribeira da Pantanha e selagem final da Barragem Nova.

Com o conjunto de ações preconizadas nesta operação pretende-se assegurar a continuidade da recuperação ambiental da antiga área mineira da Urgeiriça – que se constitui como a área de maior impacto no conjunto das antigas minas dos radioativos - executando-se uma parte significativa das intervenções necessárias à resolução das situações que atualmente ainda potenciam ou contribuem para os impactes ambientais vigentes.

A proteção da biodiversidade não se limita a defender os habitats das aves

O segundo domínio destas intervenções é o da valorização dos espaços de especial valor patrimonial.

O território português possui um vasto conjunto de paisagens, espécies e recursos naturais, cuja destruição e excesso de exploração, têm originado uma perda nos habitats e espécies. A diversidade de habitats naturais, nas montanhas, nos estuários, em escarpas, em lagoas e planícies, permite usufruir de um património natural com um elevado número de espécies de fauna e flora.

O domínio da proteção e valorização da biodiversidade convive atualmente com a necessidade de maior definição e aplicação de medidas de proteção e conservação de habitats e espécies. A juntar a este facto, existem ainda áreas do património natural nacional que merecem um conhecimento mais aprofundado, quer a nível terrestre quanto marinho, bem como a necessidade de elaboração de estratégias de combate à exploração dos recursos que permitem a perda da biodiversidade.

A urgência de assegurar a conservação das mais valiosas e ameaçadas espécies e habitats tem orientado a definição de um conjunto de medidas para lhe fazer face. A regulamentação comunitária neste domínio surgiu como reação a décadas de destruição e excesso de exploração da natureza e de perda de habitats e espécies. Uma das primeiras diretivas europeias a ser elaborada foi a relativa à conservação das aves selvagens, Diretiva Aves (1979), seguida uns anos depois pela Diretiva Habitats (1992), as quais em conjunto formam a Rede Natura 2000, criada com a finalidade de assegurar a conservação a longo prazo das espécies e dos habitats incluindo as do meio marinho. A Rede Natura 2000 é uma rede ecológica para o espaço comunitário composta por zonas de proteção especial (ZPE), e zonas especiais de conservação (ZEC), e que é o principal instrumento para a conservação da natureza das espécies e habitats mais ameaçados da Europa. Enquanto as ZPE se destinam a garantir a conservação das espécies de aves, e seus habitats, as ZEC contribuem para assegurar a biodiversidade, através da conservação dos habitats naturais e dos habitats de espécies da flora e da fauna selvagens considerados ameaçados.

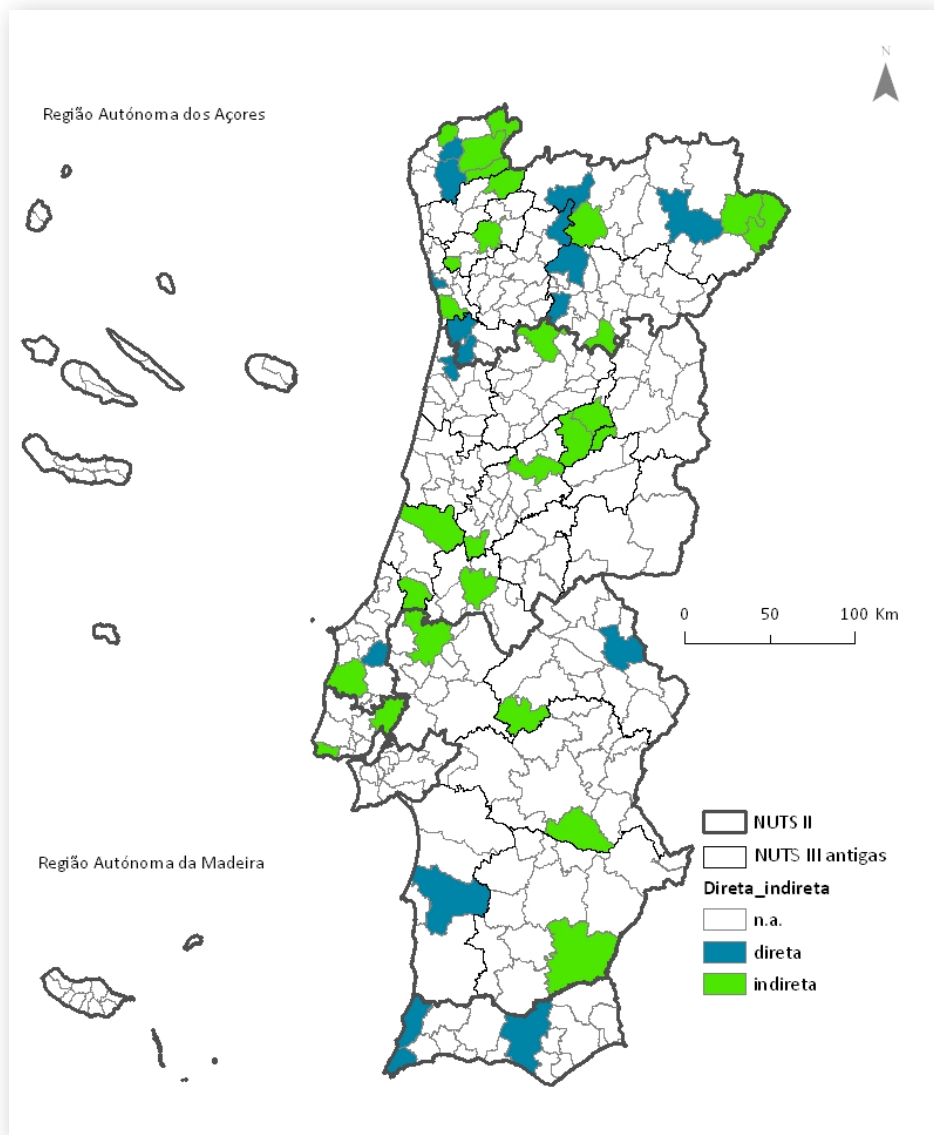
Fruto das diretivas europeias, Portugal desenvolveu, nas últimas décadas, um importante esforço de capacitação das suas instituições, de melhoria do conhecimento científico do património natural e de implementação efetiva das áreas protegidas. Desde o segundo Quadro Comunitário de Apoio (1994-1999) que foram destinados fundos europeus para uma inventariação exaustiva de habitats e espécies, bem como para a redefinição e ampliação do património natural a proteger, permitindo que a biodiversidade e a conservação da natureza assumissem um destacado lugar no âmbito das políticas públicas. No que respeita à biodiversidade e aos ecossistemas, compete ao Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas (ICNF) promover a implantação da Estratégia Nacional da Conservação da Natureza e da Biodiversidade, a qual definiu um conjunto

de medidas com vista a responder aos desafios da biodiversidade e conservação da natureza. Neste domínio, destacam-se as medidas que contribuem para a conservação da natureza e da diversidade biológica, para a promoção da utilização sustentável dos recursos biológicos, e para a prossecução dos objetivos visados pelos processos de cooperação internacional na área da conservação da natureza em que Portugal está envolvido.

No atual ciclo de programação as intervenções no domínio da biodiversidade centram-se em ações diretas sobre habitats e ecossistemas, e ações de valorização dos espaços, espécies e ecossistemas. As intervenções aprovadas pelo QREN concretizaram-se assim em apoiar centros interpretativos, permitindo aos seus visitantes a formação da cultura e a passagem da história dos habitats, apoiar ações de valorização e qualificação dos espaços naturais, como a criação e conservação de caminhos pedestres, de gestão concreta em ecossistemas e seus habitats, e ações de sensibilização ambiental.

Na distribuição dos 65 projetos aprovados (ver figura seguinte) e nos montantes de fundo envolvidos, destaca-se a região Norte com 52% do total dos projetos e 74% do montante atribuído, o que não pode ser dissociado do facto de a região Norte apresentar a maior superfície de área protegida e classificada, bem como o único Parque Nacional do país (Peneda-Gerês). Em termos de implementação, coube maioritariamente à Administração Local a execução destes projetos.

Figura 53: Projetos aprovados no âmbito da gestão ativa de espaços protegidos e classificados



Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Nota - No mapa não estão refletidas as intervenções que abrangem mais do que um concelho

Travar a perda da biodiversidade, favorecendo a conservação de espécies e tipos de habitat, é um desígnio que não se alcança apenas com base em investimento. Em virtude da falta de referenciais e de indicadores que atestem o atual estado da biodiversidade no país e monitorizem o estado de conservação da natureza, não se consegue afirmar com rigor em que medida esse contributo permitiu alcançar as metas previstas em matéria da biodiversidade. Mas, ao atuarem na promoção da utilização sustentável dos recursos biológicos, na visitação controlada de espaços naturais inseridos na Rede Nacional de áreas Protegidas, bem como na utiliza o de serviços e tecnologias inovadores e na capacita o dos recursos humanos, o contributo dos projetos apoiados pelo QREN foi seguramente importante.

Reforçar as capacidades de preven o de riscos e gestão de catástrofes

Apesar dos variados riscos naturais e tecnológicos a que o território português se encontra exposto, foram as infraestruturas e os equipamentos de combate aos incêndios que concentraram os apoios

Dotar o país de um sistema integrado de monitoriza o e gestão de riscos naturais para fazer face   deficiente gestão de riscos naturais, que se traduz na destrui o de património natural e em fenómenos de desertifica o e erosão costeira, foi apontada como uma das prioridades do atual QREN. A concretizar-se, seria uma verdadeira altera o estrutural, afirmaram os autores da avalia o *ex ante* do principal PO financiador (o POVT).

As características físicas e climáticas do território nacional explicam a vulnerabilidade do país a vários tipos de riscos naturais e tecnológicos, o que torna essencial a garantia da segurança de pessoas e bens através da

prevenção e planeamento adequado. Os riscos naturais compreendem os incêndios florestais, a desertificação, os fenómenos climáticos extremos como cheias, inundações, secas, precipitações intensas, trovoadas, ondas de calor, vagas de frio, nevões, bem como os ciclones, tornados, sismos, tsunamis, e o colapso de estruturas como, barragens, diques, pontes e viadutos. Os riscos tecnológicos abrangem o armazenamento e transporte de substâncias perigosas e tóxicas, a segurança dos gasodutos e oleodutos, e as ameaças de agentes nucleares, radiológicos, biológicos e químicos.

Se, de facto, durante muitos séculos as catástrofes se limitaram aos fenómenos de origem natural, a evolução tecnológica, a criação de novos tipos de indústrias, a utilização de mais e maiores quantidades de substâncias perigosas faz surgir outro tipo de acontecimentos catastróficos, os acidentes tecnológicos, acontecimentos súbitos e não planeados, causadores de danos graves nos seres humanos e no ambiente.

Os principais desafios de Portugal no domínio da prevenção de riscos e gestão de catástrofes centram-se na capacitação dos serviços operacionais e técnicos da proteção civil, no maior conhecimento e prevenção de determinado tipos de riscos, e na articulação de esforços e entidades, com vista a responder de forma conjunta e atempada a cada um dos riscos atrás enumerados. Neste sentido, é essencial reforçar a prevenção, a gestão e a monitorização dos riscos naturais e tecnológicos e articular estratégias e planos de atuação dos vários atores setoriais deste domínio. Os objetivos definidos para esta área visam, para além do reforço na prevenção, gestão e monitorização de riscos naturais e tecnológicos, a construção do sistema nacional de gestão de emergência, a estruturação da rede de proteção civil e a valorização das organizações e dos agentes de proteção e socorro, sem esquecer a parte de sensibilização e informação geral às populações.

A intervenção neste domínio é marcada pela atuação de três atores principais. A Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC) planeia, coordena e executa a política de proteção civil no que respeita a acidentes graves e catástrofes, socorro e proteção das populações e coordenação das atividades dos bombeiros. Para além destas tarefas, assegura o planeamento e coordenação das necessidades nacionais na área do planeamento civil de emergência com vista a fazer face a situações de crise ou de guerra. A Agência Portuguesa do Ambiente (APA), que atua na prevenção de riscos industriais graves, e o Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas (ICNF), que é a autoridade nacional no que respeita à floresta nacional, formulando e executando a política florestal nacional, bem como o Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação. Este plano, assente na prevenção, vigilância e combate, estabelece metas de redução da superfície ardida nos incêndios para valores de acordo com a média europeia.

Apesar da multiplicidade de riscos a que o país se encontra exposto, foi na prevenção e gestão de riscos naturais que a aposta do QREN foi maior, em detrimento da atuação nos riscos tecnológicos. Os incêndios florestais mereceram em 2012 maior destaque devido à insuficiente capacitação dos serviços operacionais de proteção civil, bem como pelo facto de terem uma grande expressão no território nacional, com uma área ardida superior à média europeia – dados do ICNF de 2012 indicam a ocorrência de 20.969 situações de incêndios (4.297 superiores a 1 hectare, 16.672 inferiores a 1 hectare) onde arderam 105.016 hectares, entre matos e povoamentos.

Os investimentos aprovados, até final de 2013, destinaram-se a várias tipologias de projetos: rede de infraestruturas de proteção civil, centros municipais de proteção civil, e respetivos sistemas de gestão, requalificação, recuperação, melhoramento e ampliação de quarteis de

bombeiros, construção de heliportos e aeródromos e reforço de condições de segurança de taludes, escarpas, muros; aquisição de equipamentos operacionais e veículos para a proteção civil destinados aos bombeiros, incluindo veículos de neves e de emergência hospitalar; cartografia para a elaboração de cadastro predial, sistemas de informação, comunicação e alerta, monitorização e localização de proteção civil; elaboração de planos de emergência; e, estudos sobre proteção civil e sobre riscos do território, avaliação de fenómenos perigosos, e ações de formação, divulgação e sensibilização no domínio da proteção civil.

Figura 54: Projetos aprovados por tipologia, na prevenção e gestão de riscos

Tipologias	Nº	Fundo aprovado (Mil euros)
Rede de infraestruturas, centros municipais de proteção civil, sistemas de gestão, quartéis de bombeiros	178	99.897
Equipamentos operacionais e veículos	174	67.712
Cartografia	1	22.197
Sistemas de informação, comunicação e monitorização de proteção civil	21	29.792
Planos de emergência	47	3.998
Estudos, avaliações de fenómenos perigosos e ações de formação, divulgação e sensibilização	12	7.071
Total	433	230.668

Fonte: Sistema de Monitorização QREN

Dos 433 projetos aprovados até final de 2013, cerca de 81% (352 projetos) destinaram-se à elaboração da rede de infraestruturas de proteção civil, centros municipais de proteção civil, e melhoramento de quartéis de bombeiros, bem como à aquisição de equipamentos operacionais e veículos para a proteção civil destinados aos bombeiros, absorvendo de fundo aprovado 73% (168 M€).

Da análise do quadro anterior resulta que os investimentos aprovados pelo QREN se destinaram ao reforço das infraestruturas, equipamentos e meios para colmatar lacunas na prestação, rápida e eficaz, de serviços operacionais e técnicos de proteção civil, bem como para o reforço do conhecimento na identificação de alguns riscos do território nacional. A aposta foi claramente concentrada nos riscos naturais e menos nos tecnológicos.

Em termos de regionalização das aprovações, foi na região Norte e Centro que se concentraram 66% dos projetos aprovados, com 27% e 39% respetivamente.

Contudo, a diversidade das tipologias de investimentos, a multiplicidade de entidades apoiadas, bem como a ausência de referenciais para o setor, indicam a necessidade de uma atuação futura mais concentrada em determinados investimentos e mais articulada entre os diversos atores, de forma a promover uma atuação mais integrada neste domínio.

Já conhece ...

O reordenamento da ribeira da Ribeira Brava, na Madeira?

No dia 20 de Fevereiro de 2010, a Madeira foi assolada por um temporal com efeitos devastadores. Em resposta, foram aprovados diversos mecanismos de financiamento da reconstrução das infraestruturas danificadas, bem como do apoio ao sector privado e da ajuda às vítimas, sistematizados na Lei de Meios aprovada pela Assembleia da República, em Maio desse ano.

Os fundos europeus foram mobilizados para financiar intervenções muito diversas, a par do empréstimo do Banco Europeu de Investimentos, do Fundo de Solidariedade da União Europeia e dos Orçamentos Regional e Nacional.

Algumas das intervenções mais relevantes desenvolvidas ao abrigo destes financiamentos prendem-se com o desenvolvimento do sistema de monitorização das ribeiras e as obras de proteção de taludes e escarpas e de regularização dos leitos das ribeiras, numa perspetiva preventiva de novas catástrofes.

No âmbito do sistema de prevenção, incluem-se 2 projetos financiados pelos fundos: o radar meteorológico e a monitorização das ribeiras. Com a instalação de um radar meteorológico em torre metálica, no Porto Santo (Pico Espigão), a região passa a ter maior capacidade acrescida de antecipação de situações de risco. A estação de radar meteorológico ficará dotada com um sistema de processamento local dos dados de radar e o respetivo sistema de telecomunicações para assegurar a transmissão de dados para visualização da informação no Observatório Meteorológico do Funchal e na sede do Instituto de Meteorologia, assim como os respetivos dados. O projeto MonitorizaRibeiras visa conceber um sistema integrado no Laboratório Regional de Engenharia Civil para a monitorização automática de algumas das ribeiras afetadas pela mais recente aluvião. A monitorização será predominantemente realizada por intermédio de câmaras de vídeo instaladas em diversas secções críticas ao longo das ribeiras e de câmaras montadas nos açudes construídos para a retenção de material sólido. O envio dos dados e imagens para o LREC será feito via rádio nas ribeiras do Funchal, e por fibra ótica na ribeira da Ribeira Brava. Com recurso à tecnologia de reconhecimento automático de imagem, pretende-se que o sistema determine a cota do escoamento e que forneça informação sobre a génese do mesmo e do transporte de material sólido, o comportamento dos açudes, a evolução de leitos e os volumes de material sólido transportado, entre outros parâmetros identificáveis por imagem.

Um exemplo de intervenções reparadoras e de regularização é o projeto relativo à ribeira da Ribeira Brava. O projeto consiste na regularização e canalização do troço intermédio da ribeira da Ribeira Brava, que ainda não se encontra canalizado e que corresponde ao troço compreendido entre a zona de confluência das ribeiras do Poço e da Ameixeira (Serra D'Água) e o Sítio da Meia Légua. O projeto segue os princípios orientadores definidos no Estudo de Avaliação do Risco de Aluviões na ilha da Madeira, respeitantes ao controlo da exposição ao risco através da implementação de medidas estruturantes nos principais cursos de água das principais bacias hidrográficas da Madeira. Pretende-se garantir o não transbordamento do leito da ribeira, tendo como referência o cenário de uma cheia centenária, e evitar a perda da capacidade de transporte de material sólido ao longo do troço regularizado de modo a impedir a sua deposição antes de serem alcançados os fundos marinhos, a jusante da foz.

Os montantes envolvidos são de 3,5 M€ e de 78,5 M€, respetivamente.

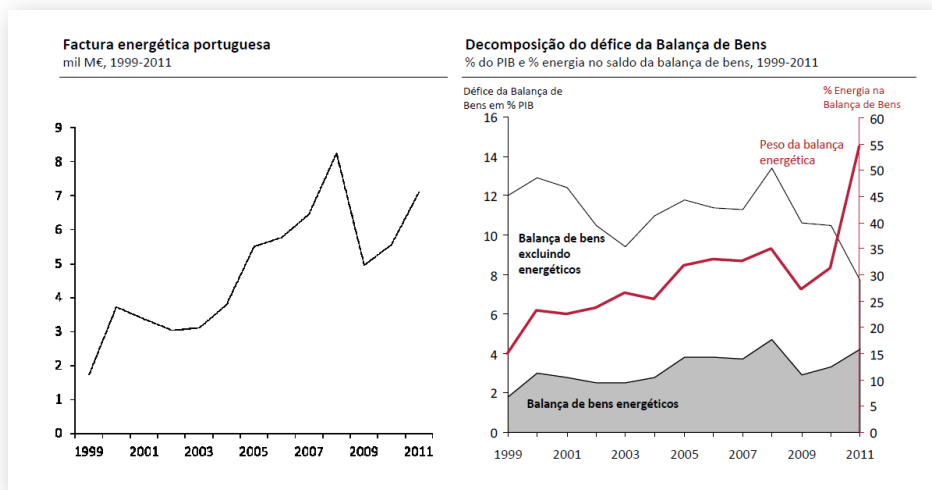
Diversificar as fontes de abastecimento, aumentar a eficiência energética

O QREN contribuiu para a diversificação energética do país e para o reforço da investigação e conhecimento neste domínio, apesar de não ter constituído a principal fonte de investimento nas energias renováveis em Portugal

Um dos maiores desafios de Portugal no domínio da energia consiste na redução da elevada dependência externa no abastecimento energético e na satisfação das necessidades de consumo energético para uso doméstico ou por parte dos vários setores de atividade económica.

A fatura energética do país tem representado, em termos médios, cerca de 4% da riqueza criada em Portugal, pesando de forma significativa no défice da balança com o exterior.

Figura 55: A fatura energética de Portugal (1999-2011)



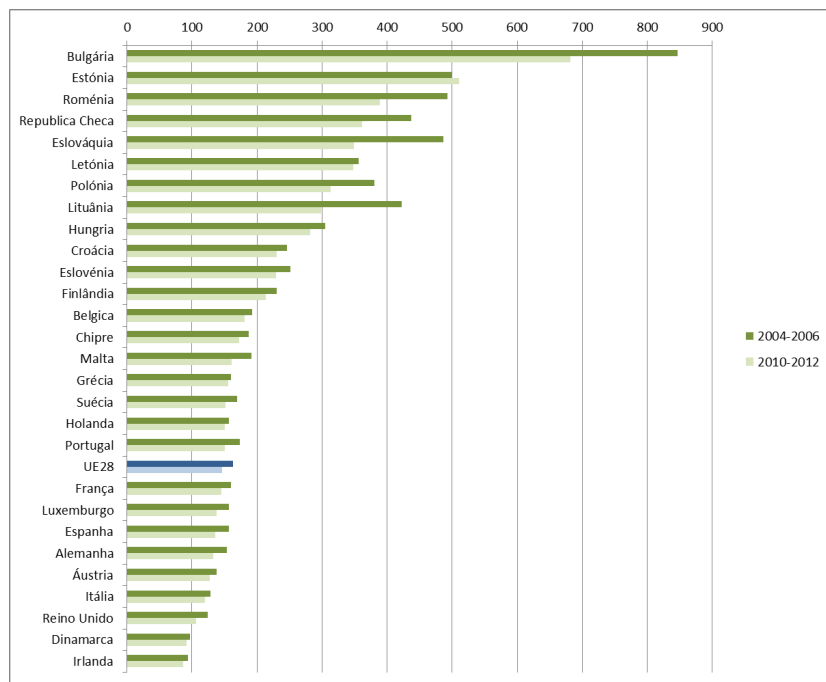
Fonte: EDP, com base em DGEG, "A Fatura Energética Portuguesa" (vários anos)
e Banco de Portugal, "Relatório e Contas 2010 e 2011".

Na componente balança de bens, o peso dos bens energéticos é historicamente muito elevada (entre 20 a 35% ao longo da última década), mas ganhou ainda maior expressão nos últimos anos, em virtude da combinação entre a maior rigidez do consumo de energia face ao conjunto das importações de bens (cujo montante global caiu abruptamente com a crise) e a volatilidade de preços.

Apesar de não dispor de recursos energéticos em abundância, Portugal tem condições naturais que lhe permitem desenvolver a produção de energia através de fontes renováveis (energias solar, eólica, hídrica, das ondas, biomassa) e, assim, diversificar as fontes de energia, em detrimento dos combustíveis fósseis (petróleo e derivados, gás natural, carvão mineral). A prioridade atribuída à diversificação das fontes de energia constitui uma das principais orientações de política com vista a reduzir a dependência do exterior e a dimensão da fatura energética que lhe está associada. Outras prioridades, como a procura de níveis mais sustentáveis de consumo energético aliados a políticas de estímulo à eficiência, complementam esta prioridade.

A eficiência energética acompanha todo o processo de produção, distribuição e utilização da energia. Pode ser definida como a utilização de menos energia mantendo um nível equivalente de atividade ou de serviço económico, isto é, como a otimização das transformações, transporte e uso dos recursos energéticos, desde as suas fontes primárias até à sua utilização.

Em Portugal, a intensidade energética (relação entre o consumo final de energia e o PIB) é superior à média da UE27 em cerca de 13%. Isto significa que, em Portugal, para se produzir 1€ de valor acrescentado consome-se mais 13% de energia do que a média comunitária.

Figura 56: Intensidade energética nas economias europeias (2004-2010)

Fonte: Eurostat

Neste contexto, os fundos europeus tiveram, no passado, uma ação relevante no incentivo ao desenvolvimento de tecnologias e à produção de energia a partir de fontes renováveis (particularmente eólica e solar). Na primeira década de 2000, a política energética nacional caracterizou-se por investimentos significativos em fontes de energia renovável e os fundos acompanharam essa orientação.

No entanto, as novas orientações comunitárias e nacionais em matéria energética reforçaram a focalização na utilização mais racional da energia, isto é, na adoção de medidas de estímulo à eficiência energética.

No caso português, os estímulos à exploração de fontes renováveis na produção de energia estava já consagrada por via tarifária, pelo que não se justificavam incentivos diretos à produção.

Os compromissos assumidos por Portugal (no âmbito das metas da Estratégia Europa 2020) de incorporação de fontes de energia renovável no consumo final de energia em Portugal - e, em particular, no setor dos transportes, que, em conjunto com o próprio setor da energia, constitui um dos setores de maior consumo – passam em larga medida pela combinação dos estímulos à produção, através da política tarifária, e por medidas que incidem sobre o consumo.

Por outro lado, Portugal assumiu igualmente o compromisso da melhoria na eficiência energética do País, através da concretização da Estratégia para a Eficiência Energética. Foi, assim, estabelecido para Portugal, no horizonte 2020, um objetivo geral de redução no consumo de energia primária de 25% e um objetivo específico para a Administração Pública de redução de 30%. Foi também estabelecida, para as emissões de CO₂ nos setores não cobertos pelo Regime Europeu de Comércio de Licenças de Emissão de Gases com Efeito de Estufa, a meta ambiental da sua limitação em 1%, até 2020.

A progressiva consciencialização para a problemática das alterações climáticas e um novo quadro de exigências ambientais relevaram a necessidade do país racionalizar o consumo energético encontrando, na melhoria da eficiência energética, uma das mais consistentes linhas de resposta.

Todavia, o contributo dos fundos comunitários para a diversificação de fontes e para a eficiência energética foi considerado de forma limitada e parcelar no QREN. Sem deter a relevância financeira dos quadros anteriores (os QCA), as intervenções do QREN no domínio da energia

foram, assim, dirigidas em especial para o apoio a intervenções de diversificação e eficiência energética nas empresas e nos equipamentos coletivos sociais.

No âmbito dos sistemas de incentivos às empresas, o QREN apoiou os seguintes tipos de projetos de diversificação energética: projetos de inovação produtiva e de empreendedorismo qualificado, de apoio à instalação de sistemas energéticos para consumo próprio, utilizando fontes renováveis de energia; projetos de qualificação das PME, apresentados individualmente ou em formato de projetos conjuntos, visando a diversificação das fontes de energia com base na utilização de recursos renováveis. Apesar de a adesão das empresas aos concursos do QREN para o aumento da eficiência energética ter ficado abaixo das expectativas iniciais, o montante global do investimento empresarial nos domínios da eficiência energética, da cogeração e da gestão de sistemas energéticos rondou os 26,6 M€, a que correspondeu um incentivo dos fundos de 9,4 M€.

No que se refere ao setor Estado, assumem-se como principais objetivos a otimização da iluminação pública, a gestão energética dos edifícios públicos e o uso do potencial solar para o aquecimento de águas quentes. O QREN estimulou também o desenvolvimento de sistemas de utilização racional de energia e de eficiência energético-ambiental em equipamentos coletivos sociais existentes, incluindo edifícios, 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.

No setor transportes e mobilidade, os ganhos do ponto de vista energético estão muito associados ao desenvolvimento do modo ferroviário, sobretudo os metros ligeiros nas áreas metropolitanas.

Uma avaliação realizada em 2013¹¹⁰ permitiu identificar os recursos financeiros alocados à temática da eficiência energética em sede de programação do QREN – cerca de 72,3 M€ – em linha com o contributo previsto desta fonte de financiamento no âmbito do Plano Nacional de Ação para a Eficiência Energética (PNAEE), 8 M€/ano.

Deve ter-se presente, no entanto, que muitos outros investimentos apoiados têm uma relação direta com a eficiência energética, embora não a elejam como objetivo principal. Entre os exemplos mais expressivos contam-se os investimentos na área dos transportes (as novas linhas do Metro do Porto, especialmente) ou alguns grandes investimentos industriais (*e.g.* a nova linha de produção da CELBI), responsáveis por uma parte muito considerável da redução do consumo energético atribuível às intervenções do QREN para o período de 2013-2016, que foi estimada em 352.534 tep (toneladas equivalentes de petróleo), a que correspondem 858.391 toneladas de emissões de CO₂ evitadas. Ainda que o QREN não se assuma como o único instrumento financeiro visando o aumento da eficiência energética, o contributo das intervenções para o cumprimento das metas mencionadas é relevante, representando cerca de 17,6% no caso da redução de tep e de 16,9% no que respeita à redução das emissões de GEE.

A mesma avaliação sublinhava que, o que se terá devido à falta de capacidade de investimento por parte das empresas numa conjuntura económica muito adversa, mas também a alguma falta de sensibilidade para esta questão, bem como ao desconhecimento dos apoios disponíveis no QREN e das suas vantagens para a competitividade das empresas.

Manteve-se, entretanto, uma importante linha de apoio à investigação e desenvolvimento tecnológico em domínios tecnologicamente não maduros, nos quais os apoios públicos se revelam indispensáveis para

110 Consórcio Augusto Mateus e Associados - CEDRU (2013), Avaliação Estratégica do QREN 2007-2013 – Contributo das Intervenções do QREN em Contexto Urbano para o Aumento da Eficiência Energética.

ultrapassar a incerteza e os riscos comerciais.

No domínio da investigação científica e desenvolvimento tecnológico, o QREN apoiou projetos promovidos por entidades do Sistema Científico e Tecnológico, orientados para o fomento da investigação e alargamento da base de conhecimentos científicos nas áreas da eficiência energética e energias renováveis, bem como apoios específicos a empresas para projetos de I&DT empresarial ou para contratação de entidades para prestação de serviços de I&DT a PME, visando a prestação de apoio especializado em sistemas energéticos, novas formas de energia e utilização de fontes renováveis.

No contexto das Estratégias de Eficiência Coletiva (no âmbito ao financiamento do Pólo da Energia), foram desenvolvidas atividades de investigação em consórcios internacionais, entre as quais podem citar-se dois projetos emblemáticos: o Observatório de Tecnologias Offshore, em parceria com o INEGI e WAVEC e o projeto de apoio à internacionalização das PME operando no setor das energias renováveis e eficiência energética, em copromoção com a Agência para a Energia – ADENE.

Já conhece ...

O Projeto 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 (Alter do Chão, Arronches, Avis, Campo Maior, Castelo de Vide, Crato, Elvas, Fronteira, Gavião, Marvão, Monforte, Nisa, Ponte de Sor, Portalegre e Sousel). 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 contempla:

- 1) Identificação e contabilização de consumos da iluminação pública, com base na análise da faturação anual dos municípios da evolução do consumo das instalações.
- 2) Caracterização e georreferenciação dos pontos de consumo recorrendo a cartografia digital, em articulação com a EDP Distribuição e a rede de iluminação pública (pontos de luz e postos de transformação) dos aglomerados urbanos.
- 3) Identificação e implementação de medidas de eficiência energética na iluminação pública, com 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.

Destacam-se algumas medidas que, sem investimento direto, permitem atingir economias de energia significativas: uniformização da potência das luminárias (por via da redução da potência da lâmpada); redução do número de luminárias (identificação efetuada em conjunto com os municípios e com as juntas de freguesia); e otimização dos horários de funcionamento. Estas medidas resultam, habitualmente, numa redução direta de 5% a 10% do consumo de energia.

Este projeto foi distinguido como um dos melhores projetos nacionais na iniciativa “Galardão Rede Climática” da Associação Portuguesa de Engenharia do Ambiente (APEA).

Fonte: AREANATEjo; Autoridade de Gestão do PO Alentejo.

10. EM SÍNTESE

Na introdução deste livro foi assumido um objetivo principal - o de contribuir para que cada um dos seus leitores tenha a informação adequada para formular o seu próprio juízo sobre a aplicação dos fundos europeus em Portugal. Isso não impede, porém, que nos aventuremos nalgum tipo de síntese.

As perguntas que todos fazemos, do tipo “tudo ponderado, o QREN cumpriu os seus objetivos?” ou “no final das contas, esses recursos avultados de que o país dispôs foram bem ou mal aplicados?” não são de resposta óbvia, embora saibamos como as simplificações são apelativas. É por isso que invadem com grande facilidade o espaço público, transformando algumas generalizações em senso comum. Desiluda-se, pois, o leitor se pensa encontrar aqui uma resposta inequívoca e definitiva àquelas perguntas. Uma qualquer resposta simplificadora tenderia a escamotear uma parte muito importante da realidade, o que comprometeria o objetivo principal atrás referido. O contexto em que vivemos exige mais de cada um de nós, convoca a nossa capacidade crítica para analisar estas realidades complexas, como são as da política pública e da utilização dos nossos recursos coletivos.

Com o QREN, houve aspetos bem conseguidos e outros menos bem. Há verdadeiros casos de sucesso: políticas financiadas pelos fundos europeus que provaram valer cada euro investido, com resultados estudados e conhecidos; excelentes projetos, que mudaram a realidade em que se inseriram, aspetos da nossa economia e por vezes a vida de muitas pessoas. Mas também continuaram a existir formas de utilização ineficiente e até de aproveitamento indevido de recursos financeiros públicos.

O leitor não se contentará certamente com esta formulação. Ensiemos então uma resposta um pouco mais elaborada.

Poder-se-á dizer que com o ciclo de utilização dos fundos europeus que correspondeu ao QREN (ou seja, o de 2007 a 2013), se evoluiu globalmente num sentido positivo. Esta ideia é fundamentada em dois argumentos principais. Tal como haviam apontado as

conclusões de inúmeros estudos e avaliações anteriores, foi possível usar os recursos do QREN para responder de forma mais focalizada aos mais importantes desafios e constrangimentos com que o desenvolvimento do país se confronta. Ou seja, reforçou-se a priorização estratégica na afetação de recursos, atenuando a tendência, há muito estabelecida, de pulverização de apoios, tradicionalmente condicionada pela pressão de setores e atividades (tanto privadas, como públicas), muitas das quais deles dependem para se desenvolverem. Por outro lado, é relativamente consensual a conclusão de que foi possível utilizar bem o QREN para que esses recursos financeiros pudessem contribuir para responder à crise, sem desvirtuar demasiado a sua natureza de intervenção estrutural, isto é, sem deixar de enfrentar os bloqueios fundamentais ao desenvolvimento do país.

Esta perspetiva geral não pode, porém, escamotear uma grande heterogeneidade. Entendê-la é também uma forma de aprofundar o conhecimento e o escrutínio sobre aspetos tão relevantes para a nossa vida coletiva. Sabemos que as decisões sobre alocação de recursos públicos, especialmente quando estão em causa montantes tão significativos e ao longo de vários anos, não mobilizam apenas diferentes visões para a resposta aos problemas. A esse debate de ideias, na esfera da política, associa-se sempre um jogo com inúmeros atores, que procuram defender os seus interesses e expectativas. Por isso é importante acrescentar mais transparência àqueles processos de decisão. A experiência do QREN neste campo revelou-se claramente positiva: mais do que em qualquer dos ciclos anteriores (o dos quadros comunitários de apoio), a informação circulou de forma aberta, incluindo sob a forma de estudos e avaliações com relevante disseminação pública dos seus resultados. Ou seja, deram-se passos para tornar menos opacos, aos olhos do cidadão comum, os processos de gestão dos fundos.

Tentemos ir um pouco mais longe, sublinhando algumas considerações sobre cada uma das temáticas, em torno das quais se organizou este livro.

A articulação entre competitividade da economia e qualificações das pessoas esteve no centro da visão estratégica do QREN, no que foi designado como projeto de modernização inclusiva, definido como intenção de “alavancar a modernização

e o ajustamento estrutural da economia portuguesa não apenas a partir do núcleo mais avançado de empresas dinâmicas e de ativos qualificados, mas num esforço significativo de alargamento da base de empresas, organizações, territórios e ativos capazes de assumir e representar esse processo de modernização”¹¹¹.

É, pois, natural que nos detenhamos em especial nestes domínios de impacto.

As intervenções no domínio da competitividade foram sistematizadas em duas vertentes: a que se dirigiu de forma mais direta ao desenvolvimento do tecido empresarial e a de natureza mais transversal, centrada na melhoria das condições gerais que afetam a atividade e o desempenho das atividades económicas e das empresas.

Os apoios diretos às empresas do QREN foram alicerçados num modelo já testado, pelo que a experiência de gerações anteriores de “sistemas de incentivos” permitiu melhorias incrementais. Ao longo desses ciclos, sucessivas avaliações evidenciaram que o fator-crítico da sua eficácia na obtenção de resultados - no estímulo à qualificação dos modelos de negócio das empresas, que permita uma melhor inserção em mercados concorrenciais ou à promoção de opções de investimento em direção a atividades de maior valor acrescentado – é o da seletividade dos apoios. Sempre que as regras de acesso aos apoios foram mais bem definidas, o contributo dos apoios públicos para estimular empresas a percorrer caminhos e a tomar riscos que não tomariam sem esses estímulos (o chamado “efeito de incentivo”) foi mais evidente. Neste contexto, é útil recordar que o apoio público à atividade privada só se justifica quando há um benefício claro para a sociedade ou que é disseminado pelo conjunto da economia e nunca se justifica quando esse benefício é totalmente apropriado pelo agente privado que o recebe.

Em termos gerais, constata-se que os apoios do QREN foram mais seletivos do que no passado, mais concentrados nos setores mais dinâmicos em termos de inovação. Tiveram contributos relevantes para a expansão de atividades de I&D empresarial, para a introdução de novas tecnologias nas empresas.

¹¹¹ Cf. Avaliação Global da implementação do QREN, já citado.

O desafio da internacionalização foi globalmente dos mais bem-sucedidos. A articulação entre apoios à inovação e apoios à internacionalização revelou-se particularmente positiva. Algumas iniciativas coletivas de promoção e de apoio à exploração de novos mercados e a experiência de instrumentos específicos dirigidos a qualificação e internacionalização das PME revelaram o seu impacto, por exemplo nos setores tradicionais, como o calçado ou a cortiça.

Assinalam-se também insuficiências: menor atenção às atividades de disseminação tecnológica ou necessidade de refinamento dos instrumentos de estímulo à procura de serviços tecnológicos; sistemas de apoio ao empreendedorismo de base tecnológica, nem sempre subordinados a uma perspetiva sistémica, ou seja, demasiado centrados em infraestruturas físicas de acolhimento, e menos nas condições para o desenvolvimento de verdadeiros ecossistemas, centrados em serviços e sistemas de financiamento.

As novas soluções institucionais promovidas com apoios dos fundos, como os estímulos a formas colaborativas entre empresas e destas com entidades de suporte (os Polos de Competitividade ou os *Clusters*, os projetos conjuntos) provaram ter potencial. Porém, nem sempre houve a coragem para interromper os apoios nos casos em que manifestamente não se estavam a produzir os resultados esperados.

Esta preocupação de “separar o trigo do joio” revelou-se, uma vez mais, como uma questão central da gestão das intervenções em que o Estado (neste caso, a gestão dos fundos europeus) delega a terceiros a concretização de determinadas intervenções. Na promoção da internacionalização, da disseminação tecnológica ou da formação dos ativos nas empresas, sempre que os financiamentos não foram claramente associado à evidência e ao escrutínio de resultados, a eficiência global das intervenções saiu penalizada.

As intervenções na segunda vertente, a dos fatores transversais de competitividade revelaram-se menos estruturadas do que as anteriormente referidas.

Depois de duas décadas de investimentos estruturantes muito importantes, nas redes e sistemas de transportes, de energia e de telecomunicações, mas também em

infraestruturas e serviços coletivos que suportam a competitividade global do país (como a saúde ou a educação), o QREN procurou introduzir uma perspetiva de estímulo a uma maior integração das estratégias de competitividade, centradas a diferentes escalas do território: tornar o território mais atrativo para pessoas e investimentos à escala do país, nas regiões e nas cidades.

A aposta ficou claramente aquém do desejado. Não obstante os progressos verificados em diversos domínios que a compunham, as experiências de novas formas de articulação institucional com a finalidade de promover a competitividade de base territorial (ao nível de redes de cidades ou à escala urbana ou intermunicipal) não demonstraram especial mais-valia. No plano nacional prevaleceram uma vez mais as lógicas setoriais sobre as perspetivas de intervenção. No plano subnacional, as intervenções focadas na eficiência dos sistemas que afetam a competitividade dos territórios ou nos elementos diferenciadores da sua atratividade específica foram muito limitadas. O défice institucional aí está para, em grande medida, o explicar: debilidade na coordenação interministerial para agendas de natureza transversal; dificuldade de conciliar políticas nacionais com iniciativas municipais, indispensáveis para concretizar verdadeiras estratégias urbanas ou metropolitanas.

No entanto, um balanço rigoroso da intervenção do QREN no domínio das condições gerais de competitividade não pode deixar de salientar o efeito da crise económica, financeira e das finanças públicas. Em setores como os transportes ou a eficiência administrativa, grande parte dos projetos foi objeto de revisão e muitos foram simplesmente anulados. Não obstante a concretização de algumas intervenções de elevada relevância nacional (basta citar o caso do sistema portuário-ferroviário no transporte de mercadorias, num caso, ou os portais da autoridade tributária ou dos registos, noutro caso), a abordagem estratégica em termos de convergência e articulação de intervenções para melhorar as condições de competitividade da economia ficou muito limitada.

Por outro lado, a grande pressão sobre os recursos públicos, tornou patente a fragilidade do modelo de decisão sobre grandes investimentos infraestruturais, cuja concretização

ultrapassa largamente a duração de uma legislatura. O exemplo de alguns projetos que, de prioridades centrais da afirmação externa da nossa economia (casos do TGV ou da Estratégia Logística), passaram ao esquecimento, merece reflexão sobre a consistência do desenho estratégico e a base técnica e económica de grandes projetos, bem como a forma como se obtém uma adequada legitimação institucional de longo prazo.

Numa perspetiva bem diferente, os fundos assumiram no contexto das restrições orçamentais uma função primordial na manutenção de um nível mínimo de investimento público, em setores cruciais para a competitividade global do país. Esse é o caso da ciência e da formação avançada, exemplo de domínios com resultados internacionalmente reconhecidos, mas cuja consolidação carece de continuidade de apoios e de persistência em políticas ativas. O papel dos fundos europeus no suporte ao desenvolvimento do sistema científico e tecnológico não pode por isso ser diminuído, mesmo que em determinadas áreas o contexto de crise não tenha permitido explorar todo o seu potencial, como nos domínios da disseminação e da transferência tecnológica para o tecido produtivo ou da criação de ecossistemas favoráveis à emergência de *start up* tecnológicas.

Mas a crise introduziu uma nova prioridade para a ação dos fundos no contexto da competitividade da economia: minimizar o efeito das restrições de crédito às empresas, por parte do sistema financeiro.

De acordo com a programação inicial do QREN, apenas se previa o desenvolvimento de instrumentos circunscritos ao mercado do capital de risco, em complemento e alinhados com os objetivos dos incentivos diretos. Porém, aquelas restrições forçaram a utilização dos fundos na alavancagem de outros instrumentos de natureza muito mais abrangente, como os apoios ao crédito a PME, sob a forma de financiamento de garantias ou bonificação de juros, por exemplo. A avaliação do efeito global destes instrumentos ainda está por fazer, sendo muito relevante perceber se tiveram significativo efeito acrescentado no acesso ao crédito por parte de empresas economicamente viáveis.

A prioridade atribuída à elevação dos níveis de qualificação dos portugueses ficará

certamente como a principal imagem de marca do QREN, tal como os QCA (sobretudo os primeiros) ficaram marcados pela dimensão infraestrutural. O seu elemento mais diferenciador face ao passado é, para além da dimensão dos recursos atribuídos, a focalização da intervenção em dois grandes pilares: uma estratégia de redução do abandono escolar dirigida aos jovens e uma estratégia de retorno à aprendizagem dirigida aos adultos.

No caso dos jovens, os fundos europeus estão associados a uma trajetória muito positiva de redução consistente, ao longo de mais de uma década, dos níveis de abandono escolar, ou seja de redução do flagelo da entrada de jovens sem qualificações adequadas na vida ativa. O desenvolvimento de uma oferta educativa mais diversificada e mais adequada para acolher no sistema todos os segmentos de jovens, com reforço das componentes profissionalizantes, mas mantendo como referencial a escolarização de nível secundário é indissociável da sua intervenção. A incorporação da oferta pública, em condições de progressiva igualdade de apoios com o setor privado, assumiu grande importância, a par da atenção atribuída a territórios ou escolas onde mais se fazem sentir os efeitos cumulativos de diferentes formas de exclusão.

Avaliações nacionais e internacionais coincidem nas conclusões sobre a importância deste desafio. Os seus efeitos vão muito para além da dimensão individual (de realização pessoal e profissional, de acesso ao mercado de trabalho), pois configuram um dos fatores mais críticos para a redução dos riscos de reprodução da pobreza e para a coesão social.

Num quadro de dramática restrição orçamental com que o sistema de educação/formação foi confrontado, os fundos equilibraram essa pressão, permitindo manter uma trajetória positiva, apesar dos riscos associados a descontinuidades no nível de financiamento ou na complementaridade das intervenções.

O QREN integrou também o desafio da qualidade no sistema de educação/formação. Desde logo, com o grande investimento realizado na rede pública de equipamentos escolares, sobretudo nos níveis elementares do pré-escolar e dos primeiros ciclos

do ensino básico. No entanto, pode dizer-se que outras vertentes deste desafio não obtiveram o mesmo nível de concretização e sucesso. Não obstante os casos indiscutivelmente bem-sucedidos (no âmbito do Programa Escolhas ou dos projetos TEIP, por exemplo), haveria condições para maiores progressos, nomeadamente na qualificação dos profissionais e das práticas de ensino e aprendizagem, nos mecanismos de ajustamento entre as ofertas formativas e as procura de competências e qualificações ou da inovação organizacional, ao nível das escolas ou do conjunto do sistema.

No caso dos adultos, a conjugação da iniciativa Novas Oportunidades com a reforma do sistema de formação profissional constituiu uma experiência de política pública muito relevante. As avaliações concluídas não deixam margem para dúvidas: as dimensões de sucesso sobrepõem-se de forma inequívoca aos seus elementos menos conseguidos.

Nem sempre, porém, foi possível retirar as devidas lições de uma e de outros, em virtude de uma polarização extrema do debate político sobre esta matéria, não poucas vezes mal fundamentado tecnicamente.

Os fundamentos do programa e os elementos essenciais da sua concretização estão hoje relativamente bem documentados. A metodologia preconizada para o reconhecimento, validação e certificação de competências e o estabelecimento de um catálogo nacional de qualificações constituíram referenciais-chave para a intervenção dos fundos na área da aprendizagem ao longo da vida. A par da grande concentração de recursos, estes referenciais conduziram ao envolvimento de um número de adultos sem paralelo em processos de qualificação. Os resultados nos níveis de qualificações da população ganharam outra expressão, embora se mantenham longe dos padrões europeus.

No entanto, nem sempre foi possível manter os apoios públicos devidamente enquadrados pelos adequados referenciais de qualidade. Sabe-se como a formação profissional está demasiado condicionada por uma oferta constituída por inúmeros operadores (públicos e privados), sendo sustentada em grande medida por apoios

públicos. Neste quadro, sempre que os requisitos de certificação ou os referenciais para o financiamento se tornaram menos exigentes, acentuou-se a tendência para a proliferação de ações de discutível efeito tanto na vida das pessoas como das organizações envolvidas. Pelo contrário, quando as regras são rigorosas, quando o acompanhamento e o controlo são eficientes, quando existe avaliação e escrutínio de resultados, os efeitos destas intervenções são patentes tanto na inserção das pessoas no mercado de trabalho, como em muitos outros aspetos da sua integração na vida social.

A articulação entre qualificações e medidas de política ativa de emprego não teve, no entanto, a expressão que poderia ter tido. Em certo sentido, ficou por realizar o potencial de renovação das políticas públicas que a nova agenda da qualificação anunciava, com uma maior aproximação do sistema de educação/formação às dinâmicas do mercado de trabalho.

A intervenção dos fundos no domínio do estímulo ao emprego foi, assim, muito condicionada pelo crescimento dramático do desemprego, limitando-se no essencial a financiar algumas das políticas estabelecidas – apoios à contratação, apoios à criação do próprio emprego e programas de estágios.

Os resultados conhecidos destas intervenções apontam para níveis de eficácia e eficiência muito distintos, merecendo destaque as medidas que visam a inserção de jovens na vida ativa. Outros domínios exigem, porém, uma apreciação mais matizada. Tal é o caso dos apoios à contratação ou das medidas de tipo ocupacional (contratos emprego-formação), cujos efeitos em matéria de criação líquida de emprego, mas também de qualidade de emprego criado merecem ser equacionados à luz da flexibilização de regras de acesso.

O caso dos apoios à criação do próprio emprego e do empreendedorismo merecem uma nota específica: os fundos europeus apoiam, há muito, experiências com carácter inovador de promoção de empreendedorismo, especialmente dirigido a públicos com dificuldades de inserção ou de retorno ao mercado de trabalho. Conhecem-se resultados

promissores, geralmente associados a projetos que combinam preparação cuidada de modelos de negócio com mecanismos criativos de acesso a crédito. Mas está por demonstrar que essas experiências possam ser objeto de grande expansão, com o que isso implica em termos de riscos de menor atenção aos seus fatores críticos de sucesso.

A intervenção do QREN nos domínios associados à inclusão social foi essencialmente focada nas qualificações. Os outros instrumentos de política com grande impacto – as prestações sociais – estão tradicionalmente fora da alçada dos fundos europeus, embora no passado o FSE tenha sido especialmente mobilizado para apoiar financeiramente grandes programas, como o rendimento mínimo ou social de inserção. Não foi essa a opção no QREN, tanto na fase da sua programação, como nas reprogramações durante a crise.

Algumas iniciativas específicas devem ser valorizadas pelo seu especial contributo para a inclusão social. O caso do Programa Escolhas assume especial relevância pelo seu carácter multifacetado e integrado. No entanto, outras iniciativas, mesmo revelando-se positivas (dirigidas a imigrantes ou a outras comunidades particularmente vulneráveis) não chegaram a constituir uma verdadeira agenda para a inclusão e a igualdade de oportunidades.

O essencial dos recursos foi, neste quadro, destinados a intervenções de natureza muito dispersa em equipamentos sociais: escolas e centros de saúde, lares e creches, instalações desportivas e culturais. Na rede escolar do ensino básico, por exemplo, deram-se passos muito positivos na articulação entre operadores municipais e nacionais, reforçando a coerência nacional da rede e aplicando regras de referência de forma universal, com evidentes ganhos de eficiência do investimento. Noutros casos, pelo contrário, não foi possível utilizar a programação dos fundos europeus para reforçar os mecanismos de planeamento, o que determinou níveis de relevância, de custos e de sustentabilidade financeira demasiado diferenciados entre projetos.

As intervenções que integraram a agenda de valorização do território, nas vertentes ambiente e energia, foram particularmente penalizadas pela crise, tendo sido objeto de uma avultada redução de recursos ao longo da execução do QREN.

Englobando domínios de gestão especialmente complexa e exigente, muitas com responsabilidades repartidas entre setores e, sobretudo, entre níveis distintos da administração (Estado e municípios), a concretização dos investimentos foi muito desigual, tanto no ritmo de execução como na produção de efeitos.

Alguns grandes projetos foram especialmente marcantes, com destaque para o saneamento, o tratamento de resíduos e, sobretudo, para a prevenção e gestão de riscos (no litoral do Continente ou nas ribeiras da Madeira). Outros projetos, pelo contrário, revelaram-se mais como expediente para utilizar recursos alternativos às restrições orçamentais, o que penalizou uma desejável dimensão de transformação estrutural. A fraca expressão da intervenção no domínio energético, mas pontuada por projetos inovadores e soluções inteligentes no domínio da eficiência por exemplo, revela como se poderia ter ido bem mais longe neste caso.

Passado em revista o conjunto dos domínios de impacto do QREN, resta uma reflexão final suscitada ainda pela forma como o novo contexto económico e das finanças públicas do país condicionou o modelo de aplicação dos fundos.

Durante os anos do programa de Ajustamento Económico e Financeiro, a capacidade de investimento do Estado foi drasticamente reduzida. Entre o biénio 2008-2009 e o triénio 2012-2013 o investimento público medido pela FBCF das administrações públicas foi reduzido em 43%, em termos nominais, o que corresponde a passar de 3,9% para 2,3% do PIB. Este facto colocou desafios novos à aplicação dos fundos, o que ficou bem evidenciado ao longo dos processos de reprogramação de 2011 e 2012.

Para além da revisão dos níveis de comparticipação nacional e da revisão ou adiamento de muitos projetos, foi necessário proceder a formas diversas de compensação da quebra do investimento público nacional com o reforço da intervenção dos fundos. Estas medidas, em setores como a educação ou a ciência, inauguraram uma prática que, à luz das expectativas orçamentais futuras, deveria merecer ponderação.

A relevância destes setores para o desenvolvimento económico e social do país é

inquestionável. Também parece ser indiscutível que os avanços consideráveis que o país conheceu nestas áreas só foram possíveis com níveis de investimento público consideráveis e continuados. Aquelas medidas de compensação não são, por isso, motivo de surpresa.

Mas o que essa experiência suscitou foi a necessidade de ultrapassar a tradicional segregação entre programação orçamental, por um lado, e programação e negociação dos fundos europeus, por outro. Ora, a reflexão que se impõe é se essa não deveria a regra geral, em vez de uma exceção, em tempos de restrição absoluta. Ou seja, se as grandes opções na alocação de recursos públicos aos diferentes domínios da ação governativa não deveriam constituir um exercício mais integrado, com evidentes ganhos de racionalidade e transparência. E, nessa mesma linha, se aquele que é atualmente o principal instrumento de política de desenvolvimento estrutural do país não mereceria a dignidade do debate e da decisão parlamentar.

