

PORTUGAL
2020

Relatório Anual
dos Fundos
da União
Europeia
2017-2018

número 4



AD&C

Agência para o
Desenvolvimento e
Coesão, I.P.

LISTA DE SIGLAS, ACRÓNIMOS E ABREVIATURAS

AAE – Avaliação Ambiental Estratégica	ISCED – <i>International Standard Classification of Education</i>
AD&C – Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P.	km ² – Quilómetro quadrado
A.G. – Autoridades de Gestão	kwh – Kilowatts hora
A.M. – Área Metropolitana	m ² – Metro quadrado
BCE – Banco Central Europeu	M€ – Milhões de euros
BEI – Banco Europeu de Investimento	MT – Mercado de Trabalho
C&T – Ciência e Tecnologia	NEET – Jovens entre os 15 e os 29 anos, não integrados no mercado de trabalho nem em qualquer sistema de educação e formação
CCDR – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional	NH3 – Amoníaco
CE – Comissão Europeia	NUTS – Nomenclatura de Unidades Territoriais para Fins Estatísticos
CEB – Ciclo do Ensino Básico	OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
CEF – Curso de Educação e Formação de Jovens	OI – Organismo Intermédio
CIC – Comissão Interministerial de Coordenação	OIT – Organização Internacional do Trabalho
CIM – Comunidades Intermunicipais	OT – Objetivo Temático
CIT – Centro de Interface Tecnológico	OTIC – Oficina de Transferência de Tecnologia e Conhecimento
CLDS – Contrato Local de Desenvolvimento Social	PAMT – Políticas Ativas do Mercado de Trabalho
CO ² – Dióxido de carbono	PARU – Plano de Ação de Regeneração Urbana
CQEP – Centro para a Qualificação e Ensino Profissional	PDCT – Pacto para o Desenvolvimento e Coesão Territorial
DGEEC – Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência	PDR – Programa de Desenvolvimento Rural
DL da Governação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento – Decreto-Lei n.º 137/2014, de 12 de setembro	PEDU – Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano
DLBC – Desenvolvimento Local de Base Comunitária	PI – Prioridade de Investimento
DLD – Desempregado de longa Duração	PIB – Produto Interno Bruto
DUS – Desenvolvimento Urbano Sustentável	PIBpc – Produto Interno Bruto <i>per capita</i>
EDL – Estratégias de Desenvolvimento Local	PME – Pequena e Média Empresa
EE2020 – Estratégia Europa 2020	PNR – Programa Nacional de Reformas
e.g. – por exemplo (<i>exempli gratia</i>)	PO – Programa Operacional
EIDT – Estratégia Integrada de Desenvolvimento Territorial	PO AT – Programa Operacional de Assistência Técnica
ETC – Equivalente a tempo integral	PO CH – Programa Operacional Capital Humano
Eurostat –Gabinete de Estatísticas da União Europeia	PO CI – Programa Operacional Competitividade e Internacionalização
FBCF – Formação Bruta de Capital Fixo	PO FC – Programa Operacional Fatores de Competitividade (COMPETE)
FC – Fundo de Coesão	PO ISE – Programa Operacional Inclusão Social e Emprego
FEADER – Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural	POR ou PO Regionais – Programas Operacionais Regionais
FEAMP – Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas	PO SEUR – Programa Operacional Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos
FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional	p.p. – Ponto percentual
FEEI – Fundos Europeus Estruturais e de Investimento	QCA – Quadro Comunitário de Apoio
FEIE – Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos	QREN – Quadro de Referência Estratégico Nacional (2007–2013)
FMI – Fundo Monetário Internacional	R. A. – Região Autónoma
FSE – Fundo Social Europeu	RCM – Resolução do Conselho de Ministros
GAPI – Gabinete de Apoio à Propriedade Industrial	RIS3 – <i>Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation</i>
GEE – Gases com Efeito de Estufa	RUP – Região Ultraperiférica
GJ – Garantia Jovem	SAL – Superfície Agrícola Utilizada
ha – hectare	SI – Sistema de Incentivos
i.e. – isto é	SI2E – Sistema de Incentivos ao Empreendedorismo e ao Emprego
IC&DT – investigação científica e desenvolvimento tecnológico	TEIP – Territórios Educativos de Intervenção Prioritária
I&D – Investigação e Desenvolvimento	Tep – Toneladas equivalentes de petróleo
I&D&I – Investigação, Desenvolvimento e Inovação	TeSP – Curso Técnico Superior Profissional
I&DT – Investigação e Desenvolvimento Tecnológico	TIC – Tecnologias de Informação e Comunicação
I&I – Investigação e Inovação	Ton – Tonelada
IEFP – Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P.	TVC – Transferência e valorização do conhecimento
IEJ – Iniciativa Emprego Jovem	UE – União Europeia
INE – Instituto Nacional de Estatística, I.P.	vs. – <i>versus</i>

Ficha Técnica:

Título: Relatório Anual do Fundos Europeus :: III :: 2017/18

Edição: Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P.

Relatório apresentado pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P., em 28 de fevereiro de 2019, ao abrigo da alínea h) do artigo 12º do Decreto-Lei n.º 137/2014 relativo ao Modelo da Governação do Portugal 2020.

Relatório aprovado pela Comissão Interministerial de Coordenação (CIC), em 13 de agosto de 2019, ao abrigo da alínea e) do n.º 2 do artigo 10º do Decreto-Lei n.º 137/2014, relativo ao Modelo da Governação do Portugal 2020, e da alínea c) do n.º 1 do artigo 6º do Decreto-Lei n.º 312/2007 relativo ao Modelo da Governação do QREN.

APRESENTAÇÃO

A Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P. (AD&C) apresenta o quarto Relatório Anual dos Fundos da União Europeia, cumprindo, deste modo, a exigência estabelecida no modelo de governação do Portugal 2020 e mantendo os padrões de *accountability* que têm marcado a gestão dos Fundos Europeus em Portugal ao longo dos diversos períodos de programação, garantindo a transparência e prestação de contas dos recursos europeus canalizados para Portugal através, nomeadamente, da Política de Coesão.

Este Relatório, à semelhança dos anteriores, assenta numa abordagem de análise quantitativa e qualitativa, que traduz uma tripla preocupação – informar sobre o volume de recursos aplicados pelos Fundos Europeus em Portugal; explicitar a forma como e em que áreas é que os mesmos são implementados; e, simultaneamente, aprofundar o conhecimento sobre o contributo dos fundos para a superação dos constrangimentos ao desenvolvimento socioeconómico de Portugal. Inserido numa série de documentos de monitorização do Portugal 2020 (e.g. Boletins trimestrais dos Fundos da União Europeia; Reporte Trimestral de Monitorização Territorial), este relatório apresenta maior enfoque na análise dos resultados que já foram possíveis alcançar ou que se anteveem na implementação dos Fundos Europeus em Portugal, inscrevendo-se, assim, na lógica de orientação para resultados que norteia a aplicação do Portugal 2020.

Este Relatório debruça-se sobre a implementação e execução dos Fundos Europeus no final de 2017, sendo que as análises de cariz mais estratégico refletem, em alguns capítulos, dinâmicas de implementação e de contexto relativas à primeira metade do ano de 2018. Deste modo, é assegurado que o Capítulo “A implementação dos Fundos” contenha informação síntese do ano perfeitamente coerente com os Relatórios Anuais de Execução dos PO enviados à CE a 31 de maio de 2018 com informação reportada a 31 de dezembro de 2017.

No que diz respeito à estrutura do Relatório, o mesmo está organizado em 5 capítulos, o primeiro dos quais relativo ao **contexto socioeconómico de aplicação dos Fundos**. Neste capítulo apresenta-se um retrato macroeconómico onde, no caso de Portugal, se assinala o reforço do crescimento económico iniciado em 2014, alicerçado na aceleração do investimento e das exportações, esbatendo assim os contributos advindos do consumo interno. Deve assinalar-se, também, a consolidação da trajetória decrescente do desemprego, que já se situa em níveis anteriores aos da crise, nomeadamente tendo em consideração a redução do desemprego de longa duração e do desemprego jovem, contrariando assim o crescimento do desemprego estrutural que se vinha a fortalecer no período da crise.

No segundo capítulo descreve-se a **implementação dos Fundos** no Portugal 2020. São apresentados os resultados do Portugal 2020, tanto em matéria de execução financeira (em consonância com os relatórios de execução de 2017 dos Programas Operacionais (PO)), como em matéria de execução física, sendo a informação disponibilizada por domínios temáticos.

No terceiro capítulo, a exemplo dos relatórios anteriores, apresenta-se a **dimensão territorial da aplicação dos Fundos** e procura-se analisar a perspetiva territorial das intervenções cofinanciadas. No presente relatório, as análises produzidas concentram-se na monitorização financeira global e de algumas áreas de política pública, bem como dos instrumentos territoriais previstos no Portugal 2020.

No quarto capítulo, expõe-se a análise **dos contributos dos FEEI para superar os constrangimentos estruturais do país**, com base em abordagens temáticas associadas aos domínios do Portugal 2020 e que espelham o contributo dos Fundos para a superação dos desafios enfrentados por Portugal tendo em vista o seu desenvolvimento socioeconómico. Tal como em edições anteriores deste relatório, é abordado um conjunto de temas, de cariz não exaustivo, e com enfoques específicos. Nesta edição

destaca-se a análise às dinâmicas de transferência e valorização do conhecimento, bem como ao contributo da formação avançada para investigação e inovação, à internacionalização e inovação na indústria transformadora, ao papel do empreendedorismo na criação de emprego, ao enfoque das políticas de inclusão ativa para o caso das pessoas com deficiência e incapacidades, e, por último, aos desafios da prevenção e mitigação ao fenómeno das alterações climáticas.

No quinto capítulo é introduzida uma nova dimensão na análise da **avaliação e controlo dos efeitos no ambiente**, relativa ao primeiro reporte da monitorização ambiental estratégica do Portugal 2020, assente numa análise de 60 indicadores que pretendem medir o impacto das intervenções dos Fundos Europeus no ambiente, bem como na descrição do processo que presidiu à escolha destes indicadores.

Por último, a **Síntese Conclusiva** pretende condensar as principais considerações decorrentes das análises produzidas nos diversos capítulos, identificando quer os principais resultados da aplicação dos Fundos Europeus no horizonte temporal do Relatório, quer os contributos dos Fundos e os desafios que a sua aplicação ainda encerra para a coesão social, económica e territorial do país.

Este Relatório resulta da competência, esforço e dedicação de toda a equipa técnica da AD&C, que beneficiou das sinergias e complementaridades entre as diferentes unidades orgânicas e da sua interação com entidades externas envolvidas na governação dos Fundos Europeus. Num ano particularmente exigente quer para a Agência, quer para as diversas entidades envolvidas na governação dos Fundos Europeus, em que foi conduzida uma reprogramação global dos PO da Política de Coesão (negociada entre março e novembro com a Comissão Europeia, tendo sido formalmente aprovada no início do mês de dezembro), é de elementar justiça reconhecer a colaboração, empenho e qualidade do trabalho de todos quantos tornaram possível a realização do presente Relatório. É um orgulho poder conduzir equipas assim.

O Conselho Diretivo da Agência para o Desenvolvimento e Coesão

ÍNDICE GERAL

APRESENTAÇÃO	3
1 O CONTEXTO SOCIOECONÓMICO DE APLICAÇÃO DOS FUNDOS	9
1.1 As dinâmicas macroeconómicas	9
1.2 As dinâmicas do mercado de trabalho.....	17
2 A IMPLEMENTAÇÃO DOS FUNDOS	26
2.1 Os resultados financeiros e operacionais do Portugal 2020.....	27
3 A DIMENSÃO TERRITORIAL NA APLICAÇÃO DOS FUNDOS	40
3.1 Dinâmica de implementação territorial dos fundos.....	40
3.2 Um zoom aos instrumentos territoriais	50
4 OS CONTRIBUTOS PARA SUPERAR OS CONSTRANGIMENTOS ESTRUTURAIIS DO PAÍS	56
4.1 O alinhamento do Portugal 2020 e reprogramação com a estratégia europeia	56
4.2 A transferência e valorização do conhecimento	64
4.3 A inovação e internacionalização da Indústria Transformadora	74
4.4 A formação avançada no quadro da promoção da Investigação & Inovação	82
4.5 O empreendedorismo na perspetiva da criação de emprego.....	92
4.6 A inclusão ativa das pessoas com deficiência e incapacidades.....	98
4.7 A prevenção e adaptação ao fenómeno das alterações climáticas	104
5 AVALIAÇÃO E CONTROLO DOS EFEITOS NO AMBIENTE	113
5.1 Uma visão da aplicação dos fundos no domínio do ambiente.....	113
5.2 Da avaliação à monitorização ambiental estratégica do Portugal 2020	117
6 SÍNTESE CONCLUSIVA E CONSIDERAÇÕES FINAIS	124

ÍNDICE DE QUADROS E FIGURAS

Tabela 1: Evolução dos principais indicadores financeiros	26
Tabela 2: Distribuição do fundo aprovado, executado e pago por área temática no domínio da Competitividade e Internacionalização	33
Tabela 3: Distribuição do fundo aprovado, executado e pago por área temática no domínio da Inclusão Social e Emprego.....	34
Tabela 4: Distribuição do fundo aprovado, executado e pago por área temática no domínio do Capital Humano	35
Tabela 5: Distribuição do fundo aprovado, executado e pago por área temática no domínio da Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos ...	36
Tabela 6: Distribuição do fundo aprovado, executado e pago por área temática no domínio do Desenvolvimento Rural.....	37
Tabela 7: Distribuição do fundo aprovado, executado e pago por área temática no domínio dos Assuntos Marítimos e Pescas	37
Tabela 8: Informação financeira reportada a 31 de dezembro de 2017	38
Tabela 9: Indicadores financeiros reportados a 31 de dezembro de 2017.....	39
Tabela 10: Distribuição dos fundos comprometidos e executados por PO Regionais e Temáticos e intensidades de apoio por região, 30.06.2018....	42
Tabela 11: Apoios dos fundos da Política de Coesão por domínio temático e por território, 30.06.2018	43
Tabela 12: Desenvolvimento Local de Base Comunitária	55
Tabela 13: Alinhamento do PT 2020 e PNR 2018: Recomendações e Desafios mais relevantes.....	61
Tabela 14: Situação das metas de Portugal no âmbito da Estratégia Europa 2020.....	63
Tabela 15: Empreendedorismo no domínio da Inclusão Social e Emprego: delimitação da intervenção entre PO Temático e regionais	93
Tabela 16: Empreendedorismo no domínio da competitividade e internacionalização: delimitação da intervenção entre PO Temático e regionais .	94
Tabela 17: Projetos de empreendedorismo no Portugal 2020 em junho de 2018.....	94
Tabela 18: Número de PCDI empregadas por setor público e privado, 2012-2016	99
Tabela 19: Aprovações das medidas específicas de apoio ao emprego para as PCDI por região, Portugal 2020, junho 2018	102
Tabela 20: Dotação para as alterações climáticas dos FEEI.....	105
Figura 1: Evolução real do PIB, taxa de variação homóloga, 2000-2023	9
Figura 2: Taxa de crescimento real do PIB em 2017 por Estados-Membro, em termos homólogos	10
Figura 3: Evolução da FBCF em % do PIB, 2006-2017.....	12
Figura 4: Evolução da taxa de juro dos novos empréstimos concedidos a empresas, 2003-1ºSem. 2018.....	12
Figura 5: Evolução do rácio de crédito vencido por dimensão de empresa, 2009-1ºSem. 2018.....	12
Figura 6: Evolução das exportações em % do PIB	13
Figura 7: Evolução da taxa de desemprego e contributos para a variação do PIB, 2005-1ºSem. 2018.....	14
Figura 8: Previsões para o PIB em Portugal, taxa de variação em volume	16
Figura 9: Previsões para a taxa de desemprego em Portugal, taxa de variação homóloga.....	16
Figura 10: Evolução trimestral do emprego e desemprego, 2007-2017 (2º trimestre).....	17
Figura 11: Taxa de emprego dos 20 aos 64 anos na UE, Portugal e restantes EM, 2013 e diferença face a 2017.....	17
Figura 12: Estrutura da população total, empregada, desempregada e inativa por grupo etário, 2008 e 2017	18
Figura 13: Evolução dos Trabalhadores por conta de outrem (TCO), 2011-2018 (2º trimestre) por tipo de contrato	19
Figura 14: Ranking da precariedade nos Estados Membros (% de Contratos temporários nos TCO, 2011-2018 2º trimestre)	20
Figura 15: Atividades económicas com maiores e menores variações do emprego, entre 2013 e 2017 e 2016 e 2017	20
Figura 16: Profissões com maiores e menores variações do emprego, entre 2013 e 2017 e 2016 e 2017	21
Figura 17: Evolução da taxa de desemprego, UE28 e Portugal, 2008-2017 e regiões NUTS em 2013 e 2017.....	22
Figura 18: Evolução da taxa de desemprego estrutural e real Portugal, 2008-2017(19)	22
Figura 19: Evolução da taxa de desemprego de curta, longa e muito longa duração, 20011-2018 (2º trimestre).....	23
Figura 20: Alterações no perfil dos desempregados, 2ºT 2013 e 2ºT 2018.....	24
Figura 21: Ranking dos domínios temáticos com maior crescimento em 2017 face ao número de concursos lançados.....	27
Figura 22: Dotação colocada a concurso, por domínio temático	28
Figura 23: Diferencial entre taxas de compromisso e taxas de execução por PO	28
Figura 24: Pagamentos intermédios da CE aos Estados-Membros no total dos fundos, a dezembro de 2017	29
Figura 25: Volume de fundo aprovado nos FEEI (M€).....	30
Figura 26: Distribuição do fundo aprovado em cada ano por PO.....	31
Figura 27: Evolução da taxa de compromisso por PO	32

Figura 28: Evolução da taxa de execução por PO.....	32
Figura 29: Indicadores de realização física por área temática no domínio da Competitividade e Internacionalização.....	33
Figura 30: Indicadores de realização física por área temática no domínio da Inclusão Social e Emprego	34
Figura 31: Indicadores de realização física por área temática no domínio do Capital Humano	35
Figura 32: Indicadores de realização física por área temática no domínio da Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos	36
Figura 33: Distribuição regional dos fundos comprometidos e executados, 30.06.2018.....	41
Figura 34: Intensidade de apoio do fundo comprometido, por habitante, 30.06.2018	43
Figura 35: Intensidade de apoio do fundo comprometido, por km ² , 30.06.2018	43
Figura 36: Intensidade dos apoios em equipamentos de saúde, 30.06.2018.....	44
Figura 37: Intensidade dos apoios em equipamentos de ensino, 30.06.2018	45
Figura 38: Intensidade dos apoios no âmbito dos TEIP, 30.06.2018	46
Figura 39: Intensidade dos apoios no âmbito dos CLDS, 30.06.2018	47
Figura 40: Intensidade dos apoios no âmbito do SI à Inovação Produtiva das PME, 30.06.2018.....	48
Figura 41: Intensidade dos apoios da PI 6.5 no âmbito dos PEDU – centros urbanos de nível superior, 30.06.2018	49
Figura 42: Intensidade dos apoios da PI 6.5 no âmbito dos PARU – centros urbanos complementares, 30.06.2018	49
Figura 43: PDCT - Taxa de compromisso e de execução das contratualizações com CIM/AMP, 30.06.2018	51
Figura 44: PDCT - Taxa de compromisso, de execução e realização, por relevância da PI, 30.06.2018.....	52
Figura 45: Taxa de compromisso e de execução dos PEDU por PO Regional	53
Figura 46: Taxa de compromisso nos municípios com PEDU	53
Figura 47: Taxa de execução nos municípios com PEDU.....	53
Figura 48: PARU - Taxa de compromisso e de execução dos PARU por PO Regional	54
Figura 49: Alinhamento entre a Estratégia Europa 2020, PNR e Portugal 2020 (incluindo Reprogramação de 2018).....	57
Figura 50: Dotação dos FEEI e alocação aos pilares estratégicos do PNR	62
Figura 51: Despesas em I&D em percentagem do PIB, 2006-2017	64
Figura 52: Despesas em I&D em percentagem do PIB em 2017, UE 28	64
Figura 53: Pedidos de patente ao EPO por milhão de habitantes na UE 28, 2017	65
Figura 54: Exportações de produtos de alta tecnologia no total das exportações na UE 28, 2017	65
Figura 55: Emprego em atividades intensivas em conhecimento em percentagem do emprego total na UE 28, 2017.....	66
Figura 56: Áreas de intervenção dos instrumentos de TVC do QREN	67
Figura 57: Áreas de intervenção dos instrumentos de TVC do PT 2020	69
Figura 58: Segmentação dos projetos de TVC do QREN e do Portugal 2020 por famílias de instrumentos de apoio, 30.06.2018	70
Figura 59: Investimento Total e Fundo Aprovado em projetos apoiados no QREN e no Portugal 2020, 30.06.2018 ⁴¹	70
Figura 60: Distribuição do investimento total dos projetos de TVC apoiados no Portugal 2020 por Região NUTS II, 30.06.2018	72
Figura 61: Distribuição do investimento total aprovado no âmbito do Programa INTERFACE por instrumento de apoio do Portugal 2020.....	73
Figura 62: Evolução do VAB da indústria transformadora em % do total	76
Figura 63: Evolução do emprego da indústria transformadora em % do total.....	76
Figura 64: FBCF das empresas e incentivos executados no QREN e aprovados no Portugal 2020 por grau tecnológico e de conhecimento.....	76
Figura 65: Incentivos QREN executados por setor	77
Figura 66: Incentivos QREN executados na indústria transformadora por grau tecnológico	77
Figura 67: Incentivos QREN executados nas indústrias de alta e média alta tecnologia	78
Figura 68: Incentivos QREN executados nas indústrias de baixa e média baixa tecnologia	78
Figura 69: Incentivos Portugal 2020 aprovados por setor	79
Figura 70: Incentivos Portugal 2020 aprovados na indústria transformadora por grau tecnológico	79
Figura 71: Incentivos Portugal 2020 aprovados para as indústrias de alta e média alta tecnologia	79
Figura 72: Incentivos Portugal 2020 aprovados para as indústrias de baixa e média baixa tecnologia.....	79
Figura 73: Distribuição do investimento financiado no QREN (execução) e no Portugal 2020 (aprovações) por grau tecnológico	80
Figura 74: Distribuição do investimento financiado no QREN (execução) e no Portugal 2020 (aprovações) por indústria	80
Figura 75: Distribuição relativa do investimento financiado no Portugal 2020 por prioridade estratégica de especialização inteligente (RIS3)	81
Figura 76: Evolução do número de diplomados com grau de doutoramento em Portugal, 1997-2017.....	83
Figura 77: Distribuição dos doutorados no período 1970-2015 segundo o setor de emprego, 2015	84
Figura 78: Evolução do peso dos doutorados nas Empresas no total segundo o ano de obtenção do grau, 2000-2015	84
Figura 79: Evolução do peso dos recursos humanos em atividades de I&D (ETI) no total da população ativa, 2008-2017	85
Figura 80: Doutorados FEEI no QREN e do PT 2020 inseridos em empresas segundo a modalidade de Formação Avançada.....	89

Figura 81: Tipologia das medidas de apoio ao empreendedorismo no Portugal 2020.....	92
Figura 82: Evolução das taxas de atividade, de risco de pobreza e de desemprego das PCDI e da população em geral, Portugal, 2011-2016	99
Figura 83: A dotação financeira na área do Ambiente na programação total de cada Estado Membro, 2014-2020	106
Figura 84: A dotação financeira no Objetivo Temático 5 na programação total de cada Estado Membro, 2014-2020	106
Figura 85: Dados financeiros na 5.1 Adaptação às Alterações Climáticas, 30.06.2018	108
Figura 86: Dados financeiros na 5.2 e tipologia Erosão Costeira, 30.06.2018	109
Figura 87: Dados financeiros na 5.2 e tipologia de Planeamento e Gestão de Riscos, 30.06.2018	110
Figura 88: Dotações programadas, fundo a concurso, aprovado, executado e pago nos OT4, OT5 e OT6 do Portugal 2020, dezembro 2017	114
Figura 89: Fundo aprovado, executado e pago nas áreas do OT4, dezembro 2017	115
Figura 90: Fundo aprovado, executado e pago nas áreas do OT5, dezembro 2017	115
Figura 91: Fundo aprovado, executado e pago nas áreas do OT6, dezembro 2017	116

1 O CONTEXTO SOCIOECONÓMICO DE APLICAÇÃO DOS FUNDOS

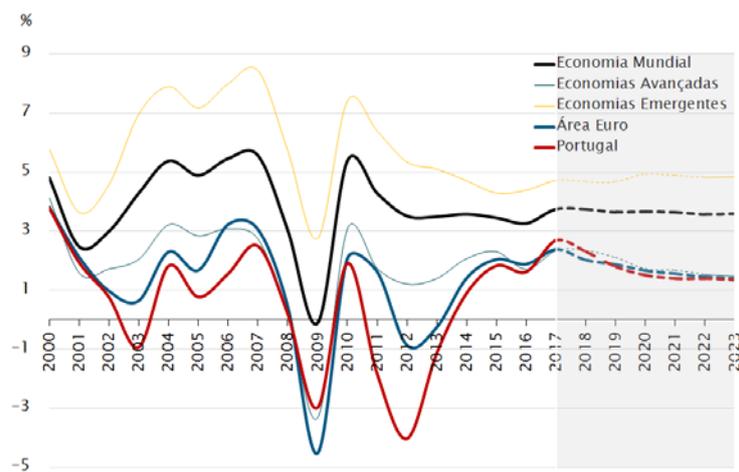
1.1 As dinâmicas macroeconómicas

O ano de 2017 traduziu-se numa aceleração no crescimento económico, que se tornou mais robusto e abrangente impulsionado pelo crescimento do comércio internacional. Nas economias avançadas, os estímulos fiscais e a política monetária de baixas taxas de juro permitiram a retoma do investimento e a aceleração do consumo, decorrentes da melhoria da confiança dos agentes económicos.

Em 2017, o crescimento da economia mundial foi de 3,7%, mais de 0,5 p.p. que em 2016 e o maior desde 2011.¹ Para isso contribuíram as retomas do comércio mundial e do investimento, este último especialmente afetado em anos anteriores. As políticas fiscais e monetárias seguidas têm sido um fator determinante na recuperação da economia para ultrapassar alguns dos efeitos das crises financeira e económica iniciadas há 10 anos.

A aceleração do PIB foi mais acentuada entre as economias avançadas do que nas economias emergentes. As primeiras registaram um crescimento de 2,3%, mais 0,6% que no ano anterior, impulsionadas pela retoma do investimento. Os EUA apresentaram um crescimento de 2,2%, 0,7 p.p. acima do ano anterior, enquanto a Área Euro cresceu 2,4%, mais 0,5 p.p. do que em 2016, muito suportados pelas políticas de baixas taxas de juro. Por sua vez, nas economias emergentes, o crescimento (4,7%) avançou apenas mais 0,3 p.p. que no ano anterior, principalmente devido à aceleração do consumo privado, destacando-se a China e a Índia, com níveis de crescimento de 6,9% e de 6,7% respetivamente. Já no primeiro semestre de 2018, manifestaram-se alguns sinais de abrandamento do crescimento da atividade económica mundial, depois de ter atingido o pico na segunda metade de 2017.

Figura 1: Evolução real do PIB, taxa de variação homóloga, 2000–2023

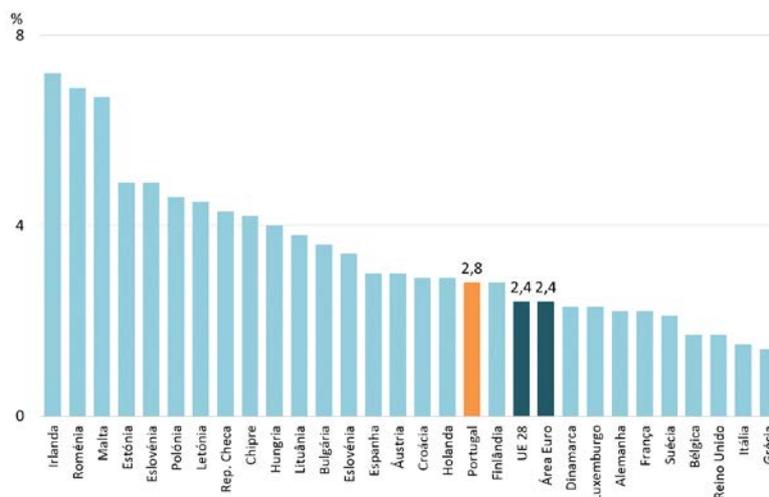


Fonte: FMI.

Na Área Euro, o crescimento demonstrou-se robusto, tendo sido o maior da última década, com os 2,4% a exceder as expectativas. Estes resultados foram impulsionados pela recuperação económica global, pelo crescimento do comércio internacional e pelos baixos custos de financiamento, com todos os Estados-Membros a registarem evoluções positivas.

¹ FMI (2018); World Economic Outlook October 2018.

Figura 2: Taxa de crescimento real do PIB em 2017 por Estados-Membro, em termos homólogos



Fonte: Eurostat.

Não obstante o papel da procura externa, e por isso a maior dependência do crescimento em relação às condições oferecidas pelo contexto internacional, o principal contributo para o crescimento do PIB foi a procura interna (1,8 p.p.), tendo a procura externa líquida tido um contributo de 0,6 p.p., uma vez que o dinamismo das exportações foi atenuado pelo elevado crescimento das importações.² Na procura interna a manutenção de taxas de juro baixas tem permitido condições de financiamento favoráveis à recuperação do investimento e do consumo, este último também positivamente influenciado pela evolução do mercado de trabalho. O consumo privado teve uma contribuição para o crescimento do PIB de 0,9 p.p. e o consumo público de 0,2 p.p.³ O consumo continuou a ser influenciado positivamente pela redução do desemprego, que ficou em 9,1%, menos 0,9 p.p. do que no ano anterior⁴, e pela recuperação dos salários e da confiança dos consumidores em relação à evolução da economia. O investimento, com uma contribuição para o crescimento de 0,6 p.p., embora menor que em 2016³, voltou a demonstrar sinais de recuperação, representando 20,5% do PIB depois de ter estado em 19,6% em 2013.⁴ Tanto o desemprego como o investimento encontram-se, no entanto, ainda aquém dos níveis de 2008 quando representavam 7,6% da população ativa e 23% do PIB.⁴

A melhoria da atividade económica na Área Euro tem proporcionado condições para a melhoria da situação das instituições de crédito, com maiores volumes de negócio e equilíbrio dos seus balanços. Em outubro de 2017, o BCE decidiu reduzir as aquisições mensais de ativos de 60 mil M€ para 30 mil M€ e prolongar o programa pelo menos até setembro de 2018. Em particular, as condições de acesso ao crédito por parte das PME registaram melhorias em termos de taxas de juro mais baixas, com os custos de financiamento das PME a registarem uma diminuição.⁵

Contudo, o investimento continua a estar no centro das políticas públicas à escala europeia. A CE reconhece a esta componente do PIB um papel crucial na competitividade e na sustentabilidade do crescimento económico a longo prazo. Nesse sentido, no âmbito do Plano de Investimentos para a Europa, foi adotada no final de 2017 a extensão da sua duração até final de 2020, em sincronia com o período de programação plurianual em vigor.⁶ No âmbito da preparação do período

² FMI (2018); *World Economic Outlook October 2018*.

³ CE (2018); *European Economic Forecast Spring 2018*.

⁴ Eurostat.

⁵ BCE, *Relatório Anual 2017*.

⁶ Esta extensão foi acompanhada de um aumento da garantia FEIE da CE de 16 mil M€ para 26 mil M€ e da contribuição do BEI de 5 mil M€ para 7,5 mil M€. Assim, o FEIE passou de 21 mil M€ para 33,5 mil M€. Considerando o mesmo efeito de alavanca de 15 vezes o valor do financiamento, o objetivo de investimento total passou de 315 mil M€ para, pelo menos, 500 mil M€.

2021–27, a CE apresentou uma proposta para a criação do Programa *InvestEU* (constituído pelo Fundo *InvestEU*, Plataforma de Aconselhamento *InvestEU* e Portal *InvestEU*).

O crescimento económico registado, a redução do desemprego e as baixas taxas de juro permitiram uma evolução positiva das finanças públicas do conjunto dos Estados-Membros (EM). Globalmente, em 2017 o défice das Administrações Públicas da Área Euro ficou em 0,9% do PIB, tendo melhorado em 0,6 p.p. em relação ao ano anterior. Foi o oitavo ano consecutivo em que este indicador diminuiu, depois de ter atingido um máximo de 6,3% em 2009. No conjunto dos EM, apenas a Espanha apresentou um défice superior a 3%, tendo todos os restantes cumprido os limites definidos no Pacto de Estabilidade e Crescimento. Na dívida pública também se verificaram melhorias, tendo esta ficado em 86,7% do PIB para o conjunto dos países da Área Euro, uma redução de 2,3 p.p. em relação a 2016, mantendo-se, contudo, acima do registado antes da crise de 2008. Há ainda um conjunto significativo de EM com dívidas superiores ao limite de 60% inscrito no Pacto de Estabilidade e Crescimento, sendo as mais elevadas as da Grécia (179%), de Itália (132%) e de Portugal (125%).

Em 2017 a economia portuguesa continuou em recuperação e beneficiou do bom desempenho da procura interna, com destaque para a aceleração do investimento e com o consumo privado favorecido pelas melhorias no mercado de trabalho, bem como da procura externa, através das exportações, impulsionadas pela evolução favorável dos principais mercados de destino dos produtos nacionais, e pelo crescimento do turismo.

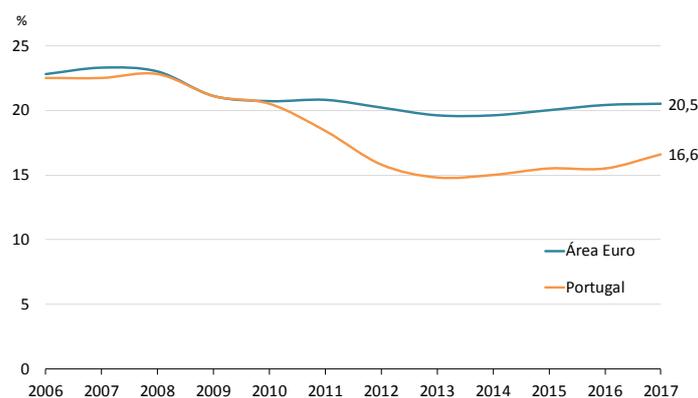
O PIB português em 2017 cresceu 2,8% em termos reais, mais 0,9 p.p. que no ano anterior, tendo sido a maior taxa de crescimento desde o início do século, acima da média da Área Euro, que foi 2,4%. A aceleração registada foi suportada principalmente pelo investimento e pelo consumo privado, ainda que tenha registado uma desaceleração, tendo a procura externa líquida tido um contributo negativo pouco pronunciado. Em termos nominais, o valor do PIB ficou em 194,6 mil M€, mais 8,1 mil M€ do que em 2016.

A taxa de desemprego de 2017 ficou em 8,9%, registando uma redução de 2,2 p.p. em relação a 2016, abaixo da média da Área Euro (9,1%), situação que não se verificava há mais de uma década. Foi assim mais um ano de recuperação deste indicador, depois de em 2013 ter chegado a 16,4%, apresentando uma recuperação de 7,5 p.p. desde então. A população empregada ficou em 4.757 mil pessoas, mais 151 mil que em 2016, para o que contribuiu a redução da população desempregada em 110 mil pessoas, mas também o aumento da população ativa.

Para o crescimento do PIB em 2017, a procura interna teve um contributo de 3,1 p.p., mais 1,1 p.p. que em 2016, justificada pelo melhor desempenho da componente de investimento que compensou a menor dinâmica do consumo. Em termos reais, a procura interna cresceu 3,0%, mais 1,0 p.p. que no ano anterior. O consumo registou uma desaceleração de 0,3 p.p., registando um crescimento de 1,8%, fruto da evolução do consumo privado que teve uma ligeira desaceleração, passando de um crescimento de 2,5% em 2016 para 2,4% em 2017, em resultado do abrandamento acentuado na componente de bens duradouros, em particular de automóveis, mas também do consumo público que continuou num registo de contenção, desacelerando para 0,2%, quando em 2016 havia crescido 0,8%.

O investimento passou de um crescimento de 1,8% em 2016 para 9,2% em 2017, traduzindo-se no maior crescimento desde 1998. Esta evolução deveu-se ao crescimento da FBCF em construção, que passou de -1,3% em 2016 para 8,3% em 2017, e da componente de máquinas e equipamentos, que acelerou de 4,7% em 2016 para 14,4% em 2017. De acordo com os dados do Eurostat, a representatividade da FBCF no PIB tem registado ligeiras recuperações desde 2015, tendo em 2017 aumentado a sua representatividade para 16,6%, mais em 1,1 p.p. que em 2016. Contudo, mantém-se ainda distante da média da Área Euro, que estava em 20,5%.

Figura 3: Evolução da FBCF em % do PIB, 2006–2017

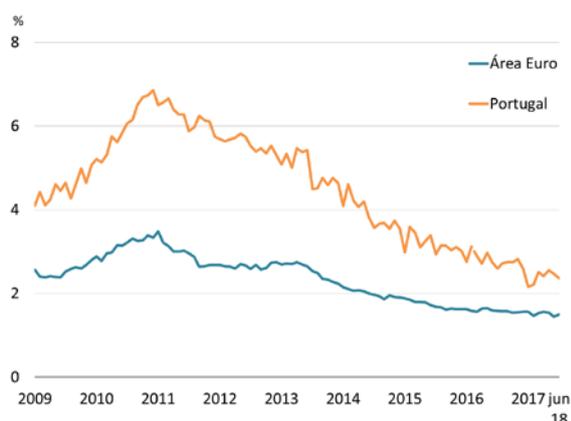


Fonte: Eurostat.

Analisando as condições de financiamento do investimento, as taxas de juro sobre novos empréstimos concedidos a sociedades não financeiras registaram em 2017 uma redução de 0,6 p.p., ficando em 2,4%, prosseguindo uma trajetória de redução que se iniciou em 2011. No entanto mantinha-se ainda acima da taxa de juro média praticada na Área Euro, com uma diferença de cerca de 0,9 p.p. Não obstante persistirem alguns constrangimentos no acesso ao crédito por parte das empresas, tem-se verificado uma redução do crédito vencido, para o que tem contribuído a melhoria da situação financeira e patrimonial das empresas.

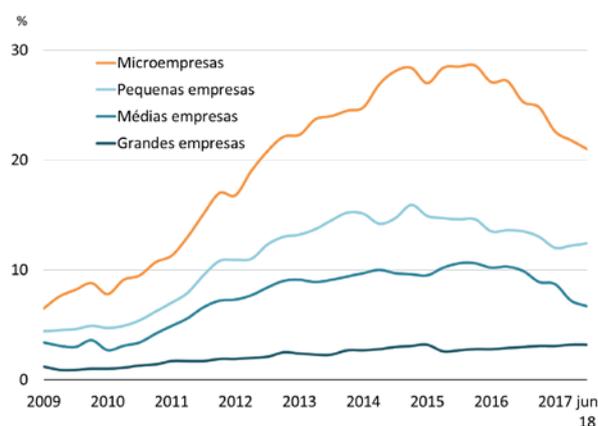
Apesar do nível de endividamento das empresas privadas em percentagem do PIB estar a decrescer desde 2013, mantinha-se ainda elevado, representando 136% do PIB no final de 2017. Adicionalmente, o valor dos créditos vencidos em relação ao valor dos empréstimos concedidos representava quase 13,5%, quando, historicamente até final de 2008, esta percentagem oscilava entre 2% e 3%. Embora se verifique agora um contexto de melhoria, as empresas de menor dimensão continuam a ser as que apresentam maiores dificuldades em corresponder aos compromissos de reembolso dos financiamentos, com o rácio de incumprimento a superar os 20% entre as microempresas, enquanto para as grandes empresas está pouco acima dos 3%. No primeiro semestre de 2018 continuou a registar-se uma redução do rácio de crédito vencido.

Figura 4: Evolução da taxa de juro dos novos empréstimos concedidos a empresas, 2003–1ºSem. 2018



Fonte: Banco de Portugal.

Figura 5: Evolução do rácio de crédito vencido por dimensão de empresa, 2009–1ºSem. 2018

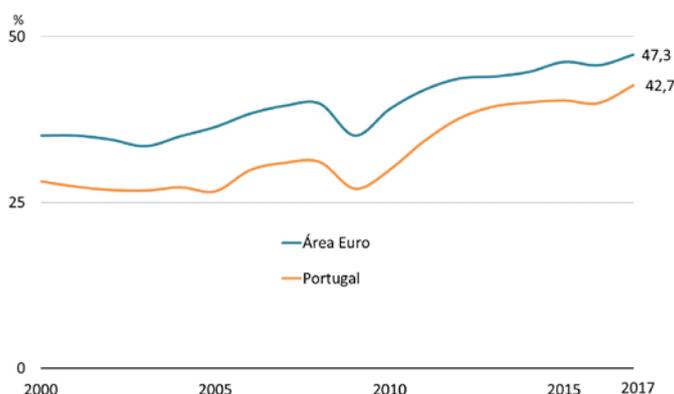


A procura externa líquida em 2017 teve um contributo ligeiramente negativo para o PIB, de -0,3 p.p., em linha com o que havia acontecido no ano anterior, mas com as exportações e as importações a acelerar depois de em 2016 se ter verificado uma desaceleração em ambas as componentes.

As **exportações** tiveram um crescimento de 7,8%, quando em 2016 tinha sido de 4,4%. Esta aceleração foi mais acentuada na componente dos serviços, que passaram de um crescimento de 4,9% em 2016 para 11,0% em 2017, para o que contribuíram de forma relevante as exportações relacionadas com o turismo. Na componente dos bens, o crescimento passou de 4,2% para 6,7%, com contributos importantes dos setores automóvel e energético. Voltou a registar-se um reforço do peso do valor das exportações no PIB, aumentando de 40,0% em 2016 para 42,7% em 2017, aproximando-se do valor médio dos países da Área Euro, que é de 47,3%. Na outra componente da procura externa, as **importações** cresceram 8,1% em 2017, apresentando uma aceleração em relação a 2016, quando cresceram 4,7%. Verificou-se um maior crescimento na componente de bens (energéticos e veículos e outro material de transporte), acelerando de 5,0% em 2016 para 8,1% em 2017, enquanto na componente de serviços o crescimento foi de 7,7%, quando em 2016 ficou em 2,9%, destacando-se aqui o turismo e os serviços de transporte.⁷

De acordo com o Banco de Portugal, a **Balança de Bens e Serviços** continuou a apresentar saldo positivo, facto que se verifica desde 2012. No entanto, os contributos para este saldo têm-se alterado, havendo um aumento do saldo positivo da balança de serviços e uma acentuação do saldo negativo da balança de bens desde 2014, depois desta ter registado uma recuperação expressiva entre 2008 e 2013. Nesta linha, a Balança de Serviços acentuou o seu saldo positivo em percentagem do PIB, passando de 7,3% em 2016 para 8,1% em 2017, para o que continua a contribuir em maior volume a componente de viagens e turismo, que viu reforçado o seu saldo positivo em 23% em relação a 2016, seguida da componente de transportes aéreos com 19% em 2017. Em sentido contrário, a Balança de Bens registou um agravamento do défice, passando de -5,2% para -6,3% do PIB.

Figura 6: Evolução das exportações em % do PIB



Fonte: Eurostat.

O setor do turismo na economia portuguesa

O setor do turismo tem-se destacado nos últimos anos como um dos principais motores da recuperação da economia portuguesa, com resultados relevantes quer nas exportações de serviços quer na criação de emprego. Em 2017, Portugal estava classificado em 14º lugar a nível mundial e 8º lugar em termos europeus no *Índice de Competitividade de Viagens e Turismo* do Fórum Económico Mundial, num *ranking* liderado pela Espanha. A nível mundial, o número de turistas, medido pelo número de chegadas internacionais, foi de 1,3 mil milhões em 2017, correspondendo a um crescimento anual de 6,8%.

A Europa continua a ser o destino mais procurado, representando metade do número de chegadas internacionais, destacando-se as regiões do sul da Europa e do mediterrâneo que concentraram 1/5 das chegadas mundiais.⁸

⁷ INE; Eurostat; Ministério das Finanças, *Conta Geral do Estado 2017*.

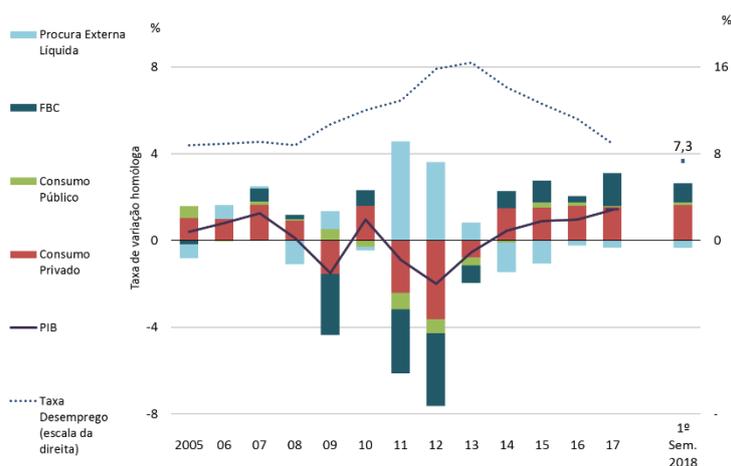
⁸ INE; *Estatísticas do Turismo 2017*.

Portugal apresenta-se como um dos países da UE onde o setor do turismo tem mais relevância nas exportações de serviços, estando apenas atrás da Croácia e da Grécia. Em 2017, as exportações de turismo representaram metade do total das exportações de serviços, e o emprego gerado representa cerca de 7% do total.⁹ O saldo da componente de viagens e turismo da Balança de bens e serviços cresceu 23% nesse ano, o que corresponde a uma aceleração de 10 p.p. em relação a 2016.¹⁰ O número de visitantes/hóspedes estrangeiros ascendeu a 14,6 milhões, dos quais 3/4 provenientes de países da Europa, sendo metade do total provenientes de apenas quatro países: Reino Unido, Espanha, França e Alemanha. Por regiões, destaca-se Lisboa com 5,1 milhões de hóspedes estrangeiros, seguida pelo Algarve com 3,3 milhões. Registaram-se cerca de 47 milhões de dormidas de estrangeiros em Portugal com uma estadia média de 3,21 dias, tendo gerado receitas de 15 mil M€.⁹

Apesar desta evolução favorável, o setor do turismo mantém-se ainda aquém do peso que tinha nas exportações de serviços no início do século. No entanto, importa salientar que o peso do setor do turismo nas exportações de serviços e a sua forte dependência de um número reduzido de países de origem, deixam o setor, já por natureza fortemente correlacionado com os ciclos económicos, mas também com a estabilidade social, particularmente sensível ao desempenho dessas economias e em particular a aspetos que afetem a Área Euro, com repercussões acentuadas em toda a economia nacional. Neste contexto, é relevante a definição de um perfil de especialização do turismo que reflita uma diversificação da oferta, quer em termos de produtos quer em termos territoriais, e da procura, seja de mercados de origem ou de segmentos de consumidores. Por outro lado, ao mesmo tempo que se procura crescer em valor por dormida, importará prosseguir o esforço dos últimos anos de atenuação da sazonalidade e da pressão em algumas áreas geográficas, com impactos na vida dos residentes, na sustentabilidade dos recursos e na qualidade das experiências dos visitantes.

De acordo com dados do INE, em termos homólogos **no 1º semestre de 2018** houve um crescimento real do PIB de 2,3%, impulsionado pela procura interna. O consumo privado teve um crescimento de 2,5%, apresentando um contributo para o crescimento do PIB de 1,6 p.p., enquanto o consumo público, com um crescimento de apenas 0,8%, teve um contributo residual, de 0,1 p.p. O investimento registou um crescimento de 5,0%, representando um contributo para o crescimento do PIB de 0,9 p.p. Pelo contrário, na procura externa líquida verificou-se um contributo ligeiramente negativo, de -0,3 p.p., justificado por uma evolução das importações, com crescimento de 6,4%, que mais que compensou o crescimento das exportações, de 6,0%. A taxa de desemprego ficou em 7,3%, o que representa uma redução de 2,2 p.p. em relação ao 1º semestre de 2017.

Figura 7: Evolução da taxa de desemprego e contributos para a variação do PIB, 2005–1ºSem. 2018



Fonte: INE.

⁹ Eurostat e [Turismo de Portugal](#).

¹⁰ Banco de Portugal.

Nas **finanças públicas**, em 2017 o défice das Administrações Públicas representou 3% do PIB, mais 1,0 p.p. que em 2016, contrariando a trajetória de redução iniciada em 2014, mas, ainda assim, mantendo-se dentro do limiar estabelecido pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento. Os valores de 2017 foram, no entanto, influenciados pela operação de recapitalização da Caixa Geral de Depósitos, no valor de 3,9 mil M€, o que representou cerca de 3/4 do acréscimo das despesas públicas. Sem esta operação, o défice público teria ficado em 1% do PIB, que corresponde a um valor inferior ao que consta no Orçamento do Estado para 2017, que previa 1,6% do PIB. O principal fator que influenciou a evolução positiva das contas públicas foi o aumento da receita fiscal e contributiva, influenciada pelo ciclo económico favorável, com contributo de 1,7 p.p. Outros fatores foram os ganhos conseguidos devido a poupanças nas despesas com juros da dívida pública, para o que contribuiu o reembolso antecipado de 10 mil M€ de dívida ao FMI, outras despesas correntes e de capital e a redução de subsídios de desemprego. Fatores que, pelo contrário, contribuíram para o seu aumento foram as prestações sociais (0,4 p.p.), a recuperação do investimento público e, em menor escala, as despesas com pessoal (0,2 p.p.), pela reposição salarial da função pública.¹¹

A dívida pública ficou em 124,8% do PIB em 2017, uma redução de 4,5 p.p. em relação a 2016, ficando abaixo do previsto no Orçamento do Estado para 2017 que era de 128,3%. Apesar de corresponder à maior redução das últimas duas décadas em percentagem do PIB, encontra-se ainda muito acima da média da Área Euro, que estava em 86,7%, e mantém-se como a terceira mais elevada atrás da Grécia e da Itália.¹² Esta redução está totalmente associada ao crescimento do PIB, uma vez que em valores absolutos a dívida pública continuou a aumentar, com um crescimento de 0,8% em 2017.

De acordo com as projeções económicas, é esperado que o crescimento da economia portuguesa no médio prazo seja mais contido, seguindo a fase de desaceleração do ciclo de crescimento internacional, assentando na continuação do bom desempenho das exportações e do investimento, embora com o consumo privado e crescimento do emprego mais atenuados.

O FMI prevê que o crescimento da **economia mundial** seja de 3,7% em 2018 e em 2019, havendo perspetivas de crescimento no longo prazo abaixo dos níveis atuais para as economias mais avançadas. Os atuais níveis de crescimento não se devem prolongar por muito tempo, retomando a taxas de crescimento potencial que poderão ficar abaixo das verificadas antes da crise de 2008. Para isso poderão contribuir fatores como: as alterações na política monetária, que se tornará mais restritiva em função do aumento do preço das matérias primas ou à medida que a redução do desemprego se reflita no crescimento dos salários e nos níveis de inflação; o desanuviar dos efeitos dos estímulos fiscais nos EUA; o menor crescimento esperado na China, em consequência de políticas fiscais e monetárias menos expansionistas; a redução do apoio ao multilateralismo e o acentuar das políticas protecionistas. A juntar a estes fatores conjunturais, nas economias mais desenvolvidas há ainda a considerar os efeitos de aspetos estruturais que limitam o produto potencial, relacionados com o envelhecimento da população e as dificuldades de crescimento da produtividade.¹³

Na **Área Euro**, o crescimento económico deverá manter-se em torno dos 2% até 2019, suportada por uma procura interna forte, impulsionada por um lado pelo consumo privado, que beneficia do crescimento do emprego e dos salários, e, por outro lado, pelo investimento, que beneficia da melhoria das condições de financiamento, da procura e da necessidade de regeneração do stock de capital. A continuação de uma política de baixas taxas de juro por parte do BCE terá um papel importante neste cenário de evolução.¹⁴ Considerando que o atual momento de expansão está mais assente em estímulos de políticas monetárias e fiscais expansionistas e não tanto em fatores estruturais, como o crescimento da produtividade, existe a preocupação quanto à sua sustentabilidade a longo prazo, em particular devido ao aumento dos custos de financiamento decorrentes do seu gradual abandono.

¹¹ Ministério das Finanças; *Conta Geral do Estado 2017 e Programa de Estabilidade 2018-2022*.

¹² INE e Eurostat.

¹³ FMI (2018); *World Economic Outlook April 2018 / October 2018*.

¹⁴ OCDE, *OECD Economic Outlook 2018*.

Para a **economia portuguesa**, as projeções apontam para a continuação do ciclo de crescimento em resultado da procura interna e do momento positivo do comércio internacional, mas em desaceleração nos próximos dois anos há medida que os fatores cíclicos de crescimento se atenuam. Em 2018 o crescimento deverá ficar, de acordo com o relatório do Orçamento do Estado para 2019, em 2,3%, em linha com as projeções internacionais, e em 2019, desacelera para 2,2%, apontando as várias organizações internacionais para uma desaceleração mais acentuada. Esta evolução deverá ser influenciada pelo comportamento do consumo privado e das exportações, esperando-se uma desaceleração em ambas as componentes. O desemprego deverá continuar a diminuir, acompanhando a dinâmica da atividade económica prevendo, para 2018, o Ministério das Finanças uma taxa mais otimista do que as restantes previsões internacionais.

Nas contas públicas, de acordo com o Ministério das Finanças é esperada uma melhoria progressiva do défice público que, em 2018, deverá ficar $-0,7\%$ e em 2019 em $-0,2\%$ do PIB. Por sua vez, a dívida pública, apesar de continuar em valores elevados, deverá entrar em trajetória de redução atingindo os 115% do PIB em 2020¹⁵. Este é um elemento relevante para a viabilidade dos serviços e dos investimentos públicos, assim como a sustentabilidade do crescimento no longo prazo.

Figura 8: Previsões para o PIB em Portugal, taxa de variação em volume

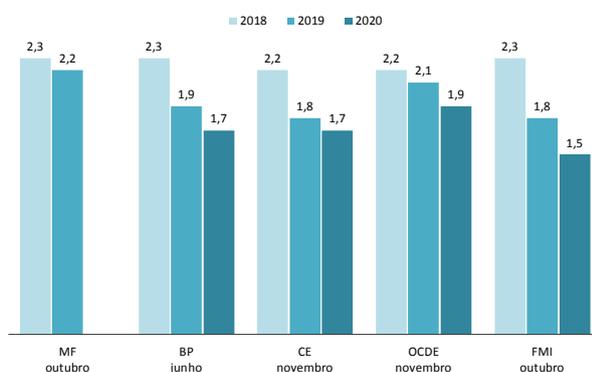
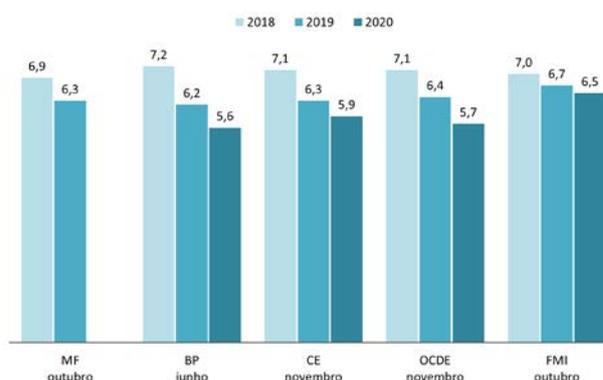


Figura 9: Previsões para a taxa de desemprego em Portugal, taxa de variação homóloga



Fontes: Ministério das Finanças, Banco de Portugal, Comissão Europeia, OCDE e FMI.

No entanto, alterações adversas inesperadas ao atual cenário macroeconómico, em particular na esfera internacional, podem demonstrar-se particularmente penalizantes. Incertezas políticas em alguns países da Área Euro, em particular associadas ao *Brexit*, aos movimentos migratórios, ao menor apoio à integração, a restrições nos mercados financeiros, a medidas protecionistas mais acentuadas ou a alterações na política monetária que impliquem subidas nas taxas de juro de referência na Área Euro, e que tenham consequências no financiamento à economia, deixam a economia portuguesa vulnerável a inversões da atual trajetória de recuperação devido ao contexto de elevado grau de endividamento público e privado. O sistema financeiro ainda se encontra exposto a um elevado volume de créditos vencidos e a eventuais novas necessidades de capitalização, podendo condicionar o investimento, uma vez que as empresas estão muito dependentes do crédito bancário. Por outro lado, a elevada dívida pública mantém as políticas orçamentais sob a exigência de contenção, com margem reduzida para compensar eventuais quebras na atividade económica e subidas nos juros da dívida soberana.

No campo do investimento, em particular, enquanto variável chave na sustentabilidade do crescimento económico no futuro, espera-se que os FEEL associados ao Portugal 2020 continuem a ser determinantes para atenuar os efeitos das restrições de financiamento ainda existentes, quer às empresas quer ao setor público, em áreas estruturais que suportem a competitividade da economia e o crescimento sustentado a longo prazo.

¹⁵ Ministério da Finanças; *Programa de Estabilidade 2018–2022*.

1.2 As dinâmicas do mercado de trabalho

Altos níveis de desemprego e baixos níveis de emprego marcaram o início do Portugal 2020. Desde então o mercado de trabalho ganhou uma nova dinâmica e hoje em dia os valores do desemprego e do emprego estão num patamar totalmente distinto do período da crise. A proporção de empregados em idade ativa tem vindo a aumentar e atingiu a meta de 75%, mas o volume de emprego é menor do que há 10 anos: menor saldo migratório, mais jovens estudantes e mais seniores inativos explicam essa diferença. Contudo, Portugal mantém-se em terceiro lugar a nível europeu na proporção de contratos a prazo. O crescimento do emprego e o decréscimo do desemprego foi transversal, mas incidiu em pessoas com mais idade e experiência: profissionais qualificados em atividades de serviços com destaque para as Imobiliárias, de Informação e comunicação, Artísticas, Desportivas e recreativas, Financeiras e de seguros. O decréscimo do desemprego foi sobretudo de longa duração e da população jovem e com mais de 45 anos, contrariando o crescimento do desemprego estrutural que se vinha a fortalecer no período da crise.

No 2º trimestre de 2018 existiam 352 mil pessoas desempregadas a que correspondia uma taxa de desemprego de 6,7%, menos 2,1 pontos percentuais do que no trimestre homólogo. No espaço de um ano contabilizam-se menos 110 mil pessoas desempregadas, 41% das quais com mais de 45 anos e um terço das quais entre os 25 e os 34 anos, enquanto o volume de emprego registou um crescimento expressivo passando de 4,76 para 4,87 milhões de pessoas empregadas. A Figura 10 revela um comportamento quase simétrico entre estas duas variáveis, mas apesar dos valores da taxa de desemprego já atingirem os registados na fase pré-crise económica, na componente do emprego ainda não se atingiu esse limiar.

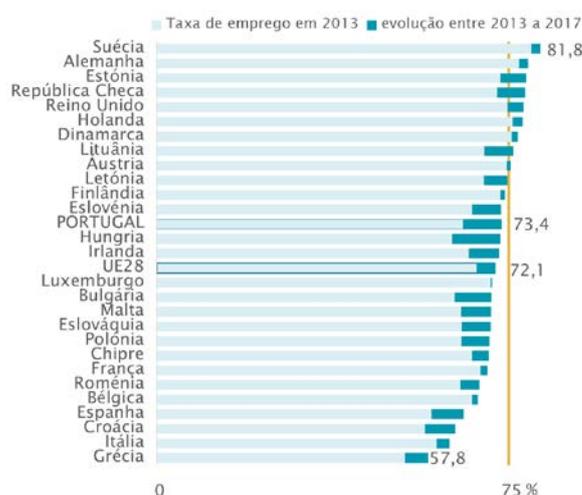
A taxa de emprego da população em idade ativa – um dos principais indicadores da Estratégia Europa 2020 – atingiu a meta de 75% população portuguesa entre os 20 e os 64 anos, seguindo um movimento ascendente que se iniciou em 2013. Em 2016, Portugal ultrapassou a UE neste indicador e em 2017 atingiu 73,4% de empregados no total da população próximo da taxa de emprego de 2008. No contexto dos restantes estados membros e face ao pico da crise (2013), Portugal registou o 2º maior acréscimo no conjunto dos EM a seguir à Hungria: 8 pontos percentuais. Em termos regionais, o Algarve, Lisboa já atingiram a meta e o Centro aproxima-se, mas as Regiões Autónomas e o Norte ainda estão distantes.

Figura 10: Evolução trimestral do emprego e desemprego, 2007–2017 (2º trimestre)



Fonte: Instituto Nacional de Estatística.

Figura 11: Taxa de emprego dos 20 aos 64 anos na UE, Portugal e restantes EM, 2013 e evolução face a 2017



Fonte: Eurostat.

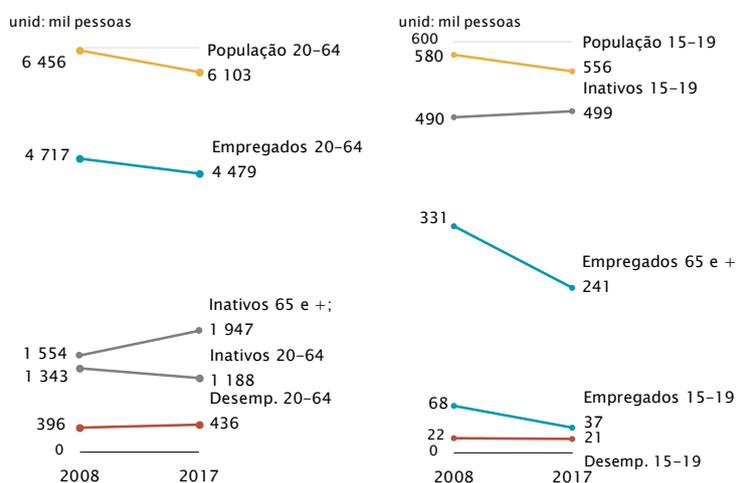
Taxa de emprego cresce, mas volume de emprego não atinge valores de 2008

Comparando os extremos da década em análise – 2008 e 2017 – constata-se que as estatísticas na taxa de emprego eram semelhantes (73,1% vs. 73,4%). Todavia, o volume de emprego em 2008 era superior ao que se regista nos dias de hoje.

Boa parte da justificação para esse facto deve-se ao envelhecimento demográfico (e perda populacional decorrente de um saldo migratório negativo) e também à diminuição do emprego nas faixas etárias fora da idade ativa. Num contexto de quebra populacional nas camadas mais jovens, o volume de emprego caiu para metade em 10 anos com reflexos no crescimento dos inativos (estudantes ou NEET). Este aumento da população estudantil na população dos 15 aos 19 anos traduz uma menor inserção profissional precoce e maior aposta na educação por parte dos jovens, e confirma a tendência decrescente de abandono escolar precoce que se tem vindo a verificar em Portugal.

Por outro lado, o volume de pessoas inativas com 65 ou mais anos aumentou em cerca de 390 mil na última década, boa parte devido ao envelhecimento populacional – a geração ‘baby boom’ chegou à idade da reforma. Além disso, as estatísticas do mercado de trabalho referem a existência de menos 90 mil seniores empregados em 2017 do que em 2008. Esta quebra no emprego da população sénior foi na ordem dos 27%, significando que, no espaço de uma década, em cada quatro pessoas que permanecia empregado após os 65 anos há uma deixou de considerar essa opção. Tendo em conta que existem ainda 241 mil pessoas empregadas com mais de 65 anos, metade das quais com mais de 70 anos, importa perceber se a opção pelo emprego após a idade da reforma decorre da necessidade de continuar a auferir rendimentos provenientes do trabalho ou se é voluntária e pode ser associada a um envelhecimento ativo e saudável. A população em idade não ativa (15–19 e 65 ou +) contribuiu em um terço para a quebra do emprego, o que de certa forma, é bastante positivo. Os restantes dois terços de quebra no emprego devem-se fundamentalmente à diminuição na população como um todo (cerca de –350 mil pessoas entre 2008 e 2017) eventualmente causada por um saldo migratório negativo ao longo deste período.

Figura 12: Estrutura da população total, empregada, desempregada e inativa por grupo etário, 2008 e 2017



Fonte: Eurostat.

Jovens e seniores qualificados contribuem para crescimento do emprego

Os dados relativos ao 2º trimestre de 2018 revelam que houve segmentos populacionais que contribuíram mais do que outros para o mais recente acréscimo no emprego, como foi o caso dos que detêm o ensino secundário ou superior, as mulheres, os jovens e os seniores. Este crescimento do emprego nos jovens dos 15 aos 24 anos coincide com o decréscimo

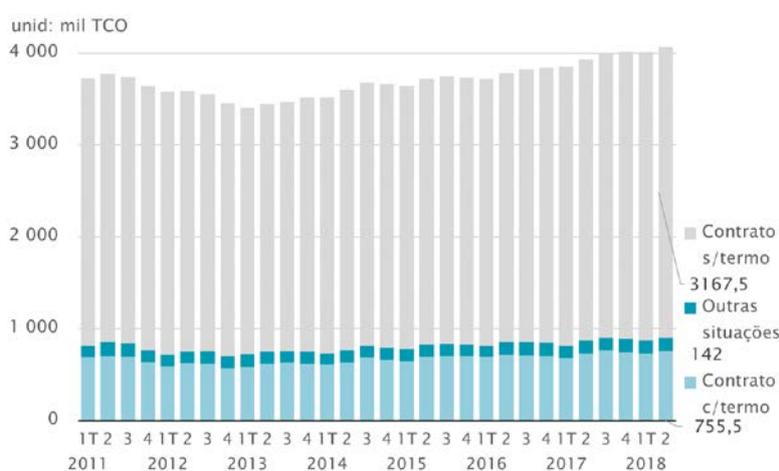
de 15% no volume de jovens dos 20 aos 24 anos não empregados que não trabalham nem estudam (NEET). Porém, há mais 3 mil NEET entre os 15 e os 19 anos (17%) e o volume de NEET com o ensino secundário permanece constante e não segue a tendência de redução observada nos restantes segmentos, o que se pode dever à estimativa ocorrer numa altura do ano (2º trimestre) que coincide com o fim do ensino secundário.

Relativamente à população com mais de 45 anos (afastada do mercado de trabalho no período da crise), o crescimento do emprego face ao mesmo período do ano anterior aproximou-se dos 100 mil (42,1 mil dos 45 aos 54 anos e 54 mil dos 55 aos 64 anos), 70% dos quais eram mulheres. Este aumento assume uma relevância adicional quando se conhecem as dificuldades das pessoas desta faixa etária em encontrar e adaptar-se a um novo emprego. É interessante verificar que 70% destes novos empregados têm entre os 45 e os 64 anos, boa parte com o ensino superior (44%) ou o secundário (27%), requalificando o mercado de trabalho seja em termos de qualificações seja em termos da sua maior experiência e maturidade. Com variações relevantes face ao 2º trimestre do ano de 2017 sobressaem também:

- as indústrias transformadoras (sobretudo os homens) e em menor grau dos serviços (sobretudo as mulheres);
- os trabalhadores dos serviços pessoais e vendedores, Especialistas das atividades intelectuais e científicas, Operadores de instalações e máquinas;
- Os empregados a tempo completo em detrimento dos empregados a tempo parcial (principalmente nas mulheres) e contração do subemprego dos que querem trabalhar mais horas e não conseguem (maioritariamente nos homens);
- os trabalhadores a tempo completo e com contrato (seja a termo seja sem termo).

Entre os trabalhadores a tempo completo por cada cinco empregos criados um é contratado com termo e quatro sem termo. Os vínculos precários aproximam-se das 900 mil pessoas se forem conjugados os contratos com termo com as outras situações de contratos de prestação de serviços (que dizem respeito a recibos verdes e similares). Desde 2011 que a proporção de vínculos temporários no total de contratados tem rondado os 22% e o recente aumento de emprego não contribuiu para reduzir esse peso relativo.

Figura 13: Evolução dos Trabalhadores por conta de outrem (TCO), 2011–2018 (2º trimestre) por tipo de contrato

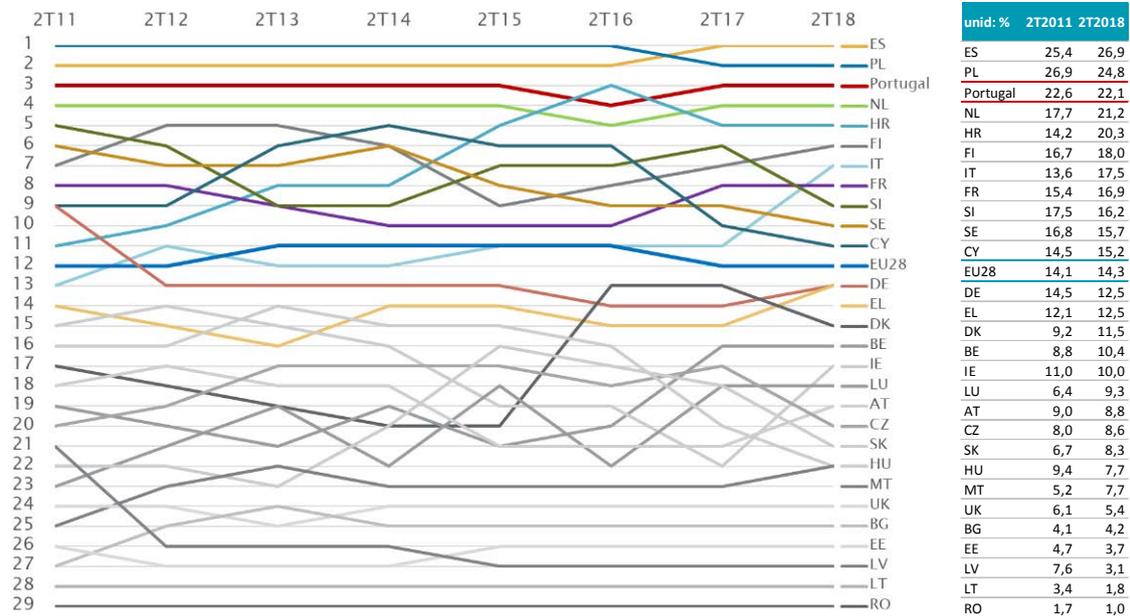


Fonte: Instituto Nacional de Estatística.

No contexto europeu Portugal situa-se no terceiro lugar do ranking da proporção de contratos temporários no total de contratos, abaixo de Espanha e da Polónia (Figura 14). Enquanto noutros países os contratados a prazo foram mais afetados

pela crise e os primeiros a serem dispensados, em Portugal a crise não só afetou os contratados a prazo, mas também provocou falências de empresas e despedimentos de contratados sem termo.

Figura 14: Ranking da precariedade nos Estados Membros (% de Contratos temporários nos TCO, 2011–2018 2º trimestre)

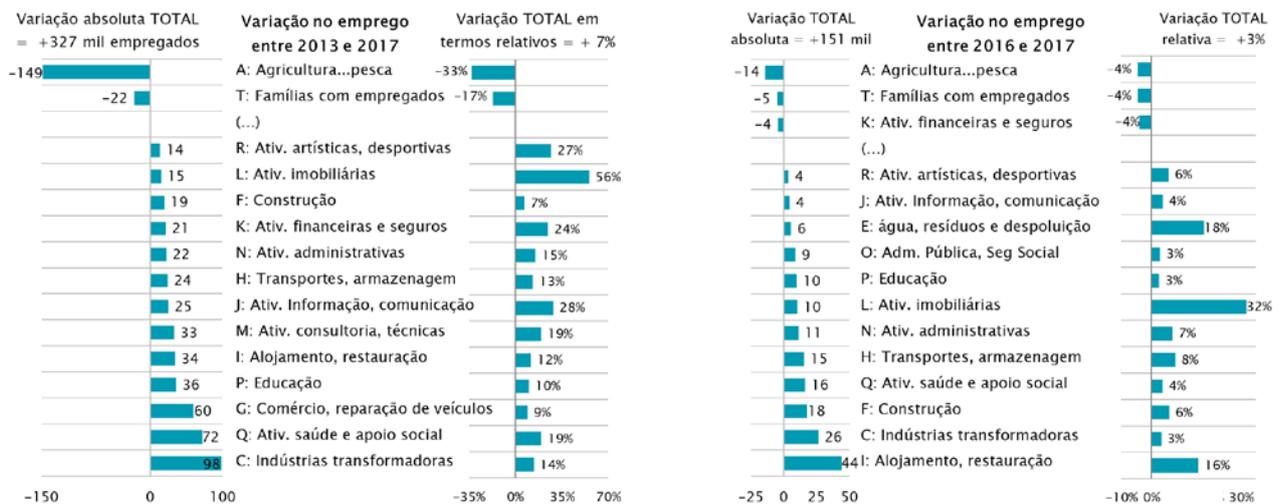


Fonte: Eurostat.

Setores dos serviços responsáveis pela recuperação do emprego

Uma avaliação mais profunda em termos setoriais revela uma recuperação generalizada do emprego em todos os setores de atividade. Existem apenas dois setores particularmente afetados pela crise que não conseguiram inverter a trajetória de perda de emprego: ‘Agricultura, produção animal, caça, floresta e pesca e Atividades das famílias empregadoras de pessoal doméstico e atividades de produção das famílias para uso próprio (Figura 15).

Figura 15: Atividades económicas com maiores e menores variações do emprego, entre 2013 e 2017 e 2016 e 2017



Fonte: Instituto Nacional de Estatística, cálculos da Agência para o Desenvolvimento e Coesão.

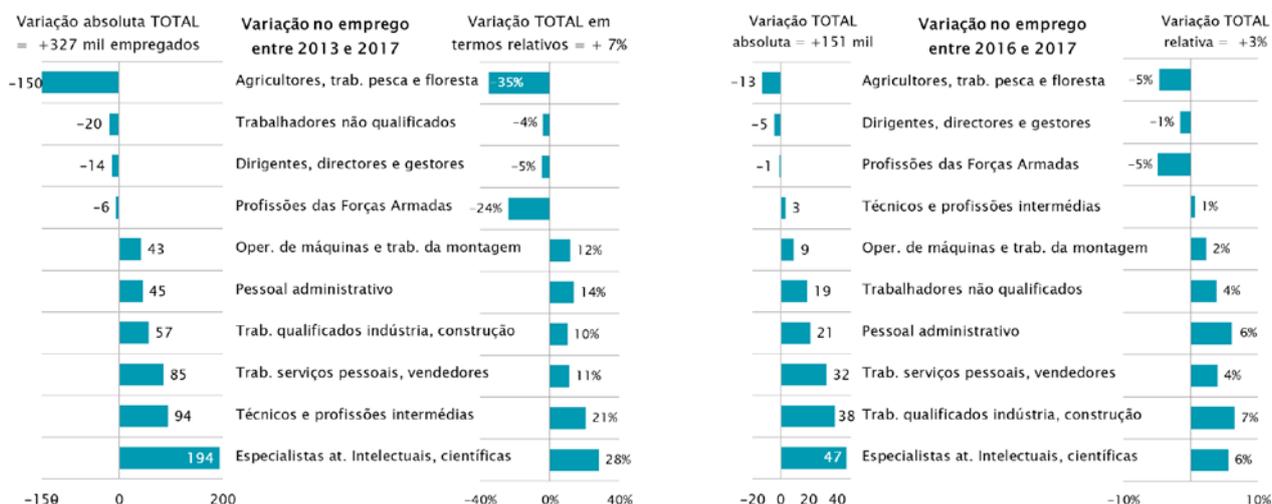
Em quatro anos recuperaram-se 100 mil postos de trabalho nas indústrias transformadoras e outro tanto no Comércio e reparação de veículos e Alojamento e restauração. Porém, um dos setores mais afetados pela crise – a construção – teve uma recuperação modesta, sobretudo no último ano. Mesmo na fase mais aguda da crise existiram setores que não deixaram de criar emprego, como as atividades de saúde e apoio social e essa tendência tem-se mantido nesta fase de recuperação.

A diversificação setorial do emprego é visível no crescimento expressivo de atividades de serviços como as Ativ. Imobiliárias (56%), Ativ. de informação e comunicação (28%), Ativ. Artísticas, Desportivas e recreativas (27%), Ativ. Financeiras e de seguros (24%), Ativ. Consultoria, técnicas (19%), Ativ. Administrativas e dos serviços de apoio (15%). Em conjunto representam hoje quase 700 mil postos de trabalho quando em 2013 rondavam os 560 mil.

Especialistas das atividades intelectuais e científicas crescem 28% em quatro anos

Entre 2013 e 2017, a profissões mais beneficiadas com o crescimento do emprego foram profissões qualificadas, em particular 'Especialistas das atividades intelectuais e científicas', 'Técnicos e profissionais de nível intermédio', 'Trabalhadores qualificados da indústria e construção e artesãos' e outros profissionais dos serviços seguindo o crescimento do emprego neste setor. No sentido inverso e com perdas líquidas relevantes de 150 mil efetivos sobressaem os 'Agricultores e trabalhadores qualificados da agricultura, da pesca e da floresta', acompanhando as alterações no setor primário. Apesar do recente aumento da procura por trabalhadores não qualificados, este grupo profissional diminuiu desde 2013. No espaço de quatro anos, há menos 14 mil 'Representantes do poder legislativo e de órgãos executivos, dirigentes, diretores e gestores executivos' e essa redução agravou-se no último ano.

Figura 16: Profissões com maiores e menores variações do emprego, entre 2013 e 2017 e 2016 e 2017

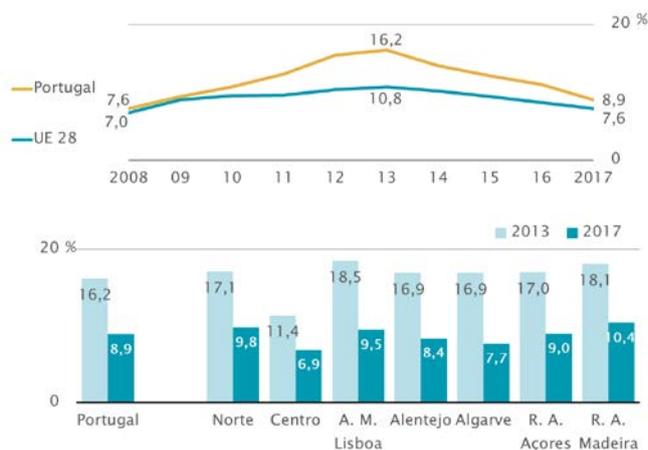


Fonte: Instituto Nacional de Estatística, cálculos da Agência para o Desenvolvimento e Coesão.

Desempregados de longa duração diminuem significativamente

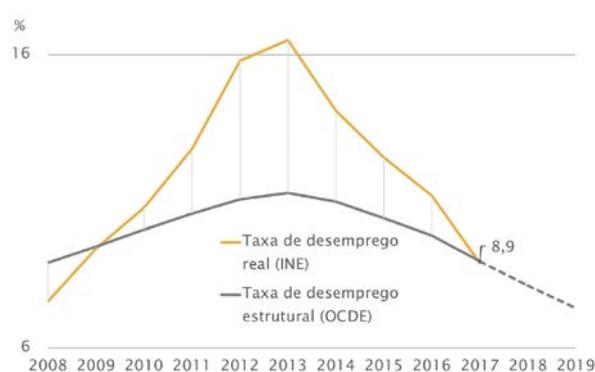
No que respeita ao desemprego importa salientar a baixa taxa de desemprego que se verifica nos dados do 2º trimestre de 2018: 6,7% ou 67 em cada mil pessoas não se encontravam a trabalhar. Importa salientar que os valores atingidos rondam já a taxa natural de desemprego¹⁶, valor a partir do qual a redução do desemprego não se afigura simples.

Figura 17: Evolução da taxa de desemprego, UE28 e Portugal, 2008–2017 e regiões NUTS em 2013 e 2017



Fonte: Instituto Nacional de Estatística.

Figura 18: Evolução da taxa de desemprego estrutural e real Portugal, 2008–2017(19)

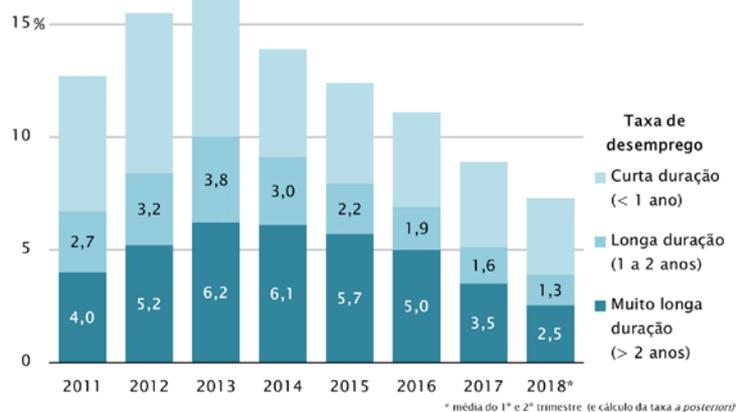


Fonte: Instituto Nacional de Estatística e OCDE.

A quebra no desemprego fez-se sentir em todas as regiões portuguesas, sendo mais expressiva no Algarve, Alentejo e A.M. de Lisboa onde caiu para cerca de metade no espaço de quatro anos (Figura 17). O movimento de convergência com a média europeia que tinha vindo a acentuar-se, concretizou-se no 2º trimestre (6,7% em PT vs. 6,8% na UE), mas será necessário esperar pelos dados anuais para que esta avaliação seja desprovida dos efeitos da sazonalidade pelo facto de se recorrerem a dados trimestrais. O volume de pessoas em situação de desemprego ronda os 350 mil, menos 110 mil pessoas do que no 2º trimestre de 2017, sobretudo pessoas com 45 anos ou mais (41%) e dos 25 aos 34 anos (30%), que têm no máximo o ensino básico (60%), nos serviços e que procuravam emprego há mais de um ano (82%).

No período da crise perto de dois terços da taxa de desemprego era de longa duração, mas entre 2016 e o 2º trimestre de 2018 não vai além dos 53%. A taxa de desemprego de muito longa duração caiu para metade no espaço de um ano e meio e atingiu o valor mais baixo desde 2011. Este decréscimo no desemprego de longa duração é particularmente relevante dado que em cada cinco pessoas que deixaram de estar desempregadas, três estavam desempregadas há mais de dois anos, uma há mais de um ano (e há menos de dois anos) e só uma estava há procura de emprego há menos de 12 meses. A inserção no mercado de trabalho de pessoas que estão afastadas há mais de dois anos é fundamental para o retrocesso do volume de desemprego estrutural que se foi acumulando no período de crise.

¹⁶ A taxa natural de desemprego (cuja sigla inglesa é NRU ou NAIRU se se considerar uma taxa de desemprego que não acelera a inflação) surge associada ao conceito de pleno emprego. Pressupõe-se que numa economia em pleno emprego, pode existir desemprego de dois tipos: o desemprego estrutural que resulta da inadequação entre oferta e a procura de trabalho nos mercados locais de emprego e em termos de qualificações, competências, etc. e o desemprego friccional associado ao facto da rotação de pessoas entre empregos em vez de ser imediata, demorar algum tempo (Silva Duarte, & Andrade, 2000; Taxa natural de desemprego, uma variável cíclica? Uma aplicação a algumas economias europeias, INE). Segundo a OCDE a projeção para a NAIRU para Portugal entre 2018 é de 8,1% e para 2019 de 7,4%.

Figura 19: Evolução da taxa de desemprego de curta, longa e muito longa duração, 20011–2018 (2º trimestre)

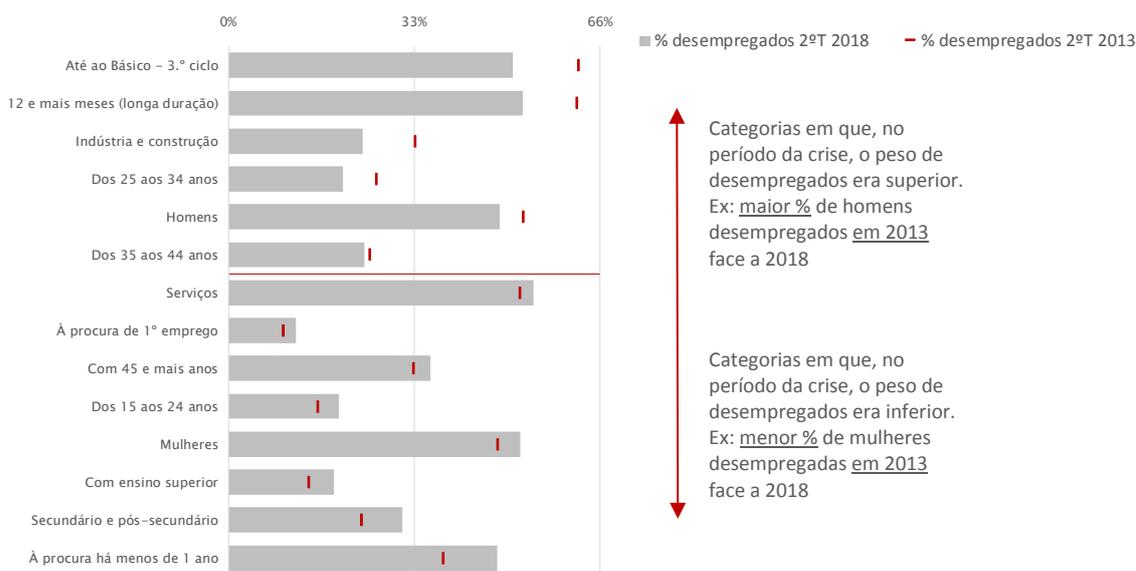
Fonte: Instituto Nacional de Estatística.

Alterações nos perfis de desemprego entre o período da crise e pós crise

Quem são os desempregados de hoje e como se distinguem dos desempregados do período anterior à crise? A figura seguinte mostra a proporção de desempregados em diferentes categorias em dois momentos. As alterações que se observam permitem compreender como se alterou o perfil de desemprego desde a crise até agora, estando as categorias ordenadas por ordem decrescente das maiores diferenças encontradas. Os desempregados com o 3º ciclo e DLD foram os que registaram as maiores diferenças sendo hoje francamente menos relevantes na estrutura do desemprego do que no pico da crise.

No extremo oposto, com mais relevância relativa hoje do que no período da crise estão os desempregados de curta duração e a população qualificada. Este novo perfil de desemprego está intimamente relacionado com a alterações do perfil produtivo e alterações na capacidade de absorção de mão de obra com diferentes características. A título de exemplo, a maior proporção dos jovens no total de desempregados significa que as restantes faixas etárias têm conseguido ser absorvidas pelo mercado a um ritmo superior. Do mesmo modo a proporção de desempregados nos serviços hoje é maior do que antes da crise porque esta afetou de forma mais intensa a indústria e construção.

Figura 20: Alterações no perfil dos desempregados, 2ºT 2013 e 2ºT 2018



Fonte: Instituto Nacional de Estatística.

O desemprego registado nos centros de emprego do IEFP tem vindo a diminuir significativamente. No final do 2º trimestre de 2018 existiam 332 mil desempregados registados nos centros de emprego, dos quais pouco menos de metade eram de longa duração. O valor de junho é inferior em 20% ao do trimestre homólogo, o que significa que se em junho de 2017 existiam cinco desempregados registados, passado um ano eram apenas quatro. Recorde-se que os valores do desemprego registado são distintos dos do inquérito ao emprego porque no primeiro caso se está perante um registo administrativo das pessoas desempregadas no Serviço Público de Emprego e no segundo um inquérito amostral, contudo ambos coincidem na diminuição drástica do desemprego e em particular do desemprego de longa duração.

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) publicou recentemente¹⁷ uma análise aprofundada sobre o mercado de trabalho português onde traça um diagnóstico bastante completo e fundamentado a diversos níveis. Destaque para as alterações registadas ao nível macroeconómico, no desenvolvimento e desafios do mercado de trabalho português.

Principais considerações do estudo da OIT – Trabalho digno em Portugal –2008–2018

Num contexto em que Portugal já se encontrava num processo de ajustamento económico, com aposta nos setores transacionáveis e no aumento das habilitações da população, a OIT considera que:

- “Apesar do aumento do emprego, a qualidade do emprego e os salários continuam baixos;
- O alinhamento dos salários com ganhos de produtividade pode ampliar a recuperação, mas os investimentos e a diversificação também são essenciais;

¹⁷ “Trabalho digno em Portugal 2008–2018 – Da crise à recuperação” (2018), Organização Internacional do Trabalho, Genebra. Inclui os capítulos “Panorama do desempenho económico e padrões do lado da procura (2008–2018); ‘Visão geral do desenvolvimento e dos desafios do mercado de trabalho’; ‘Legislação em matéria de proteção do emprego, tempos de trabalho e de descanso e administração do trabalho’; ‘Políticas ativas do mercado de trabalho: das intervenções da crise às medidas estruturais’; ‘Salários e desigualdade’; ‘Negociação coletiva e impacto das alterações legais e políticas desde 2009’.

- As reformas para a proteção do emprego (introduzidas pelo memorando de entendimento), eram desnecessárias num Merc. Trab. suficientemente flexível e já caracterizado por uma elevada taxa de contratos de trabalho precário;
 - As futuras políticas devem incluir incentivos para converter contratos temporários em contratos permanentes e assegurar igualdade de tratamento em todos os contratos;
 - Após alterações de desregulação do trabalho o horário de trabalho – já elevado para os padrões da UE – aumentou sem que daí resultasse uma melhoria nas oportunidades de emprego;
 - Com a descida do pagamento de horas extraordinárias e a estagnação dos salários, estes horários de trabalho mais longos muitas vezes significam mais trabalho por menos dinheiro;
 - As Políticas Ativas do Mercado de Trabalho (PAMT) – desde a criação de emprego e a formação até aos serviços públicos de emprego – são um fator crucial subjacente à recuperação do mercado de trabalho desde 2013;
 - Futuramente as PAMT devem reforçar a eficácia e visar um maior número de trabalhadores desfavorecidos, incluindo jovens e desempregados de longa duração;
 - As políticas futuras devem centrar-se na redução da desigualdade de género e no crescimento dos salários através da educação e reforço das competências.”
-

2 A IMPLEMENTAÇÃO DOS FUNDOS

Durante o ano de 2017, observou-se um crescimento no Portugal 2020 em termos de todos os seus indicadores financeiros e operacionais. O Portugal 2020 é composto por 4 Programas Operacionais Temáticos cuja abrangência territorial varia com o tipo de fundo, sete Programas Operacionais Regionais multifundo, três Programas de Desenvolvimento Rural e um Programa Operacional para os Assuntos Marítimos e Pescas. Os FEEI Fundos Europeus Estruturais e de Investimento englobam os três Fundos de Coesão – FEDER, Fundo de Coesão, FSE, bem como a Iniciativa Emprego Jovem (IEJ) através dos quais Portugal dispõe de 26 mil M€ até 2020 e ainda, o FEADER e o FEAMP. A programação do Portugal 2020 assenta na concretização dos quatro domínios temáticos: Competitividade e Internacionalização, Inclusão Social e Emprego, Capital Humano e Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos, incorporando ainda dois domínios transversais que correspondem à territorialização das políticas públicas e à reforma da Administração Pública. Incluem-se ainda os domínios temáticos do Desenvolvimento Rural e dos Assuntos Marítimos e Pescas.

O Portugal 2020, continuou ao longo do ano de 2017 preponderante no apoio à promoção do desenvolvimento económico, social e territorial do país. Em termos dos principais indicadores destacam-se os níveis de procura muito elevados aos concursos (764 concursos com uma dotação superior a 3 mil M€, só em 2017) envolvendo um montante de fundos aprovados de 15,3 mil M€, que permite alavancar um investimento total de 23 mil M€, correspondendo a uma taxa de compromisso de 59% a que correspondem mais de 294 mil projetos aprovados (operações).

No final do ano o valor dos fundos executados totalizava 5,5 mil M€, a que corresponde uma taxa de execução de 21%. O volume de pagamentos atingiu 6,2 mil M€, ou seja, 41% do valor programado no Portugal 2020 para o período de 2014–2020. No quadro seguinte pode constatar-se o acréscimo dos principais indicadores financeiros entre o final do ano de 2015 e o final do ano de 2017.

Tabela 1: Evolução dos principais indicadores financeiros

Portugal 2020	Taxa de compromisso	Taxa de execução	Taxa de realização	Taxa de pagamento	Taxa de certificação do fundo programado	Taxa de reembolso	Rácio pagam/programado
dezembro 2015	16%	4%	28%	31%	1%	111%	5%
dezembro 2016	41%	11%	28%	33%	5%	120%	14%
dezembro 2017	59%	21%	36%	41%	10%	113%	24%

Nota: As taxas apuradas apresentam valores diferentes dos que contam nos Boletins de dezembro (informação residente nos sistemas de informação a 31 de dezembro), por considerarem a informação consolidada do ano apurada ao longo dos primeiros meses do ano seguinte (coerente com a informação reportada nos Relatórios anuais de execução dos Programas Operacionais).

Fonte: Sistema de monitorização do Portugal 2020.

No último trimestre de 2017, a Iniciativa Emprego Jovem (IEJ), programada para o período 2014–2015 como resposta aos níveis excecionalmente elevados de desemprego jovem na UE, foi reforçada para os países cujas regiões apresentam uma taxa de desemprego jovem superior a 25% (no caso português todas as regiões à exceção do Algarve estão nessa situação). Assim, aos 321 M€ financiados pelos fundos europeus nos primeiros dois anos do Portugal 2020, foi acrescido um montante de 125 M€ a executar no período 2017–2020. Sendo este montante inferior ao inicial e distribuído por um período superior, optou-se por concentrar em áreas de intervenção estratégicas como sejam modalidades de estágios em Portugal Continental, na R. A. Açores e na R. A. Madeira, bem como apoios à contratação.

2.1 Os resultados financeiros e operacionais do Portugal 2020

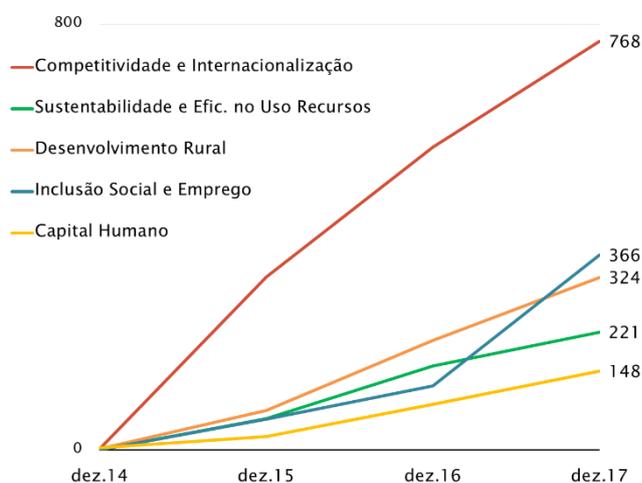
Numa análise mais detalhada são de seguida apresentados os resultados financeiros e operacionais do Portugal 2020 nas suas diversas facetas de observação, os domínios temáticos, os PO e os fundos europeus estruturais e de investimento, consolidados através dos relatórios de execução referentes a 2017 de todos os Programas Operacionais.

De forma a antecipar os progressos que decorrerão das intervenções em curso, reportam-se também alguns valores dos indicadores de realização dos PO, não se fazendo referência aos valores dos indicadores de resultado que são sempre que possível apresentados no Capítulo 4.

Os fundos lançados a concurso

O desenvolvimento do Portugal 2020 é assegurado através do lançamento de concursos promovidos pelos PO dirigidos a uma determinada tipologia de projetos. Repartidos pelos domínios temáticos e pelas estratégias de desenvolvimento local, os concursos abertos até final do ano de 2017 no Portugal 2020 totalizam 1 968 e envolvem uma dotação total de fundos de 18 mil M€ (69%), dos quais 39% foram lançados no domínio da competitividade, 19% no domínio da inclusão social e emprego, 18% no domínio do desenvolvimento rural e mar, 11% no domínio da sustentabilidade e eficiência no uso de recursos, 8% no domínio do capital humano e 5% no âmbito das estratégias e da assistência técnica. No final do ano encontravam-se encerrados 1 473 concursos e decididos 885 concursos.

Figura 21: Ranking dos domínios temáticos com maior crescimento em 2017 face ao número de concursos lançados



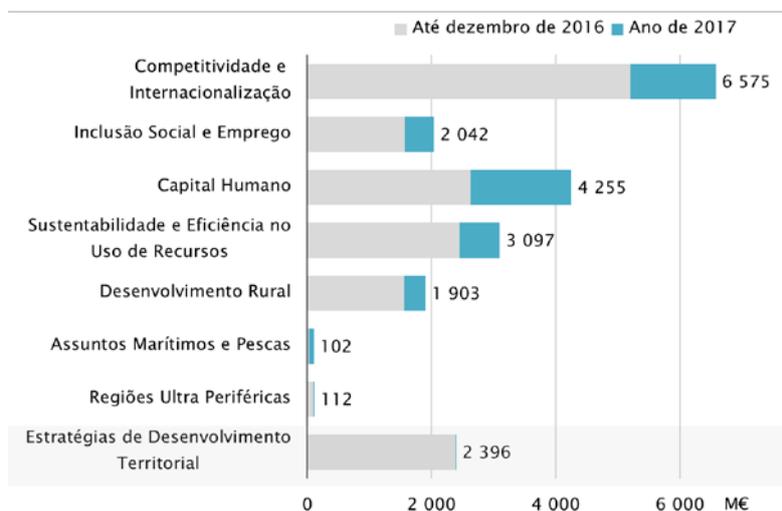
Fonte: Sistema de monitorização do Portugal 2020

Durante o ano de 2017, o *ranking* dos domínios com maior crescimento em número de concursos lançados foram o da inclusão social e emprego com um crescimento acentuado de 13% a que corresponde a abertura de 246 concursos. A competitividade e internacionalização manteve o seu crescimento da ordem de 10%, a que corresponde a abertura de 199 concursos, o do desenvolvimento rural com o crescimento nos 6%, a que corresponde a abertura de 118 concursos e o da sustentabilidade e eficiência no uso de recursos e do capital humano ambos com um crescimento nos 3% a que correspondente a abertura de 63 e 62 concursos respetivamente.

Ainda para o ano em análise e do ponto de vista da distribuição das dotações dos fundos colocadas a concurso, merecem destaque os domínios: do capital humano com 1 623 M€; da competitividade e internacionalização com 1 373 M€; da

sustentabilidade eficiência no uso de recursos com 639 M€; e da inclusão social e emprego com 479 M€. No final de 2017, ao analisarmos a evolução do fundo colocado a concurso face ao total da programação, constata-se que o domínio da competitividade e internacionalização já colocou a concurso 25% da dotação programada, o capital humano 16% e a sustentabilidade e eficiência no uso de recursos 12%.

Figura 22: Dotação colocada a concurso, por domínio temático



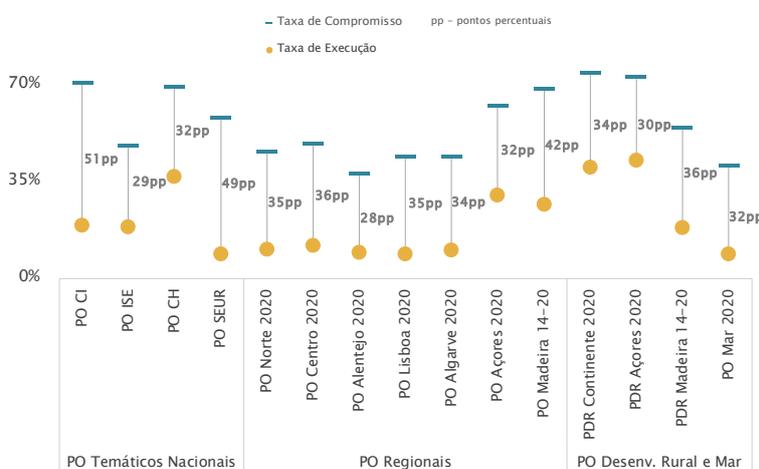
Fonte: Sistema de monitorização do Portugal 2020

Os compromissos assumidos e a execução

No que respeita às concretizações, o Portugal 2020 atingiu os 21% de taxa de execução no final de 2017, para o qual contribuíram as taxas de execução PDR Continente com 40%, do PO CH com 37% e do PDR Açores com 43%.

Em dezembro de 2017 estavam executados 5 538 M€ de fundos, representando o FEDER e o FEADER os fundos mais relevantes. Numa análise por domínio, é no Desenvolvimento Rural que se regista a maioria da execução com 1 598 M€, seguido do domínio do da Competitividade e Internacionalização com 1 510 M€. Quanto aos maiores diferenciais entre o compromisso e a execução evidenciam-se o PO CI, o PO Madeira 14-20 e o PO SEUR, como observável na figura seguinte.

Figura 23: Diferencial entre taxas de compromisso e taxas de execução por PO

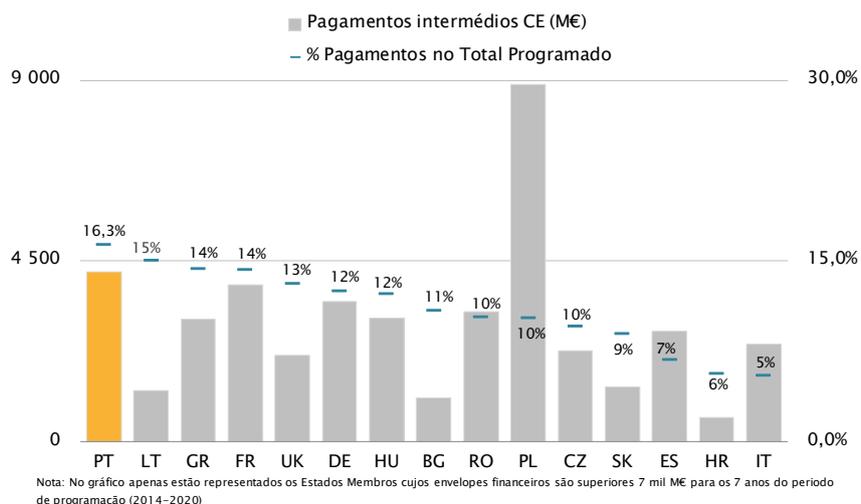


Fonte: Sistema de monitorização do Portugal 2020

Pagamentos da Comissão Europeia

Até final de dezembro de 2017 foram transferidos para Portugal 4 239 M€ pela CE. Este valor equivale a 16,3% do valor programado no Portugal 2020 e está acima da média da UE, que se encontrava em 11,2%. Portugal ocupa assim um lugar cimeiro, decorrente da concretização das operações financiadas pelos fundos europeus afetos ao Portugal 2020. No total, foram transferidos pela CE para os Estados Membros 50 714 M€, correspondendo o valor transferido para Portugal a 8,3% desse montante. decorrente da concretização das operações financiadas pelos fundos europeus afetos ao Portugal 2020.

Figura 24: Pagamentos intermédios da CE aos Estados-Membros no total dos fundos, a dezembro de 2017



Fonte: CE/DG Budget.

Intenções de investimento com as candidaturas à procura de apoios

Em termos de procura de apoios face à oferta lançada através dos diversos concursos até dezembro de 2017, foram apresentadas 378 153 candidaturas com intenções de investimento na ordem dos 50 mil M€, representando um valor médio de investimento por candidatura equivalente a 132 mil €. Os domínios mais procurados foram o desenvolvimento rural que atingiu 81% das candidaturas apresentadas (307 335 com montantes de pequena dimensão) e que envolvem 18% do investimento total apresentado (9 mil M€); da competitividade e internacionalização com 11% de candidaturas apresentadas (39 759) a que corresponde 53% do investimento total apresentado (26 mil M€); e da inclusão social com 32% das candidaturas apresentadas (3 185) ou seja, 9% do total do investimento proposto (5 mil M€).

Na perspetiva dos PO, os que revelaram maior expressividade quanto à procura de apoios, foram em primeiro lugar o PO CI com 27% do investimento apresentado (14 mil M€) e 2% das candidaturas (7 554), seguido do PDR Continente com 17% do investimento apresentado (8 mil M€) e 69% das candidaturas (259 461), e por último o PO Norte com 15% do investimento apresentado (7 mil M€) e 5% das candidaturas (18 045).

Os projetos selecionados e os financiamentos atribuídos

Das candidaturas apresentadas com intenções de investimento, foram aprovados 294 191 projetos (78%) com um custo total elegível de 22 546 M€, que em termos do total dos FEEL, representam 15 265 M€ de fundo aprovado a que corresponde uma taxa média de financiamento de 68%.

Em termos de FEEI, é o FEDER o fundo que apresenta o maior volume de investimento total apresentado (30 mil M€) alinhado com a dotação mais elevada colocada a concurso de 8,5 mil M€. Concludentemente, o FEDER mantém o maior volume a nível de aprovações com 11,5 mil M€ de custo total elegível associados a 6,7 mil M€ de fundo aprovado, relacionados com um número de projetos aprovados de 15 793. Em segundo lugar é o FSE com um investimento proposto com 7,6 mil M€ correspondendo a uma oferta de 5,2 mil M€ colocada a concurso. As aprovações em termos de custo total elegível atingiram os 4,7 mil M€ associado a 4 mil M€ de fundo aprovado respeitante a 6 499 projetos. Por último, o FEADER a apresentar o montante mais relevante em termos de investimento proposto com 8,9 mil M€ corelacionado com uma oferta de 1,9 mil M€ colocada a concurso. Em aprovações, o custo total elegível atingiu os 4,2 mil M€ associado a 3 mil M€ de fundo aprovado relacionado com 268 736 projetos aprovados.

Figura 25: Volume de fundo aprovado nos FEEI (M€)

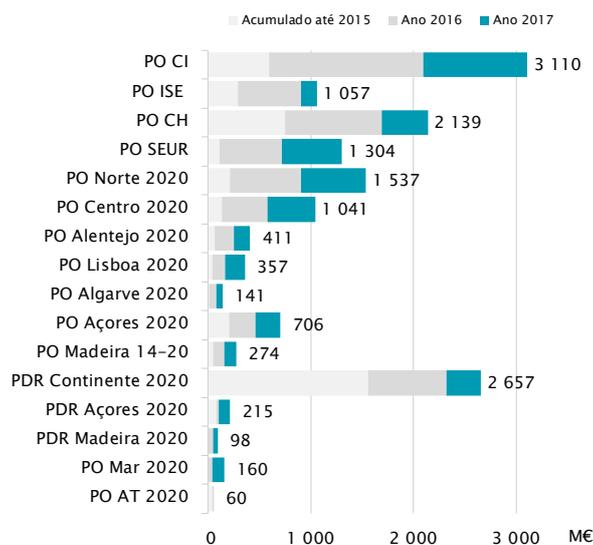


Fonte: Sistema de monitorização do Portugal 2020

De referir que o diferencial registado entre o investimento total apresentado e o investimento total elegível aprovado se deve a candidaturas não aprovadas por falta de admissibilidade ou de mérito e pela coexistência de candidaturas cujo processo análise ainda não se encontra concluído.

A distribuição de fundo aprovado por PO em cada ano da programação do PT 2020 demonstra que durante o ano de 2015 (acumulado 2014/15) foi o PDR Continente o que registou o maior valor de fundo aprovado com 1 556 M€. Nos anos subsequentes de 2016 e 2017 o destaque vai para o PO CI com o registo dos maiores valores de fundo aprovado respetivamente com 1 504 M€ e 1 014 M€.

Figura 26: Distribuição do fundo aprovado em cada ano por PO



Fonte: Sistema de monitorização do Portugal 2020.

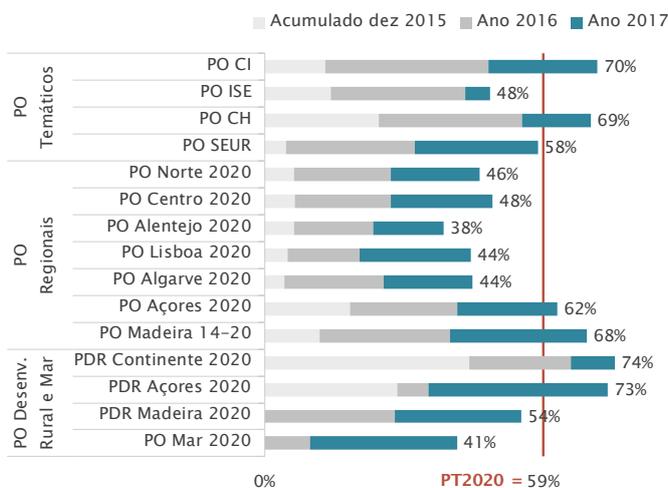
Com maior expressividade em termos de aprovações por PO destaca-se o PO CI com 20% a que correspondem 3,1 mil M€ de fundo aprovado e 1% para o total de projetos aprovados (3 764), o PDR Continente com 17% a que correspondem 2,7 mil M€ fundo aprovado e 82% para o total de projetos aprovados (241 349), e o PO CH com 14% a que correspondem de 2,1 mil M€ fundo aprovado e 1% para o total de projetos aprovados (2 090).

Análise das intervenções aprovadas por PO e por domínio e áreas temáticas

Ao analisarmos a evolução da taxa de compromisso e da taxa de execução dos Programas Operacionais do Portugal 2020 face ao comportamento relativamente aos compromissos assumidos e aos montantes executados, verificamos que:

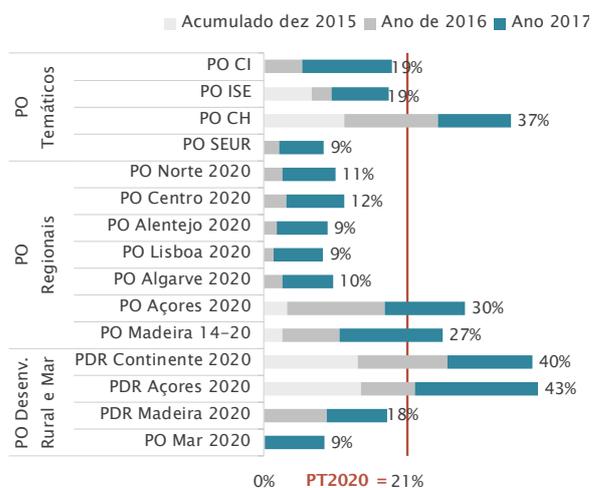
- **A taxa de compromisso global do Portugal 2020 atingiu os 59% no final de 2017.** Em termos de fundos constata-se que o FEADER atingiu 73% da sua dotação inicial comprometida, seguido do FEDER com 62%, do FSE com 51%, do Fundo de Coesão com 53% e do FEAMP com 41%. A taxa de compromisso mais elevada por PO observa-se no PDR Continente com 74%, fruto dos elevados investimentos aprovados, enquanto os 4 PO temáticos garantem compromissos na ordem dos 64%, e os 5 PO Regionais assumem uma taxa de 45%. As Regiões Autónomas já têm uma taxa de dotação comprometida a rondar os 64%, de salientar que para o PDR dos Açores (PRORURAL+) e do PDR da Madeira (PRODERAM) as taxas de compromisso evidenciam um crescimento favorável atingindo respetivamente 73% e 54% durante o ano de 2017.
- **A taxa de execução global do Portugal 2020 atingiu 21% face à dotação programada findo o ano de 2017,** e o montante de despesa validada (VAL) ou fundos executados registou 5.538 M€ de fundo comunitário. No ano de 2017 os PO que mais contribuíram para o aumento da execução foram o PDR Continente que atingiu 456 M€, o PO CI que registou 594 M€ e o PO NORTE com 268 M€ face ao ano anterior.

Figura 27: Evolução da taxa de compromisso por PO



Fonte: Sistema de monitorização do Portugal 2020

Figura 28: Evolução da taxa de execução por PO



Fonte: Sistema de monitorização do Portugal 2020

Globalmente, observamos que em lugar cimeiro se encontra o domínio da **Competitividade e Internacionalização**, com 14 196 projetos aprovados a que corresponde um apoio comunitário do FEDER e FSE no valor de 5 627 M€ e a uma execução de 1 511 M€. Segue-se-lhe o domínio do **Desenvolvimento Rural** com 268.736 projetos aprovados (compromissos anuais relativos a medidas agroambiente clima, agricultura biológica, pagamentos natura, zonas com condicionantes naturais ou específicas e medidas florestais baseadas na superfície) envolvendo 2.969 M€ do FEADER, tendo a sua execução atingido 1 598 M€ de execução.

O domínio do **Capital Humano** surge com 2.923 candidaturas aprovadas com uma comparticipação FEDER e FSE no valor de 2 723 M€ e 1 234 M€ de fundo executado. No domínio da **Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos**, foram aprovados 2 353 projetos no âmbito do FEDER e do FC totalizando 1 846 M€ de fundos aprovados a que reporta uma execução de 312 M€. No domínio da **Inclusão Social e Emprego** foram aprovados 2 099 projetos com um apoio FEDER e FSE no valor de 1 641 M€ registando-se uma execução de 683 M€.

Por fim, o domínio dos **Assuntos Marítimos e Pesca** com 1.963 projetos aprovados através do FEAMP totalizando 160 M€ de fundo aprovado, e 35 M€ de execução.

Ao nível dos pagamentos efetuados aos beneficiários destacam-se o domínio da competitividade e internacionalização com 1 775 M€ fundos efetivamente pagos, o domínio do desenvolvimento rural com 1 595 M€, e o domínio do capital humano com 1 499 M€. A taxa de pagamento situa-se nos 41% face aos montantes aprovados. O rácio dos pagamentos sobre os montantes programados atingiu os 24%.

Uma análise mais detalhada dos domínios temáticos permite evidenciar áreas temáticas com maior relevância e os Programas Operacionais que mais impulsionaram os compromissos assumidos em termos de projetos aprovados até final de 2017.

No domínio da **Competitividade e Internacionalização**, destacam-se os apoios concedidos ao tecido empresarial, principalmente às PME, que apresentaram uma grande procura, atingindo um montante de 3 551 M€ de fundo aprovado com 9 423 projetos aprovados, que permitem alavancar investimentos com vista à promoção do empreendedorismo qualificado e criativo e reforço da sua internacionalização, qualificação e inovação. Os fundos aprovados no OT 3 representam 63% do

domínio da Competitividade e Internacionalização sendo a maior expressão em termos de Programas Operacionais assumida pelo PO CI com 43% das aprovações neste OT, seguido pelo PO Norte com 23% e pelo PO Centro com 17%.

Tabela 2: Distribuição do fundo aprovado, executado e pago por área temática no domínio da Competitividade e Internacionalização

		M€	Fundo aprovado	Fundo executado	Fundo pago	Taxa de realização
OT 1	I&D&I		1 426	343	390	24%
OT 2	TIC		205	25	33	12%
OT 3	PME		3 551	1 035	1 209	29%
OT 7	Transportes		312	93	122	30%
OT 8	Emprego		102	9	18	9%
OT 11	Administração Pública		29	6	4	20%

Fonte: Sistema de monitorização do Portugal 2020.

No âmbito dos SI foram apoiadas mais de 13 000 empresas¹⁸, para a realização de projetos, merecendo destaque os apoios concedidos a projetos realizados por cerca de 1 000 novas empresas de pequena e média dimensão. Foram ainda aprovados cerca de 2 000 projetos de I&D, 350 projetos de TIC para a modernização e competitividade da Administração Pública. Em formação-ação os apoios beneficiaram mais de 6 800 empresas.

Figura 29: Indicadores de realização física por área temática no domínio da Competitividade e Internacionalização



Fonte: Indicadores reportados pela Autoridade de Gestão do PO CI.

No domínio da **Inclusão Social e Emprego** constata-se mais homogeneidade nas aprovações das três áreas temáticas que o compõem, no entanto, é no OT 9 no âmbito do desenvolvimento social que se observa o maior valor com 45% de fundo aprovado, referente a 1 151 projetos aprovados, com 728 M€ de fundo aprovado. Na Iniciativa Emprego Jovem o PO ISE assume a totalidade dos investimentos com 535 M€ de fundo aprovado. Em termos da área do desenvolvimento social, o PO com maior destaque é também o PO ISE com 37% das aprovações, seguido pelo PO Açores com 21% e PO Norte com 13%.

¹⁸ De referir que uma empresa pode beneficiar de apoio em mais do que um objetivo temático (1 e 3) no domínio da Competitividade e Internacionalização.

Tabela 3: Distribuição do fundo aprovado, executado e pago por área temática no domínio da Inclusão Social e Emprego

	M€	Fundo aprovado	Fundo executado	Fundo pago	Taxa de realização
OT 8	Emprego	347	58	123	17%
	Emprego Jovem	535	327	402	61%
OT 9	Desenvolvimento Social	728	298	328	41%

Fonte: Sistema de monitorização do Portugal 2020.

No âmbito do OT 8 os projetos aprovados para Acesso ao Emprego e Integração Profissional beneficiaram mais de 40 mil participantes com apoios à contratação e mais de 55 mil participantes com estágios profissionais. Neste universo de mais de 95 mil pessoas, cabe salientar que os jovens NEET (que não estão empregados, nem a estudar, nem em formação) ascendem a mais de 52 mil jovens dos quais 13 799 beneficiaram de apoios à contratação e 37 473 de estágios profissionais.

Nas vertentes da Inclusão Ativa e do Empreendedorismo Social com vista a promover oportunidades iguais para melhorar a empregabilidade de grupos vulneráveis, os apoios beneficiaram mais de 50 mil pessoas. Concretizou-se através do FEDER o apoio a 176 equipamentos sociais e de saúde, em todo o território português, abrangendo os respetivos serviços de saúde melhorados mais de 3.216 mil pessoas. Aconteceram ainda, cerca de 62 ações de requalificação de bairros críticos.

Figura 30: Indicadores de realização física por área temática no domínio da Inclusão Social e Emprego

Fonte: Indicadores reportados no Relatório de Execução Anual 2017 e Sistema de monitorização do Portugal 2020.

No âmbito do domínio do **Capital Humano**, destaque para a área temática da Educação com uma forte aposta nos Cursos Profissionais como via principal do ensino secundário de certificação escolar e profissional para jovens e o Ensino com um registo de 1 571 M€ de fundos aprovados referente a 1 952 projetos aprovados, devendo-se ao PO CH o maior contributo para os fundos aprovados na ordem de 85%. Ao nível da Formação superior o montante de fundo aprovado conta já com 536 M€ referente a 132 projetos, em que o maior tributário com 93% de fundo aprovado já comprometido é o PO CH.

Tabela 4: Distribuição do fundo aprovado, executado e pago por área temática no domínio do Capital Humano

	M€	Fundo aprovado	Fundo executado	Fundo pago	Taxa de realização
OT 10	Educação	1 571	708	909	45%
	Formação de adultos	325	139	163	43%
	Formação superior	536	318	352	59%
	Infraestruturas	291	69	76	24%

Fonte: Sistema de monitorização do Portugal 2020.

Relativamente à execução física do OT 10 foram apoiados mais de 182 mil estudantes em vias profissionalizantes do ensino básico e secundário. O indicador de realização para os estudantes apoiados pela ação social no ensino superior nos níveis ISCED 5, 6 e 7 registou mais de 107 mil bolseiros. Ainda beneficiaram de apoio mais de 3 mil bolseiros de doutoramento e pós-doutoramento. Foram ainda aprovados mais de 300 projetos para intervenção e requalificação em escolas, provendo capacidade para mais de 109 mil crianças/alunos. Na modalidade de longa duração de dupla certificação beneficiaram mais de 36 mil adultos.

Figura 31: Indicadores de realização física por área temática no domínio do Capital Humano

Fonte: Indicadores reportados no Relatório de Execução Anual 2017.

No domínio **Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos**, cerca de 62% dos apoios concedidos destinaram-se à área do ambiente, e 19% *exaequo* dos apoios concedidos para as áreas das alterações climáticas e da energia. Na área do ambiente foram assumidos compromissos na ordem dos 1 141 M€ e aprovados 1 625 projetos. O PO SEUR é responsável por 59% destas aprovações do OT 6, seguido pelo PO Norte com 14% e do PO Centro com 11%. Na área das alterações climáticas os 356 M€ de fundos aprovados e os 384 projetos pertencem maioritariamente ao PO SEUR que detém 92% dos investimentos aprovados enquanto que o PO Açores apresenta 9% dos fundos comprometidos.

Tabela 5: Distribuição do fundo aprovado, executado e pago por área temática no domínio da Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos

	M€	Fundo aprovado	Fundo executado	Fundo pago	Taxa de realização
OT 4	Energia	350	38	26	11%
OT 5	Alterações climáticas	356	79	83	22%
OT 6	Ambiente	1 141	195	204	17%

Fonte: Sistema de monitorização do Portugal 2020.

No OT 5 na área da prevenção e gestão de riscos, o indicador para a extensão de faixa costeira intervencionada para proteção de pessoas e bens registou mais de 70 Km; o indicador para as medidas de proteção contra incêndios apoiaram cerca de 200 projetos para a redução de riscos de incêndios florestais tendo como prioridade a aquisição de meios aéreos e o reforço da capacitação dos meios de prevenção e ataque a incêndios florestais, estimando-se que a população que beneficia destas medidas de proteção contra incêndios florestais seja superior a 6 milhões de habitantes e a extensão da rede de proteção da floresta seja de 1 232 Km.

Na área do ambiente, OT 6 e para apoiar a preservação e proteção do ambiente e promover a utilização eficiente dos recursos o indicador número esperado de visitantes a sítios de património cultural e natural e atrações beneficiários de apoios registou no ano de 2017 mais de 2 milhões de visitantes. Ainda na OT 6 o indicador respeitante a intervenções em centros históricos, áreas urbanas centrais e seus arruamentos, jardins e outros espaços de utilização pública apurou mais de 2,8 milhões de metros quadrados intervencionados/reabilitados.

Figura 32: Indicadores de realização física por área temática no domínio da Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos

Fonte: Indicadores reportados no Relatório de Execução Anual 2017.

No domínio **Desenvolvimento Rural** destacam-se os apoios concedidos nas áreas: dos recursos naturais, em específico os ecossistemas dependentes da agricultura e das florestas com um montante de 1.104 M€ de fundo aprovado com mais de 243 mil projetos aprovados, correspondendo esta área temática a 37% do total dos fundos aprovados; e da competitividade, em concreto a viabilidade das explorações agrícolas e a competitividade, com um montante de 950 M€ de fundo aprovado com mais de 148 mil projetos aprovados, correspondendo esta área temática a 37% do total dos fundos aprovados, sendo o PDR Continente o principal mobilizador.

Tabela 6: Distribuição do fundo aprovado, executado e pago por área temática no domínio do Desenvolvimento Rural

	M€	Fundo aprovado	Fundo executado	Fundo pago	Taxa de realização
Competitividade		952	536	535	56%
Org. Gestão Risco		49	31	31	65%
Recursos Naturais		1 104	641	641	58%
Eficiência de Recursos		625	244	244	39%
Leader		183	125	125	68%
Reforma antecipada		7	2	2	31%
Assistência Técnica		42	17	17	41%

Fonte: Sistema de monitorização do Portugal 2020.

No domínio **Assuntos Marítimos e Pescas** destaca-se os apoios concedidos na área da promoção da comercialização e da transformação dos produtos da pesca e aquicultura, com um montante de 63 M€ de fundo aprovado e com mais de 132 mil projetos aprovados. Destaque ainda para o eixo destinado à promoção da pesca ambientalmente sustentável, eficiente em termos de recursos, inovadora, competitiva e baseada no conhecimento, com 26% do fundo total aprovado (42 M€) e com 357 projetos aprovados.

Tabela 7: Distribuição do fundo aprovado, executado e pago por área temática no domínio dos Assuntos Marítimos e Pescas

	M€	Fundo aprovado	Fundo executado	Fundo pago	Taxa de realização
Promover uma pesca ambientalmente sustentável		42	6	7	14%
Promover uma aquicultura ambientalmente sustentável		33	1	6	3%
Fomentar a execução da Política Comum das Pescas		15	4	6	26%
Aumentar o emprego e a coesão territorial		3	1	1	33%
Comercialização e transf. produtos da pesca e aquicultura		63	23	28	37%
Execução da Política Marítima Integrada		0	0	0	0%
AT		4	1	3	12%

Fonte: Sistema de monitorização do Portugal 2020.

Tabela 8: Informação financeira reportada a 31 de dezembro de 2017

Programa Operacional / Fundo	Programação Financeira 2014-2020 (PR)			Operações aprovadas (AP)				Despesa validada (VAL)		Pagamentos aos beneficiários	Despesa certificada à CE (CT)	
	Financiamento Total	Despesa Pública	Fundo Comunitário	Nº	Investimento / custo total	Investimento / custo total elegível	Fundo Comunitário	Investimento / custo total elegível	Fundo Comunitário		Fundo Comunitário	Custo Total	Fundo Comunitário
										mil euros		
Portugal 2020	32 233 274	29 390 434	25 856 076	294 191	24 858 533	22 546 578	15 265 918	5 534 899	5 537 663	6 262 458	3 619 460	2 566 555
FEDER	14 820 330	12 363 704	10 776 916	15 793	12 938 744	11 483 415	6 668 486	3 091 486	1 860 810	2 127 030	2 203 953	1 355 356
FSE/IEJ	9 324 577	9 167 927	7 766 472	6 499	4 765 592	4 728 686	3 963 377	2 112 300	1 802 424	2 238 878	1 221 351	1 045 475
Fundo de Coesão	3 366 755	3 137 191	2 861 742	1 200	2 044 998	1 823 456	1 505 450	278 038	240 661	250 370	153 964	136 981
FEADER	4 721 612	4 721 612	4 058 460	268 736	4 835 346	4 237 164	2 968 713	n.d.	1 598 420	1 595 247	0	0
FEAMP	n.a.	n.a.	392 485	1 963	273 853	273 858	159 893	53 075	35 348	50 933	40 193	28 742
PO Temáticos	15 090 104	13 379 580	11 975 920	8 581	11 527 573	10 810 705	7 610 329	3 528 033	2 603 735	3 140 141	2 234 661	1 655 185
PO Competitividade e Internacionalização (COMPETE 2020)	6 233 063	4 746 730	4 413 930	3 764	6 004 999	5 498 260	3 110 401	1 488 552	846 640	1 001 365	989 044	579 392
PO Inclusão Social e Emprego	2 564 601	2 564 601	2 213 415	1 535	1 217 633	1 209 349	1 056 786	462 194	412 071	583 776	268 370	239 966
PO Capital Humano	3 642 155	3 642 155	3 095 832	2 090	2 520 648	2 516 549	2 139 066	1 345 482	1 143 659	1 365 340	823 284	698 846
PO Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos	2 650 285	2 426 094	2 252 742	1 192	1 784 294	1 586 547	1 304 077	231 805	201 364	189 660	153 964	136 981
PO Regionais do Continente	10 389 499	9 348 903	7 752 503	11 745	6 452 567	5 570 070	3 486 736	1 228 140	827 913	951 243	779 959	518 629
PO Norte 2020	4 165 590	3 841 629	3 378 771	4 895	2 668 315	2 335 647	1 537 425	536 166	361 266	429 989	345 051	229 063
PO Centro 2020	2 642 876	2 447 051	2 155 031	3 470	1 895 879	1 587 561	1 041 479	368 977	258 895	282 715	244 233	166 378
PO Alentejo 2020	1 312 087	1 191 413	1 082 944	1 356	670 563	608 219	410 521	134 227	102 680	116 490	74 508	55 051
PO Lisboa 2020	1 821 373	1 497 070	817 081	1 496	934 133	809 265	356 807	143 783	72 260	83 227	81 610	42 351
PO Algarve 2020	447 573	371 740	318 676	528	283 678	229 379	140 505	44 987	32 812	38 822	34 556	25 786
PO Regiões Autónomas	1 864 196	1 772 476	1 538 707	3 151	1 695 791	1 581 378	979 904	698 511	449 936	501 678	541 048	344 597
PO Açores 2020	1 392 166	1 300 446	1 137 481	1 081	971 833	913 956	705 795	429 001	342 595	373 395	335 316	271 477
PO Madeira 14-20	472 031	472 031	401 226	2 070	723 959	667 422	274 108	269 510	107 340	128 283	205 733	73 120
PO Assistência Técnica	167 862	167 862	138 000	15	73 403	73 403	60 343	27 141	22 312	23 217	23 599	19 401
PO Assistência Técnica 2020	167 862	167 862	138 000	15	73 403	73 403	60 343	27 141	22 312	23 217	23 599	19 401
Programas de Desenvolvimento Rural²	4 721 612	4 721 612	4 058 460	268 736	4 835 346	4 237 164	2 968 713	n.d.	1 598 420	1 595 247	n.a.	n.a.
PDR Continente (PDR2020)	4 174 243	4 174 243	3 583 729	241 349	4 408 812	3 824 867	2 656 322	n.d.	1 439 221	1 436 004	n.a.	n.a.
dos quais, medidas superfície/animais ¹				215 267	1 260 263	1 260 263	1 080 795	n.d.	800 351	800 351	n.a.	n.a.
PDR Açores (ProRural+)	340 487	340 487	295 282	12 093	296 994	291 735	214 742	n.d.	126 047	126 091	n.a.	n.a.
dos quais, medidas superfície/animais ¹				10 735	129 588	134 376	110 176	n.d.	92 023	92 023	n.a.	n.a.
PDR Madeira (Proderam 2020)	206 882	206 882	179 449	15 294	129 540	120 563	97 649	n.d.	33 152	33 152	n.a.	n.a.
dos quais, medidas superfície/animais ¹				14 636	29 056	29 056	27 675	n.d.	21 672	21 672	n.a.	n.a.
PO Assuntos Marítimos e das Pescas	n.a.	n.a.	392 485	1 963	273 853	273 858	159 893	53 075	35 348	50 933	40 193	28 742
PO Mar 2020	n.a.	n.a.	392 485	1 963	273 853	273 858	159 893	53 075	35 348	50 933	40 193	28 742

¹ As medidas superfície/animais referem-se a medidas agroambiente clima, agricultura biológica, pagamentos natura, zonas com condicionantes naturais ou específicas e medidas florestais baseadas na superfície.

² O conceito de financiamento total não se aplica, tendo sido igualado à despesa pública.

Fonte: Sistema de monitorização do Portugal 2020.

Tabela 9: Indicadores financeiros reportados a 31 de dezembro de 2017

Programa Operacional / Fundo	Indicadores financeiros (Fundo)						
	Taxa de compromisso (AP/PR)	Taxa de execução (VAL/PR)	Taxa de realização (VAL/AP)	Taxa de pagamento (PG/AP)	Taxa de certificação do fundo programado	Taxa de reembolso (PG/VAL)	Rácio pagam/programado (PG/PR)
	%						
Portugal 2020	59%	21%	36%	41%	10%	113%	24%
FEDER	62%	17%	28%	32%	13%	114%	20%
FSE/IEJ	51%	23%	45%	56%	13%	124%	29%
Fundo de Coesão	53%	8%	16%	17%	5%	104%	9%
FEADER	73%	39%	54%	54%	0%	100%	39%
FEAMP	41%	9%	22%	32%	7%	144%	13%
PO Temáticos	64%	22%	34%	41%	14%	121%	26%
PO Competitividade e Internacionalização (COMPETE 2020)	70%	19%	27%	32%	13%	118%	23%
PO Inclusão Social e Emprego	48%	19%	39%	55%	11%	142%	26%
PO Capital Humano	69%	37%	53%	64%	23%	119%	44%
PO Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos	58%	9%	15%	15%	6%	94%	8%
PO Regionais do Continente	45%	11%	24%	27%	7%	115%	12%
PO Norte 2020	46%	11%	23%	28%	7%	119%	13%
PO Centro 2020	48%	12%	25%	27%	8%	109%	13%
PO Alentejo 2020	38%	9%	25%	28%	5%	113%	11%
PO Lisboa 2020	44%	9%	20%	23%	5%	115%	10%
PO Algarve 2020	44%	10%	23%	28%	8%	118%	12%
PO Regiões Autónomas	64%	29%	46%	51%	22%	111%	33%
PO Açores 2020	62%	30%	49%	53%	24%	109%	33%
PO Madeira 14-20	68%	27%	39%	47%	18%	120%	32%
PO Assistência Técnica	44%	16%	37%	38%	14%	104%	17%
PO Assistência Técnica 2020	44%	16%	37%	38%	14%	104%	17%
Programas de Desenvolvimento Rural	73%	39%	54%	54%	n.a.	100%	39%
PDR Continente (PDR2020)	74%	40%	54%	54%	n.a.	100%	40%
dos quais, medidas superfície/animais ¹	n.a.	n.a.	74%	74%	n.a.	100%	n.a.
PDR Açores (ProRural+)	73%	43%	59%	59%	n.a.	100%	43%
dos quais, medidas superfície/animais ¹	n.a.	n.a.	84%	84%	n.a.	100%	n.a.
PDR Madeira (Proderam 2020)	54%	18%	34%	34%	n.a.	100%	18%
dos quais, medidas superfície/animais ¹	n.a.	n.a.	78%	78%	n.a.	100%	n.a.
PO Assuntos Marítimos e das Pescas	41%	9%	22%	32%	7%	144%	13%
PO Mar 2020	41%	9%	22%	32%	7%	144%	13%

¹ As medidas superfície/animais referem-se a medidas agroambiente clima, agricultura biológica, pagamentos natura, zonas com condicionantes naturais ou específicas e medidas florestais baseadas na superfície.

Fonte: Sistema de monitorização do Portugal 2020.

3 A DIMENSÃO TERRITORIAL NA APLICAÇÃO DOS FUNDOS

As Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial (EIDT) configuram um contributo relevante para o reforço do reconhecimento e valorização dos territórios, servindo de base para um modelo de governança multinível, consubstanciado em três **instrumentos territoriais** previstos no quadro regulamentar comunitário: **ITI/PDCT** (Investimentos Territoriais Integrados/Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial), **DUS/PEDU** (Desenvolvimento Urbano Sustentável/Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano) e **DLBC/EDL** (Desenvolvimento Local de Base Comunitária/Estratégias de Desenvolvimento Local). No entanto, e apesar de essenciais na abordagem territorial preconizada no Acordo de Parceria (Portugal 2020), estes instrumentos territoriais estão longe de esgotarem a alocação dos FEEI nos diversos territórios. Eles representam apenas uma parte do total de fundos disponibilizados, tanto pelos PO Regionais como pelos PO temáticos.

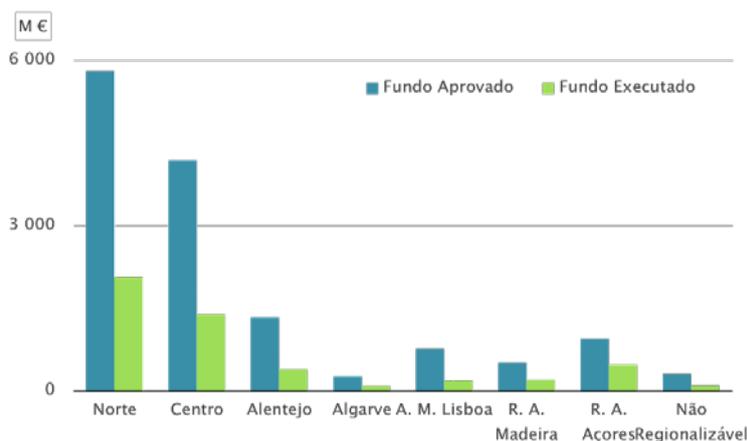
Nesta perspetiva, este capítulo¹⁹, começa com um enquadramento das dinâmicas de implementação do Portugal 2020 (na vertente Política de Coesão, ou seja, FEDER, FSE e FC) e dos PO, incidindo, nos grandes números das dinâmicas de implementação, nas regiões e, sempre que possível, ao nível do município. Por último, apresenta-se um balanço sobre os instrumentos territoriais e de outras intervenções e investimentos com forte incidência territorial (e.g. PARU para os centros urbanos complementares).

3.1 Dinâmica de implementação territorial dos fundos

Em termos regionais, os fundos estruturais aprovados e executados, até 30 de junho de 2018 no âmbito da Política de Coesão (Figura 33), concentraram-se nas regiões Norte, Centro e Alentejo, no Continente, e na R.A. dos Açores, ou seja, nas regiões menos desenvolvidas de acordo com a tipologia utilizada pela Comissão Europeia para efeitos de alocação dos FEEI. As restantes regiões assumem uma expressão menos significativa. Para além das aprovações cujo investimento é diretamente imputável a cada uma das regiões, há ainda uma reduzida parte do investimento aprovado que não se encontra afeto exclusivamente a uma das regiões, sendo classificado como não regionalizável, representando 2,2% do fundo aprovado até 30 de junho de 2018.

¹⁹ Como nota prévia esclarece-se que estas análises se suportaram na informação residente no Sistema de Monitorização do Portugal 2020, à data de 30 de junho de 2018, tendo por base a localização das operações. O período em análise, naturalmente, não reflete as alterações decorrentes dos processos de reprogramação formalmente aprovado no final de 2018. Ao longo do subcapítulo serão indicados eventuais reforços e alterações resultantes de processos distintos como por exemplo a aplicação aos PEDU e PARU da majoração do acelerador do investimento municipal e do processo de reprogramação.

Figura 33: Distribuição regional dos fundos comprometidos e executados, 30.06.2018



Fonte: Sistema de Monitorização do Portugal 2020.

A análise da tabela seguinte (Tabela 10) permite verificar o contributo de cada PO Regional e dos PO Temáticos²⁰ por região. No caso dos PO Temáticos, a sua contribuição para a alocação dos fundos ao nível das NUTS II menos desenvolvidas do Continente varia entre os 65% no Alentejo e os 72% no Centro. Ainda no Continente, mas na A.M. de Lisboa e no Algarve, e ao contrário das NUTS II menos desenvolvidas, a origem dos fundos alocados provêm sobretudo do respetivo PO Regional²¹ (60% do total dos fundos no Algarve e 54% em Lisboa). Nas Regiões Autónomas também são os respetivos PO Regionais que mais contribuem para o total do fundo comprometido (82% nos Açores e 56% na Madeira).

No que respeita à intensidade de apoio inerente ao volume de aprovações, surgem com grande destaque as duas Regiões Autónomas, ambas também consideradas como regiões ultraperiféricas, seja quando ponderado pela população residente ou pela superfície (km²).

No Continente, e como é habitual neste tipo de análises, a situação é distinta quando se pondera pela população residente ou pela superfície das respetivas regiões. Em termos *per capita*, as regiões mais apoiadas são o Alentejo e o Centro onde, em média, o apoio por habitante foi, até 30 de junho de 2018, respetivamente 1 886 e 1 879 euros, logo seguido pela região Norte com 1 623 euros. Devido à menor alocação de fundos, resultante de serem regiões desenvolvidas e intermédias (A.M. de Lisboa e Algarve, respetivamente) assim como pela maior concentração populacional, estas duas regiões registam as menores intensidades de apoio: 273 e 608 euros por habitante, respetivamente.

Quando se ponderam os apoios aprovados pela sua superfície, as regiões do Alentejo e do Algarve são as mais penalizadas não indo além dos 42 mil e dos 54 mil euros por km², respetivamente, enquanto o Norte atinge os 273 mil euros por km² e a A.M. de Lisboa os 256 mil euros.

²⁰ Considerando todos os PO, exceto o PO AT.

²¹ Os Programas Operacionais Temáticos aplicam-se exclusivamente nas regiões menos desenvolvidas, com exceção da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ) através do PO ISE (FSE) e no âmbito dos investimentos financiados pelo Fundo de Coesão através do PO CI (transportes) ou PO SEUR (ambiente, alterações climáticas e energia).

Tabela 10: Distribuição dos fundos comprometidos e executados por PO Regionais e Temáticos e intensidades de apoio por região, 30.06.2018

Regiões	Fundo Aprovado		Fundo Executado		Intensidade de Apoio (Fundo Aprovado)	
	PO Regionais	PO Temáticos	PO Regionais	PO Temáticos	€/ habitante	mil €/ km ²
	Mihões de euros					
Norte	1 840	3 966	530	1 535	1 623	273
Centro	1 190	3 002	335	1 049	1 879	149
Alentejo	474	868	129	263	1 886	42
A. M. Lisboa	417	356	101	94	273	256
Algarve	160	107	47	43	608	54
R. A. Açores	781	171	444	42	3 904	410
R. A. Madeira	289	226	135	76	2 026	643
Não Regionalizável	0	323	0	109	n.a.	n.a.

Fonte: Sistema de Monitorização do Portugal 2020.

Analisando a distribuição regional dos PO Temáticos, de acordo com o fundo dominante (relativizada pela população, no caso do PO CH e PO ISE – FSE – pelo número de empresas no caso do PO CI – FEDER – e pela área no caso do PO SEUR – Fundo de Coesão), observa-se que: i) “As intensidades de apoio regional do PO CH variam entre os 336 €/habitante no Alentejo e os 375 €/habitante no Centro; ii) no PO ISE as intensidades variam entre os 146 €/habitante no Norte e os 196 €/habitante no Alentejo; iii) O Centro surge com uma intensidade de apoio no âmbito do PO CI (FEDER e FSE) relativamente superior às restantes regiões, com 5 292 €/empresa por oposição aos 3 832 €/empresa no Alentejo; iv) Em termos do PO SEUR a distribuição dos fundos aprovados pela superfície territorial (euros/km²) permite destacar as regiões da Madeira e dos Açores (...) e a região de Lisboa (...)”²².

Numa análise territorial mais fina, os mapas seguintes permitem observar as intensidades (por habitante e por km²) dos apoios aprovados ao nível do município²³, sendo que nenhum destes indicadores capta a cobertura dos apoios do Portugal 2020 às efetivas necessidades específicas, em termos de investimento, de cada município/região. O volume de aprovações, quando ponderado pela população residente, permite destacar, para um valor médio nacional de 1 516 €/hab., os municípios do Corvo e da Calheta ambos na R.A. dos Açores (28 593 €/hab. e 17 514 €/hab. respetivamente), sendo que o primeiro caso está associado à sua reduzida população residente.

No Continente, o município com maior intensidade de fundo aprovado por habitante é de Vila Velha de Ródão (15 408 €/hab.), devido a três investimentos com volumes de fundo aprovado que variam entre os 10 M€ e os 21 M€. Ainda no Continente, destaque para os municípios de Vouzela e de Pedrógão Grande com intensidades de apoio superiores a 5 000 €/hab. Quando o indicador é calculado em função da área dos municípios, são sobretudo os municípios da faixa litoral, onde se concentram as grandes cidades (com uma dimensão territorial tendencialmente mais reduzida), que registam maior intensidade de apoio, nomeadamente o Porto (14,2 M€/km²) e São João da Madeira (9,5 M€/km²), seguido de Lisboa (2,5 M€/km²) e Matosinhos (2,1 M€/km²). Neste indicador destaque ainda para o terceiro lugar do Funchal com 3,1 M€/km². O valor médio nacional é de 290 mil euros por km².

²² Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P. (2018, junho). Boletim Informativo dos Fundos da União Europeia – Informação reportada a 30 de junho de 2018, nº13, p. 10.

²³ Devido à existência de operações com incidência multi-concelhia ou multi-região, existem cerca de 3,5 mil milhões de euros de fundo aprovado classificado como não territorializado ao nível do município, pelo que os cálculos efetuados têm por base os cerca de 10,7 mil milhões de euros passíveis de serem alocados a nível municipal.

Figura 34: Intensidade de apoio do fundo comprometido, por habitante, 30.06.2018

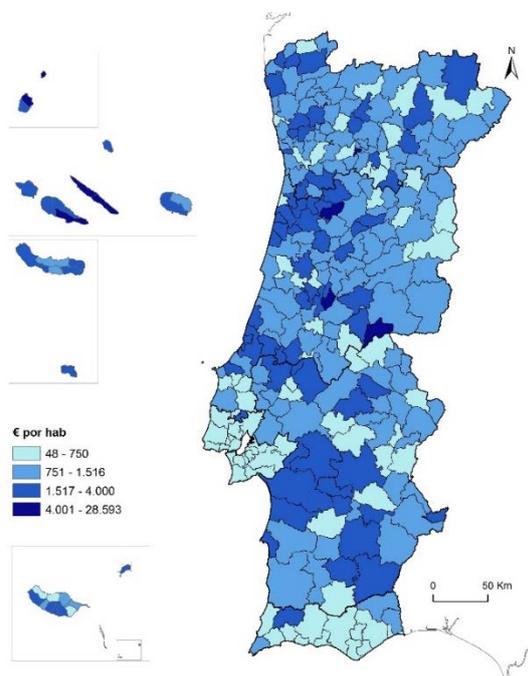
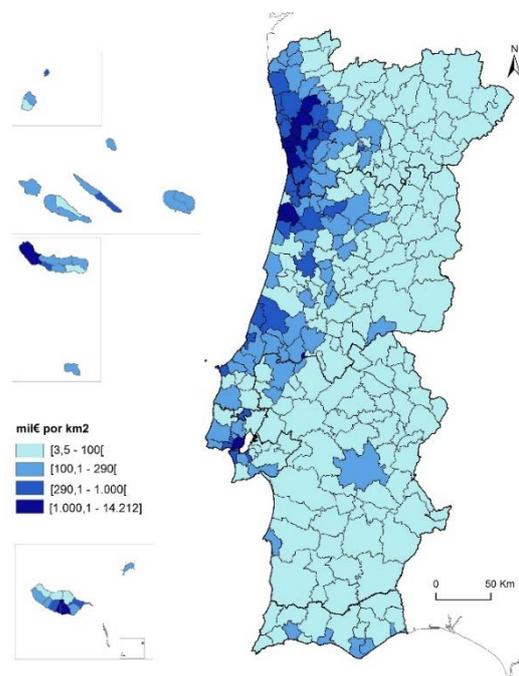


Figura 35: Intensidade de apoio do fundo comprometido, por km², 30.06.2018



Fonte: Sistema de Monitorização do Portugal 2020.
Elaboração Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P.

A intensidade de apoio no conjunto dos territórios de baixa densidade (1336€/hab) é muito superior à registada nos restantes territórios do Continente (896€/hab.). Esta diferenciação positiva regista-se em todos os quatro domínios temáticos do Portugal 2020, com especial relevo nos domínios da sustentabilidade e eficiência no uso de recursos e inclusão social e emprego, onde a intensidade de apoio no conjunto dos territórios da baixa densidade é mais do dobro dos restantes territórios.

Tabela 11: Apoios dos fundos da Política de Coesão por domínio temático e por território, 30.06.2018

	Operações (Nº)	Fundo (€)	Fundo (%)	Fundo/ operação (€)	Fundo/ habitante (€)	Fundo/ área (€)	Fundo/ empresa (€)
Total	22 500	9 729 014 890	100	432 401	993	...	...
Baixa densidade	7 537	2 910 712 807	30	386 190	1 336	...	...
Fora da baixa densidade	16 208	6 818 302 083	70	420 675	896	...	...
Competitividade e internacionalização	14 343	5 174 825 387	53	360 791	528	...	4 524
Baixa densidade	3 109	1 211 542 928	23	389 689	556	...	4 576
Fora da baixa densidade	11 732	3 963 282 459	77	337 818	521	...	4 509
Capital humano	3 195	2 301 220 826	24	720 257	235	...	...
Baixa densidade	1 380	794 293 432	35	575 575	365	...	...
Fora da baixa densidade	1 993	1 506 927 394	65	756 110	198	...	...
Sustentabilidade e eficiência no uso de recursos	2 606	1 613 744 531	17	619 242	165	18 111	...
Baixa densidade	1 608	671 690 204	42	417 718	308	9 752	...
Fora da baixa densidade	1 140	942 054 327	58	826 363	124	46 577	...
Inclusão social e emprego	2 356	639 224 601	7	271 318	65	...	...
Baixa densidade	1 440	233 186 698	36	161 935	107	...	...
Fora da baixa densidade	1 343	406 037 903	64	302 336	53	...	...

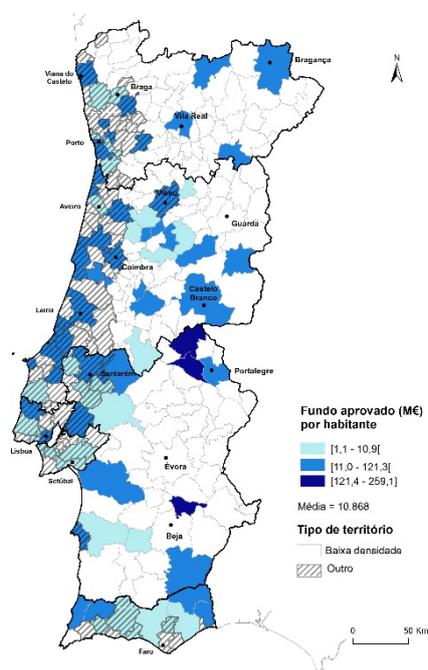
Nota: O nºtotal de operações não é igual a soma das operações por territórios, uma vez que algumas operações podem ter incidência em mais que um desses territórios.

Fonte: Sistema de Monitorização do Portugal 2020.

Contudo, sendo as realidades e desafios territoriais de Portugal impossíveis de captar na abordagem dicotômica da baixa densidade, apresenta-se de seguida uma análise da territorialização (ao nível concelhio) de algumas áreas de política pública financiadas no âmbito do Portugal 2020, mais especificamente: saúde (PI 9.7), educação (PI 10.1 e PI 10.5), inclusão social (PI 9.1), incentivos às empresas (PI 3.3) e regeneração urbana (PI 6.5).

Iniciando a reflexão pela **área da saúde**, designadamente no que diz respeito aos apoios para equipamentos e infraestruturas, conclui-se que foi aprovado um total de 106 M€ de FEDER, com a desagregação territorial conforme ilustrado na Figura 36. A totalidade dos projetos aprovados é assegurada por entidades públicas ligadas à área em questão, como por exemplo, administrações regionais de saúde e institutos públicos, e ainda municípios, fruto do modelo de descentralização de competências atualmente em vigor.

Figura 36: Intensidade dos apoios em equipamentos de saúde, 30.06.2018



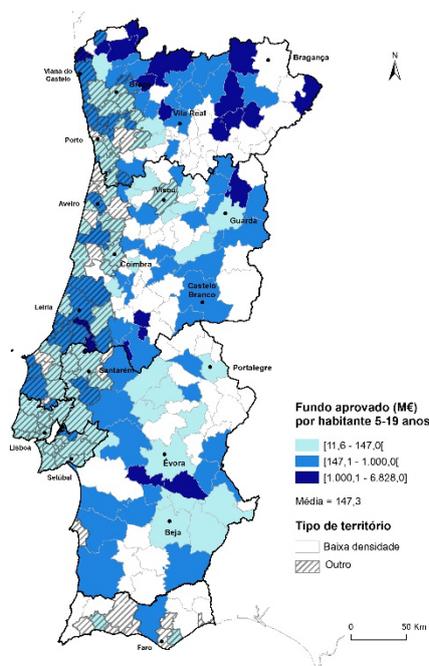
Fonte: Sistema de Monitorização do Portugal 2020. Elaboração Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P.

A análise da intensidade territorial dos investimentos em equipamentos e infraestruturas de saúde, medida pelo rácio entre o fundo aprovado e a população residente, demonstra que, em termos globais, no Continente, a média do fundo aprovado por habitante é de 11 €. Uma análise mais fina permite verificar que existe uma maior concentração dos apoios nos centros estruturantes dos territórios de baixa densidade, fundamentalmente nas cidades de Portalegre, de Castelo Branco, de Bragança e de Vila Real. Nestes casos, a aposta tem residido, sobretudo, em infraestruturas de maior dimensão, como é o caso das unidades hospitalares, assim como na aquisição de equipamentos de diferenciação de tecnologia avançada (89% do fundo aprovado).

Contudo, no cômputo geral, nos restantes territórios de baixa densidade a aposta tem incidido, fundamentalmente, na construção, requalificação e aquisição de equipamentos para unidades prestadoras de cuidados de saúde primários. Nos territórios mais urbanos do litoral os investimentos assentam num leque diversificado de valências apoiadas – desde infraestruturas de grande dimensão até unidades de saúde familiares, passando pela aquisição de meios tecnológicos e de unidades de saúde móveis.

Relativamente aos **equipamentos de ensino**, foi aprovado um total de 216 M€ de FEDER, com a desagregação territorial ilustrada na Figura 37. Neste segmento, a totalidade dos projetos aprovados é da responsabilidade dos municípios, atendendo ao modelo de descentralização de competências atualmente em vigor, ao nível dos equipamentos de ensino que abrangem a escolaridade obrigatória.

Figura 37: Intensidade dos apoios em equipamentos de ensino, 30.06.2018

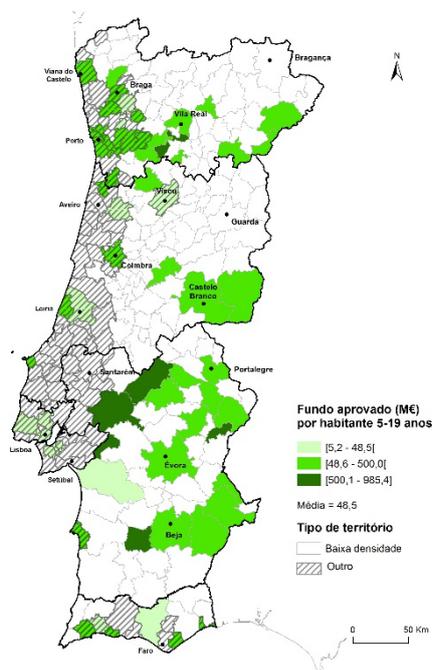


Fonte: Sistema de Monitorização do Portugal 2020. Elaboração Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P.

A intensidade territorial dos investimentos, medida pelo rácio de fundo aprovado por habitante com idades compreendidas entre os 5 e os 19 anos é, em termos médios, de 147€/hab., para a totalidade do Continente. Observa-se que, no caso particular da NUTS III de Terras de Trás-os-Montes, existe uma maior concentração de municípios que apresentam valores de rácios bastante expressivos quando comparados com os restantes do território de Portugal Continental – municípios de Miranda do Douro, de Vinhais, de Mirandela, de Alfandega da Fé e de Vila Flor.

Ainda em matéria de política de educação, mas no que reporta à dimensão imaterial, os fundos da Política de Coesão, designadamente o FSE, apoiam a iniciativa **Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP)**. Trata-se de uma medida de política pública destinada a agrupamentos de escolas localizados em territórios económica e socialmente desfavorecidos, marcados pela pobreza e exclusão social, onde a violência, a indisciplina, o abandono e o insucesso escolar mais se manifestam. São objetivos centrais do Programa a prevenção e redução do abandono escolar precoce e do absentismo, a redução da indisciplina e a promoção do sucesso educativo de todos os alunos. Para o efeito os agrupamentos de escolas/escolas não agrupadas desenvolvem planos plurianuais de melhoria (PPM), onde constam as ações necessárias e conducentes à concretização dos objetivos enunciados. É parte integrante deste processo de melhoria organizacional um conjunto de recursos adicionais que visam alavancar as práticas educativas dos agrupamentos de escolas/escolas não agrupadas: docentes com horário completo, horas de crédito horário e técnicos especializados (e.g. psicólogos, animadores e assistentes sociais). No âmbito dos TEIP foi aprovado um total de 71 M€ de FSE, com a desagregação territorial conforme ilustrado na Figura 38. Tal como previsto no texto da própria medida de política pública, cabe aos agrupamentos de escolas a promoção dos TEIP, pelo que são estes os únicos promotores com projetos aprovados.

Figura 38: Intensidade dos apoios no âmbito dos TEIP, 30.06.2018

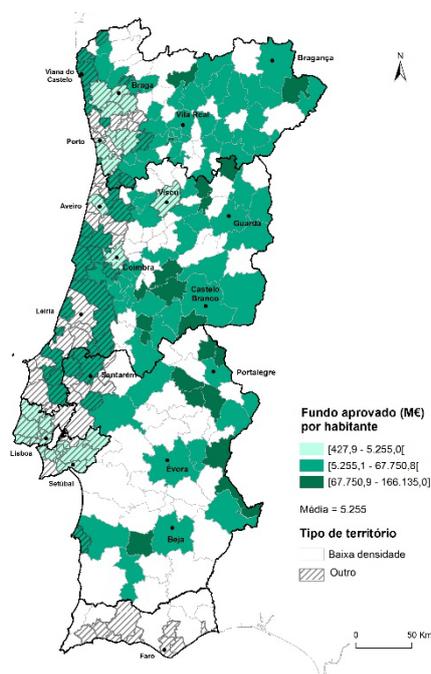


Fonte: Sistema de Monitorização do Portugal 2020. Elaboração Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P.

Na sequência deste objetivo, a análise da intensidade dos apoios TEIP (Figura 38) demonstra que os valores mais elevados recaem nos territórios da baixa densidade. Numa análise mais fina, é possível destacar, de entre os municípios da baixa densidade, os centros estruturantes (nomeadamente em Portalegre, em Évora, em Beja, em Castelo Branco e em Vila Real), nos quais a intensidade de apoio é menos afetada pelo fator demográfico do que nos restantes municípios da baixa densidade.

Na vertente da inclusão social, e atendendo aos apoios, no âmbito da medida de política pública **Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS)**, constata-se que foi aprovado em Portugal Continental um total de 51M€ de FSE, com uma intensidade de apoio muito superior nos territórios de baixa densidade, sobretudo do interior.

Figura 39: Intensidade dos apoios no âmbito dos CLDS, 30.06.2018



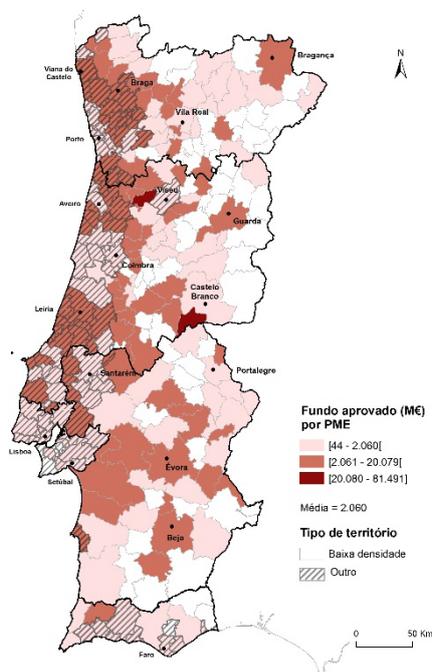
Fonte: Sistema de Monitorização do Portugal 2020.
Elaboração Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P.

Em matéria de intervenções específicas, e atendendo à natureza *top-down* do próprio Programa (os territórios, os eixos e o tipo de ações elegíveis são definidos pelo ISS, I.P., entidade responsável pelo acompanhamento e monitorização dos projetos), as ações previstas são maioritariamente semelhantes apostando: (i) na promoção do emprego, da formação e da qualificação; (ii) intervenção familiar e parental, preventiva da pobreza infantil; (iii) capacitação da comunidade e das instituições.

Em termos de promotores, a totalidade dos projetos é assegurada por entidades dos setores social e associativo, na qualidade de Entidades Coordenadoras Locais das Parcerias escolhidas entre os membros dos Conselhos Locais de Ação Social dos municípios onde os CLDS são implementados.

Considerando os apoios às empresas, designadamente ao nível do **Sistema de Incentivos (SI) à Inovação Produtiva das PME** constata-se, através da análise da Figura 40, que foi aprovado para o território de Portugal Continental, um total de 2,4 mil M€ de FEDER, representando uma média de apoio de 2,1 mil€/empresa. Cerca de 24% do fundo aprovado teve incidência nos territórios de baixa densidade (onde estão instaladas 20% das empresas com menos de 250 empregados) enquanto fora desta área se concentrou 73% do fundo aprovado.

Figura 40: Intensidade dos apoios no âmbito do SI à Inovação Produtiva das PME, 30.06.2018



Fonte: Sistema de Monitorização do Portugal 2020. Elaboração Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P.

Quanto aos instrumentos de **política urbana – PEDU e PARU** – e no que diz especificamente respeito ao investimento em processos de regeneração urbana (PI 6.5), constata-se que a intensidade de apoio per capita contratado no total do Continente é superior no conjunto dos PARU (85€/hab.) face ao conjunto dos PEDU (45€/hab.).

Figura 41: Intensidade dos apoios da PI 6.5 no âmbito dos PEDU – centros urbanos de nível superior, 30.06.2018

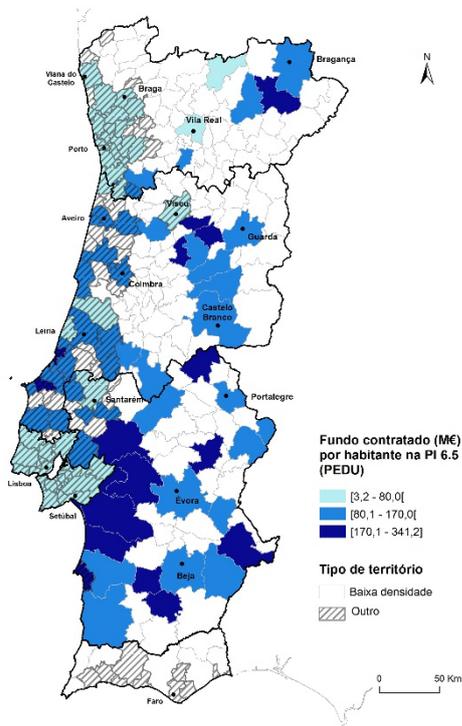
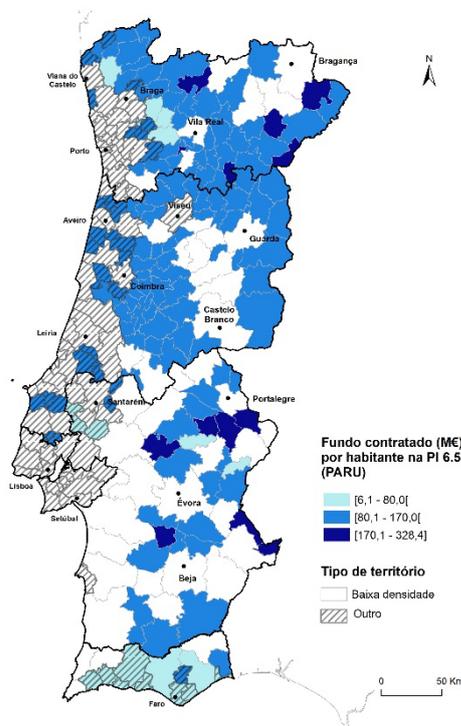


Figura 42: Intensidade dos apoios da PI 6.5 no âmbito dos PARU – centros urbanos complementares, 30.06.2018



Fonte: Sistema de Monitorização do Portugal 2020. Elaboração Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P.

Relativamente aos PEDU, a maior intensidade de fundo contratado por habitante é particularmente relevante na região do Alentejo, como se pode observar na Figura 41. Os centros estruturantes dos territórios de baixa densidade também manifestam alguma intensidade quanto ao investimento em regeneração urbana, no âmbito dos PEDU, (com exceção de Vila Real, que acompanha a tendências das áreas metropolitanas). Quanto aos PARU, a maior intensidade dos apoios observa-se nas regiões do Norte e Centro. No Algarve, apesar de ser menor a intensidade dos apoios, é expressiva a dimensão do investimento cobrindo quase todo o território da região (Figura 42).

Esta análise da territorialização de importantes áreas de política pública financiadas no âmbito do PT 2020 permite perceber um conjunto de realidades e desafios de desenvolvimento territorial, para além da conclusão transversal que a intensidade de apoios per capita do PT 2020 é superior no conjunto dos territórios de baixa densidade (qualquer que seja o domínio temático), nomeadamente:

- i. A maiores dificuldades de atração de investimento empresarial nas zonas do interior, não apenas porque a densidade empresarial (tal como a populacional) é substancialmente mais baixa nestes territórios, como eles tendem a estar mais longe dos principais mercados e o próprio tecido empresarial é mais débil, não sendo capaz de produzir endogenamente iniciativas de investimento estruturantes. Contudo, existem centros urbanos do interior com uma dimensão relevante de intensidade de projetos aprovados por empresa (sobretudo ao longo do eixo urbano estruturante do interior – Bragança, Guarda, Évora e Beja). Nesta dimensão do apoio ao investimento empresarial de destacar também a menor intensidade registada nas Áreas Metropolitanas;

- ii. Papel estruturante das políticas e iniciativas públicas de natureza transversal (e.g. equipamentos coletivos como escolas e centros de saúde e iniciativas como os TEIP, os CLDS) na estruturação dos territórios de baixa densidade, sendo que em muitos casos os centros urbanos que estruturam os territórios rurais envolventes apresentam naturalmente valores relevantes de intensidade de apoio em equipamentos de cariz mais especializado (e.g. hospitais).
- iii. Regeneração urbana: analisando apenas os apoios no âmbito da PI 6.5 (regeneração urbana) verifica-se que o instrumento PEDU, quando analisadas as dimensões financeiras de apoio, não está a discriminar os centros urbanos sobre os quais se perspetivava atuar (principais centros urbanos do Continente) no sentido de fortalecer uma hierarquia urbana assente nos PROT/PNPOT, sobretudo se comparado com a intensidade dos apoios no âmbito da mesma PI aos centros urbanos complementares.

Assim, e dado que tanto os territórios de baixa densidade como os territórios fora dessa baixa densidade possuem muitas e variadas realidades económicas, sociais, ambientais e de dotação de recursos tão importante como discutir se o investimento público está a discriminar positivamente este ou aquele territórios através das dotações a eles afetos e/ou das intensidades desses investimentos, urge analisar e avaliar se as políticas e as iniciativas públicas de apoio aos territórios (na sua heterogeneidade) estão a ser bem desenhadas, bem implementadas e eficientes e eficazes nos seus resultados, matéria que exige apreciar qualitativamente as operações aprovadas em sede de fecho de candidaturas e a constar em processos de avaliação (e.g. *Avaliação da operacionalização da abordagem territorial do Portugal 2020 no contexto da convergência e coesão territorial*, em curso).

3.2 Um zoom aos instrumentos territoriais

Após uma abordagem mais transversal sobre a territorialização dos Fundos, o foco das análises seguintes será os instrumentos territoriais que sustentam a abordagem territorial do Portugal 2020, ou seja: O Investimento Territorial Integrado (ITI), implementado através de um Programa de Ação de iniciativa das CIM/AM por via dos Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial (PDCT); o Desenvolvimento Urbano Sustentável, dinamizado pelos municípios enquanto autoridades urbanas e implementados através dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento urbano (PEDU); e o Desenvolvimento Local de Base Comunitária (DLBC), sustentado em Estratégia de Desenvolvimento Local e implementados pelos Grupos de Ação Local²⁴.

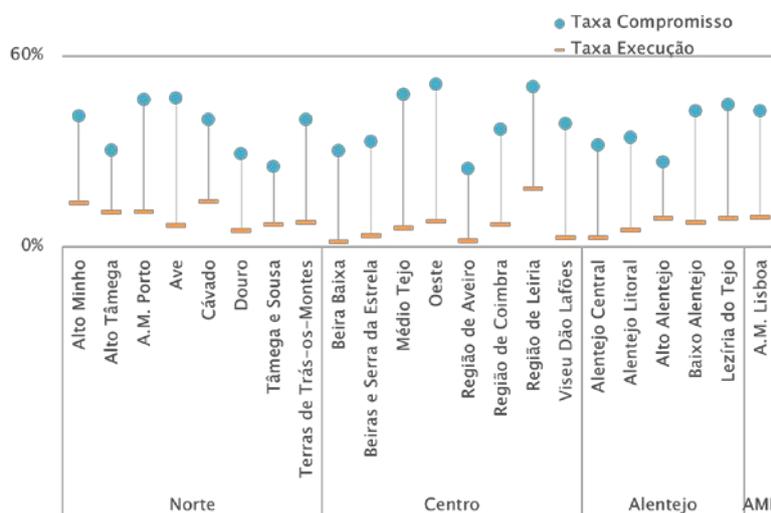
O conjunto dos PDCT contratualizados totalizam um volume de fundos de 1 154 M€, distribuído regionalmente da seguinte forma: Norte (545 M€); Centro (354 M€); Alentejo (165 M€) e Lisboa (89 M€). Por fundo a distribuição foi a seguinte: FEDER (677 M€); FC (13,5 M€); FSE (413,6 M€) e FEADER (50,1 M€). A análise da operacionalização deste instrumento continua a revelar um nível de implementação global pouco expressivo até 30 de junho de 2018. Dos 1 154 M€ programados, apenas 42% estavam comprometidos (484 M€) e 8% executados (96 M€), ficando a taxa de realização pelos 21%.

Em termos de implementação por CIM/AM (Figura 43), no que aos fundos da Política de Coesão diz respeito, e apesar da fraca execução global, a CIM da região de Leiria continua a destacar-se com uma taxa de compromisso de 50% e uma taxa

²⁴ Sobre a metodologia seguida no Portugal 2020 para a implementação da sua abordagem territorial, sugere-se a leitura das edições anteriores do Relatório Anual dos Fundos Europeus, em particular o de 2015/2016 (editado em novembro de 2016).

de execução de 18% (taxa de realização de 37%). No polo oposto, encontra-se a CIM da Região de Aveiro com uma taxa de compromisso de 25% e uma execução de apenas 2%.

Figura 43: PDCT – Taxa de compromisso e de execução das contratualizações com CIM/AMP, 30.06.2018



Fonte: Sistema de Monitorização do Portugal 2020.

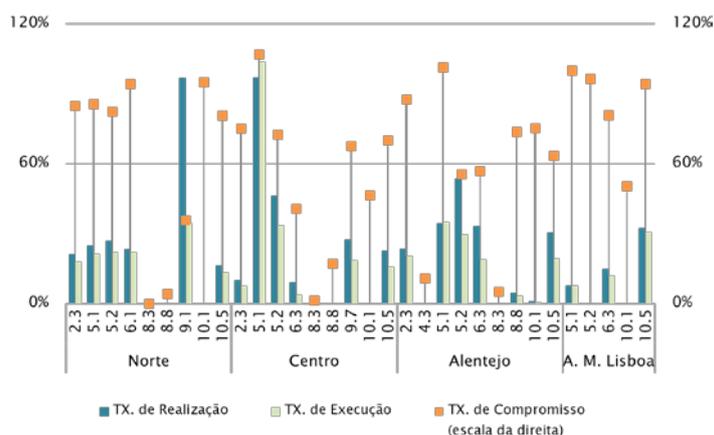
Do conjunto das PI mobilizadas pelos POR Regionais e com uma contratualização acima dos 20M€, as mais dinâmicas e com maior expressividade em termos de procura foram as PI 2.3 (Modernização administrativa regional e local) com uma taxa de compromisso de 81% e a PI 10.5 (Infraestruturas educativas) com uma taxa de compromisso de 77%. No entanto, a PI 5.1 do PO SEUR (Alterações climáticas) era a que registava a taxa de compromisso mais elevada, com a quase totalidade de verba contratualizada já comprometida (97%), o que deve estar relacionado com o facto do montante programado ser de apenas 1,8M€. No polo oposto encontram-se as PI 8.3 e 4.3 com taxas de compromisso de apenas 1% e 11%, respetivamente, resultado de problemas específicos ao nível da sua operacionalização.

Em termos de execução destaca-se a PI 9.1 (componente POR) com 28 M€ de fundo validado correspondendo a uma taxa de execução de 35%, seguida das PI 10.5 com 44 M€ de fundo validado, com uma execução de 16%. Salienta-se que todas as PI já contemplam aprovações, com destaque para as prioridades de investimento 2.3, 6.3 (Património natural/cultural), 10.1 (Combate ao abandono escolar) e 10.5 (Infraestruturas Educativas) que registam aprovações em todos os Pactos.

A análise regional da execução, por prioridades de investimento (Figura 44), permite concluir que: na região Norte a PI 9.1²⁵ foi a mais relevante, situando-se a execução nos 35%, com uma taxa de compromisso de 36%; na região do Centro e do Alentejo a PI mais relevante corresponde à 5.1 com uma taxa de execução de 104% (taxa de compromisso de 107%) e 35% (taxa de compromisso de 101%) respetivamente; na A.M. Lisboa foi a PI 10.5 com uma taxa de execução de 31% (taxa de compromisso de 94%). Em valores absolutos, é a PI 10.5 que apresenta níveis de compromisso mais elevado em todos os PO Regionais (cerca de 212 M€ de fundo aprovado).

²⁵ Os PDCT da Região Norte são os únicos que mobilizaram a PI 9.1, correspondendo à medida de política pública CEI e CEI+ da responsabilidade do IEFP.

Figura 44: PDCT – Taxa de compromisso, de execução e realização, por relevância da PI, 30.06.2018



Fonte: Sistema de Monitorização do Portugal 2020.

Na componente FEADER, no quadro do Programa de Desenvolvimento Rural do Continente (PDR2020), os dados dos PDCT revelam a aprovação de 82 operações, com um montante de fundo associado de 33 M€ e uma execução também pouco expressiva de 485 mil euros.

No âmbito do Sistema de Incentivos ao Empreendedorismo e ao Emprego (SIZÉ), a operacionalização a cargo das Comunidades Intermunicipais (CIM) ou Áreas Metropolitanas (AM), quando a mesmo decorre no âmbito dos PDCT²⁶, revelam 231 operações, com uma dotação de fundo aprovado de 11,3 M€ e uma execução pouco expressiva de 297 mil euros.

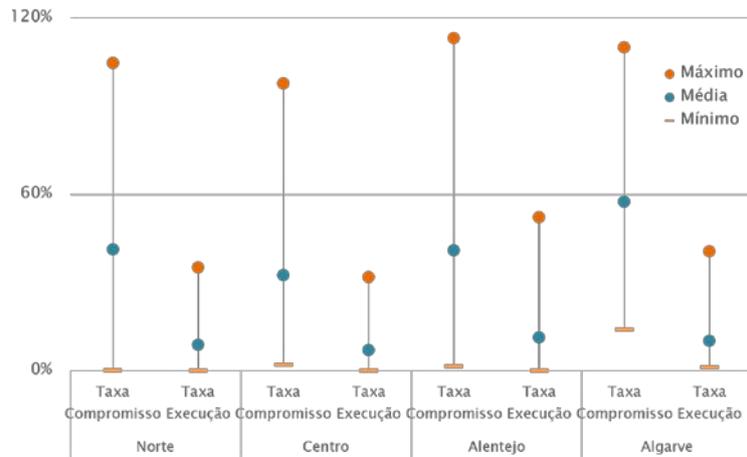
O Desenvolvimento Urbano Sustentável previsto no Art.º 7.º do Reg. UE 1301/2013 (FEDER) foi materializado, em Portugal, através dos **Planos Estratégicos de Desenvolvimento Urbano (PEDU)** para os centros urbanos de nível superior e contemplam três subestratégias ancoradas em três PI: 4.5 (mobilidade urbana), PI 6.5 (reabilitação urbana) e PI 9.8 (comunidades urbanas desfavorecidas). O apoio dos fundos para este instrumento territorial é disponibilizado através dos PO Regionais (exceto POR Algarve), que a ele dedicam um eixo prioritário exclusivo. Em termos operacionais, até 30 de junho de 2018, existiam 634 operações de aprovações envolvendo um montante de fundo comprometido de 327 M€. À data, tinha sido executado um volume de 71 M€, equivalente a uma taxa de execução de 9%.

A análise das taxas de compromisso e de execução por PO Regional²⁷ (Figura 45), continua a revelar a existência de disparidades significativas a nível municipal entre o que está comprometido e os níveis de execução (estes variam entre um máximo de 52% até à ausência de execução).

²⁶ O Sistema de Incentivos ao Empreendedorismo e ao Emprego (SIZÉ), nos PDCT é mobilizado pelas PI destinadas à criação de emprego por conta própria, empreendedorismo e criação de micro e pequenas empresas, nomeadamente a PI 8.3 (FSE) e PI 8.8 (FEDER).

²⁷ No caso do POR Centro, e por oposição aos PO Regionais do Norte, Alentejo e de Lisboa, os valores contratualizados utilizados para cálculo das taxas de compromisso e de execução já integram as majorações decorrentes da aplicação do acelerador do investimento municipal.

Figura 45: Taxa de compromisso e de execução dos PEDU por PO Regional

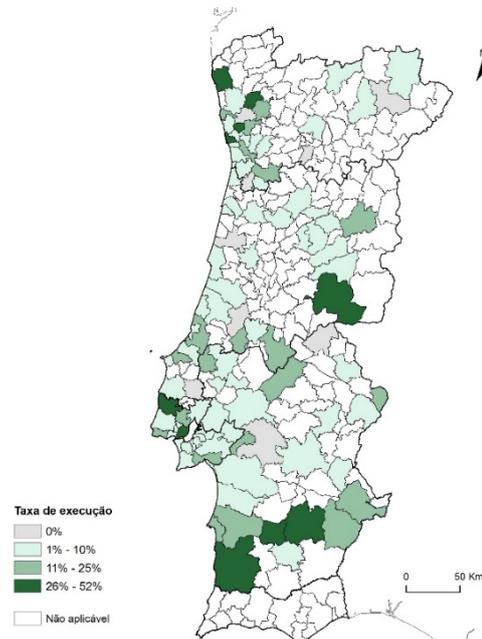
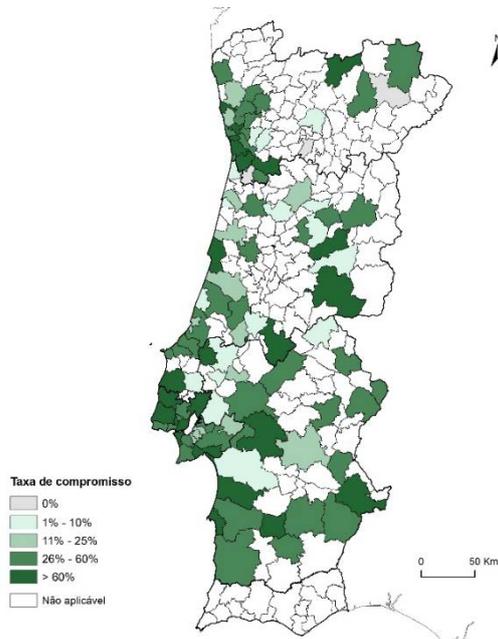


Fonte: Sistema de Monitorização do Portugal 2020.

Apesar de se verificar atualmente níveis de compromisso, por PEDU (Figura 46), próximos ou acima dos 100%, como é o caso dos municípios de Aljustrel (113%), Lisboa e Sintra (110% respetivamente) e Arouca (105%), as taxas de execução (Figura 47) continuam ainda muito baixas na generalidade dos PEDU, destacando-se pela positiva os municípios de Aljustrel (52%) e Mafra (41%).

Figura 46: Taxa de compromisso nos municípios com PEDU

Figura 47: Taxa de execução nos municípios com PEDU



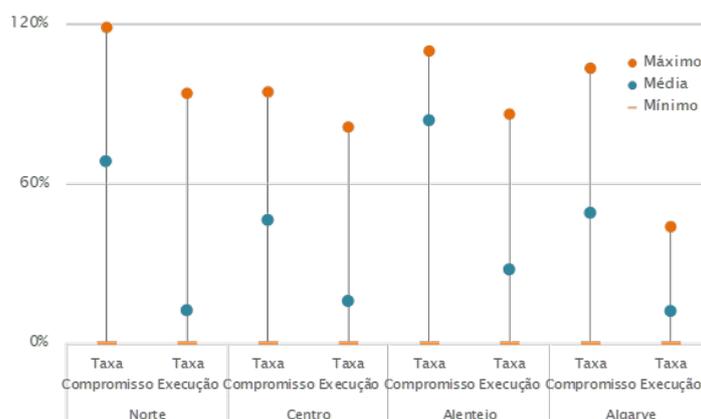
Fonte: Sistema de Monitorização do Portugal 2020. Elaboração Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P.

Do conjunto das três PI mobilizadas, a que registou maior procura foi a PI 6.5 (Reabilitação Urbana) com 53% de taxa de compromisso, sobretudo através de intervenções em centros históricos e/ou em espaços públicos. A análise regional permite concluir que, em termos relativos aferido pela taxa de execução, a dinâmica da mesma, apesar de incipiente, foi distinta nas diversas regiões. Na região Norte e na A.M. Lisboa a procura incidiu sobretudo na adoção de medidas destinadas a melhorar o ambiente urbano (PI 6.5), tendo a sua execução situado-se nos 20% e 27% respetivamente. Na região Centro incidiu sobre

a concessão de apoio à regeneração física, económica e social das comunidades desfavorecidas (PI 9.8), com uma taxa de execução de 13% (30% de taxa de realização). No caso da região do Alentejo a PI 9.8 foi igualmente a mais relevante, apresentando uma taxa de execução de 17% (44% de taxa de realização).

O processo de revitalização dos centros urbanos complementares, operacionalizado através dos Planos de Ação de Regeneração Urbana (PARU), no âmbito da PI 6.5 ficou concluído, na sua maioria, em 2016 tendo resultado na aprovação de 168 Planos com um montante global de fundo associado de 194,3 M€²⁸. Das 357 operações aprovadas no âmbito dos PARU até junho de 2018, verifica-se uma taxa de compromisso de fundo de 60%. Também aqui a execução é exígua, não ultrapassando os 30 M€, o que equivale a uma taxa de 16%. Em termos regionais destaca-se a concentração de volume de investimento na Região do Alentejo, com uma taxa de compromisso global de 85%, sendo também a região mais dinâmica em termos de execução (taxa de 28%). Na operacionalização no terreno verificam-se níveis de compromisso, por PARU (Figura 48), que variam entre os 100 e 120%, como é o caso dos municípios de Alfindega da Fé (119%), Vidigueira (110%) e Portimão (104%) e taxas de compromisso nulas. As taxas de execução sendo ainda baixas na generalidade dos PARU, permitem destacar, no entanto, os municípios de Ponte de Lima (94%), Mora (86%) e Murtosa (81%).

Figura 48: PARU – Taxa de compromisso e de execução dos PARU por PO Regional



Fonte: Sistema de Monitorização do Portugal 2020.

A implementação do **Desenvolvimento Local de Base Comunitária** (DLBC) foi operacionalizada através de 88 parcerias (54 rurais, 12 costeiras e 22 urbanas) com um volume global de fundo contratado de 308 M€. Do ponto de vista dos investimentos transversais às três vertentes de DLBC, foi desenvolvido no último trimestre do ano de 2016 a proposta de portaria de regulação do SIZÉ, instrumento central da intervenção do FEDER e FSE nas três vertentes do DLBC. Este regulamento enquadra os apoios ao empreendedorismo e à criação de emprego no âmbito dos DLBC, mobilizando as PI 9.6 (FSE) e 9.10 (FEDER), sendo ainda aplicável no âmbito dos PDCT (PI 8.3 e 8.8), tal como foi referido anteriormente e diretamente pelas Autoridades de Gestão (AG) do POR Algarve e, no caso do Atrair, pelas AG dos POR Norte e Centro.

A implementação da componente FEDER/FSE nas três vertentes dos DLBC, no âmbito do Sistema de Incentivos ao Empreendedorismo e ao Emprego (SIZÉ)²⁹ regista, até 30 de junho de 2018, 422 operações com um volume de investimento de 9 milhões de euros e um montante executado de 289 mil euros. Na componente FEADER, enquadrada no quadro do Programa de Desenvolvimento Rural do Continente (PDR2020), os dados dos DLBC rurais reportados a junho de 2018,

²⁸ Tal como nos PEDU, também nos PARU, no caso do POR Centro e do POR Algarve, e por oposição aos PO Regionais do Norte e do Alentejo, os valores contratualizados utilizados para cálculo das taxas de compromisso e de execução já integram as majorações decorrentes da aplicação do acelerador do investimento municipal.

²⁹ O Sistema de Incentivos ao Empreendedorismo e ao Emprego (SIZÉ), nos DLBC é mobilizado através das PI 9.6 (estratégias de desenvolvimento local lideradas pelas comunidades) e PI 9.10 (investimentos no contexto de estratégias de desenvolvimento local de base comunitária).

revelam a aprovação de 1 181 operações com uma alocação de 23 M€ e um fundo validado de 3,1 M€. Nos DLBC costeiros, componente FEDER/FSE encontravam-se aprovadas 24 operações com um volume de fundo associado de 405 mil euros.

Tabela 12: Desenvolvimento Local de Base Comunitária (DLBC)

Instrumento Territorial/Fundo	Programação Financeira 2014-2020		Aprovações			Despesa validada	Pagamentos aos beneficiários		Indicadores financeiros (Fundo)					
	Nº	Fundo Comunitário mil euros	Nº de Registos	Investimento/custo total	Investimento/custo total elegível mil euros		Fundo Comunitário	Fundo Comunitário	Fundo Comunitário	Taxa de compromisso	Taxa de execução	Taxa de realização	Taxa de pagamento	Taxa de reembolso
														%
NORTE														
DLBC	21	97 530	456	23 088	16 234	7 152	697	668	7%	1%	10%	9%	96%	
Costeiro	2	9 543	0	0	0	0	0	0	0%	0%	0%	0%	0%	
Rural	16	77 487	456	23 088	16 234	7 152	697	668	9%	1%	10%	9%	96%	
Urbano	3	10 500	0	0	0	0	0	0	0%	0%	0%	0%	0%	
CENTRO														
DLBC	28	99 800	513	33 500	24 778	10 994	1 369	1 343	11%	1%	12%	12%	98%	
Costeiro	5	14 548	23	1 048	893	397	6	12	3%	0%	2%	3%	188%	
Rural	23	85 252	490	32 452	23 884	10 597	1 363	1 331	12%	2%	13%	13%	98%	
ALENTEJO														
DLBC	11	66 240	496	28 431	22 954	10 684	1 142	593	16%	2%	11%	6%	52%	
Costeiro	1	3 776	0	0	0	0	0	0	0%	0%	0%	0%	0%	
Rural	10	62 464	496	28 431	22 954	10 684	1 142	593	17%	2%	11%	6%	52%	
A.M. LISBOA														
DLBC	19	24 068	44	5 111	3 385	1 096	99	0	5%	0%	9%	0%	0%	
Costeiro	2	5 306	0	0	0	0	0	0	0%	0%	0%	0%	0%	
Rural	2	6 783	44	5 111	3 385	1 096	99	0	16%	1%	9%	0%	0%	
Urbano	15	11 979	0	0	0	0	0	0	0%	0%	0%	0%	0%	
ALGARVE														
DLBC	9	20 276	96	5 633	4 348	2 095	93	137	10%	0%	4%	7%	147%	
Costeiro	2	6 191	1	10	10	8	0	0	0%	0%	0%	0%	0%	
Rural	3	10 280	87	5 308	4 064	1 953	93	136	19%	1%	5%	7%	146%	
Urbano	4	3 805	8	314	273	133	0	0	4%	0%	0%	0%	0%	
Total DLBC	88	307 913	1 605	95 763	71 699	32 020	3 400	2 741	10%	1%	11%	9%	81%	
Costeiro	12	39 364	24	1 058	904	405	6	12	1%	0%	2%	3%	188%	
Rural	54	242 265	1 573	94 391	70 522	31 482	3 394	2 728	13%	1%	11%	9%	80%	
Urbano	22	26 284	8	314	273	133	0	1	1%	0%	0%	0%	0%	

Fonte: Sistema de Monitorização do Portugal 2020.

Em síntese, é possível concluir que a operacionalização dos instrumentos territoriais, numa perspetiva global, apresenta ainda taxas de compromisso, mas sobretudo, de execução reduzidas face ao conjunto dos restantes instrumentos de operacionalização do Portugal 2020. Tal como foi possível observar, os dados apurados demonstram que os PDCT apresentam uma taxa de compromisso de 42%, e de execução de 8%. Nos PEDU, a taxa de compromisso situou-se nos 43%, a de execução de 9%. Estas conclusões mantêm a tônica na necessidade de compreender os motivos que estão na origem da dinâmica de contratação e execução mais lenta destes instrumentos, quando comparada com os valores médios registados no Portugal 2020 (numa fase em que o cumprimento dos requisitos iniciais de aprovação de estratégias já não explicará o essencial). Tal deve, ainda, ser perspetivado num contexto em que os principais agentes envolvidos na operacionalização dos instrumentos de base territorial continuam a identificar diversas necessidades de investimento por cobrir e oportunidades de financiamento dos FEEL ainda não satisfeitas. Esta temática continuará assim a ser um foco de acompanhamento, de modo a enriquecer o debate sobre a aplicação, presente e futura, de instrumentos deste tipo.

4 OS CONTRIBUTOS PARA SUPERAR OS CONSTRANGIMENTOS ESTRUTURAIS DO PAÍS

4.1 O alinhamento do Portugal 2020 e reprogramação com a estratégia europeia

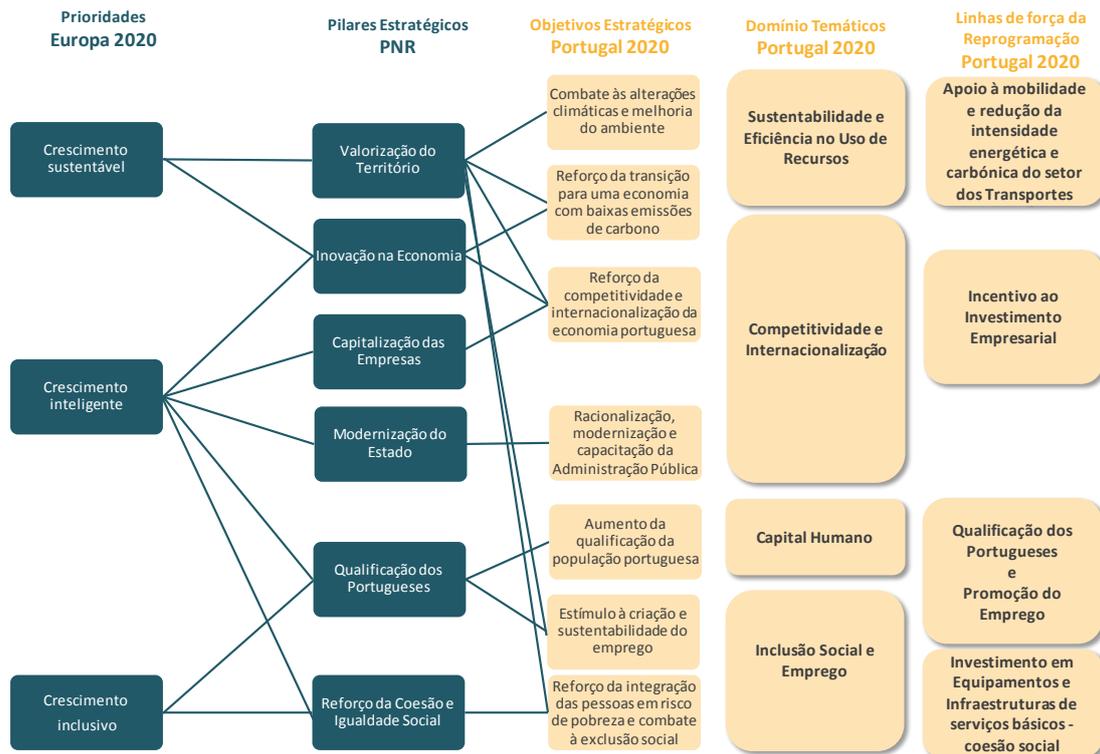
No âmbito do Semestre Europeu – o ciclo de coordenação das políticas económicas, orçamentais e de emprego na União Europeia – a Comissão Europeia examina, anualmente, a articulação das estratégias nacionais apresentadas pelos Estados-Membros nos seus Programas Nacionais de Reformas (PNR) com as prioridades da Estratégia Europa 2020 (EE2020). Os fundos da Política de Coesão constituem um importante instrumento de apoio aos investimentos estratégicos nacionais, com o Portugal 2020 a afetar mais de metade da sua dotação ao financiamento de um conjunto de medidas consideradas relevantes na implementação da estratégia subjacente ao PNR 2016–2022. Em 2018, com o exercício de reprogramação aprovado, este alinhamento estratégico sai reforçado, uma vez que se procurou maximizar o apoio dos FEEI através da exploração de complementaridades com outras fontes de financiamento, europeias e nacionais, permitindo ao mesmo tempo concentrar os recursos FEEI no financiamento a um conjunto seletivo de políticas públicas, esperando-se dessa forma potenciar os seus resultados.

Os seis pilares estratégicos do PNR, apresentados em 2016 e mantidos nos exercícios anuais de atualização de 2017 e 2018, encontram-se alinhados com as prioridades da EE2020 de crescimento inteligente (baseado no conhecimento e inovação), sustentável (apoiado numa economia mais eficiente em termos de recursos, mais ecológica e mais competitiva) e inclusivo (suportado em níveis elevados de emprego que assegurem maior coesão social e territorial), e com os quatro Domínios Temáticos do Portugal 2020, de forma a responder eficazmente à superação dos desafios estruturais do país e às necessidades de investimento (Figura 49).

Este alinhamento é agora reforçado pelo exercício de reprogramação, que procura tornar mais robusta essa articulação (Figura 49). A programação do Portugal 2020 havia sido marcada, do ponto de vista interno, pela implementação do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro (PAEF), pela situação económica e social do país e pelos seus reflexos nas condições de vida e rendimento da população portuguesa e do desenvolvimento das regiões; e, do ponto de vista externo, pelo alinhamento estratégico com os desígnios de um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo da Estratégia Europa 2020 monitorizados a nível nacional pelo Programa Nacional de Reformas. No atual contexto de recuperação económica e social, que permitiu ainda encerrar o Procedimento por Défices Excessivos, reequacionaram-se os termos da programação inicial dos FEEI, de forma a permitir ao país superar os seus constrangimentos estruturais, dando continuidade à implementação das reformas estruturais, à promoção do investimento, do crescimento e do emprego, garantindo em simultâneo a sustentabilidade das finanças públicas.

Neste sentido, este exercício procurou intensificar a articulação dos FEEI com as prioridades assumidas no PNR, através do reforço do apoio dos FEEI a um conjunto importante de medidas de política, de forma a melhor respaldar os objetivos definidos nos seis pilares estratégicos do PNR, a assegurar o cumprimento das metas aí assumidas e, sempre que aplicável, a reforçar o apoio aos instrumentos que respondem às recomendações específicas ao país. Deste modo, foram propostas quatro linhas de força que robustecem esta articulação.

Figura 49: Alinhamento entre a Estratégia Europa 2020, PNR e Portugal 2020 (incluindo Reprogramação de 2018)



Fonte: Agência para o Desenvolvimento e Coesão.

i. Qualificação dos portugueses e promoção do emprego

O PNR identificou um conjunto de desafios-chave que tem vindo a priorizar: nos jovens, os elevados níveis de insucesso escolar, que propiciam o abandono precoce e as baixas qualificações à saída do sistema educativo, a par do crescimento da taxa de jovens que não estão integrados no mercado de trabalho, nem em atividades de educação ou de formação profissional (jovens NEET); nos adultos, o desemprego, em particular o de longa e muito longa duração, que aumenta o risco de afastamento do mercado de trabalho, a par das baixas qualificações da população, que exigem um melhor ajustamento face ao mercado de trabalho e o relançamento da aposta em percursos formativos qualificantes, das competências básicas e transversais. Para responder a estes desafios foi apresentado um conjunto alargado de medidas que vêm sendo desenvolvidas e que já são tributárias da evolução positiva de alguns dos indicadores nacionais, algumas delas com contributo muito relevante dos FEEI, organizadas no PNR em eixos de intervenção.

Com a reprogramação ocorrida em 2018, pretende-se intensificar a aposta na qualificação dos portugueses, através da formação inicial e da formação ao longo da vida. Assim, no eixo de intervenção ‘Qualificação de Adultos’ propõe-se o reforço do Programa Qualifica na vertente de formação de ativos, designadamente os Cursos EFA (Educação e Formação de Adultos) e a formação modular para empregados e desempregados, com especial destaque para públicos desfavorecidos; no eixo de intervenção ‘Redução do Insucesso e do Abandono Escolar Precoce’, propõe-se o reforço do Ensino Profissional; nos eixos de intervenção ‘Formação e ativação dos jovens afastados da qualificação e do emprego’ e ‘Promoção do emprego e combate à precariedade’ propõe-se o reforço das políticas ativas de emprego; por fim, no eixo de intervenção ‘Promoção de competências digitais’, propõe-se o reforço do Programa INCODE (desenvolvimento de competências digitais, nomeadamente para públicos desfavorecidos). Em termos de dotação, traduz-se num reforço de investimento nas respetivas medidas de cerca de 1,1 mil milhões de euros de Fundo, envolvendo o PO CH, o PO ISE e alguns dos PO regionais.

Estes reforços permitirão ainda contribuir de forma direta muito relevante para a resposta à REP2 para 2018–2019, nomeadamente no sentido de ‘aumentar o nível de competências da população adulta, incluindo a literacia digital, reforçando e alargando para o efeito a cobertura da componente de formação nos programas de qualificações da população adulta’, e de ‘promover um quadro propício à contratação de trabalhadores com base em contratos de duração indeterminada’, além de consolidarem o contributo para a resposta a uma Recomendação recebida em anos anteriores, que incidia na ativação efetiva dos desempregados de longa duração.

Tendo por referência o Pilar Europeu dos Direitos Sociais, que estabelece 20 princípios e direitos em benefício dos cidadãos e que fomenta um processo renovado de convergência social, com melhores condições de trabalho e de vida, esta proposta de reforço permite também contribuir positivamente para muitos desses princípios, sobretudo os que se enquadram no eixo relativo à igualdade de oportunidades e acesso ao mercado de trabalho.

ii. Incentivo ao investimento empresarial

Apesar da recente recuperação da economia portuguesa, os níveis de investimento ainda se encontram em níveis historicamente baixos. Nesse sentido, o PNR 2016–2020 definiu um conjunto de intervenções de incentivos às empresas que importa reforçar, com especial destaque para as medidas do Programa Interface, o Programa Indústria 4.0, o Programa Start–UP Portugal e o apoio ao alargamento da base exportadora do país, que têm por objetivo contribuir para que Portugal aproveite melhor o potencial de conhecimento gerado para criar valor económico, nomeadamente na ligação entre a academia e o mundo empresarial e na transferência do conhecimento e tecnologia para a estrutura produtiva, permitindo que as empresas aumentem a sua competitividade à escala internacional.

Com o intuito de fomentar também a atividade empresarial com foco no emprego, em especial nos territórios do interior, foi também criado o Sistema de Incentivos Empresarial e ao Emprego (SIE) que, por essa via, permite promover a fixação das populações nos territórios de baixa densidade e atrair novos trabalhadores e empresas, promovendo a coesão territorial do país. Para potenciar o surgimento de micro e pequenos projetos de base local, a reprogramação propôs-se reforçar a iniciativa em causa, implementada, principalmente, através das Comunidades Intermunicipais e dos Grupos de Ação Local.

Envolvendo os PO regionais e o Compete, Portugal reforçou em cerca de 700 milhões de euros o fundo disponível para o apoio direto ao investimento em inovação nas empresas, que mobilizado no quadro de um novo instrumento que conjuga de forma integrada subvenções com instrumentos financeiros permitirá alavancar investimento empresarial na ordem dos 5 mil milhões de euros, e em mais de 50 milhões de euros de fundo para o sistema de incentivos ao empreendedorismo e ao emprego (SIE) contribuindo, de forma relevante, para a resposta à REP3 para 2018–2019, ‘melhorar o acesso das empresas ao financiamento’.

iii. Investimento em equipamentos e infraestruturas de serviços básicos – coesão social

Portugal regista níveis elevados de desigualdade económica e de pobreza, agravados pela crise, que apresentam nos anos mais recentes uma tendência de redução. Para responder a estes desafios, o PNR procurou estabelecer um conjunto de prioridades com vista a fortalecer o Estado Social e corrigir distorções introduzidas no período de contenção orçamental que penalizaram fortemente as famílias e os seus rendimentos. Estas prioridades estruturam-se em 3 eixos: o combate à pobreza e à exclusão social, ativando medidas com foco particular nos grupos mais vulneráveis; a redução de desigualdades, prossequindo a elevação do rendimento disponível das famílias; e a promoção do acesso de todos os cidadãos a bens e serviços públicos de primeira necessidade (saúde, educação, cultura, transportes, água e energia), assumindo-se o papel

crucial da prestação de serviços públicos no combate às desigualdades, em conformidade com resultados apresentados em estudos internacionais.

Com a reprogramação realizada, pretendeu-se incrementar os investimentos em equipamentos e infraestruturas de serviços básicos (e.g. educação, saúde, equipamentos sociais e património cultural, reabilitação urbana, eficiência energética e acessos a áreas empresariais), aumentando quer os níveis de cobertura, quer a qualidade do serviço prestado, contribuindo assim para promover o acesso a bens e serviços (sociais e culturais) de interesse geral. O reforço de verbas para estas intervenções é de mais de 600 milhões de euros, concentrado nos PO regionais. Tendo por referência o Pilar Europeu dos Direitos Sociais, esta proposta de reforço permite ainda contribuir positivamente para muitos dos seus princípios, sobretudo os que se enquadram nos eixos da igualdade de oportunidades e acesso ao mercado de trabalho e da proteção social.

iv. Apoio à mobilidade e à redução da intensidade energética e carbónica do setor dos transportes

O crescimento sustentável e a promoção do progresso económico e social do país como um todo devem estar ancorados na modernização da economia, tendo presente a sua sustentabilidade ambiental, com o PNR a priorizar a valorização do território, assente numa atuação integrada da política pública nas dimensões competitividade, coesão e sustentabilidade.

Nos eixos de intervenção ‘Território Coeso’ e ‘Território Sustentável’ releva a importância do desenvolvimento das redes de transporte, no sentido de potenciar quer a exploração económica, quer a mobilidade dos portugueses e a descarbonização da economia. As medidas enquadradas no PNR colocam o enfoque na conectividade territorial, nomeadamente na melhoria e expansão dos sistemas ferroviário e aeroportuário, e na mobilidade sustentável, que procura a transição dos padrões de mobilidade dos portugueses, sobretudo intervindo na política de transportes urbanos.

Com o exercício de reprogramação, pretendeu-se incrementar o atual contributo dos FEEI para a mobilidade sustentável e para a conectividade do território e internacionalização da economia portuguesa, apoiando a mobilidade através de sistemas de transporte pesado e soluções inovadoras de transporte de passageiros. Reforça-se, assim, o investimento, em Mobilidade Urbana Sustentável, nomeadamente em ferrovia (ligeira e pesada) e novos sistemas de mobilidade urbana, em quase 300 milhões de euros de Fundo de Coesão. Esta proposta foi, igualmente, ao encontro do que a Comissão Europeia refere no Relatório de 2018 relativo a Portugal, em que na discussão das prioridades em matéria de reformas são referidas a necessidade de baixar a intensidade energética e carbónica do setor dos transportes e aumentar a densidade ferroviária.

Linhas gerais da Reprogramação de 2018

Apresenta-se aqui, ainda que de forma sumária, o modelo de reprogramação dos Programas Operacionais Temáticos e Regionais e dos Fundos que integram a Política de Coesão no âmbito do Portugal 2020. Os principais vetores deste processo encontram-se alinhados com as opções previstas no Programa Nacional de Reformas, e são os seguintes:

1) Aposta na qualificação através do reforço do financiamento na formação inicial e na formação ao longo da vida

A aposta na formação inicial é um dos desígnios da reprogramação. Assim, considerando o papel chave do Ensino Profissional foi reforçada a dotação que lhe estava alocada. Simultaneamente, tendo em consideração os persistentes défices de qualificação da população portuguesa, em particular no segmento dos adultos em idade ativa, com destaque para o financiamento da Rede de Centros Qualifica e da oferta formativa (Cursos de Educação e Formação de Adultos (EFA) e Formação Modular Certificável).

2) Reforço das políticas ativas de emprego e apoio ao empreendedorismo de base local

Reforço das medidas ativas de emprego (estágios e apoios à contratação), as quais se têm revelado eficazes e contribuído diretamente para a consecução da meta fixada para a taxa de emprego do PNR. Os apoios a iniciativas de empreendedorismo local saem reforçados com recurso

a dois instrumentos diversos, assentando por um lado na continuidade do SI2E, enquanto instrumento de apoio multifundo (FSE e FEDER) e por outro, numa nova geração de medida de ação – o Sistema de Apoio ao Emprego e ao Empreendedorismo. Este instrumento de ação financiado pelo FSE, conjuga a criação de emprego com iniciativas de microempreendedorismo, nomeadamente de autoemprego. Esta nova geração de instrumento de ação procura responder a situações de desemprego, com diferentes expressões a nível de cada território, tendo por isso uma perspetiva associada à dimensão territorial dos mais diversos segmentos afetados pelo desemprego. Serão apoiadas iniciativas mais focadas no apoio às pessoas e ao mercado de emprego, mobilizando as competências individuais existentes sem limitações associadas aos contextos empresariais. Assentará, por isso, no apoio aos postos de trabalho criados, sejam autoemprego ou contratação, bem como ao investimento que lhe está associado, na medida em que viabiliza a sustentabilidade do emprego.

3) Apoio ao investimento em inovação nas empresas mantendo os ritmos do Portugal 2020

O apoio ao investimento continua a ser determinante num cenário em que a evolução da FBCF está aquém do desejável para que o país possa crescer e convergir. Neste sentido, e respondendo também à elevada procura registada nos sistemas de incentivos às empresas, em especial nos apoios à I&D e Inovação, foi efetuado um reforço de dotação que garanta a manutenção do investimento empresarial a realizar com apoio dos fundos comunitários. Para alavancar os recursos financeiros disponíveis e o respetivo investimento, foi associado ao Sistema de Incentivos à Inovação um instrumento financeiro complementar. Criou-se assim um apoio híbrido (*blending*) às empresas financiado em parte pelos sistemas de incentivos, que mantém a natureza tradicional de não reembolsável, e noutra parte, por via desse instrumento financeiro complementar, de natureza reembolsável. Para além de alavancar o investimento, a utilização de um instrumento financeiro com estas características vai facilitar o acesso ao financiamento bancário por parte das PME e disponibilizar mais recursos, neste período, para o investimento qualificado nas mesmas.

4) Reforço do investimento de proximidade em equipamentos e infraestruturas de serviços básicos

O reforço dos apoios em investimentos de proximidade e em equipamentos e infraestruturas de serviços básicos (educação, saúde, equipamentos sociais, património cultural, reabilitação urbana) verifica-se em todas as regiões do continente, sendo que para este tipo de investimentos será promovido no essencial através dos Pactos para o Desenvolvimento Territorial.

5. Apoio à mobilidade urbana multimodal sustentável através de sistemas de transporte pesado e soluções inovadoras de transporte de passageiros

Através da inclusão de uma nova tipologia de ação a apoiar pelo Fundo de Coesão que irá concorrer para a promoção de estratégias de mobilidade urbana de baixo teor de carbono, dinamizando a mobilidade urbana multimodal sustentável e incentivando a transferência modal para tipos de transportes com baixas emissões de CO₂. Esta nova tipologia de ação, relativa à mobilidade urbana multimodal sustentável, prevê o apoio à instalação, alargamento/expansão e modernização de sistemas de mobilidade urbana, que poderão ser sistemas de ferrovia pesada e ligeira e outros sistemas de mobilidade urbana (intervenções nas linhas de metro de Porto e Lisboa, modernização do sistema ferroviário urbano da linha de Caminho-de-Ferro de Cascais e construção do Sistema de Mobilidade do Mondego).

Este exercício assegura as restrições regulamentares em vigor, nomeadamente em matéria de concentração temática e teve como base os seguintes pressupostos:

- Manutenção das dotações financeiras dos PO e dos Fundos previstos no Acordo de Parceria, evitando impactos que alterações na estrutura certamente teriam na evolução da taxa de execução dos PO e do Portugal 2020;
- Transferência de fundos intra PO sem pôr em causa as dotações dos fundos ao nível do Acordo de Parceria;
- Ajustamentos internos para concentração de apoios e clarificação de fronteiras de elegibilidades entre PO;
- Revisão das fronteiras estabelecidas no Acordo de Parceria entre as intervenções nos Programas Operacionais Temáticos e Regionais, de forma a ajustar os instrumentos às características da procura verificadas na primeira metade de implementação do Portugal 2020.

Resposta às recomendações específicas ao país para 2017

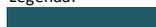
Na análise à situação em Portugal apresentada no relatório de 2018³⁰, a Comissão sublinha a recuperação da economia portuguesa em termos de crescimento como de emprego, assinalando também os progressos globais registados na aplicação das recomendações dirigidas ao país, mas regista como desafios, que ainda permanecem, as elevadas dívidas pública e privada, desigualdades de rendimentos, produtividade do trabalho, segmentação do mercado de trabalho e ainda baixo nível de investimento.

Os FEEI têm contribuído na resposta às recomendações específicas e na implementação de reformas estruturais, não só através do cumprimento das condicionalidades ex-ante como através dos investimentos específicos. As recomendações específicas com incidência em aspetos estruturais foram devidamente consideradas na formulação do Portugal 2020 e têm mostrado uma forte correlação entre si desde 2014, primeiro ano em que Portugal recebeu recomendações, assumindo-se como um instrumento fundamental para fazer face aos desafios que se colocam à economia e à sociedade portuguesas, tal como evidencia a tabela seguinte, com as REP recebidas em 2017.

Tabela 13: Alinhamento do PT 2020 e PNR 2018: Recomendações e Desafios mais relevantes

Portugal 2020		PNR 2018	Emprego Sustentável e Ativação DLD (REP 2)	Endividamento da Economia e Capitalização das empresas (REP 3)	Eficiência serviços públicos (REP 4)
Domínio Temático	Objetivos Estratégicos				
Capital Humano	Aumento da qualificação da população portuguesa	Qualificação dos Portugueses	*		
Inclusão Social e Emprego	Estímulo à criação e sustentabilidade do emprego	Reforço da Coesão e Igualdade Social			
	Reforço da integração das pessoas em risco de pobreza e combate à exclusão social				
	Estímulo à criação e sustentabilidade do emprego				
Sustentabilidade e Eficiência no Uso dos Recursos	Combate às alterações climáticas e melhoria do ambiente	Valorização do Território			
	Reforço da transição para uma economia com baixas emissões de carbono				
Competitividade e Internacionalização	Racionalização, modernização e capacitação da Administração Pública	Modernização do Estado			
	Reforço da competitividade e internacionalização da economia portuguesa	Capitalização das Empresas			*
		Inovação na Economia			

Legenda:

 Contributo direto muito relevante

 Contributo direto relevante

*  Contributo indireto relevante

Fonte: Agência para o desenvolvimento e Coesão

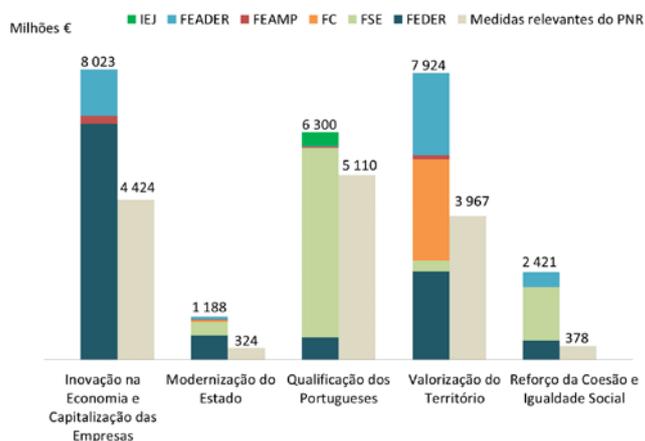
Para a concretização de um conjunto de medidas relevantes do PNR, o Portugal 2020 contribui diretamente com cerca de 14,2 mil milhões de euros, ou seja, 55% dos quase 26 mil milhões de euros programados. Deste valor de 14,2 mil M€, cerca de 713 milhões de euros não se referem a fundos da Política da Coesão, isto é, são valores oriundos do FEADER e FEAMP.

O contributo dos FEEI é especialmente relevante para os pilares estratégicos relativos à Inovação na economia portuguesa e Capitalização das empresas, à Valorização do território e à Qualificação dos portugueses, que assumem importância crítica na superação dos constrangimentos estruturais do país. Com o exercício de reprogramação levado a cabo, saíram

³⁰ COM (2018) 120 final

particularmente reforçados os pilares da Valorização do território e da Coesão e Igualdade social, com os fundos da política de coesão a alocar aos respetivos investimentos mais 407 M€ e 100 M€, respetivamente. (Figura 50).

Figura 50: Dotação dos FEEL e alocação aos pilares estratégicos do PNR



Fonte: Agência para o Desenvolvimento e Coesão.

Tanto a Tabela 13 como a Figura 50 evidenciam o contributo incontornável do Portugal 2020 para o **reforço da competitividade da economia portuguesa**, tendo o PNR previstas medidas sobretudo nos pilares **Inovação na Economia e Capitalização das Empresas**. Destaca-se aqui o financiamento de medidas que visam transferir conhecimento das universidades para o tecido empresarial, reforçar a capacidade dos centros de investigação para permitir aumentar a sua produção científica e tecnológica, dinamizar o surgimento de start-ups e acelerar o seu crescimento, promover a economia digital e a introdução de um conjunto de tecnologias digitais nos processos de produção, apoiar projetos de investimento orientados para a captação de IDE, etc. Estas medidas respondem diretamente à REP3, isto é, à redução do endividamento privado e acesso ao financiamento das empresas, em particular as start-ups e as PME; mas também à REP4, ao incidir numa atuação conjunta e articulada dos credores públicos a reestruturações empresariais e na promoção de ferramentas de alerta precoce de dificuldades.

O pilar referente à **Modernização do Estado** conta também com o apoio do Portugal 2020, que assumiu a Reforma da Administração Pública como um domínio transversal. As medidas apoiadas dão um contributo direto relevante para a REP4, que foca sobretudo a eficiência dos serviços públicos e a redução dos encargos administrativos. Para o pilar da **Qualificação dos Portugueses**, assumido como estruturante na superação dos desafios mais relevantes que se colocam à economia portuguesa em matéria de qualificação e de emprego, o Portugal 2020 financia intervenções que visam a promoção do sucesso escolar, a melhoria da qualidade do sistema de ensino, a qualificação de jovens e adultos e um melhor ajustamento entre a formação/educação e as necessidades do mercado de trabalho. Das várias medidas apoiadas, muitas respondem diretamente à REP2, uma vez que procuram reduzir a segmentação do mercado de trabalho e criar emprego sustentável, ainda que alguns dos impactos venham a sentir-se apenas no médio e longo prazo.

Numa relação estreita com o pilar anterior, o **Reforço da Coesão e Igualdade Social** é também apoiado no Portugal 2020, inclusive em medidas que concorrem em simultâneo para ambos os pilares, como as que promovem a reorientação das políticas ativas do mercado de trabalho. Este pilar recebe ainda apoio dos FEEL para desenvolver programas que promovam a inclusão social de grupos mais vulneráveis, assentes em intervenções integradas e multissetoriais, a executar em parceria. Também à semelhança do pilar anterior, as medidas aqui cofinanciadas são fundamentais para a resposta à REP2, que incide sobre a garantia de ativação efetiva dos desempregados de longa duração.

Por fim, o Portugal 2020 contribui de forma global para a **Valorização do Território**, seja através da melhoria das infraestruturas, das redes de transportes, do ambiente urbano e na valorização do potencial económico do interior. Na resposta à REP2 que visa a criação de emprego sustentável, salienta-se aqui o contributo direto relevante da valorização do potencial económico do interior, em particular através da criação de um sistema de incentivos à atividade empresarial nos territórios de baixa densidade (SIE).

No âmbito das complementaridades e sinergias entre fundos europeus, bem como da sua utilização eficiente e eficaz, a Comissão Europeia avançou com o Programa de Apoio às Reformas Estruturais (PARE) para o período 2017–2020, que procura identificar e apoiar tecnicamente a execução de reformas nos Estados Membros que coloquem as respetivas retomas numa trajetória sustentável, libertem o potencial de crescimento para reforçar a capacidade de ajustamento e apoiem o processo de convergência. Portugal, com a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IP como Autoridade Coordenadora Nacional, obteve na primeira convocatória (2017) a concretização do apoio a 4 projetos e na segunda (2018) o apoio a 5 projetos, aguardando-se a conclusão dos procedimentos relativos à terceira convocatória (2019). Os projetos em curso encontram-se distribuídos pelas várias áreas de reforma, com um enfoque na área da ‘Administração Pública e Ambiente Empresarial’, contribuindo diretamente para a resposta a diversas Recomendações recebidas pelo país em 2017 e 2018.

Ainda no domínio do Semestre Europeu, é também avaliado anualmente o grau de cumprimento de Portugal face às várias metas propostas na EE2020 e assumidas no PNR 2011–2020³¹ (Tabela 14).

Tabela 14: Situação das metas de Portugal no âmbito da Estratégia Europa 2020

Prioridades da EE2020	Pilares estratégicos do PNR	Indicadores da EE2020	Portugal	
			2017	Meta 2020
Crescimento inteligente	Inovação na Economia Valorização do Território	Investimento em I&D em % do PIB	1,33%	2,7%
	Qualificação dos Portugueses	Taxa de abandono precoce de educação e formação (18–24 anos)	12,6%	10,0%
		% de diplomados com ensino superior ou equivalente (30–34 anos)	33,4%	40,0%
Crescimento sustentável	Valorização do Território	Emissão de Gases de Efeito de Estufa (emissões não CELE face às metas estabelecidas no âmbito da Partilha de Esforços Comunitária)	-1,7%* (a)	<1%
		% Energias renováveis no consumo de energia final	28,5% (a)	31,0%
		Eficiência Energética (ganho no consumo de energia primária)	21,7Mtep (a)	<22,5Mtep
Crescimento inclusivo	Valorização do Território Modernização do Estado Qualificação dos Portugueses	Taxa de emprego (população 20–64 anos)	73,4%	75,0%
	Coesão e Igualdade Social	Pessoas em risco de pobreza ou exclusão social (variação face a 2008)	- 535 mil (b)	- 200 mil

(*) Dados provisórios
Fontes: INE, APA e DGEG.

(a) dados 2016; (b) dados 2018
Atualização: 31/12/2018

Como se pode constatar, Portugal apresenta um bom desempenho nas prioridades referentes ao **crescimento sustentável e inclusivo**, observando-se uma evolução positiva nos respetivos indicadores-chave, nomeadamente na redução das emissões de gases com efeito de estufa, aumento das energias renováveis e da eficiência energética, bem como no incremento da taxa de emprego e redução do número de pessoas em risco de pobreza e exclusão social. No que diz respeito ao **crescimento inteligente**, ainda existem obstáculos consideráveis para atingir a meta no investimento em I&D em % do PIB, apesar dos recentes desenvolvimentos positivos. A taxa de abandono precoce de educação e formação diminuiu significativamente desde 2000, mas permanece ainda acima da média da UE. A educação terciária tem registado globalmente uma evolução positiva, mas a meta nacional de 40% até 2020 não se vislumbra como fácil de alcançar.

³¹ Aprovado em Conselho de Ministros a 20 de março de 2011

4.2 A transferência e valorização do conhecimento

A economia nacional tem evidenciado dificuldades na internalização dos resultados dos recursos afetos à I&D, bem como à incorporação de inovação e valor acrescentado por parte do tecido empresarial, pelo que a temática da transferência e valorização do conhecimento assume grande centralidade no Portugal 2020 consubstanciada, quer na diversidade e novidade dos instrumentos de apoio, quer no significativo número de projetos financiados (cerca de 3400), quer, ainda, através da elevada expressão financeira do investimento e dos apoios concedidos que ascendem a cerca de 2 mil milhões de euros e a 1,2 mil milhões de euros, respetivamente.

A programação do Portugal 2020 no domínio temático Competitividade e Internacionalização alicerçou-se no diagnóstico de um conjunto de constrangimentos à competitividade da economia: (i) fragilidades inerentes às **competências e estratégias das empresas**, em especial das PME; (ii) **perfil de especialização produtiva** assente em atividade de reduzido valor acrescentado e de baixa intensidade tecnológica e insuficiente produção de bens e serviços transacionáveis e internacionalizáveis; (iii) insuficiências ao nível das **condições de contexto**, designadamente do Sistema nacional de Investigação & Inovação (Sistema de I&I): forte fragmentação e dispersão, défices organizacionais e pouca eficácia na interação com o tecido económico.

Partindo deste referencial de debilidades estruturais, intensificadas pelo contexto macroeconómico adverso que antecedeu o arranque do Portugal 2020, o investimento em investigação, desenvolvimento e inovação foi considerado prioritário para a transição para uma economia mais robusta, com maior incorporação de conhecimento e tecnologia e mais internacionalizada.

O crescimento do investimento em I&D observado ao longo das últimas décadas potenciou um Sistema de I&I com um perfil de competências científicas e tecnológicas diversificadas e de excelência em vários domínios do conhecimento, crescentemente internacionalizado e com elevado potencial inovador, numa trajetória de clara convergência com os padrões europeus. Todavia, ainda distante das metas estabelecidas pela Estratégia Europa 2020 para Portugal (entre 2,7% e 3,3% do PIB) e da maioria dos parceiros europeus.

Figura 51: Despesas em I&D em percentagem do PIB, 2006–2017

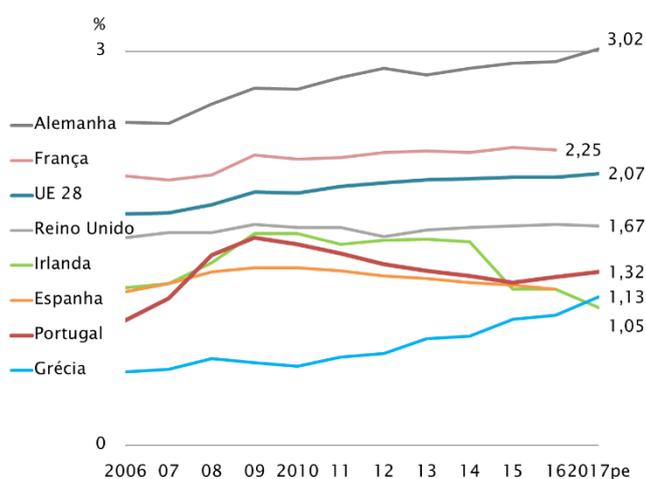
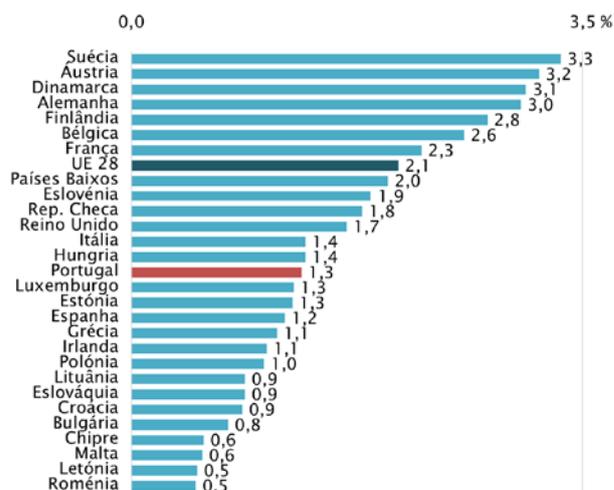


Figura 52: Despesas em I&D em percentagem do PIB em 2017, UE 28



(p): previsual (EU28, Bélgica, Bulgária, Dinamarca, Grécia, Croácia, Itália, Chipre, Letónia, Luxemburgo, Holanda, Áustria, Portugal, Eslovénia e Reino Unido); (e): estimativa (Alemanha)

Fonte: EUROSTAT

No que respeita ao emprego em I&D observa-se uma evolução idêntica: Após uma ligeira inflexão em 2012 e 2013 reflexo do contexto macroeconómico desfavorável, a partir de 2013 constata-se o retomar da trajetória de convergência com os congéneres europeus registando-se um aumento médio anual do peso dos recursos humanos com atividades de I&D no total da população ativa de cerca de 5% no triénio 2015–2017, acima da média europeia (2,8% no caso da UE 28)³², com destaque para os setores de execução ensino superior e empresas, permanecendo o primeiro como o mais representativo, conforme aprofundado no capítulo 4.4 “A formação avançada no quadro da promoção da Investigação & Inovação”.

Não obstante o aprofundamento e consolidação do Sistema de I&I ao longo das últimas décadas, fruto de estratégias alavancadas pelos fundos europeus, Portugal ainda compara desfavoravelmente no panorama internacional e, muito particularmente, junto dos parceiros europeus, continuando, assim, a justificar-se intervenções de política pública dirigidas à consolidação dos diversos atores do Sistema de I&I e à densificação e aprofundamento das dinâmicas colaborativas entre os seus protagonistas, com destaque para as entidades do ensino superior, de investigação, desenvolvimento e assistência tecnológica empresarial, centros de competência e de interface, associações empresariais, incubadoras de base tecnologia e parques de ciência e tecnologia, associações empresariais, entidades gestoras de *clusters*, o sistema financeiro e as empresas.

Acresce que, se por um lado, se assiste ao aumento dos recursos afetos a atividades de ciência e tecnologia (C&T), quer em termos de investimento, quer de recursos humanos e materiais, por outro lado, Portugal ainda apresenta um défice significativo no que respeita à valorização económica do conhecimento e à eficácia da interação da academia e instituições de investigação com o tecido económico que limitam a modernização e a adoção de modelos de negócio mais sofisticados e de maior valor acrescentado, constatando-se a este respeito um *gap* mais acentuado em comparação com os parceiros europeus.

Figura 53: Pedidos de patente ao EPO³³ por milhão de habitantes na UE 28, 2017

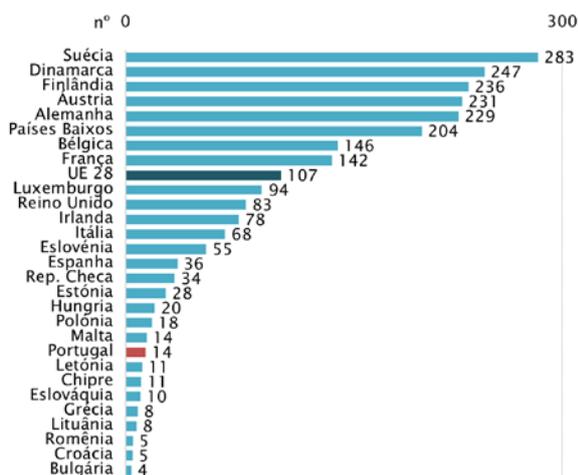
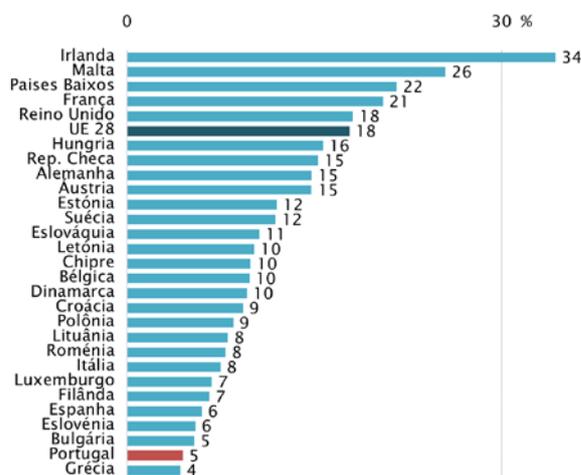


Figura 54: Exportações de produtos de alta tecnologia no total das exportações na UE 28, 2017



Fonte: EUROSTAT

Não obstante o aumento da produção científica nacional referenciada internacionalmente, observa-se uma insuficiente capacidade de gerar invenções e conhecimentos protegidos suscetíveis de valorização económica e da sua internalização nas

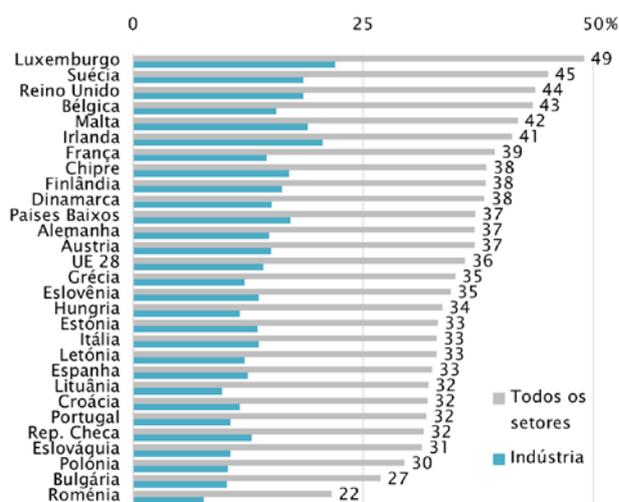
³² Fonte: Eurostat (Em equivalente a tempo integral (ETI))

³³ European Patent Office.

cadeias de valor das empresas, reforçando a oferta de produtos e serviços inovadores, de maior valor acrescentado e competitivos no mercado global. O indicador “peso das exportações de produtos de alta tecnologia no total das exportações” é disso exemplo, evidenciado um distanciamento significativo face à composição das exportações dos demais parceiros europeus.

Idêntica conclusão pode ser retirada relativamente ao emprego em atividades intensivas em conhecimento, quer quanto ao emprego total quer no que respeita ao emprego na indústria, em que Portugal se posiciona desfavoravelmente no contexto europeu.

Figura 55: Emprego em atividades intensivas em conhecimento em percentagem do emprego total na UE 28, 2017



Fonte: EUROSTAT

Para superar estas fragilidades, importa não só prosseguir o trajeto de consolidação do tecido científico e tecnológico, mas também continuar a reforçar as empresas e a envolvente empresarial para uma mais efetiva transferência e valorização do conhecimento, através de políticas públicas que, de forma abrangente e articulada, contribuam para superar esta lacuna estrutural.

Como contributo para esta reflexão, o Plano Global de Avaliação do Portugal 2020 contempla a realização de uma avaliação de impacto sobre o “Contributo dos FEEI para as Dinâmicas de Transferência e Valorização de Conhecimento”³⁴ no período de vigência do QREN, visando não só conhecer a eficácia, a eficiência e o impacto dos Fundos QREN, mas também, à luz da experiência e resultados daquele período, perspetivar e potenciar a eficácia das atuais e de novas linhas de intervenção pública no contexto do Portugal 2020.

³⁴ O conceito de **transferência de conhecimento** adotado pela equipa de avaliação compreende a partilha direcionada de conhecimento de um ator para outro. Engloba uma dimensão formalizada, que está profundamente ligada a mecanismos explícitos de transferência, como os licenciamentos de direitos de propriedade industrial, mas também a mecanismos menos inteligíveis, como os estágios de graduados em empresas, mas também a mecanismos informais.

A **valorização de conhecimento** refere-se às práticas que aproximam o conhecimento dos seus beneficiários, sejam essas diretamente relacionadas com a criação de proveitos financeiros ou outros de carácter mais difuso e, quando acompanhada da dimensão económica, assume uma interpretação semelhante ao conceito de comercialização de ciência, que envolve três mecanismos para as universidades obterem rendimentos económicos adicionais: o licenciamento de direitos de propriedade intelectual, a promoção da investigação contratada e a criação de empresas de base tecnológica (Fonte: Adaptado de AM&A, Relatório final de avaliação sobre o “Contributo dos FEEI para as Dinâmicas de Transferência e Valorização de Conhecimento” (2018).

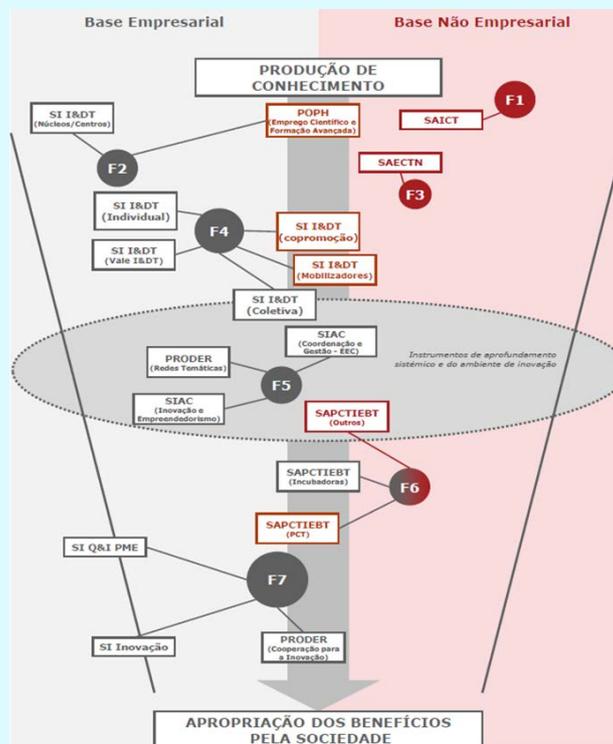
Avaliação do Contributo dos FEEI para as Dinâmicas de Transferência e Valorização de Conhecimento

Esta avaliação da responsabilidade da Augusto Mateus & Associados, Sociedade de Consultores, Lda, refletindo a transversalidade da temática, abrangeu os PO temáticos Fatores de Competitividade e Potencial Humano, os PO Regionais do Continente do QREN e o PRODER, bem como o PO Competitividade e Internacionalização, os PO Regionais do Continente e o PDR no caso do Portugal 2020.

Atendendo à diversidade dos 12 instrumentos de apoio mobilizados no QREN com relevância para a TVC, estes foram agrupados em 7 famílias com objetivos homogéneos e com incidência nas várias fases do ciclo de inovação, desde a produção de conhecimento até à sua apropriação e valorização económica, abordagem replicável ao Portugal 2020 tal como conclui a equipa de avaliação:

Famílias de instrumentos de apoio	
F1	Apoio à criação, expansão, qualificação e consolidação de infraestruturas científicas e tecnológicas
F2	Apoio à capacitação das empresas para a absorção, produção e transferência de conhecimento
F3	Apoio direto à produção e transferência de conhecimento promovida ou liderada por entidades do SCTN
F4	Apoio direto à produção e transferência de conhecimento promovida ou liderada por entidades empresariais
F5	Instrumentos de apoio ao aprofundamento sistémico de processos de transferência e valorização de conhecimento nos sistemas regionais, no sistema nacional e no sistema europeu de inovação
F6	Apoio à capacitação e qualificação de atores para a valorização de conhecimento
F7	Apoio direto à valorização de conhecimento

Figura 56: Áreas de intervenção dos instrumentos de TVC do QREN



Fonte: AM&A, Relatório final preliminar de avaliação sobre o "Contributo dos FEEI para as Dinâmicas de Transferência e Valorização de Conhecimento" (2018)

As **principais conclusões** desta avaliação reconhecem que **o QREN contribuiu para a consolidação da capacidade de produção científica nacional, mas persistem fatores inibidores de uma relação frutuosa entre o Sistema Científico e as Empresas que dê expressão económica a essa capacidade:**

- Os resultados da avaliação apontam para um **bom alinhamento dos instrumentos com os objetivos de política e com a capacidade de resposta às falhas nos sistemas de inovação**. Identificam, contudo, falhas pontuais de cobertura dos apoios, nomeadamente nas atividades das infraestruturas tecnológicas e de interface científica. Os diferentes níveis de desenvolvimento dos sistemas regionais de inovação não encontraram nos instrumentos de apoios abordagens temáticas e territoriais suficientemente diferenciadas.
- A avaliação salienta os **resultados positivos dos instrumentos orientados para a dinamização da produção científica e de conhecimento potencialmente valorizável** maioritariamente pelas entidades não empresariais do Sistema de I&I. Porém, a criação e aprofundamento do capital relacional foi maioritariamente confinada a estas entidades, sendo apenas pontualmente alargada a empresas.
- Nos projetos promovidos por empresas destaca a **elevada incorporação de conhecimento ou tecnologia de base nacional, em muitos casos resultante de utilização sequencial de apoios** – do SI I&DT na concretização dos projetos de I&DT, seguido do SI Inovação para a fase de industrialização dos resultados desses projetos. A análise de redes relacionais e os estudos de caso revelam a valia dos projetos de natureza coletiva de I&DT, cujo sucesso é indutor de um fluxo de recursos humanos altamente qualificados das entidades científicas e tecnológicas para as empresas, de novos projetos de I&D e de dinâmicas de empreendedorismo qualificado.

A avaliação considera, assim, que **os projetos apoiados permitiram reforçar as dinâmicas de transferência e valorização de conhecimento ao longo de todo o ciclo de inovação, contribuindo para densificar e intensificar as redes relacionais entre os seus atores**. Contudo, esta realidade ainda não se refletiu inteiramente nos indicadores de inovação empresarial nacionais. Nos sucessivos Inquéritos Comunitários à Inovação (CIS) no período em análise, a proporção de empresas com cooperação com outras empresas ou instituições em Portugal no âmbito das suas atividades de inovação não registou melhorias significativas, sinalizando a persistência, de um *gap* cultural entre entidades não empresariais do Sistema de I&I e as empresas e de um insuficiente alinhamento entre as atividades do primeiro e as necessidades das segundas.

Como principais mensagens desta avaliação com incidência no QREN destacam-se as seguintes **recomendações**:

- Conceção de um *roadmap* para a promoção da TVC, de modo a definir e dar coerência a todas as iniciativas futuras de estímulo à TVC a apoiar pelos FEEI
- Recuperação de instrumentos que promovam a capacitação das redes OTIC (Oficinas de Transferência de Tecnologia e Conhecimento) e GAPI (Gabinete de Apoio à Propriedade Industrial), assegurando a sua integração num sistema de apoio plurianual
- Financiamento plurianual de Centros de Interface Tecnológico (CIT)
- Reformulação das medidas de estímulo ao emprego científico nas empresas e de bolsas de doutoramento em empresas, **temática objeto avaliação específica no âmbito do Plano Global de Avaliação do Portugal 2020³⁵ e aprofundada no capítulo 4.4**
- Criação de instrumentos integrados de valorização empresarial do conhecimento
- Medidas de promoção da TVC específicas em cada região

³⁵ Avaliação do contributo dos FEEI para a Formação Avançada”

- Priorização mais temática das intervenções e reforço do papel das Estratégias Regionais de Especialização Inteligente (RIS3) na definição das prioridades de investimento na área da I&D&I, matéria aprofundada no relatório dos Fundos de 2015/2016
- Programas estratégicos de I&D direcionados para as empresas e orientação para projetos de natureza mais estruturante
- Adoção de modelos concursais de inspiração europeia e processos de candidatura mais simples e previsíveis
- Melhoria dos sistemas de monitorização da Transferência e Valorização de conhecimento (TVC).

Aplicando ao Portugal 2020 a metodologia desenvolvida pela equipa de avaliação para o QREN resulta o agrupamento dos atuais instrumentos de apoio à TVC nas 7 famílias identificadas de acordo com a Figura abaixo, concluindo-se por uma razoável coerência com a distribuição observada no QREN, com destaque para os instrumentos orientados para a produção de conhecimento dirigidos quer às empresas quer às instituições não empresariais do Sistema de I&I, concentrada nas famílias F3 (Base não empresarial) e F4 (Base empresarial).

Figura 57: Áreas de intervenção dos instrumentos de TVC do PT 2020

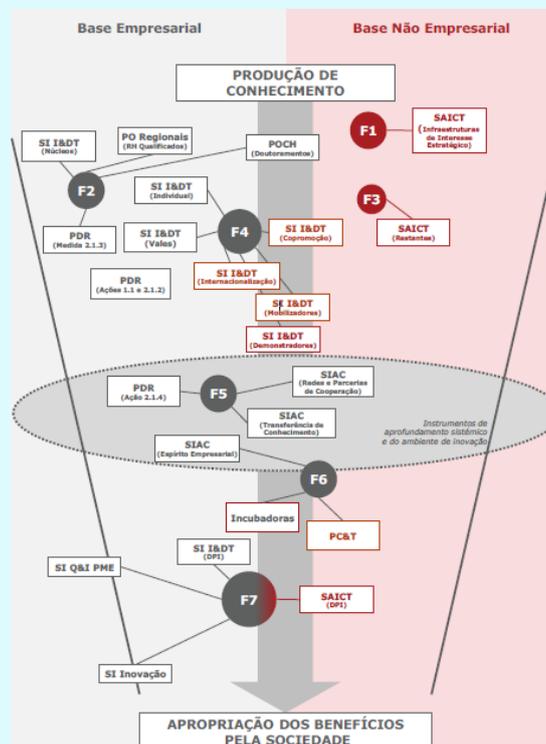


Figura 58: Segmentação dos projetos de TVC do QREN e do Portugal 2020 por famílias de instrumentos de apoio, 30.06.2018³⁶

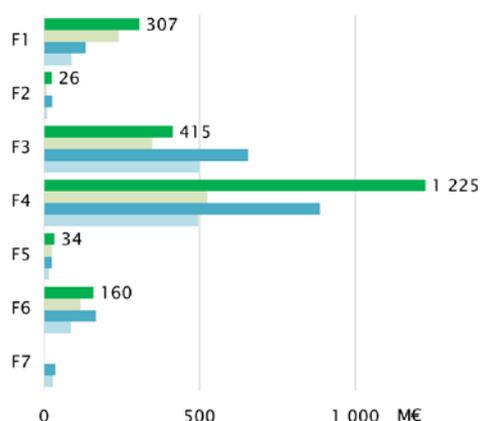
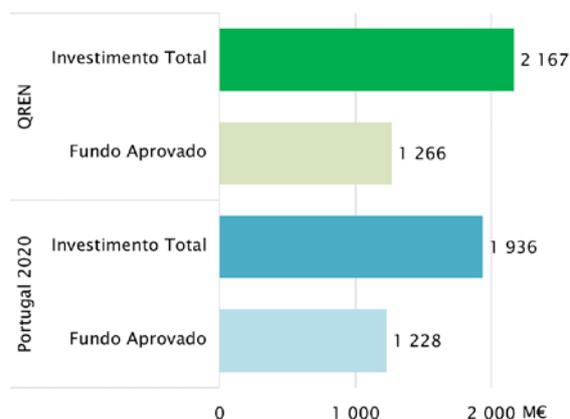


Figura 59: Investimento Total e Fundo Aprovado em projetos apoiados no QREN e no Portugal 2020, 30.06.2018⁴¹



Fonte: AD&C

Não sendo possível identificar nesta fase os projetos inseridos nos Sistemas de Incentivo à Inovação Empresarial e Empreendedorismo e à Qualificação e Internacionalização das PME do Portugal 2020 com contributo efetivo para as dinâmicas de TVC, para assegurar a comparabilidade dos dados com o QREN optou-se por não incluir neste exercício estes instrumentos de apoio inseridos na Família F7, os quais no anterior período de programação traduziram-se em mais de 3 mil projetos apoiados e mais de 6 mil milhões de euros de investimento em TVC. Por este motivo, no Portugal 2020 os instrumentos de apoio inseridos na Família F7 traduzem apenas os apoios à proteção da propriedade intelectual e industrial dirigidos às empresas e às instituições não empresariais do Sistema de I&I, inseridos no Sistema de Incentivos à I&DT e no Sistema de Apoio à Investigação Científica e Tecnológica, respetivamente, os quais, no QREN, por não estarem autonomizados em instrumentos específicos, integraram os apoios a projetos de I&D inseridos na Família F4.

Quanto à dimensão financeira dos projetos de TVC apoiados no Portugal 2020 e atendendo a que **os dados de suporte à Figura 58 e Figura 59 se reportam a 30 de junho de 2018, ou seja, quando ainda falta comprometer parte da dotação dos Programas Operacionais**, conclui-se que esta temática ganhou uma grande centralidade no atual período de programação dos fundos europeus por comparação com o QREN

Não obstante a manutenção do padrão de apoio do QREN importa destacar a diversificação das tipologias de projeto elegíveis ao Portugal 2020 dentro de cada uma destas famílias (*eg.* Intervenções de matriz não empresarial como sejam os projetos de investigação de carácter exploratório, programas de atividades conjuntas, programas integrados de IC&DT envolvendo ações de interesse estratégico, projetos de provas de conceito e projetos de internacionalização de I&D, e de base empresarial como é o caso dos projetos demonstradores e projetos de internacionalização da I&D empresarial), bem como o reforço das intervenções de natureza colaborativa entre a academia, instituições de C&T e as empresas, fomentando assim o capital relacional entre estes universos.

³⁶ Dados do Portugal 2020, referentes aos fundos da Coesão, reportados a 30 de junho de 2018 quando ainda falta comprometer uma parte da dotação dos PO.

Este e os gráficos seguintes não contabilizam os apoios ao emprego científico nas empresas e bolsas de doutoramento em empresas na medida em que estes instrumentos não foram analisados no âmbito da avaliação do contributo dos FEEL para as dinâmicas de TVC (foram objeto de estudo específico no âmbito do exercício de "Avaliação do contributo dos FEEL para a Formação Avançada", igualmente inserido no Plano Global de Avaliação do Portugal 2020), assegurando-se assim a comparabilidade dos dados.

No âmbito dos projetos colaborativos destacam-se os projetos de I&DT em copromoção, quer pela sua relevância para a dinamização do ecossistema de inovação, quer pela sua representatividade em termos financeiros, totalizando perto de 450 projetos aprovados, envolvendo um investimento em I&D acima de 430 M€ e um incentivo de perto de 300 M€³⁷. No conjunto dos apoios diretos à I&DT empresarial do Portugal 2020, os projetos em copromoção representam mais de 50% dos projetos financiados, sendo responsáveis por 60% do investimento e 63% do incentivo total aprovado.

Estas intervenções são complementadas por instrumentos de apoio direto à valorização do conhecimento como é o caso dos apoios à proteção da propriedade intelectual e industrial tendo como beneficiárias as entidades da envolvente empresarial e as empresas e cuja autonomização em instrumentos específicos, contrariamente ao verificado no QREN, confere-lhes maior potencial de operacionalização e eficácia.

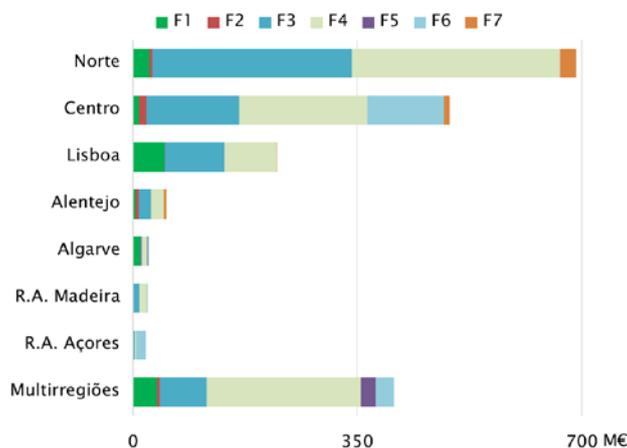
A este *portfolio* acresce um conjunto de outros instrumentos dirigidos aos restantes atores do ecossistema de inovação nos domínios da incubação de ideias, empreendedorismo qualificado e criativo, qualificação empresarial e inovação produtiva, bem como a adoção de instrumentos financeiros no apoio ao empreendedorismo e inovação empresarial, designadamente através de *business angels*, fundos de dívida e garantia e fundos de capital de risco e *quase capital*.

Esta densificação dos instrumentos de apoio veio possibilitar uma maior cobertura do ciclo de inovação e o colmatar de *gaps* de financiamento em áreas relevantes para a produção, valorização e transferência do conhecimento para a economia e para a sociedade em geral. Contudo e não obstante a forte vocação do Portugal 2020 para os instrumentos dirigidos ao aprofundamento dos processos de transferência do conhecimento e do ambiente de inovação, inseridos maioritariamente na família F5 e materializados essencialmente através de instrumentos de ações coletivas, a sua expressão financeira ainda fica aquém das intenções corporizadas em sede de programação.

Em termos regionais persistem algumas assimetrias com uma maior incidência dos apoios e maior diversificação do *portfolio* de famílias de instrumentos mobilizados nas Regiões NUTS II do Norte e Centro que dispõem de maior dotação financeira, quer por via dos respetivos PO Regionais quer através do PO temático Competitividade e Internacionalização. Destaca-se positivamente a relevância dos projetos realizados em mais do que uma Região NUTS II (projetos multi-regiões) pelo seu efeito de rede e maior potencial difusor do conhecimento, os quais representam 21% do investimento total em TVC e para os quais contribuem maioritariamente os projetos em I&D colaborativa promovido por empresas e por instituições de C&T, inseridos nas famílias de instrumentos F4 (I&D liderado por empresas) e F3 (I&D promovido por entidades não empresariais), responsáveis por 59% e 18% do investimento multi-regional em TVC, respetivamente.

³⁷ Fonte: Ponto de situação dos Sistemas de Incentivos às Empresas do Portugal 2020 – Dados reportados a 31 de dezembro de 2018 (Edição n.º 42) da Autoridade de Gestão do COMPETE 2020.

Figura 60: Distribuição do investimento total dos projetos de TVC apoiados no Portugal 2020 por Região NUTS II, 30.06.2018³⁸



Fonte: Sistema de monitorização de Portugal 2020

Como salientado anteriormente, as fragilidades do ecossistema nacional de I&I que condicionam o potencial de apropriação do esforço em I&D por parte da economia são múltiplas e transversais a todos os seus atores. A sua identificação foi e continua a ser objeto de numerosos estudos e avaliações e alvo de sucessivas recomendações visando a sua superação e aumento da eficácia e impacto da aplicação dos fundos europeus.

Consiste, acima de tudo, num problema cultural, de estratégia e de focalização, incluindo as opções de programação subjacentes aos fundos europeus. Atendendo aos recursos limitados, importa definir estratégias, objetivos e programas de ação bem delineados, envolvendo de forma concertada os diversos atores do Sistema de I&I, e avaliar os respetivos resultados (*eg.* patentes registadas; âmbito territorial, áreas e titulares; indicadores de valorização económica como *royalties*), maximizando a eficiência e eficácia do investimento em I&I.

O Programa Nacional de Reformas (PNR) destaca a promoção da inovação na economia Portuguesa como um desígnio essencial para o aumento da competitividade empresarial. Inserido no PNR, o Programa INTERFACE, lançado em fevereiro de 2017, tem como objetivo a valorização dos produtos portugueses, através da inovação, do aumento da produtividade, da criação de valor e da incorporação de tecnologia nos processos produtivos das empresas nacionais, tendo como objetivos principais acelerar a transferência de tecnologia das instituições de I&D para as empresas, potenciar a certificação dos produtos, aumentar a competitividade da economia portuguesa e das empresas nos mercados nacional e internacional.

As suas principais linhas de atuação foram projetadas de forma articulada e vão ao encontro das recomendações da preconizadas pela avaliação do “Contributo dos FEEL para as Dinâmicas de Transferência e Valorização de Conhecimento”, centrando-se no: (i) Apoio aos Centros de Interface Tecnológico (CIT); (ii) Apoio aos clusters de competitividade; (iii) Capacitação e dinamização da atividade dos Laboratórios Colaborativos (CoLabs); (iv) Iniciativa “Clube de Fornecedores”.

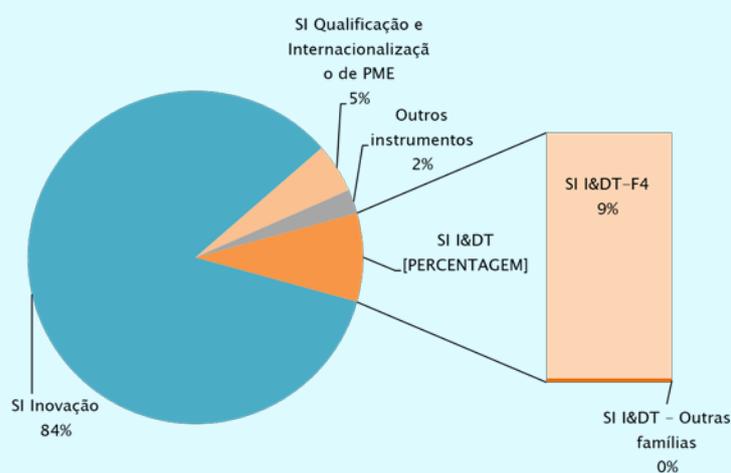
³⁸ Dados do Portugal 2020, referentes aos fundos da Coesão, reportados a 30 de junho de 2018 quando ainda falta comprometer uma parte da dotação dos PO. Este e os gráficos seguintes não contabilizam os apoios ao emprego científico nas empresas e bolsas de doutoramento em empresas na medida em que estes instrumentos não foram analisados no âmbito da avaliação do contributo dos FEEL para as dinâmicas de TVC (foram objeto de estudo específico no âmbito do exercício de “Avaliação do contributo dos FEEL para a Formação Avançada”, igualmente inserido no Plano Global de Avaliação do Portugal 2020), assegurando-se assim a comparabilidade dos dados.

Programa INTERFACE

Os Fundos da Coesão constituem uma das fontes de financiamento das iniciativas do Programa INTERFACE dirigidas a projetos inovadores que contribuam para alterar o perfil produtivo do tecido económico nacional e/ou envolvam a cooperação entre instituições de ensino superior, empresas e outras entidades do Sistema de I&I, visando a valorização e transferência de tecnologia, a qualificação de recursos humanos e o desenvolvimento de novas áreas de competência.

Até junho de 2018 foram financiados 775 projetos no âmbito do Programa INTERFACE, envolvendo um investimento de 1,3 mil milhões de euros e 623M€ de Fundo, inseridos maioritariamente nos Sistemas de Incentivo do Portugal 2020, com destaque para o Sistema de Incentivos à Inovação que representa 84% do investimento aprovado. Dentro do Sistema de Incentivos à I&DT salienta-se a família de instrumentos F4 (I&D liderado por empresas) responsável por 8% do investimento total apoiado no âmbito do Programa INTERFACE.

Figura 61: Distribuição do investimento total aprovado no âmbito do Programa INTERFACE por instrumento de apoio do Portugal 2020



Fonte: Sistema de monitorização de Portugal 2020

Paralelamente, no final de 2018 foi aberto um concurso dirigido à contratação de recursos humanos com nível de qualificação igual ou superior a 6 (licenciados, mestres, doutorados e pós-doutorados) pelos CoLabs, tendo como objetivo a capacitação e reforço de competências nas suas áreas nucleares, bem como o desenvolvimento de atividades científicas e de transferência e valorização do conhecimento que respondam a problemas concretos de competitividade e aos desafios societais. Este concurso financiado pelos POR do Continente com uma dotação global de perto de 40 M€ de FSE não apresentava operações aprovadas no final de 2018.

A Iniciativa “Clube de Fornecedores” procura aumentar a participação de PME nacionais e Entidades não Empresariais do Sistema de I&I no fornecimento de polos de especialização instalados em Portugal em torno de “Empresas Nucleares”, orientados para cadeias de valor globais, através de redes de clientes e fornecedores, aumentando assim o valor acrescentado nacional e estimulando dinâmicas de *clusterização* com impacto estruturante no território, designadamente através de *spill-overs* positivos em PME e nas regiões onde se encontram implantadas.

Esta Iniciativa é implementada em duas fases:

- 1ª fase – Corresponde ao concurso para a apresentação de propostas de redes para a consolidação de Clubes de Fornecedores e seleção das respetivas Empresas Nucleares
- 2ª fase – Corresponde ao lançamento de concursos dedicados à capacitação das empresas que integram as redes de fornecedores (no final de 2018 ainda não se registavam operações aprovadas)

4.3 A inovação e internacionalização da Indústria Transformadora

A relevância que a indústria transformadora assume na inovação, na tecnologia, no emprego e nas exportações, bem como na sustentabilidade do crescimento económico, colocam o setor no centro da política de promoção da competitividade. Os financiamentos diretos às empresas através dos Fundos Europeus, têm contribuído para a recuperação da indústria transformadora portuguesa, promovendo alterações para atividades tecnologicamente mais avançadas e mais intensivas em conhecimento, sendo relevante o alinhamento dessa contribuição com as tendências tecnológicas de futuro.

A Indústria enquanto setor estratégico na competitividade da economia

Sob o processo de crescente liberalização e integração das economias à escala mundial, a evolução dos mercados de produção e de consumo tem sido influenciada de forma determinante pela relocalização das capacidades industriais e pelos efeitos que a reorganização do processo produtivo tem tido na distribuição da produção. Devido à integração de novos países nas cadeias de valor, os equilíbrios têm-se alterado e o posicionamento setorial de algumas economias foi reajustado em função das vantagens competitivas demonstradas no fornecimento de bens e serviços, com prejuízo para os pioneiros industriais da Europa Ocidental e da América do Norte que não têm sido capazes de se ajustar. Em 2016, a China estava classificada como o país mais competitivo na indústria transformadora, seguida pelos EUA (que em 2013 liderava esta tabela) e pela Alemanha. O Reino Unido, na sexta posição, era o outro país europeu classificado nas dez primeiras posições, quando neste grupo se contavam cinco nações asiáticas.³⁹

O modelo industrial assenta cada vez mais em estádios de produção distribuídos por vários países, em cadeias de valor globais, explorando-se as possibilidades de maior especialização, economias de escala e aumentos de produtividade, possibilitados pelos avanços tecnológicos e pela remoção de barreiras comerciais entre países. Existe, assim, um grau de interdependência cada vez maior no crescimento e na criação de emprego.

A Indústria, ao refletir esta dinâmica de integração dos mercados ao nível dos processos de produção, está no centro da capacidade competitiva das economias, sendo também o setor catalisador de crescimento pelo seu efeito multiplicador sobre outros setores, na qualidade de consumidor, de matérias primas, intermédias e de serviços, bem como de fornecedor, em particular de soluções tecnológicas. Enquanto setor de geração e difusão de inovação, qualificação e produtividade, e com forte contribuição para o PIB e para o comércio internacional, é tido como determinante para sustentar um tecido produtivo mais resiliente a choques externos e um crescimento económico robusto. Sendo um elemento de competitividade, é visto como setor chave para a afirmação dos países no contexto das relações internacionais e nos equilíbrios comerciais à escala global.

A emergência de um novo paradigma associado à chamada Quarta Revolução Industrial constitui uma oportunidade para a recuperação da competitividade dos países tecnologicamente mais capacitados, mais qualificados em recursos humanos e mais habilitados para atividades de I&I. A convergência da evolução dos processos de produção físicos com as capacidades computacionais de tratamentos de dados, sistemas digitais e internet, compõe um desafio acrescido para que algumas economias emergentes consigam manter as vantagens competitivas, atualmente assentes sobretudo em baixos custos de produção. As vagas de inovação em curso neste contexto terão implicações profundas nos processos de produção e no posicionamento futuro nos mercados globais.

³⁹ Deloitte (2016), *2016 Global Manufacturing Competitiveness Index*.

As produções devem, cada vez mais, estar alinhadas com a capacidade de resposta a rápidas mutações dos mercados internacionais, implicando maior valor acrescentado e processos de inovação e produção mais eficientes, flexíveis e céleres na incorporação de conhecimento e na adaptação a necessidades específicas. Por outro lado, o enquadramento dos processos de produção numa lógica de integração em cadeias de valor ou clusters tornaram-se vantagens competitivas mais relevantes. Os novos modelos industriais implicam a articulação estreita entre empresas, numa lógica de cooperação e de cadeias de abastecimento globais, com centros de produção de conhecimento e com os sistemas de educação e de formação de recursos humanos, os quais devem adequar as suas apostas às necessidades do mercado para potenciar os seus resultados.

A internacionalização e a integração dos tecidos produtivos nacionais em cadeias de valor globais têm sido fatores responsáveis pelo crescimento do comércio mundial e é para um cenário amplificado desta realidade que as economias se devem preparar. A constatação da necessidade de manter capacidades industriais tecnologicamente evoluídas e competitivas trouxe a Indústria para o centro das prioridades de intervenção dos Estados através de políticas públicas que incentivam o incremento do seu peso nas economias.

O contributo dos incentivos diretos às empresas para a Indústria Transformadora

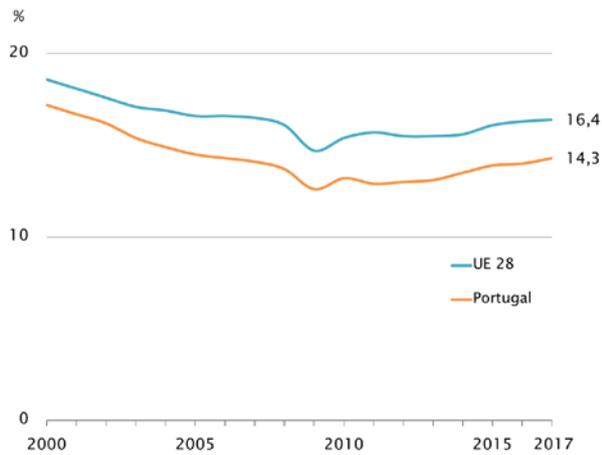
Por assentar maioritariamente em indústrias de baixa e média baixa tecnologia e por ter sido afetada pelos movimentos de deslocalização industrial impulsionados por um processo de globalização com contornos de difícil reversão, a economia portuguesa enfrenta desafios acrescidos que passam pela necessidade de alterar o seu perfil de especialização produtiva no sentido de atividades tecnologicamente mais avançadas e mais intensivas em conhecimento, que correspondam às tendências tecnológicas de futuro e à capacidade de penetrar em novos mercados. Sem descorar o forte contributo dos serviços para o crescimento da economia portuguesa nos últimos anos, sobretudo fruto das atividades associadas ao turismo, sendo a Indústria determinante para a capacidade exportadora e para o equilíbrio da balança comercial, a aposta no aumento da sua contribuição para o PIB é incontornável.

Na indústria transformadora em particular, a sua representatividade nas exportações de bens tem-se mantido estável desde o ano 2000 em torno dos 75%. Entre 2000 e 2017 o seu peso no VAB nacional passou de 17% para 14%, quando a média na UE passou de 19% para 16% nesse período. Em termos de emprego, a representatividade da indústria transformadora portuguesa diminuiu de 20% para 16% nesse período, em linha com a redução média verificada na UE, que passou de 18% para 14%⁴⁰.

O financiamento da recuperação da indústria portuguesa tem sido auxiliado por medidas apoiadas pela Política de Coesão, através dos Fundos Europeus, e tem-se refletido nas suas condições infraestruturais, no ecossistema empresarial e no surgimento de novas empresas de base tecnológica, na aproximação dos centros de I&D às necessidades de mercado e no desenvolvimento de inovações, na qualificação de recursos humanos e na melhoria de competências de gestão, na implementação de modelos de negócio mais avançados e no contexto administrativo público.

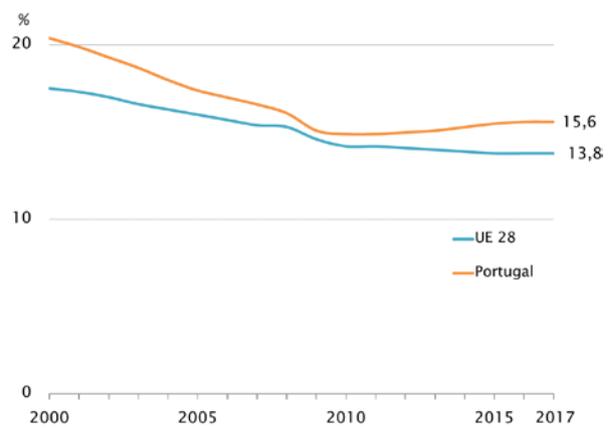
⁴⁰ Fonte: Eurostat - Contas nacionais anuais, Sistema de Contas Europeu (SCE 2010)

Figura 62: Evolução do VAB da indústria transformadora em % do total



Fonte: Eurostat.

Figura 63: Evolução do emprego da indústria transformadora em % do total

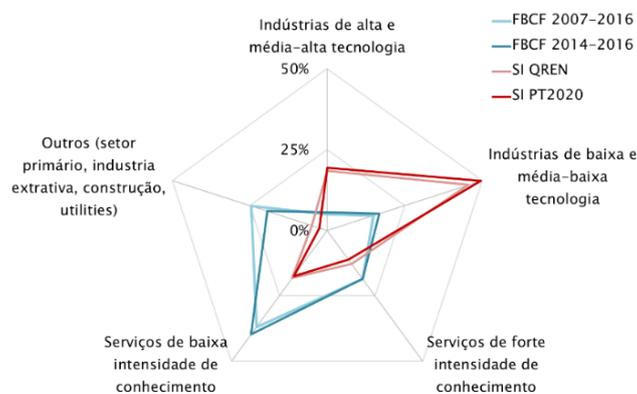


Fonte: Eurostat.

Sem esquecer outros instrumentos de âmbito coletivo relevantes, entre as medidas de política pública suportadas pelos Fundos Europeus no QREN e no Portugal 2020, destacam-se os incentivos às empresas na forma financiamentos diretos do investimento empresarial (reembolsáveis e não reembolsáveis), alinhados com os objetivos de alteração do perfil de especialização do tecido produtivo e de internacionalização, abrangendo as seguintes áreas de intervenção: inovação empresarial e empreendedorismo qualificado/tecnológico, em setores transacionáveis; qualificação e internacionalização de PME, através do desenvolvimento de fatores imateriais de competitividade; investigação e desenvolvimento tecnológico, visando aumentar a participação empresarial em atividades de I&D; formação de recursos humanos, para adaptação das competências às dinâmicas dos processos de inovação.

Estes instrumentos de política pública têm promovido investimentos que contribuem para os objetivos de reindustrialização e melhoria do grau tecnológico e da intensidade de conhecimento dos produtos nacionais. Esta ideia é suportada pela distribuição dos financiamentos dos incentivos do QREN e do Portugal 2020, com uma incidência mais acentuada na indústria transformadora quando comparados com o investimento global das empresas na economia portuguesa, medido através da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) das empresas.

Figura 64: FBCF das empresas e incentivos executados no QREN e aprovados no Portugal 2020 por grau tecnológico e de conhecimento

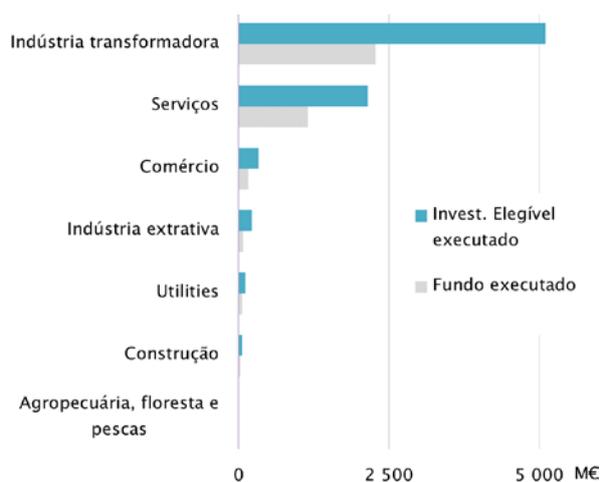


Fontes: INE e sistemas de informação QREN e Portugal 2020.

De acordo com os dados finais de execução do QREN, os financiamentos do FEDER atribuídos através dos sistemas de incentivos abrangeram 10,8 mil projetos e ascenderam a 3,5 mil M€, suportando um investimento elegível de 7,5 mil M€, tendo uma taxa de financiamento de 46%. Em complemento, foram ainda financiados 6,7 mil projetos de formação destinados aos recursos humanos das empresas, com o financiamento do FSE no valor de 279 M€ para um investimento elegível de 458 M€, tendo uma taxa de financiamento de 61%. No global, estes financiamentos às empresas representaram 17% do total dos Fundos Europeus executados no QREN e 26% do total de investimento elegível financiado.

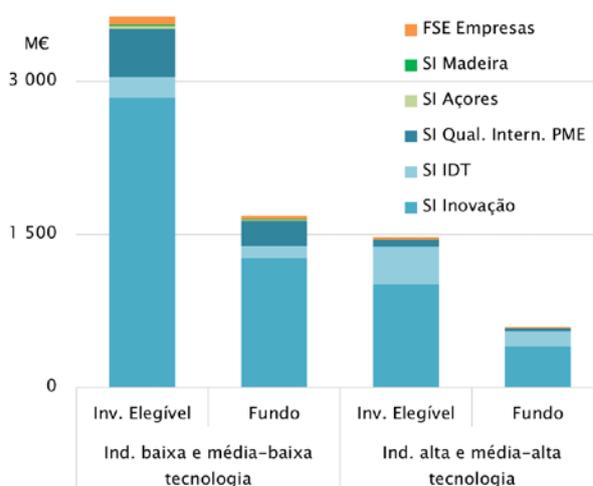
Na desagregação do investimento elegível financiado através dos incentivos às empresas do QREN, a indústria transformadora aparece com 5,1 mil M€, isto é, 64% do total. Há uma maior incidência dos financiamentos em indústrias de baixa e média baixa tecnologia, as quais concentraram 71% do investimento financiado associado à indústria transformadora, elemento muito relevante para a modernização dos setores tradicionais da economia portuguesa, ficando as indústrias de alta e média alta tecnologia com os restantes 29%. Quase 75% do investimento financiado através dos incentivos à inovação e quase 90% do enquadrado nos incentivos à qualificação e internacionalização de PME foram destinados a indústrias de baixa e média baixa tecnologia, enquanto 65% dos incentivos à IDT se destinou a setores de alta e média alta tecnologia.

Figura 65: Incentivos QREN executados por setor



Fonte: Sistema de informação QREN.⁴¹

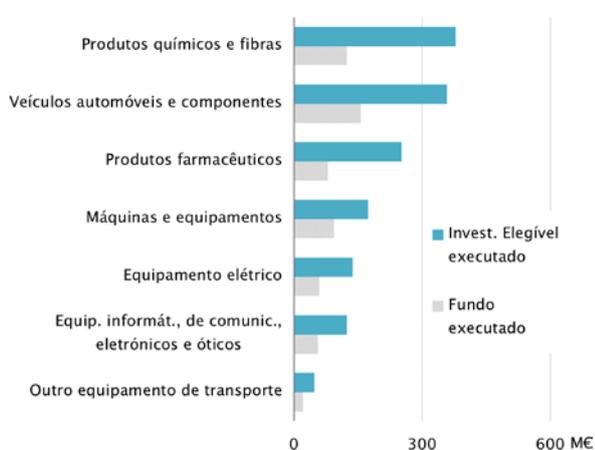
Figura 66: Incentivos QREN executados na indústria transformadora por grau tecnológico



Fonte: Sistema de informação QREN.

As indústrias com maior representatividade no investimento financiado pertencem ao grupo das indústrias de baixa e média baixa tecnologia, nomeadamente as da celulose e papel e dos produtos metálicos, cada uma com mais de 10% do valor total, destacando-se ainda os produtos minerais não metálicos (em particular a indústria do vidro) e artigos de borracha e matérias plásticas. Entre as indústrias de alta e média alta tecnologia, destaque para os produtos químicos e fibras e para os veículos automóveis, ambas com 7% do total do investimento total financiado.

⁴¹ Os investimentos enquadrados no setor da agropecuária, floresta e pescas são financiados, em grande medida, através do FEADER e do FEAMP, sendo que esta análise apenas incide sobre os financiamentos atribuídos através dos sistemas de incentivos às empresas, financiados através do FEDER e do FSE, com um contributo residual para aquele setor.

Figura 67: Incentivos QREN executados nas indústrias de alta e média alta tecnologia

Fonte: Sistema de informação QREN.

Figura 68: Incentivos QREN executados nas indústrias de baixa e média baixa tecnologia

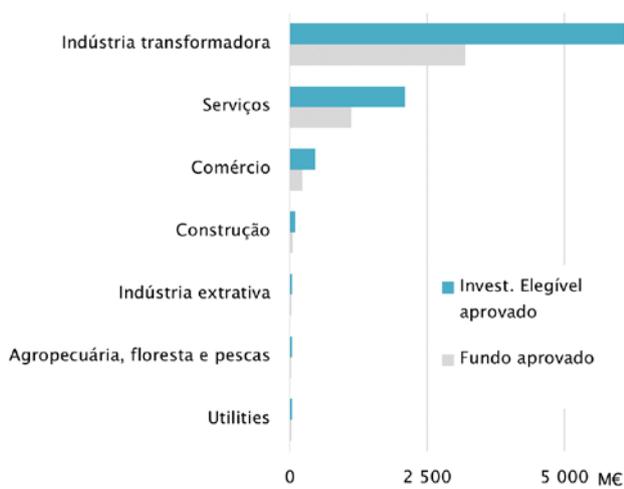
Fonte: Sistema de informação QREN.

No Portugal 2020, houve a opção de manutenção, em termos gerais, das tipologias de investimento dos sistemas de incentivos adotados para o QREN, numa lógica de persistência na persecução de objetivos que se mantêm atuais em torno de mudanças estruturais no tecido produtivo que apenas se consolidam no longo prazo. Entre os objetivos centrais do Portugal 2020 está também a reindustrialização, procurando-se aumentar o peso da indústria transformadora na economia. No entanto, como inovação em relação ao QREN, os sistemas de incentivos do Portugal 2020 passam a incorporar mecanismos de articulação com as prioridades nacionais e regionais das Estratégias de Investigação e Inovação para uma Especialização Inteligente (RIS3), as quais favorecem o aproveitamento de competências e oportunidades específicas com vista à exploração do potencial de crescimento dos diferentes territórios.

Até ao final de junho de 2018, o investimento aprovado nos incentivos do Portugal 2020 ultrapassava já o valor executado no período de programação do QREN. Tinham sido aprovados 13,6 mil projetos com um investimento elegível de 9,0 mil M€ e com um financiamento FEDER de 4,7 mil M€, correspondendo a uma taxa de financiamento de 52%. Estes valores incluem o investimento em projetos destinados à formação de recursos humanos das empresas, no valor de 154 M€ com um financiamento FSE de 99 M€, tendo uma taxa de financiamento de 64%. Estes financiamentos representavam, àquela data, 42% do investimento elegível e 33% do fundo aprovados no Portugal 2020.

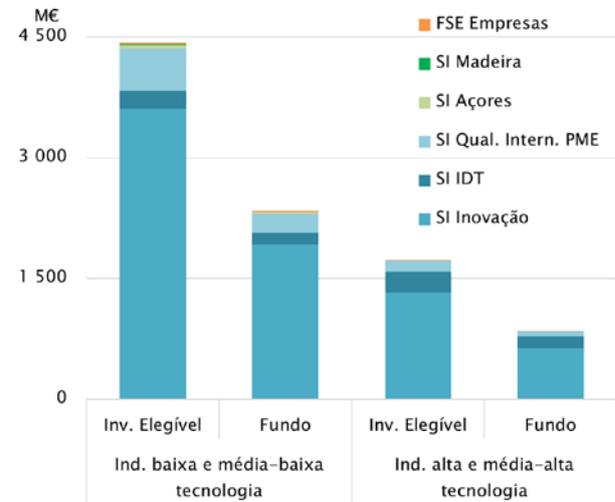
Do investimento elegível aprovado, à indústria transformadora corresponderam 6,2 mil M€, ou seja, cerca de 70% do total. Quase 3/4 do investimento financiado pelos incentivos à inovação está concentrado nas indústrias de baixa e média baixa tecnologia, à semelhança do que aconteceu nos valores de investimento executado no QREN, embora no que respeita aos incentivos à qualificação e internacionalização haja comparativamente ao QREN uma maior incidência nas indústrias de alta e média alta tecnologia, com 21% (12% no QREN), e nos incentivos à IDT uma maior incidência nas indústrias de baixa e média-baixa tecnologia, com 46% (35% no QREN).

Figura 69: Incentivos Portugal 2020 aprovados por setor



Fonte: Sistema de informação Portugal 2020.

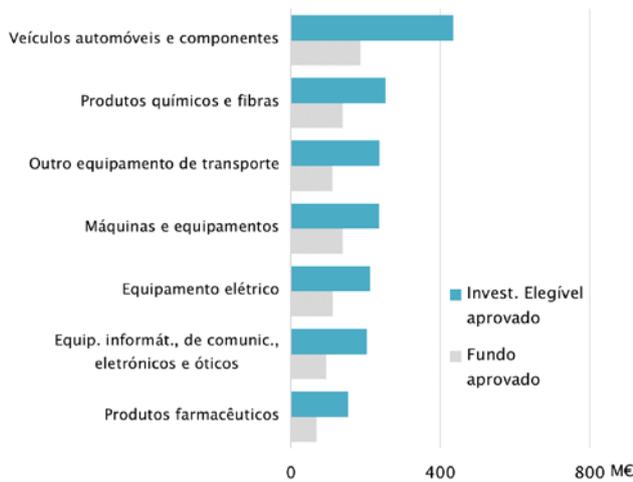
Figura 70: Incentivos Portugal 2020 aprovados na indústria transformadora por grau tecnológico



Fonte: Sistema de informação Portugal 2020.

As indústrias mais representativas no investimento financiado pertencem ao grupo de baixa e média baixa tecnologia, destacando-se a de produtos metálicos, com 15% do total, seguida pelas indústrias da celulose e papel e da borracha e plásticos, ambas com 8% cada. Nas indústrias de alta e média alta tecnologia, a indústria automóvel surge como a que tem maior peso relativo no investimento elegível aprovado financiado pelos incentivos do Portugal 2020, com 7% do total.

Figura 71: Incentivos Portugal 2020 aprovados para as indústrias de alta e média alta tecnologia



Fonte: Sistema de informação Portugal 2020.

Figura 72: Incentivos Portugal 2020 aprovados para as indústrias de baixa e média baixa tecnologia

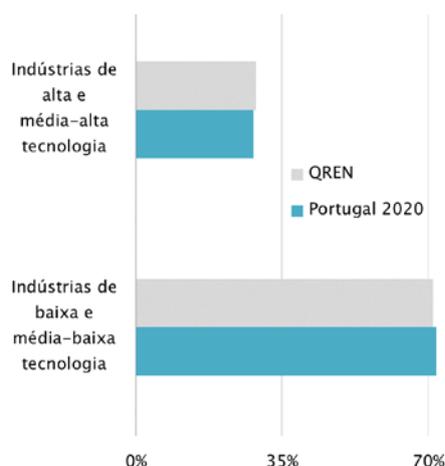


Fonte: Sistema de informação Portugal 2020.

Conforme já foi referido, no final de junho de 2018, os incentivos do Portugal 2020 ao investimento das indústrias de baixa e média baixa tecnologia estavam em linha com a que se verificou no QREN. A pequena diferença existente a favor das indústrias de baixa e média baixa tecnologia no Portugal 2020, justifica-se maioritariamente pela maior incidência na

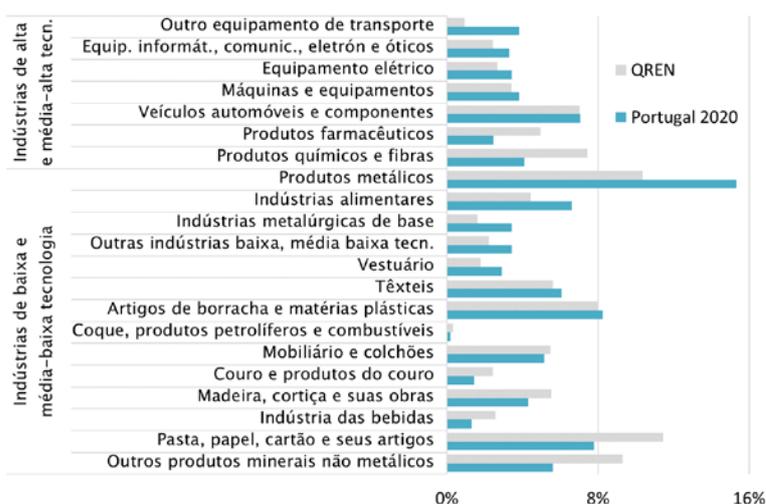
indústria de produtos metálicos e pelo menor peso relativo das indústrias de produtos químicos e farmacêuticos comparativamente ao QREN. Salienta-se também a maior representatividade da indústria de outro equipamento de transporte, em particular na atividade de fabricação de aeronaves e veículos espaciais, que se justifica principalmente pela aprovação de dois projetos de duas empresas aeronáuticas localizadas em Évora.

Figura 73: Distribuição do investimento financiado no QREN (execução) e no Portugal 2020 (aprovações) por grau tecnológico



Fontes: Sistemas de informação QREN e Portugal 2020.

Figura 74: Distribuição do investimento financiado no QREN (execução) e no Portugal 2020 (aprovações) por indústria



Fontes: Sistemas de informação QREN e Portugal 2020.

Apesar de se estar ainda longe de uma percepção rigorosa sobre os resultados de encerramento dos Programas Operacionais do Portugal 2020, a imputação dos investimentos financiados até final de junho de 2018 às indústrias de alta e média alta tecnologia, ao serem ligeiramente inferiores à imputação que foi ditada pelos dados finais de execução do QREN, constata a manutenção da sua incidência em termos de grau tecnológico face ao que se verificou no passado. Ressalva-se, no entanto, que esta categorização está ancorada à CAE das empresas beneficiárias, com as limitações que daí decorrem para a amplitude das questões que relevam para a maior competitividade do tecido produtivo português, desde logo, o grau de inovação dos investimentos ou o grau de internacionalização dos modelos de negócio.

Neste contexto, os financiamentos através dos incentivos às empresas do Portugal 2020 devem atender aos objetivos das políticas públicas subjacentes. Estes objetivos poderão encontrar um equilíbrio entre a especialização do tecido produtivo nas indústrias mais exportadoras ou com maior capacidade refletir os seus investimentos em acréscimos de exportações e a diversificação da base produtiva, opção esta que se justifica nomeadamente quer pelo aprofundamento do mercado das empresas que já exportam quer pelo alargamento da base exportadora para novas empresas.

O quadro regulamentar de incentivos existente apresenta amplitude suficiente para abarcar a concretização dessas opções, tendo como elementos de ponderação as condições de acesso aos concursos ou os critérios de seleção dos projetos a financiar. Entre esses elementos pode estar uma delimitação ou ponderação setorial mais concreta no alinhamento com estratégias territoriais de banda mais estreita, de que são exemplo as Estratégias de Investigação e Inovação para uma Especialização Inteligente (RIS3).

Financiamentos aprovados por prioridades estratégicas de especialização inteligente (RIS3)⁴²

Os objetivos da especialização inteligente estão enquadrados na estratégia Europa 2020, de crescimento mais inteligente, sustentável e inclusivo, e implicam a identificação e a mobilização das vantagens competitivas associadas aos recursos das regiões e dos Estados-Membro para o reforço da sua competitividade através de processos de inovação. Na Estratégia de Investigação e Inovação para uma Especialização Inteligente de Portugal (na sua dupla dimensão nacional e regional), é identificado um conjunto de domínios nos quais o país apresenta vantagens e que constituem prioridades estratégicas para os financiamentos a atribuir, de modo a maximizar os seus efeitos em conformidade com os objetivos de inovação, internacionalização e maior valor acrescentado da sua produção.

Nos 5 eixos temáticos da estratégia nacional, as 15 prioridades estratégicas identificadas são as seguintes:

1. Tecnologias Transversais e Suas Aplicações (Energia; Tecnologias de Informação e Comunicação; Materiais e Matérias-primas);
2. Indústrias e Tecnologias de Produção (Tecnologias de Produção e Indústrias de Produto; Tecnologias de Produção e Indústrias de Processo);
3. Mobilidade, Espaço e Logística (Automóvel, Aeronáutica e Espaço; Transportes, Mobilidade e Logística);
4. Recursos Naturais e Ambiente (Agroalimentar; Floresta; Economia do Mar; Água e Ambiente);
5. Saúde, Bem-Estar e Território (Saúde; Turismo; Indústrias Culturais e Criativas; Habitat).

Até ao final do primeiro semestre de 2018, as prioridades estratégicas mais representativas nos financiamentos aprovados nos sistemas de incentivos às empresas eram a da indústria automóvel, aeronáutica e espaço, com 15% do total do investimento elegível, seguida pelas tecnologias de produção e indústrias de produto, com 11%, e agroalimentar, com 10%. O turismo apresentava uma representatividade de 6%, e com menor representatividade encontravam-se as prioridades estratégicas ligadas à economia do mar e aos transportes, mobilidade e logística com menos de 1% do investimento financiado total.

Figura 75: Distribuição relativa do investimento financiado no Portugal 2020 por prioridade estratégica de especialização inteligente (RIS3)



Fonte: Sistema de informação Portugal 2020.

⁴² Para mais detalhe sobre a RIS 3 no contexto do Portugal 2020 ver, por exemplo, o capítulo presente no Relatório Anual dos Fundos Europeus 2015/2016.

4.4 A formação avançada no quadro da promoção da Investigação & Inovação

Uma das estratégias de resposta que tem sido encetada para fazer face ao atraso do Sistema Nacional de Investigação & Inovação é o aumento do volume de recursos humanos especializados a trabalhar em investigação, por via do reforço da oferta de formação avançada. Portugal tem sido bem-sucedido na promoção do acréscimo do volume de doutorados, resultado para o qual os FEEL têm contribuído. Porém, existem ainda ajustamentos a realizar, de modo a conseguir uma adequação dos perfis dos doutorados, não só ao mercado de trabalho académico, mas também às necessidades das empresas.

O défice de recursos humanos no SNI&I é uma das causas da sua fragilidade

A Formação Avançada de recursos humanos⁴³ é um dos instrumentos de política pública nacional que tem atravessado e beneficiado do apoio dos FEEL em todos os períodos de programação desde a adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia (CEE), em 1986. Esta tem sido invocada desde o início como uma medida essencial para o desenvolvimento do Sistema Nacional de Investigação e Inovação (SNI&I).

Tendo por base o principal indicador utilizado para medir a intensidade de Investigação e Desenvolvimento (I&D) – despesa em I&D como percentagem do Produto Interno Bruto (PIB) –, até ao início de vigência do QREN, Portugal apresentava um valor abaixo de 1%, enquanto para a média dos países da UE 28 era já de 1,7% (Figura 51 do Ponto 4.2). Considerando apenas o investimento em I&D praticado pelo setor empresarial, no ano que antecedia a entrada em vigor do QREN (em 2006), cifrava-se em 0,4% em Portugal e 1,1% na UE 28⁴⁴. Este indicador revela baixo envolvimento das empresas em atividades de I&D, com implicações negativas no seu potencial de inovação e, conseqüente, reduzida criação de valor acrescentado nos seus produtos, serviços e processos e, em termos macroeconómicos, na competitividade do país.

As causas do atraso do país nesta matéria são múltiplas⁴⁵, sendo o défice de recursos humanos do SNI&I um dos aspetos, entre outros, consensualmente identificados e a aposta no aumento do número de investigadores uma das estratégias de resposta encetada.⁴⁶

As políticas públicas nacionais e os planos estratégicos de desenvolvimento do país têm refletido nas suas metas a aposta no aumento do crescimento do número de novos doutorados. Simultaneamente, a Formação Avançada, no contexto dos FEEL, ao longo dos diversos períodos de programação, tem consagrado a atribuição de bolsas de doutoramento e pós-doutoramento, pelo que os FEEL têm desempenhado um papel fundamental na sustentação do esforço nacional nesta matéria.

É precisamente pelo facto de os processos de doutoramento terem tradução, após a sua conclusão com sucesso, numa qualificação altamente especializada em investigação, que recai sobre a Formação Avançada a expectativa de um contributo para a melhoria do desempenho do país em matéria de I&D. Não obstante, tratar-se de uma medida de política pública entre outras que concorrem para o mesmo fim, nomeadamente as especificamente dirigidas ao apoio à contratação de recursos humanos altamente qualificados pelo SNI&I (associados ou não a projetos de investigação) e as que não tendo uma intervenção específica nos recursos humanos, também concorrem para a melhoria do desempenho do SNI&I (e.g., transferência de conhecimento⁴⁷).

⁴³ Entendido, neste contexto, como o conjunto de doutoramentos e pós-doutoramentos. No entanto, este artigo debruça-se apenas sobre os doutoramentos.

⁴⁴ Fonte: EUROSTAT

⁴⁵ Cf. Seabra (Miguel) et al (2013) Diagnóstico do Sistema de Investigação e Inovação – Desafios, forças e fraquezas rumo a 2020, FCT.

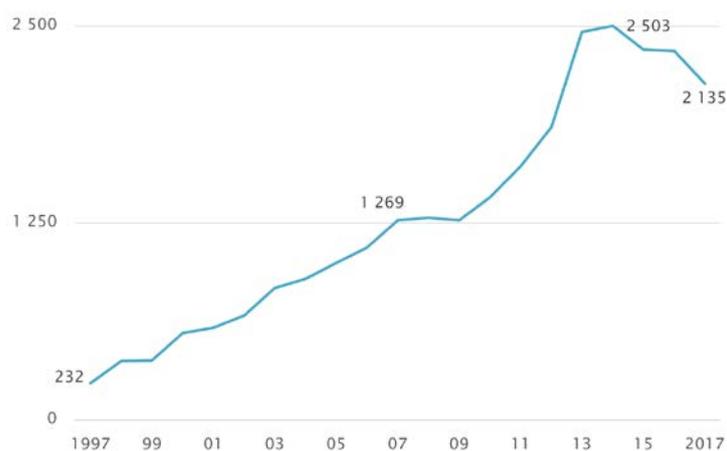
⁴⁶ A este propósito a Comunicação da Comissão Europeia "Investir na investigação: um plano de ação para a Europa" já reconhecia a importância de aumentar o número de investigadores, de modo a não por em causa, por essa razão, o cumprimento da meta: aumentar a proporção do PIB investido em I&D para 3% – Cf. COM(2013)226 final de 30.04.2013 e SEC(2013)489 final de 30.04.2013; Resolução do Conselho de Ministros n.º 25/2018, de 08.03.2018.

⁴⁷ Conforme o Ponto 4.2 Transferência e Valorização do Conhecimento

O apoio dos FEEI à Formação Avançada contribui para o crescimento do volume de novos doutorados em Portugal

Em 1997 diplomavam-se por ano apenas 232 alunos de doutoramento em Portugal e, 20 anos depois, no ano de 2017, esse registo subiu para 2.135, e.g., quase 10 vezes mais. Assim, apesar da desaceleração na produção de novos doutorados verificada nos últimos três anos, registou-se uma taxa de crescimento média anual nestas duas décadas de 11,7%. Desde o ano de arranque do QREN, em 2007, verificou-se um acréscimo de 20.498 novos doutorados (Figura 76).

Figura 76: Evolução do número de diplomados com grau de doutoramento em Portugal, 1997–2017



Fonte: DGEEC/MCTES – Inquérito ao Registo de Alunos Inscrições e Diplomados do Ensino Superior in <http://www.dgeec.mec.pt/np4/EstatDiplomados/>

Os FEEI têm apoiado a frequência de doutoramentos por via da atribuição de incentivos financeiros na forma de bolsas de Formação Avançada. No âmbito do QREN, a atribuição de bolsas de doutoramento foi consagrada no Programa Operacional do Potencial Humano (POPH), no Programa PRO-EMPREGO (RA Açores) e no Programa Rumos (RA Madeira). Foram executados 441 M€ de custo total em bolsas de Formação Avançada, dos quais 81% de financiamento FSE. A realização final ficou próxima das metas, destacando-se a atribuição de uma média anual de 5.753 bolsas de doutoramento e pós-doutoramento (POPH), face à meta de 6.635.

Estima-se que cerca de 1/3 do total dos doutorados em Portugal no período 2007–2015 beneficiaram de uma bolsa financiada pelos FEEI⁴⁸. O apoio sobre o formato de bolsa assumiu um carácter determinante na viabilização do acesso e da frequência da Formação Avançada por parte dos bolsеiros abrangidos pelos FEEI, uma vez que sem esse incentivo a maior parte destes (83%) reconhece que não teria realizado este percurso formativo.⁴⁹

Para o PT 2020, no âmbito da Prioridade de Investimento (PI) 10.2⁵⁰, foi estabelecida a meta de apoiar 3 500 bolsеiros de doutoramento até 2023 no Programa Operacional do Capital Humano (POCH), a que se devem somar as metas de cinco dos Programas Operacionais Regionais [Norte (1 460), Centro (1 000), Alentejo (370), Açores (65) e Madeira(87)].

⁴⁸ A estimativa tem como fonte a Base de Dados CDH2015/FEEI/FCT, que cruza os registos dos inquiridos no âmbito do Inquérito aos Doutorados CDH2015 com os registos dos beneficiários de bolsa FEEI, através do código de Referência da Bolsa. Este cruzamento foi executado pela DGEEC de forma a salvaguardar a confidencialidade dos respondentes. Esta fonte de informação permitiu analisar comparativamente a situação de diferentes perfis de doutorados, distinguindo a situação dos ex-bolsеiros FEEI de outros doutorados, tendo para tal sido considerado o universo de doutorados que iniciaram o doutoramento em 2004 e anos seguintes. Refira-se ainda que, entre o total de bolsеiros da Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT) no período 2007–2015, os que beneficiaram de uma bolsa financiada pelos FEEI representavam mais de metade (58%).

⁴⁹ Baseado nos dados e resultados da Avaliação do Contributo dos FEEI para a Formação Avançada (dezembro/2018).

⁵⁰ PI 10.2: Melhoria da qualidade, da eficiência e do acesso ao ensino superior e equivalente, com vista a aumentar os níveis de participação e habilitações, particularmente para as pessoas desfavorecidas.

Os doutorados apresentam uma elevada empregabilidade. No entanto, a inserção profissional dos doutorados predominantemente no meio académico, em detrimento das empresas, condiciona o pleno desenvolvimento do SNI&I

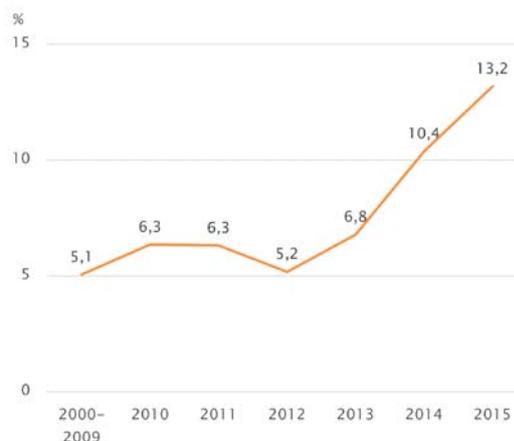
O aumento do contingente de doutorados é o ponto de partida para que, no que aos recursos humanos diz respeito, se processem as melhorias no SNI&I ambicionadas. No entanto, é fundamental que os doutorados se encontrem a trabalhar e, em particular, a realizar atividades de investigação nas suas diferentes componentes (investigação fundamental, investigação aplicada e desenvolvimento experimental⁵¹). Por norma, as IES dedicam-se sobretudo à investigação fundamental e aplicada, enquanto que as Empresas ao desenvolvimento experimental⁵². O desenvolvimento pleno do SNI&I deve garantir um investimento equitativo nestas três componentes. Num contexto em que a articulação entre atores e a transferência de conhecimento das IES e Unidades de I&D para as empresas tem sido frágil e uma vez que a inserção profissional dos doutorados está a ocorrer sobretudo no meio académico, em detrimento do empresarial, o pleno desenvolvimento do SNI&I está ainda longe de ser o ambicionado.

Dados do Inquérito aos Doutorados, da responsabilidade da DGEEC⁵³, confirmam uma elevada taxa de empregabilidade deste segmento da população: 93% dos doutorados que se diplomaram desde 1970 encontra-se em situação de emprego no ano de 2015, apenas 4% em situação de desemprego e 3% inativo. Do ponto de vista setorial, o total de doutorados que obtiveram o seu grau de ensino entre 1970 e 2015, possuem como principal setor de emprego Instituições de Ensino Superior (IES) (82%), seguindo-se o Estado (10%), as Empresas (6%) e, por fim, as Instituições Privadas sem Fins Lucrativos (IPSFL) (2%) – Figura 77. Apesar dos doutorados profissionalmente inseridos em empresas representarem uma proporção reduzida do total de doutorados, verifica-se que este indicador tem vindo a aumentar em termos relativos (Figura 78) e absolutos nos últimos anos – em 2012, era de 107 e, em 2015, ascendia a 216.

Figura 77: Distribuição dos doutorados no período 1970–2015 segundo o setor de emprego, 2015



Figura 78: Evolução do peso dos doutorados nas Empresas no total segundo o ano de obtenção do grau, 2000–2015



Fonte: CDH2015, DGGE – Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência

A Avaliação do Contributo dos FEEI para a Formação Avançada atesta uma situação idêntica para o segmento específico dos ex-bolseiros FEEI abrangidos pelo estudo: “90% [...] encontra-se empregado ou em pós-doutoramento [...], com mais de

⁵¹ A Investigação e Desenvolvimento (I&D) compreende a investigação fundamental, destinada a criar novos conhecimentos sem aplicação específica, direta e/ou imediata, a investigação aplicada, que concebe novos conhecimentos com vista a um objetivo prático específico, e o desenvolvimento experimental, que visa o desenvolvimento de novos produtos ou processos.

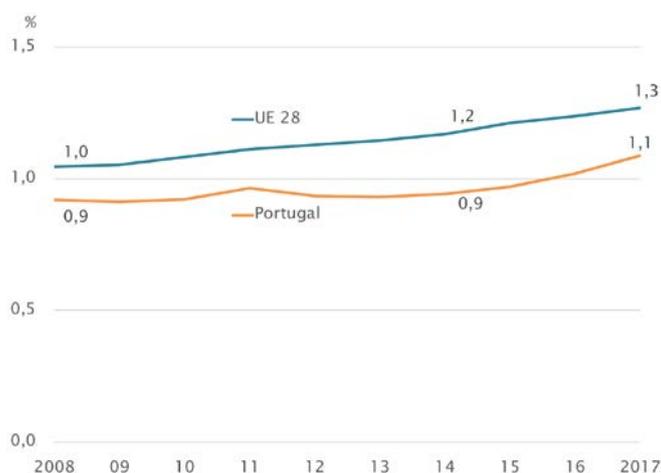
⁵² Nunes, Catarina, Almeida, Florbela e Domingues, Tiago (2017) Inovação, I&D e Inovação – Motores da Competitividade 2017, Gabinete de Estratégia e Estudos p.8.

⁵³ CDH— Careers of Doctorate Holders 2015, Inquérito de âmbito censitário dirigido a todos os doutorados território nacional.

80% dos ex-bolseiros FEEI a exercer atividades de docência e/ou investigação no Ensino Superior. A inserção no contexto não académico abrange cerca de 15% do total”.

Acresce que apenas 7,6% dos doutorados, que obtiveram o diploma entre 1970–2015 e estavam em situação de emprego em 2015⁵⁴, se encontram integrados numa carreira de investigador, embora se verifique uma proporção muito superior (89%) que dedica pelo menos 10% do seu tempo de trabalho ao desenvolvimento de atividades de I&D. Em termos comparativos, a proporção de recursos humanos em I&D (ETI) da população ativa tem vindo a aumentar paulatinamente alinhada com a evolução da média dos países da UE 28, embora mantenha os 2 p.p. de distância (Figura 79).

Figura 79: Evolução do peso dos recursos humanos em atividades de I&D (ETI) no total da população ativa, 2008–2017



Fonte: EUROSTAT

Das **barreiras à inserção dos doutorados em empresas**, identificadas na literatura em geral e na Avaliação do Contributo dos FEEI para a Formação Avançada, relacionadas com o perfil dos formandos e as características da Formação Avançada, destacam-se as seguintes:

- i. Se as competências técnicas em investigação possuídas pelos doutorados não são necessariamente contestadas pelas empresas, existem, no entanto, insuficiências ao nível do desenvolvimento de competências de natureza transversal às quais importará dar uma maior atenção⁵⁵. “É essencial assegurar que um número suficiente de investigadores possui as competências necessárias para o desenvolvimento de uma economia baseada no conhecimento. Exemplos disso incluem comunicação, trabalho em equipa, empreendedorismo, gestão de projetos, direitos de propriedade intelectual, ética, padronização, etc.”⁵⁶.
- ii. A idade e a experiência profissional dos doutorados podem constituir-se, igualmente, como pontos fracos num processo de recrutamento conduzido por empresas. A idade média de obtenção do grau de doutoramento em Portugal, no período 1970–2015, é de 37 anos, tendo vindo a aumentar paulatinamente ao longo dos anos –

⁵⁴ Inquérito aos Doutorados, CDH — Careers of Doctorate Holders 2015, DGEEC.

⁵⁵ “Dos trabalhos de auscultação realizados (inclusive junto de bolseiros e ex-bolseiros) emerge claramente a perceção de um défice relevante de competências mais transversais por parte dos doutorados e pós-doutorados em Portugal (frequentemente referenciadas como *soft skills*), situação que é entendida como limitativa da capacidade/agilidade deste tipo de ativos para melhorar o seu posicionamento perante o mercado de trabalho” na Avaliação do Contributo dos FEEI para a Formação Avançada (dezembro/2018).

⁵⁶ Principles for Innovative Doctoral Training 27.06.2011 extraído do “Report of Mapping Exercise on Doctoral Training in Europe “Towards a common approach” de 27.06.2011 (final).

sendo de 40 anos para os que se diplomaram em 2015⁵⁷ – o que significa que o doutoramento é, predominantemente, concluído com uma idade próxima do ponto médio da vida ativa e de uma potencial carreira profissional, com especial expressão em Portugal face a outros países da UE 28⁵⁸. Acresce o facto da experiência de trabalho anterior à frequência do doutoramento não ser em geral no setor empresarial. No caso dos doutorandos que obtiveram bolsa financiada pelos FEEI no contexto do QREN e do PT2020, 27% não tinha exercido uma atividade profissional prévia à frequência do doutoramento e, de entre os que tinham, apenas uma proporção idêntica (27%) possuía experiência profissional em empresas.⁵⁹ A conjugação destas duas variáveis (idade/ausência de experiência profissional) constitui uma desvantagem para os candidatos doutorados a vagas de empregos oferecidas pelas empresas.

- iii. Adicionalmente, motivações de partida distintas para a realização de Formação Avançada, do ponto de vista da carreira profissional visada, tem influência na procura por inserções profissionais distintas após a conclusão do doutoramento. A principal motivação para a frequência do doutoramento, no caso dos doutorados beneficiários de bolsa, foi a apetência por realizar investigação⁶⁰. Porém, apesar das atividades de investigação se poderem inscrever em contextos profissionais distintos, a ainda frágil estruturação da profissão de investigador, das carreiras de investigação e das oportunidades de emprego fora do meio académico que permitam o desenvolvimento de atividades de investigação, conduzem a que a oferta formativa esteja a captar, sobretudo, um público que paralelamente ambicione consolidar a sua carreira académica (45% dos bolseiros FEEI que tinha exercido uma atividade profissional prévia à frequência do doutoramento fê-lo no Ensino Superior).

Daqui decorre que a capacidade que a intervenção da Formação Avançada tenha para ajustar a oferta, nomeadamente no que se refere às características dos programas doutorais (no sentido de promoverem adicionalmente o desenvolvimento de competências transversais) e à criação de mecanismos de atração de candidatos com um perfil motivacional e sociodemográfico compatível com o valorizado pelas empresas, poderá determinar a eficácia do contributo da Formação Avançada para a dinamização da inovação empresarial.

No entanto, realça-se que perduram dificuldades estruturais de resolução desafiante do lado da procura de doutorados por parte das empresas. A título não exaustivo, relembre-se que a despesa em I&D realizada pelas empresas é reduzida, que “o tecido empresarial português é essencialmente constituído por PME [...] que não apresentam recursos materiais, humanos e financeiros suficientes e adequados para investir em I&D por meios próprios”, que a “cooperação em atividades inovadoras das empresas com outros atores (outras empresas, com fornecedores de equipamentos, materiais, componentes ou *software* ou com universidades e outras IES) é menos frequente em Portugal do que na UE 28”⁶¹ e que existe uma “desvalorização de uma parte do setor empresarial em relação à mais valia da Formação Avançada”⁶².

Para ajudar a combater este problema foi apoiada a contratação de pessoas altamente qualificadas nas seguintes modalidades:

⁵⁷ Cf. Estatísticas do CDH2015, DGGE – Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência em <http://www.dgeec.mec.pt/np4/208/>.

⁵⁸ O crescimento dos novos doutorados em Portugal tem permitido aumentar o número de doutorados em per milagem da população residente, sendo que em 2016, de acordo com as estatísticas do Eurostat, este indicador possuía o valor de 2,0‰ em Portugal, bastante próximo da média da UE 28 (2,1‰). No entanto, ao isolar-se a faixa etária dos 25 aos 34 anos de idade, constata-se que em Portugal o indicador assume o valor de 0,8‰ que compara com 1,3‰ da média da UE 28.

⁵⁹ Baseado nos resultados da Avaliação do Contributo dos FEEI para a Formação Avançada (dezembro/2018).

⁶⁰ *Idem*: 75% considera muito importante a motivação/razão de “Realizar investigação” (numa escala de 1 – nada importante a 5 – muito importante).

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² *Ibidem*.

- A “contratação de recursos humanos altamente qualificados” (P.I. 8.5)⁶³, não necessariamente afetos a investigação. Esta medida visa apoiar a celebração de 890 contratos de trabalho entre empresas e recursos humanos com nível de qualificação superior, operacionalizada pelos POR Norte, Centro e Alentejo. As Autoridades de Gestão, na abertura dos avisos de concurso, “privilegiaram de forma clara a contratação de doutorados e pós-doutorados (...) sendo consensualmente reconhecido [pelas mesmas] que os níveis de procura deste tipo de profissionais têm ficado bastante aquém do esperado”. Perante a evidência de que “uma franja de entidades para quem a existência de apoios pode constituir um impulso importante para a futura contratação” os desconhece, importa, refletir sobre as “lacunas na disseminação de informação sobre os apoios disponíveis”, bem como explorar “alguma margem de melhoria na atratividade dos instrumentos”. Após a reprogramação foi aberta a possibilidade do apoio a contratação de pessoas altamente qualificadas por entidades de investigação, destacando-se a iniciativa CoLAB⁶⁴.
- No âmbito de projetos de inovação produtiva (PI 1.2. orientado para as grandes empresas e PI 3.3. orientado para as PME) e empreendedorismo qualificado (PI 3.1.).
- No âmbito de projetos de investigação e desenvolvimento, apoiando em concreto a função de investigação, através do SAICT (PI 1.1), orientado para entidades de investigação, e do SII&DT, orientado para as empresas (PI 1.2.).

Avanços da programação dos FEEI no alinhamento da Formação Avançada com a inovação empresarial

A programação dos FEEI tem ensaiado diferentes estratégias para aproximar a resposta da Formação Avançada à necessidade de estimular a inovação empresarial; em especial no âmbito do PT2020, integrou elementos que têm em vista robustecer a Formação Avançada neste sentido e que se podem sistematizar da seguinte forma⁶⁵:

- Reestruturação da oferta de Formação Avançada, atribuindo a dotação de 2/3 do financiamento programado a Programas Doutorais alinhados com os princípios para a formação doutoral inovadora, recomendados pela Comissão Europeia⁶⁶ e apenas 1/3 às Bolsas Individuais de Doutoramento. Note-se que a recente reprogramação dos FEEI reviu em baixa esta proporção (1/2 do financiamento programado), na medida em que atualmente todas as bolsas de doutoramento são atribuídas ao abrigo de um Programa Doutoral associados às Unidades de I&D (cf. antepenúltimo parágrafo deste artigo).
- Continuar com a modalidade de Programas Doutorais em Ambiente Empresarial (PDAE) (integrados nos Programas Doutorais), criada em 2012, que visam promover a formação avançada em ambiente empresarial e que inclui no mínimo uma universidade ou um instituto universitário português, uma unidade de I&D portuguesa registada na FCT e uma empresa com atividade significativa de I&D. De facto, a avaliação da experiência anterior, sobretudo no QREN⁶⁷, colocou em evidência a mais valia e a margem de melhoria destas opções (Cf. caixa abaixo).

⁶³ No âmbito QREN existiu uma medida de “Promoção do emprego científico” que não estava exclusivamente orientada para as empresas, mas para todos os atores do SNI&I.

⁶⁴ Conforme o Ponto 4.2 Transferência e Valorização do Conhecimento.

⁶⁵ Adaptado do texto do POCH, POR Norte, POR Centro, POR Alentejo (PT 2020).

⁶⁶ Cf. Principles for Innovative Doctoral Training 27.06.2011 extraído do "Report of Mapping Exercise on Doctoral Training in Europe "Towards a common approach" de 27.06.2011 (final).

⁶⁷ No âmbito do QREN, a Formação Avançada assentou na atribuição de Bolsas individuais de doutoramento, cujo modo de operacionalização decorria da abertura de concursos anuais de bolsas individuais por parte da FCT, responsável pelo processo de seleção dos bolseiros com base na avaliação do mérito científico individual dos candidatos e dos seus projetos de investigação. No final do período de programação foram também contemplados os Programas de doutoramento FCT, cujo modo de operacionalização decorria da abertura de concursos por parte da FCT, responsável pelo processo de seleção dos Programas com base na avaliação internacional do mérito científico e de cooperação institucional do Programa, mas cuja responsabilidade de atribuição das bolsas de doutoramento era das entidades participantes na implementação dos Programas. Ambas as modalidades consagram a possibilidade de realizar doutoramento em ambiente empresarial (respetivamente, Bolsas de Doutoramento em Empresas – BDE ou Programas de Doutoramento em Ambiente Empresarial – PDAE).

- Os POR passam a financiar, em conjunto com o PO CH, a Formação Avançada de modo a potenciar uma maior aproximação do perfil dos doutorados às necessidades, desafios e oportunidades do mercado. Esta aposta materializa-se com o alinhamento de 2/3 do montante de financiamento total consagrado à formação avançada com as prioridades constantes na Estratégia Nacional de Especialização Inteligente (ENI) – no caso do POCH – e da totalidade do montante – no caso do POR – com os domínios prioritários das Estratégias Regionais de Especialização Inteligente (ERI). Note-se que a recente reprogramação dos FEI canalizou a totalidade do investimento programado para os POR mantendo o alinhamento com as prioridades definidas nas ERI, bem como na ENI.

Programas de Doutoramento FCT mais alinhados com os princípios para a formação doutoral inovadora quando comparados com as Bolsas individuais de doutoramento⁶⁸

A oferta de Formação Avançada no QREN ensaiou uma estruturação em **Programas de Doutoramento FCT** que se distingue, em linhas gerais, do anterior modelo – as bolsas individuais de doutoramento – pelo facto da sua aprovação depender de uma avaliação internacional assente numa análise de mérito – apreciação com base em parâmetros de excelência científica e cooperação institucional – e da atribuição de bolsas provir de um modelo descentralizado. Os Programas de Doutoramento FCT assentam “em critérios mais adaptados aos objetivos e requisitos específicos de cada Programa e passíveis de melhor apreender as capacidades, motivações e níveis de comprometimento dos candidatos, potenciando também um maior alinhamento dos projetos individuais de investigação dos alunos com as prioridades estratégicas do Programa e/ou das entidades a ele associadas”.

Com efeito, os Programas de Doutoramento FCT deram sinais de um maior alinhamento, face ao modelo anterior, com os princípios para a formação doutoral inovadora recomendados pela Comissão Europeia, não obstante existir ainda alguma margem de melhoria. Se, por um lado, uma parte muito significativa das entidades potencialmente empregadoras de doutorados e pós-doutorados reconhece o valor acrescentado que os Programas de Doutoramento FCT proporcionaram no fomento de parcerias entre IES, unidades de I&D e empresas e na promoção de competências profissionais transversais, por outro lado, é ainda sintomático a elevada proporção de entidades que não reconhece a orientação da Formação Avançada para as necessidades do tecido empresarial.

Dentro do Programas de Doutoramento FCT, foi implementada a modalidade de **Programas de Doutoramento em Ambiente Empresarial (PDAE)**. Estes mostram claras evidências de um maior alinhamento com os princípios da formação doutoral inovadora comparativamente com as bolsas individuais de doutoramento, nas dimensões que mais se relacionam com a aproximação entre as IES e as empresas, dado que existe uma maior proporção de entidades potencialmente empregadoras de doutorados e pós-doutorados (em especial as empresas) a reconhecer a mais valia dos PDAE nos seguintes aspetos: i) fomento de parcerias entre IES, Instituições de I&D e Empresas, ii) promoção de competências profissionais transversais; iii) orientação da formação para as necessidades do tecido empresarial e iv) reforço da integração dos investigadores no tecido empresarial. Os Estudos de Caso permitiram ilustrar alguns aspetos que retratam o tipo de envolvimento das empresas e.g.: os temas a considerar nos projetos de investigação são definidos pelas empresas participantes correspondendo a necessidades sentidas pelas empresas e apenas posteriormente são “transformados” no plano de estudos; e o processo de recrutamento dos doutorandos é da responsabilidade de um Comité de Seleção que integra representantes das empresas que possuem uma palavra decisiva na seleção dos candidatos.

Bolsas de Doutoramento em Empresas (BDE) com forte impacto na inserção profissional em empresas⁶⁹

Resultados da Avaliação do Contributo dos FEI para a Formação Avançada demonstram que existe uma maior visibilidade das BDE junto de uma procura potencial com tradução na captação de “um segmento de público com menos expectativas de uma carreira académica e mais

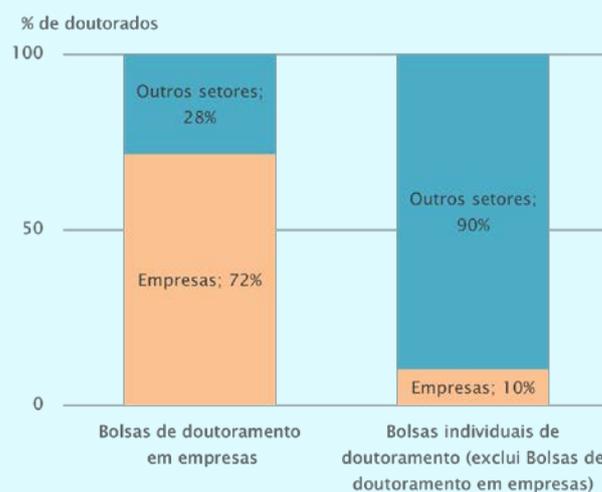
⁶⁸ Cf. Avaliação do Contributo dos FEI para a Formação Avançada (dezembro/2018).

⁶⁹ *Idem*.

vocacionada para temas com aplicação prática, muito concentrado em áreas de formação específicas (77% das BDE atribuídas no QREN concentravam-se na área das Ciências da engenharia e tecnologia) que é atraído pelo contexto empresarial”.

No que se refere à inserção profissional dos doutorados que iniciaram o seu processo de formação avançada a partir de 2004 e o concluíram até 2015, 72% dos 42 doutorados com BDE apoiados pelos FEEL que se encontram a trabalhar, estavam inseridos em empresas. Quando consideramos os doutorados com bolsas individuais de doutoramento apoiados pelos FEEL (excluindo BDE), que se encontram a trabalhar, a expressão da inserção em empresas é de apenas 10% dos 2.259 (Figura 80).

Figura 80: Doutorados FEEL no QREN e do PT 2020 inseridos em empresas segundo a modalidade de Formação Avançada



Fonte: Base de dados CDH2015/FEEL/FCT in Avaliação do Contributo dos FEEL para a Formação Avançada – Relatório Final (dezembro/2018).

As BDE e os PDAE estimularam a articulação direta entre as IES e o tecido empresarial, com resultados do ponto de vista da inserção profissional dos doutorados assinaláveis, mas assumiram, até ao momento, um peso pouco expressivo no total de bolsas de doutoramentos (menos de 2% de BDE (i.e. cerca de 130 BDE/ano) no total das Bolsas Individuais de Doutoramento, entre 2010 e 2016, e 7% (i.e. 184) de bolsas de PDAE no total de bolsas dos “Programas de Doutoramento” FCT, nos concursos de 2012 e 2013). No entanto, nesta reflexão deve ter-se em consideração as eventuais limitações de *scaling up*.

A integração destes elementos na programação do PT2020, deve-se à expectativa e intenção de reforçar:

- A existência de modelos de formação que estimulem a diversificação de saídas profissionais em domínios alinhados com as RIS3;
- A cooperação multidisciplinar e o aproveitamento de sinergias entre diferentes atores do SNI&I;
- Adequação das competências às necessidades do tecido económico-empresarial;
- A inserção profissional dos doutorados no mercado de trabalho não académico, dotando as PME e as grandes empresas de recursos humanos altamente qualificados;
- O aumento da capacidade de inovação do tecido empresarial, de modo a permitir incrementar a exportação de produtos e serviços baseados no conhecimento científico e tecnológico e na criatividade.

A operacionalização da Formação Avançada no PT2020 deve ser enquadrada na estratégia da política pública nacional referente ao desenvolvimento do SNI&I – que para além da promoção da inovação empresarial tem que cumprir outras

finalidades relevantes para o país –, nas condições de contexto histórico e nos desafios colocados pelo próprio processo de implementação. A este propósito, destacam-se as seguintes dimensões que colocam exigências na procura de equilíbrios à operacionalização do PT2020:

- Seleção de bolsеiros: i) garantir a qualidade e o mérito científico individual dos candidatos e dos seus projetos de investigação no acesso às bolsas de formação avançada e, em simultâneo, o perfil de doutorados (nomeadamente características pessoais motivacionais) ajustado à investigação empresarial; ii) garantir que se contraria a excessiva endogamia académica (*academic inbreeding*⁷⁰) de modo a evitar contribuir para uma comunidade académica pouco diversa, fechada sobre si mesma, com pouca abertura a ideias externas e com maior dificuldade de integração em redes de investigação nacionais e internacionais. Note-se que, para tal, o PT 2020 definiu que apenas 1/3 do total de doutorandos e pós-doutorandos admitidos podem ser provenientes ou ter sido formados na instituição responsável;
- Categorias de investigação: as empresas promovem predominantemente desenvolvimento experimental, tendo esta categoria um impacto direto na inovação empresarial. No entanto, o estímulo à inovação empresarial não se esgota nessa categoria de investigação. A investigação aplicada concebe novos conhecimentos com vista a um objetivo prático específico e “só com investigação fundamental é possível produzir novo conhecimento de base, novas teorias, técnicas e instrumentos e, desta forma, progredir e avançar na investigação aplicada, gerando condições para a valorização económica”⁷¹;
- Áreas científicas: combinação das prioridades sinalizadas nas RIS 3 com as preferências da procura de Formação Avançada, nomeadamente em áreas científicas que não são consideradas estratégicas neste âmbito, mas relevantes para o desenvolvimento societal;
- Multi-PO: a implementação da Formação Avançada por PO Regionais mantendo a possibilidade da cooperação entre IES e outros atores de NUTSII distintas.

No PT 2020, em junho de 2018, estava aprovado um custo total de 211 M€, no âmbito da Formação Avançada, enquadráveis no POCH, no POR Norte, no POR Açores e no POR Madeira. Até ao final de 2017 apenas tinham sido apoiados 2.334 bolsеiros de doutoramento face a um total de 3.920 definido como meta para 2018.

Perante os desafios com que a operacionalização da Formação Avançada no PT2020 se tem deparado, a Avaliação do Contributo dos FEEL para a Formação Avançada constata que, “até ao final de 2017, destaca-se a concentração exclusiva [da execução] do financiamento à Formação Avançada no POCH e em bolsas individuais, das quais $\frac{3}{4}$ transitadas do QREN, e onde as Bolsas de Doutoramento em Empresas apenas representam 2% das bolsas de doutoramento, traduzindo o perfil de apoio tradicional e não refletindo, ainda, as prioridades adotadas na programação de uma abordagem mais *market-driven*”.⁷²

Com efeito, os desafios anteriormente referidos provocaram um atraso na implementação dos Programas Doutorais pelas exigências associadas à plena operacionalização do conceito que lhes estava subjacente.

⁷⁰ Refere-se a “situações de imobilidade profissional em que um docente do ensino superior desenvolve a sua atividade de investigação e docência na mesma instituição de ensino em que recebeu a sua formação académica original, sem que, de permeio, em qualquer período da sua carreira profissional, tenha tido posições com duração significativa em entidades externas, por exemplo noutras instituições de ensino superior e de investigação, nacionais ou estrangeiras, em empresas ou em entidades governamentais”. Em 2015/2016, cerca de 70% dos docentes doutorou-se na mesma IES em que atualmente leciona. Para mais informação cf. Indicadores de Endogamia Académica nas Instituições Públicas de Ensino Universitário, DGEEC, Lisboa, 2017.

⁷¹ Cf. Avaliação Ex-ante do POCH.

⁷² Em 2017 o PO CH lançou um concurso (que inclui a possibilidade de atribuição de Bolsas de Doutoramento em Empresas (BDE) para financiamento de Programas de Doutoramento, contudo a informação disponível não permite ainda aferir o seu impacto na inversão desta tendência.

Neste âmbito, salienta-se três das recomendações que a Avaliação do Contributo dos FEEL para a Formação Avançada preconiza:

- *Aumentar de forma progressiva e tendencialmente dominante a parcela de apoios financeiros à Formação Avançada atribuída no contexto de modelos estruturados de organização coletiva do esforço de I&D, designadamente através de uma nova geração de 'Programas de Doutoramento FCT' que, em linha com as melhores práticas europeias e extra-europeias, aprofunde e aperfeiçoe o modelo ensaiado em 2012 e 2013, com o objetivo de reforçar "a cooperação entre instituições de ensino superior, instituições I&D e empresas".*
- *Diferenciar os processos concursais para atribuição de bolsas em ambiente não académico, tanto no âmbito da nova geração de 'Programas de Doutoramento FCT' como do modelo centralizado de bolsas individuais, consagrando expressamente dotações orçamentais dedicadas para cada situação, nomeadamente (...) aquelas que abrangem empresas e outras organização de natureza não académica (...), fixando metas mínimas de realização e/ou resultado de afetação de recursos financeiros a este tipo de bolsas.*
- *Incentivar o desenho de ofertas de Formação Avançada que contemplem expressamente a existência de componentes formativas destinadas a dotar os alunos com capacidades e competências em matérias transversais valorizadas pelo mercado de trabalho e, como tal, facilitadoras da sua integração profissional em contextos profissionais mais diversificados.⁷³*

A recente reprogramação dos FEEL no âmbito do PT 2020 centra a estruturação da oferta de Formação Avançada nos Programas Doutorais associados a Unidades de I&D, em que a FCT assume o papel de entidade beneficiária dos apoios à formação avançada.

Não obstante a opção do desenvolvimento de Programas Doutorais associados a Unidades de I&D poder potenciar um melhor alinhamento dos percursos individuais de Formação Avançada com as estratégias e o esforço de I&D prosseguido nas Unidades de I&D que estruturam a produção, transferência e utilização de conhecimento, a interpretação do conceito de Programas Doutorais e a ainda indefinição do formato de atribuição de bolsas podem constituir um risco para o alcance dos resultados previstos no Portugal 2020, nomeadamente na potencial dificuldade de concentrar várias investigações numa determinada área, garantindo massa crítica e interdisciplinaridade, e na possível reduzida expressão de doutoramentos realizados em contexto empresarial (que envolvam as empresas no próprio desenho e operacionalização dos doutoramentos).

Deste modo, face à experiência do passado, que pôs em evidência a dificuldade de articulação entre atores do SNI&I e da efetiva transferência do conhecimento produzido nomeadamente para o meio empresarial, é importante monitorizar e acompanhar a fase final de implementação da intervenção da Formação Avançada no âmbito do PT2020, de modo a garantir o alcance dos resultados pretendidos, nomeadamente a aplicação dos princípios de formação doutoral inovadora que lhes estavam subjacente.

⁷³ Cf. Avaliação do Contributo dos FEEL para a Formação Avançada (dezembro/2018).

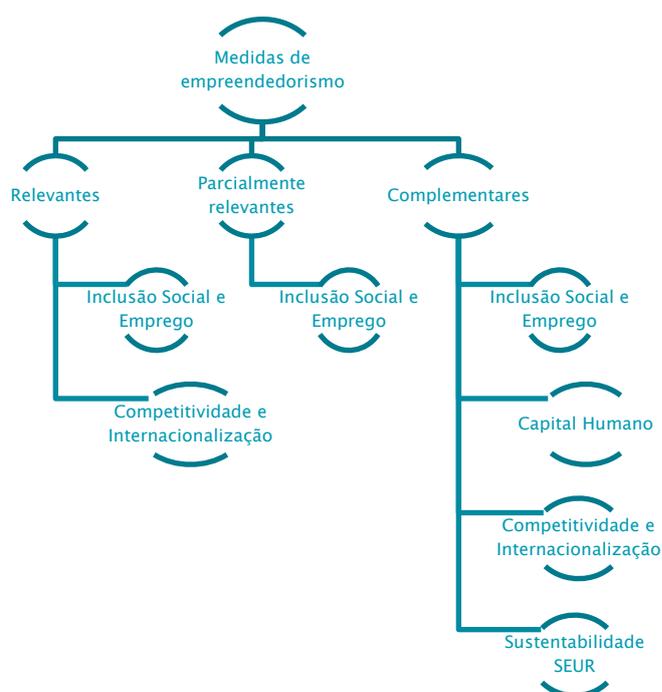
4.5 O empreendedorismo na perspetiva da criação de emprego

As políticas públicas de inclusão social contemplam o empreendedorismo pelo seu importante papel na criação de emprego e do próprio emprego em períodos de contração económica como forma de dinamizar mercados locais deprimidos e pessoas com perfis empreendedores latentes, mas sem condições para os desenvolver. Por outro lado, na dimensão da competitividade e internacionalização, o apoio ao empreendedorismo tem um enorme impacto na dinamização de investimento e de criação de empresas, associadas quer à alteração de perfis de especialização para lógicas mais transacionáveis quer à promoção da competitividade dos territórios menos desenvolvidos. Encontram-se ainda medidas complementares que contribuem para a criação de um ecossistema que fomenta o empreendedorismo. Neste artigo apenas se analisam os apoios ao empreendedorismo integrados no Portugal 2020.

A análise das operações do Portugal 2020 à data de junho de 2018 permite construir uma tipologia de empreendedorismo no Portugal 2020 que não sendo exaustiva⁷⁴ fornece um cenário aproximado. As medidas são categorizadas em:

- **Relevantes**, quando o âmbito das prioridades de investimento (PI) em que se inserem as medidas, se dirige exclusivamente ao empreendedorismo, como o Sistema de Incentivos ao Empreendedorismo e Emprego (SIEE) presente nas PI de investimento no contexto de estratégias de desenvolvimento local de base comunitária.
- **Parcialmente relevantes**, quando se inserem em PI multitemáticas cujo âmbito não se restringe ao empreendedorismo, como a ‘Coop jovem’ enquadrada na Iniciativa Emprego Jovem ou o ‘Empreendedorismo feminino’ na igualdade de género.
- **Complementares**, quando se referem a medidas presentes em prioridades e domínios temáticos que não estão relacionados com o empreendedorismo, contribuem para criar condições que facilitam a dinâmica empreendedora ou a criação de competências de empreendedorismo (Figura 81).

Figura 81: Tipologia das medidas de apoio ao empreendedorismo no Portugal 2020



Panorama das medidas de apoio ao empreendedorismo no Portugal 2020

No Acordo de Parceria 2014–2020 (AP), o apoio ao empreendedorismo e ao microempreendedorismo no domínio da Inclusão Social e Emprego é realizado pelos PO regionais. São apoiadas a criação de postos de trabalho e o investimento que viabilizam a criação de empresas em PI especificamente dirigidas ao empreendedorismo, autoemprego e criação de novas empresas, bem como formação técnica especializada e gestão de projetos empresariais. O mesmo tipo de apoio está previsto no âmbito dos projetos de Desenvolvimento Local de Base Comunitária (DLBC), enquadrado pela medida de política do SIEE. Neste

⁷⁴ A tipologia apresentada não é exaustiva por eventual dificuldade na classificação e identificação de operações. Além disso, algumas das medidas previstas podem ainda não estar em curso e algumas medidas complementares podem não ser diretamente identificáveis enquanto tal. Note-se que apenas são consideradas para efeitos desta análise as operações aceites, aprovadas, em execução ou encerradas.

domínio, são também relevantes as medidas dedicadas ao empreendedorismo social com direito a uma Prioridade de investimento própria – PI 9.5, enquadradas no PO ISE (Tabela 15).

Tabela 15: Empreendedorismo no domínio da Inclusão Social e Emprego: delimitação da intervenção entre PO Temático⁷⁵ e regionais

Do-Relevância	Prioridades de investimento dedicadas ao Micro Empreendedorismo e Empreendedorismo social	Fundo	PO Temático	PO Regionais do Continente	
Inclusão social e emprego	Relevantes	8.3 – Criação de emprego por conta própria, empreendedorismo e criação de empresas incluindo pequenas e médias empresas	FSE	Sem intervenção	Medidas de apoio à criação de emprego por conta própria ou por via de apoios ao empreendedorismo de cariz local. Cofinanciados apoios ao emprego dirigidos às pessoas. S2E – Sistema de incentivos ao empreendedorismo e ao emprego
		8.8 – Desenvolvimento dos viveiros de empresas e apoio ao investimento em atividade por conta própria, microempresas, e criação de empresas	FEDER	Sem intervenção	Medidas de apoio à criação de emprego por conta própria ou por via de apoios ao empreendedorismo de cariz local. Cofinanciados apoios ao investimento que viabilizam a sua criação, por via da criação do próprio emprego ou empresa. S2E – Sistema de incentivos ao empreendedorismo e ao emprego
		9.6 – Investimentos no contexto de estratégias de desenvolvimento local de base comunitária	FSE	Sem intervenção	DLBC – Desenvolvimento local de base comunitária. (mais tarde) S2E – Sistema de incentivos ao empreendedorismo e ao emprego
	Parcialmente relevantes	9.10 – Investimentos no contexto de estratégias de desenvolvimento local de base comunitária	FEDER	Sem intervenção	DLBC – Desenvolvimento local de base comunitária. (mais tarde) S2E – Sistema de incentivos ao empreendedorismo e ao emprego
		9.5 Promoção do empreendedorismo social e da integração profissional nas empresas sociais e da economia social e solidária para facilitar o acesso ao emprego	FSE	Investimento no empreendedorismo e inovação social (Capacitação para o investimento social e Parcerias para o impacto)	Sem intervenção
		8.2 – Integração sustentável dos jovens no mercado de trabalho, em particular dos NEET (não empregados nem em educação ou formação) ...	FSE	Apoio ao empreendedorismo jovem (Copo Jovem, Empreende Já – Rede de Perceção e Gestão de Negócios)	Sem intervenção
	8.4 Igualdade entre homens e mulheres em todos os domínios [acesso ao emprego, progressão na carreira, conciliação da vida profissional e privada e igualdade de remuneração]	FSE	Empreendedorismo feminino (formação e consultoria) *	Sem intervenção	

* NOTA: Na Estratégia nacional para a Igualdade e a Não Discriminação 2018–2030 e no Plano de ação para a igualdade entre mulheres e homens 2018–2021 (PAIMH) está prevista uma medida "Criação de incentivos junto de entidades promotoras de projetos de investimento e incubadoras de startups para a criação de medidas de promoção do empreendedorismo das mulheres".

Fonte: Adaptado do Anexo III do Acordo de parceria 2014–2020.

O apoio ao empreendedorismo qualificado no domínio da Competitividade e Internacionalização é sobretudo feito na PI 3.1, através de denominado Sistema de Incentivos (SI) à Inovação Empresarial e Empreendedorismo, na vertente do empreendedorismo qualificado e criativo, sendo privilegiado o apoio ao nascimento de empresas com programas de capacitação dos empreendedores e de qualificação da rede de unidades de incubação. Os 'Vales de empreendedorismo' estão contidos no SI e visam a aquisição de serviços de consultoria nesta área imprescindíveis ao arranque da atividade. Da mesma forma os 'Vales incubação' visam a aquisição de serviços de incubação, elaboração de planos de negócio, serviços administrativos associados, etc.. Ainda na PI 3.1 o PO temático apoia o empreendedorismo através de instrumentos financeiros (capital de risco e em particular 'Business Angels'). Como complemento das ações financiadas na PI 3.1 (Tabela 16) encontram-se ações nas Prioridades de investimento⁷⁶:

- i. 3.3 de Apoio à criação e alargamento de capacidades avançadas de desenvolvimento de produtos e serviços, especialmente no que respeita à dinamização de uma cultura empreendedora, centros de acolhimento empresarial

⁷⁵ Nas regiões menos desenvolvidas do continente

⁷⁶ Uma análise fina da base de dados revelou a presença de alguns projetos complementares ao empreendedorismo nas PI 1.1, 2.3 (no DT CI) e 6.5 (no DT SEUR).

qualificação de empreendedores, etc.. e 1.2 Fomentar as iniciativas de I&I de contexto empresarial, reforçando a ligação das empresas aos centros de I&D e ao ensino superior. Em ambas o fomento ao empreendedorismo é afeito através de projetos de inovação produtiva por novas empresas na área da inovação produtiva.

- ii. 3.2 de desenvolvimento e aplicação de novas iniciativas empresariais para as PME, especialmente no que respeita à internacionalização por via da captação para o reforço da atratividade e captação de novas iniciativas empresariais;

Tabela 16: Empreendedorismo no domínio da competitividade e internacionalização: delimitação da intervenção entre PO Temático e regionais

Do- Relevância	Prioridades de investimento dedicadas ao empreendedorismo	Fundo	PO Temático	PO Regionais do Continte
Competitividade e Internacionalização Relevantes	3.1 Promoção do espírito empresarial facilitando o apoio à exploração económica de novas ideias e incentivando a criação de novas empresas, designadamente através de viveiros de empresas	FEDER	Ações de âmbito coletivo e infraestruturas (projetos de âmbito multirregional)	Incentivos diretos ao empreendedorismo (projetos individuais) Ações de âmbito coletivo e infraestruturas (projetos âmbito NUTS II)
	8.3 - Criação de emprego por conta própria, empreendedorismo e criação de empresas incluindo pequenas e médias empresas	FSE	Até 2017: sem intervenção. A partir de 2018: Passaram a contemplar instrumentos financeiros para a Inovação social e Ações Coletivas	Sem intervenção

Fonte: Adaptado do Anexo III do Acordo de parceria 2014–2020

Quase 420 M€ em projetos direta ou indiretamente relacionados com o empreendedorismo

Em junho de 2018, dos 420 M€ de fundos aprovados para promover direta ou indiretamente o empreendedorismo, pouco mais de metade pertencem aos sistemas de incentivos ao empreendedorismo e ao empreendedorismo social (Tabela 17). Parte da reduzida aprovação e execução no domínio da inclusão social e emprego deve-se ao facto da regulamentação destas medidas de política ser recente. Complementarmente, foram aprovados quase 180M€ para medidas que criam condições para a maior dinamização de empreendedorismo e favorecem a criação de soluções inovadoras e criativas, quase metade em formações modulares para desempregados.

Tabela 17: Projetos de empreendedorismo no Portugal 2020 em junho de 2018

Projetos analisados à data de 30/06/2018	nº	Aprovações (M€)	Execuções (M€)	Pagamentos (M€)
Total geral	2 152	420,4	96,4	178,7
Relevantes	1 895	223,5	68,0	81,9
Inclusão Social e emprego	732	39,1	5,0	7,0
SISE e projetos relacionados	676	29,9	4,4	5,8
Outros projetos relevantes	56	9,3	0,6	1,2
Competitividade e Internacionalização	1 163	184,3	63,0	74,8
Parcialmente relevantes	2	18,3	0,0	1,6
Complementares	255	178,6	28,4	95,3
Inclusão Social e emprego	141	114,0	4,2	64,9
dos quais: Formação modular e vida ativa para desempregados	62	78,8	0,1	50,5
Capital humano	73	51,8	21,2	26,5
Competitividade e Internacionalização	36	11,3	2,9	3,8
Sustent. e Eficiência no Uso de Recursos	5	1,5	0,1	0,1

Fonte: Sistema de monitorização do Portugal 2020

O Sistema de incentivos ao empreendedorismo e emprego (SIZÉ)⁷⁷ atualmente em vigor visa contribuir para a consolidação da oferta de política pública dirigida a empresas e negócios de pequena dimensão geradores de emprego ou de autoemprego. A crise económica impôs a diversificação de políticas públicas de criação de emprego, valorizando as soluções de empreendedorismo e microempreendedorismo. A opção, seguida no AP, de colocar estas políticas públicas no âmbito dos PO regionais pressupõe que uma maior proximidade territorial serve os propósitos deste instrumento de política, assumindo que existem “oportunidades de criação de valor ancoradas nos recursos endógenos”, como se refere no texto do da Portaria que cria o SIZÉ. A sua gestão no contexto de estratégias de Desenvolvimento Local de base Comunitária (DLBC)⁷⁸ é realizada pelos Grupos de Ação Local (GAL), mas se resultarem da concretização de pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial são geridas pelas Comunidades Intermunicipais (CIM) ou Áreas Metropolitanas (AM). No âmbito do SIZÉ é financiada não só a criação de micro e pequenas empresas, mas também a expansão ou modernização de empresas já criadas.

Até junho de 2018 já tinham sido aprovadas 654 operações desta natureza, com um montante fundo aprovado de 20,6M€ mas no 2º semestre de 2018 as aprovações aumentaram de forma expressiva. O volume a concurso em junho de 2018 ascendia a 161 M€, 42% dos quais no PO Centro, 35% no PO Norte, 17% no PO Alentejo e os restantes 6% nos PO Lisboa e Algarve.

Além do SIZÉ, importa realçar outras medidas, que contribuem direta ou indiretamente para o empreendedorismo:

- Os apoios à criação de emprego e ao empreendedorismo por beneficiários de prestações de desemprego inscritos nos Institutos de Emprego dos Açores e da Madeira (medidas ‘CPE premium’ e ‘Programa de Estímulo ao Empreendedorismo’ – PI 8.3 com 7 projetos e 7,7 M€ de fundos aprovado).
- Os instrumentos de financiamento de empreendedorismo social, dos quais se destacam:
 - i. as ‘parcerias para o impacto’, que apoiam iniciativas de inovação e empreendedorismo social que queiram implementar um plano de desenvolvimento de curto a médio prazo (42 projetos e 6M€ de fundos aprovados), dirigidos ao 3º sector e empresas;
 - ii. os ‘títulos de impacto social’ (em menor quantidade) que estabelecem parcerias entre investidores sociais e outras entidades (3 projetos e 1,36M€ de fundos aprovados);
 - iii. A ‘capacitação para o investimento social’ que inclui formação específica de organizações de economia social no desenvolvimento de competências organizativas e de gestão como sejam o marketing, comunicação, liderança, finanças (11 projetos com fundo aprovado próximo dos 2M€) de modo a desenvolver o papel catalisador destas entidades na promoção de inovação social e do empreendedorismo social.

⁷⁷ O SIZÉ – Sistema de incentivos ao Empreendedorismo e Emprego regulado pela portaria nº105/2017 de 20 de março visa operacionalizar os apoios ao empreendedorismo e à criação de emprego, através dos Programas Operacionais Regionais do continente. A sua implementação permitirá combater o desemprego e contribuir para o desenvolvimento e a coesão económica e social do país, dado que o SIZÉ se encontra alinhado políticas públicas transversais como as políticas ativas de emprego e com os objetivos de políticas relacionadas o Programa Nacional para a Coesão Territorial, contribuindo para o estimular o aparecimento de iniciativas empresariais e a criação de emprego em territórios de baixa densidade.

⁷⁸ No contexto DLBC são mobilizadas, em termos de programação, as Prioridades de investimento 9.6 e 9.10 (Investimentos no contexto das DLBC), sendo que a utilização dos recursos relativos a essas PI é feita apoiando intervenções cujas elegibilidades são do tipo **P.I. 6.3** Conservação, proteção, promoção e o desenvolvimento do património rural, **P.I. 8.3**, Criação de emprego por conta própria, empreendedorismo e criação de empresas, **P.I.8.8** Desenvolvimento de viveiros de empresas e do apoio ao investimento em atividades por conta própria, microempresas e criação de empresas, **P.I. 9.1** Inclusão ativa, incluindo com vista à promoção de igualdade de oportunidades e de participação ativa e a melhoria da empregabilidade, **P.I. 10.1** Redução e prevenção do abandono escolar precoce promoção da igualdade de acesso a um ensino de boa qualidade.

O microempreendedorismo, além de ser um instrumento inovador no âmbito da política pública pelo efeito de alavanca e sinergias que pode produzir, consegue ser um mecanismo eficaz quando dirigido a grupos específicos ou aplicado a certos nichos de mercado. No Portugal 2020, encontram-se previstas medidas de empreendedorismo dirigido a jovens e mulheres, integradas em lógicas de política pública com intuito mais alargado: promoção da igualdade de Género no contexto laboral e 'Iniciativa Emprego Jovem', esta última com 18M€ de fundos aprovados nas medidas 'Coop Jovem'⁷⁹ e o 'Emprende já'⁸⁰.

Variado leque de medidas de política contribuem para promover o empreendedorismo no Portugal 2020

A promoção do empreendedorismo é tanto mais eficaz quanto melhores forem as competências empreendedoras das pessoas a quem são dados os apoios (e.g. qualificações, experiência anterior) e as condições em que são dados os apoios (e.g. operacionais, financeiras). Encontram-se já aprovados projetos desta natureza no Portugal 2020 que complementam os apoios especificamente dirigidos ao empreendedorismo, designadamente:

- Projetos que fomentam atitudes empreendedoras e desenvolvem competências pessoais e sociais que potenciam a inserção ou o regresso ao mercado de trabalho (na PI 8.5 existem 40 projetos com 60M€ de fundo aprovado e na PI 9.1 existem 65 projetos com 29M€ de fundo aprovado e 4M€ de fundo executado).
- Cursos para jovens e planos inovadores de combate ao insucesso escolar em que se estimula o espírito empreendedor nas escolas, nos seus agentes e nas crianças e jovens através da aquisição de conhecimentos e de competências qualificantes na área do empreendedorismo (na PI 10.1 há 23 projetos com 5M€ de fundo aprovado).
- Cursos profissionais em que a vertente de formação e capacitação empreendedora está presente na melhoria do ensino para o mercado de trabalho (na PI 10.4 existem 38 projetos com 39M€ de fundo aprovado e 18M€ de fundo executado).
- Formação superior e avançada, dotando os estudantes de competências de empreendedorismo e autoemprego e procurando contribuir para um maior empreendedorismo qualificado e para uma maior competitividade empresarial (na PI 10.2 existem 6 projetos com 6,5M€ de fundo aprovado).
- Emprego jovem designadamente no programa vida ativa jovem em que a formação modular contempla aquisição de competências pessoais, empreendedoras e tecnológicas, mas também nos Estágios profissionais na administração local em que o incentivo ao empreendedorismo está presente (8.2 excluindo medidas específicas de empreendedorismo integra 33 projetos com 23M€ de fundos aprovados)
- Reabilitação de edifícios, adaptação de espaços para o *Coworking* destinados à instalação de empreendedores que pretendam desenvolver soluções empresariais e micronegócios. Nestes espaços partilhados para a gestão do negócio valoriza-se a troca de contactos, fomenta-se da criatividade e o convívio empresarial (na PI 6.5 existem 5 projetos com 1,5M€ de fundo aprovado e 9.8 requalificação 3 projetos e 0,3 M€ de fundo aprovado).

⁷⁹ A 'Coop Jovem' é gerida pela CASES- Cooperativa António Sérgio para a Economia Social- e visa promover o empreendedorismo cooperativo através de uma bolsa, apoio técnico, (mentoria, formação e acompanhamento no desenvolvimento do projeto), linha de crédito e apoio financeiro não reembolsável para a criação e instalação da cooperativa.

⁸⁰ O 'Emprende já' é promovido pelo Instituto Português da Juventude e apoia com uma bolsa, formação e tutoria de jovens com vista ao desenvolvimento de projetos e a sustentabilidade das entidades e dos postos de trabalho daqueles que forem considerados na 2ª fase do projeto, através apoio financeiro à constituição e sustentabilidade da empresa (tendo que ser garantido um mínimo de 2 anos de atividade).

- Projetos TIC – balcão do empreendedor (na PI 2.3 existem 2 projetos com 0,4M€ de fundo aprovado).

Todavia existem algumas questões em que importa refletir. Um dos problemas da criação de empresas e do empreendedorismo prende-se com a sua sobrevivência associada, por vezes às debilidades ao nível da capacidade de gestão e organização das empresas. O acompanhamento dos projetos de (micro)empreendedorismo após a sua implementação, não integra a maioria das medidas de política pública. Tal acompanhamento permitiria reduzir as falências no curto/médio prazo ao identificar e solucionar alguns constrangimentos da fase de implementação, em particular realizando análises de viabilidade financeira e contribuindo para o desenvolvimento de planos de negócio adequados. Conhecendo-se as dificuldades na criação de pequenas empresas acrescidas daquelas a que as medidas de política nesta área pretendem colmatar, importa garantir que o desenho das medidas é tão ajustado quanto possível às especificidades dos destinatários (e.g. jovens, mulheres, imigrantes), ao contexto em que são atribuídas e aos territórios em que são desenvolvidas (e.g. territórios de baixa densidade, regiões ultraperiféricas).

Perspetivas futuras no contexto da recente reprogramação do Portugal 2020

O recente processo de reprogramação concluído no final de 2018 veio trazer um dinamismo acrescido aos projetos de empreendedorismo. Além do já referido SIZÉ- Sistema de incentivos ao empreendedorismo e emprego, que pretende estimular o surgimento de iniciativas empresariais e a criação de emprego e que conta com o apoio do FEDER e FSE, está em vias de ser dinamizada uma nova geração de instrumento de ação financiado exclusivamente pelo FSE, conjugando a criação de emprego com iniciativas de microempreendedorismo, nomeadamente de autoemprego, tendo uma perspetiva associada à dimensão territorial dos mais diversos segmentos afetados pelo desemprego.

Também o PO CI vai mobilizar, na PI 8.3 – “Criação de emprego por conta própria, empreendedorismo e criação de empresas, incluindo micro, pequenas e médias empresas inovadoras”, o apoio a projetos de empreendedorismo social com recurso ao Fundo para a Inovação Social (FIS), fundo autónomo que tem por objeto a realização de operações de coinvestimento de capital e quase capital e de facilitação do acesso ao financiamento de PME e entidades da economia social implementadoras de Iniciativas de Inovação e Empreendedorismo Social (IIES). Ainda nesta Prioridade de Investimento, o PO CI prevê o apoio a ações coletivas que visam dinamizar e estimular o empreendedorismo qualificado, através do apoio a ações de sensibilização, de promoção, de demonstração e de capacitação, potenciando o aparecimento de novos empreendedores e empresários.

4.6 A inclusão ativa das pessoas com deficiência e incapacidades

No domínio da inclusão social e emprego a tipologia de intervenção “Inclusão ativa da população com deficiência/incapacidades” apoia medidas de política que reforçam as competências socioprofissionais desta população, promovendo a sua empregabilidade. Por esta via, a sua importância justifica-se não só pela possibilidade de criar melhores condições de vida, reduzindo a pobreza e a exclusão social, mas também no combate a obstáculos e preconceitos da população em geral (e dos empregadores em particular), fatores que muitas vezes explicam a fraca participação das pessoas com deficiência no mercado de trabalho.

As pessoas com deficiência e incapacidades (PCDI) encontram-se entre os grupos sociais mais excluídos⁸¹ razão pela qual desde os anos 90 se tem dado especial atenção à inclusão ativa das PCDI, enquanto fator determinante para a redução dos níveis de pobreza no espaço europeu. Neste contexto, a aprovação da Estratégia Europeia para a Deficiência (2010/2020) constitui-se como um marco importante neste desiderato, na medida em que vem reforçar mecanismos de capacitação e autonomia, criando condições para as PCDI poderem usufruir de todos os seus direitos, incluindo beneficiar plenamente “*da sua participação na sociedade e na economia europeia, designadamente através do mercado único*”.

Os dados dos Censos 2011 relativos à população residente em Portugal com 5 ou mais anos com algum tipo de deficiência ou incapacidade revela que a prevalência total da deficiência, medida através da existência de pelo menos uma limitação na realização das seis atividades diárias pré-definidas⁸², se situa nos 18%. Analisada a informação por grupos etários constata-se que a prevalência da deficiência é maior na população residente com 65 ou mais anos (42%), menor na população mais nova (5% entre os 5-15 anos) e perto dos valores da prevalência total na população ativa (15% dos 16 aos 64 anos). A distribuição da população com deficiência por região segue a mesma tendência que a distribuição da população total residente com 5 ou mais anos, com uma maior incidência populacional na região Norte (34%), seguida do Centro (26%), da Área Metropolitana de Lisboa (24%), Alentejo (8%), Algarve (4%) e Regiões Autónomas dos Açores (2%) e da Madeira (2%).

A leitura de alguns indicadores, no período entre 2011 e 2016, confirma que as PCDI são um grupo que enfrenta particulares dificuldades em domínios como a integração no mercado de trabalho ou na obtenção de melhores condições de vida (**Erro! Autorreferência de marcador inválida.**).

A **taxa de atividade** das PCDI é sempre mais baixa face à da população em geral, apesar de uma aproximação em 2016 (diferencial de 25 p.p. em 2011 para 19 p.p. em 2016).

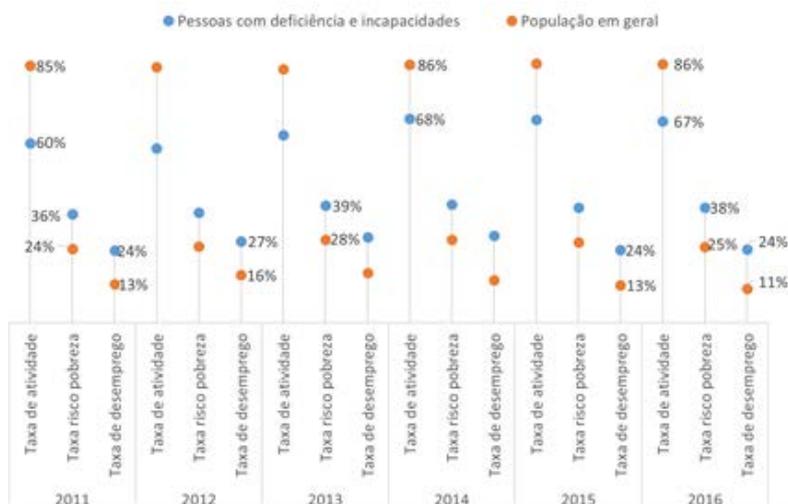
Também o **risco de pobreza ou exclusão social** é maior neste grupo, tendo aumentado de 36% para 39% entre 2011 e 2013 e diminuído em 2015 e 2016 para 38% (ainda assim 2 p.p. acima dos valores de 2011). No total da população residente apesar do aumento de 24% para 27,5% entre 2011 e 2014, a redução verificada a partir do ano de 2015 permitiu recuperar face a 2011 (24% em 2011 para 25% em 2016).

A fragilidade das PCDI face à população em geral é também notória na taxa de desemprego onde se verifica a diminuição do desemprego no total da população (- 2 p.p.) e um ligeiro aumento no grupo das PCDI (de 23,9% para 24,2%) o que vem a agravar, também nesta situação, o fosso entre eles.

⁸¹ De acordo com o Observatório da Deficiência e Direitos Humanos, a deficiência é o segundo motivo mais apontado para a discriminação em Portugal (65%) e é aquele onde se regista a maior diferença em relação à média da UE (+15%).

⁸² As atividades diárias pré-definidas consideradas nos Censos 2011 estão relacionadas com a visão, audição, locomoção, memória/orientação, higiene e arranjo pessoal e, ainda, compreender as outras pessoas e fazer-se entender.

Figura 82: Evolução das taxas de atividade, de risco de pobreza e de desemprego das PCDI e da população em geral, Portugal, 2011–2016



Fonte: INE e EU-SILC UDB 2016 (versão de março de 2018).

Apesar de em Portugal existir um sistema de quotas de acesso ao emprego para as PCDI, os trabalhadores com deficiência representavam, em 2016, cerca de 0,5% do total de trabalhadores das empresas privadas com mais de 10 trabalhadores e pouco mais de 2% do total de trabalhadores da administração pública (Tabela 18).

Tabela 18: Número de PCDI empregadas por setor público e privado, 2012–2016

Anos	Administração Pública			Empresas		
	PCDI	Total	%	PCDI	Total	%
2012	12 320	699 901	1,8%	7 874	1 866 541	0,4%
2013	12 851	674 927	1,9%	8 345	1 888 209	0,4%
2014	12 779	656 376	1,9%	9 336	1 941 462	0,5%
2015	14 367	659 103	2,2%	10 210	2 013 881	0,5%
2016	14 367	659 103	2,2%	10 789	2 107 954	0,5%

Fonte: DGAEP: Direção-Geral da Administração e do Emprego Público e ODDH: Observatório da Deficiência e Direitos Humanos.

No caso da integração na Administração Pública, o Decreto-Lei n.º 29/2001, de 3 de Fevereiro estabelece uma quota obrigatória para admissão que estipula o seguinte: i) 5% das vagas devem ser reservadas para PCDI quando o concurso envolver 10 ou mais lugares; ii) deve ser reservado pelo menos um lugar para pessoas com deficiência em concursos entre 3 e 9 vagas; iii) no caso de um concurso público que envolva 1 a 2 vagas deve ser dada preferência à pessoa com deficiência, sempre que os candidatos obtenham a mesma classificação. Os dados do Boletim de Estatísticas de Emprego Público (DGAEP) e do Observatório da Deficiência e Direitos Humanos (ODDH) revelam que o número de trabalhadores com deficiência empregados na administração pública tem vindo a aumentar (subida de 0,4 p.p. entre 2012 e 2016) mas, ainda assim, um número muito inferior ao padrão de referência dos 5%, estabelecido pela Lei das quotas.

Relativamente ao setor privado, a Lei n.º 38/2004 previa, no artigo 28.º, a possibilidade de introdução de quotas para a contratação de PCDI. Todavia, só em outubro de 2018 esta pretensão foi alvo de regulamentação específica (projeto de lei) que cria regras concretas para implementar as quotas de emprego neste setor (fixa-as em 1% para empresas entre 75 e 100 trabalhadores e 2% para as grandes empresas) e define, ainda, um eventual pagamento de coimas para quem não as cumprir.

Os dados do Relatório Único permitem perceber que apesar da pequena evolução verificada entre 2012 e 2016 (0,1p.p.), a percentagem de PCDI face ao total de trabalhadores contratadas no setor privado mantém-se muito residual.

Por estas razões compreende-se a importância e o impacto que as políticas públicas (reparadoras e ativas) podem ter na criação de maior independência económica, valorização e realização pessoal e inclusão socioprofissional das PCDI. Na garantia de rendimentos mínimos (políticas reparadoras) destacam-se intervenções como a bonificação do abono de família para crianças e jovens com deficiência (valor que acresce ao abono de família e que é atribuído quando, por motivo de perda ou anomalia congénita ou adquirida, a criança ou jovem necessite de apoio pedagógico ou terapêutico), o subsídio por educação especial ou o subsídio para assistência a filho com deficiência ou doença crónica ⁸³, prestações que viram aumentar os seus valores nestes últimos anos. Também a recém-criada Prestação Social para a Inclusão (Decreto Lei n.º 126-A/2017) é um bom exemplo de medidas que pretendem satisfazer necessidades básicas e combater a pobreza monetária, designadamente da que decorre da privação material. Ela vem concentrar diferentes prestações numa só, atribuindo um valor mensal a pagar às PCDI com um grau de incapacidade igual ou superior a 60% e com 18 ou mais anos de idade (o valor a calcular tem por base três componentes: a componente base, o complemento e a majoração)⁸⁴.

No reforço de competências socioprofissionais e de apoio ao emprego (políticas ativas), para além do acesso aos programas e medidas gerais de emprego e formação profissional e dos apoios neles previstos (majorações e outras condições mais favoráveis como as quotas obrigatórias de acesso), as PCDI têm também possibilidade de beneficiar de programas específicos que favorecem, potenciam e dignificam o acesso e a permanência no mercado de trabalho. Neste âmbito destacam-se dois programas pela importância das suas medidas:

- i. Ajudas técnicas que atribuem de forma gratuita e universal produtos para compensar e/ou atenuar as limitações de atividade e restrições de participação decorrentes da deficiência ou da incapacidade temporária (em 2016, deu-se um aumento do montante de financiamento e do número de produtos elegíveis com a introdução de 21 novos produtos aos já existentes);
- ii. Programa de Emprego e Apoio à Qualificação das Pessoas com Deficiências e Incapacidades (DL n.º 290/2009), que permite às PCDI beneficiarem de medidas específicas organizadas em torno de quatro áreas de atuação:
 - Apoios à qualificação (ações de formação inicial e contínua);
 - Apoios à Integração no mercado de trabalho (cinco medidas incluídas: i) orientação profissional, ii) apoios à colocação, iii) acompanhamento pós-colocação, iv) adaptação de postos de trabalho e eliminação de barreiras arquitetónicas e v) isenção e redução de contribuições para a segurança social);
 - Emprego apoiado⁸⁵ (quatro medidas incluídas: i) estágios de inserção, ii) contratos de emprego-inserção, iii) centros de emprego protegido⁸⁶ e iv) centros de emprego apoiado em entidades empregadoras);

⁸³ Prestação em dinheiro, paga mensalmente, para compensar o acréscimo de encargos familiares resultantes da situação de dependência dos titulares de abono de família para crianças e jovens com bonificação por deficiência, e que necessitem de acompanhamento permanente de uma terceira pessoa.

⁸⁴ A Prestação Social para a Inclusão contava, em junho de 2018, com 82.363 beneficiários e um orçamento total que ascende a 326,2 M€ para 2018 (valor que incorpora cerca de 186 M€ de 2017 relativo à despesa com Subsídio Mensal Vitalício e com a Pensão Social de Invalidez, cujos beneficiários integram agora esta prestação.

⁸⁵ Considera-se "emprego apoiado" o exercício de uma atividade profissional ou socialmente útil que facilite a transição das PCDI, quando possível, para o regime normal de trabalho. Numa recomendação de 2011, o Parlamento Europeu reforça a importância deste domínio de atuação na medida em que oferece boas oportunidades de trabalho às PCDI.

⁸⁶ Considera-se os "centros de emprego protegido" como estruturas produtivas dos setores primário, secundário, ou terciário que visam proporcionar às PCDI com capacidade de trabalho reduzida o exercício de uma atividade profissional e o desenvolvimento de competências pessoais, sociais e profissionais necessárias à sua integração em regime normal de trabalho. Por sua vez, os "centros de emprego apoiado em entidades empregadoras" correspondem aos enclaves, i.e., a atividade profissional das PCDI com capacidade reduzida é exercida na organização em condições especiais.

- Prémios de mérito (atribuição de um prémio anual às entidades que melhor se distinguiram na integração profissional das PCDI e às PCDI que melhor se distinguiram na criação do seu próprio emprego). O prémio foi substituído em 2015 pela “Marca Entidade Empregadora Inclusiva”, atribuída de dois em dois anos aos empregadores que se destacam com contributos para um mercado inclusivo (DL n.º 108/2015).

O Programa de Emprego e Apoio à Qualificação das Pessoas com Deficiências e Incapacidades veio ainda reforçar o papel do IEFP, IP como entidade responsável pela execução desta política pública. O modo de atendimento das PCDI inscritas nos centros do IEFP, IP foi revisto e os processos de inserção profissional passaram a ser realizados através da avaliação das funcionalidades e incapacidades dos candidatos, encaminhando-os para os meios e apoios necessários à sua participação no emprego (observa-se se as PCDI desempregadas tem um perfil ajustado ao mercado de trabalho ou apresentam necessidades que requerem uma ajuda complementar sendo conduzidas, nesse caso, ao centro de reabilitação profissional de gestão participada ou outras entidades de reabilitação de natureza não lucrativa mais adequados⁸⁷ para que possam beneficiar de uma das medidas inscritas no Programa). O sucesso do Programa pressupõe que as PCDI se adaptem aos modelos propostos, por vezes com necessidade de pequenos ajustes em função das diferentes deficiências e incapacidades, mas depende sobretudo da vontade dos potenciais recrutadores em perceberem as fragilidades como obstáculos ultrapassáveis no desempenho de uma atividade profissional e mostrar disponibilidade para conceder oportunidades de trabalho.

O quadro legal português compreende assim, no âmbito das políticas ativas, as medidas de apoio ao emprego e formação profissional destinadas a todas as pessoas – medidas gerais – onde naturalmente se incluem as PCDI, mas também medidas direcionadas exclusivamente às PCDI – medidas específicas – que pretendem garantir maior igualdade de oportunidades. O número de PDCI inscritas no IEFP tem vindo a aumentar progressivamente desde 2011 até 2016 (de 10.408 registos para 13.183), com um ligeiro decréscimo no ano de 2017 (12.911). Para ambas as modalidades de apoio, o financiamento público é garantido pelo orçamento do IEFP, IP nas regiões do continente e pelo orçamento do governo regional nas regiões autónomas podendo essas medidas vir a ser, nalguns casos, refinanciadas pela política de coesão, designadamente pelo FSE.

Destacam-se, ainda, outras duas iniciativas específicas e implementadas recentemente. A primeira, os “Balcões de Inclusão”, visa um atendimento técnico especializado para as PCDI, suas famílias e empregadores. Os técnicos presentes nestes balcões têm formação para poder dar resposta em várias áreas, como prestações sociais (subsídios e apoios), respostas sociais (lares residenciais, centros de atividades ocupacionais, centros de reabilitação), produtos de apoios (ajudas técnicas) ou medidas de apoio ao emprego (informando e encaminhando). Os Balcões correspondem a uma rede integrada de atendimento especializado presente nos 18 centros distritais da Segurança Social, no Instituto Nacional para a Reabilitação (Lisboa) e em 52 câmaras municipais. A segunda iniciativa diz respeito ao reforço que tem vindo a ser realizado no apoio social a estudantes com deficiência, designadamente através da gratuidade da frequência do ensino superior com a atribuição de bolsas de estudo correspondentes ao valor da propina efetivamente paga.

Anualmente, por toda a Europa, os projetos do FSE de apoio às PCDI permitem contrariar atitudes discriminatórias e melhorar a participação laboral de cerca de 400 mil pessoas. Através destas medidas específicas, o FSE ajuda não só à criação direta de emprego, mas também à manutenção destes profissionais no seu posto de trabalho, seja pela adaptação dos locais onde exercem a sua função, seja pelo reforço do acompanhamento pós-colocação.

⁸⁷Periodicamente o IEFP, IP abre um concurso nacional para selecionar as entidades que vai credenciar, celebrando um acordo de cooperação que define as responsabilidades das partes, os apoios financeiros a conceder e as modalidades de pagamento (os parceiros podem ser entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos).

Em Portugal, o período 2000–2006 foi sobretudo centrado em intervenções ligadas à melhoria das condições de atendimento por parte do sistema público de emprego, de incentivos aos estágios profissionais e à promoção do autoemprego. No período 2007–2013⁸⁸ as verbas canalizadas serviram sobretudo para apoiar dois Programas dedicados especificamente às PCDI: o Programa SAPA e algumas das medidas do Programa de Emprego e Apoio à Qualificação das PCDI.

No Portugal 2020⁸⁹ manteve-se este mesmo alinhamento (Regulamento específico do domínio temático da Inclusão Social e Emprego), numa lógica de programação que abraçou seis das sete regiões NUTSII através do apoio de quatro Programas Operacionais: PO ISE (nas regiões do Norte, Centro e Alentejo), PO Lisboa, PO Algarve e PO Madeira. De notar que, com cerca de 15 mil PCDI residentes, a Região dos Açores optou por financiar os seus programas através do orçamento regional não mobilizando qualquer recurso do FSE para esta tipologia.

Até 30 de junho de 2018, foram aprovados **217,1 milhões de euros** do FSE para a inclusão ativa das PCDI (11,7% do total do FSE aprovado no domínio da inclusão social e emprego), repartidos por duas modalidades de apoio: qualificação e estágios de inserção (Tabela 19):

Tabela 19: Aprovações das medidas específicas de apoio ao emprego para as PCDI por região, Portugal 2020, junho 2018

Programa	Medidas de Emprego	Modalidades de Apoio	Aprovado (milhões de euros)					Total
			Norte	Centro	Alentejo	Lisboa	Madeira	
Emprego e Apoio à Qualificação das PCDI	Qualificação	Formação inicial e contínua	79,4	99,5	23,6	10,8	0,4	213,7
	Emprego apoiado	Estágios de inserção	1,0	1,9	0,5	-	-	3,4
TOTAL			80,4	101,4	24,1	10,8	0,4	217,1

Fonte: Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P..

A medida de emprego “Qualificação” tem o objetivo de dotar as PCDI de conhecimentos e competências necessárias à obtenção de uma qualificação profissional que permita o exercício de uma atividade no mercado de trabalho. Foram aprovadas no Portugal 2020 ações de formação inicial e contínua: no caso da formação inicial são destinatários as PCDI que pretendam ingressar ou reingressar no mercado de trabalho e não possuam uma habilitação profissional compatível com o exercício de uma profissão ou ocupação de um posto de trabalho ou, tendo já desenvolvido uma atividade profissional, se encontrem em situação de desemprego, inscritos nos centros do IEFP, I. P., e pretendam aumentar as suas qualificações noutras áreas profissionais facilitadoras do seu reingresso rápido e sustentado no mercado de trabalho; no caso da formação contínua são destinatários as PCDI empregadas ou desempregadas que pretendam melhorar as respetivas qualificações, visando a manutenção do emprego, a progressão na carreira ou o reingresso no mercado de trabalho e ajustando ou aumentando as suas qualificações, de acordo com as suas necessidades, das empresas e do mercado de trabalho.

- A **formação inicial e contínua** das PCDI tem 217 operações aprovadas, num total de **213,7 milhões de euros** (5 concursos abertos: dois no POISE, dois no PO Lisboa e um no PO Madeira), dos quais 25% já executados. A região do Centro beneficia de quase metade das aprovações (99,5 milhões de euros), logo seguido da região Norte (79,4

⁸⁸Todos os apoios do QREN foram concretizados no Programa Operacional Potencial Humano com as modalidades elegíveis a serem identificadas em regulamento próprio (Despacho n.º 18234/2008, alterado pelo Despacho n.º 14572/2012).

⁸⁹As tipologias de operação elegíveis para apoio pelo FSE no Portugal 2020 estão identificadas na Portaria n.º 97-A/2015, de 30 de março [(alíneas a, b, c e d) do artigo 147º].

milhões de euros), muito à frente do Alentejo (23,6 milhões de euros), de Lisboa (10,8 milhões de euros) e da Madeira (429 mil euros). A medida apresenta, até junho de 2018, 9.268 participantes registados⁹⁰.

No âmbito da medida “Emprego apoiado” foram aprovados até ao momento os estágios de inserção para pessoas com deficiência e incapacidade. Esta intervenção consiste na formação prática em contexto real de trabalho, realizada em entidades privadas e autarquias locais, com duração de 12 meses, não prorrogáveis, destinada a complementar e aperfeiçoar as competências sociais e profissionais das PCDI e potenciando o seu desempenho profissional de modo a facilitar o recrutamento e integração ou reintegração profissional.

- Os **estágios de inserção** para as PCDI, tem três operações aprovadas, todas no POISE, na ordem dos **3,4 milhões de euros**, com o investimento maioritário a recair, também, na região Centro (1,9 milhões de euros), depois na região Norte (1 milhão de euros) e Centro (533 mil euros). Ainda não existem dados de execução que permitam retirar conclusões quanto à eficácia desta modalidade, contudo, o aviso de concurso (retificado em fevereiro de 2017) apresenta como meta a participação de 700 PCDI.

Para além das medidas que ajudam a promover a criação de empregos e a formação profissional, a análise à inclusão ativa das PCDI no contexto das intervenções do Portugal 2020 só pode ficar completa se assinalar também outras medidas que melhoram a sua qualidade de vida. É neste sentido que se sinalizam as 51 candidaturas ao “MAVI – Modelo de Apoio à Vida Independente”, submetidas no PO ISE até 30 de junho de 2018. Este modelo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 129/2017 de 09 de outubro, tem como objetivo dinamizar novas formas de intervenção e prestação de serviços que introduzam maior eficácia e eficiência no processo de habilitação e reabilitação, em particular pela proximidade ao seu contexto de vida (com recurso à figura de “assistente pessoal” para auxílio na execução das atividades da vida diária e participação social). A implementação deste modelo vai ser operacionalizada através da criação dos CAVI– Centros de Apoio à Vida Independente, entidades beneficiárias e responsáveis pela promoção da disponibilização de assistência pessoal às pessoas com deficiência e que se constituem como as entidades legalmente responsáveis pela execução dos projetos-piloto de assistência pessoal.

A eficácia de todas as medidas para a integração socioprofissional das PCDI torna-se numa condição essencial para maior coesão social do país uma vez que a inclusão ativa destes cidadãos (que se encontram entre os grupos populacionais mais excluídos na sociedade), transporta benefícios ao próprio indivíduo, às suas famílias, mas também à comunidade em geral que assim consegue transformar “cidadãos dependentes em cidadãos contribuintes”.

⁹⁰ De acordo com os respetivos relatórios de execução, o PO ISE conta com 7 444 participantes e o PO Lisboa com 1 824. No caso do PO Madeira ainda não existem dados de execução para esta modalidade de apoio ao emprego.

4.7 A prevenção e adaptação ao fenómeno das alterações climáticas

O fenómeno das alterações climáticas fragiliza o território português em várias das suas dimensões: atmosférica, geográfica, população, ecossistemas, saúde e segurança, aumentando a sua vulnerabilidade e produzindo efeitos nefastos sobre todos os recursos do país. Para enfrentar este fenómeno, Portugal dispõe de 1 016 M€ para suprir alguns dos desafios que são colocados ao seu território e população. Devido à transversalidade do tema, os regulamentos comunitários consagram ainda o contributo de vários objetivos temáticos até 20% do orçamento dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento a aplicar por cada Estado-Membro.

Neste capítulo serão analisados os desafios existentes em Portugal perante o fenómeno das alterações climáticas, as opções que os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI)⁹¹ colocam a nível europeu sobre este fenómeno e a resposta que o Portugal 2020, através das prioridades de intervenção que o estado português preconiza, tem para fazer face a este fenómeno e reduzir o seu impacto.

A ameaça das Alterações Climáticas: vulnerabilidades globais e do território português

Portugal apresenta fragilidades consideráveis perante a ameaça do fenómeno das alterações climáticas. Em termos de território são conhecidos alguns dos impactos das alterações climáticas sobre a atmosfera, os recursos a geografia e os ecossistemas. A atmosfera enfrenta as seguintes ameaças: aumento da temperatura média da terra e do mar, alteração da precipitação, subida do nível do mar, alteração na radiação solar, aumento do risco sísmico e de trovoadas, aumento da frequência e intensidade das ondas de calor, aumento do degelo, acidez da água do mar, ocorrência de situações de seca, aumento do risco e da severidade dos incêndios, maior frequência de cheias e inundações, vagas de frio, nevões, ciclones e tornados. Em termos de recursos a ameaça prende-se com a ausência da sua disponibilidade: redução dos recursos hídricos, redução da água para consumo humano, animal e para rega, alteração da qualidade da água, alteração da produção alimentar, redução da produtividade agrícola e alteração dos recursos naturais. Em termos de geografia, a que não é alheio o facto do país se constituir como um país costeiro e com diversas ilhas, o impacto reflete-se através: do aumento da erosão costeira com afetação das zonas costeiras, do aumento do risco de perda de território junto ao mar, da alteração do ordenamento do território, da ocupação desordenada da faixa litoral, do crescente despovoamento das áreas do interior onde predominam extensas áreas florestais e do crescente abandono das áreas agrícolas. Quanto aos ecossistemas a ameaça consiste: no risco de integridade dos ecossistemas e da biodiversidade, na alteração do uso do solo com diminuição da ocupação do solo para uso agrícola e florestal e crescente impermeabilização dos solos, na destruição de habitats, na alteração dos serviços fornecidos pelos ecossistemas, na redução do rendimento das culturas agrícolas e das explorações, na diminuição da matéria orgânica dos solos e sua fertilidade, na diminuição dos materiais de construção, na pressão adicional nas pescas, aquicultura e ecossistemas marinhos e na invasão de espécies exóticas.

Não apenas se assinalam ameaças no território, mas também ao nível da população a sua distribuição geográfica pelo país, saúde e segurança. Em termos de geografia, as alterações climáticas terão como consequências alterações na distribuição geográfica da população: tendo em conta que o litoral regista a maior pressão urbana e das populações face aos riscos de erosão, alguns fenómenos irão abranger um maior número de pessoas, como o risco de inundações, incêndios e sismos, atingindo com mais intensidade, pela reduzida mobilidade, os agregados familiares com rendimentos mais baixos, os mais idosos e os deficientes. As questões da saúde sofrem ameaças relativas ao: agravamento das doenças provocadas por ondas de calor, pelo aumento de pragas, pela poluição atmosférica, pela radiação ultravioleta, pela alteração do ciclo de vida dos

⁹¹ Os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) incluem os fundos FEDER, Fundo de Coesão, FSE, o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) e o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP).

insetos e dos habitats, com maior suscetibilidade da população mais idosa e mais desprotegida económica e socialmente. Finalmente ao nível da segurança as alterações climáticas potenciam: proteção das populações derivada dos riscos naturais, mas também quanto a outros riscos e vulnerabilidades como a contaminação das massas de água e dos solos, os derrames acidentais no mar, a interrupção das redes elétricas, de transporte, de abastecimento, de comunicações, a rotura de barragens e riscos associados a diversas infraestruturas e acidentes industriais graves.

Mas não só no território e na população se verificam ameaças decorrentes das alterações climáticas, também nas atividades económicas nomeadamente ao nível da extração, produção, distribuição, consumo, pós-consumo, as alterações climáticas terão consequências, apesar de não ser o enfoque de análise neste capítulo.

As Alterações Climáticas no contexto dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento

No âmbito do atual quadro de programação da União Europeia para os Estados-Membros, os apoios através dos Fundos da Coesão⁹² foram desenhados para onze Objetivos Temáticos (OT) para o período 2014–2020. Em termos das opções destinadas às alterações climáticas, os Estados Membros beneficiam através dos Fundos da Política de Coesão, do Objetivo Temático 5 que se destina a “promover a adaptação às alterações climáticas e a prevenção e gestão de riscos”.

Em termos totais da dotação de verbas dos Fundos de Coesão para os OT4, OT5 e OT6, área do ambiente em sentido lato, os 28 Estados-membros têm disponibilizados cerca de 78 mil M€ para estes três objetivos. No que respeita ao OT 5, os Estados membros dispõem de 7 mil M€. Para Portugal a área do ambiente tem atribuído 3,8 mil M€ para o período 2014–2020, sendo que as alterações climáticas, atribuídas ao Objetivo Temático 5, dispõem de 433 M€, repartidas entre o Fundo de Coesão e o FEDER.

Tabela 20: Dotação para as alterações climáticas dos FEEI

Dotações para o Objetivo Temático 5	Montante (M€)
Fundo de Coesão (PO SEUR)	401
FEDER (PO Açores)	32
FEADER (PDR 2020, PRORURAL, PRODERAM)	583
Total	1 016

Fonte: Sistema de monitorização do Portugal 2020.

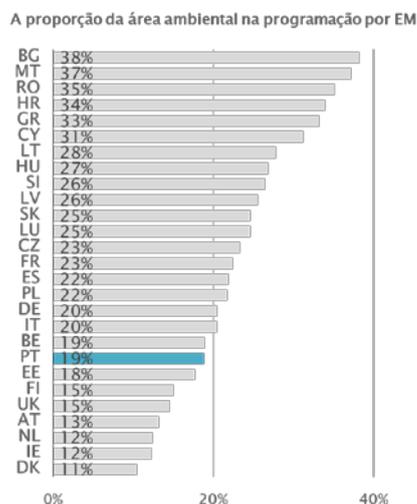
Também o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), veiculado pelos três programas que compõe os Programas de Desenvolvimento Rural, PDR 2020, PRORURAL e PRODERAM, dispõe de 583 M€ para aplicação neste OT5, consagrando-se em áreas de intervenção como a melhoria da gestão dos recursos naturais, através de medidas de gestão do recurso solo, nomeadamente através da prevenção da erosão do solo, da melhoria da gestão da água e da biodiversidade, através da conservação do património genético, da preservação e manutenção de sistemas de alto valor natural tradicionais e extensivos.

Nas figuras seguintes apresenta-se a dotação programada para cada OT da área do ambiente e para as alterações climáticas no atual período de programação 2014–2020 por Estado-membro. A figura da direita apresenta a dotação programada para o Objetivo Temático 5 por Estado-Membro, na qual é perceptível que nem todos apresentam dotações específicas neste objetivo, como por exemplo a Áustria, a Dinamarca, a Finlândia, a Irlanda, o Luxemburgo, Malta, Holanda e Suécia. No

⁹² Os Fundos da Política de Coesão correspondem apenas aos fundos FEDER, FSE e Fundo de Coesão.

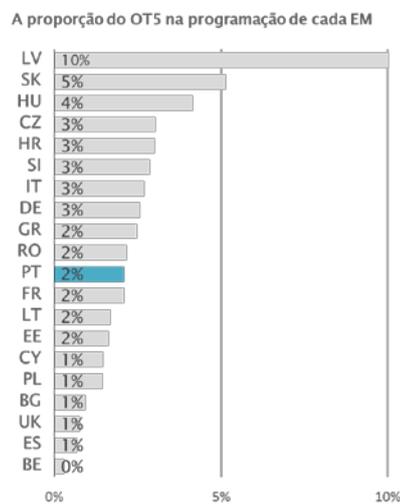
entanto, quando levado em conta a totalidades dos FEEL, observa-se que todos os países referidos, com exceção do Luxemburgo, têm afeta uma fatia considerável ao Objetivo Temático 5 através do FEADER.

Figura 83: A dotação financeira na área do Ambiente na programação total de cada Estado Membro, 2014–2020



Fonte: Quadros das dotações financeiras dos Estados-membros

Figura 84: A dotação financeira no Objetivo Temático 5 na programação total de cada Estado Membro, 2014–2020



Fonte: Quadros das dotações financeiras dos Estados-membros

Os principais desafios colocados no Portugal 2020 para enfrentar o fenómeno das Alterações Climáticas

No âmbito do Portugal 2020, as intervenções para suprir algumas das necessidades em termos de adaptação das alterações climáticas bem como da sua mitigação, como já referido, encontram-se organizadas em torno do Objetivo Temático 5 que congrega duas principais Prioridades de Investimentos (PI). Ao nível da PI 5.1. “A concessão de apoio ao investimento para a adaptação às alterações climáticas, incluindo abordagens baseadas nos ecossistemas” os principais desafios prendem-se com a redução generalizada da vulnerabilidade do país no que respeita ao combate dos fenómenos extremos que se verificam na atmosfera, no território e nos ecossistemas, o aumento do conhecimento e monitorização dos fenómenos e das suas ameaças, bem como, a implementação da Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas.

Na PI 5.2. “A promoção de investimentos para fazer face a riscos específicos, assegurar a capacidade de resistência às catástrofes e desenvolver sistemas de gestão de catástrofes” e mais concretamente ao nível da proteção do litoral, os desafios concentram-se em contrariar a tendência da erosão costeira bem como em concretizar alguns dos objetivos enunciados na Estratégia Nacional para a Gestão Integrada da Zona Costeira, como sendo, o acompanhamento e monitorização do recuo e estado das arribas, sua estabilização, destruição de praias e sistemas dunares, sensibilização das populações perante o fenómeno, evitando riscos desnecessários e acompanhar a evolução das praias e sistemas dunares das zonas de maior vulnerabilidade. Ainda inserida nesta PI 5.2. mas associada à proteção e gestão de riscos, o foco será a redução dos incêndios florestais, responsáveis pela perda de vidas humanas, animais e enormes áreas de florestas. Também se incluiu a prevenção de determinados riscos específicos, como cheias, inundações, catástrofes e riscos extremos, bem como melhorar a capacidade de monitorização e planeamento. Em termos de diagnóstico prévio ao início do Portugal 2020, constatava-se a necessidade de mais equipamentos de operacionalização, serviços e sistemas de comunicações, de melhorar as infraestruturas bem como o desenvolvimento de parcerias para a sustentabilidade dessas infraestruturas. Para além do referido, o diagnóstico apontava ainda para a necessidade de desenvolver um sistema de informação geográfica e cadastral, bem como o desenvolvimento de estudos e análises sobre os riscos enfrentados pelo país, que permita o conhecimento mais

aprofundado do território e dos agentes que nele operam e das suas vulnerabilidades e riscos existentes. Em termos de Planos setoriais, quadros regulamentares e planos de intervenção, disponibiliza-se na caixa seguinte os mais relevantes.

Os principais documentos enquadradores do tema Alterações Climáticas são os seguintes:

Adaptação às Alterações Climáticas:

Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas permite o aumento do conhecimento sobre alterações climáticas e sobre os impactes verificados e esperados sobre os sistemas naturais, a atividade económica, o tecido social e sobre a vida de todos os cidadãos, não substituindo, os esforços com vista ao controlo das emissões de gases com efeitos de estufa

Programa Nacional para as Alterações Climáticas 2020/2030 visa garantir o cumprimento das metas nacionais em matéria de alterações climáticas dentro das áreas transversais e de intervenção integrada

Proteção do Litoral:

Plano de Ação de Proteção e Valorização do Litoral 2012–2015, instrumento que orienta e concretiza a política a desenvolver no litoral português, com máxima prioridade às ações destinadas à salvaguarda do risco para pessoas e bens

Planos de Ordenamento da Orla Costeira são instrumentos enquadradores para a melhoria, valorização e gestão dos recursos presentes no litoral

Planeamento e Gestão de Riscos:

Avaliação Nacional de Risco visa a identificação e caracterização dos perigos de génese natural, tecnológica ou mista, suscetíveis de afetar o território nacional, foi adotada pela Comissão Nacional de Proteção Civil em 2014

Plano Nacional de Defesa da Floresta Contra Incêndios, estratégia e ações com vista a fomentar a gestão ativa da floresta, criando condições propícias para a redução progressiva dos incêndios florestais

Plano Nacional de Emergência de Proteção Civil, instrumento de suporte às operações de proteção civil em caso de iminência ou ocorrência de um acidente grave ou catástrofe em Portugal Continental

As respostas dos Fundos da Coesão no Portugal 2020

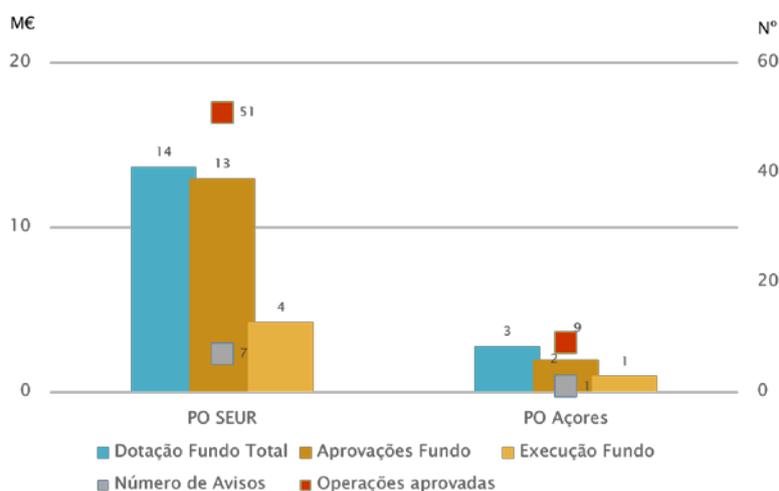
Responsável pelo apoio direto dos investimentos dirigidos às alterações climáticas, o Objetivo Temático 5, veiculado pelo PO SEUR e pelo PO Açores, únicos PO que veiculam este Objetivo Temático no território português, assumiu em termos de compromissos, até meados de junho de 2018, 424 intervenções aprovadas com um apoio total dos fundos de 391 M€, distribuídos entre 360 M€ do Fundo da Coesão e 31 M€ do FEDER. Face à dotação para este OT de 433 M€, denota-se já um forte compromisso de 90% do montante total dos fundos destinados a esta temática, significativamente acima da média do Portugal 2020 situada em 68% em junho de 2018. Em termos mais concretos dos 391 M€ comprometidos em junho de 2018 encontravam-se já executados no território português 115 M€, o que representa uma taxa de realização financeira dos montantes executados face aos comprometidos de 29%, abaixo da média do Portugal 2020, situada nos 38%.

De seguida apresenta-se uma abordagem mais detalhada sobre cada uma das tipologias de intervenção que compõem este Objetivo Temático 5: Adaptação às alterações climáticas, Erosão costeira e Planeamento e gestão de riscos.

Na tipologia de **adaptação às alterações climáticas**, os Fundos da Política de Coesão, comprometeram já 91% do total de fundos colocados a concurso. Por contrapartida, a taxa de realização, que mede a proporção de fundo já executado tendo em conta as aprovações, assume 35% no caso desta tipologia de intervenção. Em termos de compromisso, foram aprovadas até junho de 2018, 60 intervenções com um montante de aprovações de fundos de 15 M€ distribuídos entre o PO SEUR (12,9 M€) e o PO Açores (1,9 M€).

As operações aprovadas asseguram investimentos que visam, nomeadamente, a elaboração de planos de adaptação às alterações climáticas promovidas por diversas entidades da esfera municipal e intermunicipal de norte ao sul do país, a criação de plataformas SIG de forma a concretizar a produção de informação geográfica para conhecimento das vulnerabilidades e riscos associados às regiões Norte, Centro e Lisboa, e operações do Instituto Português do Mar e da Atmosfera com investimentos para o continente e para a Região Autónoma da Madeira com vista à criação de um radar meteorológico, de uma rede de detetores de trovoadas, bem como, para a elaboração de sistemas de previsão, alerta e resposta do clima. Visam também, no caso da Região Autónoma dos Açores, a elaboração de planos municipais de emergência promovidos por entidades municipais, a criação de uma plataforma *online* sobre a qualidade do ar promovida pela Secretaria Geral da Agricultura e Florestas, a atualização da carta de ocupação do solo, o desenvolvimento de sistemas de alerta, bem como a criação do plano regional para as alterações climáticas, o qual visa quantificar e minimizar as emissões de gases com efeito de estufa, melhorar a resistência a fenómenos extremos e melhorar a capacidade de resposta em situações de emergência na Região dos Açores. Destaque ainda para um projeto que visa a minimização de impactos de catástrofes naturais em edificado e infraestruturas através da elaboração de estudos relacionados com a identificação de vulnerabilidade e riscos do edificado da região, promovido pela Secretaria Regional dos Transportes e das Obras Públicas.

Figura 85: Dados financeiros na 5.1 Adaptação às Alterações Climáticas, 30.06.2018



Fonte: Sistema de monitorização do Portugal 2020.

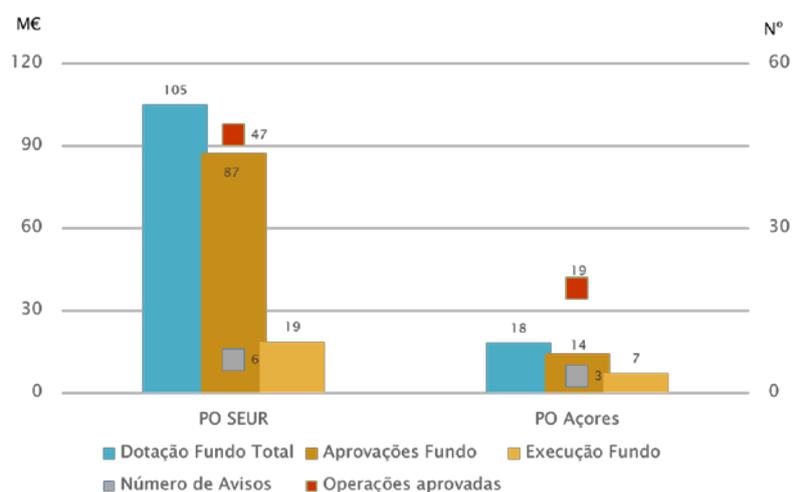
Em termos de realizações, até dezembro de 2017, os investimentos aplicados na tipologia de adaptação às alterações climáticas no que respeita às operações aprovadas, permitiram agregar em termos de indicadores, **254 Municípios com planos de identificação de vulnerabilidades e riscos** no continente, já ultrapassando a meta de 77 municípios estabelecida para 2023, e **15 Instrumentos de planeamento e estudos desenvolvidos relacionados com a identificação de vulnerabilidades, prevenção de riscos e adaptação aos impactos das alterações climáticas**, dos 18 definidos como meta para a Região Autónoma dos Açores. No que respeita a potenciais resultados a obter com as aprovações atingiu-se **44% do Nível de implementação das medidas de adaptação às alterações climáticas decorrentes de estratégias e planos** do continente, tendo

sido ultrapassada a meta de 30%, bem como **44% do Território regional com instrumentos de identificação de vulnerabilidades e riscos** no caso da Região Autónoma dos Açores. Neste último caso, ainda longe da meta para 2023 de 100% do Território regional com instrumentos de identificação de vulnerabilidades e riscos no caso da Região Autónoma dos Açores.

Dos investimentos dirigidos à **erosão costeira** colocados pelos Fundos da Política de Coesão, até junho de 2018, foram já comprometidos 83% através de 102 M€, distribuídos entre o PO SEUR (87 M€) e o PO Açores (14 M€). Em termos de taxa de realização, esta tipologia de intervenção representa o valor mais baixo com apenas 25%. A razão para esta baixa execução, face ao montante já aprovado, reflete algumas dificuldades decorrentes da morosidade na obtenção de autorizações prévias e da dificuldade na realização dos procedimentos de contratação pública bem como face à própria natureza mais demorada das intervenções.

As operações aprovadas asseguram investimentos em todas as regiões do país junto à costa com a execução assegurada por parte de municípios, Sociedades Polis e pela Agência Portuguesa do Ambiente. Os diversos investimentos consubstanciam-se em operações que visam a proteção da zona costeira do território português através, nomeadamente, de ações destinadas à alimentação artificial de praias, desassoreamentos com transposição de sedimentos para o litoral em lagoas, definição dos limites dos depósitos sedimentares, recuperação dos sistemas dunares e sua proteção, estabilização das arribas, reforço de esporões, colocação de quebra-mares, bem como investimentos que garantam a monitorização da zona costeira através do processamento e análise de dados e de indicadores de diagnóstico sobre o estado da faixa costeira. Na Região Autónoma dos Açores os investimentos visam a proteção da orla costeira através de obras que aumentam a resiliência a situações de catástrofe, garantem a estabilidade das arribas e dos taludes, protegem as escarpas mais fustigadas pela erosão e os percursos pedonais e garantem a colocação de muros de betão para estabilização de edificado. A Secretaria Regional do Mar, Ciência e Tecnologia e alguns municípios, garantem a execução dos investimentos nas nove ilhas que formam o arquipélago.

Figura 86: Dados financeiros na 5.2 e tipologia Erosão Costeira, 30.06.2018



Fonte: Sistema de monitorização do Portugal 2020.

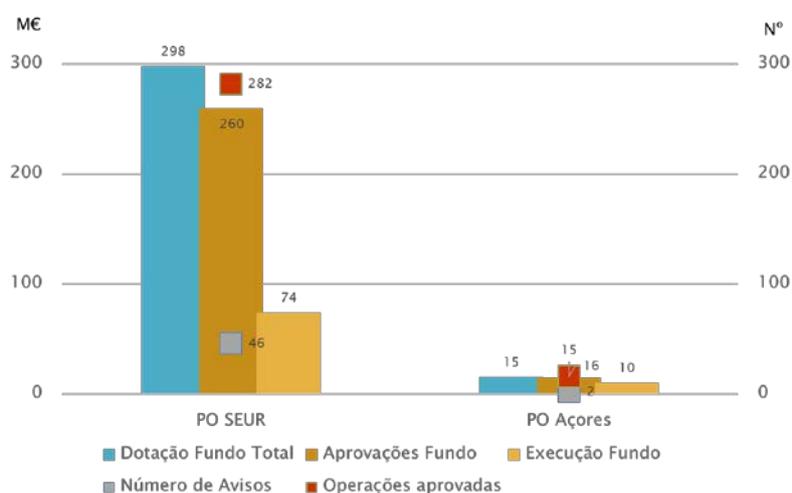
Em termos de realizações, os investimentos aplicados até dezembro de 2017 na tipologia de erosão costeira, permitiram envolver no que respeita às operações aprovadas, **71 km de Extensão da faixa costeira intervencionada para proteção de pessoas e bens**, no total, sendo que 64 km foram assegurados no continente, tendo já ultrapassado a meta de 50 km previamente estabelecida, e 7,14 km foram assegurados na Região Autónoma dos Açores, também já tendo sido ultrapassada a meta de 5 km. No que respeita a potenciais resultados a alcançar com as aprovações, atingiu-se **21% da Linha de costa**

continental em situação crítica de erosão no continente, sendo o objetivo para 2023 chegar apenas aos 9%, bem como **58% de Intervenção em linha de costa em situação de risco, para proteção de pessoas e bens** no caso da Região Autónoma dos Açores, sendo o objetivo chegar aos 93% de intervenções no final de 2023.

Na tipologia da **prevenção e gestão de riscos**, a parcela que captura o maior volume de apoio dos Fundos da Coesão deste Objetivo Temático, foram já comprometidos 88% através de 298 intervenções aprovadas que correspondem a 275 M€ de fundo distribuídos entre o PO SEUR (260 M€) e o PO Açores (15 M€). Em termos de taxa de realização esta tipologia de intervenção apresenta 31%.

As operações aprovadas asseguram investimentos em todas as regiões do território continental e das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira e são promovidas por diversas entidades como a Agência Portuguesa do Ambiente, a Autoridade Nacional de Proteção Civil, a Guarda Nacional Republicana, o Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, o Instituto Português do Mar e da Atmosfera, o Serviço Regional de Proteção Civil e de Bombeiros dos Açores e pela Secretaria Regional da Agricultura e Florestas dos Açores, bem como por Secretarias Regionais da Região Autónoma da Madeira. No entanto, a grande maioria das entidades promotoras encontra-se entre Associações de Bombeiros e freguesias, entidades municipais e intermunicipais. A tipologia de investimentos é variada e assenta, nomeadamente, na construção, ampliação e remodelação de quartéis de bombeiros, na aquisição de equipamentos operacionais e individuais para bombeiros, na aquisição de viaturas florestais de combate a incêndios, nos trabalhos de consolidação de escarpas, na criação de sistemas de vigilância, alerta, avaliação e resposta, na revisão de planos de emergência, na remodelação e ampliação dos edifícios de apoio, na regularização fluvial e controlo de cheias das ribeiras, na instalação da rede de defesa de floresta contra incêndios, na reabilitação de sistemas de diques, na implementação de sistemas de videovigilância florestal, na elaboração da cartografia de riscos, na consolidação estrutural de encostas e na elaboração de planos de gestão de riscos e inundações. Na Região Autónoma dos Açores há ainda intervenções destinadas à Requalificação das Redes Hidrográficas de várias ilhas com vista à redução e minimização de fenómenos hidrológicos, mitigação dos efeitos de inundações com vista a uma resposta adequada a situações imprevisíveis decorrentes de intempéries. Ao nível de redes de comunicação também esta região autónoma irá beneficiar de investimentos que visam a implementação de sistemas de comunicações eficientes no âmbito da proteção civil, mas também a desobstrução de ribeiras, a limpeza de bacias de retenção, a criação de uma rede regional pública de telecomunicações digital entre as ilhas do arquipélago, e a aquisição de equipamentos.

Figura 87: Dados financeiros na 5.2 e tipologia de Planeamento e Gestão de Riscos, 30.06.2018



Fonte: Sistema de monitorização do Portugal 2020.

Em termos de realizações, os investimentos aplicados até dezembro de 2017 na tipologia de prevenção e gestão de riscos permitiram assegurar, no que respeita às operações aprovadas, **1.552.644 pessoas** no que respeita ao indicador **População que beneficia de medidas de proteção contra inundações** em todo o território português, tendo sido superada a meta de 1.500.000 pessoas, e apoiar **6.954.186 pessoas** no indicador **População que beneficia de medidas de proteção contra incêndios florestais** apenas no território continental que vê igualmente o seu objetivo atingido para 2023 de 5.000.000 pessoas. No caso da Região Autónoma dos Açores constatou-se o apoio a **4 Infraestrutura de proteção civil apoiadas** de um total de 6 infraestruturas a apoiar até final de 2023. No que respeita a potenciais resultados a alcançar com as aprovações, atingiu-se o número de **172 Incêndios florestais ativos com duração superior a 24 horas** (dados de 2016 e média dos últimos três anos) no continente, para um objetivo de apenas 50 fogos ativos com duração superior a 24 horas para 2023. No caso da Região Autónoma dos Açores, até final do ano de 2017 atingiu-se **64% de Incremento da capacidade de resiliência em situação de exceção que envolva ameaça coletiva** para um objetivo de 90% no final de 2023.

Outros Objetivos Temáticos do Portugal 2020 com impactos no fenómeno das alterações climáticas

A preservação e proteção do ambiente encontra-se consagrada nos regulamentos comunitários, bem como o contributo de pelo menos 20% do orçamento dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento a aplicar por cada Estado-Membro⁹³ ao cumprimento dos objetivos em matéria de alterações climáticas. Baseado nas categorias de intervenção e numa metodologia que atribui uma ponderação específica ao apoio prestado por cada fundo, cada PO obtém um contributo desse fundo apoiado para os objetivos de adaptação às alterações climáticas e de mitigação dos seus efeitos⁹⁴. As ponderações aplicadas a cada categoria de intervenção podem assumir 100%, 40% ou 0% mediante o impacto que têm sobre o fenómeno em causa. Tendo por base todos os fundos que compõem os FEEI, os 15 Programas Operacionais⁹⁵ apresentam um montante indicativo para a redução das alterações climáticas de 5.144 M€, dos quais 42% respeitam aos três Programas do Desenvolvimento Rural, e 23% ao PO SEUR.

Outros Objetivos Temáticos do Portugal 2020 entram assim em palco pelas contribuições mais ou menos diretas que algumas das intervenções apoiadas têm no que se trata de impacto sobre as alterações climáticas. A dimensão da investigação e desenvolvimento tecnológico e inovação, que corresponde ao OT1, encontra contributos quando as intervenções apoiadas promovem, nomeadamente de “Infraestruturas de investigação e inovação, processos, transferência de tecnologia e cooperação entre empresas centradas na economia com baixas emissões de carbono e na resistência às alterações climáticas”. A dimensão dirigida ao reforço da competitividade das pequenas e médias empresas, associado ao OT3, contribui para o fenómeno quando as intervenções cofinanciadas estimulam, designadamente, o “Investimento produtivo em grandes empresas ligadas à economia com baixas emissões de carbono”, ou pela “Promoção da eficiência energética em grandes empresas”. A dimensão dos fundos dirigidos aos apoios para a transição para uma economia de baixo teor de carbono em todos os setores, assumidamente o OT4, encontra uma significativa contribuição com intervenções apoiadas, particularmente, em domínios como “Energias renováveis: eólica, solar e biomassa”, ou pela “Renovação de infraestruturas públicas no plano da eficiência energética, projetos de demonstração e medidas de apoio”, ou pela “Renovação do parque habitacional existente no plano da eficiência energética, projetos de demonstração e medidas de apoio”. No que respeita aos investimentos dirigidos à preservação do ambiente e a promoção da eficiência energética, associado ao OT6, as intervenções quando dirigidas, nomeadamente, para a “Gestão de água e conservação de água potável”, ou para “Medidas ambientais

⁹³ Regulamento (UE) n. o 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 17 de dezembro de 2013.

⁹⁴ Anexo I do Regulamento de Execução (UE) n. o 215/2014 da Comissão de 7 de março de 2014.

⁹⁵ PO CI, PO ISE, PO CH, PO SEUR, PO Norte, PO Centro, PO Lisboa, PO Alentejo, PO Algarve, PO Açores, PO Madeira, PDR 2020, PRORURAL+, PRODERAM, MAR 2020.

destinadas a reduzir e/ou evitar emissões de gases com efeito de estufa”, ou através de “Medidas relativas à qualidade do ar”, ou para a “Proteção e promoção da biodiversidade, proteção da natureza e infraestruturas «verdes»” contribuem para este apuramento. Por último, a dimensão relativa à promoção dos transportes sustentáveis e eliminação dos estrangulamentos nas principais redes de infraestruturas, estabelecido como OT7, contribui para as alterações climáticas quando apoia intervenções, entre outras, destinadas a “Caminhos-de-ferro”, ou “Ativos ferroviários móveis”, ou “Portos marítimos”, ou “Infraestruturas e promoção de transportes urbanos limpos”.

Não sendo objetivo deste capítulo analisar em profundidade estas dimensões, regista-se, contudo, a contribuição dos 15 Programas Operacionais e nos vários Objetivos Temáticos que os constituem e que impactam para a dimensão das alterações climáticas. Assim, tendo em conta que o total do montante indicativo para cumprimento dos objetivos em matéria de alterações climáticas, delineado no texto dos Programas Operacionais, corresponde a 20% da programação total, o que corresponde a 5.144 M€, encontramos já no final de dezembro de 2017 uma consubstanciação em projetos aprovados na ordem dos 2.832M€ o que representa 19% do total das aprovações até dezembro de 2017 (15.266 M€).

Relativamente aos indicadores físicos apresentados, com dados de dezembro de 2017, e à distância relativamente às metas para 2023, é importante realçar que no âmbito do processo de reprogramação do Portugal 2020, algumas das metas estabelecidas pelos Programas Operacionais agora em análise foram revistas em alta, tendo em conta o nível de aprovações já atingido. Algumas das razões prendem-se com a necessidade de adequação das metas face às aprovações e com a diferença dos custos unitários de implementação face aos indicados na programação.

Não obstante os elevados níveis de compromisso na dimensão das alterações climáticas face às dotações colocadas a concurso, a concretização dos investimentos ainda reflete alguma morosidade, como se denota pela taxa de realização de cada tipologia de intervenção analisada, bem como, por alguns indicadores físicos. As necessidades e desafios que Portugal enfrenta no que respeita ao tema das alterações climáticas, são evidentes. Contudo, são várias as respostas que os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento veiculam como contributo para os objetivos europeus e nacionais nesta matéria. As soluções encontradas são complexas e provenientes de várias dimensões, construídas a partir da contribuição de vários setores, sendo também essencial o despertar de consciências e mudanças ao nível dos comportamentos no consumo e na produção de matérias primas e bens, para uma resposta mais eficaz ao fenómeno das alterações climáticas.

5 AVALIAÇÃO E CONTROLO DOS EFEITOS NO AMBIENTE

A Monitorização da Avaliação Ambiental Estratégica pretende fornecer informação pertinente sobre quais os impactos no ambiente dos investimentos aplicados no âmbito do Portugal 2020, recorrendo quer a indicadores financeiros, quer a quantificações físicas e reais, que irão marcar, durante gerações, a realidade do território português. Encontra-se inserida no Relatório Anual dos Fundos da União Europeia como forma de dar conta, por um lado, de como este instrumento robustece o compromisso nacional para o desenvolvimento sustentável e para a gestão eficiente de recursos, e por outro, reportar os principais resultados da monitorização anual dos indicadores dos Programas Operacionais perante a qual estão sujeitos.

Com vista a uma melhor apropriação do universo do domínio ambiental no âmbito do Portugal 2020, apresenta-se de seguida uma análise sobre a aplicação dos fundos relativos ao Portugal 2020 pelos diversos Objetivos Temáticos (OT) e pelas áreas mais específicas de intervenção através da informação financeira dos investimentos concedidos até dezembro de 2017.

5.1 Uma visão da aplicação dos fundos no domínio do ambiente

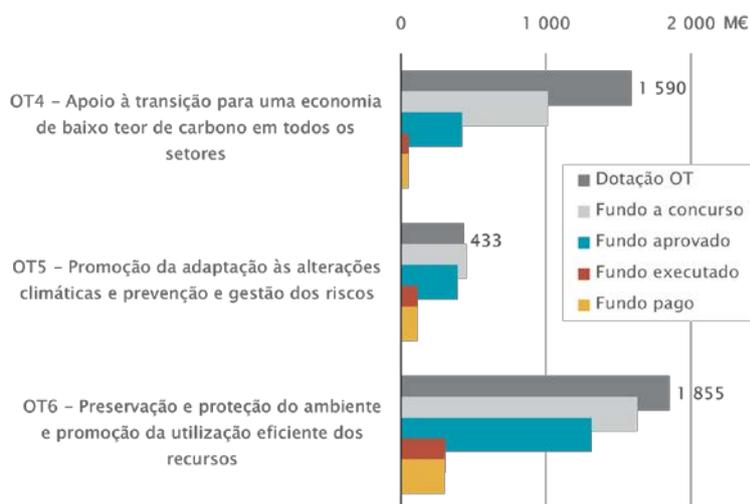
A área do ambiente pode ser analisada através dos três Objetivos Temáticos que compõem o domínio da Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos: Objetivo Temático 4 – Apoio à transição para uma economia de baixo teor de carbono em todos os setores, que contribui para a eficiência de recursos, Objetivo Temático 5 – Promoção da adaptação às alterações climáticas e prevenção e gestão dos riscos, que cobre riscos específicos e pretende assegurar a prevenção e desenvolver sistemas de gestão de catástrofes e o Objetivo Temático 6 – Preservação e proteção do ambiente e promoção da utilização eficiente dos recursos.

Na União Europeia, os Estados-membros possuem para estes três Objetivos Temáticos (OT4, OT5 e OT6) cerca de 80 mil M€ para estas áreas (39 mil M€ para a economia de baixo carbono, 7 mil M€ para as alterações climáticas e 32 mil M€ para o ambiente). Para o total dos 28 Estados-membros, o OT4 representa 12% do total dos fundos programados, evidenciando a grande aposta na economia de baixo carbono e no investimento na energia pela CE e pelos Estados-membros, nomeadamente pela existência de limites mínimos em matéria de concentração temática neste domínio. O ambiente do OT 6 representa 10% da programação para o total dos EM, enquanto o OT 5 apresenta uma contribuição de apenas 2%.

Como resposta para enfrentar os desafios do território nacional, Portugal dispõe de 3.878 M€ para o conjunto dos OT 4, OT 5 e OT 6 até final de 2020, montante esse que em termos de Fundos da Coesão se reparte da seguinte forma: 48% no OT6 com 1 855 M€, 41% no OT4 com 1 590 M€ e 11% no OT5 com 433 M€. Também o FEADER e o FEAMP contribuem especificamente para estes OT com a seguinte distribuição: o FEADER com 1 938 M€ para os três objetivos temáticos e o FEAMP com 118 M€ atribuídos ao OT 4 e OT 6.

No que respeita aos concursos lançados até dezembro de 2017, os Programas Operacionais colocaram 221 avisos com uma oferta total de 3 097 M€. O OT5 destaca-se tendo já colocado cerca de 104% da sua dotação total a concurso (451 M€), o OT6 já colocou 88% (1 631 M€) da sua dotação total enquanto o OT4 colocou apenas 64% (1 016 M€). As aprovações a dezembro de 2017 totalizaram 2 869 intervenções que corresponderam a 2 133 M€ de fundo aprovado e 473 M€ de fundo executado.

Figura 88: Dotações programadas, fundo a concurso, aprovado, executado e pago nos OT4, OT5 e OT6 do Portugal 2020, dezembro 2017



Fonte: Sistema de Monitorização do Portugal 2020.

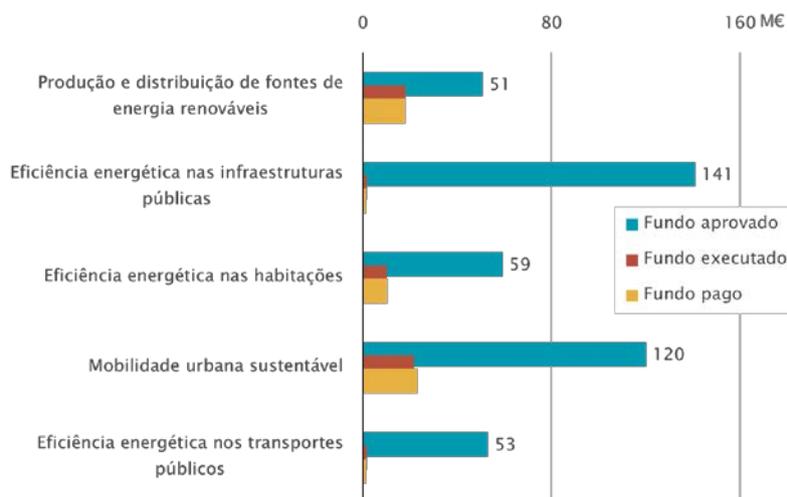
Objetivo Temático 4 – Apoio à transição para uma economia de baixo teor de carbono em todos os setores

No OT4, até dezembro de 2017, foram aprovadas 483 intervenções que totalizaram 424 M€ de fundo aprovado e um fundo executado de 53 M€. Em termos de incidência de áreas temáticas é na eficiência energética nas infraestruturas públicas que se concentra a maioria dos apoios com 33% do fundo aprovado, seguido da área de mobilidade urbana sustentável com 28%. Também é na área da mobilidade urbana sustentável, como se observa na figura seguinte, que se encontra concentrada uma das maiores fatias de execução deste OT (41%). A taxa de compromisso deste OT situava-se em 64% das aprovações face à dotação programada, enquanto a taxa de realização se situa apenas em 13% do que foi executado face ao aprovado.

Este OT apresenta a mais baixa taxa de compromisso e de execução dos três OT que compõem o domínio ambiental, a que não será alheio algum atraso verificado na abertura de avisos. Verificou-se também no caso de duas áreas deste OT, Eficiência Energética na Habitação Particular e Contadores Inteligentes, a não opção de financiamento através dos FEEL, mas antes o recurso a financiamento externo, o que já se encontra espelhado no âmbito da reprogramação.

No caso da Eficiência Energética na Habitação Particular não ocorreram abertura de avisos para além do Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas 2020 (IFRRU 2020), uma vez que os objetivos pretendidos vão ser prosseguidos no âmbito do Programa “Casa Eficiente”, um Instrumento Financeiro do Banco Europeu de Investimentos. Ao nível dos investimentos para sistemas de contadores inteligentes não irão ser abertos avisos dado que já estão a ser concretizados os investimentos sem necessidade de apoio comunitário.

Figura 89: Fundo aprovado, executado e pago nas áreas do OT4, dezembro 2017



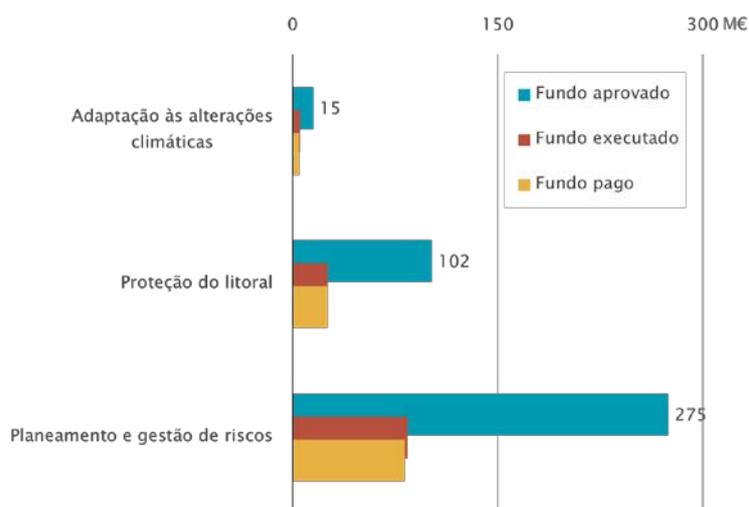
Fonte: Sistema de Monitorização do Portugal 2020.

Objetivo Temático 5 – Promoção da adaptação às alterações climáticas e prevenção e gestão dos riscos

No que se refere às aprovações no OT5, os 424 projetos aprovados totalizam 391 M€ de fundo aprovado e 115 M€ de fundo executado. Em termos de incidência de áreas temáticas é no planeamento e gestão de riscos que se concentra 70% dos investimentos aprovados, seguido da área da proteção do litoral com 26%. Em termos de execução a predominância ocorre igualmente na área do planeamento e gestão de riscos com 73% do montante já executado neste Objetivo Temático. A taxa de compromisso deste OT situava-se em 104% das aprovações face à dotação programada, enquanto a taxa de realização se situa apenas em 29% do que foi executado face ao aprovado.

As maiores dificuldades detetadas neste OT concentram-se mais ao nível da Proteção do Litoral, devido à natureza estrutural das operações, bem como a problemas decorrentes da morosidade na obtenção das autorizações prévias por parte dos beneficiários e das dificuldades na realização dos procedimentos de contratação.

Figura 90: Fundo aprovado, executado e pago nas áreas do OT5, dezembro 2017



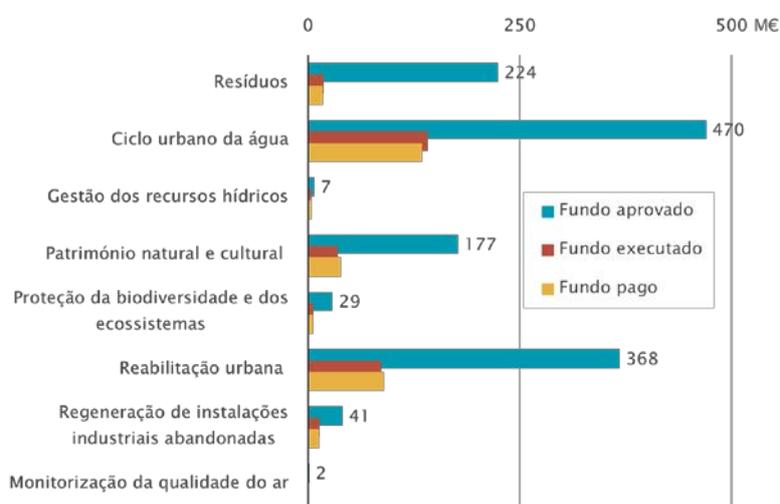
Fonte: Sistema de Monitorização do Portugal 2020.

Objetivo Temático 6 – Preservação e proteção do ambiente e promoção da utilização eficiente dos recursos

Por último, no OT6 foram já aprovadas 1 962 intervenções que totalizam 1 317 M€ de fundo aprovado e 305 M€ de fundo executado. Em termos de incidência de áreas temáticas 36% concentra-se no ciclo urbano da água, seguida da reabilitação urbana com 28%. Em termos de execução, é igualmente no ciclo urbano da água que se concentra 46% do total executado neste OT. A taxa de compromisso deste OT situava-se em 88% das aprovações face à dotação programada, enquanto a taxa de realização se situa apenas em 23% do que foi executado face ao aprovado.

Sendo o OT mais presente ao longo dos vários ciclos de programação, apresenta para além da maior dotação a comprometer e a executar, algumas dificuldades, nomeadamente, atrasos que condicionaram a aprovação de candidaturas, bem como o facto de algumas entidades executoras, pela sua natureza, terem mais dificuldade em responder à mobilização da contrapartida nacional e cumprimento dos procedimentos de contratação pública.

Figura 91: Fundo aprovado, executado e pago nas áreas do OT6, dezembro 2017



Fonte: Sistema de Monitorização do Portugal 2020.

Tendo em conta as diversas áreas de intervenção dos Fundos da Coesão e dos FEEL no domínio ambiental, torna-se agora relevante perceber o processo de Avaliação Ambiental Estratégica e os indicadores de monitorização escolhidos para aferir o impacto no ambiente dos projetos apoiados, bem como a materialização dos investimentos.

5.2 Da avaliação à monitorização ambiental estratégica do Portugal 2020

O processo de AAE do Portugal 2020, proposto pela Comissão Europeia⁹⁶ para o atual período de programação do Portugal 2020, foi efetuado através da realização de uma AAE para cada um dos Programas Operacionais. Prévias à aprovação dos Programas Operacionais abrangidos pelo Portugal 2020 pela Comissão Europeia, foi desencadeado o processo de Avaliação Ambiental Estratégica individual para os PO que evidenciaram materialidade e com impactos efetivos no ambiente. A maioria dos Programas Operacionais evidenciaram materialidade nos seus investimentos, pelo que do total, nove foram sujeitos ao exercício de AAE, com exceção dos PO Capital Humano e Inclusão Social e Emprego. Estes PO foram objeto de um *screening* para determinar a necessidade de aplicação de uma AAE, tendo sido concluído, em ambos os casos, que não careciam desta avaliação, pois para além dos seus investimentos estarem associados ao FSE, as suas tipologias de intervenção não se enquadravam na tipologia de planos e programas sujeitos à aplicação da AAE.

O processo foi iniciado em janeiro de 2014 com a elaboração dos Relatórios de Definição de Âmbito dos nove PO sujeitos ao exercício de AAE e respetiva consulta à Agência Portuguesa do Ambiente (APA) e às Entidades com Responsabilidades Ambientais Específicas (ERAE), tendo terminado em outubro do mesmo ano com a entrega dos Relatórios Finais Ambientais por parte das equipas responsáveis pela elaboração das avaliações. Os Relatórios Ambientais, bem como os seus Resumos Não Técnicos, elaborados com vista a uma melhor compreensão por parte dos cidadãos, foram sujeitos a um processo de consulta às entidades competentes e ao público em geral através da publicação nos Sites das entidades responsáveis pela elaboração dos PO e em jornais de grande circulação. As diversas participações reverteram na integração das preocupações suscitadas durante o período de consulta e na incorporação posterior do resultado desse mesmo processo consultivo no texto dos PO. Esta integração foi assim materializada nos Relatórios Ambientais Finais dos nove PO sujeitos à aplicação da AAE.

O processo da Avaliação Ambiental Estratégica concluiu-se com a elaboração das Declarações Ambientais para cada um dos nove PO e com o respetivo envio às Autoridades Ambientais (Agência Portuguesa do Ambiente no caso dos PO do Continente e Direções Regionais do Ambiente no caso dos PO das Regiões Autónomas). As referidas Declarações integram um conjunto de informação essencial de todo o processo de avaliação e consulta, bem como os indicadores e recomendações que farão parte do processo de seguimento, o qual constitui um passo fundamental para o acompanhamento real dos impactos no ambiente decorrentes da aplicação dos PO.

Revestindo-se como um passo fundamental no processo da AAE, o processo de **Monitorização Estratégica Ambiental** é crucial para supervisionar devidamente os apoios concretizados e seus impactos no ambiente, e para reporte junto da Agência Portuguesa do Ambiente e da Comissão Europeia dos resultados de cada Estado Membro. Neste sentido, foi consolidado e harmonizado um conjunto mínimo de indicadores que medem impactos nas diversas áreas temáticas objeto da AAE, de forma a conseguir-se obter uma visão de conjunto sobre o território nacional.

A operacionalização da Monitorização Estratégica Ambiental do Portugal 2020 efetua-se com base no apuramento anual de um conjunto estabilizado de indicadores por Programa Operacional, a partir do qual se fará uma leitura agregada e harmonizada anual, de forma a obter uma visão de conjunto sobre como os projetos apoiados no Portugal 2020 influenciaram de forma significativa o ambiente do território nacional.

⁹⁶ Termos de referência para Avaliação Ambiental Estratégica das propostas de Programas Operacionais 2014–2020, da Agência Portuguesa do Ambiente, abril 2013.

O atual conjunto de indicadores decorreu de um trabalho de análise e condensação dos 327 indicadores provenientes das nove AAE realizadas aos Programas Operacionais do Portugal 2020 com evidência de materialidade. Após uma eliminação de redundâncias, o universo decresceu para 206 indicadores associados a diversas áreas como energia, eco inovação, biodiversidade, transportes, regeneração urbana, património cultural, riscos naturais, qualidade do ar, águas, passivos, entre outros. Como pressupostos para o conjunto de indicadores agora estabilizado apresentam-se os seguintes: garantir a capacidade de apuramento e harmonização dos indicadores escolhidos; garantir a capacidade de leitura agregada; garantir informação sobre os vários temas da AAE; garantir a representação expressiva dos objetivos temáticos e das prioridades de investimento do Portugal 2020. Estes pressupostos tiveram por base as dificuldades experienciadas no processo de monitorização ambiental do QREN, como a ausência de robustez, de harmonização e de leitura agregada de alguns indicadores, as quais impediram o seu apuramento. Em termos das fontes dos indicadores, houve igualmente o cuidado de atender à experiência do passado e privilegiar indicadores passíveis de apuramento, com representação expressiva e com capacidade temporal de quantificação. Neste sentido, foram escolhidos indicadores de realização dos Programas Operacionais os quais são recolhidos já anualmente em sede de relatório de execução, indicadores de projeto e de gestão de acompanhamento dos PO e indicadores novos, indicadores cuja recolha terá que passar a ser efetuada por parte dos Programas Operacionais que os assimilarem.

Nesse sentido, construiu-se em conjunto com as Autoridades de Gestão no âmbito da Rede de Monitorização e Avaliação e entidades da coordenação do FEADER e do FEAMP, um universo mais estabilizado de 48 indicadores para a monitorização dos Fundos da Coesão, 30 indicadores no caso do FEADER e 26 indicadores o caso do FEAMP, os quais foram propostos tendo em conta os investimentos que apoiam. Os indicadores agora propostos têm em conta a agregação de indicadores que medem parcelas da realidade que quando agrupados com outros permitem uma leitura mais real e concreta dos apoios efetivados em determinada área temática.

Estando os indicadores estabilizados, e porque o processo de monitorização também se reverte de uma componente de acompanhamento das recomendações, caberá a cada Autoridade de Gestão rever o conjunto de recomendações e aferir as que se mantêm pertinentes, reportando-as aquando do relatório de execução e juntamente com os indicadores respetivos.

Assumindo-se como o primeiro reporte no âmbito do Portugal 2020 a apresentar alguns dos resultados já passíveis de expressão quantitativa sobre os investimentos apoiados até dezembro de 2017 e os seus impactos no ambiente, constitui-se como um processo a aprofundar, quer por alguns indicadores e áreas de intervenção ainda não se encontrarem refletidos no presente exercício, por falta de expressão e de concretização dos investimentos, quer pela necessidade de estabilização da metodologia de alguns indicadores específicos (transportes e empresas), quer pela futura integração do processo de reprogramação do Portugal 2020 que implicará a necessidade de reajustamentos de alguns indicadores face a investimentos futuros com elevada representatividade.

O processo de seguimento também se reverte de uma componente de seguimento das recomendações, no entanto, caberá a cada Programa Operacional rever o conjunto de recomendações e aferir as que se mantêm pertinentes, reportando-as aquando do relatório de execução e juntamente com os indicadores respetivos.

De seguida, serão analisadas cada uma das áreas que congregam alguns dos indicadores mais relevantes em termos dos investimentos apoiados e que apresentam já informação quantitativa relevante, derivada da informação recebida de cada Autoridade de Gestão.

Alterações climáticas e riscos

No tema relacionado com as alterações climáticas, e independentemente dos indicadores escolhidos, a totalidade dos investimentos apoiados pelos Fundos de Coesão ascendem a 391 M€ de fundo aprovado e um fundo executado de 115 M€ com 424 intervenções aprovadas, dados de dezembro de 2017. Os indicadores selecionados para aferir alguns dos investimentos e respetivas realizações no que respeita às alterações climáticas são os seguintes:

Indicadores AAE do Portugal 2020 – Alterações climáticas	Unidade	Total aprovações 2017
Municípios com planos de identificação de vulnerabilidades e riscos	N.º	254
Extensão da faixa costeira intervencionada para proteção de pessoas e bens	Km	71,14
População que beneficia de medidas de proteção contra incêndios florestais	N.º	6 954 186
Infraestruturas de proteção civil e veículos operacionais apoiados	N.º	218
Extensão da rede de Defesa da Floresta contra incêndios instalada	Km	1 200

Biodiversidade

No que respeita à biodiversidade, a totalidade dos investimentos apoiados pelos Fundos de Coesão ascendem a 29 M€ de fundo aprovado e um fundo executado de 6 M€ com 72 intervenções aprovadas, dados de dezembro de 2017. O indicador selecionado para aferir alguns dos investimentos e respetivas realizações no que respeita à biodiversidade é o seguinte:

Indicadores AAE do Portugal 2020 – Biodiversidade	Unidade	Total aprovações 2017
Superfície dos habitats apoiados para atingirem um melhor estado de conservação	ha	141 511

Desenvolvimento humano

No caso do desenvolvimento humano, os indicadores selecionados para aferir alguns dos investimentos e respetivas realizações são os seguintes:

Indicadores AAE do Portugal 2020 – Desenvolvimento humano	Unidade	Total aprovações 2017
Campanhas, ações ou estudos de sensibilização e informação (àrea ambiental)	N.º	18 369
Equipamentos sociais e de saúde apoiados	N.º	179

Energia

Na área da energia, e independentemente dos indicadores escolhidos, a totalidade dos investimentos apoiados pelos Fundos de Coesão ascendem a 424 M€ de fundo aprovado e um fundo executado de 53 M€ com 483 intervenções aprovadas, dados

de dezembro de 2017. Os indicadores selecionados para aferir alguns dos investimentos e respetivas realizações no que respeita à energia são os seguintes:

Indicadores AAE do Portugal 2020 – Energia	Unidade	Total aprovações 2017
Redução anual do consumo de energia primária nos edifícios públicos	kWh/ano	259 077 974
Agregados familiares com consumo de energia melhorado	N.º	2 036
Edifícios da Administração Central apoiados com consumo de energia melhorado	N.º	102
Pontos de carregamento da rede de mobilidade elétrica apoiados	N.º	1 480
Economias de energia nos projetos apoiados no setor dos transportes	tep	866
Planos de mobilidade urbana sustentável implementados	N.º	23
Diminuição anual estimada das emissões de gases com efeitos de estufa	ton CO2eq	173 906

Ordenamento do território e desenvolvimento regional

Quanto ao ordenamento do território e desenvolvimento regional, e independentemente dos indicadores escolhidos, a totalidade dos investimentos apoiados pelos Fundos de Coesão ascendem a 410 M€ de fundo aprovado e um fundo executado de 100 M€ com 692 intervenções aprovadas, dados de dezembro de 2017. Os indicadores selecionados para aferir alguns dos investimentos e respetivas realizações no que respeita ao ordenamento do território e desenvolvimento regional são os seguintes:

Indicadores AAE do Portugal 2020 – Ordenamento do território e desenvolvimento regional	Unidade	Total aprovações 2017
Aumento do número esperado de visitantes a sítios de património cultural e natural e atrações beneficiários de apoio	Visitantes/ano	2 169 354
Espaços abertos, criados ou reabilitados em áreas urbanas	m ²	2 846 097
Edifícios públicos ou comerciais construídos ou renovados em áreas urbanas	m ²	266 775

Serviços ambientais – Águas

No que respeita às águas, e independentemente dos indicadores escolhidos, a totalidade dos investimentos apoiados pelos Fundos de Coesão ascendem a 477 M€ de fundo aprovado e um fundo executado de 145 M€ com 715 intervenções aprovadas, dados de dezembro de 2017. Os indicadores selecionados para aferir alguns dos investimentos e respetivas realizações no que respeita aos serviços das águas são os seguintes:

Indicadores AAE do Portugal 2020 – Águas	Unidade	Total aprovações 2017
População adicional servida pelas melhorias do sistema de saneamento de águas residuais	Equivalente de população	1 788 699
População adicional servida pelas melhorias de abastecimento de água	N.º	276 721
Estações de Tratamento de Águas Residuais apoiadas	N.º	182

Serviços ambientais – Passivos:

No tema dos passivos, a totalidade dos investimentos apoiados pelos Fundos de Coesão ascendem a 41 M€ de fundo aprovado e um fundo executado de 13 M€ com 9 intervenções aprovadas, dados de dezembro de 2017. Os indicadores selecionados para aferir alguns dos investimentos e respetivas realizações no que respeita aos serviços dos passivos são os seguintes:

Indicadores AAE do Portugal 2020 – Passivos	Unidade	Total aprovações 2017
Superfície total de solos reabilitados	ha	15
Superfície total mineira reabilitada	ha	213

Serviços ambientais – Resíduos:

No tema relacionado com os resíduos, e independentemente dos indicadores escolhidos, a totalidade dos investimentos apoiados pelos Fundos de Coesão ascendem a 224 M€ de fundo aprovado e um fundo executado de 18 M€ com 107 intervenções aprovadas, dados de dezembro de 2017. Os indicadores selecionados para aferir alguns dos investimentos e respetivas realizações no que respeita aos serviços dos resíduos são os seguintes:

Indicadores AAE do Portugal 2020 – Resíduos	Unidade	Total aprovações 2017
Capacidade adicional de reciclagem de resíduos	Ton./ano	218 249
Infraestruturas de triagem multilateral criadas/ampliadas/restruturadas	Nº	22
Unidades de Tratamento Mecânico Biológico (TMB) e Tratamento Mecânico™ instaladas/ampliadas/restruturadas	Nº	9

A leitura agregada dos indicadores apresentados pretende aferir e identificar as áreas cruciais, no que toca ao ambiente, dos investimentos efetuados no âmbito do Portugal 2020. Os investimentos e realizações físicas apresentadas são transversais ao território e expressam de uma forma muito direta os apoios de todos os Programas Operacionais Regionais do Continente e das Regiões Autónomas, bem como, com maior intensidade, os apoios do Programa operacional da Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos.

Quanto ao fundo FEADER, apresentam-se de seguida os indicadores de monitorização resultantes do respetivo apuramento pelos Programas de Desenvolvimento Rural que apresentam expressão quantitativa.

Indicadores AAE do Portugal 2020 – FEADER	Unidade	Total aprovações 2017
Área irrigada apoiada, em conversão para sistemas de irrigação mais eficientes	ha	122 800
Emissões de GEE pela agricultura	mil toneladas de eq. CO2	6 519
Emissões de amónia pela agricultura	mil toneladas de NH3	40
Área de terras agrícolas e florestais sob contrato de gestão que contribua para o sequestro de carbono ou a conservação	ha	29 291
Área intervencionada para apoio à prevenção dos danos causados às florestas por incêndios florestais, catástrofes naturais e acontecimentos catastróficos	ha	76 158
Área intervencionada para apoio à reparação dos danos causados às florestas por incêndios florestais, catástrofes naturais e acontecimentos catastróficos	ha	20 903
Área em agricultura biológica apoiada	ha	220 343
Área agrícola sob contrato de gestão de apoio à biodiversidade e/ou à paisagem (P4A)	ha	1 577 765
Área florestal sob contrato de gestão de apoio à biodiversidade e/ou à paisagem (P4A)	ha	18 871
População residente em zonas rurais	mil pessoas	3 248
Índice de envelhecimento nas zonas rurais	índice	196
Importância do setor primário no VAB das zonas rurais	%	28
Investimento na Diversificação de atividades na exploração	euros	621 243
Investimento (DP) na Renovação de aldeias	euros	77 702
Despesa pública em investigação e cooperação	euros	7 390 507
nº de grupos operacionais	nº	60
nº Estratégias de desenvolvimento local/GAL	nº	60
Produção de energia renovável a partir da agricultura	mil toneladas de eq. de petróleo	237
Produção de energia renovável a partir da silvicultura	mil toneladas de eq. de petróleo	2 603
Investimento total na produção de energias renováveis	euros	33 151 036
balanço bruto do azoto na SAU	kg N/ha/ano	39
balanço bruto do fósforo na SAU	kg P/ha/ano	5
taxa de perda de solo por erosão hídrica	ton/ha/ano	2
SAU em risco de erosão hídrica moderada a severa (>11 t/ha/ano)	mil ha	232
SAU em risco de erosão hídrica moderada a severa (>11 t/ha/ano)	% na SAU	5
terras agrícolas sob contrato de gestão para aperfeiçoar a gestão dos recursos hídricos e para prevenção da erosão e melhoria da gestão dos solos (P4B + P4C)	ha	2 152 068
terras florestais sob contrato de gestão para aperfeiçoar a gestão dos recursos hídricos e para prevenção da erosão e melhoria da gestão dos solos (P4B+P4C)	ha	1 932

Relativamente ao fundo FEAMP, apresentam-se os indicadores de monitorização resultantes do respetivo apuramento pelo Programa para o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, que apresentam expressão quantitativa.

Indicadores AAE do Portugal 2020 – FEAMP	Unidade	Total aprovações 2017
1.3 – N.º projetos no domínio do valor acrescentado, qualidade, utilização das capturas indesejadas, e portos de pesca, locais de desembarque, lotas e abrigos	número	4
1.6 – N.º de projetos no domínio da proteção e restauração da biodiversidade e dos ecossistemas marinhos	número	1
1.7 – N.º de projetos no domínio da eficiência energética e atenuação das alterações climáticas	número	8
1.8 – N.º de projetos no domínio da substituição ou modernização de motores	número	19
4.1 – Emprego (ETC) criado 4.2 – Emprego (ETC) mantido	ETC	15
1.7 – Emprego (ETC) criado no setor das pescas ou em atividades complementares; 4.1 – Emprego (ETC) criado	ETC	15
1.9 – N.º de projetos sobre promoção do capital humano e diálogo social, diversificação e novas formas de rendimento, apoio ao arranque de atividade/criação de empresas para pescadores e saúde/segurança	número	14

Apesar da ausência de referencial face ao ano anterior, neste primeiro apuramento são notórios os investimentos realizados e os resultados alcançados e materializados em termos dos vários indicadores apresentados. Tendo em conta que a operacionalização de áreas mais complexas, como os investimentos na área da energia, dilatou alguns prazos de implementação que se refletem na concretização de investimentos, será em reportes futuros que esses investimentos ganharão maior relevância. Também devido à natureza mais estrutural de determinadas intervenções, ficará para futuros exercícios analisar os resultados dos atuais investimentos.

6 SÍNTESE CONCLUSIVA E CONSIDERAÇÕES FINAIS

A **consolidação da trajetória de crescimento económico da economia portuguesa**, aproveitando o contexto internacional favorável e alicerçada na melhoria do mercado de trabalho (cuja recuperação para níveis anteriores aos da crise permitiu sustentar a recuperação do consumo interno), bem como na retoma dos níveis de investimento e na evolução sustentada das exportações, **influencia e é influenciada pela implementação dos Fundos Europeus em Portugal**.

Do ponto de vista macroeconómico, deve ser salientado que este desempenho da economia portuguesa, apesar dos sucessos já alcançados, ainda necessita de ser robustecido, com o investimento e o mercado de trabalho como principais focos de atenção. No caso do investimento, e apesar da aceleração observada em 2017, deve ter-se em conta que o nível de investimento é inferior ao nível pré-crise (- 6p.p. em percentagem do PIB entre 2017 e 2006) e que, para além disso, os valores observados em Portugal mantêm-se distantes face à média da Área do Euro. No caso do mercado de trabalho, é de salientar a recuperação dos níveis de emprego e de desemprego para níveis próximo dos verificados em 2008, antes da crise financeira global, sendo que, até ao final do 2.º semestre de 2018, tal trajetória demonstrou uma virtuosidade adicional, através da redução do desemprego de longa duração e do desemprego jovem, contribuindo para a redução do desemprego estrutural. Contudo, mantêm-se alguns riscos associados à persistência da segmentação do mercado de trabalho e ao perfil de qualificações dos trabalhadores portugueses, que devem concentrar os esforços das políticas públicas nos próximos anos.

Importa notar que a consolidação deste contexto socioeconómico tem forte impacto na implementação dos Fundos Europeus. Tal decorre do facto do processo de programação do Portugal 2020 ter decorrido em pleno período de crise económico-financeira do país, o que influenciou decisivamente as opções de programação constantes do Portugal 2020. Apesar do alinhamento e coerência entre o Portugal 2020 e a Estratégia Europa 2020, bem como com o Programa Nacional de Reformas, a evolução do contexto económico, social e territorial do país tornou necessário o desenvolvimento da reprogramação do Portugal 2020, na dimensão dos PO financiados pela Política de Coesão, de modo a ajustar a aplicação dos Fundos à alteração de contexto e, principalmente, a reforçar a ligação com o Programa Nacional de Reformas, nomeadamente tendo em conta a estratégia constante deste documento desde 2016, a qual já contava com um forte contributo dos Fundos Europeus.

Deste modo, **a reprogramação de 2018 pretendeu garantir o alinhamento com o Programa Nacional de Reformas** assente em três pressupostos: **concentrar os recursos dos Fundos Europeus** a um conjunto seletivo de políticas públicas, **potenciando os resultados da sua aplicação**; e **maximizar a utilização destes recursos**, promovendo sinergias na utilização de diversas fontes de financiamento (nacionais e europeias) para a execução das diferentes políticas públicas. Deste modo, foi possível reforçar os recursos dos Fundos alocados às seguintes áreas prioritárias:

- **Qualificação dos Portugueses e promoção do emprego**, reforçando a aposta nas vias profissionalizantes do ensino secundário; retomando a aposta na formação de adultos; e concretizando os apoios à redução do défice de competências digitais;
 - **Incentivo ao investimento empresarial**, através do reforço dos apoios diretos à inovação, qualificação e internacionalização das empresas, bem como do reforço do empreendedorismo de base local, com o reforço do Sistema de Incentivos Empresarial e ao Emprego (SI2E), com forte aderência à realidade socioeconómica do interior do país;
 - **Investimento em equipamentos e infraestruturas de serviços básicos**, promotores de maior coesão social, através do aumento das dotações disponíveis para o investimento, maioritariamente públicos, de proximidade e de
-

iniciativa autárquica, em áreas como a educação, a saúde, os equipamentos sociais, o património cultural e a regeneração urbana;

- **Promoção da Mobilidade Urbana Sustentável**, através de apoios à renovação e alargamento de sistemas de mobilidade pesada e soluções inovadoras de transporte de passageiros.

Deste modo, a reprogramação permite igualmente responder aos principais desafios estruturais que persistem no contexto socioeconómico atual, anteriormente elencados, como são a recuperação dos níveis de investimento e o défice de qualificações da população portuguesa. Assim, a primeira área prioritária da reprogramação (Qualificação dos Portugueses e promoção do emprego) permite reforçar os instrumentos de política pública dirigidos ao combate ao défice de qualificações dos portugueses, permitindo, simultaneamente, a melhor adequação do perfil de competências da população ativa às necessidades efetivas do mercado de trabalho. As restantes áreas prioritárias da reprogramação correspondem inteiramente ao reforço dos incentivos ao investimento privado e público, constituindo um contributo fundamental para a animação das dinâmicas de investimento em Portugal.

O processo de reprogramação é, igualmente, tributário das **dinâmicas de execução dos Fundos Europeus** – seja porque esta baliza a ambição e dimensão financeira da reprogramação; seja porque o ritmo e as circunstâncias da implementação têm de ser tidas em consideração nos objetivos da reprogramação. Em 2017, foi consolidada a implementação do Portugal 2020, tendo-se assinalado evoluções relevantes em matéria de compromisso e execução.

Até ao final do ano de 2017, o Portugal 2020 tinha atingido uma taxa de compromisso de 59% (+ 14 p.p. face ao período homólogo), consubstanciando-se em mais de 294 mil operações aprovadas, que envolvem investimentos na ordem dos 23 mil M€ e um volume de apoio dos Fundos de 15,3 mil M€. Nessa mesma data, 21% da dotação total do Portugal 2020 já se encontrava executada (+10 p.p. face ao período homólogo), o que significa mais de 5,5 mil milhões de euros de apoio dos FEEL. Quanto aos pagamentos aos beneficiários tinha sido atingida uma taxa de pagamento de 41% face aos montantes aprovados, sendo que o rácio dos pagamentos sobre os montantes programados atingia os 24%, representando um volume de pagamentos de fundos na ordem dos 6,2 mil M€. Apesar desta evolução, importa manter uma monitorização próxima sobre os níveis de execução, de modo a assegurar que a aceleração agora verificada se mantém e que há uma absorção efetiva, eficiente e eficaz dos Fundos Europeus colocados à disposição do país (matéria que é monitorizada regularmente no âmbito do Boletim Informativo dos Fundos da União Europeia – <https://www.portugal2020.pt/Portal2020/monitorizacao>).

Numa análise mais fina por domínio temático, podem destacar-se algumas das realizações já obtidas no Portugal 2020, até ao final de 2017:

- No domínio da Competitividade e Internacionalização, o contributo dos fundos para melhoria do desempenho do tecido empresarial, nomeadamente às PME, tendo em vista a inovação, qualificação e internacionalização, permitiu apoiarmos mais de 13.000 empresas, das quais 1.000 constituem novos projetos empresariais;
 - No domínio da Inclusão Social e Emprego, o apoio concedido ao acesso ao emprego e integração profissional, envolvendo mais de 55 mil participantes em estágios profissionais e mais de 40 mil participantes em apoios à contratação. Deste universo, 52 mil participantes são jovens NEET, dos quais mais de 37 mil beneficiaram de estágios profissionais e mais de 13 mil de apoios à contratação;
-

- No domínio do Capital Humano, o apoio ao desenvolvimento das vias profissionalizantes do Ensino Secundário, envolvendo mais de 1.900 projetos e um volume de financiamento dos Fundos de 1,6 mil M€, tendo permitido apoiar mais de 182 mil estudantes que optaram por estes percursos escolares;
- Por último, ano domínio da Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos, a área da gestão e proteção de riscos, na qual foi possível apoiar projetos que suportam medidas de proteção contra o risco de incêndio que beneficiam mais de 6 milhões de pessoas.

Quanto à implementação do Portugal 2020, este relatório, na esteira dos anteriores, confere particular atenção à **análise da dimensão territorial da aplicação dos Fundos**. As análises apresentadas abordam perspetivas de territorialização complementares: em função dos instrumentos de apoio (desde os PO Regionais, aos PO Temáticos até aos instrumentos de base territorial, associados a diferentes escalas territoriais – supramunicipal, municipal ou inframunicipal); e em função de medidas específicas de política pública (equipamentos de saúde; equipamentos de ensino; Escolas TEIP; CLDS; Sistema de Incentivos à Inovação Produtiva das PME; Regeneração Urbana no âmbito dos PEDU e dos PARU).

O relatório permite concluir que, no que se refere aos instrumentos de apoio, nas regiões menos desenvolvidas do Continente (Norte, Centro e Alentejo) os principais contributos quer para o volume de aprovações, quer para o volume de execução, advém dos Programas Operacionais Temáticos, o que não é alheio ao facto destes últimos se dirigirem, principalmente, para os territórios dessas regiões. Nas restantes regiões verifica-se exatamente o oposto, com os principais contributos para as aprovações e execução a provirem dos respetivos PO Regionais.

A análise da territorialização de importantes áreas de política pública financiadas no âmbito do PT 2020 permite perceber um conjunto de realidades e desafios de desenvolvimento territorial, para além da conclusão transversal que a intensidade de apoios per capita do PT 2020 é superior no conjunto dos territórios de baixa densidade (qualquer que seja o domínio temático), desde: os desafios da atração de investimento no interior (não obstante os sinais muito positivos em alguns centros estruturantes ao longo do eixo vertical do interior em torno do IP2); ao papel estruturante das políticas e iniciativas públicas de natureza transversal (e.g. equipamentos coletivos como escolas e centros de saúde e iniciativas como os TEIP, os CLDS) no desenvolvimento dos territórios de baixa densidade, onde os centros urbanos de proximidade desempenham um papel de relevo na oferta de serviços às áreas rurais envolventes; aos desafios da política de regeneração urbana do país, onde as intensidades de apoio per capita são inferiores nos centros urbanos estruturantes (PEDU) face aos centros urbanos complementares (PARU).

Importa alertar que, quanto à implementação dos instrumentos de base territorial, são apresentadas, de forma transversal, taxas de compromisso e, principalmente, taxas de execução reduzidas, mesmo quando comparadas com o conjunto dos restantes instrumentos de operacionalização do Portugal 2020. A situação é mais sensível no caso dos DLBC, em que a taxa de compromisso era de 10% e a taxa de execução situava-se ainda em 1%, sendo melhor, ainda que abaixo da média do Portugal 2020, nos PDCT (taxa de compromisso de 42% e de execução de 8%) e nos PEDU (taxa de compromisso situou-se nos 43%, a de execução de 9%). No quadro da atenção que deve ser dirigida para o acompanhamento da execução do Portugal 2020, mencionada anteriormente, é necessária uma particular atenção sobre a evolução destes investimentos, nomeadamente no contexto da reprogramação em que tipologias integradas nestes instrumentos foram reforçadas.

À semelhança dos relatórios anteriores, este relatório também apresenta igualmente uma **análise temática que analisa o contributo dos FEEI para a resolução dos constrangimentos ao desenvolvimento económico e social do país**. Neste âmbito, importa destacar as análises que são feitas individualmente, numa abordagem não exaustiva, a áreas de política pública

fundamentais para a alteração do perfil de especialização da economia portuguesa – a transferência e a valorização do conhecimento; a inovação e internacionalização da Indústria Transformadora; e a formação avançada, na sua relação com a investigação e inovação. O carácter sucessivo destas áreas de política pública enquanto elementos fundamentais para a incorporação de inovação e conhecimento na produção nacional, possibilitando a inserção e ascensão das empresas e dos produtos portugueses nas cadeias de valor globais, remetem-nos para a necessidade de tomarmos de forma integrada as suas conclusões parcelares.

Deste modo, importa salientar que, com base nos dados analisados, é possível concluir que os instrumentos de política pública relativos à transferência e valorização do conhecimento ganharam relevância e centralidade face ao QREN, tendo beneficiado da diversificação e densificação dos instrumentos apoiados. Desta forma, os apoios dos Fundos garantem uma maior cobertura do ciclo de inovação, com especial enfoque nos instrumentos de apoio ao aprofundamento sistémico de processos de transferência e valorização de conhecimento dos sistemas regionais, no sistema nacional e no sistema europeu de inovação. Todavia, continuam a ser identificados desafios ao aproveitamento mais sistemático do conhecimento e da inovação produzidos em Portugal os quais exigem uma maior focalização, integração e concentração dos recursos humanos, financeiros e organizativos dos sistemas nacional e regionais de I&I.

Os apoios diretos do Portugal 2020 às empresas dirigem-se, particularmente, à indústria transformadora, a qual concentra 70% do investimento elegível apoiado. O papel desempenhar pela indústria transformadora na melhoria da performance da economia portuguesa, nomeadamente em matéria de internacionalização, está muito dependente da capacidade de incorporar maior inovação e mais conhecimento nos processos produtivos. O Portugal 2020, mantendo a estrutura de instrumentos de apoio ao tecido empresarial já utilizada no QREN, potenciou a articulação destes instrumentos com os Sistemas Nacional e Regionais de I&I, no sentido de aproveitar as competências e os recursos existentes no território para promover a especialização inteligente e o crescimento dos territórios.

No que se refere à Formação Avançada, são identificados os passos dados na programação do Portugal 2020, tendo em conta a centralidade dos FEEI no financiamento deste tipo de formação em Portugal, que pretendem melhorar a ligação dos percursos de Formação Avançada de Recursos Humanos com o desenvolvimento dos Sistemas de I&I: pelo reforço da oferta estruturada de programadas doutorais em detrimento das bolsas individuais de doutoramento; pela manutenção da modalidade de Programas Doutorais em Ambiente Empresarial; e pelo alinhamento dos apoios à Formação Avançada com os domínios da especialização inteligente a nível nacional e regional. Com este novo enquadramento, visa-se reforçar a integração de recursos humanos altamente qualificados no tecido empresarial, visto que a maioria dos doutorados continuam a desenvolver as suas carreiras em meio académico. Importa igualmente qualificar a procura, uma vez que do lado das empresas ainda não é comumente aceite que quer a investigação (seja realizada internamente, seja em cooperação com instituição do Sistemas de I&I), quer a contratação de recursos humanos altamente qualificados representem mais-valias no seu processo produtivo. Assim, importa acompanhar os resultados que advenham da concretização dos apoios do Portugal 2020 à Formação Avançada e, também, à integração de recursos altamente qualificados ao serviço das empresas (seja diretamente, seja indiretamente), de modo a compreender em que medida as alterações introduzidas aos apoios do Portugal 2020 nesta área de política pública induziram melhorias na dotação de recursos humanos do Sistema de I&I.

Importa ainda referir que é apresentada, pela primeira vez neste relatório, **resultados da monitorização ambiental estratégica do Portugal 2020**. Baseado num processo participado que envolveu as Autoridades de Gestão do Portugal 2020, foram identificados conjuntos de indicadores que, em função dos Fundos (FEDER/Fundo de Coesão; FEADER; e FEAMP), melhor espelham as intervenções com maior impacto no ambiente. Este reporte será futuramente aprofundado, de modo a incluir

outros indicadores relativos a áreas de intervenção que ainda não se encontram cobertas, seja pela fraca expressão dos apoios aprovados e da respetiva execução, seja pela necessidade de adequar a bateria de indicadores agora apresentada às alterações introduzidas pela reprogramação do Portugal 2020.

Em resumo, **importa destacar a evolução na implementação do Portugal 2020, num contexto macroeconómico favorável para o país, bem como a seu contributo para promover uma resposta efetiva aos principais constrangimentos enfrentados pela economia portuguesa, em coerência com a estratégia de médio-prazo identificada no PNR.** Contudo, o caminho até aqui trilhado não deve desviar o foco dos desafios que ainda permanecem, quer aqueles que dizem diretamente respeito à implementação da Política de Coesão em Portugal, quer aqueles que se permanecem como desafios estruturais ao desenvolvimento do país.

Relativamente aos **desafios a enfrentar na implementação do Portugal 2020**, deve ser dada particular atenção ao processo de avaliação do desempenho, a realizar em 2019, como oportunidade para reforçar a orientação para resultados da Política de Coesão, sem descurar a necessidade de manter a aposta em algumas políticas públicas onde a quantificação de resultados se assuma com mais desafiante. Por outro lado, deve ser dada atenção ao reforço dos níveis de compromisso e, principalmente, do ritmo de execução, nomeadamente no quadro da recente reprogramação do Portugal 2020. Neste âmbito, importa prestar particular atenção à execução dos instrumentos de política territorial, essencial para a evolução mais rápida da execução dos PO Regionais do Continente, e, principalmente, para a concretização das estratégias de desenvolvimento de nível sub-regional.

No que se refere aos **desafios estruturais que permanecem ao desenvolvimento do país**, importa garantir que o escopo regulamentar europeu da Política de Coesão 2021–2027 é suficientemente flexível para possibilitar o apoio mais adequado dos FEEI, nomeadamente dos Fundos da Política de Coesão, às políticas públicas que respondam aos seguintes desafios:

- Convergência económica, social e ambiental com os padrões médios da União Europeia, obtida de forma sustentável e que impeça, simultaneamente, o alargamento das assimetrias territoriais do país;
- A necessidade de garantir a inclusão de todos no processo de desenvolvimento económico e social, de modo a promover maiores níveis de igualdade, justiça e mobilidade social;
- A qualificação das pessoas, das empresas e das instituições, de modo a preparar a economia portuguesa para os desafios da digitalização dos processos produtivos;
- Um modelo territorial que sirva os propósitos estratégicos de uma economia competitiva no quadro global, assegurando adequados níveis de coesão e de sustentabilidade ambiental, num quadro de acentuada mutação da estrutura e da dimensão demográfica de muitos dos territórios de Portugal;
- A contínua procura do melhor arranjo institucional que garanta a integração virtuosa de todas as experiências de governança num mesmo território, de forma a potenciar sinergias e otimizar resultados, com a flexibilidade adequada às alterações da sociedade.

Num momento em que se intensificarão os debates, nacional e europeu, sobre o desenvolvimento das políticas públicas para a próxima década, importa garantir a articulação entre os diversos *fora* em que estas questões são discutidas. No quadro nacional, os debates em torno da organização político-administrativa do Estado, as opções estratégicas em matéria de modelo territorial de Portugal, bem como o debate sobre as prioridades para o desenvolvimento do país no horizonte de 2030 são fundamentais para moldarem as opções de programação e governação do próximo ciclo de Fundos Estruturais.

Neste ponto, importa enfatizar, novamente, a necessidade de ponderar o reforço da seletividade e concentração da aplicação dos Fundos Estruturais, de modo a alavancar os seus efeitos nas respostas às principais necessidades de desenvolvimento de Portugal.

Todavia, estes debates não podem estar desligados daqueles que já decorrem ao nível Europeu, seja quanto à definição em concreto do Quadro Financeiro Plurianual da UE 2021–2027, seja quanto à definição mais fina dos instrumentos que o compõem, com particular atenção quer para a Política de Coesão, quer para uma possível Capacidade Orçamental da Zona Euro, a qual tem sido enquadrada como um instrumento adicional de apoio à convergência na União. É na complementaridade destes debates, de âmbitos e objetivos distintos, que se devem concentrar as atenções no futuro próximo – este relatório, no espírito da missão da Agência para o Desenvolvimento e Coesão, constitui mais um contributo para que os mesmos sejam feitos de forma mais informada e para que as políticas públicas do futuro assentem, cada vez mais, em evidências.



Cofinanciado por:



UNIÃO EUROPEIA
Fundo Europeu
de Desenvolvimento Regional