

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Resolução do Conselho de Ministros n.º 86/2007

O Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) é o documento estratégico para o período 2007-2013, que enquadra a concretização em Portugal de políticas de desenvolvimento económico, social e territorial através dos fundos estruturais e de coesão associados à política de coesão da União Europeia.

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 25/2006, de 10 de Março, definiu as prioridades estratégicas nacionais a prosseguir pelo QREN e pelos programas operacionais (PO) no período 2007-2013, bem como os grandes princípios de organização das intervenções estruturais a realizar com financiamento nacional e comunitário. Estabeleceu ainda uma estrutura operacional para o QREN segundo três grandes temas de intervenção - factores de competitividade, potencial humano e valorização territorial - e definiu um conjunto de orientações sobre o seu modelo de governação. Estas directrizes permitiram a prossecução da elaboração do QREN pelo Grupo de Trabalho Quadro de Referência Estratégico Nacional (GT QREN), cuja composição e mandato haviam sido confirmados pelo despacho conjunto n.º 637/2005, de 28 de Agosto.

A definição das dotações financeiras dos PO, através da deliberação n.º 420/2006, de 31 de Agosto, do Conselho de Ministros, constituiu orientação para a conclusão dos trabalhos de elaboração do QREN, processo que culminou na sua aprovação em Conselho de Ministros, no dia 11 de Janeiro de 2007. O documento QREN aprovado e entregue em 18 de Janeiro de 2007, pelo Ministro do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, à Comissária Europeia responsável pela Política Regional, constituiu-se como uma versão para ser discutida entre as autoridades nacionais e a Comissão Europeia (CE). Em relação às matérias incluídas no documento QREN, a CE pronuncia-se sobre os seguintes quatro tópicos: prioridades estratégicas e lista de PO, envelopes financeiros afectos a cada PO, avaliação ex ante do cumprimento do princípio da adicionalidade e acções previstas para reforçar a eficiência administrativa. Os dois últimos tópicos respeitam exclusivamente ao território nacional integrado no objectivo convergência.

Durante o processo de interacção com a CE foram prestados esclarecimentos adicionais por parte das autoridades nacionais sobre implantação do QREN no nosso país, tendo estas interacções dado origem a um conjunto de documentos de informação complementar que foram anexados ao QREN e do qual fazem parte integrante. Estes documentos abordam os seguintes temas: modernização da administração pública, metas de desenvolvimento, parcerias na elaboração do QREN, avaliação ex ante do cumprimento do princípio da adicionalidade e regras para a determinação da elegibilidade das despesas em função da localização e quantificação dos efeitos de difusão.

Neste contexto, importa validar politicamente o documento QREN acordado entre as autoridades portuguesas e a CE, através do qual o Governo visa concretizar 10 objectivos para o desenvolvimento de Portugal:

- 1.º Preparar os jovens para o futuro e modernizar o nosso ensino;
- 2.º Qualificar os trabalhadores portugueses para modernizar a economia e promover o emprego;
- 3.º Investir mais em ciência e tecnologia;
- 4.º Reforçar a internacionalização e a inovação nas empresas;
- 5.º Modernizar o Estado e reduzir os custos de contexto;
- 6.º Reforçar a inserção no espaço europeu e global;
- 7.º Valorizar o ambiente e promover o desenvolvimento sustentável;
- 8.º Valorizar o território e a qualidade de vida;
- 9.º Promover a igualdade de género;
- 10.º Afirmar a cidadania, a igualdade de oportunidades e a coesão social.

Estes objectivos visam cumprir as prioridades estratégica do QREN, a saber:

Promoção da qualificação dos portugueses e das portuguesas;
Promoção do crescimento sustentado;
Garantia de coesão social;
Promoção da qualificação do território e das cidades;
Aumento da eficiência da governação.

Assim:

Nos termos da alínea g) do artigo 199.º da Constituição, o Conselho de Ministros resolve: Aprovar, nos termos em que foi acordado entre as autoridades portuguesas e a Comissão Europeia, no decorrer das negociações políticas e técnicas, o Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013, publicado em anexo à presente resolução e da qual faz parte integrante.

Presidência do Conselho de Ministros, 28 de Junho de 2007. - O Primeiro-Ministro, José Sócrates Carvalho Pinto de Sousa.

Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013

Apresentação

O presente documento consubstancia a proposta de Quadro de Referência Estratégico

Nacional (QREN) que constitui o enquadramento para a aplicação da política comunitária de coesão económica e social em Portugal no período 2007-2013.

Tributário das orientações políticas definidas pelo Governo e tomando em consideração as orientações estratégicas e as determinações regulamentares comunitárias, a respectiva elaboração foi coordenada pelo Grupo de Trabalho QREN e beneficiou dos resultados de um significativo processo de interacção com representantes ministeriais e regionais (que prosseguirá com vista ao estabelecimento dos Programas Operacionais), de inúmeras reuniões com responsáveis e protagonistas públicos e privados do processo de desenvolvimento nacional e, bem assim, dos relevantes estudos de enquadramento e de preparação do próximo período de programação da intervenção estrutural comunitária (designadamente os realizados por iniciativa do Observatório do QCA III, com o apoio da Comissão de Gestão do QCA III).

Importa consequentemente assinalar que a concepção, a elaboração e a implementação do QREN exigem uma forte concentração e articulação de esforços por parte do Estado, dos Parceiros Económicos, Sociais e Institucionais e da Sociedade Civil.

O reforço desta articulação e a mobilização mais intensa e eficaz dos serviços públicos responsáveis pela gestão das intervenções estruturais, dos beneficiários e dos destinatários finais dessas intervenções são apostas nucleares para a eficácia da concretização dos objectivos propostos neste QREN.

O processo de elaboração do QREN foi marcado por uma primeira fase de reflexão prospectiva que, subordinada à convicção de que a identificação das necessárias e desejáveis trajectórias de desenvolvimento de Portugal requer a mobilização das competências disponíveis e a divulgação e debate públicos.

Os esforços de mobilização e participação dos actores mais relevantes incorporaram naturalmente no processo de elaboração do QREN desde o seu momento inicial, tendo sido criado um dispositivo institucional de natureza interministerial e interregional de envolvimento e para acompanhamento da respectiva preparação, bem como da relativa aos Programas Operacionais.

Salienta-se, ao longo das várias fases do processo de elaboração do QREN e dos PO, a participação activa da Associação Nacional de Municípios Portugueses, cujo empenhamento na definição da arquitectura do futuro período de programação, estabelecida na Resolução de Conselho de Ministros n.º 25/2006, contribuiu de forma muito expressiva para o processo de programação.

Destaca-se necessariamente, por outro lado, o envolvimento e a audição do Parlamento, tendo o projecto de QREN sido objecto de análise e discussão com os Deputados da Assembleia da República, designadamente em sede de Comissão Especializada Permanente com competências nesta matéria.

O QREN beneficiou igualmente de um diálogo de grande proximidade com o Conselho Económico e Social (CES), órgão de grande relevância enquanto sede de exercício efectivo da parceria económica, social e institucional, dotado de competências privilegiadas de consulta e concertação no domínio das políticas de desenvolvimento económico, social e territorial. No mesmo contexto, a elaboração do QREN foi tributária da apreciação realizada em sede de Comissão Permanente de Concertação Social.

A finalização do Quadro de Referência Estratégico Nacional procurou, consequentemente, integrar os múltiplos contributos dos diversos actores referenciados.

Estas referências não esgotam todavia a elocução das acções de debate, de participação e de interacção concretizadas - seja porque envolveram muitas outras entidades e instituições (designadamente no contexto das complementaridades também neste domínio desenvolvidas com o Programa Nacional de Acção para o Crescimento e Emprego e, bem assim, das realizadas por iniciativa das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, dos Conselhos Regionais e das Associações Empresariais), seja porque o processo de participação da Sociedade Civil é dinâmico e continuará a ser prosseguido durante o debate público dos Programas Operacionais.

Sumário executivo

O Quadro de Referência Estratégico Nacional assume como grande desígnio estratégico a qualificação dos portugueses e das portuguesas, valorizando o conhecimento, a ciência, a tecnologia e a inovação, bem como a promoção de níveis elevados e sustentados de desenvolvimento económico e sócio-cultural e de qualificação territorial, num quadro de valorização da igualdade de oportunidades e, bem assim, do aumento da eficiência e qualidade das instituições públicas.

A prossecução deste grande desígnio estratégico, indispensável para assegurar a superação dos mais significativos constrangimentos à consolidação de uma dinâmica sustentada de sucesso no processo de desenvolvimento económico, social e territorial de Portugal, é assegurada pela concretização, com o apoio dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão, por todos os Programas Operacionais, no período 2007-2013, de três grandes Agendas Temáticas:

Agenda para o Potencial Humano, que congrega o conjunto das intervenções visando a promoção das qualificações escolares e profissionais dos portugueses e a promoção do emprego e da inclusão social, bem como as condições para a valorização da igualdade de género e da cidadania plena.

A Agenda para o Potencial Humano integra, enquanto principais dimensões de intervenção: Qualificação Inicial, Adaptabilidade e Aprendizagem ao Longo da Vida, Gestão e

Aperfeiçoamento Profissional, Formação Avançada para a Competitividade, Apoio ao Empreendedorismo e à Transição para a Vida Activa, Cidadania, Inclusão e Desenvolvimento Social, Promoção da Igualdade de Género.

Agenda para os Factores de Competitividade, que abrange as intervenções que visam estimular a qualificação do tecido produtivo, por via da inovação, do desenvolvimento tecnológico e do estímulo do empreendedorismo, bem como da melhoria das diversas componentes da envolvente da actividade empresarial, com relevo para a redução dos custos públicos de contexto.

A Agenda para os Factores de Competitividade compreende, como principais vectores de intervenção, Estímulos à Produção do Conhecimento e Desenvolvimento Tecnológico, Incentivos à Inovação e Renovação do Modelo Empresarial e do Padrão de Especialização, Instrumentos de Engenharia Financeira para o Financiamento e Partilha de Risco na Inovação, Intervenções Integradas para a Redução dos Custos Públicos de Contexto, Acções Colectivas de Desenvolvimento Empresarial, Estímulos ao Desenvolvimento da Sociedade da Informação, Redes e Infra-estruturas de Apoio à Competitividade Regional e Acções Integradas de Valorização Económica dos Territórios menos Competitivos.

Agenda para a Valorização do Território que, visando dotar o país e as suas regiões e sub-regiões de melhores condições de atractividade para o investimento produtivo e de condições de vida para as populações, abrange as intervenções de natureza infra-estrutural e de dotação de equipamentos essenciais à qualificação dos territórios e ao reforço da coesão económica, social e territorial.

A Agenda para a Valorização do Território acolhe como principais domínios de intervenção: Reforço da Conectividade Internacional, das Acessibilidades e da Mobilidade, Protecção e Valorização do Ambiente, Política de Cidades e Redes, Infra-estruturas e Equipamentos para a Coesão Territorial e Social.

A concretização destas três Agendas Temáticas é operacionalizada, no respeito pelos princípios orientadores da concentração, da selectividade, da viabilidade económica e sustentabilidade financeira, da coesão e valorização territoriais e da gestão e monitorização estratégica, pelos seguintes Programas Operacionais:

Programas Operacionais Temáticos Potencial Humano, Factores de Competitividade e Valorização do Território, co-financiados respectivamente pelo Fundo Social Europeu, pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e pelo FEDER e Fundo de Coesão.

Programas Operacionais Regionais do Continente - Norte, Centro, Lisboa, Alentejo e Algarve - co-financiados pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional.

Programas Operacionais das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, cofinanciados pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e pelo Fundo Social Europeu.

Programas Operacionais de Cooperação Territorial - Transfronteiriça (Portugal - Espanha e Bacia do Mediterrâneo), Transnacional (Espaço Atlântico, Sudoeste Europeu, Mediterrâneo e Madeira - Açores - Canárias), Inter-regional e de Redes de Cooperação Inter-regional, co-financiados pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional.

Programas Operacionais de Assistência Técnica, co-financiados pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e pelo Fundo Social Europeu.

Em coerência com as prioridades estratégicas e operacionais, a execução do QREN e dos respectivos Programas Operacionais é viabilizada pela mobilização de significativos recursos comunitários - cerca de 21,5 mil milhões de Euros, que assegurarão a concretização de investimentos na economia, na sociedade e no território nacionais da ordem dos 44 mil milhões de Euros -, cuja utilização respeitará três orientações principais:

Reforço das dotações destinadas à Qualificação dos Recursos Humanos, passando o FSE a representar cerca de 37% do conjunto dos Fundos Estruturais no Continente (cerca de 35,3% dos Fundos Estruturais atribuídos a Portugal), aumentando em 10 pontos percentuais a sua posição relativa face ao QCA III - correspondentes a um montante superior a 6 mil milhões de Euros.

Reforço dos financiamentos dirigidos à Promoção do Crescimento Sustentado da Economia Portuguesa, que recebe uma dotação superior a 5,5 mil milhões de Euros, envolvendo o PO Temático Factores de Competitividade e os PO Regionais; as correspondentes intervenções, co-financiadas pelo FEDER, passam a representar cerca de 66% deste Fundo Estrutural (aumentando 12 pontos percentuais face a valores equivalentes no QCA III).

Reforço da relevância financeira dos Programas Operacionais Regionais do Continente, exclusivamente co-financiados pelo FEDER, que passam a representar 55% do total de FEDER a mobilizar no Continente (aumentando em 9 pontos percentuais a sua importância relativa face aos valores equivalentes no QCA III), assinalando-se que a dotação financeira dos PO Regionais das regiões Convergência do Continente (Norte, Centro e Alentejo) aumentará 10% em termos reais face ao valor equivalente do QCA III.

A governação do QREN, cuja eficácia é indispensável para assegurar a prossecução eficiente das prioridades estratégicas e operacionais estabelecidas, tem por base a seguinte estrutura orgânica:

Um órgão de direcção política - a Comissão Ministerial de Coordenação do QREN.

Um órgão técnico responsável pela respectiva coordenação e monitorização estratégica.

Dois órgãos técnicos de coordenação e monitorização financeira do Fundo de Coesão e dos Fundos Estruturais (FSE e FEDER) que, com a Inspeção-Geral de Finanças, exercem também responsabilidades de controlo e auditoria.

BEI - Banco Europeu de Investimento.
CCDR - Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional.
CE - Comissão Europeia.
CEE - Comunidade Económica Europeia.
C&T - Ciência e Tecnologia.
DGDR - Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional.
DG Emprego - Direcção Geral do Emprego, Assuntos Sociais e Igualdade de Oportunidades da Comissão Europeia.
DG Regio - Direcção Geral da Política Regional da Comissão Europeia.
DLD - Desemprego de Longa Duração.
DPP - Departamento de Prospectiva e Planeamento.
EEE - Estratégia Europeia de Emprego.
EFA - Educação e Formação de Adultos.
EFTA - Associação Europeia do Comércio Livre.
ENDS - Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável.
ESB - Equivalente de Subvenção Bruta.
EUA - Estados Unidos da América.
FC - Fundo de Coesão.
FEADER - Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural.
FEDER - Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional.
FEI - Fundo Europeu de Investimento.
FEP - Fundo Europeu para a Pesca.
FSE - Fundo Social Europeu.
IDE - Investimento Directo Estrangeiro.
I&D - Investigação e Desenvolvimento.
I&DT - Investigação e Desenvolvimento Tecnológico.
IFDR - Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional.
IGF - Inspeccção-Geral de Finanças.
IGFSE - Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu.
INE - Instituto Nacional de Estatística.
LVT - Lisboa e Vale do Tejo.
NUTS - Nomenclatura das Unidades Territoriais Estatísticas.
OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico.
PDR - Plano de Desenvolvimento Regional.
PEC - Programa de Estabilidade e Crescimento.
PIB - Produto Interno Bruto.
PIC - Programa de Iniciativa Comunitária.
PME - Pequenas e Médias Empresas.
PNACE - Programa Nacional de Acção para o Crescimento e Emprego.
PNDES - Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social.
PNE - Plano Nacional de Emprego.
PNPOT - Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território.
PO - Programa Operacional.
PPC - Paridades de Poder de Compra.
PRACE - Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado.
PRIME - Programa de Incentivos à Modernização da Economia.
PRN - Plano Rodoviário Nacional.
QCA - Quadro Comunitário de Apoio.
QREN - Quadro de Referência Estratégico Nacional.
SIMPLEX - Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa.
SNI - Sistema Nacional de Inovação.
TIC - Tecnologias de Informação e Comunicação.
UE - União Europeia.
UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura.
VAB - Valor Acrescentado Bruto.

I - Enquadramento

II - Situação portuguesa

III - Lições para o próximo período de programação

IV - Objectivos e prioridades de desenvolvimento

V - Organização operacional do QREN

VI - Governação

VII - Cooperação territorial europeia

ANEXO I - Modernização da Administração Pública

ANEXO II - Metas de desenvolvimento

ANEXO III - Parceria na elaboração do QREN

ANEXO IV - Avaliação ex-ante do cumprimento do princípio da adicionalidade

ANEXO V - Regras para determinação da elegibilidade das despesas em função da localização e quantificação dos efeitos de difusão («spill-over effects»)

ANEXO - Tipologia Territoriais dos Estados-Membros

I - Enquadramento

I.1 - Novo paradigma do desenvolvimento económico, social e territorial

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

As políticas públicas portuguesas devem, conseqüentemente, ser fortemente focalizadas, de forma a contribuírem com eficácia para os ajustamentos estruturais indutores dos aumentos de produtividade e dos ganhos de capacidade concorrencial que, num quadro de coesão social e territorial, contribuam para melhorar significativamente o posicionamento internacional de Portugal.

O reforço da coordenação das políticas macroeconómicas e estruturais, por um lado, e das políticas regionais e sectoriais, por outro, por forma a prosseguir rigorosamente os esforços de consolidação orçamental e de melhoria da eficácia e selectividade na gestão dos fundos estruturais e do investimento público, alinhadas com uma plena e realista inserção na Estratégia de Lisboa - isto é, dirigidos a uma profunda renovação do modelo competitivo da economia portuguesa - constituem necessariamente o núcleo central da agenda portuguesa das políticas económicas numa Europa alargada.

Esta agenda considera, também, que a consolidação orçamental constitui em Portugal uma condição necessária da estabilidade macroeconómica, que a qualificação dos cidadãos e das cidadãs corresponde a uma condição necessária para a recuperação da trajectória de crescimento sustentado e para o reforço da equidade e que a especialização territorial, implicando o estímulo ao desenvolvimento de dinâmicas diversificadas de descentralização e clusterização de base regional, representa uma condição necessária para a obtenção de níveis mais avançados de coesão económica, social e territorial.

O mero estímulo ao relançamento do crescimento não se revelaria suficiente, sendo indispensável concentrar esforços e recursos duradouros numa profunda renovação dos factores competitivos e do próprio modelo de crescimento da economia portuguesa, visando o reequilíbrio da sua inserção externa suportado pela produtividade e pela capacidade concorrencial em mercados globalizados.

A mera continuidade dos caminhos percorridos nos domínios da educação e da formação não seriam suficientes, sendo indispensável concentrar esforços e recursos duradouros numa significativa alteração dos níveis e padrões de qualificação das cidadãs e dos cidadãos que, dirigidos a apoiar os indispensáveis aumentos da produtividade e a posição competitiva nacional, assegurem condições de adaptabilidade das empresas e dos trabalhadores(as) e maiores capacidades de resposta às transformações sociais e das exigências acrescidas sobre a qualidade da prestação de bens e serviços públicos.

A consideração do território e das cidades como mero referencial das políticas sociais ou de infra-estruturação e equipamento público não se mostraria também pelo seu lado suficiente, sendo indispensável assegurar a plena participação dos agentes regionais e locais na promoção da competitividade, do crescimento sustentado e do emprego, estimulando o aprofundamento das relações institucionais e das complementaridades e sinergias de base territorial e potenciando a plena e eficiente utilização dos recursos endógenos disponíveis na correcção das desigualdades e no aumento da competitividade e coesão regionais.

É neste quadro que se inscrevem as orientações estruturantes do QREN 2007-2013:

Prioridade à concentração num pequeno número de Programas Operacionais, assegurada através da sua estruturação temática e da respectiva dimensão financeira;

Garantia da selectividade nos investimentos e acções de desenvolvimento a financiar,

concretizada por critérios rigorosos de selecção e de hierarquização de candidaturas;

Maximização da viabilidade económica e da sustentabilidade financeira das actuações dirigidas à satisfação do interesse público;

Prossecação da coesão e valorização territoriais, potenciando os factores potenciando os factores de desenvolvimento científico e tecnológico, de progresso económico, sócio-cultural e ambiental específicos de cada região e contribuindo para um desenvolvimento sustentável e regionalmente equilibrado;

Exercício consistente da gestão e monitorização estratégica das intervenções.

I.2 - Renovação da política regional

Assumindo o referencial político que responsabiliza a política de coesão económica e social pela redução das disparidades entre os níveis de desenvolvimento das regiões, a política regional comunitária para 2007-2013 privilegia os seus contributos para o crescimento, para a competitividade e para o emprego.

Esta renovação da política regional traduz-se no aumento das exigências e das

responsabilidades que assim são conferidas à intervenção estrutural comunitária que, não sendo mais assumida como apenas promotora da equidade regional, é chamada a intervir pró-activamente no desenvolvimento económico das regiões.

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

Numa envolvente marcada pelo aprofundamento da globalização, as interdependências entre as economias nacionais acentuam-se - influenciando portanto, em termos globais, o desempenho económico das regiões e determinando, naturalmente, o seu necessário envolvimento na prossecução de objectivos e de prioridades comuns, partilhadas em termos supranacionais.

A situação específica do desempenho insatisfatório da economia europeia e a vontade de promover uma dinâmica sustentada de crescimento com base no conhecimento e na inovação conduziram, nesse contexto, à definição pelo Conselho Europeu de ambiciosos objectivos no quadro da Agenda de Lisboa, cuja prossecução é assegurada de forma empenhada pelos Estados-Membros.

O inerente reajustamento estratégico das políticas comunitárias, influenciando significativamente a coesão económica e social, é inteiramente assumido por Portugal que associa à prossecução dos desígnios da Agenda de Lisboa a superação dos desafios explicitados pelo reequilíbrio das contas públicas e pela implementação do Plano Tecnológico.

As responsabilidades da política regional portuguesa são, neste contexto, mais complexas, determinando a abordagem estratégica agora adoptada pelo QREN e as prioridades de desenvolvimento dos respectivos Programas Operacionais.

Também em Portugal a política regional é renovada, com consequências significativas na valorização do território e das suas potencialidades diversificadas que, superando as restrições decorrentes de uma concepção baseada na referência regional, assume a crescente complexidade das dinâmicas territoriais em que as cidades e as áreas metropolitanas desempenham funções centrais na promoção da competitividade e da coesão.

Afasta-se assim a dicotomia entre políticas públicas nacionais e regionais de desenvolvimento, em que as primeiras assumem os objectivos da competitividade e as segundas os da coesão - para consagrar a partilha das responsabilidades pelo crescimento e pela solidariedade, prosseguindo coerentemente os objectivos da competitividade e da coesão do País e das regiões.

Este posicionamento e esta abordagem determinam a atribuição de inequívoca prioridade à integração eficaz das intervenções públicas e privadas de investimento de base territorial, para criar condições favoráveis à emergência de economias de aglomeração, sobretudo nos territórios menos desenvolvidos, e assim sustentar a respectiva capacidade endógena de captação de investimento produtivo e de geração de riqueza - e, conseqüentemente, de correcção das desigualdades sociais.

II - Situação portuguesa

II.1 - Dinâmicas globais

Importantes dinâmicas transversais, que influenciam de forma determinante as transformações das sociedades contemporâneas e, necessariamente, as ocorridas em Portugal ao longo dos últimos vinte anos, condicionam as políticas públicas nacionais e comunitárias.

A natureza e a orientação da política de coesão em Portugal no período 2007-2013, que corporiza as dimensões da estratégia nacional de desenvolvimento relevantes no quadro do apoio estrutural comunitário, serão assim essencialmente confrontadas com desafios e deverão beneficiar de oportunidades decorrentes da globalização, da dinâmica demográfica, de tensões energéticas e de exigências ambientais acrescidas.

A dimensão estrutural destas grandes dinâmicas e, bem assim, a escala temporal longa dos seus efeitos, constituem também condicionantes à eficácia das intervenções que lhes são dirigidas pelas políticas públicas nacionais.

A conseqüente necessidade de valorização da acção política concretizada em contextos supranacionais não poderá todavia atenuar a relevância de dimensões fundamentais das políticas públicas nacionais - onde em especial se destaca a

dirigida à sustentabilidade das finanças públicas, designadamente no quadro do programa nacional de reforma que Portugal concretiza, de forma articulada com os demais Estados-Membros da União Europeia, prosseguindo os objectivos fundamentais de promoção do crescimento da economia e do emprego. Estes objectivos fornecem um enquadramento estratégico fundamental para a intervenção dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão no período 2007-2013.

Globalização

O crescimento continuado dos fluxos de comércio internacional e dos movimentos de capital observado ao longo das últimas décadas, conjugado com a alteração do seu padrão de evolução no sentido de uma crescente diversidade e complexidade, evidencia a importância da dinâmica de globalização das economias e das sociedades e configura desafios e oportunidades determinantes para Portugal, especialmente tendo em conta as suas consequências estruturais em termos de concorrência internacional nas dimensões correspondentes aos fluxos comerciais, de capitais, de pessoas e de informação.

Os principais efeitos desta dinâmica ocorrem em termos geo-estratégicos (marcados pelo papel que neste contexto vem sendo desempenhado pelas economias norte-americana e europeia e pelas posições crescentemente importantes de economias asiáticas e sul-americanas) e sectoriais (com relevo para a competição pelo factor preço, em actividades com maior intensidade de utilização do factor trabalho, nomeadamente em domínios de menor valor acrescentado e menos exigentes em qualificações, bem como para a competição em actividades mais intensivas em conhecimento e menos dependentes da localização).

Neste quadro, e tendo em conta as crescentes dificuldades em competir nos mercados internacionais com base em actividades de baixo valor acrescentado, as economias de desenvolvimento intermédio, como a portuguesa, são confrontadas com os desafios impostos pelas economias mais desenvolvidas, em que a importância relativa das actividades baseadas no conhecimento e na utilização de tecnologias inovadoras é significativa, e pelas economias emergentes, onde se verificam trajectórias de rápida subida nas cadeias de valor das indústrias e serviços globalizados e onde as restrições decorrentes da localização são progressivamente menos significativas e que, consequentemente, beneficiam de importantes novos projectos de IDE e de deslocalizações.

Num contexto internacional crescentemente integrado e em rápida mudança, a evolução positiva da economia portuguesa dependerá fortemente da capacidade para alterar características estruturais do seu tecido e organização produtivas, dinamizando as actividades de bens e serviços transaccionáveis para reforçar a sua atractividade comparativa e, ainda, para propiciar a internacionalização de actividades com forte potencial de crescimento à escala global durante os próximos anos - designadamente no sentido de internalizar, de forma sustentada, o conhecimento e a capacidade de inovação nas actividades económicas com vocação exportadora.

A responsabilidade das políticas públicas na transformação destes desafios em efectivas oportunidades reveste uma dimensão determinante, implicando necessariamente a focalização dos seus instrumentos de intervenção (em particular no quadro da política de coesão) em actuações dirigidas ao reforço dos factores de competitividade como a qualificação do potencial humano, o

desenvolvimento científico e tecnológico, a inovação nos processos produtivos, nos produtos e nas formas de organização, o estímulo à constituição e à participação em redes de empresas e de centros do conhecimento, a minimização dos custos públicos de contexto e a generalização da utilização das tecnologias de informação e comunicação.

Demografia

Marcada embora por uma tendencial estabilização quantitativa, a dinâmica demográfica portuguesa conheceu nos últimos vinte anos significativas transformações que, devendo prosseguir no futuro, são especialmente expressivas pela evolução etária no sentido do aumento da esperança de vida e, conseqüentemente, de acentuado envelhecimento, pelo aumento da taxa de actividade feminina e pela alteração dos padrões de ocupação do território (associados à concentração urbana, ao crescimento das principais metrópoles e ao despovoamento do interior).

Esta evolução, convergente aliás com equivalentes dinâmicas demográficas europeias, conhece ainda as conseqüências de movimentos migratórios recentes de sentido positivo, cuja origem está particularmente associada à procura de actividade por parte de cidadãos e cidadãs que partilham a língua portuguesa e de originários da Europa central e oriental, beneficiando nas duas situações da progressiva liberalização dos fluxos de pessoas e da efectiva necessidade de mão-de-obra em actividades de reduzido valor acrescentado e não expostas à concorrência internacional.

Observam-se, paralelamente, fenómenos de migração temporária e sazonal das cidadãs e dos cidadãos nacionais, determinados pelo comportamento dos mercados nacional e europeu de emprego.

Estas dinâmicas demográficas têm conseqüências significativas e representam desafios importantes para as políticas públicas, cujas dimensões mais relevantes respeitam à sustentabilidade do sistema de segurança social e se traduzem necessariamente em exigências acrescidas sobre a prestação de cuidados de saúde apoio social às crianças e idosos no sentido de permitir uma maior conciliação entre a vida profissional, familiar e pessoal e, ainda, no que respeita às transformações sociais associadas ao aumento temporal da vida activa.

Não desvalorizando os impactos destas conseqüências e desafios na natureza e ambição das intervenções apoiadas pelos instrumentos financeiros comunitários com carácter estrutural, assinalam-se todavia como especialmente relevantes neste contexto as respeitantes às actuações dirigidas ao ordenamento do território - onde se destacam as que visam melhorar a estruturação e aumentar a eficiência económica do sistema urbano e, bem assim, intervir positivamente sobre a qualidade da vida nas cidades, em particular no que se refere à concretização de processos de integração e de inclusão social.

Energia

As crescentes tensões no sistema energético mundial, particularmente evidenciadas pelo crescimento continuado da procura de petróleo, que é precipitado pela industrialização, urbanização e motorização das economias emergentes, associa-se à instabilidade política que caracteriza as regiões com maior concentração de reservas desse recurso na conseqüente volatilidade do preço dos hidrocarbonetos e no aumento muito expressivo do preço do petróleo. As conseqüências destas dinâmicas nos países que, como Portugal, são

fortemente dependentes de importações energéticas assumem dimensão económica e financeira determinante, necessariamente agravada por factores de incerteza sobre a sua evolução futura - considerando-se todavia seguro que terão implicações significativas sobre as políticas públicas que visam diversificar a produção de energia (designadamente estimulando o investimento em fontes renováveis e o crescimento do recurso ao carvão com novas tecnologias de combustão e sequestro de CO₂) bem como sobre as que se dirigem a melhorar a eficiência energética (cujos principais domínios de intervenção incluem a construção e equipamento de edifícios, a aquisição de veículos novos, a alteração de comportamentos individuais e colectivos, em especial os associados à circulação, aos transportes).

Ambiente

Articulada embora com as problemáticas energéticas no quadro da competitividade da economia nacional, as exigências ambientais assumem relevância estratégica transversal própria, sobretudo quando inseridas nas dinâmicas globais dirigidas à prevenção e mitigação das consequências das alterações climáticas e, particularmente, no contexto do cumprimento dos objectivos consagrados nos acordos internacionais dirigidas a reduzir as emissões de gases com efeito de estufa que, em Portugal, são sentidas de forma restritiva.

Constituindo uma síntese de desafios diversificados, com expressão particular nos domínios do ambiente, da energia e dos transportes, estas condicionantes reflectem-se em dimensões importantes das políticas públicas nacionais que deverão dirigir-se a estimular a conciliação da racionalidade e da eficiência das actividades produtivas com os objectivos ambientais que influenciam, de forma determinante, a capacidade da economia nacional para desempenhar um papel mais relevante do que o actual nos planos europeu e mundial, através de uma maior incorporação do conhecimento e da inovação e mediante o crescente posicionamento em segmentos de maior valor acrescentado.

II.2 - Economia portuguesa e sustentabilidade das finanças públicas **Desempenho da economia portuguesa**

O comportamento da economia portuguesa ao longo da vigência do Quadro Comunitário de Apoio 2000-2006 (QCA III) correspondeu muito mais a um processo de ajustamento estrutural, originado pelo esgotamento de um modelo extensivo de crescimento económico e pela degradação da respectiva competitividade no contexto da globalização, cujos efeitos são particularmente acentuados pela alargamento da União, do que a um processo de mera recessão conjuntural originado por um choque exógeno, induzido pela evolução menos favorável da economia mundial e, em particular, das economias dos nossos principais parceiros económicos.

Portugal foi, até 1999, sobretudo um país da coesão, assistido sem grandes constrangimentos na sua política estrutural e com alguma capacidade de manobra na política macroeconómica. Desde então Portugal é também, e cada vez mais, um país da moeda única, com o que isso representa em matéria de perda de autonomia de actuação na política macroeconómica, com a passagem para a dimensão supranacional das políticas monetária e cambial (o estreitamento das opções e instrumentos de política disponíveis na resposta a choques externos). A política monetária e cambial da União Europeia assume

uma nova dimensão, sendo conduzida pelo Banco Central Europeu e dominada por um mandato centrado na defesa da estabilidade dos preços. Também a redução da margem de manobra das políticas orçamental e fiscal, sujeitas a um regime de rigor e harmonização imposto pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento, reduz o impacto directo das políticas macroeconómicas no crescimento económico. No plano do desenvolvimento, a grande alteração traduziu-se num claro sentido restritivo, na passagem do QCA II para o QCA III, de algumas das regras que presidem à política comunitária de auxílios de Estado.

Invertendo a tendência observada desde a adesão à Comunidade Económica Europeia, o processo de convergência da economia portuguesa foi descontinuado durante o período de execução do QCA III. O respectivo ritmo de convergência real estagnou a partir do ano 2000, começando a observar-se uma divergência no período entre 2003 e 2005 - evolução que é particularmente contrastada com a de outros países da União Europeia com níveis de desenvolvimento similar. Em 2005, o nível médio de vida da população portuguesa - medido em PIB por habitante em paridades de poder de compra (PPC) - situava-se em 71% da média UE25, valor próximo do observado em meados da década de 90.

Releva-se, aliás, que a convergência da economia portuguesa no referencial da União Europeia durante o período de vigência do QCA III enfrentou um desafio adicional - a rápida convergência nominal do nível geral de preços, que passou de cerca de 3/4 da média europeia em 2000 para 5/6 em 2006 - que foi limitando progressivamente o alcance da correcção implícita no cálculo do PIB per capita em paridades de poder de compra. O desempenho negativo da economia portuguesa em matéria de convergência neste período fica, assim, a dever-se não apenas a um crescimento económico insatisfatório mas, também, ao desenvolvimento do referido fenómeno que teria exigido, por si só, um crescimento adicional do PIB per capita em cerca de 1,7% a ano para manter o nível relativo face à média da UE no final do QCA III.

As realizações positivas da convergência nominal encontram, no entanto, novas dificuldades resultantes, para além de choques externos adversos, de escolhas políticas e opções do quadro de regulação dos mercados e, sobretudo, das debilidades do modelo de crescimento extensivo em acção desde a plena adesão às comunidades europeias. Os perigos deste modelo de crescimento para a convergência nominal exprimem-se, por um lado, na possibilidade de divergência ao nível da inflação, dada a pressão elevada da procura interna originada em consumo privado e consumo público, e por outro lado, nas taxas de juro, induzidas por possíveis fenómenos de degradação do rating do país e das instituições financeiras resultantes do excessivo endividamento. A economia portuguesa passou a enfrentar, de forma visível, dificuldades no plano do controlo da inflação e no plano da reconstrução da margem de manobra da política orçamental e fiscal.

Ao longo do período em análise tornou-se evidente que não é possível manter uma posição competitiva sustentável no quadro da União Económica e Monetária com uma taxa de inflação superior à dos grandes parceiros comerciais e que, na impossibilidade de uma desvalorização cambial, as consequências da perda de competitividade - custo estão associadas a perdas de quotas de mercado, com a inerente redução da actividade económica e do emprego. Por conseguinte, a consolidação de um nível de inflação baixo exige um esforço próprio de ajustamento da economia portuguesa, nomeadamente em termos do alargamento da cadeia de valor das empresas, do aumento da sua

produtividade e do reequilíbrio dinâmico das condições de oferta e de procura através de regras adequadas de concorrência.

O contexto de execução do QCA III consubstancia, deste modo, uma situação onde a estagnação do crescimento económico, relacionada com problemas estruturais de competitividade, se associa ao desenvolvimento progressivo de problemas de coesão social, traduzidos não só no agravamento quantitativo da taxa de desemprego, como na degradação do seu perfil qualitativo, nomeadamente com o aumento do desemprego de longa duração, contribuindo para níveis de desigualdade de rendimento muito elevados no contexto europeu. Este contexto consubstancia, também, progressivas dificuldades no terreno da convergência real evidenciadas pela desestabilização e travagem do ritmo de crescimento do PIB que, desde a segunda metade do ano de 2002, se mantém significativamente abaixo do ritmo de crescimento do PIB na zona euro. A economia portuguesa chegará, assim, ao final do período de vigência do QCA III, na perspectiva de convergência real, a uma situação onde, para além da forte desaceleração dos ganhos globais obtidos na fase inicial de plena integração europeia, regista um novo e mais débil posicionamento na União Europeia alargada (mais distante da Grécia e da Espanha, mais próxima de países como Chipre, Malta, Eslovénia, República Checa e Hungria). A evolução dos processos de convergência das economias nacionais no espaço da União Europeia alargada evidencia as progressivas dificuldades encontradas pela economia portuguesa na transição do referencial da coesão num caminho de convergência assistido por fundos estruturais para o referencial da competitividade no regime de moeda única (sendo este mais exigente e comportando menor autonomia nacional). As dificuldades de convergência real da economia portuguesa na União Europeia, que se começaram a manifestar no arranque do QCA III, aprofundaram-se cumulativamente ao longo da sua execução revelando dificuldades competitivas de natureza estrutural particularmente vulneráveis às transformações produzidas pela União Económica e Monetária e pelo alargamento a leste.

A progressiva perda de velocidade na convergência da economia portuguesa no espaço europeu coexistiu, no entanto, com a manutenção de um elevado nível de transferências financeiras no âmbito dos fundos estruturais. Mesmo tendo em conta que o desempenho da economia portuguesa é significativamente influenciado por outros factores, a assimetria entre o ritmo de acesso aos financiamentos estruturais comunitários e o ritmo de convergência efectiva da economia europeia representa uma manifestação de perda de eficácia dos mecanismos que anteriormente tinham permitido um desempenho claramente positivo da economia portuguesa em matéria de convergência económica, ou seja de uma insuficiente capacidade dos exercícios de programação, das estratégias prosseguidas, dos projectos realizados e dos modelos de gestão adoptados para favorecerem um desempenho positivo da economia portuguesa num contexto económico global adverso e de forte ajustamento estrutural no que se refere aos factores de competitividade por esta tradicionalmente mobilizados.

A experiência portuguesa tende a revelar que embora as economias de menor dimensão possam beneficiar, no regime económico vigente na União Europeia, de uma espécie de protecção global em matéria das grandes variáveis nominais, como a taxa de juro e a taxa de câmbio, que lhes conferem estabilidade, enfrentam também, no terreno da convergência real, uma tarefa em aberto, com exigências e dimensões acrescidas, onde dependem, no essencial, da sua própria capacidade de criar riqueza de forma sustentada e de gerar políticas públicas

eficazes.

A grande conclusão da situação evidenciada é que a preparação e concretização da passagem de país da coesão a país da moeda única colocou problemas com elevado grau de dificuldade à economia portuguesa, pondo em evidência a precária consolidação dos progressos inicialmente alcançados e a insuficiente renovação das estratégias de investimento e gestão. A economia portuguesa necessita, agora, de enfrentar desafios ainda mais exigentes em matéria de promoção da competitividade e do crescimento económico, onde importa responder à pressão de uma concorrência internacional acrescida, e em matéria de renovação dos modelos e formas de promoção da coesão social e territorial, onde importa consagrar definitivamente uma lógica de especialização, rede e serviço na expansão e gestão das infra-estruturas e equipamentos colectivos. O alargamento do diferencial no ritmo de crescimento da produtividade entre Portugal e os países da União Europeia, sobretudo a partir de 2001, constitui provavelmente o elemento mais vulnerável no comportamento recente da economia portuguesa, e seguramente, o mais relevante em termos de objectivos prosseguidos pela intervenção.

O elemento central de preocupação na presente situação da economia portuguesa é, no entanto, fornecido pelo comportamento do investimento, quer na sua dimensão quantitativa, quer, sobretudo, na sua dimensão qualitativa: os indicadores relativos ao destino do investimento não configuram mudanças estruturais significativas, nem em direcção a um maior peso na produção de bens e serviços transaccionáveis, nem em direcção aos segmentos das cadeias de valor internacionais de maior interesse estratégico, nem, finalmente, em direcção aos novos processos de criação de riqueza centrados na lógica da economia baseada no conhecimento.

O abrandamento da actividade económica no conjunto do período 2000-2005, conjugada com o reforço dos bens e serviços não transaccionáveis, reflectiu principalmente a forte queda do investimento em Portugal. O investimento público, que representa cerca de 14% do investimento total, registou uma desaceleração menos acentuada; verificando-se embora, no período em referência, uma evolução negativa em termos reais, a taxa média de investimento público (investimento público em percentagem do PIB) é da ordem dos 3,4%, superior à média da UE25 (2,4%) e uma das mais elevadas dos respectivos Estados-Membros.

Muito embora tenha registado uma desaceleração, os consumos privado e público mantiveram um crescimento claramente superior ao do PIB. O crescimento médio do consumo das famílias residentes foi superior ao crescimento do seu rendimento disponível, com consequências no seu endividamento.

Neste contexto, as necessidades de financiamento externo aumentaram, assumindo uma amplitude consideravelmente elevada quando comparada com a generalidade dos restantes países da União Europeia; esta evolução, de 5,5% em 1996-2000 para 6,6% do PIB em 2005 reflectiu-se num agravamento dos desequilíbrios externos.

Dado que o nível de investimento em percentagem do PIB diminuiu em 2005, o aumento das necessidades de financiamento continuou a ser explicado pela redução da poupança interna, quer do sector privado quer do sector público, traduzindo a facilidade de financiamento do défice externo nos mercados internacionais, num quadro de taxas de juro baixas e de ausência de risco cambial.

Com o processo de adesão à União Económica e Monetária, a economia

portuguesa beneficiou de uma acentuada descida das taxas de juro, que estimulou o aumento da procura interna, a dinamização do sector da construção e a expansão do crédito, designadamente do crédito hipotecário. Esta trajectória evidencia que a adesão ao Euro conduziu a uma importante alteração, de sinal positivo, das expectativas dos agentes privados, tendo as empresas e as famílias aumentado as suas despesas através do recurso crescente ao endividamento. Subsequentemente, o ajustamento dos desequilíbrios financeiros traduziu-se numa retracção da despesa do sector privado que, conjugada com uma política orçamental restritiva, conduziu a uma forte desaceleração do crescimento da procura interna a partir de 2001.

O desempenho recente da actividade económica em Portugal, particularmente após a recessão de 2003, só muito recentemente começa a evidenciar sinais de recuperação, sustentados, sobretudo, num crescimento mais intenso do PIB e numa alteração significativamente favorável do equilíbrio da balança comercial. A par da evolução positiva das exportações, o recuo na actividade da construção em consonância com o crescimento do volume de negócios na actividade transformadora e nos serviços faz admitir que emergem sinais positivos quanto à superação do ciclo de ajustamento estrutural em que Portugal tem estado mergulhado, solicitando uma adequada ponderação na escolha dos estímulos que permitirão consolidar esta viragem.

A progressiva desaceleração do nível da actividade económica levou a que a taxa de investimento se tenha reduzido significativamente na primeira metade da presente década. Em 2005, o nível de investimento situava-se em 21,6% do PIB (27,1% em 2000), convergindo para o valor médio da área do Euro. No período 2001-2005, a generalidade das componentes da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) sofreram reduções reais consideráveis, especialmente no que se refere ao material de transporte (-7,8%) e à construção (-3,8%). O peso relativo do investimento público sofreu uma redução média anual de 1,5 pontos percentuais, situando-se, em 2005, em cerca de 14% do investimento total. No que respeita à competitividade externa da economia, o crescimento dos preços internos e dos salários acima da média dos países industrializados, não compensado por diferenciais de produtividade positivos, representou uma apreciação da taxa de câmbio real, isto é uma deterioração da competitividade dos bens e serviços produzidos em Portugal.

A análise da evolução recente das relações externas da economia portuguesa evidencia uma tendência estrutural no sentido de um persistente e elevado défice externo, apenas contrabalançada nos períodos de desaceleração do crescimento económico, em resultado da desaceleração das importações associadas ao consumo e ao investimento e, mais recentemente, pela obtenção de taxas de crescimento das exportações, nos dois primeiros trimestres de 2006, muito significativas. O saldo positivo das transferências unilaterais tem-se revelado progressivamente insuficiente para compensar o agravamento do défice da balança de bens e serviços e da balança de rendimentos. As principais causas da degradação da balança de transacções correntes são as seguintes:

A deterioração da posição competitiva de Portugal em matéria comercial (balança de bens e serviços) que tem consequências na degradação progressiva das taxas de cobertura e, desse modo, na expansão do défice comercial;

A complexificação do relacionamento internacional da economia portuguesa, nomeadamente ao nível dos movimentos de capitais de curto prazo e das relações empresariais, que se tem traduzido numa lenta, mas progressiva, formação de um défice ao nível da balança de rendimentos;

A atenuação da dimensão do excedente gerado pelas transferências correntes

privadas em função, essencialmente, do comportamento dos créditos (remessas de emigrantes) e dos débitos (remessas de imigrantes).

A deterioração do saldo da balança comercial reflecte o crescimento limitado registado pelas exportações a partir de 2000 e a manutenção de ritmos elevados de crescimento das importações (apesar da desaceleração da procura global). A menor capacidade de atracção de investimento estrangeiro, enquanto foco dinamizador de actividades orientadas para o comércio externo, prejudicou também o desempenho das exportações. Sem prejuízo desta evolução menos positiva das exportações de bens e serviços, a procura externa constituiu um factor de crescimento da economia portuguesa durante o período 2001-2005. Com efeito, apesar da desaceleração verificada na actividade económica mundial, as exportações de bens registaram um crescimento significativo (em particular no que respeita às mercadorias, com aumentos médios anuais de 2,8%), enquanto as exportações de serviços (em particular o turismo), muito sensíveis à conjuntura socio-económica mundial, se caracterizaram por um crescimento mais moderado (aumento médio anual de 1,2%).

A estrutura das exportações nacionais continua a apresentar um peso elevado de produtos intensivos no factor trabalho, com reduzidos conteúdos tecnológicos (como os têxteis, o vestuário e o calçado), influenciando perdas acumuladas de quotas de mercado que atingiram, em 2004 e 2005, cerca de 8%. Esta evolução negativa foi igualmente observada em alguns sectores de conteúdo tecnológico intermédio, como se verifica com os sectores automóvel e de máquinas eléctricas (que adquiriram um peso significativo na estrutura das exportações portuguesas na sequência de importantes projectos de investimento directo estrangeiro desenvolvidos em meados da década de 90).

A situação competitiva da economia portuguesa manteve assim um posicionamento desfavorável, revelando que o ritmo de recomposição da carteira de actividades foi insuficiente para uma progressão do seu comportamento nos fluxos de comércio internacional. Na verdade, as tendências de evolução da economia portuguesa em termos de sectores de actividade evidenciam uma ascensão dos sectores de bens não transaccionáveis predominantemente dirigidos ao mercado interno (como a construção, o imobiliário, os serviços às empresas e de apoio às famílias, os serviços de educação e de saúde), um investimento intenso nos sectores infraestruturais (telecomunicações, audiovisual, gás, electricidade, rodovia, água e ambiente), a consolidação do turismo e uma progressão pouco acentuada das actividades de maior valor acrescentado na indústria transformadora.

A evolução dos fluxos de entrada e saída de investimento directo estrangeiro sofreu profundas mutações de ritmo, seja em termos de desinvestimento de empresas multinacionais em Portugal (atraídas por mercados mais vastos, economias de escala e condições de trabalho mais favoráveis), seja em termos das oscilações de ritmo e orientação (mercados e actividades) sofridas ao longo de uma primeira vaga de internacionalização das grandes empresas portuguesas polarizada pelo investimento no exterior.

Por outro lado, a integração da economia portuguesa nos grandes fluxos de investimento internacional reflecte, neste quadro, duas dificuldades específicas. A primeira corresponde ao desenho de uma nova geografia do investimento industrial das empresas globais, onde a Europa do Sul perdeu relevância em matéria de competitividade - custo. A segunda corresponde a uma base empresarial demasiado estreita, em dimensão e condições (financeiras, humanas e organizacionais) para o investimento internacional, que limita fortemente a sua expansão e consolidação em mercados com preços relativos mais exigentes.

A principal característica desta evolução é a perda de relevância do investimento internacional na economia portuguesa, no quadro mais geral das dificuldades das economias da Europa do Sul face às mutações da economia mundial, onde as economias em transição (países do alargamento na Europa e China, nomeadamente) surgem como destinos largamente preferenciais. O contexto do período de vigência do QCA III caracteriza-se, assim, no plano do investimento internacional, por um esgotamento muito marcado dos factores que dinamizaram, ao longo dos anos 90, quer o investimento directo estrangeiro em Portugal, quer o surgimento de uma primeira vaga de investimento directo português no exterior. Este esgotamento pressiona fortemente - num terreno onde a acção do Estado e as políticas públicas desempenham um papel relevante - uma mudança estratégica substancial susceptível de viabilizar a captação de novos fluxos de investimento directo estrangeiro alicerçados em novos factores competitivos e em novas capacidades de intermediação internacional da economia portuguesa e, ainda, dinamizar novos fluxos de investimento directo português no exterior, suportados por uma base empresarial mais alargada e por condições e instrumentos de apoio mais efectivos.

O significativo abrandamento da actividade económica no período 2001-2005 e a trajectória de divergência real revelaram as debilidades estruturais da economia portuguesa - uma vez que os diferenciais do produto per capita face ao conjunto da União são essencialmente explicados por divergências na eficiência económica. Na verdade, após um período de aproximação aos valores médios comunitários na segunda metade dos anos 90, os níveis de produtividade na economia portuguesa estagnaram nos anos 2001 e 2002, para retrocederem nos anos subsequentes.

A estrutura da economia portuguesa, baseada predominantemente em sectores de baixos níveis de remuneração do trabalho, é também responsável por uma elevada desigualdade na repartição do rendimento.

Portugal é, ao mesmo tempo, o país da UE em que é mais elevado o risco de pobreza persistente, a qual afecta especialmente as mulheres, as crianças e os idoso(as), reflectindo uma menor capacidade de assegurar correcções por via das políticas sociais que assumem um papel decisivo na limitação do risco de pobreza nos países com níveis mais baixos de pobreza. Com efeito, nos países com melhores níveis de coesão social as transferências sociais asseguram uma redução em cerca de 9 pontos percentuais dos níveis de pobreza, enquanto em Portugal o efeito das transferências sociais não vai além dos 4 pontos percentuais na redução do risco de pobreza. Estes indicadores, a par dos que permitem confirmar que Portugal é o país da UE a 15 com maiores níveis de desigualdade de rendimento, sublinham a importância de as políticas públicas valorizarem de forma adequada o combate à pobreza e à exclusão social.

A taxa de emprego em Portugal tem, pelo seu lado, mantido níveis superiores à média da UE15; constituindo assim um elemento essencial para a integração social e para o combate à pobreza, os efeitos positivos desta situação são todavia prejudicados pela crescente polarização do mercado de trabalho entre trabalhadores e trabalhadoras com elevadas e com baixas qualificações, bem como pelo aumento de formas de emprego precárias e atípicas.

Embora a taxa de desemprego tenha permanecido sempre abaixo da média da área do Euro ao longo do período 2001-2005, os respectivos diferenciais conheceram reduções significativas nos anos mais recentes, passando de 3,9 pontos percentuais em 2001 para 1,2 pontos percentuais em 2005. Esta evolução foi marcada pelo aumento da importância do desemprego de longa

duração que, em 2005, ascendia a 49,9% do desemprego total, sendo que destes mais de 50% são mulheres, representando um agravamento de cerca de 10,7 pontos percentuais face a 2001.

Para além de um efeito cíclico, o aumento da taxa de desemprego de longa duração indicia também acréscimos no desemprego estrutural, situação que - criando condições potenciais para o agravamento de tensões sociais e para o aumento da população em risco de exclusão - afecta particularmente trabalhadores(as) com défices de habilitações e qualificações e mais idosos. Neste sentido, o comportamento do mercado de trabalho português tem sido condicionado por factores de natureza cíclica e por factores estruturais. A alteração do padrão internacional de comércio exige, em particular, ajustamentos importantes na estrutura produtiva e, por isso, implica uma reafecção sectorial do emprego na economia (com benefícios potencialmente significativos decorrentes da promoção de maior concorrência interna entre empresas). Adicionalmente, a evolução demográfica, ainda caracterizada por um aumento da população em idade activa, condiciona a oferta de trabalho e a evolução salarial. Por fim, o novo quadro macroeconómico decorrente da participação na área do Euro, caracterizado por taxas de inflação mais baixas e estáveis do que no passado, associa-se a maior rigidez na evolução salarial da economia.

No tocante ao potencial humano, apesar dos inegáveis progressos realizados nos últimos 30 anos, Portugal não conseguiu ainda superar os baixos níveis de qualificação dos seus recursos - que continuam a revelar significativos diferenciais de sentido negativo relativamente à generalidade dos países da União Europeia, sobretudo no que se refere aos indivíduos que concluíram o ensino secundário.

Apesar do grande investimento realizado no domínio das qualificações, traduzido em níveis de despesa com educação em linha com a média comunitária (necessários para tendencialmente superar défices históricos), os dados mais recentes evidenciam a preponderância em Portugal das pessoas que apenas concluíram o ensino básico, contrastando com a prevalência dos detentores do ensino secundário na União Europeia.

Assinala-se igualmente o comportamento negativo do abandono escolar, uma vez que Portugal se posiciona claramente acima da correspondente média europeia.

O alargamento do número médio de anos de escolarização das novas gerações e a progressão nos níveis de escolaridade médios alcançados constituem os resultados mais sensíveis do investimento aplicado à forte expansão do sistema educativo após o 25 de Abril.

Contudo, a desvalorização das vias de educação e formação vocacionadas para a inserção profissional, em resultado da expansão predominante da lógica de prosseguimento de estudos para o ensino superior, a par do baixo perfil de procura de qualificações pelo mercado de trabalho contribuíram de forma expressiva para a afirmação de participações dicotómicas no sistema educativo. De um lado aqueles que valorizaram uma lógica continuada de investimento em educação, orientada pelo objectivo de aquisição de um diploma de ensino superior e, do outro, aqueles para quem a aquisição de um maior nível educacional sucumbia à atracção por uma entrada precoce no mercado de trabalho, situação que afecta sobretudo os jovens do sexo masculino. Este perfil de participação tem reflexo no baixo peso das qualificações de nível secundário, em geral, e em particular das vias profissionalizantes em Portugal quando aferidas no contexto da UE. A excessiva vinculação do sistema

educativo à lógica do prosseguimento de estudos para o ensino superior, potenciada pelo valor social atribuído à aquisição deste nível de ensino, limitaram o investimento na diversificação de vias de escolarização, que assume maior pertinência ao nível do ensino secundário, remetendo-as a um estatuto periférico e condicionando a procura que se lhe dirige.

A possibilidade de promover a qualidade das aprendizagens e os níveis de certificação associados ao progressivo, embora ainda insuficiente, crescimento dos anos de escolarização, remete para a necessidade de consolidar um quadro mais diversificado ao nível dos percursos de educação e formação, assegurando um maior ajustamento destes a trajectórias intermédias de inserção no mercado de trabalho.

Ainda no tocante ao potencial humano importa relevar a baixa expressão do investimento em formação ao longo da vida, com evidentes consequências sobre a capacidade de modernização do nosso tecido produtivo, e a forma como o baixo nível de qualificação de base da população se lhe associa como factor explicativo. Com efeito, a procura de «suplementos» de educação e formação ao longo da vida e a eficácia dos processos de aprendizagem realizados em idade adulta evidenciam grande dependência do nível de qualificação de base de cada indivíduo. Deste modo, a promoção de um «up-grade» massivo destes níveis de qualificação constitui, em Portugal, uma condição prioritária para a expansão e valorização das práticas de formação ao longo da vida.

A lacuna em matéria de qualificações de base tem constituído, aliás, um óbice de monta à maximização dos investimentos em formação contínua, com significativa expressão nos apoios conferidos no âmbito do terceiro Quadro Comunitário de Apoio, penalizado de forma severa a sua capacidade de influenciar positivamente as estratégias de reforço da produtividade e competitividade da nossa economia.

No que se refere ao ensino superior, Portugal mantém um défice quantitativo e qualitativo de diplomados(as) comparativamente à média europeia, sobretudo no que respeita a competências em áreas fundamentais como a matemática, a ciência e a tecnologia. O aumento dos níveis médios de desemprego da população detentora de habilitações de nível superior traduz, por um lado, dificuldade da estrutura produtiva prevalecte absorver recursos humanos mais qualificados e, por outro lado, desajustamentos entre a oferta e a procura de competências.

Finanças públicas e Plano Nacional de Acção para o Crescimento e Emprego

A economia portuguesa realizou, de forma mais expressiva após 1990, um notável processo de convergência nominal, que constituiu um dos aspectos mais marcantes da evolução da economia portuguesa após a adesão à Comunidade Europeia, tendo permitido a Portugal integrar o conjunto de Estados-Membros que fazem parte da área do Euro.

Esta trajectória positiva conheceu, como vimos, uma desaceleração significativa no final da década de noventa em que a redução dos ritmos de crescimento do produto se associou ao desequilíbrio das contas públicas, pondo em causa os benefícios anteriormente alcançados para o desempenho da economia no seu conjunto e respectivas repercussões nas condições financeiras das famílias, das empresas e do Estado.

A deterioração da conjuntura tornou evidentes as dificuldades estruturais nas finanças públicas, sem contudo pôr em causa a estabilidade macroeconómica,

essencial como relevante factor de competitividade numa economia integrada num espaço com uma política monetária e cambial única.

Esta evolução foi sobretudo marcada, a partir de 2001, pelo aumento do défice das contas públicas (que correspondeu a 6% do PIB em 2005). Por seu turno, a dívida pública atingiu 63,9% do PIB em 2005, situando-se acima do valor de referência e assumindo o valor mais alto observado desde à adesão à UE. O agravamento do rácio da dívida pública é essencialmente explicado pela deterioração do saldo primário das contas públicas, pelos ajustamentos de sinal positivo às necessidades de financiamento, pelo esgotamento progressivo da capacidade de amortização da dívida através de privatizações e pelo facto da taxa de juro implícita na dívida pública ter vindo a situar-se acima do crescimento nominal do PIB.

A componente que mais influenciou a evolução do défice foi a despesa corrente primária, destacando-se o crescimento das rubricas relativas às prestações sociais, ao pessoal da Administração Pública e aos consumos intermédios. Esta evolução do défice orçamental foi determinante para o crescimento da dívida pública.

O aumento da despesa pública afecta às funções sociais desempenhadas pelo Estado traduziu-se, entretanto, em progressos na coesão social, especialmente induzidos pelo efeitos das prestações sociais e transferências para as populações económica e socialmente mais desfavorecidas, pelas consequências dos investimentos realizados no sentido de aumentar o grau de cobertura e a facilidade de acesso aos cuidados de saúde e pelos impactos decorrentes do alargamento da cobertura da rede escolar e da melhoria dos níveis de escolarização.

Os desequilíbrios das contas públicas influenciaram a capacidade de investimento público e tiveram, conseqüentemente, impacto na evolução recente da competitividade da economia e do emprego.

A sustentabilidade das contas públicas, condicionante essencial para assegurar a recuperação de níveis elevados e sustentados de crescimento económico, constitui conseqüentemente objectivo fundamental das políticas públicas - cuja consagração no Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC) é efectuada através da prossecução de cinco linhas de força:

Reforma da Administração Pública;

Promoção de condições de sustentabilidade a longo prazo da Segurança Social;

Melhoria da qualidade da despesa pública corrente e de investimento;

Simplificação, moralização do sistema fiscal e melhoria da eficiência da administração fiscal;

Redução do peso do Estado na economia.

Estas prioridades são assumidas pelo Programa Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego (PNACE) - designação adoptada em Portugal para o Plano Nacional de Reforma - que, constituindo um guia para a concretização de uma estratégia nacional de reformas e modernização concebida no quadro das referências e prioridades da Estratégia de Lisboa, se assume como uma resposta global às linhas de orientação aprovadas pelo Conselho Europeu, nas suas dimensões macroeconómica, microeconómica e de emprego, às recomendações gerais de política económica e de política de emprego para Portugal formuladas pela Comissão Europeia e às prioridades identificadas pela Comissão Europeia para Portugal no quadro da elaboração do PNACE, designadamente a sustentabilidade das contas públicas e do défice externo, a investigação e desenvolvimento e a inovação, a concorrência nos serviços, o emprego, a organização do mercado de trabalho, a educação e a formação ao longo da vida.

Através da implementação das políticas previstas no PNACE pretende-se que Portugal contribua positivamente para um novo ciclo de afirmação da UE à escala global e consiga no horizonte de 2008 reduzir o défice público do País para 2,6% do PIB, aumentar o investimento público e criar condições para triplicar o investimento privado em investigação e desenvolvimento e atingir uma taxa de crescimento anual do PIB de 2,4% e uma taxa de emprego global próxima de 70%.

Com a implementação do PNACE Portugal pretende atingir cinco objectivos estratégicos que constituem uma agenda para a modernização:

Reforçar a credibilidade, (i) consolidando as contas públicas e reduzindo, no horizonte de 2008, o défice público do País para 2,6% do PIB, (ii) garantindo a sustentabilidade do sistema de protecção social e modernizando o sistema de saúde, (iii) melhorando a governação, reestruturando e qualificando a Administração Pública;

Apostar na confiança, (i) fomentando o crescimento económico e atingindo uma taxa de crescimento anual do PIB de 2,4%, retomando um processo de convergência real com os níveis médios de rendimento da União Europeia, (ii) reorientando a aplicação dos recursos públicos dando prioridade aos investimentos indutores de crescimento e criadores de emprego, (iii) estimulando o investimento em sectores chave, reestruturando o capital de risco, atraindo o investimento privado e apoiando a modernização do tecido empresarial, (iv) melhorando a eficácia dos mercados, reforçando a função reguladora e fiscalizadora do Estado, em particular a regulamentação dos serviços, garantindo condições de livre concorrência e acesso a "inputs" produtivos em condições mais favoráveis, (v) aumentando a qualidade dos serviços públicos para as empresas e cidadãos(ãs), criando um ambiente de negócios mais atractivo para a iniciativa privada, melhorando o contexto jurídico, agilizando o sistema de justiça, simplificando, desburocratizando, desmaterializando;

Assumir os desafios da competitividade, (i) reforçando a educação e qualificação da população portuguesa numa óptica de aprendizagem ao longo da vida, adaptando os sistemas de educação e formação às necessidades de criação de novas competências, (ii) promovendo o uso e a disseminação do acesso às tecnologias de informação de forma inclusiva, (iii) aumentando o número de investigadores(as), incrementando o investimento e a qualidade da investigação e desenvolvimento pública e privada, promovendo a incorporação dos resultados de I&D nos processos produtivos, triplicando o investimento privado em investigação e desenvolvimento, (iv) promovendo o emprego qualificado, (v) promovendo a inovação, o empreendedorismo e a internacionalização, reforçando a capacidade de criação de valor nas empresas;

Reforçar o emprego e a coesão social, (i) promovendo a criação de emprego, atraindo e retendo o maior número de pessoas no emprego, atingindo uma taxa de emprego global de 69%, (ii) prevenindo e combatendo o desemprego, nomeadamente de jovens e de longa duração, (iii) gerindo de forma preventiva e precoce os processos de reestruturação e deslocalização empresarial, que afectam geralmente as mulheres, (iv) promovendo a qualidade do trabalho e a flexibilidade com segurança no emprego, num quadro de reforço do diálogo e concertação social, promovendo a concertação estratégica no domínio das relações laborais e das grandes opções de desenvolvimento do país, (v) desenvolvendo o carácter inclusivo do mercado de trabalho e melhorando os sistemas de protecção e inclusão social, promovendo a igualdade de género, a igualdade de oportunidades para todos, a reabilitação e a reinserção, a

conciliação entre a vida social e profissional, a igualdade de género e o envelhecimento activo;

Reforçar a coesão territorial e ambiental como factores de competitividade e desenvolvimento sustentável, (i) promovendo um uso mais sustentável dos recursos naturais e reduzindo os impactos ambientais, (ii) promovendo a eficiência energética, (iii) melhorando o ordenamento do território e a eficiência dos instrumentos de ordenamento, (iv) promovendo um sistema urbano policêntrico e a crescente integração das cidades e do país em espaços supranacionais, (v) melhorando a mobilidade dos transportes e aproveitando as oportunidades de exploração da logística.

Neste quadro, em que é prioritária a prossecução de uma agenda para a modernização económica, social e institucional e inquestionável a redução do défice orçamental, o processo de desenvolvimento a concretizar no período 2007-2013, com o apoio determinante do Quadro de Referência Estratégico Nacional e dos respectivos Programas Operacionais Temáticos e Regionais, deverá enfrentar os desafios decorrentes do ajustamento estrutural da economia portuguesa, por forma a assegurar capacidades acrescidas para responder positivamente a envolventes externas complexas e com graus de incerteza elevados e assim propiciar uma contribuição decisiva para o crescimento económico sustentado.

Indicadores estruturais - União Europeia e Portugal - 1995-2000-2005 **[\(ver documento original\)](#)**

II.3 - Assimetrias regionais

A evolução das disparidades e a aferição da convergência entre as regiões portuguesas, em termos económicos e sociais constitui um aspecto muito importante da análise da situação portuguesa no passado recente.

Variação da população e do PIB das regiões NUTS II e NUTS III no período 1991-2003 **[\(ver documento original\)](#)**

Com o intuito de ilustrar sinteticamente o desempenho relativo das regiões nos últimos anos, apresenta-se no gráfico anterior um exercício simples de associação, para as NUTS II e NUTS III, entre a taxa de variação média anual do PIB e a taxa de variação média anual da população, ambas no período 1991-2003. Esta ilustração permite constatar que, sendo embora muito variadas as situações representadas, o efeito «dimensão da população» é determinante: como seria expectável, a região de Lisboa influencia significativamente o comportamento da média nacional, superando mesmo esta em ambas as variáveis. Neste quadrante insere-se também a região do Algarve, revelando a respectiva atractividade e o seu bom desempenho económico. Em contraste, a região Norte mostra um menor vigor no crescimento do PIB, sendo dispersa a localização relativa das respectivas NUTS III. O Alentejo revela, pelo seu lado, alguma homogeneidade no comportamento das sub-regiões, encontrando-se no quadrante menos favorável (com as taxas de crescimento em posições inferiores à média nacional). Com um desempenho favorável em termos de crescimento do PIB, mas apresentando redução em termos populacionais, encontram-se o Centro, os Açores (muito próximos da média nacional em ambas as variáveis) e a Madeira (que evidencia um forte crescimento do PIB e um decréscimo populacional ao longo do período).

Ainda no contexto da aferição da convergência inter-regional são vulgarmente utilizados dois indicadores que têm por base uma análise econométrica do PIB *per capita* das regiões:

A convergência *sigma*, que procura avaliar a dispersão do rendimento entre regiões, aferindo se tende a aumentar ou diminuir ao longo do tempo; esta avaliação utiliza normalmente a representação gráfica do coeficiente de variação (ponderado) do rendimento por habitante nas várias regiões;

A convergência *beta*, que testa a correlação entre o nível de rendimento per capita no ano base e a taxa média anual de crescimento da mesma variável no período em análise; afere-se, deste modo, se as regiões menos desenvolvidas tendem a crescer mais rapidamente do que as mais avançadas, aproximando-se consequentemente dos níveis de rendimento destas.

O exercício que o gráfico seguinte ilustra foi efectuado para as regiões portuguesas (NUTS III) no período 1991-2003. Constata-se, assim, que o indicador de convergência *sigma* usado denota alguma redução da disparidade entre regiões na primeira parte do período, com tendência de estabilização a partir de 1997.

A convergência *beta* indicia, pelo seu lado, a existência de uma modesta correlação negativa entre os valores de 1991 e o ritmo de crescimento do PIB *per capita* ao longo do período em análise. Conclui-se nestas circunstâncias que, tendencialmente, as regiões com mais baixos níveis de PIB per capita no ano base experimentaram um crescimento mais forte ao longo do período. Não obstante, esta conclusão deverá ser assumida com reservas, uma vez que o valor do Rquadrado da regressão efectuada é bastante reduzido.

As considerações mais imediatas, decorrentes dos exercícios apresentadas, são no sentido de que a situação regional portuguesa em matéria de correcção de disparidades - medidas através do PIB *per capita* das várias regiões - parece não estar estabilizada, na medida em que não se evidencia uma tendência clara no sentido de que a convergência inter-regional esteja a concretizar-se. A inerente insuficiência de um processo consolidado de convergência inter-regional reclama, portanto, a continuidade da orientação das políticas públicas para superação das disparidades inter-regionais.

Dispersão dos níveis do PIB *per capita* 1991-2003 nas NUTS III (Convergência *sigma*)

[\(ver documento original\)](#)

PIB *per capita* 1991 e taxa média de crescimento anual 1991-2003 - NUTS III (convergência *beta*)

[\(ver documento original\)](#)

A análise da evolução das regiões portuguesas nas duas últimas décadas demonstra de forma inequívoca, por outro lado, a constatação de progressos marcados no domínio da coesão social - claramente favorecidos face aos progressos em competitividade. A sensibilidade revelada pela sociedade portuguesa e pela expressão das políticas públicas em matéria de protecção social não terá sido assim acompanhada pela necessária aposta em matéria de competitividade, cuja insuficiente concretização coloca, por sua vez, uma ameaça significativa aos padrões de coesão social alcançados.

O retrato territorial do país em termos de competitividade e coesão territoriais mostra-nos uma realidade que progressivamente se tem afastado das dicotomias Litoral/Interior e Norte/Sul, em favor de um sistema crescentemente baseado em aglomerações que não obedecem a esse padrão territorial, onde emergem

novos pólos de dinâmica económica e demográfica, não coerentes com a dicotomia Litoral/Interior e com as transformações ocorridas nas especializações produtivas nas grandes regiões metropolitanas do Norte e de Lisboa. Estes pólos promissores situam-se sobre os eixos viários ao longo do litoral Centro/Norte de ligação a Espanha, o que lhes permitiu beneficiar da intensificação de relações entre os dois países (frequentemente dependentes de serviços não mercantis) e/ou já inseridas numa área de influência alargada das grandes regiões metropolitanas, mas ainda sem força para se projectarem em alterações sub-regionais qualitativas visíveis, cuja sustentabilidade em termos de mercado é muito diferenciada.

Esta progressiva alteração da tradicional dicotomia Litoral/Interior e Norte/Sul é acompanhada por uma mudança de fundamento na qualificação tradicional atribuída ao menor desenvolvimento: a sustentação da interioridade enquanto fundamento de défices de desenvolvimento vem sendo substituída, face à nova configuração territorial portuguesa, pela periferização.

Outra dimensão de especial relevância para a análise decorre dos níveis regionais de coesão e competitividade territoriais alcançados pelos dois principais pólos de desenvolvimento económico e social do país: as regiões da Grande Lisboa e do Grande Porto (sem prejuízo dos patamares distintos de coesão e competitividade territoriais que estas regiões evidenciam).

Um olhar atento sobre os principais movimentos de convergência e divergência das regiões portuguesas permite concluir que os avanços alcançados no domínio da coesão, em particular através das melhorias genericamente registadas nas dotações de equipamentos e de infra-estruturas, contribuíram necessariamente para a diminuição das carências que nestes domínios se verificavam em muitas regiões do país, mas não inverteram - nem poderiam, face à natureza das correspondentes políticas públicas, alterar - os processos de despovoamento e de conseqüente fragilização das bases económicas locais ou regionais, nem contribuíram de forma relevante para a atracção de investimentos e para a criação de emprego.

Face à dualidade que tradicionalmente caracterizava o território nacional, a actual paisagem territorial portuguesa revela-se bastante mais complexa. A análise do desempenho em competitividade territorial evidencia um reforço significativo das assimetrias entre as regiões portuguesas, com destaque para: O facto de as regiões mais expressivamente ganhadoras serem as regiões mais competitivas integradas na região capital (Grande Lisboa, Península de Setúbal) ou por ela polarizadas (Alentejo Central);

A inexistência de processos de emergência, muito embora o comportamento positivo das regiões litorais imediatamente a sul do Douro (Entre Douro e Vouga e Baixo Vouga) deva ser ressaltado como fenómeno relevante de afirmação de um pólo de desenvolvimento económico e social difuso;

A perda de velocidade competitiva de um vasto conjunto de regiões englobando situações muito diversas como o Grande Porto, perdendo avanço, o Alentejo Litoral, sendo despromovido, ou um grupo (Cávado, Tâmega, Baixo Mondego, Pinhal Interior Sul, Beira Interior Sul, Cova da Beira, Lezíria do Tejo, Alto Alentejo, Baixo Alentejo, Algarve, Madeira e Açores) que fica para trás de forma mais ou menos expressiva.

De forma inversa, no plano da coesão, assistiu-se a uma redução generalizada das assimetrias das regiões portuguesas em termos de dotação de infra-estruturas e equipamentos públicos que se expressa, num número muito significativo de situações, por uma lógica de recuperação de atraso, devendo salientar-se que:

As regiões mais expressivamente ganhadoras, que avançam ou emergem (Alentejo Central, Algarve, Baixo Vouga, Beira Interior Sul, Médio Tejo e Pinhal Litoral), correspondem a territórios que, com dinâmicas bem diferenciadas, protagonizaram a ruptura da fronteira tradicional do desenvolvimento económico e social do país;

As regiões da Grande Lisboa e da Península de Setúbal surgem como regiões perdedoras, o que, apesar de representar uma consequência da própria convergência das regiões portuguesas no espaço nacional no plano da coesão, não deixa de ser significativo;

As regiões perdedoras incluem, para além do Cávado e Grande Porto, confirmando a dimensão do desafio da prossecução dos objectivos de coesão social para o Norte, e da região dos Açores, duas outras relevantes regiões (Baixo Mondego e Dão-Lafões), chamando a atenção para os desafios complexos de especialização e equilíbrio, que se colocam na região do Centro. Uma visão de conjunto da evolução das regiões portuguesas em termos de coesão e de competitividade permite assim concluir que subsistem assimetrias significativas em ambos os domínios - em geral, por insuficiente concretização daquelas duas dimensões cruciais ou por défice de capacidade competitiva - que colocam desafios substanciais em matéria de coerência entre coesão e competitividade territoriais, entendendo-se o território como espaço de integração destes dois domínios.

As Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira

O mosaico regional muito diversificado que, face à disciplina regulamentar da Política de Coesão para 2007-2013, constitui um dos traços fundamentais da caracterização de Portugal e um dos elementos determinantes dos desafios que se colocam no processo de desenvolvimento económico e social, é significativamente influenciado pelas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

A situação particular destas duas Regiões no contexto nacional é manifestamente reconhecido e expressivamente evidenciado pelo seu estatuto constitucional e pelas conseqüentes legitimidade, competências e responsabilidades dos respectivos órgãos regionais.

A situação específica das Regiões Autónomas no contexto europeu é formalmente reconhecida pelo Tratado que, tomando em consideração os factores estruturais condicionantes ou limitadores das respectivas dinâmicas de desenvolvimento económico e social - a distância, a insularidade, a dimensão, a topografia e o clima - , lhes atribui o estatuto de regiões ultraperiféricas.

Sem prejuízo do reconhecimento de percursos distintos das economias dos Açores e da Madeira, a ocorrência e as conseqüências dos referidos factores estruturais e a relevância institucional e política do referido estatuto de ultraperifericidade criaram expectativas fundadas sobre a forma da sua integração pela política de coesão entre 2007 e 2013 - cuja missão se dirige a promover o desenvolvimento harmonioso do conjunto da Comunidade, em especial no sentido de procurar reduzir a disparidade entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões e o atraso das regiões e das ilhas mais desfavorecidas, incluindo as zonas rurais.

A tradução operacional do estatuto de regiões ultraperiféricas numa dotação específica propiciada pelo FEDER, com dimensão financeira relativamente reduzida e com exigências processuais complexas, vem contrariar essas expectativas - de forma aliás agravada pelas regras estabelecidas no quadro da

aferição quantitativa do contributo dos Fundos Estruturais para a Estratégia de Lisboa.

[\(ver documento original\)](#)

II.4 - Desafios para a coesão e competitividade

A leitura do posicionamento de Portugal e das regiões portuguesas relativamente às dinâmicas registadas em termos de competitividade e de coesão revela a existência de um conjunto de domínios-chave onde se verificou insuficiente progresso - para cuja superação deverão ser conseqüentemente focalizadas as intervenções das políticas públicas concretizadas no âmbito do Quadro de Referência Estratégico Nacional e, necessariamente, mobilizada a sociedade portuguesa.

Embora constituindo desafios de dimensão nacional, a caracterização dos domínios-chave exprime-se de forma territorialmente diferenciada, exigindo assim que o território seja um elemento central da formulação e concretização das políticas públicas.

Qualificações e mercado de trabalho

A economia e a sociedade portuguesa encontram nas reduzidas qualificações da população activa umas das suas principais vulnerabilidades. O nível médio de habilitações da população portuguesa constitui um dos mais sérios impedimentos ao desenvolvimento do país e uma das razões determinantes do baixo e não convergente nível de produtividade e da trajectória de divergência que Portugal regista face aos padrões europeus.

Apesar da evolução da qualificação escolar da população nas últimas décadas, o país continua a apresentar, como já foi assinalado, as mais baixas taxas de escolarização da população comparativamente à UE25 e, mesmo, no conjunto dos países da OCDE.

Esta situação é particularmente evidenciada pelo número de indivíduos que concluíram os ensinos básico e secundário: em 2005, cerca de 73,8% da população apenas tinha concluído o ensino básico e 13,6% o ensino secundário, enquanto que no conjunto da UE25 se verifica uma repartição em sentido contrário (47,6% com o ensino secundário e apenas 29,1% detentores do ensino básico). Os indivíduos com o curso superior completo em Portugal representavam pelo seu lado, em 2005, 12,7% (na sua maioria mulheres) - face a uma média de 22,7% na UE25.

Por outro lado, a expressiva redução da taxa de saída escolar precoce registada nos últimos quinze anos (de 64% em 1991 para 38,6% em 2005) não impede que Portugal continue a revelar uma situação pouco favorável no contexto europeu, posicionando-se claramente acima da média da UE15 (16,9%) e da UE25 (15,7%), com reflexos na manutenção de défices de qualificações e de níveis de empregabilidade reduzidos.

O défice de qualificação escolar constitui, assim, o primeiro obstáculo à empregabilidade, exigindo um esforço de investimento em formação de competências de base ao nível dos fluxos de pessoas que entra pela primeira vez no mercado de trabalho, mas também, ao nível daqueles que já se encontram no mercado de trabalho e possuem baixas qualificações, na sua maioria mulheres acima dos 55 anos.

Também os níveis de formação profissional em Portugal são nitidamente inferiores aos de outros países da UE. Em 2005 apenas 4,6% da população

adulta portuguesa participou em algum curso de aprendizagem ao longo da vida, sendo a média da UE15 de 11,9% e a da UE25 de 10,8%. De acordo com os dados do Eurostat, apenas 17% da população portuguesa empregada participava em 1999 em cursos de formação contínua, enquanto que a média da UE15 atingia 40%.

A fragilidade deste desempenho assume maior significado quando consideramos que são precisamente os(as) trabalhadores(as) mais velhos e menos qualificados aqueles que se encontram numa situação de maior marginalidade relativamente ao acesso à formação profissional.

Os reconhecidos défices de escolarização e qualificação profissional evidenciados constroem seriamente a inserção da sociedade e do sistema de emprego na sociedade do conhecimento e da inovação. Esta situação, que é influenciada e directamente influencia o padrão de especialização produtiva, tem consequências negativas importantes na organização, capacidade de gestão e eficiência de segmentos importantes do tecido económico.

Na verdade, a dinâmica do mercado de trabalho favoreceu a procura de baixas qualificações, não contribuindo para a valorização da educação como factor de empregabilidade. Este défice na valorização de níveis educativos mais elevados corresponde a uma debilidade estrutural da economia e da sociedade portuguesas e favorece a entrada precoce e pouco qualificada no mercado de trabalho.

Estas características estruturais adversas não manifestam todavia consequências negativas na prossecução por Portugal dos objectivos quantitativos estabelecidos pela Estratégia de Lisboa no domínio do emprego, como o quadro seguinte evidencia, muito embora estes objectivos não valorizem convenientemente as dimensões qualitativas e de sustentabilidade do emprego.

Taxa de emprego - Meta 2010 e situação em Portugal e na UE ([ver documento original](#))

A evolução das taxas de desemprego e de emprego conhecem entretanto sinais de deterioração uma vez que, reflectindo a desaceleração da actividade económica, registam os valores de 7,6% (face a 4% em 2000) e de 67,5% (face a 68,4% em 2000), respectivamente, sendo que, relativamente ao emprego, existe uma diferença de 5,2% entre homens e mulheres. A taxa de desemprego das mulheres era no primeiro semestre de 2005, de 7,2%, sendo a taxa masculina homóloga de 5,6%.

O crescimento do desemprego, incidindo em particular em segmentos da população activa com maiores dificuldades de reentrada no mercado de trabalho, contribui ainda para a evolução negativa registada no desemprego de longa duração (DLD), assinalando-se que mais de 50% deste universo é feminino.

A desagregação da taxa de desemprego por níveis de habilitação evidencia uma incidência mais expressiva no grupo com o nível de habilitações mais baixo (cerca de 75% dos desempregados em 2004 correspondia a trabalhadores(as) com nível de habilitações equivalente ao ensino básico).

A evolução do desemprego entre activos mais velhos, designadamente com mais de 45 anos, traduz de forma expressiva esta dinâmica: entre 2001 e 2004, o desemprego referente a estes activos mais do que duplicou (de 51 mil para 103 mil pessoas) e, neste segmento, os com idade superior a 55 anos passaram de cerca de 19 mil desempregados a 34 mil no mesmo período - colocando, consequentemente, problemas acrescidos de reinserção profissional porque a

idade se associa, em regra, às baixas qualificações.

O comportamento regional do emprego revela a persistência e, mesmo, o agravamento de assimetrias territoriais significativas, assentes especialmente nas diferentes características do tecido produtivo e do nível de qualificação da mão-de-obra. Afectadas por impactes desiguais dos processos de reestruturação industrial e das deslocalizações empresariais, destaca-se de modo particularmente visível a evolução desfavorável das taxas de emprego e desemprego na região Norte.

No que respeita à evolução sectorial do emprego resulta evidente o reforço da tendência de terciarização da economia portuguesa nos últimos anos. O sector dos serviços tem sido o principal contribuinte para a criação líquida de emprego, enquanto que a construção civil e a indústria transformadora - em particular os sectores mais expostos à concorrência internacional, como os têxteis, vestuário e calçado, cuja força laboral incorpora um volume significativo de mulheres - são os principais responsáveis pela perda líquida de emprego.

A excessiva segmentação do mercado de trabalho manifesta-se tanto por uma forte polarização entre os empregos mais estáveis, melhor remunerados e com melhores condições de trabalho, e os que apresentam características opostas, como pela existência de um volume significativo de trabalho informal - assinalando que estas dinâmicas conhecem expressões territoriais diferenciadas. Estas formas de trabalho associam-se directamente à economia paralela, estimada pela OCDE em cerca de 22% do PIB português (em média, a dimensão da economia não declarada situa-se entre 7% e 16% do PIB da UE). O nível elevado do emprego atípico e precário, com níveis de instabilidade muito significativos e com importantes problemas de protecção social e de qualificação, constitui um importante factor do disfuncionamento do mercado de trabalho.

As debilidades assim reveladas pela evolução do mercado de trabalho nacional encontram justificação na composição da estrutura económica: os sectores com maior exposição à concorrência internacional, nomeadamente os tradicionais, que sofrem crescentes choques competitivos, sobretudo provocados pela concorrência asiática, são responsáveis significativos pelo aumento do desemprego.

As principais tendências apresentadas pela evolução do mercado de trabalho são, como assinalado, o reflexo combinado de uma conjuntura económica desfavorável e de uma estrutura empresarial com elevados défices e vulnerabilidades, particularmente no contexto do trinómio crescimento sustentado - competitividade - emprego.

Estas dinâmicas associaram-se também à evolução salarial, assinalando-se em particular que não só no período de convergência da economia e do emprego os custos unitários do trabalho em Portugal subiram a ritmo mais acelerado do que na UE, mas ainda que esta dinâmica se verificou também em anos mais recentes num quadro de divergência com os padrões médios europeus.

A melhoria da produtividade e da competitividade da nossa economia tornam consequentemente imperativa a necessidade de promoção acelerada da qualificação dos activos, designadamente baseados em processos de reconhecimento e validação de competências adquiridas em contextos escolares e profissionais (que permitam a consolidação dos conhecimentos adquiridos e a evolução adaptativa das carreiras profissionais) a par de um forte estímulo à qualificação das entidades empresariais.

Esta prioridade não poderá deixar de ser acompanhada pela educação e

formação inicial de jovens, nomeadamente através do combate ao insucesso escolar nas diferentes vias de ensino (de modo a evitar o abandono antecipado da escola e a integração não qualificada no mundo do trabalho), pela decisiva aposta na formação avançada e pela procura de um melhor ajustamento entre a oferta de recursos humanos qualificados e as necessidades do país.

A relevância estratégica destas prioridades, contemplando o reforço da qualificação de adultos pouco escolarizados e a promoção do nível médio de qualificação de base dos jovens, justificou o lançamento em 2005 de uma ampla iniciativa de qualificação dos portugueses - Iniciativa Novas Oportunidades - que programa para o período de vigência do QREN, uma intervenção massiva visando a reversão do padrão de sub-qualificação que marca a sociedade portuguesa. A estratégia de intervenção proposta pela Iniciativa Novas Oportunidades, assumindo uma abordagem extensiva relativamente ao investimento em capital humano, pressupõe o reconhecimento da natureza estrutural e prioritária da dotação em qualificações para alcançar uma capacidade de criação de riqueza compatível com os objectivos de crescimento e coesão desejados para a sociedade portuguesa.

A constituição de dinâmicas de procura guiadas pelos objectivos de certificação e de valorização da aquisição de competências profissionais é uma condição essencial ao objectivo de massificação da participação, exigindo soluções institucionais e de política que não reproduzam lógicas de oferta de educação e formação, colocando nas necessidades dos indivíduos e das empresas o seu principal mecanismo de regulação estratégica. É este, também, o espaço de intervenção da Iniciativa Novas Oportunidades que promove caminhos de inovação nas soluções de regulação da rede de oferta, das estratégias e mecanismos de financiamento e de controlo de qualidade.

Adicionalmente, e no âmbito das políticas para o ensino superior, foi efectuada a abertura do ensino superior a novos públicos, através do novo regime de acesso para maiores de 23 anos, e do desenvolvimento do ensino pós-secundário em instituições do ensino superior (através de um novo regime jurídico para os cursos de especialização tecnológica). Estas medidas visam a atracção crescente de novos públicos para o ensino superior, mobilizando a sociedade para os programas de educação pós-secundária e superior, respondendo directamente ao desafio da qualificação da população e de forma a vencer o atraso ainda existente neste âmbito em Portugal, face aos países europeus mais desenvolvidos.

Neste contexto, foi promovida uma necessária reorganização e expansão do âmbito de aplicação da Acção Social Escolar do Ensino Superior, adequada ao modelo de Bolonha, que será complementada com a introdução em Portugal, pela primeira vez, de um sistema de garantias de empréstimos a estudantes do ensino superior. Estas acções permitirão assegurar a igualdade no acesso às instituições de ensino superior e aos seus diferentes níveis e planos de estudos, considerando os custos directos decorrentes da sua frequência, nomeadamente no que respeita ao pagamento de propinas.

A resposta ao problema do abandono escolar precoce do sistema de educação e formação e a promoção do acesso a oportunidades de educação e formação ao longo da vida são, também, domínios de resposta cruciais no que respeita à promoção da inclusão social, na medida em que a privação de qualificação dita a reprodução de desigualdades e de situações de pobreza e exclusão social. As debilidades de qualificação da população portuguesa e as fragilidades do mercado de trabalho nacional configuram desafios cruciais em matéria de promoção da competitividade e do crescimento económico. A recuperação da

trajectória de crescimento sustentado e o aumento dos níveis de coesão social exigem igualmente uma alteração significativa na carteira de actividades económicas. A consequente alteração no padrão de especialização implicará mutações profundas e diversificadas nos referenciais de competências e nos perfis profissionais, impondo o desenvolvimento de competências nos sectores e profissões que apresentam condições mais propícias à criação de novos empregos, seja pela qualificação das novas gerações, seja pela reconversão de profissionais originários de sectores e ou com profissões em recessão.

Padrão de especialização

O modelo de desenvolvimento da economia portuguesa revela significativas fragilidades no que respeita à sua sustentabilidade. Dominado, como assinalado, por actividades de baixo valor acrescentado, com fraca incorporação de inovação e conhecimento, baixos níveis de investimento em I&D, onde a formação e as tecnologias da informação apresentam um grau de disseminação relativamente fraco, este modelo evidencia opções de investimento que se concentram em actividades não transaccionáveis e não mercantis, baseadas num padrão de especialização em que ainda predominam produtos e processos pouco intensivos em tecnologia, deficientes em capacidades organizativas e com baixos níveis de qualificação dos recursos humanos. Estas características do tecido económico português expressam um modelo de acumulação e crescimento económico com características extensivas, que se afirmou ao longo de décadas e sobreveio aos primeiros ciclos da plena adesão europeia. Este modelo, em que predomina a expansão do emprego sobre os ganhos de produtividade, apresenta actualmente sinais evidentes de esgotamento, em virtude dos condicionalismos que actualmente imperam sobre as dinâmicas da procura interna que, em grande medida, o sustentaram no passado. Como consequência das dinâmicas da procura, bem como do contexto macroeconómico de apreciação real da moeda, as preferências do investimento privado não privilegiaram os sectores mais expostos à concorrência internacional - não sendo assim surpreendente que os sectores que viram o seu peso mais reforçado na estrutura sectorial do emprego, ao longo da última década, se enquadrem em actividades não transaccionáveis, com destaque para a construção e, em menores proporções, o comércio, os serviços às famílias, a hotelaria e a restauração e os serviços às empresas. À excepção do comércio, todos eles conheceram uma evolução da produtividade de sentido negativo. Para além dos efeitos que uma tal evolução provoca nas contas externas, designadamente contribuindo para uma degradação da balança comercial, a sustentação de um processo de crescimento desta natureza confronta-se actualmente com a desaceleração do consumo privado e com a contenção do consumo público imposta pela necessidade de respeitar compromissos relativos à dívida pública e ao défice orçamental assumidos no âmbito da União Económica e Monetária.

Embora se tenham observado ajustamentos com algum significado na estrutura produtiva portuguesa ao longo dos últimos anos, o ritmo desse movimento foi relativamente lento e a mudança do padrão de especialização não foi tão intensa quanto o necessário, quer à luz das condições de concorrência da economia nacional à escala global e da União Europeia alargada, quer à luz da melhoria ou da sustentação de níveis de vida e de bem-estar da população portuguesa.

Estrutura do VAB e do emprego e crescimento da produtividade - 1995-

2003

[\(ver documento original\)](#)

No domínio dos sectores transaccionáveis, que representavam no seu conjunto cerca de 20% do VAB e cerca de 32% do emprego (em 2003), 63% do VAB e quase 80% do emprego estavam concentrados nos segmentos intensivos em trabalho.

Estrutura bens transaccionáveis e serviços internacionalizáveis - VAB, emprego e crescimento da produtividade 1995-2003

[\(ver documento original\)](#)

Embora nestes segmentos sejam possíveis e desejáveis progressos nos modelos de negócio em presença - por exemplo, por via da concepção de modelos de negócio mais sofisticados que lhe confirmam consideráveis vantagens competitivas face a outros fabricantes do mesmo tipo de produtos - as margens de evolução em termos de ganhos de produtividade são relativamente estreitas. Sendo certo que existem trajectórias históricas de acumulação de competências em certas indústrias tradicionais que podem ser exploradas no quadro das oportunidades oferecidas pela economia global, constitui factor relevante de ponderação a correlação significativa entre os níveis de intensidade tecnológica das estruturas produtivas dos países e os respectivos níveis de rendimento *per capita*.

Acresce ainda que estes sectores estão particularmente expostos a dois factores de risco: por um lado, são ameaçados por uma dinâmica de procura à escala mundial estagnada ou mesmo em recessão; são, por outro lado, objecto de forte concorrência por parte de economias emergentes, que baseiam a sua competitividade em custos de produção (designadamente na remuneração do trabalho) dificilmente conciliáveis com o modelo social que vigora no espaço europeu.

As dificuldades sentidas no plano da concorrência externa são reveladoras deste duplo risco: a perda de quotas de mercado (reflectindo as dificuldades de concorrer pelo preço, em contexto de maior abertura) e, igualmente, o desinvestimento estrangeiro que se dirige preferencialmente para as economias asiáticas emergentes ou para as economias do mais recente alargamento europeu (que beneficiam do efeito proximidade aos grandes mercados e de uma melhor relação custo - qualificação do factor trabalho).

Todas as actividades em que Portugal detém uma vantagem comparativa revelada mais expressiva enquadram-se nos designados sectores tradicionais: obras de madeira, tapeçaria, malhas e vestuário, couro e calçado, papel, bebidas, cimento e cerâmica. Em muitas delas (e, com especial ênfase, na fileira têxtil) se verificam as dificuldades referidas, com impacto significativo nas mulheres. Pelo contrário, é nos segmentos com maior incorporação tecnológica, como as fileiras automóvel, electrónica ou plástico, que simultaneamente se verificam os ganhos mais acentuados na produtividade e na posição de mercado internacional.

Uma definição sectorial demasiado estreita deverá, no entanto, ser evitada. Em primeiro lugar, dentro de um mesmo sector convivem situações muito diferenciadas - pelo que, mesmo em sectores pouco dinâmicos na óptica da procura internacional ou das oportunidades tecnológicas, existem posicionamentos, em termos de gama oferecida ou de mercados abrangidos, que podem ser manifestamente interessantes. Em segundo lugar, o conceito de

sector pode não ser suficientemente operacional tendo em conta o tipo de ligações multisectoriais, verticais ou horizontais. O exemplo do efeito da instalação da *Autoeuropa* é revelador das limitações desta abordagem dado que se, por um lado, afectou positivamente a estrutura produtiva e das exportações (elevando de forma significativa a presença de um sector mais qualificado), propiciou por outro lado dinâmicas de arrastamento em segmentos mais tradicionais, sobretudo quando integrados em cadeias produtivas relativamente qualificadas.

Neste contexto, a assunção de um posicionamento dirigido à alteração do perfil das actividades assume uma relevância especial para as políticas públicas, actuando em simultâneo no estímulo à inovação dos sectores e actividades mais tradicionais, e na atracção de investimentos que permitam qualificar, directa ou indirectamente, o tecido produtivo.

A inerente mudança estrutural das políticas públicas reclama uma acção em dois planos distintos, mas interrelacionados: a promoção e desenvolvimento de novas iniciativas empresariais mais intensivas em conhecimento e dirigidas a actividades com maior procura mundial; e, a modernização e reforço da intensidade em conhecimento dos actores empresariais existentes.

A insuficiente dotação nacional em indústrias com dimensão adequada, actuando em sectores de alta tecnologia, fortemente criadores de riqueza e posicionados em mercados em expansão, não decorre apenas de uma especialização produtiva pouco vocacionada para estas áreas. Outros factores concorrem para a referida situação: a fraca capacidade de gestão e a quase inexistência de gestão profissional na maioria das empresas nacionais; a escassa presença de técnicos altamente qualificados para o exercício de muitas profissões e de quadros médios, tendencialmente portadores de habilitações superiores; o baixo nível de preparação escolar, cultural e técnica dos donos/gestores para o exercício das suas responsabilidades de gestão; o escasso empenhamento na promoção da formação profissional; a forte hegemonia da pequena escala a par da fraquíssima presença de empresas com alguma dimensão, não só na indústria, mas também nos serviços; o posicionamento em produtos de gama baixa/média, pouco susceptíveis de se valorizarem nos mercados; e, bem assim, a fraca expressão da I&D empresarial.

Inovação, empreendedorismo e desenvolvimento tecnológico

O notório aumento do esforço em Investigação e Desenvolvimento (I&D), em termos de afectação de recursos humanos e decorrente do crescimento do peso relativo das despesas em I&D no PIB, constituiu o facto mais marcante da evolução da economia portuguesa a partir dos anos 90 nos domínios do desenvolvimento científico e tecnológico e da inovação.

Em resultado do considerável crescimento do sistema nacional de Ciência e Tecnologia (C&T), viabilizado com a integração europeia e promovido sobretudo durante a segunda metade da década de 90, evidenciam-se alguns indicadores de forte progresso efectivo em domínios como a publicação científica (que tem crescido a uma das taxas mais elevadas do mundo, colocando o país, neste domínio, em primeiro lugar na UE25) e a oferta de novos doutorados(as) (que tem crescido continuamente, atingindo em 2003 mais de mil por ano). Adicionalmente, começou a ser exercida maior pressão no sentido de garantir melhores desempenhos científicos, designadamente nas universidades e instituições de investigação, como resultado do crescente nível de qualificações do corpo docente e de investigadores(as), da sua progressiva

integração em redes de colaboração científica internacional e da emergência de fontes de financiamento assentes num processo de avaliação científica internacional de projectos e instituições.

No entanto, mesmo considerando as taxas de crescimento significativas nestes indicadores, Portugal continua atrás e afastado dos principais países europeus, com as economias mais desenvolvidas. Adicionalmente, apesar do rápido e recente aumento do número de investigadores(as), o sistema português de C&T dispunha, em 2002, apenas 3,4 investigadores(as) por cada milhar de activos - enquanto na média da União Europeia o mesmo indicador se situava nos 5,3. Em 2001, a despesa média por investigador(a) em Portugal era cerca de um terço da despesa por investigador(a) da média da União Europeia a 25 Estados-Membros, nas suas três dimensões - sector empresarial, sector público e instituições de ensino superior.

Com efeito, quer a persistente escassez de recursos humanos e materiais, quando comparados no contexto internacional, quer alguns traços do quadro institucional vigente, continuam a evidenciar um atraso científico estrutural significativo, particularmente materializado na falta de autonomia das instituições científicas, na sua reduzida abertura ao exterior e ao relacionamento com outras organizações (nomeadamente empresas) e na sua consequente dependência do Estado.

O peso determinante dos financiamentos públicos, tradicionalmente direccionados para o apoio a I&D desenvolvido por entidades públicas, se por um lado traduz uma insuficiente orientação destas actividades para as necessidades do tecido produtivo, reflectiu também, por outro lado, a deficiente percepção, por parte das empresas, do aproveitamento das potencialidades de interacção com fornecedores, clientes e com infra-estruturas e serviços de suporte tecnológico.

Neste quadro, a muito baixa proporção de I&D executada nas empresas na I&D total é um dos traços mais preocupantes do Sistema Nacional de Inovação (SNI). As empresas portuguesas são responsáveis actualmente por apenas cerca de um quarto da I&D nacional, contrastando com um valor médio de dois terços na União Europeia. Em 2001, as empresas que desenvolviam actividades de I&D em Portugal eram 568 e empregavam pouco mais de 2700 investigadores(as).

Em termos empresariais, o dualismo crescente da estrutura económica e social portuguesa tem tido reflexos particularmente relevantes na evolução dos processos de inovação (nas suas vertentes de criação e difusão/apropriação), com efeitos de sinal contrário sobre o crescimento económico, competitividade e emprego.

Tem vindo a assistir-se, por um lado, à criação e desenvolvimento de um conjunto de empresas inovadoras e internacionalmente competitivas com elevado potencial de crescimento (designadamente em actividades de nível tecnológico avançado, como a biotecnologia, ciências biomédicas e da saúde, tecnologias de informação e comunicação e novos media). As novas empresas criadas nestas áreas utilizam recursos humanos altamente qualificados como principal factor produtivo e estabelecem parcerias e redes de colaboração com empresas estrangeiras, universidades e instituições de I&D com vista ao reconhecimento de novas oportunidades de negócio baseadas em C&T, ao desenvolvimento e comercialização de novos produtos e ao recrutamento de recursos humanos altamente qualificados em novas tecnologias.

Adicionalmente, têm surgido em sectores tradicionais, crescentemente expostos a uma maior concorrência internacional, processos sustentados de

modernização e reformulação de modelos de negócio, realizados por parte de várias empresas e grupos de empresas nacionais.

Com a excepção deste conjunto reduzido de empresas, a larguíssima maioria do sistema empresarial existente não atingiu ainda, por outro lado, um estágio que patenteie capacidade suficiente para abordar os mercados internacionais com base em factores de competitividade dinâmicos e sofisticados. Um sintoma desta situação é a designada crise de patentes industrialmente valorizáveis, com as organizações portuguesas ainda longe de competirem e transaccionarem nos mercados internacionais do conhecimento, o que constitui um reflexo da inexistência de invenções com conteúdo tecnológico inovador significativo. As empresas nacionais tendem, assim, a adoptar uma atitude passiva de adaptação à envolvente.

Analogamente, a generalidade da actividade empreendedora em Portugal replica este padrão, tendo-se caracterizado por uma densidade de microempresas e de PME acima da média dos países desenvolvidos, criadas sobretudo em sectores de serviços de baixo valor acrescentado e que, por norma, registam baixas taxas de sobrevivência e níveis de crescimento reduzidos.

A esta situação acresce uma elevada proporção de criação de empresas por motivo de necessidade, isto é, de escolha do auto-emprego motivada pela inexistência de alternativas profissionais apelativas. A importância em Portugal do empreendedorismo de necessidade - tipicamente menos inovador e registando menores taxas de crescimento - tende a gerar efeitos de médio e longo prazo sobre a competitividade e o emprego que se encontram abaixo do potencial evidenciado por outros países. O carácter limitado do empreendedorismo mais inovador, de oportunidade ou de base tecnológica, é especialmente evidente quando Portugal é comparado com países mais desenvolvidos que têm registado nos últimos anos taxas de crescimento económico mais altas que a média da OCDE como, por exemplo, a Irlanda, Noruega, Islândia e os EUA. Estes países caracterizam-se por níveis elevados de criação de novas empresas resultante da detecção e aproveitamento de oportunidades de negócio em áreas inovadoras e criativas estimuladas por um ambiente cultural e tecnologicamente rico.

No caso particular de Portugal, salvaguardando naturalmente notáveis excepções existentes, a qualidade inovadora da generalidade das empresas (existentes e criadas) é inferior à verificada na maioria dos países europeus. Em consequência, a turbulência gerada pela selecção entre empresas no mercado é menor - e, concomitantemente, os efeitos induzidos da inovação sobre o crescimento económico e a competitividade são também menores, menos sustentáveis e ocorrem mais lentamente.

O modelo de crescimento prevalecente em Portugal, não implicando uma forte progressão qualitativa nem uma significativa transformação na especialização de actividades, privilegiou investimentos centrados no capital físico, seja em termos empresarial, onde a renovação e modernização de equipamentos se sobrepôs, igualmente, aos investimentos imateriais de organização, inovação ou de desenvolvimento do capital humano, seja no que respeita às infra-estruturas, onde a lógica da respectiva construção se sobrepôs, também com clareza, à lógica da eficiência na respectiva utilização.

Com efeito, a especialização produtiva nacional, baseada numa fraca incorporação de tecnologia e em produções rotinadas, torna a procura e o investimento em capital humano qualificado, sobretudo por parte das empresas, tendencialmente supérfluo. As limitadas competências internas que daí

decorrem constituem, por sua vez, uma das principais barreiras à inovação empresarial, condicionando não só a dinâmica inovadora das empresas mas, também, a intensidade e o nível cognitivo das relações estabelecidas com outros actores do SNI.

São por outro lado conhecidas as dificuldades do acesso a financiamento para inovação por parte das empresas e dos(as) empreendedores(as) nacionais, em virtude da escassez de mecanismos de partilha de riscos existentes no sistema financeiro. Tal situação não é compensada por outros mecanismos de financiamento - devendo assumir-se que as experiências com capital de risco (independentemente de serem ou não lançadas com apoio público) não têm sido suficientemente bem sucedidas e que as manifestas limitações da contribuição de empresas de capital de risco para a promoção da inovação são agravadas por um expressivo défice na oferta de capital-semente.

O desempenho da economia portuguesa permanece, assim, abaixo da média europeia (UE25) para a maioria dos indicadores associados à inovação, com especial destaque para a I&D empresarial, a qualificação de recursos humanos e a propriedade intelectual.

Embora as características do tecido empresarial evidenciem a necessidade de ultrapassar as insuficiências apontadas (abordagem ao mercado, organização e planeamento, formação, inovação, qualidade) através de soluções externas como as parcerias, a inserção em redes ou pólos de cooperação empresarial e de ligação com carácter regular a instituições de apoio (centros tecnológicos, centros de formação, empresas de prestação de serviços avançados às empresas, etc.), a grande maioria das empresas nacionais não efectua actualmente este tipo de actividades em cooperação com outras entidades relevantes do Sistema Nacional de Inovação - cujo estímulo se considera dever constituir componente relevante das políticas públicas.

Coesão social

A afirmação de um novo paradigma competitivo para a economia portuguesa, cuja gestação está implícita às dinâmicas de ajustamento estrutural que se desenrolaram na vigência do actual Quadro Comunitário de Apoio e cuja consolidação se espera alcançar com o QREN, comporta riscos de aprofundamento dos fenómenos da pobreza e exclusão social. Ao mesmo tempo, as fragilidades sociais susceptíveis de dar origem a situações de pobreza e exclusão constroem, também, o ritmo de migração para um contexto económico assente em novos factores de competitividade.

Assim, importa que as políticas sociais assegurem, simultaneamente, a remoção dos factores responsáveis pela geração de situações de exclusão social e atenuem de forma efectiva os riscos de pobreza e de exclusão social que a rápida transformação da actividade económica comporta. Para tal, importa valorizar o desenvolvimento de abordagens multidisciplinares e territorializadas que dêem expressão à perspectiva de coordenação e integração de políticas sublinhada pelo Plano Nacional de Acção para a Inclusão e pelo Plano Nacional para a Igualdade.

Também as questões relacionadas com a Violência de Género, nomeadamente a violência doméstica e o tráfico para exploração, constituem ameaças significativas à Coesão Social - salientando-se consequentemente a relevância do Plano Nacional contra a Violência.

As políticas de qualificação, sobretudo as que contemplam a população adulta e as que procuram prevenir fenómenos de reprodução do desinvestimento em

educação na população jovem, constituem o principal campo de resposta no domínio da prevenção de trajetórias de exclusão. Neste plano, distingue-se, para além do objectivo da diversificação de respostas de educação e formação, a necessidade de promover abordagens integradas que actuando ao nível da minimização da pobreza ou do apoio à (re)inserção no mercado de trabalho contribuam para viabilizar e tornar instrumental a aquisição de competências. A revalorização dos instrumentos de apoio à inserção no mercado de trabalho, compreendendo abordagens precoces e individualizadas e a actuação sobre os constrangimentos de contextos que dificultam a inserção no mercado, sobretudo das mulheres e de grupos desfavorecidos, constitui um elemento de resposta chave neste domínio. Soluções dirigidas a responder a custos sociais suscitados por contextos de reestruturação empresarial ganham significativa prioridade, envolvendo a procura de soluções no quadro das políticas micro-económicas. O apoio à expansão do emprego e a promoção do empreendedorismo, contemplando aqui abordagens da «família do microcrédito», constituem áreas de intervenção a desenvolver.

O combate à pobreza, nas suas diferentes «facetas geracionais» e de género, constitui uma vertente indispensável de aposta na construção de uma sociedade mais coesa. Promover uma maior eficiência na aplicação das transferências sociais e consolidar a rede de equipamentos sociais que suporta a prestação de serviços sociais básicos constituem opções imprescindíveis para a consolidação de um modelo de desenvolvimento social simultaneamente mais competitivo e coeso.

Coesão territorial

As políticas públicas de desenvolvimento concretizadas em Portugal nas últimas décadas com o apoio estrutural da União Europeia asseguraram que o país se tornasse, de forma generalizada, mais coeso, com um interior menos estigmatizado (mesmo que sem alteração das dinâmicas de despovoamento). O esforço de convergência realizado em matéria de condições e qualidade de vida confronta-se, contudo, com novos desafios. A modernização da sociedade portuguesa e a progressiva exposição da sua economia a formas mais intensas de concorrência internacional gerou a manifestação de novos factores indutores de assimetrias que têm conhecido agravamentos.

Concorre por outro lado para a fragilidade competitiva das regiões portuguesas e do conjunto do território nacional a insuficiente valorização da posição geoestratégica de Portugal. A superação dos défices de conectividade internacional do País que ainda persistem é conseqüentemente crucial para assegurar a elevação dos níveis de competitividade da economia e da atractividade dos territórios.

O reforço das redes de estruturação do território - melhorando a eficiência, a eficácia e a funcionalidade dos sistemas de transportes, de telecomunicações e de energia - é determinante para reduzir custos internos de contexto e a situação de perifericidade do país no contexto europeu e para valorizar a sua posição competitiva e geo-estratégica no contexto mundial.

O subdesenvolvimento de infra-estruturas e sistemas de apoio à competitividade, conectividade e projecção internacional da economia nacional é particularmente preocupante no domínio da logística, relativamente ao qual ainda se verifica a ausência de um sistema global que tenha em conta os requisitos de intermodalidade das grandes cadeias logísticas, facilitando a inserção dos territórios nos mercados globais.

Os desafios em matéria de acessibilidades e de mobilidade não se circunscrevem apenas aos défices de conectividade internacional. A aposta num modelo de melhoria da qualidade dos transportes e de elevação dos níveis de mobilidade sobretudo assente na expansão da rede rodoviária conduziu a uma deficiente intermodalidade dos transportes, com excessiva dependência da rodovia e do uso dos veículos automóveis privados e insuficiente atractividade dos outros modos de transporte, nomeadamente no meio urbano e, ainda, o ferroviário nas ligações interurbanas de elevada procura e nos serviços de mercadorias entre os grandes pólos geradores de tráfego.

Os sistemas urbanos evidenciam um papel central no processo e no ritmo das dinâmicas de coesão e competitividade das regiões portuguesas, reclamando a atenção que lhes é atribuída no modelo territorial proposto para Portugal no Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT).

Num contexto em que a aglomeração territorial se acentuou - tendo como cenário uma desigualdade significativa na distribuição da população -, nomeadamente com o reforço da concentração urbana nas zonas de menor densidade populacional, Portugal continua a ter na estruturação do sistema urbano um dos maiores obstáculos à competitividade do seu território. Por outro lado, em muitas áreas, o crescimento urbano verificado traduz mais o esvaziamento rural do que padrões sustentados de crescimento regional.

Na verdade, a circunstância de metade da população portuguesa residir em áreas urbanas (cerca de 55% em 2001) reflecte, sobretudo, a forte concentração nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto (cerca de 40% da população reside em aproximadamente 4% território nacional). A essas aglomerações contrapõem-se as áreas do interior de escassa urbanização, onde a ausência de massa crítica urbana inibe o dinamismo económico e o acesso a serviços avançados, comprometendo mesmo, nalguns casos, a capacidade de inverter a tendência para o esvaziamento populacional.

Assumindo a forte ligação existente entre sistemas urbanos e níveis de competitividade territorial, emergem como questões relevantes:

A insuficiente projecção internacional das principais aglomerações urbanas, dificultando a participação de Portugal nos fluxos e redes internacionais;

A ausência fora das Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto - onde apenas existem três cidades com dimensão superior a 100 mil habitantes (Braga, Funchal e Coimbra) e duas outras rondando os 50 mil habitantes (Aveiro e Guimarães) - de centros com dimensão populacional e funcional favorável ao desenvolvimento de dinâmicas de competitividade e inovação;

A elevada indiferenciação dos centros urbanos, implicando dispersão das infraestruturas económicas e dos equipamentos terciários mais qualificantes, com perdas de escala e atrofia de relações de especialização e complementaridade geradoras de maior rendibilidade social e económica;

A grande dependência do dinamismo recente de alguns centros urbanos de funções dependentes do orçamento do Estado e de procuras sociais de incerta sustentabilidade a médio e longo prazo.

Colocando-se nas cidades os principais desafios da coesão social, as grandes preocupações centram-se:

Na persistência de áreas urbanas críticas do ponto de vista social, físico e ambiental e na degradação da qualidade de muitas áreas residenciais, sobretudo nas periferias e nos centros históricos das cidades;

Na persistência de importantes segmentos de população em situação de pobreza e sem acesso condigno à habitação, agravando as disparidades sociais intra-urbanas;

Nos problemas relacionados com a integração dos imigrantes, acentuando a segregação territorial e a exclusão social nas áreas urbanas;

Na elevada vulnerabilidade do emprego em relação aos movimentos de reestruturação da economia e dos processos de deslocalização empresarial. Sendo ainda nas cidades que se colocam os grandes problemas de sustentabilidade, destacam-se como desafios a enfrentar:

A expansão urbana desordenada e conseqüente fragmentação e desqualificação do tecido urbano e dos espaços envolventes;

A ineficiência energética e insustentabilidade ambiental e económica no domínio da construção de edifícios e da mobilidade, sobretudo nas Áreas Metropolitanas e nas áreas de urbanização difusa do litoral, pela excessiva dependência do automóvel privado;

A degradação da qualidade de vida e da paisagem urbana associada à escassez de espaços verdes, à poluição atmosférica e ao ruído, como resultado da dinâmica de construção e de taxas crescentes de motorização.

A estes desafios especificamente urbanos adicionam-se ainda um conjunto de problemáticas territoriais relevantes, claramente identificadas nos trabalhos preparatórios do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, de que se destacam:

Insuficiente salvaguarda e valorização dos recursos naturais e ineficiente gestão de riscos;

Elevada intensidade (reduzida eficiência) energética e carbónica das actividades económicas e dos modelos de mobilidade, com fraco recurso a energias renováveis, num contexto de baixos níveis relativos de consumo energético e de emissão de GEE;

Insuficiência das infra-estruturas e sistemas de apoio à competitividade, conectividade e projecção internacional da economia do país e ausência de um sistema logístico global, que tenha em conta os requisitos dos diferentes sectores de actividade e a inserção dos territórios nos mercados globais;

Inadequação da distribuição territorial de infra-estruturas e de equipamentos colectivos face às dinâmicas de alteração do povoamento e das necessidades sociais;

Incipiente desenvolvimento da cooperação territorial de âmbito supramunicipal na programação e gestão de infra-estruturas e equipamentos colectivos, nomeadamente os que são geradores de respostas à conciliação da entre a vida profissional, familiar e pessoal;

Ausência de uma cultura cívica e de práticas eficazes de ordenamento do território e ineficiência dos sistemas de informação, planeamento e gestão territorial.

Muito embora subsistam diferenciações assinaláveis entre regiões, a melhoria significativa que o país conheceu relativamente à cobertura de abastecimento de água, de drenagem e tratamento de efluentes e de tratamento de resíduos situa hoje o conjunto das regiões portuguesas num patamar superior à mera satisfação de necessidades básicas de ligação à rede pública. Os investimentos realizados em matéria de abastecimento de água encontram expressão na percentagem da população residente com água potável no domicílio: 92% em 2003. Persistem, contudo, assimetrias significativas deste indicador por região, salientando-se que enquanto os Açores, a Madeira e Lisboa apresentavam valores mais elevados do que a média nacional, o Norte revela a dotação mais baixa do país (83%). No mesmo ano cerca de 74% da população era servida por sistemas de drenagem de águas residuais e 60% tinha as águas residuais ligadas a sistemas de tratamento; as regiões do Norte e Centro e as Regiões Autónomas

da Madeira e Açores registam os valores mais baixos nestes indicadores. Num contexto de elevada dependência da gestão dos recursos hídricos em relação a Espanha - 64% do território continental de Portugal está integrado nas bacias hidrográficas dos rios internacionais - a pressão exercida sobre este recurso fundamental torna imperativo assegurar uma maior eficiência do seu uso. Em matéria de recursos hídricos é igualmente relevante assinalar que, em Portugal, no que respeita às águas de superfície e às águas subterrâneas, se verificam problemas de qualidade com intensidade diversa mas significativamente generalizados, e que as restantes águas interiores ainda revelam uma qualidade deficiente, devido sobretudo à presença de matéria orgânica e microbiológica.

Com um património natural muito relevante, evidenciado pela percentagem do território abrangida por estatuto de protecção - cerca de 22% -, o declínio da biodiversidade em Portugal assume expressão preocupante. No quadro das debilidades verificadas em matéria de política da conservação da natureza destacam-se a integração com outros sectores, nomeadamente a compatibilidade do desenvolvimento de actividades dirigidas à manutenção dos ecossistemas e a existência de lacunas graves na caracterização e monitorização de algumas áreas, especialmente no que diz respeito às áreas marinhas.

Apresentando umas das mais baixas produções de resíduos sólidos urbanos da União Europeia, o incremento significativo da capitação destes resíduos nos últimos anos coloca uma pressão significativa sobre a necessidade de alcançar resultados mais expressivos em termos de redução, reutilização e reciclagem. Em 2004 cerca de 66% dos resíduos urbanos produzidos tiveram como destino final o aterro sanitário, 20% a incineração, 7% a compostagem e 7% a recolha selectiva. Apesar do progresso verificado no tratamento e destino final de resíduos urbanos, as metas definidas a nível nacional para 2005 encontram-se ainda longe de serem alcançadas, nomeadamente nas vertentes da compostagem e reciclagem (25% de compostagem e 25% de recolha selectiva).

Os riscos para a saúde pública e para o ambiente decorrentes de uma percentagem significativa de solos contaminados em Portugal exigem a resolução dos passivos existentes, nomeadamente no que respeita à recuperação ambiental de áreas mineiras e industriais degradadas.

Portugal manifesta ainda fragilidades face a diversos tipos de riscos naturais. Os fenómenos de erosão da costa portuguesa têm-se agravado no último século colocando em risco pessoas e bens, assim como o património natural - encontrando-se os troços de costa arenosa particularmente vulneráveis a fenómenos de erosão. No centro e norte do País os principais problemas de risco de erosão costeira localizam-se entre a foz do rio Douro e a Nazaré, destacando-se em particular os troços Espinho-Ovar e Aveiro-Areão, bem como o troço entre Caminha e a foz do Douro. No sul do país destaca-se o troço entre Vilamoura e a foz do Guadiana, no qual se verificam recuos das arribas e galgamentos do mar.

Cerca de 35% de Portugal Continental encontra-se em risco de desertificação.

As áreas mais susceptíveis à desertificação situam-se no Alentejo (particularmente na bacia do Guadiana, devido à elevada erodibilidade dos solos e erosividade da precipitação), no Litoral Algarvio, no Vale do Douro, em Trás-os-Montes e na Zona da raia da Beira Baixa.

Em Portugal Continental, as cheias e inundações constituem igualmente riscos naturais a merecer atenção, que se verificam sobretudo nas planícies aluviais dos principais rios do país e, também, em bacias hidrográficas de menores dimensões sujeitas a cheias rápidas ou repentinas.

As situações de seca são frequentes em Portugal continental, tratando-se de fenómenos naturais temporários que se distinguem das restantes catástrofes por o seu desencadeamento se processar da forma mais imperceptível, a sua progressão verificar-se de forma mais lenta, a ocorrência arrastar-se por um maior período de tempo, poder atingir extensões superficiais de muito maiores proporções e a sua recuperação processar-se de um modo mais lento, acarretando por vezes impactes socio-económicos significativos, nomeadamente na agricultura e na agropecuária e, ainda, na produção de energia.

Os incêndios florestais constituem o maior risco das florestas portuguesas e deles tem resultado um número elevado de acidentes pessoais e significativos prejuízos económicos. A área ardida anualmente em Portugal tem sido superior à área florestada, sendo este um importante contributo para a desertificação. As zonas mais susceptíveis aos incêndios localizam-se maioritariamente a norte do rio Tejo, em terrenos declivosos e onde predominam resinosas associadas a elevadas densidades do coberto vegetal.

Eficiência da governação

Portugal tem vindo a acompanhar o movimento generalizado de reforma do Estado, actualmente em curso na grande maioria dos países membros da OCDE, iniciado como resposta às grandes mudanças políticas, sociais, económicas e tecnológicas verificadas a partir das décadas de 70 e 80 do século passado.

No caso português, estas mudanças têm-se traduzido numa crescente pressão sobre o Estado e sobre as instituições públicas, no sentido de concretizar significativas alterações nas suas responsabilidades e na forma do seu exercício - salientando-se em especial o reconhecimento da existência de significativos efeitos negativos decorrentes da insuficiente eficiência das instituições e organizações públicas sobre a competitividade da economia e sobre a qualidade e condições de vida dos cidadãos.

Sendo assim conhecidas e encontrando-se diagnosticadas as características quantitativas e qualitativas da administração pública, onde se evidencia a dimensão relativa da educação, da saúde e da justiça, estão identificadas debilidades e insuficiências que constituem um obstáculo de natureza estrutural à qualidade da formulação e à eficácia da concretização das políticas públicas e, conseqüentemente, do seu potencial (e indispensável) contributo para o sucesso dos processos de desenvolvimento económico, social e territorial, bem como para a optimização do funcionamento e da eficácia dos respectivos agentes.

Neste contexto, o maior desafio que se coloca ao Estado e às instituições públicas nacionais corresponde essencialmente à necessidade de proceder a uma rápida transformação estrutural do seu modelo de governação e funcionamento que não permite, na sua actual configuração, assegurar uma resposta eficaz e eficiente às crescentemente complexas responsabilidades e solicitações que importa satisfazer.

Não obstante evoluções recentes neste domínio, a estrutura orgânica e funcional da generalidade das instituições públicas portuguesas apresenta ainda um conjunto de características claramente inibidoras da sua adequação à lógica emergente da abordagem matricial da acção pública - fortemente centrada na cooperação intra e interinstitucional, no desenho e implementação de políticas públicas e de projectos complexos de índole transversal (muitas vezes em áreas de intervenção atípicas para o sector público) e na flexibilidade, descentralização e delegação de responsabilidades.

Assistiu-se com efeito em Portugal, ao longo das últimas décadas, a uma

significativa proliferação de entidades públicas, com a correspondente atomização e, inclusivamente, sobreposição das respectivas responsabilidades e competências, reforçando-se outras por vezes com contributos menos significativos na prestação de serviços ou na produção de valor para a comunidade. Na sua acção, a maioria destas entidades caracteriza-se ainda por uma forte sectorialização e vulnerabilidade a alterações de direcção política, o que tem contribuído para o predomínio de estruturas eminentemente reactivas, vocacionadas para abordagens parcelares de curto prazo, com elevados níveis de rigidez organizacional e de hierarquização, com reduzida autonomia e capacidade efectiva de desenvolvimento de relações de cooperação, fortemente orientadas para o cumprimento de procedimentos em detrimento da obtenção de resultados.

Lançado em Abril de 2006, o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) consubstancia as actuais linhas orientadoras do processo de reorganização estrutural do Estado, iniciado pela recente redefinição das macroestruturas dos Ministérios, cuja concretização se traduziu na recente aprovação de leis orgânicas dos vários Ministérios, e pela redefinição das microestruturas dos múltiplos serviços e organismos que, em conjunto, produzirão uma nova arquitectura da Administração.

Na sua dimensão de prestação de serviços e correspondente simplificação e desmaterialização de procedimentos externos e internos, o processo de modernização do Estado e das instituições públicas nacionais tem por outro lado registado, ao longo dos últimos anos, uma evolução francamente positiva, num movimento de forte convergência real que coloca o desempenho de Portugal acima da média europeia (UE25), particularmente no que se refere aos indicadores associados ao governo electrónico e à prestação de serviços públicos avançados com recurso às tecnologias de informação e comunicação (TIC).

No entanto, a concretização deste tipo de acções de racionalização e modernização administrativas continua a ser limitada por um conjunto de obstáculos associados à actual lógica de funcionamento de alguns segmentos da Administração Pública nacional, ainda caracterizada por uma forte orientação do esforço e trabalho desenvolvido para dentro da própria Administração, por uma perpetuação dos métodos de trabalho seguidos, por reduzidos incentivos à mudança, pela dificuldade de implementação e manutenção dos mecanismos de trabalho em rede intra e inter-instituições necessários à implementação e continuidade das acções empreendidas.

Simultaneamente, as pressões sobre o sistema público português (e, conseqüentemente, sobre o seu processo de modernização) continuam a acentuar-se na vertente de melhoria da qualidade dos serviços prestados e na dimensão da previsibilidade, transparência e simplificação dos procedimentos públicos que, assumidos numa óptica de custos públicos de contexto, são cada vez mais factores chave de diferenciação e de competitividade internacional. Assim, a correspondente sobrecarga expectável sobre o sistema no seu modelo actual, num contexto de redução selectiva dos recursos públicos disponíveis, implicará obrigatoriamente um esforço acrescido de aprofundamento e aceleração efectiva do processo de modernização durante os próximos anos, sob pena de perda progressiva dos progressos (e correspondente convergência europeia) obtidos até ao momento.

Ao nível programático, este processo de racionalização e modernização encontra-se especialmente consubstanciado no Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa (SIMPLEX) lançado em Março de 2006.

Cumulativamente, o movimento de progressiva transferência de actividades e responsabilidades públicas para o sector empresarial, público, privado e cooperativo que, embora numa fase ainda inicial face a outros países da OCDE, tem vindo a acentuar-se ao longo dos últimos anos em Portugal, vem contribuindo para alterar substancialmente o tipo de relacionamento entre o Estado português e os(as) destinatários(as) das políticas e acções públicas, institucionalizando novos mecanismos de intermediação até então incipientes. Numa clara aproximação a uma lógica competitiva, formas alternativas de provisão de serviços e de desenvolvimento de actividades públicas assentes em privatizações, concessões e parcerias público-privadas, empresarialização, externalização e respectivas contratualizações de actividades e serviços públicos têm surgido não apenas como resposta a restrições orçamentais mas, igualmente, com o objectivo de contribuir para o aumento da eficiência e da qualidade dos serviços prestados. A consequente emergência de uma variedade de novas estruturas e formas de governação pública, já expressivamente presente na área dos grandes investimentos infraestruturais e dos serviços de interesse económico geral como a energia, os transportes e a saúde mas também, mais recentemente, ao nível dos grandes sistemas públicos nacionais (nomeadamente segurança social e educação), tem tido um impacto crescente sobre a lógica de funcionamento tradicional do Estado e das instituições públicas portuguesas. Tais desenvolvimentos passarão a exigir um maior grau de responsabilização e controlo por parte da administração pública seja, num primeiro momento, na concepção do modelo de relacionamento e respectivo desenho contratual seja, posteriormente, na gestão, acompanhamento e monitorização da relação contratual estabelecida e na própria avaliação da solução adoptada.

Neste contexto, assumem ainda particular importância as iniciativas que visam a instituição de uma lógica de partilha de serviços comuns nos domínios da gestão de recursos humanos, financeiros, materiais e patrimoniais no âmbito da Administração Pública, que se espera venham a contribuir não só para a necessária consolidação das contas públicas, através da optimização de recursos e da obtenção de volumes significativos de poupança, mas também para a modernização e racionalização da actividade administrativa, na linha do preconizado pelas boas práticas internacionais.

Embora, do ponto de vista estrutural, a dotação em capital humano da administração pública registe uma situação distinta da dos outros sectores da economia, no que respeita a uma parte significativa dos recursos humanos das entidades e instituições públicas nacionais verificam-se insuficiências que importa superar tendo em vista as reformas que é necessário concretizar. Os trabalhadores da Administração Pública representavam, em Dezembro de 2005, 13,6% da população activa em Portugal (cerca de 740000 pessoas). De entre os funcionários e agentes, cerca de 40% permanecem há 20 ou mais anos na Administração. Particularmente a Administração Central apresenta uma estrutura etária significativamente envelhecida - 47,7% das pessoas têm 45 ou mais anos de idade.

Não obstante as habilitações literárias acima da média nacional, a Administração Pública portuguesa regista ainda um défice habilitacional nos serviços de natureza mais administrativa. Em 2005, na Administração Central, cerca de 51% dos funcionários e agentes detinha uma licenciatura ou grau académico superior, 28,3% possuía 9 ou menos anos de escolaridade (representando os que detêm 4 ou menos anos de escolaridade 9,3% do total). Se excluirmos os detentores de habilitação superior afectos aos Ministérios da

Saúde, da Educação e da Ciência e Tecnologia e Ensino Superior, a percentagem de licenciados, ou detentores de grau académico superior, passa para cerca de 15,9%.

Verifica-se ainda uma baixa incidência de funcionários com cursos tecnológicos e profissionais: cerca de 0,5%.

No final de 2005, os contratos individuais de trabalho, por tempo indeterminado, representavam apenas 4,2% do emprego da Administração Central.

O Programa de Estabilidade e Crescimento preconiza a «Reestruturação da Administração, Recursos Humanos e Serviços Públicos» como uma das principais medidas com maior impacto no processo de consolidação orçamental, identificando em especial um conjunto de iniciativas no domínio da gestão de recursos humanos.

Com efeito, os progressos na eficiência e racionalização administrativas alcançados por via do aumento e da diversificação de competências dos funcionários potenciam a obtenção de efeitos multiplicadores, contribuindo para o incremento da produtividade global, da competitividade da economia, da sustentabilidade das finanças públicas.

II.5 - Análise Swot

A análise apresentada sobre as oportunidades e as ameaças com que se defronta o processo de desenvolvimento, bem como sobre as forças e fragilidades da situação portuguesa apresentada nos pontos anteriores é sintetizada nas tabelas seguintes:

Oportunidades e ameaças - Factores exógenos condicionantes

Forças e fraquezas - Dotações existentes ou dinâmicas em curso

III - Lições para o próximo período de programação

III.1 - Estratégia de desenvolvimento 2000-2006

A terceira geração de apoios estruturais comunitários, correspondente ao período de execução do QCA III (2000-2006), baseou-se numa estratégia de desenvolvimento muito ambiciosa, sintetizada pelo desígnio formulado no Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social de fazer do país uma primeira frente atlântica europeia, uma nova centralidade na relação da Europa com a economia global.

Este desígnio, intimamente articulado com a mobilização do país para a construção de um novo modelo de crescimento económico mais adequado aos novos contextos geo-económico e tecnológico e assente nos princípios do desenvolvimento sustentável, permitiria oferecer aos portugueses oportunidades culturais, económicas e sociais e condições de vida nos padrões europeus e garantiria também uma participação activa na construção e desenvolvimento da União Europeia.

A concepção estratégica então definida assentava na formulação de grandes objectivos de intervenção das políticas públicas, a par da reafirmação de pressupostos inalienáveis subjacentes à acção governativa: a consolidação do Estado de Direito, como promotor da cidadania; a garantia da segurança dos cidadãos; a dignificação da Justiça, de forma a assegurar a coesão da sociedade e de todos os seus sistemas económicos, sociais e culturais; o aprofundamento das funções de regulação dos mercados, visando a salvaguarda dos bens colectivos e dos princípios da equidade e da igualdade de oportunidades.

Os objectivos traduziam uma opção voluntarista da acção pública visando não apenas a convergência do desempenho macroeconómico com a União Europeia, mas, essencialmente, a superação, no quadro de uma geração, das principais insuficiências estruturais portuguesas.

O Plano de Desenvolvimento Regional (PDR) 2000-2006 identificava essas insuficiências estruturais: a baixa produtividade da economia portuguesa, o baixo nível de habilitações/qualificações das cidadãs e dos cidadãos, o reduzido peso das actividades de investigação e desenvolvimento na economia e na sociedade, as carências ainda verificadas na oferta de infra-estruturas, o défice crónico da balança exterior de bens e serviços, os desequilíbrios existentes em termos de níveis de desenvolvimento no plano interno.

Tal como então formulado, a dimensão do desafio implicava a adopção de orientações estratégicas precisas e a correcta articulação entre instrumentos de política mobilizáveis para a concretização dos objectivos de desenvolvimento.

Reconhecendo a centralidade do potencial humano enquanto factor crítico de sucesso da estratégia de desenvolvimento (prioridade absoluta da acção governativa), o PDR 2000-2006 preconizava a significativa intensificação do investimento nos domínios da educação e da formação, da ciência e da inovação, da cultura e do emprego, do desenvolvimento social e da saúde, assegurando igualmente a necessária mudança de paradigma nos sistemas educativo e formativo, no sentido de os focalizar na perspectiva da aprendizagem e da formação ao longo da vida, mais adequada à adaptação das pessoas à evolução tecnológica e social.

A transformação estrutural da economia, no sentido da progressiva aproximação da sua carteira de actividades e dos seus factores de competitividade aos das economias mais avançadas, constituía uma segunda orientação estratégica. O PDR preconizava a criação de instrumentos, concretizados pelo Estado e dirigidos à sociedade civil, que visassem criar o enquadramento favorável à inovação e iniciativa empresariais e estimulassem processos de subida na cadeia de valor, promovendo - no âmbito das oportunidades oferecidas pelo mercado - a modernização das actividades tradicionais, a consolidação de clusters emergentes, a massificação e democratização do acesso às tecnologias de informação e comunicação, a consolidação do sistema científico e tecnológico e o reforço do seu papel na difusão de tecnologia e na promoção da inovação empresarial.

A prioridade ao emprego e ao combate às diferentes formas de exclusão social assumia igualmente relevância estratégica fundamental, na medida em que se anteviam significativos efeitos sociais, decorrentes simultaneamente dos processos de globalização e de progressiva exposição da economia nacional à concorrência externa e das fragilidades existentes na economia e na sociedade portuguesas para lhes fazer face.

A dimensão territorial da estratégia de desenvolvimento assumia uma perspectiva integrada, embora assente em dois grandes vectores. A nova visão do território compreendia, por um lado, a vertente de valorização dos factores competitivos associados às potencialidades do posicionamento geo-económico nacional, bem ilustrada na antevisão do país enquanto primeira plataforma atlântica de uma Europa colocada no centro da economia global. Compreendia, por outro lado, uma aposta determinada na valorização do território, conciliando o respectivo ordenamento com a preservação e valorização ambientais, num quadro de combate às assimetrias intra e inter-regionais.

Para além de enunciar as linhas gerais da estratégia de desenvolvimento e as suas dimensões operacionais, o PDR sublinhava ainda a importância que deveria ser atribuída à dimensão institucional: a estratégia e os objectivos de desenvolvimento apresentados são, necessariamente, muito exigentes no que respeita à qualidade e à eficácia das organizações - do Estado, da Administração, das Empresas, das outras organizações da sociedade civil - repercutindo-se, especialmente, no imperativo de melhoria, coerência e eficácia da gestão pública. Embora com uma expressão muito limitada no plano operacional, a importância atribuída à dimensão institucional estava patente na necessidade identificada de promover uma nova cultura de responsabilidade entre os agentes públicos e privados.

Com uma dotação financeira inicial de cerca de 32800 milhões de euros de Despesa Pública (20535 milhões de Fundos Estruturais), à qual acresciam cerca de 3300 milhões de euros correspondente à dotação do Fundo de Coesão, o QCA III constituiu um instrumento financeiro de grande relevância ao serviço da estratégia de desenvolvimento delineada. Organizado em quatro Eixos Prioritários, em linha com os objectivos gerais do Plano de Desenvolvimento Regional - Elevar o nível de qualificação dos portugueses, promover o emprego e a coesão social; alterar o perfil produtivo em direcção às actividades do futuro; afirmar o valor do território e da posição geo-económica do país; promover o desenvolvimento sustentável das regiões e a coesão nacional - o QCA III foi estruturado em dezanove Programas Operacionais (vinte, após a reprogramação ocorrida em 2004), a maioria dos quais com uma correspondência directa com os principais domínios da acção governativa.

O maior relevo atribuído às regiões na gestão dos Fundos Estruturais traduziu-se, por um lado, no respeito pelo estatuto de autonomia regional dos Açores e da Madeira, pela configuração de Programas Operacionais de largo espectro nestas regiões; e, por outro lado, no reforço do âmbito de intervenção dos Programas Operacionais Regionais do Continente (coincidentes com as respectivas regiões NUTS II), em consonância com o objectivo de

estimular a responsabilização e a eficácia dos serviços desconcentrados regionalmente.

III.2 - Impactes do QCA III

A execução financeira do QCA III observou ao longo do período de programação, à semelhança dos períodos de programação precedentes, níveis quantitativos genericamente muito elevados. Até ao final de 2005, os compromissos atingiam cerca de 94% da dotação orçamental e a execução financeira aproximava-se dos 63% do montante inicialmente previsto -traduzindo, por esta via, uma grande capacidade de absorção dos financiamentos disponíveis.

De igual forma, os níveis de realização aferidos através de indicadores de realização física situaram-se igualmente em patamares elevados, embora - como a avaliação intercalar realizada nos anos de 2003 e 2005 teve a oportunidade de destacar - com níveis de eficácia muito desigual. Destacam-se, numa análise por domínios, os que contribuem para as linhas estratégicas Elevar o nível de qualificação dos portugueses, promover o emprego e a coesão social e, bem assim, Alterar o perfil produtivo em direcção às actividades do futuro. Estes indicadores revelam o contributo, em geral bem sucedido, do investimento público dirigido ao reforço da dotação do país em infra-estruturas e equipamentos colectivos e à consolidação da oferta de serviços de natureza social (na educação e na formação, bem como na saúde). Revelam igualmente o significativo esforço financeiro dirigido à actividade produtiva, consubstanciado essencialmente no apoio, directo e indirecto, à modernização das empresas.

O conjunto dos programas operacionais que enformam o QCAIII contribuiu inequivocamente para o desenvolvimento do país. Em termos de impactes, as intervenções realizadas traduziram-se de forma expressiva, ao longo do período 2000-2006, designadamente em: Ganhos acrescidos na saúde, com uma oferta de cuidados de saúde mais acessível e de melhor qualidade, que contribuem para a existência de uma população mais saudável, com menos episódios de doença ou incapacidade;

Ganhos fundamentais em educação, com contributos muito positivos nos domínios da recuperação dos níveis de escolarização e de qualificação das cidadãs e dos cidadãos, da valorização positiva que os formandos e as formandas fazem, quer da qualidade da formação, quer da sua utilidade para o desempenho das funções profissionais, da diferenciação positiva da qualidade da formação de dupla certificação relativamente à dos cursos de qualificação inicial sem dupla certificação pelos respectivos formandos, da maior empregabilidade evidenciada pela modalidade de formação em alternância;

Ganhos significativos na estruturação de novos instrumentos de política dirigidos à integração social de grupos desfavorecidos e dos dispositivos de educação e formação de adultos, compreendendo a implementação de novas medidas e estruturas; estes foram, a par da organização e valorização do sistema de educação e formação profissionalizante - alicerçada, numa primeira etapa, na valorização do ensino profissional e do Sistema de Aprendizagem - relevantes domínios de impacte sistémico proporcionados pela aplicação do Fundos Estruturais em matéria de qualificação e coesão;

Ganhos acrescidos na cultura, com mais e melhores infra-estruturas, mais e melhores iniciativas de valorização e animação artística, que contribuem para a clusterização das actividades culturais, para a dinamização da procura e criação e alargamento de públicos, para a atractividade dos territórios e a qualidade de vida (acesso a maior fruição cultural);

Ganhos relevantes no desenvolvimento da sociedade da informação, com o aumento da formação básica em TIC centrada nos públicos jovens, o aumento do nível das acessibilidades à internet de banda larga por parte instituições do ensino básico e secundário e a elevação dos níveis de conectividade e conteúdos digitais das instituições universitárias, o aumento da disponibilidade de produtos e serviços TIC adaptados a pessoas com deficiência, o aumento do volume e diversidade de serviços da Administração Pública Central e Local disponíveis online para cidadãos(ãs) e empresas;

Ganhos muito significativos em ambiente, com a constituição de bases técnicas de suporte às intervenções, o aumento do conhecimento sobre o património natural e ambiental, a definição de condições de uso em águas interiores, a execução de intervenções previstas nos POOC, a limpeza, desassoreamento e regularização de linhas de águas, a supressão de necessidades verificadas ao nível de infra-estruturas de apoio em zonas costeiras e águas interiores e de equipamentos de monitorização de parâmetros ambientais e o aumento da informação disponibilizada sobre questões ambientais;

Ganhos importantes em acessibilidades, com a respectiva melhoria nos planos local e regional, rodoviário e ferroviário, com nítidos reflexos na melhoria da qualidade de vida da população que directamente usufrui destes investimentos, destacando-se, entre estas, a redução dos tempos de percurso/deslocação;

Ganhos na visibilidade da perspectiva de género em todo o QCA III através da implementação de uma medida de acção positiva e da exigência da transversalização em todos os PO, bem como da acção do grupo de trabalho temático para a Igualdade de

Oportunidades.

Os ganhos obtidos nestas dimensões do processo de desenvolvimento têm uma expressão no todo nacional e reflectem-se igualmente no plano das suas regiões.

Muito embora durante os primeiros anos de execução do QCA III as assimetrias regionais tenham conhecido um ligeiro acréscimo, se medidas através do indicador usualmente utilizado (o PIB per capita) - que traduz essencialmente a incidência diferenciada de choques exógenos sobre a base económica de cada região - os avanços conseguidos naqueles domínios em termos territoriais conhece resultados relevantes.

Esse facto explica a persistência de um processo de convergência interna em matéria de desenvolvimento social, como o comprovam os estudos baseados na aplicação do Índice de Desenvolvimento Humano às regiões portuguesas, mesmo em contexto de uma mais pronunciada diferenciação dessas regiões em termos da competitividade da sua base económica.

No entanto, a generalidade dos relatórios da avaliação intercalar revela que os impactes sistémicos do QCA III são ainda relativamente limitados, particularmente em domínios mais imateriais, caso da competitividade da economia e inovação e valorização dos recursos humanos.

Esta conclusão incorpora duas perspectivas de explicação substancialmente distintas.

Por um lado, há que ter em consideração o diferimento temporal dos efeitos sustentados do QCA III sobre a produtividade, na medida em que o impacte positivo, a nível de procura, gerado inicialmente pelos investimentos em infra-estruturas é rapidamente secundado por um período intermédio de perda de competitividade, induzido por aumentos de salários e de preços relativos de serviços não compensados por idênticos aumentos de produtividade. Estima-se que os efeitos positivos gerados em termos de aumento do produto potencial apenas a partir de 2010 introduzirão uma dinâmica mais positiva de impactos sobre o crescimento e sobre a produtividade. Ou seja, esta perspectiva traduz-se num problema de tempo de transmissão de efeitos do investimento público sobre a economia, que explica (seguramente apenas em parte) a situação actual de crescimento lento e de estagnação da produtividade.

Deve ser por outro lado considerada uma segunda perspectiva, directamente relacionada com o alinhamento estratégico das intervenções (pertinência e relevância das opções de investimento em função do seu contributo para os grandes objectivos de desenvolvimento, coerência entre as diversas modalidades da acção pública) e com os chamados problemas de acção colectiva, particularmente agudos em fases de crise ou transição de modelo de crescimento.

Tanto a avaliação do QCA III, como a avaliação do respectivo impacte macroeconómico, alertavam para as consequências penalizadoras de uma programação excessivamente orientada para a dotação de infra-estruturas e menos dirigida para o estímulo a investimentos em áreas imateriais, designadamente ao investimento privado em inovação e para a acumulação de capital humano.

Essa concentração relativa das infra-estruturas, estimada em cerca de 63% da despesa pública do QCA III, terá contribuído para acentuar as características estruturais do modelo de crescimento em Portugal excessivamente dependente do sector da construção, condicionando os ajustamentos necessários no mercado de trabalho (por via da absorção de emprego desqualificado) e não induzindo a necessária alteração do modelo estrutural de afectação de recursos na economia portuguesa.

Este facto será tanto mais penalizador quanto mais hoje são reconhecidas as exigências de convergência estrutural da economia portuguesa, entendida como a prossecução de um modelo de crescimento estruturalmente mais próximo dos que alimentam as trajectórias de convergência no seio da União Europeia, com incorporação de melhor e mais qualificado emprego e com maior intensidade de aplicação de conhecimento técnico e inovação. Como sublinha a avaliação intercalar do QCA III, «não se trata hoje de reconhecer apenas que é necessário retomar, após 5 anos de interrupção, o processo de convergência em termos de crescimento do produto e da produtividade, mas também de concluir que tal só é possível num contexto de convergência estrutural».

Acresce que, ainda de acordo com a avaliação do impacte macroeconómico do QCA III, o domínio de despesa pública que induz um efeito mais significativo na economia portuguesa, tanto no curto como no longo prazo, é o investimento em capital humano (nele integrando as despesas de investigação e desenvolvimento), seguindo-se a grande distância o investimento em infra-estruturas e o apoio ao investimento privado.

As insuficiências em termos de impacte sistémico sobre a inovação são pelo seu lado ilustradas, de forma muito expressiva, pelo facto de as melhorias consideráveis observadas no sistema científico nacional - no plano da sua internacionalização e reconhecimento internacional, na produção relevante de capital humano com formação avançada e na aproximação aos objectivos comunitários de valorização das actividades de investigação e desenvolvimento - não se terem traduzido, pelo menos aos níveis desejáveis, em termos de

transformação e modernização da actividade económica.

Alguns estudos de avaliação reconheceram o desequilíbrio no conjunto das intervenções com incidência na dimensão I&D - Inovação, reflectindo um claro enfoque na ciência, nas instituições de I&D e nas infra-estruturas tecnológicas, em detrimento dos processos de inovação nas empresas ou da articulação entre esforço de I&D e investimento com conteúdo inovador, devida a um exagerado predomínio da lógica de technology-push. Consideraram ainda que os progressos verificados no plano da convergência estrutural do sistema nacional de inovação, com vista a uma aproximação progressiva às características dos seus parceiros europeus mais dinâmicos em termos de convergência tecnológica, são ainda relativamente limitados.

Por outro lado, os instrumentos de intervenção baseados em apoios directos ao investimento privilegiaram, pela sua própria natureza, os beneficiários já existentes, nas actividades já desenvolvidas, não sendo suficientes e adequadamente estimuladores de novas iniciativas empresariais, nem da diversificação das actividades económicas e dos actuais perfis de especialização.

A fragilidade das acções no domínio da promoção de start-ups, que dependem da integração de um conjunto de instrumentos (não apenas incentivos financeiros, mas também acesso a capital semente, acesso a serviços de apoio à gestão e à definição de planos de negócio e outro tipo de facilidades), condicionou igualmente progressos mais significativos nesta área.

Finalmente, constataram-se ainda debilidades de alinhamento entre as acções de estímulo directo às empresas e as condições que afectam o respectivo quadro de actuação (por exemplo nos domínios das infra-estruturas económicas, do acesso aos mercados financeiros), evidenciando que há margem para estimular processos de construção de estratégias de competitividade, com uma participação mais alargada e concertada tanto dos agentes económicos como dos organismos públicos que directamente actuam na envolvente empresarial.

Estas considerações realçam a necessidade de reforçar os níveis de integração, de coerência programática e de alinhamento estratégico das múltiplas intervenções que actuam no domínio crucial da promoção da inovação, enquanto factor de competitividade das empresas e da economia nacional.

No entanto, não é só ao nível da coerência estratégica da programação que se manifestam margens de progresso face à experiência do QCA III. Equacionar devidamente os chamados problemas de acção colectiva, designadamente nos domínios da inovação (produtiva, tecnológica, organizacional, de mercados) e da valorização dos recursos humanos permitirá evidenciar alguns dos novos caminhos a trilhar no futuro, tanto no plano da programação de instrumentos de política, como no da sua implementação e acompanhamento.

As actividades orientadas para a inovação (investigação e desenvolvimento, prospecção de mercados, recolha de informação sobre novas tecnologias, mudanças organizacionais) são dispendiosas. Para além de terem custos directos elevados, determinam também custos de oportunidade - decorrentes da afectação de recursos que não são imediatamente utilizados na actividade produtiva, também percebidos negativamente pelos factores de incerteza que lhes são inerentes. Também frequentemente a empresa inovadora apenas consegue apropriar-se parcialmente do benefício gerado pela inovação que realizou. Neste panorama, se o incentivo para inovar não for adequado, as decisões empresariais de investimento poderão inclinar-se a privilegiar actividades que dominam sobre os riscos associados a actividades novas, com custos de aprendizagem e retornos incertos. Mesmo aceitando alguma racionalidade nestas decisões, importa assinalar que o cômputo geral do conjunto de todas as decisões individuais produz resultados que, do ponto de vista colectivo, não são os melhores.

No que respeita aos recursos humanos, a situação é, neste quadro de referência, razoavelmente bem conhecida: a economia portuguesa parece mostrar uma forte incapacidade de absorção das novas qualificações produzidas, sugerindo os trabalhos de avaliação do Plano Nacional de Emprego que a falha reside, principalmente, na transformação dos processos de organização do trabalho e de orientação empresarial para a inovação. Neste contexto, a propensão média das empresas para a adopção de novas tecnologias, para a incorporação de conhecimento e a subida nas cadeias de valor, para a procura de novos mercados e para a internacionalização, fica ainda aquém do que seria desejável.

A grande questão que os estudos de avaliação do QCA III colocam é, pois, a de saber porque é que não tem compensado para grande parte das empresas portuguesas assumir os riscos e os custos de adaptação e de aprendizagem que a inovação acarreta.

Uma explicação plausível, assumindo que os empresários têm comportamentos racionais face aos desafios e oportunidades que se lhes apresentam, é que a natureza do panorama concorrencial que as empresas portuguesas enfrentam não premeia a inovação.

O carácter demasiado genérico e a insuficiente capacidade discriminatória dos incentivos

directos, associados ao conjunto de outras condicionantes (de mercado e da acção pública) presentes, ter-se-á então traduzido num insuficiente estímulo à mudança. Verificam-se em Portugal, no entanto, relevantes situações em que a transformação do panorama competitivo obrigou as empresas a adoptarem processos de modernização, nomeadamente em sectores transaccionáveis muito expostos à concorrência internacional. Uma insuficiente focalização da acção pública nesses sectores, beneficiando do efeito propulsor que a pressão de mercados muito concorrenciais impõe, pode ter tido efeitos enviesados sobre as opções globais de investimento, privilegiando os sectores relativamente protegidos com menores potencialidades de ascender na cadeia de valor. A tradução desta lógica em termos de mercado de trabalho poderá explicar também as situações de subinvestimento na formação em contexto de trabalho. Tal como se refere na avaliação intercalar do Programa de Incentivos à Modernização da Economia (PRIME), «num equilíbrio low skill característico da economia portuguesa, um sistema de produção de competências baseado no mercado dando às empresas e aos indivíduos a responsabilidade principal pelo investimento em formação tem, naturalmente, sérias limitações».

Importa assim tomar em consideração, uma vez mais, as conclusões fundamentais dos exercícios de avaliação: o problema da modernização das empresas não é tanto de meios, mas mais de atitude e cultura empresarial e sobretudo da capacidade de introdução e difusão de novas estratégias organizacionais, que envolvam os aspectos da formação e da certificação profissionais. Destas conclusões decorre a necessidade de atribuir maior atenção aos aspectos da intermediação, da próactividade da gestão pública e da assistência técnica aos processos de mudança, que possam contribuir para centrar a formação nos processos empresariais de aprendizagem e acumulação de conhecimento, nos quais as boas práticas devem ganhar mais visibilidade e ser objecto de distinção prestigiante, no plano simbólico e no plano material dos apoios.

Os processos de inovação mais radical têm, num quadro económico e cultural como o português, uma expressão naturalmente mais reduzida do que nas economias mais próximas da fronteira tecnológica. Não podem, contudo, deixar de merecer grande atenção. As inovações esporádicas, por indivíduos ou empresas recém-criadas, são importantes, levando muitas vezes ao aparecimento de novas actividades. Não poderemos, por isso, perder de vista a necessidade de um esforço sistemático e transversal a toda a sociedade, que se consubstancia nomeadamente num investimento público significativo no apoio à investigação e desenvolvimento e à actividade científica - com relevo para a convergência entre os sistemas nacional de inovação e o empresarial.

É claramente reconhecido que é a execução sistemática de actividades de inovação nas empresas já existentes (quase exclusivamente de média e grande dimensão) que mais contribui para o crescimento económico. A experiência do QCA III comprova, pelos seus resultados mais positivos ou pelos menos conseguidos, a importância do efeito de escala, associado à concentração e selectividade de incentivos. Todavia, também neste quadro a questão da acção colectiva é relevante, atendendo nomeadamente ao efeito risco. Com base na experiência acumulada, há margens de progresso no âmbito das parcerias público-privadas mais sofisticadas e dos projectos ID&T em consórcio. A partilha de riscos pode constituir o estímulo necessário à mudança, não descurando naturalmente que a essa partilha de riscos deve corresponder também partilha de potenciais ganhos.

III.3 - Lições do QCA III para o próximo período de programação

A avaliação do contributo do QCA III para superar os constrangimentos de natureza estrutural e para promover níveis mais elevados de desenvolvimento económico, social e territorial do país constitui um factor relevante de aprendizagem colectiva para o novo ciclo de programação dos Fundos Estruturais.

Ficou anteriormente sublinhado, de forma expressiva, o inequívoco contributo dos Fundos Estruturais para o processo de desenvolvimento do país. Destacam-se agora, nos parágrafos seguintes, os aspectos relativamente aos quais se antevêem margens de progresso importantes face à experiência recente.

Das considerações sistematizadas no amplo processo de avaliação do QCA III podem retirar-se seis considerações de natureza transversal a que o presente exercício de programação deverá dar uma particular atenção, designadamente:

Insuficiente concentração das opções de financiamento nos domínios-chave correspondentes aos grandes problemas do desenvolvimento do país;

Insuficiente alinhamento estratégico dos instrumentos operacionais e dos projectos apoiados;

Dificuldade em fazer emergir o potencial inovador dos agentes (públicos e privados) dirigido à superação dos défices de eficiência colectiva;

Insuficiente atenção ao reforço da capacidade institucional da Administração Pública, necessária ao desempenho de funções complexas de gestão estratégica;

Insuficiente enfoque na qualidade dos efeitos e na eficiência e sustentabilidade das operações co-financiadas;

Subavaliação do factor tempo necessário à produção de efeitos de carácter sistémico.

A insuficiente concentração das opções de financiamento nos domínios chave correspondentes aos grandes problemas do desenvolvimento do país manifestou-se na dispersão de instrumentos operacionais, na multiplicidade de projectos - grande parte dos quais de muito pequena dimensão - e na enorme abrangência das áreas de intervenção.

A correcção desta insuficiência implica, desde logo, uma definição rigorosa das prioridades estratégicas, fundamentada no aprofundamento do conhecimento dos estrangulamentos estruturais que estão na base da interrupção do processo de convergência real e estrutural da economia portuguesa e numa correcta identificação do papel estratégico das políticas públicas adoptando uma lógica de diagnóstico - acção.

Exige assim, no plano operacional, a redução significativa do número de intervenções operacionais (programas e medidas).

Exige, ainda, a consideração de critérios mais apurados de hierarquização de projectos em função do seu contributo específico para a prossecução dos objectivos estratégicos estabelecidos. A preocupação com os efeitos de escala e a natureza estruturante dos projectos ou das linhas de intervenção deverão corresponder à necessidade de aumentar o impacto reprodutivo da despesa pública, atendendo nomeadamente ao contexto de premência da consolidação de contas públicas nacionais.

Importa sublinhar que uma opção pela concentração temática e operacional exige a criação de uma envolvente favorável, enquanto garante da sustentabilidade política e social desta opção estratégica - sendo particularmente relevante consensualizar, nos planos técnico e político, as grandes opções em matéria de balanceamento e articulação entre as intervenções dirigidas à competitividade e as dirigidas à coesão, designadamente as indispensáveis para reforçar o potencial e as oportunidades das regiões mais desfavorecidas nos domínios infraestruturais, da produção, do emprego e do desenvolvimento humano e social.

O insuficiente alinhamento estratégico dos instrumentos operacionais e dos projectos apoiados traduziu-se em níveis de eficácia global aquém do desejável, tendo em vista particularmente os objectivos mais gerais definidos para o QCA III, a que não são estranhas as dificuldades que a dispersão e complexidade operacional introduziram na respectiva coordenação e gestão globais, bem como na sua articulação com outros instrumentos de política cuja concretização não é cofinanciada por recursos comunitários.

Uma maior coerência programática, por via da aferição sistemática dos efeitos cruzados (positivos e negativos) dos vários instrumentos de política, co-financiados e não co-financiados, e uma mais vigorosa coordenação estratégica (nos planos político e técnico), constituem alguns dos caminhos desejáveis de superação das dificuldades sentidas.

Diversas experiências recentes, como a das agências públicas com responsabilidades executivas em áreas temáticas específicas, constituem exemplos a seguir.

Neste domínio, sublinha-se igualmente a relevância que se atribui à implementação de mecanismos de monitorização estratégica on going e à consolidação de centros de racionalidade, particularmente em áreas complexas de natureza transversal, entendidas como espaços de aprofundamento e disseminação do conhecimento técnico e propiciadoras de práticas de efectiva coordenação, que poderão ser desenvolvidos no contexto da governação do QREN.

Aspecto particularmente relevante neste domínio é o da articulação entre objectivos estratégicos e modelos de financiamento. Em especial, os modelos de parceria público-privado, ainda relativamente pouco utilizados e centrados em domínios muito específicos, carecem de melhor enquadramento, evitando lógicas limitadas ou mesmo perversas em que os investimentos públicos possam ser entendidos como meros indutores de futuros investimentos privados, sem quaisquer garantias de verdadeiro alinhamento estratégico.

A dificuldade em fazer emergir o potencial inovador dos agentes (públicos e privados) para superar défices de eficiência colectiva manifesta-se em diferentes domínios.

A consideração de novos patamares de pró-actividade na gestão das intervenções operacionais e de estímulo ao desenvolvimento de parcerias que consubstanciem procuras mais sofisticadas de apoios públicos devem ser consequentemente conciliadas com formas mais exigentes de acompanhamento e assistência técnica a projectos ou agentes.

Disseminação de boas práticas, sistemas de monitorização, avaliação e benchmarking são consequentemente instrumentos que devem ser mobilizados para reforço da aprendizagem colectiva.

Processos de efectiva contratualização são, neste contexto, particularmente relevantes - sobretudo se entendidos não apenas como formas de externalização, descentralização, racionalização ou simplificação da gestão de intervenções operacionais mas, essencialmente, como instrumentos necessários à superação das dificuldades estruturais da economia e da sociedade portuguesas que assegurem a concertação interinstitucional e a

concretização de abordagens inovadoras e, necessariamente, responsáveis na prossecução de objectivos e na obtenção de resultados.

O papel que, neste quadro, pode ser desempenhado por diversas entidades, designadamente na promoção e concretização de iniciativas integradas de base territorial (designadamente relativas ao combate à exclusão e ao desenvolvimento social, ao desenvolvimento local e rural e ao reforço da competitividade territorial).

A questão chave é, contudo, a de garantir que esses processos de contratualização não se limitem à transferência de recursos e responsabilidades operacionais, mas que sejam essencialmente focalizados nos resultados a atingir.

A insuficiente atenção ao reforço da capacidade institucional da Administração Pública, necessária ao desempenho de funções complexas de gestão estratégica, manifesta-se num relativo desequilíbrio entre a orientação do esforço de investimento realizado e a sua articulação numa estratégia global de reforma administrativa.

Por um lado, o investimento realizado tem incidido sobretudo no domínio da formação dos funcionários e agentes do Estado, sendo igualmente muito relevante na modernização administrativa, sobretudo em torno de projectos simbólicos com capacidade mobilizadora. Por outro lado, a metodologia utilizada na operacionalização dos Fundos Estruturais tem tido uma contribuição positiva significativa na gestão pública portuguesa, cujos reflexos mais relevantes respeitam à programação plurianual, à agregação dos investimentos e outras intervenções em grandes programas, à transparência e parceria nos processos de decisão e de acompanhamento da execução e, finalmente, à avaliação das actividades apoiadas. Tem sido, contudo, apontado como aspecto merecedor de atenção a deficiente internalização dessa experiência e a lenta generalização de procedimentos ao conjunto da acção da Administração Pública.

Adicionalmente, outros domínios de intervenção pública, particularmente importantes na actual fase de consolidação da reforma administrativa, designadamente os que mais directamente se associam à noção de Estado-estratégia, devem ser ainda considerados. As exigências que neste quadro recaem sobre a Administração Pública são muito significativas em áreas como o planeamento estratégico, a coordenação intersectorial, a monitorização e a avaliação, a intermediação e o agenciamento, a negociação ou a produção e mobilização de conhecimento técnico e estratégico, todas elas muito dependentes e consumidoras de competências individuais e de mudanças organizacionais.

A natureza e a tipologia das intervenções apoiadas pelos instrumentos financeiros comunitários de carácter estrutural não são as potencialmente mais eficientes na concretização deste processo de transformação - sobretudo condicionado por alterações nos comportamentos individuais e colectivos, nas formas organizativas e nos modelos de funcionamento organizacional.

Importa no entanto assegurar a maximização dos efeitos indirectos decorrentes das metodologias de intervenção pública induzidas pelos normativos comunitários no conjunto das entidades e instituições públicas com responsabilidades no processo de desenvolvimento económico e social, particularmente evidenciados pela programação plurianual e pela avaliação dos resultados alcançados e dos efeitos produzidos.

Não obstante a significativa complexidade que lhe é inerente, a consagração destas dinâmicas é reconhecida como necessária, designadamente no sentido de modificar a perspectiva com que se encara a melhoria da qualidade da despesa de investimento, passando de abordagens mais tradicionais - centradas na certificação da respectiva regularidade formal ou orçamental - para abordagens enriquecidas pela aferição da efectiva relevância dos investimentos, da sua sustentabilidade económica e financeira, dos resultados que permitirá alcançar e dos efeitos que propiciará, em especial na qualidade da despesa pública.

Os estudos de avaliação recomendam fortemente que esta abordagem esteja presente na concepção, implementação e monitorização das intervenções a preparar para o próximo período de programação.

Assumem enorme relevância, neste contexto, as deficiências reveladas pelas normas e regulamentos aplicáveis às operações co-financiadas pelos Programas Operacionais do QCA III - particularmente evidenciadas pelas suas características eminentemente processuais que, valorizando questões de natureza formal, se revelam desadequadas enquanto instrumentos de apoio à prossecução dos objectivos estratégicos definidos.

Nestas circunstâncias, as referidas deficiências decorrem, por um lado, de, com alguma frequência, não terem sido estabelecidas as necessárias clarificações entre os objectivos e prioridades das políticas públicas que essas operações prosseguem e os instrumentos financeiros que viabilizam a sua concretização.

Por outro lado, essas deficiências também se manifestam na exagerada atenção que atribuem aos requisitos formais exigidos nos processos de apresentação e apreciação de candidaturas a co-financiamento, que frequentemente se sobrepõem à clarificação dos objectivos e resultados que os proponentes pretendem atingir e, ainda, ao

acompanhamento da execução das operações apoiadas.

IV - Objectivos e prioridades de desenvolvimento
IV.1 - Desígnio e prioridades estratégicas do QREN
Desígnio estratégico

O Quadro de Referência Estratégico Nacional assume como grande desígnio estratégico a qualificação dos portugueses e das portuguesas, valorizando o conhecimento, a ciência, a tecnologia e a inovação, bem como a promoção de níveis elevados e sustentados de desenvolvimento económico e sócio-cultural e de qualificação territorial, num quadro de valorização da igualdade de oportunidades e, bem assim, do aumento da eficiência e qualidade das instituições públicas.

A abordagem estratégica inerente à respectiva prossecução considera que o desenvolvimento económico e social de Portugal se confronta com um conjunto significativo de constrangimentos, que revestem dimensão e características estruturais.

A superação destes constrangimentos, que determina a criação de condições propícias ao crescimento e ao emprego, corresponde à essência do desígnio estratégico assumido e constitui o referencial fundamental para as acções e os investimentos que serão concretizados com o apoio dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão por todos os Programas Operacionais no período 2007-2013.

Constrangimentos estruturais

Os referidos constrangimentos estruturais que condicionam o bom desempenho do país assumem uma importante dimensão económica, particularmente relevante face à imperiosa necessidade de modernizar a estrutura produtiva.

Com efeito, a estrutura económica portuguesa é fortemente marcada por baixos níveis de competitividade, dinamismo e produtividade, resultantes fundamentalmente do peso ainda significativo de actividades tradicionais, de uma estrutura económica dominada por empresas com reduzido potencial de adaptabilidade, de inovação e de sustentabilidade, da insuficiente importância da produção de bens e serviços transaccionáveis e da sua excessiva orientação para o mercado interno e, bem assim, da débil concorrência no mercado de bens e serviços não transaccionáveis. Estas características da estrutura económica nacional explicam em grande medida o reduzido ritmo de crescimento da economia portuguesa nos últimos anos.

Consequentemente, as intervenções a concretizar no próximo período de programação deverão assumir como objectivo prioritário contribuir para assegurar níveis elevados e sustentados de desenvolvimento económico, propiciados pela conquista de níveis de produtividade e de posições competitivas mais elevados, os quais potenciarão dinâmicas de convergência real com a União Europeia. A orientação estratégica destas intervenções deverá ser consistente com o novo paradigma de desenvolvimento, particularmente no que respeita à concretização de instrumentos de políticas públicas especificamente dirigidos a estimular a endogeneização de capacidades e competências tecnológicas por parte das empresas.

Os constrangimentos estruturais que o nosso país enfrenta assumem, por outro lado, uma relevante dimensão social. A estrutura social portuguesa é marcada por debilidades estruturais, sendo especialmente de relevar a persistência de um tecido social pouco qualificado (reduzidor das capacidades de adaptação, de flexibilidade e de adesão à formação) e de um tecido empresarial onde ainda predominam défices de qualificação (que influenciam negativamente a adopção de modelos organizativos e de formas de organização do trabalho mais eficientes, e que são pouco propensos à inovação, à qualificação e ao funcionamento em rede). Como consequência, os diferenciais de produtividade face à média europeia reflectem-se, necessariamente, em níveis remuneratórios dos activos nacionais significativamente abaixo dos dos europeus. Estas debilidades coexistem, por outro lado, com significativas manifestações de fenómenos de exclusão social, tanto em meio urbano como em meio rural.

Assinalando que os níveis de qualificação dos recursos humanos permanecem - sem prejuízo dos importantes progressos conseguidos - em patamares inferiores aos padrões médios dos actuais 25 Estados-Membros da União, a sua elevação traduzir-se-á em especiais exigências sobre os sistemas de educação e de formação profissional.

Acresce ainda o facto de os sectores com maior exposição à concorrência internacional, nomeadamente os tradicionais que adquiriram maior expressão com a integração de Portugal (tanto na EFTA como, mais tarde, na então CEE), estarem a sofrer significativos choques competitivos, sobretudo provocados pela concorrência asiática, gerando situações de aumento do desemprego, afectando sobretudo pessoas de média idade e com baixos níveis de qualificação, cujos efeitos são particularmente severos nas mulheres.

Nas condições expostas, as intervenções dirigidas à promoção de níveis elevados e

sustentados de desenvolvimento social correspondem a prioridades inequívocas para o próximo período de programação. A concretização destas prioridades exige, como as demais intervenções integradas no QREN, níveis elevados de rigor, exigência e profissionalismo, que será assegurada através de um modelo de desenvolvimento valorizador dos factores imateriais, designadamente em matéria de qualificação e de valorização do potencial humano, da inovação e do efectivo desenvolvimento da sociedade do conhecimento. Tal não poderá deixar de ser efectuado num quadro de progresso social, cujos vectores mais importantes integram, em particular, a educação, a formação e os respectivos sistemas (com relevo para a formação inicial, aprendizagem ao longo da vida e a formação avançada), a criação de mais e melhores empregos, a igualdade de oportunidades (entre homens e mulheres e, ainda, entre grupos desfavorecidos, entre grupos etários e no acesso ao emprego), a criação de condições mais propícias a uma cidadania activa e participativa, bem como a luta contra a pobreza e contra a exclusão social.

A dimensão territorial dos constrangimentos estruturais que se apresentam ao nosso país constitui outra perspectiva a considerar. Não obstante a sua reduzida dimensão, Portugal continua caracterizado por importantes diferenciais internos de níveis de desenvolvimento económico e social que, adquirindo particular expressão em termos de restrições à desejável equidade para participar nas oportunidades e para beneficiar dos resultados do crescimento, decorrem de um conjunto diversificado e complexo de factores. Entre eles relevam, designadamente, as insuficiências e instabilidade do modelo de organização territorial, as dinâmicas específicas das formas de estruturação territorial da administração pública, a inconsistência das políticas urbanas e de ordenamento do território, o atomismo do poder local e a inadequada dimensão estratégica das políticas públicas relativas a infra-estruturas e a equipamentos colectivos. Acresce, ainda, a reduzida expressão territorial das políticas públicas dirigidas ao emprego e à coesão social e o insuficiente reconhecimento da importância das políticas públicas ambientais e das dirigidas a promover a igualdade de género como factor estruturante do desenvolvimento social.

Nesta perspectiva, a responsabilidade do QREN e dos seus Programas Operacionais na superação dos constrangimentos estruturais de âmbito territorial é necessariamente elevada nas actuações relativas às infra-estruturas e equipamentos colectivos, à prevenção e mitigação de riscos naturais e tecnológicos, ao desenvolvimento e reabilitação urbana e, bem assim, ao emprego, à coesão social e ao ambiente.

O QREN assume, por isso, o compromisso de assegurar um contributo positivo e significativo no aumento da racionalidade, da coerência e da eficácia das políticas públicas pertinentes (centrais, regionais e locais), particularmente no que respeita às formas de estruturação territorial da administração pública e à participação dos municípios na gestão do desenvolvimento económico e social, à política de cidades e ao ordenamento do território. Assinala-se ainda a dimensão dos constrangimentos estruturais respeitantes à organização e funcionamento das instituições públicas, especialmente na perspectiva do necessário reforço da capacidade administrativa. São conhecidas e encontram-se razoavelmente diagnosticadas as características quantitativas e qualitativas da administração pública, sendo consensual o reconhecimento de que as suas debilidades e insuficiências constituem um obstáculo de natureza estrutural à qualidade da formulação e à eficácia da concretização das políticas públicas e, conseqüentemente, do seu potencial e indispensável contributo para o sucesso dos processos de desenvolvimento económico, social e territorial, bem como para a optimização do funcionamento e da eficácia dos respectivos agentes.

Importa assinalar que as normas de organização e de funcionamento dos Fundos Estruturais têm constituído uma assinalável contribuição para a modernização da administração, especialmente relevantes nos domínios e níveis administrativos beneficiários desses financiamentos. Estes contributos poderão e deverão ser potenciados no quadro do próximo período de programação (consubstanciados nos objectivos de produzir uma eficiência acrescida na utilização de recursos e na prossecução de objectivos; fomentar parcerias público-privado aos níveis central, regional e local; estimular a cooperação e o funcionamento em rede, articulados com uma estruturação temática das intervenções; aumentar da escala das operações municipais).

Prioridades estratégicas

Nestes termos, o Quadro de Referência Estratégico Nacional assume as seguintes prioridades estratégicas:

Promover a qualificação dos portugueses e das portuguesas, desenvolvendo e estimulando o conhecimento, a ciência, a tecnologia, a inovação, a educação e a cultura como principal garantia do desenvolvimento do País e do aumento da sua competitividade;
Promover o crescimento sustentado através, especialmente, dos objectivos do aumento da competitividade dos territórios e das empresas, da redução dos custos públicos de contexto, incluindo os da administração da justiça, da qualificação do emprego e da melhoria da produtividade e da atracção e estímulo ao investimento empresarial qualificante;

Garantir a coesão social actuando, em particular, nos objectivos do aumento do emprego e do reforço da empregabilidade e do empreendedorismo, da melhoria da qualificação escolar e profissional, do estímulo às dinâmicas culturais, e assegurando a inclusão social, nomeadamente desenvolvendo o carácter inclusivo do mercado de trabalho, promovendo a igualdade de oportunidades para todos e a igualdade de género, bem como práticas de cidadania inclusiva, reabilitação e reinserção social, conciliação entre a vida profissional, familiar e pessoal e a valorização da saúde como factor de produtividade e medida de inclusão social;

Assegurar a qualificação do território e das cidades traduzida, em especial, nos objectivos de assegurar ganhos ambientais, promover um melhor ordenamento do território, estimular a descentralização regional da actividade científica e tecnológica, prevenir riscos naturais e tecnológicos e, ainda, melhorar a conectividade do território e consolidar o reforço do sistema urbano, tendo presente a redução das assimetrias regionais de desenvolvimento; Aumentar a eficiência da governação privilegiando, através de intervenções transversais nos Programas Operacionais relevantes, os objectivos de modernizar as instituições públicas e a eficiência e qualidade dos grandes sistemas sociais e colectivos, com reforço da sociedade civil e melhoria da regulação.

IV.2 - Princípios orientadores

A prossecução do desígnio estratégico definido, a superação dos constrangimentos estruturais identificados e a adopção consistente das prioridades assumidas determina que, no período de programação 2007-2013, o apoio dos Fundos Estruturais e de Coesão se concentre nas acções e investimentos que efectivamente produzam os resultados e os efeitos desejados e necessários na sociedade, no território e na economia portuguesa. Privilegiando esta orientação para os resultados e para a eficiência na utilização dos recursos, o QREN assume como princípios orientadores:

A concentração das intervenções, dos recursos e das tipologias de acção, especialmente prosseguida através da consagração de um número reduzido de Programas Operacionais Temáticos e de uma estruturação temática dos Programas Operacionais Regionais do Continente (que propiciam o estabelecimento de sinergias e complementaridades entre instrumentos de política pública) e, bem assim, de lógicas de atribuição de recursos e de priorização de domínios de actuação directamente associadas às prioridades estratégicas a prosseguir;

A selectividade e focalização dos investimentos e acções de desenvolvimento, a concretizar pela utilização de critérios rigorosos de selecção e de hierarquização de candidaturas que efectivamente contribuam para a prossecução da estratégia de desenvolvimento adoptada; A viabilidade económica e a sustentabilidade financeira das actuações dirigidas à satisfação do interesse público, através da consideração dos respectivos efeitos sobre a despesa pública actual e futura;

A coesão e valorização territoriais que potenciem os factores de progresso económico, sócio-cultural e ambiental de cada região e as suas diversificadas potencialidades de desenvolvimento, contribuindo para o desenvolvimento sustentável e regionalmente equilibrado do país;

A gestão e monitorização estratégica das intervenções, que garanta a prossecução eficiente e eficaz do desígnio e da orientação estratégica definidos e propicie condições para que a selecção de candidaturas aos Programas Operacionais tome em particular atenção os seus contributos para a prossecução das metas e prioridades estratégicas estabelecidas.

A dimensão e as características dos constrangimentos que o país enfrenta exigem níveis acrescidos de coerência e de consistência entre as políticas públicas dirigidas ao desenvolvimento económico, social e territorial, independentemente da origem (nacional ou comunitária) do financiamento dos instrumentos dirigidos à sua superação, minimizando por esta forma o risco de fragmentação ou de desalinhamento estratégico das acções públicas. Salientam-se especialmente, neste quadro de coerência estratégica e operacional, as sinergias e interacções que devem ser promovidas entre o QREN e outros importantes instrumentos de concepção, de programação ou de financiamento de políticas públicas, a concretizar no mesmo período - no âmbito dos quais se destacam a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS), o Plano Nacional de Acção para o Crescimento e Emprego (Estratégia de Lisboa), o Plano Nacional de Emprego (PNE), a Iniciativa Novas Oportunidades, o Programa de Reorganização da Administração Central do Estado (PRACE), o Plano Nacional de Acção para a Inclusão, o Plano Nacional para a Igualdade (PNI), o Plano Nacional para a Integração das Pessoas com Deficiências ou Incapacidade, o Plano Tecnológico, o Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa (SIMPLEX) e o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT).

Assinalam-se igualmente as interacções e complementaridades com os Programas de Desenvolvimento Rural e de intervenção estrutural na Pesca.

A prossecução dos objectivos inerentes à superação dos constrangimentos estruturais

apresentados deverá ter em conta os condicionalismos impostos pela necessária salvaguarda dos equilíbrios macroeconómicos. O QREN e os respectivos Programas Operacionais deverão assim contribuir para promover o ritmo e, sobretudo, as condições de sustentabilidade macroeconómica do crescimento e do desenvolvimento social. Confrontadas com factores muito significativos de rigidez da despesa pública e condicionadas por uma evolução insuficientemente dinâmica das receitas fiscais, as finanças públicas portuguesas têm vindo a revelar manifestas dificuldades em cumprir os objectivos do Pacto de Estabilidade e Crescimento - com consequências relevantes em termos de disponibilidades para os necessários investimentos e demais instrumentos públicos de intervenção económica e social. As prioridades de desenvolvimento deverão, por isso, ser concretizadas tendo em consideração as restrições decorrentes do necessário esforço de reequilíbrio das finanças públicas.

IV.3 - Prioridades estratégicas e compromissos de desenvolvimento Qualificação dos Portugueses

A prioridade estratégica Promover a Qualificação dos Portugueses e das Portuguesas é entendida simultaneamente como factor indispensável à emergência de um modelo mais sustentável de crescimento económico, por via da dotação acrescida de capital humano e de conhecimento científico e tecnológico na economia portuguesa, e como elemento essencial de coesão social, por via do reforço das condições de empregabilidade e de adaptabilidade por parte dos que acedem ou permanecem no mercado de trabalho. Esta prioridade estratégica configura-se ainda como um factor de bem-estar e de qualidade de vida, na medida em que o conhecimento científico e a cultura constituem, em si mesmos, dimensões relevantes de realização pessoal e de desenvolvimento social. Assinala-se em particular, no contexto da Iniciativa Novas Oportunidades, a prossecução do objectivo de generalizar o nível secundário enquanto patamar mínimo de qualificação dos portugueses, que designadamente envolve o reforço das ofertas profissionalmente qualificantes dos sistemas de ensino e de formação, com o objectivo de que as vias profissionais de nível secundário atinjam metade do total de vagas neste ciclo de ensino e a recuperação dos níveis de qualificação da população adulta, através do desenvolvimento do Sistema de Validação, Reconhecimento e Certificação de Competências e da concentração dos recursos da formação profissional em ofertas que promovam a progressão escolar e profissional dos cidadãos e das cidadãs.

As inerentes subprioridades estratégicas configuram grandes objectivos a alcançar no âmbito da elevação do nível médio de qualificação escolar, cultural e profissional da população e, em especial, da população adulta, da universalização da educação pré-escolar e do prolongamento do período de escolarização mínima de referência, do reforço da formação científica avançada entre a população portuguesa, da elevação dos níveis de empregabilidade, em particular dos jovens que transitam do sistema educativo para o mercado de trabalho, da generalização de uma cultura e de práticas de aprendizagem ao longo da vida, da responsabilidade e da valorização social do conhecimento científico e da cultura.

Adicionalmente, será realizada a reforma do padrão de especialização do Ensino Superior, o alargamento da base de recrutamento e a modernização das instituições - reformas que, assumindo carácter estratégico e estruturante, requerem um forte empenho nacional na sua concepção e concretização, constituem uma significativa oportunidade para as instituições de Ensino Superior e para as suas comunidades mais dinâmicas.

Crescimento sustentado

A prioridade estratégica Promover o Crescimento Sustentado visa responder ao grande desafio de retomar a trajectória de convergência real da economia portuguesa. Esse percurso será concretizado através de ganhos consistentes de produtividade que, nas condições actuais, são fortemente tributários de uma evolução positiva tanto do padrão de especialização da economia portuguesa, como dos modelos e áreas de negócio dos sectores e actividades com forte presença no tecido empresarial português, ambos no sentido de uma subida nas cadeias de valor.

É igualmente tributário de ganhos de eficiência colectiva, que afectam a produtividade total dos factores, designadamente no plano da relação do Estado e da Administração Pública com as empresas e da redução de custos públicos de contexto, nos planos da eficácia da justiça e da eficiência dos mecanismos de regulação que afectam o nível de dotação, a qualidade e o custo das utilities, bem como no plano da eficiência dos grandes sistemas de transportes de pessoas e bens.

As respectivas subprioridades estratégicas, profundamente articuladas entre si, configuram grandes objectivos a alcançar no âmbito do reforço da competitividade das empresas, particularmente dirigido às que estão expostas à concorrência internacional e actuam no

mercado global; da promoção da inovação empresarial, através da criação de novos produtos e de novas actividades produtivas qualificadas e competitivas, da introdução de processos produtivos que permitam uma utilização mais eficiente de recursos e da sua intensidade tecnológica; da atracção de investimentos qualificantes, tanto na óptica da melhoria do perfil de especialização ou das exportações, como na óptica do potencial de transferência tecnológica ou de outros efeitos estruturantes sobre o tecido empresarial envolvente; do fomento do empreendedorismo qualificado (nomeadamente o das mulheres); da eficiência do mercado de capitais e da promoção de sistemas de financiamento que estimulem a inovação; do reforço do sistema científico e tecnológico e da valorização económica e social do esforço nacional de I&D; do reforço da clusterização em domínios chave do tecido económico e das redes de interacção e cooperação empresarial; da densificação da intensidade cognitiva e tecnológica das empresas; do estímulo à valorização dos comportamentos empresariais atentos à gestão eficiente dos recursos naturais e à responsabilidade social.

Coesão social

A prioridade estratégica Garantir a Coesão Social reconhece o carácter central que o emprego assume enquanto elemento integrador na vida social, bem como a necessidade de promover políticas activas que visem a minimização das diversas manifestações da pobreza e dos processos de exclusão, o que implica em particular uma atenção especial aos grupos sociais mais vulneráveis. A promoção das qualificações é assumida como recurso nuclear das estratégias de inclusão, uma vez que ela é fundamental para potenciar os níveis de empregabilidade e de participação cívica dando expressão a um pleno exercício de direitos e deveres. Reconhece igualmente a centralidade que deve assumir a promoção da igualdade de oportunidades, nomeadamente entre homens e mulheres.

As subprioridades estratégicas que integra configuram os grandes objectivos a alcançar no domínio: da manutenção de níveis elevados de emprego e de redução do desemprego, designadamente o de longa duração; da qualificação do emprego; da igualdade de oportunidades; da igualdade de género; da valorização da saúde como factor de produtividade e de inclusão social; da minimização dos efeitos dos processos de exclusão social e da promoção de estratégias activas de inclusão de grupos desfavorecidos, da integração das pessoas com deficiências e do desenvolvimento sócio-cultural.

Qualificação das cidades e do território

A prioridade estratégica Assegurar a Qualificação das Cidades e do Território decompõe-se, pelo seu lado, em subprioridades multifacetadas nos domínios do ambiente, do ordenamento do território e do desenvolvimento urbano.

Aplicando também aqui os princípios da concentração e da selectividade, as respectivas subprioridades devem privilegiar as principais valências do desenvolvimento ambientalmente sustentável, sintetizadas em objectivos definidos em termos de ganhos ambientais no âmbito da preservação e valorização da natureza e da biodiversidade, do controlo da qualidade do ar e da minimização dos efeitos das emissões de poluentes atmosféricos, da protecção e utilização sustentável dos recursos hídricos, da promoção de energias renováveis e da prevenção e mitigação de riscos naturais e tecnológicos.

A promoção do ordenamento do território deve visar a melhoria da eficiência dos sistemas territoriais onde as dimensões prioritárias respeitam aos sistemas de transportes e de logística e aos sistemas de telecomunicações - essenciais para melhorar a conectividade (nacional e internacional) do País, aos sistemas de abastecimento de águas e de drenagem e tratamento de águas residuais, aos equipamentos de valorização das várias fileiras de resíduos, aos sistemas energéticos e à defesa e valorização do litoral.

O reforço do sistema urbano deve privilegiar a concretização de um modelo global de estruturação urbana do território valorizador de interacções e complementaridades, assente em cidades qualificadas - nas suas dimensões física, económica, sócio-cultural e ambiental - e em dinâmicas sustentáveis, bem integradas nos processos e dinâmicas pertinentes de nível europeu, ajustadas às necessidades concretas dos cidadãos e cidadãs, potenciadoras da vivência de uma cidadania plena e de proximidade e dinamizadoras das respectivas regiões e dos espaços rurais das suas áreas de influência.

O reforço do sistema urbano e a inerente qualificação social e económica das cidades integra, necessariamente, a concretização de um programa integrado de modernização da rede de escolas com ensino secundário, bem como a melhoria da rede de equipamentos fundamentais para a conciliação entre a vida profissional, pessoal e familiar e para as vítimas de violência de género, bem como para a integração de grupos desfavorecidos.

Eficiência da governação

A quinta e última prioridade estratégica, Aumentar a Eficiência da Governação, visa

alcançar graus mais elevados de eficiência da governação pública, responsabilizada por impactos negativos em termos de competitividade nacional - seja por ineficiências em termos de satisfação de necessidades das pessoas e das empresas, seja por insuficiente potenciação de oportunidades individuais e colectivas.

Esta prioridade estratégica concentra-se, de modo selectivo, na modernização da administração pública, na administração electrónico e, necessariamente, nos modelos de organização das administrações central, desconcentrada e descentralizada e na eficiência dos grandes sistemas sociais e colectivos, no âmbito dos quais assumem particular relevância os sistemas de ensino, de saúde e de protecção social, bem como os relativos à justiça, à segurança pública e à administração fiscal.

Ainda no domínio dos modelos de organização abrange o desenvolvimento e implantação da reforma orçamental, por programas e com horizonte plurianual, a instituição de lógicas de partilha de serviços comuns nos domínios de gestão de recursos humanos, financeiros, materiais e patrimoniais no âmbito da Administração Pública.

Compreende ainda a melhoria da regulação - especialmente orientada para a simplificação ex ante e ex post do processo legislativo e dos procedimentos administrativos, de modo a aumentar a eficácia e eficiência da regulação, reduzir os custos públicos de contexto para as empresas e facilitar a vida das pessoas, bem como o reforço da sociedade civil através do apoio às suas iniciativas e da simplificação e eficiência dos mecanismos de participação cívica, no sentido de aproximar os cidadãos e cidadãs das instituições. Incentivar-se -á também, neste contexto, o desenvolvimento de estruturas alternativas à resolução de conflitos, libertando-se desta forma, um significativo número de processos da esfera de competência dos tribunais, com implicações positivas na celeridade e na redução dos custos dos conflitos, com benefícios para a competitividade empresarial e paz social.

V - Organização operacional do QREN

V.1 - Enquadramento

A estratégia de desenvolvimento apresentada, o desígnio estratégico assumido e as prioridades de desenvolvimento estabelecidas evidenciam significativa ambição e exigência para as responsabilidades que o QREN e os respectivos Programas Operacionais deverão assegurar no período 2007-2013.

Esta ambição e exigência decorrem, naturalmente, das características fundamentais da situação económica, social e territorial portuguesa e, em particular, do carácter imperativo que a superação dos constrangimentos estruturais - de natureza económica, social, territorial e institucional - assume, que se considera imprescindível para a recuperação de uma trajectória de convergência com os padrões europeus e propiciadores de dinâmicas consistentes e sustentadas de crescimento da economia e do emprego.

A experiência adquirida nos anteriores ciclos de programação patenteia, pelo seu lado, que a formulação de objectivos estratégicos não constitui garantia suficiente para a produção dos resultados e dos impactos desejados e necessários - que se encontram assim fortemente dependentes do modelo de organização operacional adoptado (bem como das respectivas modalidades de governação).

Importa assim, também no que respeita à organização operacional do QREN, introduzir modificações substanciais face aos modelos anteriormente adoptados, designadamente no sentido de assegurar as melhores condições para efectiva e eficiente prossecução dos objectivos fixados.

Estas significativas alterações foram já evidenciadas pela consagração da orientação fundamental de que a prossecução dos objectivos da estratégia de desenvolvimento e, em especial, a concretização das prioridades da qualificação das cidadãs e dos cidadãos, do crescimento sustentado, da coesão social, da qualificação do território e das cidades e da eficiência da governação constituem compromissos de desenvolvimento de todos os Programas Operacionais, naturalmente de acordo com as suas características e tipologias de intervenção específicas.

As importantes modificações referidas decorrem, por outro lado, dos princípios orientadores estabelecidos, particularmente no que respeita à concentração das intervenções num número reduzido de Programas Operacionais e à selectividade e focalização dos investimentos e acções de desenvolvimento.

V.2 - Agendas operacionais temáticas

A consagração destas orientações e princípios na organização operacional do QREN concretiza-se pelo estabelecimento de Agendas Operacionais Temáticas.

A racionalidade correspondente ao estabelecimento de Agendas Operacionais Temáticas significa, fundamentalmente, que os Programas Operacionais são colocados ao serviço dos objectivos e prioridades de desenvolvimento de Portugal, seja no que respeita aos que assumem responsabilidades tendencialmente relativas ao território continental, seja no que

se refere aos que respondem por actuações de âmbito regional.

Procura-se, deste modo, reforçar a coerência e a complementaridade de intervenção dos PO de natureza temática e os PO regionais.

As agendas operacionais temáticas incidem sobre três domínios essenciais de intervenção: o potencial humano, os factores de competitividade da economia e a valorização do território.

Estas agendas configuram, por isso, uma racionalidade comum entre as intervenções financiadas pelos PO Temáticos e pelos PO Regionais, sem prejuízo de uma clara demarcação das respectivas tipologias de intervenção.

Em coerência com esta racionalidade, é estabelecido que a estruturação dos Programas Operacionais em Eixos Prioritários - igualmente desenhados em função dos objectivos e prioridades cuja prossecução devem assegurar - reflecta também uma lógica eminentemente temática.

De acordo com o exposto nos parágrafos anteriores, as Agendas Operacionais Temáticas são as seguintes:

Agenda Operacional para o Potencial Humano, que congrega o conjunto das intervenções visando a promoção das qualificações escolares e profissionais dos portugueses e a promoção do emprego e da inclusão social, bem como as condições para a valorização da igualdade de género e da cidadania plena;

Agenda Operacional para os Factores de Competitividade, que abrange as intervenções que visam estimular a qualificação do tecido produtivo, por via da inovação, do desenvolvimento tecnológico e do estímulo do empreendedorismo, bem como da melhoria das diversas componentes da envolvente da actividade empresarial, com relevo para a redução dos custos públicos de contexto;

Agenda Operacional para a Valorização do Território que, visando dotar o país e as suas regiões e sub-regiões de melhores condições de atractividade para o investimento produtivo e de condições de vida para as populações, abrange as intervenções de natureza infra-estrutural e de dotação de equipamentos essenciais à qualificação dos territórios e ao reforço da coesão económica, social e territorial.

Agenda Operacional para o Potencial Humano

A Agenda Operacional Temática para o Potencial Humano assume quatro objectivos principais. Em primeiro lugar, superar o défice estrutural de qualificações da população portuguesa. Para tal, consagra o nível secundário como referencial mínimo de qualificação, centrando a aposta em estratégias de educação e formação dirigidas a jovens e adultos. Expandir as vias profissionalizantes para a formação inicial de jovens e a oferta de percursos de formação flexíveis que permitem a aquisição de competências certificadas para os adultos são opções nucleares desta estratégia.

Em segundo lugar, promover o conhecimento científico, a inovação e a modernização do tecido produtivo e da Administração Pública, alinhados com a prioridade de transformação do modelo produtivo português assente no reforço das actividades de maior valor acrescentado. O alargamento das qualificações pósgraduadas, nomeadamente em áreas de ciência e tecnologia, bem como o apoio a formações críticas à mudança organizacional e a abordagens integradas dos processos formativos são os instrumentos centrais desta linha de intervenção.

Em terceiro lugar, o estímulo à criação e à qualidade do emprego, destacando-se a promoção do empreendedorismo - nomeadamente de desempregados - e os mecanismos de apoio à transição que privilegiem o contacto dos jovens com o mercado de trabalho.

O quarto objectivo estratégico refere-se à promoção da igualdade de oportunidades, distinguindo o desenvolvimento de estratégias integradas e de base territorial para a promoção da inserção social de pessoas vulneráveis a trajectórias de exclusão social. Este domínio contempla, ainda, a integração da igualdade de género como factor de coesão social.

As prioridades acima enunciadas concretizar-se-ão através das seguintes sete grandes vertentes de intervenção:

Qualificação inicial, um dos dois pilares da Iniciativa Novas Oportunidades, tem como objectivo fazer do 12.º ano o referencial mínimo de escolaridade para todos os jovens e assegurar que as ofertas profissionalizantes de dupla certificação passem a representar metade das vagas em cursos de educação e de formação que permitam a conclusão do secundário.

A realização deste objectivo passa pela diversificação e expansão das ofertas de educação e formação de natureza profissionalizante que proporcionem aos jovens uma dupla certificação, escolar e profissional, facilitadora da inserção qualificada no mundo do trabalho, bem como do prosseguimento de estudos. São abrangidas nesta prioridade os cursos profissionais, os cursos de aprendizagem, os cursos de educação e formação, os cursos do ensino artístico especializado e os cursos de especialização tecnológica.

Adaptabilidade e Aprendizagem ao Longo da Vida, o segundo pilar da Iniciativa Novas Oportunidades, tem como principal objectivo central a elevação dos níveis de qualificação da população adulta, o desenvolvimento de competências críticas à modernização económica e empresarial, bem como a promoção da adaptabilidade dos trabalhadores. Compreende o desenvolvimento de competências escolares e profissionais certificadas para adultos que não concluíram o 9.º ano de escolaridade ou o ensino secundário ou que, tendo um habilitação escolar, não detenham uma qualificação profissional. Na realidade portuguesa, a formação para a adaptabilidade deve assumir-se como reforço da qualificação de base, com a criação de patamares mínimos de competências que permitam a aquisição de competências críticas para a actividade económica, a adaptação à mudança e a apetência pela participação na aprendizagem ao longo da vida.

Promover a qualificação e a empregabilidade dos activos pouco escolarizados exige o desenvolvimento de estratégias formativas assentes num princípio de flexibilidade e de ajustamento às necessidades individuais de aquisição de competências. A aposta no reconhecimento da aprendizagem por via da experiência constitui uma opção estratégia para a concretização deste objectivo na medida em que permite incrementar o acesso à formação bem com aumentar a sua relevância e impacto nos indivíduos e nas organizações. As ofertas de educação e formação profissionalizante dirigidas a adultos pouco escolarizados (cursos EFA), valorizando a formação profissionalizante e as acções modulares de curta duração, dirigidas a completar percursos de certificação de competências escolares e profissionais são, também, peças fundamentais desta aposta.

Considerando ainda que um significativo número de funcionários da Administração Central apresenta níveis iguais ou inferiores a 9 anos de escolaridade, esta vertente da Agenda Operacional para o Potencial Humano considera igualmente esta realidade, com vista a potenciar as suas capacidades e criando condições de valorização profissional. Gestão e Aperfeiçoamento Profissional reúne um conjunto de medidas dirigidas a promover a capacidade de inovação, gestão e modernização produtiva das empresas e outras organizações, como condição fundamental de reforço da competitividade e de promoção da qualidade do emprego.

No seu conjunto as intervenções que se integram nesta prioridade respondem essencialmente aos objectivos de apoiar o ajustamento da estrutura produtiva portuguesa, reforçando a presença em actividades de elevado valor acrescentado e os níveis de produtividade globais, e a reforma da Administração Pública, impondo uma maior valorização da formação profissional enquanto elemento de suporte à qualificação das práticas de gestão e da mudança organizacional.

Um importante domínio de aposta nesta prioridade de agenda contempla o desenvolvimento de formação dirigida a responder a necessidades de competências especializadas em empresas que tenham em curso trajectórias de afirmação da sua actividade em segmentos alinhados com os objectivos de inovação, de reforço da produção transaccionável de maior valor acrescentado e da presença em mercados internacionais.

Um segundo vector passa pela promoção de estratégias de formação orientadas para o apoio ao desenvolvimento organizacional e para a adopção de modelos de organização da formação favoráveis ao envolvimento na formação dos activos empregados das PME e microempresas com mais baixas qualificações. O desenvolvimento de acções integradas de consultoria formação constitui uma prioridade para garantir a acrescida articulação entre os processos de desenvolvimento de competências dos activos e os processos de modernização das empresas e organizações. A redução das disparidades entre homens e mulheres em meio laboral constitui um domínio de produção de resultados associado a estes instrumentos de política.

Por último, inclui-se nesta linha, o apoio ao desenvolvimento de formações estratégicas para a gestão e inovação na Administração Pública, em domínios em que as instituições não tenham capacidades formativas internas e não seja possível mobilizá-la noutros organismos da Administração, e a formação de docentes.

Reforma do Sistema de Formação Profissional

Portugal enfrenta, em matéria de formação profissional, dois grandes desafios intimamente relacionados.

O primeiro, de natureza quantitativa, traduz-se na necessidade urgente de assegurar um significativo aumento dos indivíduos com acesso a formação, quer inicial, quer contínua ao longo da vida.

O segundo, de natureza qualitativa, traduz-se na necessidade de assegurar a relevância e a qualidade do investimento em formação, isto é, de aumentar a eficácia e a credibilidade da aplicação dos recursos destinados a estas políticas.

Portugal tem feito ao longo dos últimos trinta anos, um significativo esforço no sentido de recuperar o atraso que o distancia dos países mais desenvolvidos, particularmente no que respeita aos níveis de escolarização. Mas há ainda um esforço suplementar a empreender:

cerca de 3,5 milhões de activos têm um nível de escolaridade inferior ao ensino secundário; cerca de 485000 jovens entre os 18 e os 24 anos estão a trabalhar sem terem concluído esse patamar de referência da escolaridade.

A iniciativa Novas Oportunidades responde de forma ambiciosa a este grande desafio de elevar rapidamente os níveis de qualificação dos portugueses e tornando o 12.º ano o nível de escolaridade de referência. A concretização desta ambição passa por uma estratégia dual: a elevação das taxas de conclusão do nível secundário nos jovens, com um forte combate ao abandono precoce e uma aposta no reforço das vias profissionalizantes, e a persistente recuperação dos níveis de qualificação da população adulta, através da conjugação da educação de adultos com a generalização dos processos de reconhecimento, validação e certificação de competências.

É essencial reconhecer hoje que os défices de qualificação não encontrarão resposta unicamente no aumento dos recursos financeiros. Portugal precisa não só de fazer mais, como também de fazer melhor, ultrapassando as insuficiências detectadas em termos de relevância da oferta formativa, no que respeita à satisfação das necessidades de modernização das empresas e de desenvolvimento pessoal.

No contexto português, o conceito de formação para a adaptabilidade deve assumir-se significativamente como reforço da qualificação de base, o que significa a criação de patamares cognitivos mínimos que permitam a adaptação individual à mudança e a aquisição de novas competências, cruciais à competitividade e à inovação, e assim ao emprego e à coesão. Mas deve assumir-se igualmente como reforço da formação contínua certificada que se traduza em valorização dos percursos profissionais dos indivíduos. Por outro lado, aumentar a relevância da formação profissional para a modernização empresarial implica um sério esforço de estruturação e regulação da oferta formativa, estimulando a produção e a procura de qualificações e competências críticas para a competitividade das empresas e da economia.

A agenda de reforma da formação profissional baseia-se, assim, neste duplo referencial: a formação financiada por recursos públicos deve permitir a progressão escolar e profissional das pessoas e contribuir para a modernização das empresas e outras organizações económicas.

Esta agenda implica uma reforma institucional muito exigente no domínio do sistema de certificação profissional e, bem assim, dos modelos de financiamento público que privilegiem a concentração de recursos nos dispositivos que promovam a aquisição de competências escolares e profissionais certificadas, que privilegiem o apoio directo à procura (individual ou das empresas) e que induzam procedimentos de avaliação e selectividade mais rigorosos.

Um efectivo sistema de certificação da formação profissional é indispensável para orientar a procura e a oferta formativa, permitindo a valorização pelo mercado dos investimentos em formação realizados.

A agenda de reforma da formação profissional implica ainda uma forte aposta na qualidade da formação, desenvolvendo em permanência as competências das entidades formativas e dos seus recursos humanos, e na introdução de novos mecanismos de estímulo à procura de formação.

Formação Avançada para a Competitividade é a linha que visa a superação do atraso científico e tecnológico nacional como condição essencial ao progresso económico e social, pela aposta no conhecimento e na competência científica e técnica. As dimensões da investigação e da inovação são vectores determinantes para a mudança do posicionamento competitivo da economia portuguesa, para o aumento da produtividade e para o desenvolvimento de uma economia baseada no conhecimento. A necessidade de qualificar os portugueses e estimular a inovação e a modernização tecnológica, colocando no terreno políticas que acelerem o actual processo de mudança do padrão de especialização de economia portuguesa no sentido da produção de bens e serviços diferenciados, apoiados em actividades de I&D e cada vez mais vocacionados para os mercados externos torna-se indispensável.

Assumem-se como objectivos específicos da intervenção o reforço da formação avançada de recursos humanos em ciência e tecnologia, em investigação e inovação, visando a criação de uma sólida base de qualificação, a consolidação das instituições, a criação de emprego científico, a articulação entre formação superior e o trabalho científico, a inserção de investigadores nas empresas e o reforço das lideranças científicas.

Para concretização destes objectivos apoiar-se-ão acções que visam programas e bolsas de mestrado, doutoramento e pós-doutoramento, a integração na investigação, o desenvolvimento de programas de cátedras convidadas e inserção em Portugal de investigadores com actividade permanente no estrangeiro, a promoção do emprego científico e da cultura científica e tecnológica e programas de apoio ao alargamento da base social do ensino superior e à mobilidade internacional.

Apoio ao Empreendedorismo e à Transição para a Vida Activa, integra diferentes

instrumentos que visam promover os níveis, a qualidade e a mobilidade do emprego, privado e público, através do incentivo ao espírito empresarial, do apoio à integração no mercado de trabalho de desempregados, do apoio à transição para a vida activa dos jovens e do incentivo à mobilidade. Este domínio de política compreende ainda o objectivo de promover a equidade entre homens e mulheres no acesso ao mercado de trabalho.

Distinguindo o empreendedorismo como recurso fundamental das políticas activas de emprego, contempla-se o apoio a iniciativas empresariais de base local, que privilegiarão como destinatários e beneficiários pessoas desempregadas, jovens à procura do primeiro emprego e activos em risco de desemprego.

Compreendendo o apoio a iniciativas empresariais de base local e, também, a iniciativas que se posicionem em domínios de inovação de base empresarial, estes instrumentos - que poderão mobilizar a iniciativa JEREMIE, desenvolvida em parceria entre a DG Regio e o Grupo Banco Europeu de Investimentos - privilegiarão como destinatários e beneficiários pessoas desempregadas, jovens à procura do primeiro emprego e activos em risco de desemprego.

Os apoios à transição para a vida activa visam, pelo seu lado, criar condições adequadas à promoção da empregabilidade de desempregados e jovens à procura de primeiro emprego, fomentando o contacto com o mundo do trabalho. Complementarmente, pretende-se contribuir para o reforço da qualidade do emprego e a inovação empresarial apoiando a inserção nas empresas de jovens qualificados.

Cidadania, Inclusão e Desenvolvimento Social, congrega um conjunto de instrumentos que visam contribuir para a concretização do Programa Nacional de Apoio à Inclusão (PNAI), como plano estratégico nacional de referência para as políticas de combate à pobreza e à exclusão social.

Constituem objectivos específicos destes instrumentos a promoção da inclusão social de grupos desfavorecidos e socialmente excluídos, o reforço da educação e da formação em cidadania, afirmando a sua relevância enquanto factor de plena integração social e de promoção de uma cultura de prevenção e segurança, o acolhimento, integração e empregabilidade de imigrantes, a melhoria dos cuidados de saúde a grupos sociais vulneráveis), a qualidade de vida de pessoas portadoras de deficiência ou incapacidade e o desenvolvimento da rede de serviços e equipamentos sociais.

As prioridades relativas à integração social dos grupos desfavorecidos contemplam o desenvolvimento de estratégias integradas de base territorial, a promoção de programas específicos de formação orientados para assegurar o desenvolvimento de competências básicas e profissionais de pessoas em risco de exclusão do mercado de trabalho, incluindo a resposta às necessidades específicas da população imigrante, o desenvolvimento de programas de promoção do sucesso educativo que actuem preventivamente sobre os factores geradores do abandono escolar, assegurando uma abordagem territorial na identificação das respostas dirigidas a combater a produção de trajectórias de abandono escolar precoce.

As prioridades de reabilitação integram programas dirigidos à vertente profissional (tendo em vista facilitar a integração sócio-profissional de pessoas com deficiência), à vertente qualificação e educação (visando consolidar e desenvolver condições de acesso e frequência por parte dos alunos com necessidades especiais aos estabelecimentos de ensino, desenvolver a melhoria progressiva dos recursos técnicos e dos instrumentos necessários a uma efectiva educação inclusiva) e à vertente acessibilidade e informação (dirigida, com base em planos integrados de acção e em iniciativas piloto de cariz inovador, dar resposta às necessidades de pessoas com deficiência ou incapacidade durante todo o seu percurso de vida).

A Promoção da Igualdade de Género que enquadra actuações dirigidas a difundir uma cultura de igualdade através da integração da perspectiva de género nas estratégias de educação e formação, a igualdade de oportunidades no acesso e na participação no mercado de trabalho, a conciliação entre a vida profissional e familiar, dando prioridade à criação de condições de paridade na harmonização das responsabilidades profissionais e familiares, a prevenção da violência de género, incluindo a violência doméstica e o tráfico de seres humanos e a promoção da eficiência dos instrumentos de política pública na promoção da igualdade de género e de capacitação dos actores relevantes para a sua prossecução.

Modernização e reforma da Administração Pública

As orientações políticas governamentais e as consequentes opções estratégicas e operacionais assumidas pelo QREN (naturalmente condicionadas pelos normativos comunitários) conduziram a que prioridade de aumentar a eficiência da governação seja prosseguida e concretizada através de diversos Programas Operacionais - designadamente os PO Temáticos Factores de Competitividade e Potencial Humano, os PO Regionais do Continente e os PO das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

A inerente dispersão de instrumentos de intervenção, que não se traduz nem pode ser entendida como significando menor relevância dos objectivos definidos, cuja concretização é necessariamente objecto de permanente e empenhada orientação e acompanhamento político, designadamente no quadro das regiões enquadradas pelo Objectivo Convergência. Importa ter em conta, em termos estratégicos e transversais, que os objectivos fundamentais que serão prosseguidos no âmbito do QREN em matéria de modernização e reforma da Administração Pública são os seguintes:

Assegurar a redução dos custos públicos de contexto, necessária para apoiar o aumento da competitividade da economia e para melhorar as condições envolventes da actividade dos agentes produtivos;

Aumentar a eficácia e a eficiência da actividade administrativa através de intervenções, designadamente integradas e sobretudo integradas em dinâmicas de desenvolvimento regional, sub-regional e local, na melhoria das condições e do desempenho de funções de interacção com os agentes económicos e com os cidadãos;

Promover a mobilidade horizontal e vertical na Administração Pública, sobretudo quando associada à descentralização de competências para a Administração Local;

Garantir, com eficácia, a qualificação profissional e o reconhecimento das competências adquiridas pelos funcionários e agentes públicos da Administração Central, Regional e Local;

Desenvolver formações estratégicas para a gestão e inovação na Administração Pública.

Agenda Operacional para os Factores de Competitividade da Economia

A Agenda Operacional Temática para o Reforço dos Factores de Competitividade da Economia inclui, essencialmente, os estímulos à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico, os incentivos à modernização e internacionalização empresariais e à promoção da atractividade do investimento directo estrangeiro qualificante, os apoios à promoção da sociedade da informação e do conhecimento e a redução dos custos públicos de contexto, incluindo os da administração da justiça, bem como a promoção da eficiência e a qualidade das instituições públicas.

A concretização de tais prioridades estrutura-se nas seguintes grandes vertentes de intervenção:

Estímulos à Produção do Conhecimento e Desenvolvimento Tecnológico integram diferentes instrumentos de estímulo sobre o Sistema Científico e Tecnológico Nacional visando o reforço e desenvolvimento das suas capacidades intrínsecas e a promoção da difusão do conhecimento e da inovação na globalidade da economia e da sociedade.

Salientam-se, como objectivos específicos, a intensificação do esforço de I&D, em especial o de âmbito empresarial, e a criação de novos conhecimentos, com vista ao aumento da produtividade e competitividade da economia e, em especial, a articulação entre empresas e centros de saber, acelerando a difusão, a transferência e utilização de tecnologias, bem como a incorporação de conhecimento e resultados de I&DT pelas empresas. Para a concretização de tais objectivos, integra-se a política de ciência com a política de empresa, atribuindo-se maior enfoque à vertente procura e às dimensões de disseminação, demonstração e cooperação/colaboração (nacional e internacional).

Serão accionadas nesta vertente de actuação duas grandes tipologias de intervenção:

Sistemas de incentivos à I&DT empresarial, através do desenvolvimento de projectos de I&DT por empresas de forma individual, colectiva ou em consórcio com outras entidades do Sistema Científico e Tecnológico Nacional, da criação de núcleos de I&DT nas empresas, de projectos e actividades de demonstração tecnológica e da participação em programas europeus de I&DT;

Apoios às entidades do Sistema Científico e Tecnológico Nacional através do desenvolvimento de projectos de I&DT por entidades do Ensino Superior, Estado e Instituições Privadas sem Fins Lucrativos em domínios prioritários para o desenvolvimento económico e competitivo do país, do estímulo à respectiva participação em programas europeus de I&DT e do apoio a projectos e actividades de disseminação e difusão de novos conhecimentos junto do tecido empresarial.

Incentivos à Inovação e Renovação do Modelo Empresarial e do Padrão de Especialização que, concentrando a dimensão principal de sistemas de incentivos às empresas no âmbito do QREN, envolvem um vasto conjunto de ajustamentos de natureza estruturante onde se destacam a qualificação, a diferenciação, a diversificação e a inovação na produção de bens e serviços transaccionáveis, no quadro de fileiras produtivas e de cadeias de valor mais alargadas e geradoras de maior valor acrescentado.

Assumem-se como objectivos específicos da intervenção a promoção da inovação no tecido empresarial, especialmente através do incremento da produção transaccionável de novos bens e serviços, do reforço da orientação das empresas portuguesas para mercados internacionais, reposicionando-se nos segmentos mais competitivos e diferenciados, do incentivo ao empreendedorismo qualificado e ao investimento estruturante de grande dimensão em novas áreas com potencial de crescimento e da promoção da produtividade

através da qualificação das PME, reforçando a internalização de factores dinâmicos de competitividade.

Estes objectivos específicos valorizam ainda a promoção e o desenvolvimento de intervenções sustentadas em lógicas de eficiência colectiva e na promoção de economias de aglomeração.

São definidas duas grandes tipologias de prioridades a adoptar no quadro dos sistemas de incentivos às empresas:

O fortalecimento de uma economia baseada no conhecimento e na inovação, aplicável a todos os agregados sectoriais ou regionais considerados elegíveis, incluindo incentivos à produção de novos bens e serviços no país ou o upgrading da produção actual através da transferência e aplicação de conhecimento ou de inovações organizacionais, bem como a expansão de capacidades de produção em sectores de conteúdo tecnológico ou com procuras internacionais dinâmicas, incentivos a projectos de investimento produtivo com forte intensidade inovadora e de natureza estruturante, propiciadores de demonstração e de efeitos arrastamento no tecido económico, o fomento do empreendedorismo qualificado (cuja concretização poderá ser apoiada pela iniciativa JEREMIE, desenvolvida em parceria entre a DG Regio e o Grupo Banco Europeu de Investimentos) como instrumento de inovação e de regeneração de tecidos económicos sectoriais, regionais ou urbanos e o favorecimento da utilização por PME de factores de competitividade de natureza dinâmica e imaterial (organização e gestão, concepção, desenvolvimento e engenharia de produtos e processos, presença na economia digital, eficiência energética, certificação de sistemas de qualidade, ambiente, segurança, saúde e responsabilidade social, moda e design, internacionalização e inserção e qualificação de recursos humanos);

A concretização de estratégias de desenvolvimento ou de requalificação sustentadas em lógicas de eficiência colectiva, através da promoção do desenvolvimento a nível nacional ou territorial de pólos de competitividade e tecnologia (apoio ao investimento empresarial localizado/inserido em estratégias de desenvolvimento ou de afirmação internacional de áreas de actividades económicas com particulares potencialidades de crescimento), do desenvolvimento de outras lógicas sectoriais ou de actividades relacionadas e organizadas em clusters ou outras estratégias que permitam potenciar economias de aglomeração, da criação de dinâmicas regionais geradoras de novos pólos de desenvolvimento, nomeadamente em torno de projectos-âncora ou de requalificação/reestruturação de actividades económicas já existentes e da dinamização e renovação económica urbana através da realocização/reordenamento e da revitalização da actividade económica em centros urbanos.

Reforma do sistema de incentivos ao investimento das empresas

A reforma dos sistemas de incentivos às empresas prosseguida no âmbito do QREN toma em consideração os enquadramentos comunitários sobre a matéria, quer no sentido de os objectivar enquanto instrumentos de apoio financeiro directo ao investimento empresarial, com o objectivo de promover a sua competitividade sustentada num contexto de mercado global, quer no que respeita à adopção do princípio geral «menos ajudas, melhores ajudas» que conduz à redução das taxas máximas permitidas e diminuição das regiões elegíveis para ajudas regionais, à assunção de uma atitude mais favorável face aos investimentos associados à Estratégia de Lisboa e, bem assim, à simplificação de procedimentos. Consequentemente, o Mapa de Auxílios Regionais para o período 2007-2013 não cobrirá a totalidade do território nacional (deixando de fora parte da Região NUTS II Lisboa) e a generalidade das taxas máximas (expressas em ESB) até agora permitidas para empresas Não PME sofrerão reduções entre 15 e 29 pontos percentuais.

Assinala-se, por outro lado, que a avaliação de resultados dos sistemas de incentivos aplicados em Portugal no QCA III aconselha a redução da extensão e intensidade dos auxílios a conceder e, em simultâneo, a sua focalização em prioridades fixadas em função dos objectivos da competitividade sustentada e do estímulo de uma economia baseada no conhecimento.

Porém, a generalidade das regiões portuguesas, em particular as do Objectivo Convergência, confrontam-se ainda com um conjunto de condições que impõem custos de contexto e de operação que afectam negativamente a capacidade das empresas que operam nesses territórios para competir em mercados abertos e concorrenciais. Por isso mesmo, e porque a política comunitária assim o permite, continua a justificar-se a atribuição de auxílios de Estado ao investimento empresarial durante o próximo período de programação - com, todavia, uma reorientação substancial dos seus objectivos e o significativo reforço da sua selectividade.

Assumem-se, assim, cinco grandes opções estratégicas:

Esbatimento da importância e expressão orçamental dos sistemas de incentivos no contexto da prioridade Factores de Competitividade, através de uma estratégia de apoio preferencialmente baseada noutros instrumentos, designadamente, engenharia financeira e

desenvolvimento de acções colectivas;

Redução de intensidades de auxílios regionais em conformidade com as regras comunitárias;

Orientação e focalização dos sistemas de incentivos, reduzindo fortemente a extensão da intervenção quer em termos do número total de projectos a apoiar, quer limitando a tipologia de investimentos apoiados aos que justificam financiamento público;

Privilégio ao apoio às PME, que constituirão o alvo prioritário dos sistemas de incentivos, sem todavia descuidar a relevância da função de atracção de investimento estruturante (estrangeiro ou nacional), indispensável para o reforço da base de conhecimento e de inovação;

Simplificação do modelo de gestão, com vista a um aumento da celeridade e da qualidade decisional, quer na fase da análise, quer também no período de acompanhamento da execução e da avaliação dos resultados dos investimentos.

Em coerência com estas opções estratégicas, os sistemas de incentivos ao investimento empresarial privilegiarão o investimento destinado a reforçar a base produtiva transaccionável da economia portuguesa, sendo definidas duas grandes tipologias de prioridades:

A que inclui as prioridades horizontais relacionadas com os factores críticos de competitividade num contexto de uma economia baseada no conhecimento e na inovação, que integra (i) o desenvolvimento de actividades de I&DT nas empresas, estimulando a cooperação em consórcio com instituições do sistema científico e tecnológico e com outras empresas e entidades europeias, (ii) o investimento de inovação (produção de novos bens e serviços no país ou up-grading significativo da produção actual através da transferência e aplicação de conhecimento ou de inovações organizacionais, expansão de capacidades de produção em sectores de conteúdo tecnológico ou com procuras internacionais dinâmicas e investimentos estruturantes de maior dimensão e com mobilidade internacional); (iii) fomento do empreendedorismo qualificado como instrumento inovador e regenerador de tecidos económicos sectoriais, regionais ou urbanos; (iv) ainda num contexto de incremento do empreendedorismo, apoio ao empreendedorismo das mulheres como elemento estruturante para a sua participação na vida económica activa, bem como das iniciativas, com relevância económica, propícias à concretização da igualdade entre homens e mulheres; e, (v) favorecimento da utilização por PME de factores de competitividade de natureza mais imaterial (organização e gestão, concepção, desenvolvimento e engenharia de produtos e processos, presença na economia digital, eficiência energética, certificação de sistemas de qualidade, ambiente, segurança, saúde, responsabilidade social e valorização da conciliação entre a vida profissional, familiar e pessoal, moda e design, internacionalização e inserção e qualificação de recursos humanos);

A que resulta do aproveitamento das sinergias decorrentes de «estratégias de eficiência colectiva» delineadas pelas políticas públicas com o objectivo de obter economias de proximidade e de aglomeração aos níveis nacional, sectorial, regional, local ou urbano, que compreende (i) promoção de Pólos de Competitividade e Tecnologia (apoio ao investimento empresarial localizado/inserido em estratégias de desenvolvimento ou de afirmação internacional de áreas de actividades económicas com potencialidades de crescimento), (ii) desenvolvimento de outras lógicas sectoriais ou de actividades relacionadas e organizadas em clusters ou de outras estratégias que permitam potenciar economias de aglomeração, (iii) criação de dinâmicas regionais geradoras de novos pólos de desenvolvimento, nomeadamente, em torno de projectos âncora ou de requalificação/reestruturação de actividades económicas existentes e (iv) dinamização da renovação económica urbana através da realocação/reordenamento de actividades económicas e revitalização da actividade económica em centros urbanos.

Reflectindo a preocupação de introduzir uma forte selectividade dos sistemas de incentivos assente na prioridade atribuída ao desenvolvimento de uma economia baseada no conhecimento e na inovação, serão criados três grandes sistemas de incentivos de aplicação horizontal: SI Investigação & Desenvolvimento (empresas), SI Inovação (investimento produtivo empresarial) e SI Qualificação PME (factores dinâmicos em PME).

O critério básico para a atribuição de responsabilidades entre o PO Temático Factores de Competitividade e os PO Regionais do Continente corresponde à natureza da política subjacente a cada linha de intervenção: políticas com necessidades de coordenação nacional ou com políticas comunitárias devem ser tendencialmente incluídas no PO Temático; políticas com impactes dominantes nas regiões ou nas cidades devem ser preferencialmente inseridas nos PO Regionais.

A operacionalização deste princípio é assegurada pelo enquadramento financeiro dos incentivos dirigidos às grandes e médias empresas no PO Temático Factores de Competitividade, sendo os consagrados às pequenas e microempresas da responsabilidade dos PO Regionais do Continente - sem prejuízo da recepção centralizada de candidaturas num «guichet» electrónico único e da atribuição de responsabilidades técnicas pela análise

e elaboração das propostas de decisão para as Autoridades de Gestão às instituições pertinentes do Ministério da Economia e da Inovação e do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional.

No que se refere às estratégias de eficiência colectiva, a repartição de responsabilidades determina que (i) as estratégias de afirmação nacional ou internacional de novos pólos de desenvolvimento são enquadradas pelo PO Temático; (ii) os apoios a clusters ou a outros agregados sectoriais serão concedidos pelo PO Temático (de forma articulada com os PO das regiões onde os mesmos tenham uma presença significativa); (iii) os estímulos a estratégias de desenvolvimento e requalificação regional ou urbana competem ao respectivo PO regional.

As Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira desenvolverão e assegurarão a operacionalização de sistemas específicos de incentivo e apoio ao investimento empresarial.

Pólos de Competitividade e Tecnologia

Os Pólos de Competitividade e Tecnologia, decorrentes de um processo de concertação interministerial dinamizado pelo Gabinete de Coordenação do Plano Tecnológico, são um instrumento de incentivo à criação de redes de inovação e tecnologia e inserem-se nos objectivos mais gerais da Estratégia de Lisboa, do PNACE e do Plano Tecnológico, nomeadamente no que respeita aos apoios ao crescimento económico e à criação de emprego pela via do aumento da competitividade.

Visam promover parcerias, com vocação internacional, que podem ter uma concentração territorial com um ou mais focos de concentração, entre entidades privadas e as instituições públicas incluindo, obrigatoriamente, empresas, universidades e outros centros de I&DT e estabelecimentos de educação e formação.

Os Pólos de Competitividade e Tecnologia constituem, assim, plataformas de colaboração para o desenvolvimento de negócios inovadores, onde se articulam capacidades empresariais com o conhecimento científico e tecnológico.

Um Pólo de Competitividade é, conseqüentemente, um espaço privilegiado de parceria entre actores públicos e privados para a promoção de projectos e actividades que, escolhidos e estruturados pelos parceiros, serão objecto de apreciação e aceitação pelo Sistema Nacional de Inovação.

Os seus objectivos são organizados em domínios de competitividade, baseados em áreas económicas ou cadeias de valor que concorram para mercados finais comuns, com ligação e suporte em áreas de conhecimento alinhadas com as suas finalidades concretas, prosseguem os seguintes objectivos gerais:

Melhorar a competitividade da economia Portuguesa através da tecnologia e da inovação;

Afirmar as actividades económicas com potencial inovador a nível internacional;

Aumentar a visibilidade e a atractividade de Portugal como destino de investimento directo estrangeiro com conteúdo tecnológico e inovador;

Promover o crescimento económico e o emprego quali ficado.

Promovidos e animados pelos parceiros, a selectividade da avaliação das candidaturas ao estatuto de «Pólo de Competitividade e Tecnologia» - indispensável para satisfazer os requisitos de admissibilidade para financiamento pelos Programas Operacionais do QREN - será baseada em indicadores que objectivem a aferição das finalidades de competitividade e excelência de forma articulada com os parceiros dinamizadores e mobilizados e com os projectos e actividades propostas, compreendem designadamente: melhoria de posicionamento das empresas em cadeias internacionais de elevado valor acrescentado, nomeadamente através do aumento das exportações e do aumento do Valor Acrescentado Bruto nas empresas associadas ao pólo; atracção induzida de Investimento Directo Estrangeiro, nomeadamente de empresas-âncora; despesa privada em I&D empresarial; novos Doutores contratados por ano pelas empresas e pelas instituições de I&D associadas ao pólo, assim como de novos investigadores inseridos em núcleos de I&D nas empresas; participação anual em projectos do Programa Quadro de I&DT e do Programa Inovação e Competitividade da União Europeia; novos investigadores inseridos em núcleos de I&D nas empresas.

Instrumentos de Engenharia Financeira para o Financiamento e Partilha de Risco na Inovação dirigidos a impulsionar a disseminação de instrumentos alternativos de financiamento (de que são exemplos o capital de risco ou capital semente) que apresentam melhores condições para apoiar projectos de investimento empresarial com um forte cariz de inovação, para assegurar mais eficácia no seu financiamento através de políticas públicas e para concretizar o objectivo nacional e comunitário de reduzir e qualificar os sistemas de incentivo mais tradicionais ao investimento produtivo.

Considera-se, com efeito, que os projectos que visam fases iniciais do ciclo de vida das empresas e dos produtos, com forte cariz de inovação, enfrentam obstáculos na obtenção dos meios de financiamento necessários e adequados ao seu desenvolvimento, que as correspondentes políticas públicas devem procurar minimizar - especialmente intervindo no

financiamento das actividades relacionadas com a internacionalização das empresas, bem como com a facilitação do acesso ao crédito por parte das PME.

Os instrumentos de intervenção assim enquadrados pretendem, conseqüentemente, contribuir para que as empresas desenvolvam as suas estratégias de crescimento, de consolidação e de internacionalização num quadro em que a envolvente financeira potencie o desenvolvimento dessas estratégias. Como objectivos específicos da intervenção, assumem-se em particular o estímulo à incorporação do capital de risco na criação e desenvolvimento de empresas, a consolidação do sistema de garantia mútua, o alargamento do espectro de intervenção do mecanismo de concessão de garantias, a dinamização da utilização de novos instrumentos destinados a potenciar o financiamento a PME e o apoio ao financiamento da inovação numa perspectiva integrada (capital e dívida). As referidas tipologias de intervenção incluem ainda o micro-financiamento competitivo. As Intervenções Integradas para a Redução dos Custos Públicos de Contexto dirigem-se essencialmente à prossecução dos objectivos de melhoria da qualidade dos serviços prestados pelo sistema público e na dimensão da previsibilidade, transparência e simplificação dos procedimentos públicos, visando a obtenção de ganhos de eficiência colectiva.

Estas actuações decorrem da consideração de que os custos públicos de contexto constituem, cada vez mais, factores chave de diferenciação e de competitividade internacional, uma vez que afectam a produtividade total dos factores nos planos da relação do Estado e da Administração Pública com as empresas e no da eficiência dos mecanismos de regulação de mercado.

As tipologias de intervenção assim enquadradas são as seguintes:

Simplificação, reengenharia e desmaterialização de processos na Administração Pública Central, Regional e Local;

Promoção da Administração em Rede e do desenvolvimento do Governo Electrónico Central, Regional e Local;

Qualificação do atendimento pelos serviços públicos centrais e regionais no seu interface com as empresas e com as cidadãs e os cidadãos, incluindo o desenvolvimento de soluções institucionais de concentração sub-regional e municipal de serviços públicos e de facilitação do correspondente acesso em áreas de povoamento disperso e de baixa densidade;

Melhoria da capacidade das instituições públicas e da capacidade dos prestadores de serviços de interesse económico geral (atentas as condições específicas das suas elegibilidades) para a monitorização e gestão do território, das infra-estruturas e dos equipamentos colectivos.

As Acções Colectivas de Desenvolvimento Empresarial congregam um conjunto de instrumentos de apoio indirecto às empresas, materializados em intervenções de carácter estruturante e sustentado. Estas iniciativas envolvem diversos protagonistas na promoção de procuras qualificadas, em áreas de intervenção com falhas de mercado e de coordenação, apoiando-se em dinâmicas e no potencial existente no meio empresarial, gerando novas oportunidades de negócio para as PME no quadro das prioridades estratégicas da temática da competitividade de finalidade colectiva. Constituem objectivos específicos desta prioridade o favorecimento e a aceleração da alteração do perfil de especialização da economia, através do desenvolvimento de estratégias de criação de novos pólos de crescimento, a melhoria da oferta de serviços às empresas, reforçando e capacitando as infra-estruturas e equipamentos colectivos especializados, orientando as suas actividades para as necessidades das PME, e a promoção da formação de redes e de outras formas de parceria e cooperação empresarial entre empresas, entidades de I&DT, instituições de formação profissional e associações empenhadas na promoção da igualdade de género, como instrumento privilegiado do benefício de economias de aglomeração.

Numa óptica de redução das falhas de mercado, as referidas acções colectivas visam obter ganhos sociais e externalidades positivas no quadro da divulgação de conhecimentos, da redução da informação imperfeita e da coordenação e cooperação empresarial.

Estímulos ao Desenvolvimento da Sociedade da Informação que visam, designadamente, impulsionar a criação e divulgação de novos conteúdos e serviços on-line, a generalização da utilização da Internet e a promoção de Regiões Digitais. A promoção da sociedade da informação visa primordialmente a valorização regional das actividades em rede, mediante o enriquecimento e aplicação das respectivas competências na geração de valor económico, na melhoria das condições de vida das pessoas e no apoio à promoção da competitividade das empresas e ao seu desenvolvimento sustentado. Em termos estruturais, o desenvolvimento da sociedade da informação compreende instrumentos privilegiados para a utilização generalizada das tecnologias de informação e comunicação, no seio de uma economia e de uma sociedade que se pretendem cada vez mais baseadas no conhecimento e numa cultura de proximidade, de participação e de responsabilidade.

Ligar Portugal para a Mobilização para a Sociedade da Informação

A generalização do acesso à Internet e às Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) é um factor crítico para a modernização e desenvolvimento da sociedade portuguesa. Implica a ampla apropriação social destas tecnologias, a sua difusão nos vários sectores de actividade, o combate à infoexclusão, a exploração de novos produtos e serviços, o desenvolvimento das capacidades de investigação e formação em domínios emergentes, e um mercado nacional de telecomunicações mais competitivo. Neste contexto, a Iniciativa Ligar Portugal mobilizou uma nova acção política de mobilização para a Sociedade de Informação em Portugal, que simultaneamente responde aos desafios colocados pela iniciativa «i2010 - Sociedade de Informação europeia para o crescimento e emprego» da Comissão Europeia, dirigindo o esforço público e privado para consolidar ou reforçar iniciativas em curso, preencher lacunas, e promover a inovação e a criação de novos produtos e serviços, de modo a:

Promover uma cidadania moderna, para a qual o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação é um instrumento normal de acesso à informação, à educação, ao trabalho cooperativo, e à discussão pública;

Garantir a competitividade do mercado nacional de telecomunicações, em especial no que se refere aos seus custos para os cidadãos e empresas, e à disponibilização generalizada de serviços avançados de qualidade, assegurando a existência de condições efectivas de concorrência ao nível das melhores práticas europeias;

Assegurar a transparência da Administração Pública em todos os seus actos, e a simplicidade e eficiência das suas relações com cidadãos e empresas;

Promover a utilização crescente das Tecnologias de Informação e Comunicação pelo tecido empresarial, apoiando as empresas na sua modernização, enquanto condição indispensável à sua competitividade internacional, e à coesão territorial assim como assegurar o desenvolvimento de novas empresas de base tecnológica, nomeadamente de software;

Estimular o desenvolvimento científico e tecnológico, promovendo actividades de Investigação e desenvolvimento em colaboração internacional.

No domínio das Redes e Infra-Estruturas de Apoio à Competitividade Regional é concedida prioridade à criação e melhoria das condições envolventes que se desejam efectivamente propícias e facilitadoras da actividade produtiva.

Aqui se integram, por um lado, as Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação, que visam estimular a elaboração de estratégias partilhadas de inovação e reposicionamento internacional das cidades, podendo envolver estratégias e estruturas de cooperação, acções comuns de atracção de factores de criatividade, inovação e internacionalização, projectos de reforço da qualificação das funções das cidades ou investimentos, materiais e imateriais, de forte potencial estruturante.

As intervenções aqui enquadradas compreendem, nomeadamente, a criação de Áreas de Acolhimento para a Inovação Empresarial (áreas de localização empresarial, parques tecnológicos, incubadoras, parques de ciência e tecnologia), o estabelecimento e alargamento da rede logística regional, a disseminação da banda larga (consolidação das redes académico-científicas promoção de redes de acesso universal em áreas remotas ou desfavorecidas), as redes de equipamentos sócio-culturais, bem como à promoção de novas infra-estruturas no domínio da energia em áreas de falha de mercado, em que a procura se revele pouco dinâmica (Unidades Autónomas de Gás Natural e acesso dos centros produtores de origem renovável e de co-geração à rede).

Portugal Logístico

A logística é hoje um instrumento determinante na competitividade das actividades de transporte e distribuição, influenciando extraordinariamente a qualidade e a eficiência destes serviços e, conseqüentemente, o preço final dos produtos.

À escala global, o reordenamento dos sistemas produtivos está a ser acompanhado pela construção de novas cadeias logísticas multimodais que, em função do posicionamento geográfico privilegiado de Portugal em relação às rotas marítimas e aéreas transcontinentais, cria condições para ultrapassar o efeito de periferia característico das relações comerciais que mantemos com o Continente Europeu.

Assim, a prioridade atribuída a esta iniciativa radica essencialmente no aproveitamento das seguintes oportunidades:

A posição geograficamente periférica de Portugal relativamente à Europa, poderá ser contrabalançada pela sua centralidade atlântica face às rotas marítimas e aéreas este-oeste e norte-sul. Uma outra vantagem associada é o descongestionamento das nossas frentes marítima e terrestre e do nosso espaço aéreo face aos hubs logísticos do norte da Europa; O desenvolvimento de uma rede de plataformas logísticas potente e equilibrada tornará Portugal atractivo para as novas cadeias logísticas e de transportes, que são cada vez mais extensas e complexas e em que o nível das tecnologias de informação e comunicação

dedicadas é decisivo para a sua competitividade. Simultaneamente, a sua articulação com as redes ibéricas e europeias será decisiva para a nossa integração em macro-regiões mais vastas, factor decisivo para o aumento da competitividade.

No cerne do Plano «Portugal Logístico», concluído em Maio de 2006, está, pois, a criação de uma Rede Nacional de 11 Plataformas Logísticas multimodais e 2 Centros de Carga Aérea, conjuntamente com processos que favoreçam o reordenamento territorial de actividades geradoras de movimentos de mercadorias, fomentem a intermodalidade potenciando os meios de transporte mais económicos e ambientalmente sustentáveis e promovam a inovação tecnológica na exploração dos serviços afins.

Desta forma, com a Rede Nacional de Plataformas Logísticas, serão criados espaços de concentração de actividades logísticas, estrategicamente localizados relativamente aos principais pólos de consumo e produção, fronteiras e às infraestruturas e redes de transporte portuárias e ferroviárias, reunindo-se as condições para aumentar globalmente a carga movimentada, criando mais riqueza e competitividade, organizando o transporte de forma mais racional e sustentável.

A definição da Rede Nacional de Plataformas Logísticas, uma das componentes do «Portugal Logístico», implica a integração multifuncional dos nós, quer nos fluxos físicos quer nos de informação.

Para isso está em desenvolvimento uma nova info-estrutura - «a Janela Única Logística» - especialmente desenvolvida para aumentar a competitividade da rede de infra-estruturas - as plataformas e os principais pontos de ruptura das cadeias de transporte. Esta nova plataforma tecnológica tem como objectivo a harmonização, organização e preparação de fluxos de informação entre os vários agentes da comunidade logística, tais como os agentes marítimos, portuários e das plataformas logísticas.

O «Portugal Logístico» terá um impacte profundo na movimentação física das mercadorias a todos os níveis e vertentes das cadeias logísticas, contribuindo para a constituição de um novo cluster de actividade e para a revitalização de outros na esfera industrial e comercial. Promoção de Acções Integradas de Valorização Económica dos Territórios menos Competitivos, designadamente os de baixa densidade, suportadas por estratégias de eficiência colectiva e dinamizadas num contexto de forte parceria interinstitucional.

Programa de Valorização Económica dos Recursos Endógenos (PROVERE)

O Programa de Valorização Económica dos Recursos Endógenos (PROVERE) é uma iniciativa orientada para a promoção da competitividade sub-regional que visa dar valor económico a activos territoriais únicos, que poderão ser recursos naturais, património histórico-cultural, saberes tradicionais ou outros, em torno dos quais faça sentido construir uma estratégia de desenvolvimento de médio e longo prazo.

Este instrumento de política pública destina-se a promover acções integradas de valorização mercantil dos recursos endógenos e inimitáveis dos territórios, com elevado grau de inovação, contribuindo de forma decisiva para uma maior competitividade da base económica dos territórios abrangidos, para a criação sustentada de emprego e, por essa via, para a sua sustentabilidade social.

Pretende-se que os principais actores do desenvolvimento (empresas, municípios, centros de investigação, associações de desenvolvimento e outras instituições da sociedade civil) se organizem em rede no contexto de uma estratégia de desenvolvimento centrada na valorização mercantil de um recurso próprio e singular do território e que desenvolvam um plano de acção que identifique de forma clara quais os apoios (financeiros, administrativos ou legislativos) necessários à prossecução com sucesso dessa estratégia.

Tendo em conta que a montagem de um bom plano integrado de desenvolvimento se revela um processo complexo e dispendioso (não apenas na componente de análise de viabilidade económico-financeira dos projectos de investimento, mas sobretudo na componente de estruturação do modelo institucional de desenvolvimento e governação da acção integrada), prevê-se que esta montagem possa ter apoio financeiro.

Contudo, o financiamento da montagem do plano de acção integrada não poderá constituir garantia de financiamento da respectiva implementação. Numa lógica clara de selectividade nos apoios financeiros, a selecção dos planos de acção a apoiar será efectuada no âmbito de um concurso, envolvendo nos júris não apenas agentes da Administração e personalidades independentes nacionais e internacionais, como também representantes das Autoridades de Gestão dos Programas Operacionais pertinentes.

A última tipologia de intervenções integrada nesta Agenda respeita às Acções Inovadoras, que se destinam a desenvolver projectos piloto para a realização de acções inovadoras em matéria de política pública, constituindo espaços de aprendizagem e de teste a novas abordagens que propiciem melhores condições para concretização dos objectivos do QREN no âmbito da competitividade.

Agenda Operacional para a Valorização Territorial

A Agenda Operacional Temática para a Valorização do Território compreende, essencialmente, quatro vectores principais de intervenção das políticas públicas: Reforço da Conectividade Internacional, das Acessibilidades e da Mobilidade; Protecção e Valorização do Ambiente; Política de Cidades;

Redes, Infra-Estruturas e Equipamentos para a Coesão Territorial e Social.

No quadro da Valorização Territorial o leque de intervenções previsto para o próximo ciclo de apoios estruturais comunitários assume uma perspectiva integrada dirigida à concretização dos seguintes objectivos fundamentais: superação dos défices de conectividade internacional e de mobilidade e acessibilidade nacionais, consolidação das redes, infra-estruturas e equipamentos relevantes para a articulação, valorização das actividades económicas e coesão do território; elevação das dotações em redes e infra-estruturas no domínio ambiental; aumento dos níveis de salvaguarda e valorização dos recursos naturais; e, reforço da prevenção, gestão e monitorização de riscos naturais e tecnológicos.

As intervenções a concretizar no domínio do Reforço da Conectividade Internacional, das Acessibilidades e da Mobilidade assumem, tomando em consideração os défices de conectividade internacional e interregional, os objectivos de melhorar as condições de mobilidade das pessoas e a competitividade das actividades económicas do país no contexto global e a das regiões no quadro nacional, indispensáveis para valorizar a posição geo-estratégica de Portugal.

Constituem inequívocas prioridades, neste contexto, a integração de Portugal na Rede Transeuropeia de Alta Velocidade Ferroviária, com particulares benefícios na melhoria das ligações entre Lisboa e Madrid e no eixo entre o Porto e Lisboa, bem como os significativos aumentos de conectividade que serão proporcionados entre as grandes áreas metropolitanas e importantes cidades nacionais. As inerentes melhorias da acessibilidade ferroviária constituem importantes factores de valorização territorial, induzindo significativos ganhos de competitividade para as empresas e alargando as áreas de influência dos respectivos mercados, reforçando a capacidade de atracção de investimentos estruturantes de elevado valor acrescentado e potenciadores de efeitos de difusão sobre o tecido económico.

No âmbito das intervenções dirigidas à superação dos défices de conectividade internacional serão igualmente privilegiadas as potenciadoras do tráfego de mercadorias - designadamente a que se inscreve no Projecto Prioritário n.º 16. Corredor Ferroviário de Transporte de Mercadorias Sines/Badajoz -, com impactes muito relevantes em termos de dinamização do Porto de Sines pelo significativo alargamento do respectivo hinterland, bem como as referentes à concretização das Auto-estradas do Mar, que potenciarão a via marítima no transporte de mercadorias, com custos e níveis de serviços competitivos, contribuindo para a competitividade do sistema marítimo-portuário nacional e, ainda, para a respectiva articulação em cadeias logísticas integradas e eficientes.

Este conjunto de intervenções integra ainda o apoio à construção do Novo Aeroporto de Lisboa, cuja relevância para a internacionalização da economia e para viabilizar o aumento do fluxo de passageiros é inequívoca, permitindo superar os constrangimentos que decorrem da incapacidade das actuais infra-estrutura aeroportuárias de Lisboa assegurarem resposta às solicitações do tráfego.

O desenvolvimento de sistemas de transportes de suporte à conectividade internacional de Portugal beneficiará igualmente de intervenções dirigidas ao reforço dos níveis de acessibilidades e mobilidade inter-regionais, designadamente a conclusão das principais ligações rodoviárias (Itinerários Principais e Complementares) susceptíveis de contribuir significativamente para a elevação dos níveis de acessibilidade e mobilidade intra e inter-regionais (onde releva a transformação do IP 4 em auto-estrada no troço Vila Real-Bragança).

Em matéria de acessibilidades e mobilidade destacam-se ainda as intervenções dirigidas à superação dos principais constrangimentos dos sistemas de transporte de âmbito regional, metropolitano e urbano.

Neste contexto, a deficiente intermodalidade do sistema de transportes, com excessiva dependência da rodovia e do uso dos veículos automóveis ligeiros de passageiros e o insuficiente desenvolvimento de outros modos de transporte convivem, por outro lado, com níveis de mobilidade abaixo do desejável em algumas regiões. É consequentemente essencial actuar selectivamente na qualificação e modernização da rede ferroviária, nomeadamente através do desenvolvimento de sistemas ferroviários ligeiros, bem como nas intervenções essenciais à promoção - designadamente em meio urbano - de uma mobilidade mais intensiva em transportes públicos, destacando-se neste âmbito as dirigidas ao desenvolvimento e integração modal das redes de transportes colectivos.

Ao nível regional e metropolitano destacam-se ainda as necessárias intervenções para

fechar malhas rodoviárias e para melhorar as condições de circulação e segurança em áreas fortemente congestionadas (com destaque para a conclusão da Circular Regional Interior de Lisboa - CRIL e a Circular Regional Interior da Península de Setúbal - CRIPS).

As intervenções referenciadas ao nível do reforço das acessibilidades nacionais, inter-regionais e interurbanas, da inversão do perfil de mobilidade associado ao transporte individual - com ganhos inequívocos de produtividade e redução das externalidades sociais e ambientais - e da promoção da capilaridade do território concorrem de forma determinante para a consolidação das redes, infra-estruturas e equipamentos relevantes para a articulação, valorização e coesão do território.

Acrescem às intervenções neste domínio as dirigidas às infra-estruturas e equipamentos públicos que, assegurando a valorização territorial em situações cujas potencialidades de desenvolvimento se encontram fortemente dependentes da disponibilidade de recursos hídricos, da sua conciliação com os valores naturais e a paisagem e, bem assim, da sua eficiente utilização nas actividades económicas e na satisfação de necessidades colectivas - destacando-se como particularmente relevante neste contexto o apoio complementar ao propiciado pelo FEADER na conclusão do Empreendimento de Fins Múltiplos de Alqueva. Assumem enorme relevância, no quadro da Agenda Operacional Temática para a Valorização do Território, as intervenções relativas à Protecção e Valorização do Ambiente em sentido amplo.

Para a elevação das dotações em redes e infra-estruturas no domínio ambiental concorrerão fundamentalmente intervenções no domínio do ciclo urbano da água e da valorização de resíduos sólidos urbanos.

O abastecimento de água e a recolha, tratamento e rejeição de águas residuais constituem serviços básicos de importância vital para melhorar as condições de vida das populações e de competitividade económica regional. Assumem-se conseqüentemente, na programação do ciclo de intervenções estruturais comunitárias 2007-2013, os objectivos centrais de aumentar a cobertura e a qualidade dos sistemas públicos de abastecimento domiciliário de água e de elevar a taxa de atendimento das redes de drenagem de águas residuais - apoiando designadamente a conclusão e expansão dos sistemas em «alta» e os «verticalizados», bem como prosseguindo a conclusão dos sistemas em «baixa», com especial enfoque nos investimentos visando a articulação entre essas duas vertentes do ciclo urbano da água e a concretização dos objectivos ambientais que se encontram estabelecidos.

As intervenções preconizadas em matéria de redes e infra-estruturas estruturantes no domínio ambiental actuarão igualmente no domínio dos resíduos, especificamente no que respeita à qualificação dos sistemas de gestão de Resíduos Sólidos Urbanos e equiparados, contribuindo para o incremento da reciclagem e valorização de fluxos específicos de resíduos e, bem assim, para a aplicação dos princípios da hierarquia de gestão de resíduos, através da redução, reutilização, reciclagem e outras formas de valorização de resíduos, prevendo-se igualmente a possibilidade de apoiar intervenções complementares neste domínio.

Um segundo conjunto de intervenções destina-se ao aumento dos níveis de salvaguarda e valorização dos recursos naturais.

A riqueza significativa em património natural de Portugal encontra expressão nas áreas do seu território que merecem estatuto especial de protecção. A salvaguarda e valorização do património natural e dos recursos naturais constituirão uma área de intervenção privilegiada - a concretizar de forma articulada com o Programa de Desenvolvimento Rural co-financiado pelo FEADER -, destacando-se neste contexto as intervenções dirigidas à gestão e utilização sustentável de recursos naturais, à gestão de espécies e habitats, bem como à promoção da eco-eficiência e à valorização do litoral.

A salvaguarda e valorização dos recursos naturais é particularmente relevante no quadro das actuações para o reforço da prevenção, gestão e monitorização de riscos naturais e tecnológicos.

Um terceiro conjunto de intervenções será assim acolhido no quadro da protecção e valorização do ambiente respeitadas à prevenção, gestão e monitorização de riscos naturais e tecnológicos. A vulnerabilidade de Portugal a diversos tipos de riscos naturais, com destaque para os fenómenos de erosão da costa, cujo crescente agravamento representa uma situação muito preocupante, que coloca em risco pessoas e bens, assim como o património natural, propicia a identificação de uma das prioridades de intervenção neste domínio; a desertificação, presente numa percentagem considerável do território continental, bem como a ocorrência de cheias e inundações, constituem igualmente riscos naturais que merecem atenção no quadro da programação das intervenções estruturais. Assume ainda carácter prioritário nesta tipologia de intervenções a prevenção de incêndios florestais e os riscos para a saúde pública e para o ambiente decorrentes de solos contaminados que em Portugal exigem a resolução dos passivos existentes, nomeadamente no que respeita à recuperação ambiental de áreas mineiras e industriais degradadas.

A riqueza significativa em património natural de Portugal encontra expressão nas áreas do seu território que merecem estatuto especial de protecção. A salvaguarda e valorização do património natural e dos recursos naturais constituirão uma área de intervenção privilegiada de intervenção - a concretizar de forma articulada com o Programa Operacional de Desenvolvimento Rural co-financiado pelo FEADER -, destacando-se neste contexto as intervenções dirigidas à gestão e utilização sustentável de recursos naturais, à gestão de espécies e habitats, bem como à promoção da eco-eficiência e à valorização do litoral. Salienta-se, por outro lado, que a existência de um sistema global e integrado de prevenção, alerta e gestão de riscos naturais e tecnológicos e reparação de danos associados, constitui um dos vectores essenciais da valorização do território e uma prioridade na política de ordenamento e desenvolvimento sustentável.

Esse sistema deve garantir uma abordagem transversal, que tenha em conta os riscos e ameaças naturais e tecnológicos na sua multiplicidade e as consequências que dos mesmos - directa ou indirectamente - potencialmente decorrem.

Ao assegurar as necessárias actividades e meios de prevenção, alerta e gestão de riscos e a reparação de danos a eles associados, este sistema contribuirá para o aumento dos índices de segurança, constituindo assim um factor de desenvolvimento e coesão económica e social, com claros efeitos positivos em termos de competitividade e qualidade de vida.

O sistema terá como função central aumentar a capacidade do País para prevenir e gerir riscos, centrando-se genericamente nos seguintes objectivos:

Garantir as condições, meios e recursos necessários e adequados para o tratamento centralizado e permanente dos dados e informação relevante para a identificação, avaliação, prevenção, alerta, gestão e correcção das diversas situações de vulnerabilidade e risco;

Assegurar as condições para a programação e planeamento centralizado e integrado dos meios e acções de prevenção, alerta, gestão de risco e reparação de danos associados;

Viabilizar a utilização racional e coordenada dos meios, equipamentos e recursos, assegurando uma capacidade de resposta rápida, eficiente e eficaz, coerente e integrada, com recurso a meios inovadores e tecnológicos;

Criar condições para a adequada protecção de equipamentos de relevância estrutural em situações de risco natural ou tecnológico;

Promover a intercomunicação e a interoperacionalidade entre os meios e as entidades públicas e privadas envolvidas na prevenção, alerta, gestão de riscos e reparação de danos associados, orientando a respectiva participação em função da rapidez e da qualidade de reacção às situações de risco;

Valorizar e enquadrar a participação adequada da sociedade civil, estimulando a respectivo envolvimento numa abordagem permanente de prevenção dos riscos e minimização dos respectivos efeitos.

Os objectivos da Agenda Operacional Temática para a Valorização do Território priorizam, por outro lado, um conjunto coerente e diversificado de intervenções dirigido à prossecução da Política de Cidades que, entendida numa óptica de longo prazo e a diversas escalas geográficas, se orienta por quatro objectivos específicos:

Qualificar e revitalizar os distintos espaços que compõem cada cidade, visando um funcionamento globalmente incluso, coeso, ajustado às necessidades concretas das pessoas, sustentável e mais mobilizador dos/das cidadãos(ãs) e da vivência de uma cidadania plena e de proximidade; para este objectivo concorrerão sobretudo operações integradas de requalificação e reinserção urbana de bairros críticos e das periferias, operações de recuperação e refuncionalização de áreas abandonadas ou de usos obsoletos e operações integradas de valorização económica de áreas de excelência urbana (centros históricos, áreas comerciais, áreas de forte potencial para constituírem novas centralidades);

Fortalecer e diferenciar o capital humano, institucional, cultural e económico de cada cidade, no sentido de aumentar o leque de oportunidades individuais e colectivas e, assim, reforçar o papel regional, nacional e internacional das aglomerações urbanas; o apoio a estratégias de afirmação internacional, a criação de equipamentos urbanos e infra-estruturas diferenciadores em termos de inserção em redes nacionais e internacionais, a estruturação de redes urbanas para valorização partilhada de recursos, potencialidade e conhecimento e a cooperação a grande escala com outras cidades europeias enquadram-se neste objectivo estratégico da política de cidades;

Qualificar e intensificar a integração da cidade na região, de forma a promover relações de complementaridade mais sustentáveis entre os espaços urbanos e rurais e a dotar o conjunto de cada cidade-região de um maior potencial de desenvolvimento; está em causa, nomeadamente, estruturar aglomerações, principalmente em espaços de urbanização difusa existentes e evitar a sua extensão, ganhar dimensão urbana através da cooperação de proximidade, fomentar complementaridades e economias de aglomeração e racionalizar e qualificar os equipamentos e serviços que a cidade disponibiliza à sua região;

Inovar nas soluções para os problemas urbanos, procurando soluções que se orientem, em termos físicos, para a eficiência e reutilização das infraestruturas e dos equipamentos em detrimento da construção nova, em termos técnicos, para a exploração das oportunidades que as novas tecnologias oferecem e, em termos organizativos, para a capacitação das comunidades e o desenvolvimento de novas dinâmicas associativas e de novas formas de parceria público-privada.

A concretização destes objectivos no âmbito do QREN, que correspondem a assumir as cidades como referência central para a integração territorial da competitividade e da coesão, será realizada através, essencialmente, de tipologias de intervenção dirigidas aos centros urbanos estruturantes do modelo territorial definido no Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território (PNPOT) e concretizado e aprofundado pelos Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT).

Para além da tipologia Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação, abordada no quadro da Agenda Operacional Temática para os Factores de Competitividade, a Agenda Operacional Temática para a Valorização do Território enquadra:

Soluções Inovadoras para Problemas Urbanos que apoiará o desenvolvimento de projectos piloto e de demonstração designadamente nos seguintes domínios:

Prestação de serviços de proximidade geradores de soluções integradas para a conciliação da vida profissional, familiar e pessoal; mobilidade urbana; segurança e combate à criminalidade; gestão do espaço público e do edificado; eco-inovações nos domínios da construção e da habitação; eficiência energética; tratamento e valorização de resíduos; gestão da qualidade do ar; governação urbana;

Parcerias para a Regeneração Urbana dirigidas a apoiar operações integradas de regeneração urbana (que poderão mobilizar apoios da iniciativa JESSICA, desenvolvida em parceria entre a DG Regio e o Grupo Banco Europeu de Investimentos) incidindo sobre áreas urbanas vulneráveis do ponto de vista social e urbanístico, centros urbanos ou núcleos históricos, periferias urbanas necessitando de qualificação urbanística e ambiental, de revitalização patrimonial e de reforço de serviços sócio-culturais, de actividades económicas e de espaços urbanos que constituam uma oportunidade estratégica para o desenvolvimento urbano;

Parcerias Cidade-Região cujos objectivos visam enquadrar e dar coerência a investimentos materiais dirigidos quer à cooperação entre centros urbanos vizinhos, quer à cooperação entre centros urbanos e áreas rurais envolventes; esta tipologia de intervenções dirige-se a estimular a estruturação de sistemas urbanos supra-municipais de carácter policêntrico e com ganhos de escala viabilizadores de novas funções urbanas e de economias de aglomeração, a preparação de estratégias intermunicipais de desenvolvimento territorial, o desenvolvimento de estruturas de cooperação e de estruturas operacionais para coordenação de equipamentos, a criação de serviços e equipamentos de gestão intermunicipal, qualificação dos espaços de ligação entre centros (redes de espaços verdes, estruturas ecológicas) e a concretização de acções e eventos de promoção do território.

As prioridades da Agenda Operacional Temática para a Valorização do Território contemplam, finalmente, intervenções em matéria de Redes de Infra-Estruturas e Equipamentos para a Coesão Social e Territorial.

Não obstante as melhorias verificadas em termos da generalidade dos níveis de acesso no país a infra-estruturas e equipamentos colectivos, continuam a registarse, de forma nalguns casos significativa, desequilíbrios e disfuncionalidades (designadamente regionais) na organização da oferta destes bens públicos.

Para além de, por esta via, se enquadrarem particularmente intervenções nos domínios das infra-estruturas e equipamentos de transporte, merecem particular relevo as que serão concretizadas visando superar défices históricos e situações de especial desajustamento face à dinâmica demográfica e aos requisitos actuais dos equipamentos educativos - fundamentais para assegurar, de forma coerente, sistémica e eficaz, os objectivos do QREN em matéria de valorização do potencial humano, envolvendo investimentos significativos no âmbito do alargamento da Rede Nacional de Educação Pré-escolar, da requalificação física da Rede Escolar do 1.º Ciclo do Ensino Básico (enquadrados, nestas duas situações, pelos Programas Operacionais Regionais do Continente) e de prossecução do Programa Integrado de Modernização das Escolas do Ensino Secundário (cuja concretização será assegurada no âmbito do Programa Operacional Temático Valorização do Território).

Assinala-se, por outro lado, que os progressos alcançados no domínio da saúde convivem ainda com situações muito diferenciadas, onde persistem carências importantes que designadamente justificam intervenções relativas à requalificação dos serviços de urgência, à reestruturação dos cuidados de saúde primários e da melhoria do acesso à consulta e cirurgia.

Destacam-se ainda, no contexto destas tipologias de intervenção, os investimentos a realizar no domínio da cultura - particularmente os relativos à Salvaguarda e Valorização do Património Cultural Nacional e às Redes de Equipamentos Culturais - e os respeitantes a

Equipamentos de Acção Social, naturalmente determinantes para a prossecução dos objectivos do QREN no âmbito da inclusão social.

Rede escolar

Portugal enfrenta um desafio nacional em matéria de educação que passa pela superação do atraso educativo português face aos padrões europeus e, designadamente, pela integração de todas as crianças e jovens na escola, proporcionando-lhes um ambiente motivador, exigente e gratificante.

Neste contexto, assume importância fundamental a oferta aos alunos, docentes e agentes do sistema educativo, de instalações e equipamentos escolares com condições de funcionalidade, conforto, segurança, salubridade e aptas a uma integração e adaptação ao processo dinâmico de introdução de novas tecnologias.

Ao longo das últimas décadas tem vindo a observar-se uma degradação no estado de conservação de parte dos estabelecimentos de ensino, pesem embora as intervenções que têm vindo a ser concretizadas na manutenção das instalações, com vista a fazer face a necessidades concretas. Estas circunstâncias têm originado grandes disparidades na qualidade da oferta de instalações, que se reflectem nos resultados alcançados nas aprendizagens dos alunos.

Torna-se assim fundamental implementar soluções que, de forma inovadora e de modo abrangente e sistemático, invertam o rumo de degradação dos estabelecimentos de ensino, criando condições para, por um lado, concretizar uma efectiva reabilitação dos edifícios escolares e, por outro, promover a sua modernização por referência às exigências que os novos padrões e modelos pedagógicos impõem, designadamente na concepção e arranjo dos espaços e equipamentos.

Os novos desafios das sociedades modernas, onde a qualificação e o conhecimento se constituem como principais motores do desenvolvimento, exigem também, pelo seu lado, uma aposta clara na racionalização da rede escolar, de forma a contribuir para promover o sucesso educativo dos jovens.

Melhorar o sucesso escolar e adequar as ofertas educativas aos tempos e necessidades familiares, pressupõe a racionalização e o alargamento da Rede de Educação Pré-escolar, assumindo-se o objectivo de que em 2015 a capacidade instalada para a educação pré-escolar corresponda à totalidade das crianças do grupo etário 3-5 anos, corrigindo as carências actualmente verificadas, sobretudo nas cidades.

No que respeita à Rede Escolar do 1.º Ciclo do Ensino Básico a intervenção visa garantir que em 2015 todas as crianças do 1.º Ciclo do Ensino Básico tenham acesso à escola completa e a tempo inteiro, dispondo de condições ajustadas a aprendizagens qualificadas e qualificantes. A racionalização da rede dos estabelecimentos do 1.º Ciclo do Ensino Básico, na sua distribuição territorial e na sua dimensão e apetrechamento, significa a aposta em espaços educativos de dimensão e recursos adequados ao sucesso educativo.

O Programa de Modernização das Escolas com Ensino Secundário visa, pelo seu lado, dotar a rede escolar com condições mais adequadas a um ensino de qualidade e coerente com a exigência que se deve associar este nível crítico de ensino.

Com vista a assegurar uma racionalidade acrescida do investimento público, baseada na articulação e na complementaridade dos esforços desenvolvidos a nível nacional e municipal, adoptam-se novos procedimentos de gestão dos investimentos. As Cartas Educativas Municipais - as quais têm por objecto a identificação, a nível municipal, dos edifícios e equipamentos educativos e respectiva localização geográfica, bem como das ofertas educativas da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário - passam a constituir não apenas o referencial de ordenamento das redes escolares mas, também o instrumento de apoio à decisão de co-financiamento.

Assim, para efeitos de acesso municipal a financiamento de Fundos Estruturais, é condição essencial que as cartas educativas, da competência dos Municípios e elaboradas em estreita articulação com o Ministério da Educação, estejam formalmente aprovadas e homologadas, visando-se assim assegurar a adequação da rede de estabelecimentos de educação (do pré-escolar e de ensino básico ao ensino secundário), por forma a que, em cada momento, as ofertas educativas disponíveis a nível municipal respondam à procura efectiva que ao mesmo nível se venha a manifestar.

V.3 - Articulações entre as agendas operacionais temáticas do Qren

e os programas operacionais

Como referido anteriormente, o estabelecimento de Agendas Operacionais Temáticas significa, fundamentalmente, que os Programas Operacionais são colocados ao serviço dos objectivos e prioridades de desenvolvimento de Portugal, seja no que respeita aos que assumem responsabilidades tendencialmente relativas ao território continental, seja no que se refere aos que respondem por actuações de âmbito regional.

Esta abordagem, que visa reforçar a coerência e a complementaridade de intervenção dos PO Temáticos e os PO Regionais, deverá ser mais claramente explicitada através da apresentação sintética das correspondentes articulações - ilustrada nos três quadros das páginas seguintes.

Deveremos ter por um lado em conta, na apreciação destes quadros, que as articulações representadas entre as Agendas Operacionais Temáticas (e correspondentes Prioridades Operacionais) e os Programas Operacionais Temáticos decorrem directamente da coerência estratégica do QREN e das consequências que foram subsequentemente assumidas em termos de coerência operacional.

Deveremos por outro lado considerar, no que se refere às correspondentes articulações com os Programas Operacionais Regionais (do continente), que a inerente repartição de responsabilidades, a especificar com a apresentação dos Programas Operacionais, será consequência da observação dos dois seguintes princípios:

Princípio da Subsidiariedade, de acordo com o qual as responsabilidades pela governação pública devem ser desempenhadas pelo nível mais baixo da organização administrativa que assegure, com eficiência e eficácia, a produção dos resultados e dos impactos desejados; Princípio da Localização do Benefício, segundo o qual as responsabilidades pela governação pública devem localizar-se nas instituições públicas correspondentes ao nível territorial onde os respectivos benefícios - isto é, os resultados e os impactos desejados - ocorrem e têm efectiva relevância.

A aplicação destes dois princípios teve naturalmente em conta as consequências das decisões governamentais oportunamente tomadas sobre a dimensão dos recursos financeiros atribuídos a cada uma das temáticas prioritárias do QREN - Potencial Humano, Factores de Competitividade e Valorização do Território - e a cada uma das tipologias temáticas e/ou regionais dos Programas Operacionais que asseguram a respectiva concretização, as restrições comunitárias relevantes em termos de dotação financeira regional (especialmente condicionantes das intervenções a realizar nas NUTS II de Lisboa e do Algarve, no Continente), bem como das tipologias de elegibilidades regionais dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão.

Em consequência do estatuto constitucional das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, as prioridades dos respectivos Programas Operacionais correspondem às orientações estratégicas e relativas às prioridades de desenvolvimento definidas pelos respectivos Governos Regionais.

Importa salientar, finalmente, que as articulações ilustradas nos quadros seguintes não antecipam a estruturação dos Programas Operacionais Temáticos e Regionais em Eixos Prioritários.

Interacções entre a agenda operacional temática para o potencial humano e os programas operacionais temáticos e regionais do continente

(ver documento original)

Interacções entre a agenda operacional temática para os factores de competitividade e os programas operacionais temáticos e regionais do continente

(ver documento original)

Interacções entre a agenda operacional temática para a valorização do território e os programas operacionais temáticos e regionais do continente

(ver documento original)

V.4 - Coerência entre agendas operacionais temáticas do Qren e as orientações estratégicas comunitárias em matéria de coesão

O Conselho Europeu estabeleceu uma ligação estreita entre o futuro período de programação estrutural e as prioridades da Estratégia de Lisboa, determinando que as perspectivas financeiras 2007-2013 «deverão dotar a União dos meios adequados para a concretização das suas políticas em geral e, nomeadamente, das políticas que contribuam para a realização das prioridades estabelecidas na Estratégia de Lisboa».

Da determinação do Conselho Europeu, consubstanciada nos Regulamentos Comunitários dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão e nas Orientações Estratégicas Comunitárias em matéria de Coesão, resulta uma reorientação da política de coesão no sentido de reforçar a sua contribuição para a superação dos desafios do crescimento, da competitividade e do emprego. Em conformidade com as Orientações Integradas para o Crescimento e o Emprego da Agenda de Lisboa renovada, as Orientações Estratégicas Comunitárias em matéria de Coesão explicitam que os programas apoiados pela política de coesão devem procurar centrar os recursos nas seguintes três prioridades: Reforçar a atractividade dos Estados-Membros, das regiões e das cidades, melhorando a acessibilidade, assegurando serviços de qualidade e nível adequados e preservando o

ambiente;

Incentivar a inovação, o espírito empresarial e o crescimento da economia baseada no conhecimento, promovendo as capacidades de investigação e inovação, incluindo as novas tecnologias da informação e da comunicação;

Criar mais e melhor emprego, atraindo mais pessoas para o mercado de trabalho ou para a actividade empresarial, melhorando a adaptabilidade dos(as) trabalhadores(as) e das empresas e aumentando os investimentos no capital humano.

As imprescindíveis reformas introduzidas em matéria de tipologia de intervenções estruturais comunitárias para a efectiva prossecução das prioridades nacionais no próximo ciclo de programação 2007-2013 são substancialmente convergentes com os objectivos consagrados no âmbito da Agenda de Lisboa Renovada. Reitera-se, contudo, que as prioridades nacionais serão realizadas num contexto de continuada atenção ao desígnio fundamental da política de coesão, estabelecido no Tratado: promover um desenvolvimento harmonioso do conjunto da Comunidade, procurando, em especial, reduzir a disparidade entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões e o atraso das regiões e das ilhas menos favorecidas, incluindo as zonas rurais.

A aferição da contribuição do QREN para as prioridades da União Europeia em matéria de promoção da competitividade e criação de empregos é apresentada nas tabelas seguintes, onde se procede à explicitação e modulação das interacções entre as Agendas Operacionais Temáticas do QREN e respectivas prioridades operacionais temáticas e as Orientações Estratégicas Comunitárias em matéria de Coesão Económica, Social e Territorial, 2007-2013 (estabelecidas pela Decisão do Conselho de 6 de Outubro de 2006).

Interacções entre a agenda operacional temática para o potencial humano e as orientações estratégicas comunitárias em matéria de coesão

(ver documento original)

Interacções entre a agenda operacional temática para os factores de competitividade e as orientações estratégicas comunitárias em matéria de coesão

(ver documento original)

Interacções entre a agenda operacional temática para a valorização do território e as orientações estratégicas comunitárias em matéria de coesão

(ver documento original)

V.5 - Coerência entre agendas operacionais do Qren e o Programa Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego

A aferição da coerência entre as Orientações Estratégicas Comunitárias em matéria de Coesão Económica, Social e Territorial e as Agendas Operacionais Temáticas do QREN apresentada nos parágrafos anteriores é complementada por um exercício equivalente, apresentado nas tabelas seguintes, agora dirigido à avaliação da respectiva coerência com as acções e os objectivos estabelecidos no Programa Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego 2005-2008 (PNACE).

O PNACE, que se constitui como orientador da concretização da estratégia nacional de reformas e modernização, concebida no quadro das referências e prioridades da Estratégia de Lisboa Renovada, enquadra os diversos programas e planos de acção com incidência no Crescimento e no Emprego, onde se destacam o Programa de Estabilidade e Crescimento na dimensão macroeconómica, o Plano Tecnológico na dimensão de competitividade e qualificação, e o Plano Nacional de Emprego na dimensão emprego.

Assumindo como visão «Colocar Portugal de novo no centro do processo de desenvolvimento à escala da União Europeia e à escala Global, promovendo o crescimento e o emprego através da melhoria da qualificação das pessoas, das empresas, das instituições, dos territórios, do desenvolvimento científico e do reforço da atractividade, da coesão social e da qualidade ambiental», com a implementação do PNACE, Portugal pretende atingir cinco objectivos estratégicos que constituem uma agenda para a modernização:

Reforçar a credibilidade, (i) consolidando as contas públicas e reduzindo, no horizonte de 2008, o défice público do País para 2,6% do PIB, (ii) garantindo a sustentabilidade do sistema de protecção social e modernizando o sistema de saúde, (iii) melhorando a governação, reestruturando e qualificando a Administração Pública;

Apostar na confiança, (i) fomentando o crescimento económico e atingindo uma taxa de crescimento anual do PIB de 2,4%, retomando um processo de convergência real com os níveis médios de rendimento da União Europeia, (ii) reorientando a aplicação dos recursos públicos dando prioridade aos investimentos indutores de crescimento e criadores de emprego, (iii) estimulando o investimento em sectores chave, reestruturando o capital de risco, atraindo o investimento privado e apoiando a modernização do tecido empresarial, (iv) melhorando a eficácia dos mercados, reforçando a função reguladora e fiscalizadora do

Estado, em particular a regulamentação dos serviços, garantindo condições de livre concorrência e acesso a «inputs» produtivos em condições mais favoráveis, (v) aumentando a qualidade dos serviços públicos para as empresas e cidadãos(ãs), criando um ambiente de negócios mais atrativo para a iniciativa privada, melhorando o contexto jurídico, agilizando o sistema de justiça, simplificando, desburocratizando, desmaterializando;

Assumir os desafios da competitividade, (i) reforçando a educação e qualificação da população portuguesa numa óptica de aprendizagem ao longo da vida, adaptando os sistemas de educação e formação às necessidades de criação de novas competências, (ii) promovendo o uso e a disseminação do acesso às tecnologias de informação de forma inclusiva, (iii) aumentando o número de investigadores(as), incrementando o investimento e a qualidade da investigação e desenvolvimento pública e privada, promovendo a incorporação dos resultados de I&D nos processos produtivos, triplicando o investimento privado em investigação e desenvolvimento, (iv) promovendo o emprego qualificado, (v) promovendo a inovação, o empreendedorismo e a internacionalização, reforçando a capacidade de criação de valor nas empresas;

Reforçar o emprego e a coesão social, (i) promovendo a criação de emprego, atraindo e retendo o maior número de pessoas no emprego, atingindo uma taxa de emprego global de 69%, (ii) prevenindo e combatendo o desemprego, nomeadamente de jovens e de longa duração, (iii) gerindo de forma preventiva e precoce os processos de reestruturação e deslocalização empresarial, (iv) promovendo a qualidade do trabalho e a flexibilidade com segurança no emprego, num quadro de reforço do diálogo e concertação social, promovendo a concertação estratégica no domínio das relações laborais e das grandes opções de desenvolvimento do país, (v) desenvolvendo o carácter inclusivo do mercado de trabalho e melhorando os sistemas de protecção e inclusão social, promovendo a igualdade de oportunidades para todos e todas, igualdade de género, a reabilitação e a reinserção, a conciliação entre a vida profissional, familiar e pessoal e o envelhecimento activo;

Reforçar a coesão territorial e ambiental como factores de competitividade e desenvolvimento sustentável, (i) promovendo um uso mais sustentável dos recursos naturais e reduzindo os impactos ambientais, (ii) promovendo a eficiência energética, (iii) melhorando o ordenamento do território e a eficiência dos instrumentos de ordenamento, (iv) promovendo um sistema urbano policêntrico e a crescente integração das cidades e do país em espaços supranacionais, (v) melhorando a mobilidade dos transportes e aproveitando as oportunidades de exploração da logística.

Os cinco objectivos do PNACE materializam-se em três grandes áreas de intervenção, subdivididas em dezoito prioridades, cuja coerência com as agendas operacionais do QREN se explicita na secção seguinte.

Interacções entre a agenda operacional temática para o potencial humano e o Programa Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego

(ver documento original)

Interacções entre a agenda operacional temática para os factores de competitividade e o Programa Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego

(ver documento original)

Interacções entre a agenda operacional temática para a valorização do território e o Programa Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego

(ver documento original)

V.6 - Determinações regulamentares comunitárias relevantes para a organização dos programas operacionais

Os regulamentos comunitários dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão, aplicáveis no período 2007-2013 introduzem modificações muito significativas face a anteriores períodos de programação, com relevantes consequências sobre a organização dos Programas Operacionais.

Fundamentalmente norteados pela vontade conjugada das instituições comunitárias e dos Estados-Membros em introduzirem graus elevados de simplificação nas normas que regem a política de coesão, as consequências pertinentes destes regulamentos são sobretudo evidenciadas pela introdução das regras de programação mono-fundo e mono-objectivo e pela convergência entre os Fundos Estruturais e o Fundo de Coesão em matéria de programação plurianual.

A regra de programação mono-fundo determina que cada Programa Operacional é apenas objecto de apoio financeiro por um Fundo Estrutural (sem prejuízo quer da adopção do mecanismo de flexibilidade correspondente à possibilidade de cada um dos Fundos Estruturais poder co-financiar investimentos e acções de desenvolvimento enquadrados nas tipologias de intervenção do outro Fundo Estrutural, no limite de 10% das dotações

financeiras atribuídas por Eixo Prioritário, quer da possibilidade excepcional de acordo entre a Comissão e o Estado-Membro relativo à abrangência por um Programa Operacional de mais de um dos Objectivos da política de coesão).

A convergência entre os Fundos Estruturais e o Fundo de Coesão em matéria de programação plurianual traduz-se, pelo seu lado, na obrigatoriedade de programação conjunta do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e do Fundo de Coesão em Programas Operacionais de abrangência territorial nacional (em que cada Eixo Prioritário é apenas financiado por um fundo comunitário).

Deveremos salientar, por outro lado, que embora os referidos regulamentos comunitários mantenham a racionalidade de intervenção estrutural por Objectivo da política de coesão, introduzem simplificações importantes na estruturação destes Objectivos - que passam a ser apenas três: Convergência, Competitividade Regional e Emprego e Cooperação Territorial Europeia.

Este modelo de estruturação dos Objectivos da política de coesão e as regras fixadas regulamentadamente para a integração da cada região europeia (NUTS II) em cada um dos dois primeiros Objectivos deverá ser analisada no contexto da situação relativa das regiões portuguesas (NUTS II) face aos critérios estatísticos estabelecidos.

Importa ter especialmente em conta que a conjugação entre disciplina regulamentar exposta e a evolução da situação regional nacional determina que sejam pela primeira vez impostas em Portugal diferenciações muito significativas entre as regiões, sobretudo relevantes em termos de intensidade dos financiamentos estruturais comunitários e, bem assim, no que respeita às tipologias de intervenções susceptíveis de co-financiamento pelos Fundos Estruturais.

Somos assim confrontados com a seguinte situação:

As regiões (NUTS II) do Norte, Centro e Alentejo, bem como a Região Autónoma dos Açores, são integradas no Objectivo Convergência;

A região (NUTS II) do Algarve é enquadrada no regime transitório do Objectivo Convergência, designado Phasing Out Estatístico;

A região (NUTS II) de Lisboa integra o Objectivo Competitividade Regional e Emprego;

A Região Autónoma da Madeira é integrada no regime transitório do Objectivo Competitividade Regional e Emprego, designado Phasing In.

Esta enorme diversidade no enquadramento das regiões (NUTS II) portuguesas nos Objectivos da política de coesão - que aliás correspondem a todas as tipologias estabelecidas pelos regulamentos comunitários - tem naturalmente consequências sobre a dimensão financeira e a natureza dos Programas Operacionais Regionais.

A referida diversidade tem, todavia, face à referida regra de programação mono-objectivo, outro efeito muito importante: os Programas Operacionais Temáticos têm uma abrangência territorial limitada pelas normas comunitárias às regiões enquadradas no Objectivo Convergência (exceptuando obviamente a elegibilidade nacional da intervenção do Fundo de Coesão). Esta limitação territorial adiciona-se à decisão nacional, consensualizada com o Governo Regional dos Açores, de restringir a abrangência dos PO Temáticos ao território do Continente (salientandose que a disciplina regulamentar comunitária inviabiliza, em qualquer caso, a eventual possibilidade de enquadrar nos Programas Operacionais Temáticos intervenções concretizadas na Região Autónoma da Madeira).

Importa ainda referenciar as seguintes situações:

Face às possibilidades excepcionais existentes e tendo em conta (i) a consagração da prioridade estratégica relativa à qualificação dos portugueses e das portuguesas, (ii) o estabelecimento do princípio orientador respeitante à concentração das intervenções e (iii) a circunstância de as prioridades e tipologias de intervenção serem significativamente semelhantes no conjunto do território do Continente, é adoptado um único Programa Operacional Temático para o Continente co-financiado pelo Fundo Social Europeu (que integrará Eixos Prioritários para enquadramento dos investimentos e acções de desenvolvimento a realizar na região de Lisboa e na região do Algarve, com dotações financeiras rígidas);

Tomando ainda em consideração o princípio orientador relativo à concentração das intervenções e, bem assim, a regra de programação mono-fundo, os Programas Operacionais Regionais do Continente serão exclusivamente cofinanciados pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional.

V.7 - Programas operacionais

De acordo com o exposto nos parágrafos anteriores, os Programas Operacionais Temáticos do período 2007-2013 são os seguintes:

Programa Operacional Temático Factores de Competitividade - apoiado pelo FEDER;

Programa Operacional Temático Potencial Humano - co-financiado pelo FSE;

Programa Operacional Temático Valorização do Território - cujo financiamento comunitário será assegurado pelo FEDER e pelo Fundo de Coesão.

Os Programas Operacionais Regionais do Continente, objecto de co-financiamento comunitário pelo FEDER, são estruturados territorialmente de acordo com as NUTS II, sendo consequentemente os seguintes:

Programa Operacional Regional Norte;
Programa Operacional Regional Centro;
Programa Operacional Regional Lisboa;
Programa Operacional Regional Alentejo;
Programa Operacional Regional Algarve.

São criados dois Programas Operacionais em cada uma das Regiões Autónomas, apoiados financeiramente pelo FEDER e pelo FSE, correspondendo portanto aos seguintes:

Programa Operacional Regional Açores - FEDER;
Programa Operacional Regional Açores - FSE;
Programa Operacional Regional Madeira - FEDER;
Programa Operacional Regional Madeira - FSE.

São também instituídos dois Programas Operacionais de Assistência Técnica ao QREN, cujo financiamento comunitário será assegurado pelo FEDER e FSE, respectivamente.

V.9 - Metas para a execução de despesas no quadro da estratégia de Lisboa (earmarking)

A prossecução da Agenda de Lisboa, que a estratégia e prioridades de desenvolvimento do QREN evidenciam, deverá ser concretizada através da garantia de cumprimento das metas mínimas de despesa, fixadas no n.º 3 do artigo 9.º do Regulamento (CE) n.º [1083/2006](#), de 11 de Julho.

As referidas metas mínimas respeitam às despesas enquadradas nas categorias de acções estabelecidas no Anexo IV do Regulamento mencionado e correspondem a 60% do conjunto dos Programas Operacionais enquadrados no Objectivo Convergência (incluindo o relativo ao Regime Transitório Phasing Out) e a 75% do conjunto dos Programas Operacionais enquadrados no Objectivo Competitividade Regional e Emprego (incluindo o respeitante ao Regime Transitório Phasing In).

Estas metas serão estabelecidas indicativamente em cada um dos Programas Operacionais e objecto de quantificação nos correspondentes Relatórios Anuais de Execução.

Tendo em conta as disposições regulamentares aplicáveis e, em particular, a determinação de que o cumprimento da referida disciplina deverá ser aferido com base na execução média do período 2007-2013 por Objectivo, será criado um mecanismo específico de acompanhamento anual no âmbito do QREN, cujos relatórios serão transmitidos à Comissão Europeia. A respectiva avaliação será integrada, em termos de acompanhamento e balanço plurianual, nos relatórios a apresentar, nos termos do artigo 29.º do mesmo Regulamento, em 2009 e em 2012. A aferição final do cumprimento desta disciplina terá lugar com o encerramento do conjunto dos Programas Operacionais do QREN.

Importa entretanto salientar que o segundo parágrafo do mencionado n.º 3 do artigo 9.º do Regulamento n.º 1083/2006 estipula que «A fim de garantir que sejam tidas em conta as circunstâncias específicas nacionais, nomeadamente as prioridades identificadas nos programas nacionais de reformas, a Comissão e cada Estado-Membro em causa podem decidir complementar de forma adequada a lista de categorias constante do anexo iv».

Neste enquadramento regulamentar, tendo em conta as prioridades estratégicas do QREN e as prioridades referidas no Plano Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego (PNACE), as autoridades portuguesas entendem dever complementar a lista de categorias de acções estabelecida no Anexo IV ao Regulamento n.º 1083/2006 com as seguintes:

Categoria 44 - Gestão de resíduos domésticos e industriais, 45 - Gestão e distribuição de água (água potável) e 46 - Tratamento de água (águas residuais);

Categoria 53 - Prevenção de riscos (incluindo a concepção e execução de planos e medidas destinados a prevenir e gerir os riscos naturais e tecnológicos);

Categoria 61 - Projectos integrados de reabilitação urbana e rural;

Categoria 75 - Infra-estruturas de ensino.

Estas tipologias correspondem a conjuntos de intervenções que serão objecto de apoio financeiro prioritário por Programas Operacionais visando, respectivamente, concluir significativos investimentos realizados nos anteriores períodos de programação no âmbito do Plano Estratégico de Abastecimento de Água e Saneamento de Águas Residuais (PEAASAR), indispensáveis para assegurar a generalização de padrões razoáveis de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais, propiciar condições eficazes de prevenção e gestão de riscos naturais e tecnológicos, concretizar intervenções dirigidas à reabilitação económica, social e física de áreas urbanas e rurais especialmente frágeis e onde se manifestam situações diversificadas de exclusão e assegurar condições adequadas, em termos de racionalização e modernização da rede nacional de infraestruturas e equipamentos de ensino, para garantir a prossecução dos objectivos estabelecidos em termos de qualificação da população portuguesa.

As referidas tipologias de acções são especificamente reconhecidas como prioridades do PNACE:

As categorias 44, 45 e 46 encontram correspondência na Medida 14 do PNACE;

A categoria 53 está enquadrada na Medida 4 do PNACE;

A categoria 61 corporiza as orientações definidas na Medida 2 do PNACE;

A categoria 75 está referenciada na Medida 1 do PNACE, salientando-se ainda que as intervenções a concretizar constituem condicionantes à prossecução das Medidas 2, 4 e 7.

As tabelas apresentadas nas páginas seguintes especificam as categorias de despesa relevantes para cada um dos Objectivos e Regimes Transitórios, no âmbito da execução dos Programas Operacionais do QREN.

(ver documento original)

V.10 - Programação financeira

Tendo em consideração as decisões pertinentes do Conselho Europeu e as correspondentes disposições regulamentares comunitárias, bem como a deliberação relevante do Conselho de Ministros, apresenta-se nos quadros seguintes a programação financeira para o período 2007-2013 respeitante ao financiamento comunitário.

Importa salientar que a referida deliberação do Conselho de Ministros assume frontalmente uma reorientação estratégica na aplicação dos Fundos Comunitários com carácter estrutural que, passando a apoiar a superação dos principais desafios estruturais que Portugal enfrenta, contribuirão para a qualificação dos portugueses, para a promoção dos factores de competitividade que, integrando a redução dos custos públicos de contexto, assegura a promoção do crescimento sustentado da economia e a valorização do território, indispensável para promover a melhoria da qualidade de vida num quadro de sustentabilidade.

Paralelamente, esta deliberação traduz a relevância que o Conselho de Ministros atribui ao reforço da aplicação territorializada de recursos estruturais comunitários - nomeadamente, através da sua mobilização por Programas Operacionais Regionais - bem como à pertinência de estratégias de desenvolvimento que, suportadas nas especificidades e diversidades territoriais, concorram para as prioridades nacionais de desenvolvimento.

Esta deliberação consagra, finalmente, o apoio do QREN e respectivos Programas Operacionais à concretização dos principais instrumentos governamentais de natureza estratégica e operacional, dos quais se destacam, pela sua transversalidade, a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável, o Programa Nacional de Acção para o Crescimento e Emprego, o Plano Nacional de Emprego, o Programa de Reorganização da Administração Central do Estado, o Plano Nacional para a Igualdade, o Plano Tecnológico, o Programa Simplex e o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território.

De acordo com estas prioridades políticas, a deliberação do Conselho de Ministros sobre a aplicação dos Fundos Comunitários com carácter estrutural para o período 2007-2013 traduz-se no estabelecimento das seguintes três orientações principais:

Reforçar as dotações destinadas à Qualificação dos Recursos Humanos.

O Fundo Social Europeu passa a representar 37% das dotações financeiras atribuídas ao conjunto dos Fundos Estruturais (FSE e FEDER) no Continente (35,3% das respectivas dotações atribuídas a Portugal), aumentando em 10 pontos percentuais a sua posição relativa face à situação vigente no Quadro Comunitário de Apoio 2000-2006 (QCA III). Assim, as intervenções co-financiadas pelo FSE na educação, formação, emprego, coesão social, ciência e cultura beneficiarão de mais 1,3 mil milhões de euros do que no período de programação anterior, passando de 4,7 para 6 mil milhões de euros (preços constantes de 2004).

Reforçar os financiamentos destinadas à Promoção do Crescimento Sustentado da Economia Portuguesa.

As intervenções do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional dirigidas à promoção do crescimento sustentado da economia portuguesa terão uma dotação de pelo menos 5,5 mil milhões de euros, repartida pelo montante de 3,1 mil milhões de euros no âmbito do Programa Operacional Temático Factores de Competitividade e por um valor mínimo de 2,4 mil milhões de euros a mobilizar pelos Programas Operacionais Regionais em acções de promoção da competitividade à escala dos respectivos territórios (preços correntes).

Nestes termos, as intervenções co-financiadas pelo FEDER no âmbito dos factores de competitividade passam a representar 66% das dotações deste fundo estrutural afectas aos Programas Operacionais Temáticos, aumentando 12 pontos percentuais face a valores equivalentes no QCA III.

Reforçar a relevância financeira dos Programas Operacionais Regionais do Continente.

Os Programas Operacionais Regionais do Continente (exclusivamente cofinanciados pelo FEDER) passam a representar 55% do total de FEDER a mobilizar no Continente, aumentando em 9 pontos percentuais a sua importância relativa face aos valores equivalentes no QCA III.

A dotação financeira dos PO Regionais das regiões Convergência do Continente (Norte, Centro e Alentejo) aumentará 10% em termos reais face ao valor equivalente do QCA III. No quadro da boa articulação entre os financiamentos do QREN e do FEADER, foi considerado, a título indicativo, o acesso pelos beneficiários das regiões do Algarve e da Madeira a financiamentos propiciados pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural, nos montantes de 225 e de 175 milhões de Euros (preços correntes), respectivamente, tendo em conta as suas elegibilidades específicas.

Atribuição financeira indicativa anual por fundo e programa operacional - Objectivo convergência

(ver documento original)

Atribuição financeira indicativa anual por fundo e programa operacional - Apoio transitório do objectivo convergência (Phasing Out)

(ver documento original)

Atribuição financeira indicativa anual por fundo e programa operacional - Objectivo competitividade regional e emprego

(ver documento original)

Atribuição financeira indicativa anual por fundo e programa operacional - Apoio transitório ao objectivo competitividade regional e emprego (Phasing In)

(ver documento original)

Atribuição financeira indicativa anual por fundo e programa operacional - Objectivo cooperação territorial europeia

(ver documento original)

Atribuição financeira indicativa anual por fundo e programa operacional - Assistência técnica ao QREN

(ver documento original)

Atribuição financeira indicativa anual por fundo e programa operacional - Total

(ver documento original)

V.11 - Verificação ex-ante da adicionalidade

O princípio da adicionalidade impõe, nos termos do n.º 1 do artigo 15.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006, de 11 de Julho, que «A participação dos Fundos Estruturais não substitui as despesas estruturais públicas ou equivalentes de um Estado-Membro».

Importa ter consequentemente em conta, de acordo com o respectivo números 2 e 3, que: Este princípio se aplica exclusivamente, no período de programação 2007-2013, às regiões enquadradas pelo Objectivo Convergência (uma vez que o n.º 2. deste Artigo determina que «Em relação às regiões abrangidas pelo Objectivo da Convergência, a Comissão e o Estado-Membro devem determinar o nível de despesas estruturais públicas ou equivalentes que o Estado-Membro deve manter em todas as regiões em causa durante o período de programação»);

Ainda de acordo com o mesmo número, «o nível de despesas a manter pelo Estado-Membro é um dos elementos abrangidos pela Decisão da Comissão sobre o quadro de referência estratégico nacional referidos no n.º 3 do artigo 28.º», salientando também que «o documento sobre a metodologia elaborado pela Comissão (...) fornecerá orientações»;

O n.º 3 do referido Artigo do Regulamento Geral determina, pelo seu lado, que «em regra geral, o nível de despesas referido no n.º 2 deve ser, pelo menos, igual ao montante das despesas médias anuais em termos reais durante o período de programação anterior», para a seguir salientar o seguinte: «Além disso, o nível de despesas deve ser determinado em função das condições macroeconómicas gerais em que o financiamento é realizado e tendo em conta determinadas situações económicas específicas ou excepcionais, tais como as privatizações ou um nível excepcional de despesas estruturais públicas ou equivalentes efectuadas pelo Estado-Membro durante o período de programação anterior.»

O quadro seguinte permite verificar o cumprimento ex-ante do princípio da adicionalidade para o período 2007-2013.

Tendo em conta as determinações regulamentares comunitárias referidas e, designadamente, o disposto no n.º 3 do artigo 15.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006, de 11 de Julho, a verificação intercalar e ex post da adicionalidade tomará em consideração a evolução das condições macroeconómicas gerais e as situações económicas específicas ou excepcionais que se verificarem em Portugal.

Tabela financeira com a previsão média anual para 2007-2013
e com o recapitulativo das despesas estruturais públicas
ou equivalentes médias nas regiões do objectivo da convergência em 2000-2005 (euros a

preços de 2006)

(ver documento original)

V.12 - Repartição de responsabilidades entre os Fundos Estruturais,
o FEADER e o FEP

O princípio geral de delimitação das responsabilidades de financiamento entre os Fundos Estruturais (Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional - FEDER e Fundo Social Europeu - FSE), o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural - FEADER e o Fundo Europeu para a Pescas - FEP corresponde a considerar que constituem responsabilidade dos Fundos Estruturais, no quadro das elegibilidades específicas do FEDER e do FSE, os financiamentos relativos à dotação em bens e serviços públicos - entendidos como aqueles cujos benefícios são usufruídos pela população em geral e de uma forma indivisível, independentemente da vontade de um indivíduo em particular querer ou não usufruir desse bem.

Salienta-se que este princípio geral de delimitação de responsabilidades de financiamento poderá ser objecto de adaptações nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, tendo em conta as suas especificidades.

Pelas suas características, os bens e serviços públicos constituem um bom exemplo de externalidades positivas, pois envolvem uma imposição involuntária dos seus benefícios constituindo, por isso, uma resposta adequada a ineficiências de mercado.

Neste sentido, constituem responsabilidades inequívocas do FEADER e do FEP o financiamento de intervenções dirigidas à dotação em bens e serviços não públicos. Complementarmente a esta definição de responsabilidades de financiamento e, em particular, nas situações em que se justifique uma clarificação adicional do conceito de bens e serviços públicos, assume-se que constituem responsabilidades específicas do FEADER e do FEP o financiamento de intervenções dentro das explorações agrícolas e piscatórias. Tendo ainda em conta a necessidade de precisar com rigor a referida delimitação de responsabilidades, assinalam-se as seguintes situações específicas:

Constitui responsabilidade do FEADER o apoio à manutenção dos sistemas agroflorestais em todas as áreas classificadas da Rede Natura, nomeadamente dentro das Intervenções Territoriais Integradas (ITI). Nos territórios da Rede Natura ainda sem ITI e até à sua criação, este apoio será concretizado sob a forma de diferenciação positiva a título de indemnizações compensatórias.

As intervenções relativas ao Turismo em Espaço Rural e ao Turismo de Natureza são financiáveis pelo FEADER. Assim, nas condições definidas no Programa de Desenvolvimento Rural, são apoiáveis:

No âmbito do Turismo em Espaço Rural, os serviços de hospedagem prestados nas modalidades de turismo de habitação, agro-turismo, casa de campo, turismo de aldeia e ainda os empreendimentos turísticos no espaço rural e os parques de campismo rurais; No âmbito do Turismo de Natureza, os estabelecimentos, actividades e serviços de alojamento e animação turística e ambiental realizados e prestados em zonas integradas na rede nacional de áreas protegidas; o turismo de natureza é composto pelos serviços de hospedagem, as casas de natureza (casa abrigo, casa retiro, centro de acolhimento) e as casas e empreendimentos de turismo no espaço rural e, ainda, as actividades de animação ambiental (animação, interpretação ambiental e desporto de natureza).

As responsabilidades do FEADER compreendem o financiamento de efluentes agrícolas e agro-industriais, quer no que respeita às intervenções realizadas dentro das explorações, quer no que se refere a intervenções de interface para ligação a sistemas públicos de tratamento de efluentes, incluindo recolha e pré-tratamento de efluentes.

As responsabilidades do FEADER incluem o financiamento de microempresas em zonas rurais.

Em todo o território nacional, o FEADER financiará a concessão de apoios às Indústrias Agro-alimentares nas actividades referenciadas no anexo i ao Tratado; no caso da Silvicultura este apoio é limitado às microempresas e a produtos da primeira transformação.

As responsabilidades do FEP não compreendem as intervenções relativas à I&DT nas Pescas nem os correspondentes equipamentos de investigação que poderão ser apoiados pelo FEDER, nos termos das disposições relativas ao financiamento da investigação e desenvolvimento pelo QREN.

VI - Governação

A formulação da estratégia de desenvolvimento que o QREN e os respectivos Programas Operacionais deverão concretizar, em prossecução das prioridades estabelecidas, não constitui, como já salientado, condição suficiente para a recuperação de uma trajectória de crescimento sustentado da economia portuguesa, criadora de emprego e de coesão social. A qualidade da estratégia de desenvolvimento deverá efectivamente associar-se à

respectiva organização operacional - correspondente à concepção dos instrumentos de intervenção que serão executados - e, necessariamente, ao modelo de governação adoptado, cuja apresentação é agora efectuada.

A apresentação do modelo de governação do próximo período de programação da intervenção estrutural comunitária não se limita, no entanto, à descrição dos mecanismos organizacionais e dos procedimentos de monitorização, gestão, acompanhamento, avaliação e controlo que serão implementados - compreendendo também a apreciação dos ensinamentos da experiência adquirida nos anteriores Quadros Comunitários de Apoio (particularmente o QCA III), a síntese das determinações dos regulamentos comunitários e a identificação das orientações políticas oportunamente estabelecidas.

VI.1 - Lições da avaliação do QCA III

Os exercícios de avaliação do Quadro Comunitário de Apoio 2000-2006 examinaram de forma atenta a problemática da respectiva governação e - sem prejuízo das alterações significativas que decorrem da mais significativa complexidade da envolvente internacional de Portugal e, bem assim, da dimensão acrescida dos constrangimentos económicos, sociais, territoriais e institucionais que importa superar - devem ser revisitados como reflexões pertinentes no quadro da definição do modelo de governação que será instituído no próximo período de programação.

Salientando que «a leitura da evolução dos modelos organizativos das estruturas orgânicas de gestão e acompanhamento dos três Quadros Comunitários de Apoio em Portugal revela, inequivocamente, a existência de uma trajectória de continuidade, caracterizada pelo aprimoramento e sofisticação das arquitecturas no sentido de dispor, por um lado, de modelos melhor ajustados às novas realidades e, por outro, tirar o maior partido possível do capital de experiência já alcançado».

Atribuindo particular relevância ao que designou por «modelo de gestão regionalmente desconcentrado», que «constituiu a expressão de uma vontade de mudança na gestão dos fundos comunitários, representando, igualmente, um passo para a reforma da Administração, designadamente no que respeita à racionalização da administração desconcentrada, a avaliação assinala que a implementação deste modelo ficou aquém das expectativas que a idealização inicial faziam prever, dado que não se verificou uma efectiva desconcentração do poder de decisão sectorial para o nível regional, o que fragilizou a actuação das CCDR como estruturas de gestão e concertação do sectorial no regional, bem como que a existência de uma lógica de abordagem regional estava desde logo fragilizada pela inclusão no Eixo III de domínios de actuação que têm uma lógica eminentemente nacional, sem qualquer correspondência na pauta de entidades regionalmente desconcentradas da Administração Central, para concluir que os ganhos de capacidade de decisão regional foram inequivocamente condicionados tanto por défices na desconcentração do poder de decisão, como por interferência, do nível local, na prossecução de uma visão regionalmente estruturada dos investimentos».

A avaliação do QCA III assinalou, entretanto, que este «modelo de gestão poderá ter reflexos positivos no próximo período de programação». As CCDR e os serviços desconcentrados «que revelaram estar suficientemente maduros para a concertação interinstitucional, dispõem hoje de um capital de experimentação na participação nos processos de desenvolvimento regional, suportados por Fundos Estruturais, capaz de justificar o aprofundamento do seu grau de autonomia no próximo período de programação, revelando-se igualmente, positivo no sentido de elevar os níveis de informação, visibilidade e transparência da intervenção sectorial nas regiões».

Por outro lado, a avaliação defendeu que «há condições para se alcançar uma melhor territorialidade da concepção e programação dos investimentos sectoriais, com ganhos expressivos na selectividade dos investimentos e num incremento do efeito de alavancagem, por via da criação de sinergias, só possíveis com a concentração e intensificação de investimento nos níveis territorial e temático».

Examinando, neste contexto, a experiência adquirida - particularmente na região de Lisboa e Vale do Tejo - com a contratualização sub-regional, entendeu que as lições da experiência revelam que «o processo de contratualização é um instrumento de robustecimento do nível supramunicipal, contribui para elevar os níveis de planeamento estratégico de nível supramunicipal e cria condições favoráveis para uma gestão mais eficaz e eficiente dos fundos comunitários».

Considerou positivo o impacto de orientações comunitárias, evidenciando através de dois exemplos - a influência da Estratégia Europeia de Emprego (EEE) e das orientações da Estratégia de Lisboa - o «efeito diferenciado que a coerência externa da programação do QCA III com orientações estratégicas de política comunitária pode produzir em termos de inovação de políticas públicas.

O carácter consolidado da EEE em termos do seu papel na programação comunitária e a sua tradução num mecanismo de coordenação de políticas no plano interno nacional através da

acção exercida pelo PNE são largamente responsáveis pelo impacto sistémico do PNE, criando condições para a coordenação quantificada de políticas, entre as quais a política de educação, de formação e de emprego. Neste caso, a existência de um quadro de referência a nível comunitário, definido em regime de coordenação aberta com os Estados-Membros cria condições para a inovação sustentada de políticas no plano nacional. Apesar das dificuldades reveladas em adaptar a estratégia nacional à estratégia europeia num contexto em que o mercado de trabalho funcionou assimetricamente e em contra - ciclo com a dimensão largamente estrutural do desemprego na UE, o impacto sistémico é inequívoco, já que o sistema de políticas públicas nacional teve de adaptar-se a lógicas que são de mainstreaming em administrações mais modernas e avançadas mas que não o eram em Portugal».

Considerou, ainda, que «o caso da Estratégia de Lisboa evidencia, pelo contrário, como a ausência de um quadro consolidado de orientações estratégicas comunitárias com tradução, no plano nacional, em documentos vinculativos de coordenação de políticas não logrou ainda produzir o mesmo impacto sistémico em termos de política inovação - para concluir que a compatibilização de documentos orientadores como o PNACE (do qual o PNE é parte integrante), o Plano Tecnológico e o QREN assumirá aqui uma importância estratégica para que, à semelhança das relações entre EEE e PNE, a Estratégia de Lisboa possa traduzir-se na coordenação de políticas a nível nacional e contribuir, por essa via, para o impacto sistémico em termos de políticas de inovação».

VI.2 - Novos regulamentos comunitários

Beneficiando da avaliação das experiências realizadas no passado e tributários, necessariamente, das dinâmicas e orientações decorrentes da evolução da envolvente geo-estratégica e das políticas europeias, bem como da vontade expressa pelo Conselho Europeu, os regulamentos estruturais comunitários para o período 2007-2013 introduzem significativas inovações nas condicionantes que impõem ao modelo de governação dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão.

As referidas inovações, especialmente consagradas no Regulamento (CE) n.º [1083/2006](#), do Conselho, de 11 de Julho, que estabelece disposições gerais sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) o Fundo Social Europeu (FSE) e o Fundo de Coesão (FC), tomando embora em consideração as disposições do Tratado no âmbito da coesão económica e social, assumem como prioritário o contributo da política de coesão para o crescimento, a competitividade e o emprego, com integração das prioridades comunitárias no âmbito do desenvolvimento sustentável, tendo em atenção o aumento das disparidades económicas, sociais e territoriais da União subsequente ao alargamento.

Este posicionamento, consagrado no estabelecimento pelo Conselho da União Europeia de orientações estratégicas da Comunidade em matéria de coesão económica, social e territorial, é dotado de eficácia política através de disposições relativas ao acompanhamento estratégico da coesão no quadro dos relatórios anuais de execução de cada Estado-Membro do respectivo plano nacional de reforma, dos relatórios nacionais respeitantes ao conjunto dos programas cofinanciados pelos Fundos (a apresentar até final de 2009 e de 2012), dos relatórios anuais da Comissão a submeter ao Conselho Europeu da Primavera e dos relatórios da coesão.

Reduzindo os Fundos Estruturais ao FEDER e ao FSE e assegurando a respectiva convergência estratégica e operacional com o FC, determina a correspondente concentração em três Objectivos (Convergência, Competitividade Regional e Emprego e Cooperação Territorial Europeia), assegura a coerência entre a política de coesão e outras políticas europeias (em particular as relativas ao desenvolvimento rural e às pescas) e valoriza significativamente o desenvolvimento urbano sustentável e o contributo das cidades para o desenvolvimento regional.

Determina ainda, prosseguindo o objectivo de simplificação da intervenção estrutural comunitária, que a programação e a gestão financeira sejam apenas efectuadas através dos Programas Operacionais e respectivos Eixos Prioritários, que (sem prejuízo de mecanismos de flexibilidade) passam a ser mono-fundo e mono-objectivo - eliminando, conseqüentemente, as anteriores exigências de programação e de execução que, compreendendo como instrumentos de programação os Quadros Comunitários de Apoio e os Complementos de Programação, eram concretizadas por Medida.

O carácter mais estratégico e, conseqüentemente, menos detalhado em matérias operacionais dos instrumentos de programação, não deverão ser todavia entendidos como estímulo a menor rigor do exercício de programação; bem pelo contrário, a inerente transferência de responsabilidades operacionais para os Estados-Membros determina exigências acrescidas no estabelecimento pelas autoridades nacionais dos referenciais e requisitos dos Programas Operacionais, no que respeita designadamente à regulamentação nacional das intervenções a concretizar.

Deverá finalmente assinalar-se que a valorização da abordagem estratégica da política de coesão e a significativa simplificação introduzida na respectiva operacionalização determinam importantes alterações na vocação e responsabilidades dos serviços da Comissão - cujas funções terão, conseqüentemente, dimensão e carácter mais estratégico e menos gestor.

VI.3 - Orientações políticas para a governação

O Conselho de Ministros definiu, através da Resolução n.º 25/2006, de 10 de Março, um conjunto de orientações da maior relevância para a governação do QREN e dos respectivos Programas Operacionais - cuja concepção visa prosseguir os objectivos de consistência política, eficácia, profissionalização e simplicidade.

No que respeita à governação global do QREN é determinada a criação de:

Um órgão de direcção política - a Comissão Ministerial de Coordenação do QREN - presidida pelo Ministro que tutela o desenvolvimento regional e constituída pelos Ministros Coordenadores dos Programas Operacionais Temáticos e Regionais, pelo Ministro Coordenador dos instrumentos de programação do desenvolvimento rural e das pescas e pelo Ministro das Finanças, podendo participar nas suas reuniões outros ministros relevantes em razão da matéria, o Coordenador do Plano Tecnológico e o Presidente da Associação Nacional de Municípios Portugueses; os representantes dos Governos Regionais dos Açores e da Madeira devem participar nas respectivas reuniões sempre que esteja em causa matéria de interesse relevante que, pela sua natureza, possa ter implicações para as Regiões Autónomas;

Um órgão técnico responsável pela respectiva coordenação e monitorização estratégica (que assegura a coerência das intervenções no cumprimento da estratégia de desenvolvimento definida e em prossecução das metas estabelecidas, bem como a articulação com os instrumentos de programação que venham a ser estabelecidos no âmbito do FEADER e do FEP);

Órgãos técnicos de coordenação e monitorização financeira do Fundo de Coesão e dos Fundos Estruturais (FSE e FEDER) - que exercem as competências definidas pelos regulamentos comunitários para as autoridades de certificação e de pagamento.

Estes órgãos técnicos de coordenação e monitorização estratégica e financeira reportam à Comissão Ministerial de Coordenação do QREN, sem prejuízo da sua subordinação à tutela consagrada na lei orgânica do Governo.

A referida Resolução do Conselho de Ministros determina ainda que as responsabilidades de controlo definidas nos regulamentos comunitários serão exercidas pela Inspeccção-Geral de Finanças (enquanto Autoridade de Auditoria única para todos os PO) e, no quadro da auditoria a operações, pelos órgãos técnicos responsáveis pela coordenação, gestão e monitorização financeira do Fundo de Coesão e de cada um dos Fundos Estruturais (IFDR, IP e do IGFSE, IP, através de Estruturas Segregadas de Auditoria), sem prejuízo das actividades de controlo interno dinamizadas pelos órgãos de gestão dos Programas Operacionais Temáticos e Regionais.

A governação dos Programas Operacionais Temáticos compreende, nos termos da mesma Resolução, órgãos de direcção política, órgãos de gestão e órgãos de acompanhamento, regidos pelas seguintes disposições:

O órgão de direcção política para cada PO temático é a Comissão Ministerial de Coordenação, constituída pelos ministros com responsabilidades governativas mais relevantes no âmbito do respectivo PO e coordenada por um deles;

O órgão de gestão de cada um dos PO temáticos será profissionalizado e assegurará o exercício das competências das autoridades de gestão;

O órgão de gestão de cada PO temático responderá perante os órgãos de direcção política do respectivo PO e reportará aos órgãos técnicos de coordenação e monitorização estratégica e financeira global do QREN;

O órgão de acompanhamento de cada um dos PO temáticos assegurará a participação dos municípios, dos parceiros económicos e sociais e das entidades institucionais pertinentes em razão da transversalidade e será responsável pelo exercício das competências definidas nos regulamentos comunitários para as comissões de acompanhamento.

As disposições relativas à governação dos Programas Operacionais Regionais no Continente são, pelo seu lado, as seguintes:

A governação dos PO regionais no território continental compreende órgãos de direcção política, órgãos de aconselhamento estratégico, órgãos de gestão e órgão de acompanhamento;

O órgão de direcção política para os PO regionais é a Comissão Ministerial de Coordenação, constituída pelos Ministros com responsabilidades governativas mais relevantes e coordenada por um deles;

A Comissão Ministerial de Coordenação referida na alínea anterior pode reunir em plenário para tratar de matérias relevantes para todos os PO regionais ou de forma restrita para

tratar de assuntos específicos de uma região ou de um número limitado de regiões;

O órgão de aconselhamento estratégico de cada um dos PO regionais do Continente é composto pelos membros do Governo com a tutela do desenvolvimento regional e com a tutela da administração local, pelo Presidente da CCDR, bem como por um representante das instituições do Ensino Superior, um representante das Associações Empresariais, um representante das Associações Sindicais e um representante de cada uma das Associações de Municípios organizadas por NUTS III, excepto quando necessário para perfazer o número mínimo de três;

O órgão de aconselhamento estratégico de cada um dos PO regionais do Continente reporta, através do membro do Governo responsável pelo desenvolvimento regional, à Comissão Ministerial de Coordenação do PO correspondente;

O órgão de gestão de cada um dos PO regionais exerce as competências de autoridade de gestão definidas pelos Regulamentos Comunitários;

O órgão de gestão é uma estrutura técnica administrada por uma Comissão Directiva constituída pelo Presidente da respectiva CCDR, que dirige, por dois vogais não executivos designados por despacho conjunto dos ministros com responsabilidades governativas mais relevantes no âmbito de cada PO regional, e por dois vogais não executivos designados pelo conjunto dos municípios que integram a correspondente região NUTS II; no decurso do período de execução dos PO regionais, o Governo pode deliberar atribuir funções executivas a um dos vogais indicados pelos ministros e a um dos vogais indicados pelos municípios, caso o volume ou a complexidade do trabalho a desenvolver o justifiquem;

O órgão de gestão de cada PO regional responde perante os órgãos de direcção política do respectivo PO e reporta aos órgãos técnicos de coordenação e monitorização estratégica e financeira global do QREN;

De acordo com o princípio da subsidiariedade, a regulamentação a elaborar para o órgão de gestão determina a natureza das decisões da Comissão Directiva que carecem de homologação ministerial;

O órgão de acompanhamento de cada um dos PO regionais do Continente assegura a participação dos municípios, dos parceiros económicos e sociais e das entidades institucionais pertinentes em razão da transversalidade e será responsável pelo exercício das competências das comissões de acompanhamento definidas pelos Regulamentos Comunitários;

A execução descentralizada ou em parceria de acções integradas pode ser contratualizada com as associações de municípios relevantes organizadas por NUTS III, devendo os correspondentes contratos de execução prever mecanismos que impeçam a atomização de projectos de investimento e garantam com eficácia o interesse supramunicipal de tais acções durante toda a sua realização.

Salientam-se também as disposições respeitantes à governação dos Programas Operacionais Regionais das Regiões Autónomas:

O modelo de governação dos PO com incidência exclusiva nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira compreende órgãos de orientação política e estratégica, bem como órgãos de gestão e de acompanhamento;

Os Governos Regionais dos Açores e da Madeira definirão a composição e as competências dos órgãos dos PO das respectivas Regiões, bem como assegurarão a participação adequada dos municípios e dos parceiros sociais e designarão os respectivos representantes na Comissão Ministerial de Coordenação do QREN;

O órgão de gestão de cada um dos PO regionais das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira será profissionalizado e assegurará o exercício das competências das autoridades de gestão definidas pelos Regulamentos Comunitários;

O órgão de gestão de cada um dos PO regionais das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira responderá perante os respectivos Governos Regionais e reportará aos órgãos políticos e técnicos de governação global do QREN;

O órgão de acompanhamento de cada um dos PO regionais das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira assegurará a participação dos parceiros económicos e sociais e será responsável pelo exercício das competências das comissões de acompanhamento definidas pelos Regulamentos Comunitários.

A definição específica das modalidades e procedimentos de gestão dos PO assegurará a prevenção de eventuais conflitos de interesses.

VI.4 - Modelo de governação do QREN e dos programas operacionais Princípios orientadores

O modelo de governação do Quadro de Referência Estratégico Nacional e dos Programas Operacionais, necessariamente consistente com as disposições aplicáveis dos regulamentos comunitários e coerente com as orientações definidas pelo Governo, privilegia os princípios orientadores estabelecidos:

De consistência política, no sentido de que as operações apoiadas no período 2007-2013

deverão assegurar a concretização das prioridades e orientações governamentais, em prossecução da estratégia de desenvolvimento adoptada pelo QREN;

De eficácia e profissionalização, implicando que a concretização das competências atribuídas aos diversos órgãos envolvidos e, especialmente, aos que detêm responsabilidades de gestão são exercidas no respeito estrito pelas normas e regulamentos aplicáveis, observando as regras de eficiência que determinam a utilização mais racional e adequada dos recursos públicos e, bem assim, os valores éticos inerentes à qualidade do exercício de funções públicas, e privilegiam o contributo das operações apoiadas na produção de resultados e de efeitos positivos sobre as prioridades estratégicas do QREN;

De simplificação que, atendendo à circunstância de que a governação de estratégias de desenvolvimento que pretendem actuar sobre fenómenos complexos é inevitavelmente influenciada por exigências procedimentais, é especialmente importante no que respeita ao relacionamento dos órgãos de gestão com os beneficiários (potenciais ou reais) das operações apoiadas; o princípio da simplicidade traduz-se assim na exigência de ponderação permanente da justificação efectiva dos requisitos processuais adoptados, designadamente no que respeita às exigências que acarretam para os candidatos a apoio financeiro e para os beneficiários das operações aprovadas e, conseqüentemente, a correcção das eventuais complexidades desnecessárias;

De proporcionalidade que, sendo particularmente relevante no contexto dos instrumentos regulamentares e das normas processuais aplicáveis à gestão das operações que serão concretizadas pelos Programas Operacionais do QREN, determina que - no respeito pelo quadro jurídico nacional e comunitário - as exigências definidas sejam moduladas face à dimensão dos apoios financeiros concedidos.

Governação global

Importa ter em conta que as orientações estabelecidas pelo Conselho de Ministros sobre o modelo de governação consagram, a par da governação dos Programas Operacionais, disposições relativas à governação global do QREN.

A racionalidade destas determinações é consequência, por um lado, das responsabilidades atribuídas ao QREN na superação dos constrangimentos estruturais de natureza económica, social, territorial e institucional necessária para a recuperação de uma trajectória de convergência - entendendo-se assim necessário assegurar instrumentos organizacionais de direcção política (a Comissão Ministerial de Coordenação do QREN) e de monitorização estratégica de natureza técnica (da responsabilidade do órgão designado Observatório do QREN).

Assinalam-se, por outro lado, as exigências dos novos regulamentos comunitários em matéria de responsabilidades nacionais sobre a monitorização estratégica da política de coesão, articulada aliás com a monitorização da execução dos planos nacionais de reforma - corporizados em Portugal pelo Programa Nacional de Acção para o Crescimento e Emprego (PNACE). A satisfação destas exigências será assim protagonizada, no âmbito do QREN, pelos órgãos de direcção política e de monitorização estratégica referidos.

As importantes atribuições que decorrem destas disposições regulamentares comunitárias associam-se entretanto às recomendações decorrentes da experiência adquirida nos anteriores períodos de programação - especialmente relevantes no quadro do exercício das funções de coerência transversal das operações apoiadas - que, para além das responsabilidades políticas que neste âmbito competem à Comissão Ministerial de Coordenação do QREN, serão desempenhadas no plano técnico - também no que respeita à certificação da despesa e, bem assim, de centralização das interacções e da comunicação com os serviços da Comissão Europeia - pelo Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional (IFDR), nas matérias relativas às intervenções do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e do Fundo de Coesão, e pelo Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu (IGFSE), no quadro das responsabilidades inerentes à gestão nacional do Fundo Social Europeu.

Destacam-se, finalmente, as responsabilidades acrescidas nos termos dos regulamentos comunitários no que respeita às funções de auditoria e controlo que, associadas à apreciação da experiência do QCA III, conduziram à concentração do exercício das correspondentes competências na Inspeção-Geral de Finanças e nos órgãos técnicos responsáveis pela coordenação, gestão e monitorização financeira do Fundo de Coesão e de cada um dos Fundos Estruturais (IFDR e IGFSE), sem prejuízo das actividades de controlo interno da responsabilidade dos órgãos de gestão dos Programas Operacionais Temáticos e Regionais.

A eficácia da governação global do QREN será apoiada pela respectiva Comissão de Técnica de Coordenação que reunirá, com periodicidade trimestral, os responsáveis pelo Observatório do QREN, Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu e Inspeção-Geral de Finanças (podendo ainda envolver,

em função da matéria, Gestores de Programas Operacionais).

Centros de racionalidade temática

O aprofundamento das interacções desenvolvidas no processo de elaboração do QREN, designadamente com interlocutores sectoriais e regionais, e a natureza temática das prioridades estratégicas estabelecidas conduziram à inequívoca valorização do princípio da transversalidade no quadro da operacionalização das políticas públicas nacionais, designadamente no que respeita às suas significativas dimensões que são objecto de apoio estrutural comunitário.

Não sendo razoável admitir, como a experiência dos QCA evidencia, que o alinhamento das operações apoiadas pelos Programas Operacionais com essas prioridades estratégicas resultará de factores naturalmente virtuosos, torna-se necessário prever a instituição de centros de racionalidade temática num número reduzido de domínios centrais de actuação das políticas públicas nacionais.

Estes centros de racionalidade temática, cuja dinamização e organização é conferida às entidades técnicas especialmente responsáveis pelas políticas públicas que vierem a ser seleccionadas, envolve responsáveis por órgãos técnicos de governação do QREN e de Programas Operacionais e outras entidades ou personalidades consideradas relevantes. As funções atribuídas aos centros de racionalidade temática incluirão especialmente a análise da execução dos Programas Operacionais na perspectiva de cada uma das políticas públicas pertinentes, o desenvolvimento de iniciativas dirigidas à mobilização da procura qualificada, a participação na avaliação dos resultados alcançados e dos efeitos produzidos no quadro dos correspondentes temas e a difusão das melhores práticas - podendo ainda, em situações pertinentes e devidamente justificadas, envolver a emissão de pareceres sobre candidaturas a financiamento pelos Programas Operacionais, elaborados na perspectiva das prioridades das políticas públicas cuja prossecução visam apoiar. Os centros de racionalidade temática serão instituídos pela Comissão Ministerial de Coordenação do QREN.

Centros de observação das dinâmicas regionais

A complexidade e a diversidade dos desafios que se colocam aos processos de desenvolvimento das regiões portuguesas determinam, pelo seu lado, o desempenho de actividades técnicas, especialmente vocacionadas para a análise e produção de informação relevante para o apoio à decisão.

As funções atribuídas aos centros de observação das dinâmicas regionais incluirão designadamente o acompanhamento da execução e dos efeitos das políticas públicas nas respectivas regiões, em especial das que são objecto de cofinanciamento comunitário e o desenvolvimento de iniciativas de análise e de reflexão estratégica.

A dinamização dos centros de observação das dinâmicas regionais do Continente competirá, no âmbito das suas competências específicas, às respectivas CCDR, sob orientação da Comissão Ministerial de Coordenação do Programa Operacional da respectiva região e em estreita articulação com o órgão de aconselhamento estratégico do mesmo Programa Operacional.

Direcção política, gestão, certificação, auditoria e acompanhamento dos programas operacionais

O modelo de governação operacional definido pelo Conselho de Ministros compreende, para os Programas Operacionais Temáticos e Regionais (do Continente e das Regiões Autónomas), órgãos de direcção política, de gestão, de certificação, de auditoria e de acompanhamento.

Referimos já, no contexto da governação global do QREN, em considerações também aplicáveis à governação dos Programas Operacionais, que a criação de órgãos de direcção política visa assegurar a instituição de instrumentos organizacionais justificados pela consistência política indispensável para superar os constrangimentos estruturais de natureza económica, social, territorial e institucional e assim necessária para a recuperação de uma trajectória de convergência económica potenciadora da criação sustentada de emprego - a que agora acresce a circunstância de todos os Programas Operacionais do período 2007-2013 partilharem o mesmo quadro de orientação e prosseguirem, de acordo com as suas especificidades e potencialidades, as mesmas prioridades estratégicas. A criação dos órgãos técnicos referenciados, responsáveis pelo exercício de funções de gestão e de acompanhamento, aliás consistente com as determinações pertinentes dos regulamentos estruturais comunitários, corresponderia a um modelo de continuidade face ao QCA III se não fossem devidamente valorizadas as relevantes inovações adoptadas no que respeita aos atributos definidos de eficácia e profissionalização e de simplicidade e, bem assim, no que se refere a consagrar que as Comissões de Acompanhamento

desempenham a missão essencial de assegurar a participação dos municípios e dos parceiros económicos e sociais (incluindo as áreas transversais, como a igualdade de género).

Importa assim relevar que é instituída uma tipologia clara das atribuições dos órgãos de gestão e de acompanhamento dos Programas Operacionais Temáticos e Regionais, enquadrada pelos Regulamentos comunitários aplicáveis: os primeiros são responsáveis pela gestão profissional dos respectivos PO; os segundos pela participação institucional, económica e social.

Deverá ser tido por outro lado em conta, neste contexto, que o modelo de governação adoptado pelo Conselho de Ministros especifica que o órgão de gestão dos Programas Operacionais Regionais do Continente configura uma Comissão Directiva, cujo Presidente (função desempenhada por cada um dos Presidentes das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional - CCDR) é o Gestor de cada um destes PO, dotado de responsabilidades executivas. A composição deste órgão reflecte consequentemente a vontade de introduzir alterações ao modelo das comissões de gestão dos PO regionais vigentes no QCA III, seja porque institui o modelo de um único órgão de gestão para o conjunto dos Eixos Prioritários de cada Programa Operacional (indispensável para assegurar a sua eficácia global), seja porque a complexidade da composição deste órgão se dirige a garantir a coerência regional entre operações cuja iniciativa será assumida por entidades que integram (de modo directo ou indirecto) a Administração Central, por Municípios e respectivas associações e, bem assim, por agentes económicos, sociais ou territoriais de natureza privada ou associativa.

A transversalidade dos Programas Operacionais Temáticos determina também que as respectivas autoridades de gestão sejam responsáveis pelo exercício de competências de gestão (no sentido do elenco definido pelos regulamentos comunitários) para o conjunto de cada PO. Esta mesma transversalidade, tendo em conta a experiência do QCA III, será assegurada por estruturas de missão que, adaptadas embora à especificidade dos respectivos Programas Operacionais, serão dirigidas por um Gestor.

As Autoridades de Gestão dos Programas Operacionais serão apoiadas por Estruturas de Apoio Técnico.

É importante salientar ainda que as responsabilidades definidas nos regulamentos comunitários para as Autoridades de Certificação dos Programas Operacionais serão exercidas pelo Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional (IFDR, IP), no que respeita aos PO co-financiados pelo FEDER e pelo FC, e pelo Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu (IGFSE, IP), no que se refere aos PO co-financiados pelo FSE.

A Inspeção-Geral de Finanças será, pelo seu lado, a Autoridade de Auditoria para todos os Programas Operacionais.

Assinala-se que as Autoridades de Gestão, de Certificação e de Auditoria actuarão de acordo com o disposto no título vi, capítulo i, do Regulamento (CE) n.º [1083/2006](#) e, em particular dos artigos 58.º (Princípios Gerais dos Sistemas de Gestão e Controlo), 59.º (Designação das Autoridades), 60.º (Funções da Autoridade de Gestão), 61.º (Funções da Autoridade de Certificação) e 62.º (Funções da Autoridade de Auditoria).

Aconselhamento estratégico

As orientações políticas sobre o modelo de governação corporizadas na Resolução do Conselho de Ministros n.º 25/2006, de 10 de Março, instituem órgãos de aconselhamento estratégico de cada um dos PO Regionais do Continente, compostos pelos membros do Governo com a tutela do desenvolvimento regional e da administração local, pelo Presidente da CCDR, bem como por um representante das instituições do Ensino Superior, um representante das Associações Empresariais, um representante das Associações Sindicais e um representante de cada uma das Associações de Municípios organizadas por NUTS III, excepto quando necessário para perfazer o número mínimo de três.

A criação destes órgãos, que constitui uma inovação face aos anteriores QCA, visa - no contexto da já referenciada vontade de definição de tipologia clara das atribuições dos órgãos de governação do QREN e dos PO - corporizar a necessidade de a concertação estratégica de âmbito regional, com o envolvimento directo de responsáveis pela direcção política, pelas Autoridades de Gestão dos PO Regionais e por representantes do tecido institucional de cada região (eminentemente protagonizado pelas instituições do conhecimento, associações empresariais, sindicais e municipais).

Os órgãos de aconselhamento estratégico dos Programas Operacionais Regionais do Continente, embora não sendo dotados de competências de gestão, poderão pronunciar-se sobre a execução a nível regional do QREN, acompanhar a execução dos PO Regionais e emitir recomendações relativamente à actuação das autoridades de gestão dos mesmos. Com efeito, os órgãos de aconselhamento estratégico reúnem condições particularmente vocacionadas para acompanhando a execução dos PO Regionais se pronunciarem sobre a

adequação das operações apoiadas ao pleno aproveitamento das potencialidades de desenvolvimento presentes em cada região.

Contratualização

O desenho estratégico do QREN, a significativa concentração e inerente redução do número de Programas Operacionais Temáticos e a estruturação temática dos Eixos Prioritários dos Programas Operacionais Regionais terão consequências relevantes na contratualização da execução de componentes da programação - que será consequentemente objecto de delegação, designadamente, em entidades da Administração Central e em Associações de Municípios.

A relevância desta modalidade de gestão e as determinações regulamentares comunitárias pertinentes implicam, tendo também em conta a experiência adquiridas nos anteriores QCA, que seja definida a seguinte disciplina para a contratualização:

No sentido de assegurar a objectividade, clareza, responsabilidade e transparência, todas as formas de contratualização no âmbito do QREN serão objecto de um contrato escrito entre as partes;

Como condição necessária para a coerência estratégica e operacional do QREN e dos PO e, sobretudo, a orientação para a produção de resultados, qualquer forma de contratualização implicará o prévio estabelecimento da tipologia das operações cuja execução é objecto de delegação, da estratégia de desenvolvimento inerente e que justifica essa modalidade de gestão, dos objectivos quantificados a alcançar e a especificação das consequências de eventuais incumprimentos e, bem assim, das responsabilidades formalmente assumidas pelas entidades contraentes no cumprimento das normas e disposições nacionais e comunitárias aplicáveis;

Com o objectivo de garantir o respeito pelas normas regulamentares comunitárias aplicáveis, designadamente no que se refere à responsabilidade financeira das Autoridades de Gestão e, bem assim, à monitorização e prestação de contas sobre a execução do QREN e dos PO, o conteúdo de cada contratualização respeitará a operações incluídas num único Programa Operacional e o reporte e, designadamente, os relatórios de execução das responsabilidades contratualizadas serão estruturados de acordo com os correspondentes Eixos Prioritários.

Atendendo ao significado particular da contratualização de âmbito sub-regional, importa ainda explicitar, relativamente aos PO Regionais do Continente, a seguinte orientação:

A execução descentralizada ou em parceria de acções integradas pode ser contratualizada com as associações de municípios relevantes, organizadas por NUTS III, devendo os correspondentes contratos de execução prever mecanismos que impeçam a atomização de projectos de investimento e garantam com eficácia o interesse supramunicipal de tais acções durante toda a sua realização;

Constitui condição indispensável para a contratualização, que naturalmente visa promover a desconcentração de actividades de gestão e estimular a consolidação de entidades de nível sub-regional estáveis e homogéneas, baseada nas NUTS III, a apresentação, e subsequente aceitação formal pela Autoridade de Gestão competente, enquanto entidade contratante, de uma proposta de plano de desenvolvimento que contemple intervenções supramunicipais, articuladas entre si;

A proposta de plano de desenvolvimento deverá incluir uma justificação estratégica sólida e a identificação dos projectos de investimento coerentes entre si (acções integradas) que concorram inequivocamente para a concretização da estratégia do referido plano;

O órgão de aconselhamento estratégico do respectivo Programa Operacional deverá apreciar o plano de desenvolvimento como requisito para a contratualização;

A Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) responsável pela execução do Plano Regional de Ordenamento do Território (PROT) onde se insere(m) as unidades sub-regionais NUTS III objecto da contratualização deverá emitir parecer favorável sobre a coerência entre o plano de desenvolvimento e respectivos projectos de investimento e o PROT (ou orientações do PNPTOT pertinentes para a região em causa até à sua aprovação), como requisito para a contratualização;

A delegação por contratualização pressupõe a aprovação prévia do plano de desenvolvimento por parte da Autoridade de Gestão do PO Regional em causa e não dispensa - sem prejuízo da delegação de poderes de aprovação de financiamento por parte dos órgãos de gestão contratantes que vierem a ser fixados nos correspondentes contratos - a aprovação final, por essa mesma Autoridade de Gestão, dos projectos de investimento que o integrem; a aprovação dos projectos de investimento por parte da Autoridades de Gestão apenas poderá ocorrer desde que os mesmos consubstanciem candidaturas com os requisitos formais que vierem a ser definidos nos regulamentos;

É desejável que as candidaturas de projectos sejam apresentadas conjuntamente com a proposta de plano de desenvolvimento, pois só nesta situação as partes estarão em condições de quantificar com rigor as necessidades de recursos financeiros para assistência

técnica aos projectos que irão ser executados no âmbito do plano de desenvolvimento; reconhecendo contudo que, na prática, nem sempre será viável submeter todas as candidaturas de projectos juntamente com a proposta de plano de desenvolvimento admite-se que, nos casos em que não for possível à Autoridade de Gestão apreciar e aprovar a totalidade dos projectos de investimentos que integram o plano de desenvolvimento no momento em que o mesmo seja acordado entre as partes, poderá o contrato prever uma reserva temporária de meios financeiros no PO em causa a favor do plano de desenvolvimento; essa reserva permitirá financiar os projectos de investimento que vierem a ser aprovados mais tarde e as tarefas de assistência técnica que lhes forem inerentes (o contrato deverá estabelecer o período razoável para a Associação de Municípios formalizar as candidaturas em falta no momento em que o plano de desenvolvimento for aprovado). Deverá assinalar-se que a disciplina e as orientações estabelecidas em matéria de contratualização não inviabilizam naturalmente a apresentação de candidaturas de iniciativa municipal ou supramunicipal a apoio financeiro pelos Programas Operacionais Regionais do Continente independentes de formas de contratualização, nem a sua limitação a qualquer tipo de base territorial.

VI.5 - Avaliação

Os regulamentos estruturais comunitários para o período 2007-2013 (em particular o Regulamento (CE) n.º [1083/2006](#), do Conselho, de 11 de Julho) introduzem alterações significativas na disciplina de programação vigente nos anteriores QCA. Determinando que «as avaliações têm como objectivo melhorar a qualidade, a eficácia e a coerência da intervenção dos fundos e a estratégia e execução dos programas operacionais no que respeita aos problemas estruturais específicos que afectam os Estados-Membros e as regiões em causa, tendo em conta o objectivo do desenvolvimento sustentável e a legislação comunitária pertinente em matéria de impacto ambiental e de avaliação ambiental estratégica, especifica que podem ser de natureza estratégica, a fim de examinar a evolução de um programa ou grupo de programas relativamente às prioridades comunitárias e nacionais, ou de natureza operacional, a fim de apoiar o acompanhamento de um programa operacional».

Estas normas estipulam ainda que «as avaliações devem ser levadas a cabo antes, durante e após o período de programação».

Referenciam assim a obrigatoriedade de realização da avaliação ex ante para os Programas Operacionais, da responsabilidade do Estado-Membro, «sob a tutela da autoridade responsável pela preparação dos documentos de programação - com o objectivo otimizar a atribuição de recursos orçamentais a título dos programas operacionais e melhorar a qualidade da programação. Esta avaliação deve ainda identificar e apreciar as disparidades, as lacunas e o potencial de desenvolvimento, os objectivos a alcançar, os resultados esperados, os objectivos quantificados, a coerência, se necessário, da estratégia proposta para a região, o valor acrescentado comunitário, em que medida as prioridades da Comunidade foram tomadas em consideração, as lições retiradas da experiência da programação anterior e a qualidade dos procedimentos para a execução, o acompanhamento, a avaliação e a gestão financeira».

Referenciam também a obrigatoriedade de realização da avaliação ex post, da responsabilidade da Comissão Europeia «em estreita cooperação com o Estado-Membro e as autoridades de gestão» - que visa identificar «os factores que contribuem para o êxito ou o insucesso da execução dos programas operacionais, bem como as boas práticas».

No que respeita às avaliações a realizar durante o período de execução, as normas regulamentares determinam que os Estados-Membros «levam a cabo avaliações relacionadas com o acompanhamento dos programas operacionais, em particular quando esse acompanhamento indicar que há um desvio considerável em relação aos objectivos inicialmente fixados ou sempre que sejam apresentadas propostas de revisão dos programas operacionais, devendo os respectivos resultados ser enviados ao comité de acompanhamento do programa operacional e à Comissão».

Neste contexto, as avaliações a realizar durante o período de execução do QREN terão natureza estratégica e operacional.

As avaliações de natureza estratégica, que se destinam a «examinar a evolução de um programa ou grupo de programas relativamente às prioridades comunitárias e nacionais» incidirão sobre as prioridades estratégicas de desenvolvimento cuja prossecução é assumida pelo QREN e pelos Programas Operacionais - qualificação dos portugueses e das portuguesas, crescimento sustentado, coesão social, qualificação das cidades e do território e eficiência da governação.

As avaliações de natureza operacional, que visam «apoiar o acompanhamento de um programa operacional, em particular quando esse acompanhamento indicar que há um desvio considerável em relação aos objectivos inicialmente fixados ou sempre que sejam

apresentadas propostas de revisão dos programas operacionais».

As avaliações estratégicas e operacionais serão realizadas por peritos ou organismos, internos ou externos, funcionalmente independentes das Autoridades de Gestão, de Certificação e de Auditoria.

As avaliações estratégicas e operacionais serão publicadas, apresentadas às Comissões de Acompanhamento dos Programas Operacionais pertinentes e transmitidas à Comissão Europeia.

De acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 48.º do Regulamento Geral, será elaborado um plano de avaliação englobando as avaliações de natureza estratégica e operacional, a realizar ao nível do QREN e dos Programas Operacionais. A elaboração do referido plano será da responsabilidade do Observatório do QREN em estreita articulação com as Autoridades de Gestão dos Programas Operacionais.

O plano de avaliação do QREN incluirá uma lista indicativa dos exercícios de avaliação previstos para o período 2007-2013, a sua natureza e calendário previsível, bem como uma descrição dos mecanismos de coordenação e de articulação entre os diversos níveis de avaliação, entre os exercícios de avaliação e o sistema de monitorização estratégica, financeira e operacional do QREN, dos Fundos e dos Programas Operacionais.

VI.6 - Comunicação e informação

O novo ciclo de intervenções estruturais, marcado por mudanças significativas em matéria estratégica e operacional, coloca novos desafios à comunicação e informação.

Entende-se que o sucesso da prossecução dos objectivos estabelecidos será também tributário do reconhecimento pelo público em geral e, especialmente, pelos potenciais beneficiários, da relevância dos apoios estruturais - nacionais e comunitários - para o desenvolvimento económico, social e territorial do País e das suas regiões, constituindo portanto a estratégia de comunicação e informação um instrumento fundamental da governação do QREN e dos Programas Operacionais.

Será, conseqüentemente, desenvolvida e concretizada uma estratégia de comunicação assente no objectivo de melhorar a forma como se comunica com o público através, designadamente, da utilização de uma linguagem mais próxima das pessoas e da realidade do seu quotidiano que, recorrendo especialmente à Internet e, também, aos meios de comunicação social e a interacções com os(as) cidadãos(ãs) e beneficiários(as), privilegie uma comunicação pró-activa e assim assegure a mobilização dos parceiros, o aumento da transparência, a facilitação do acesso à informação e a optimização da utilização das tecnologias de informação - no sentido de aumentar e melhorar a percepção e a participação dos cidadãos no processo de intervenção dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão.

Esta estratégia abrange três níveis de formulação e de implementação: Estratégia Global de Comunicação do QREN, da responsabilidade do respectivo órgão de monitorização estratégica do QREN e que conterá orientações transversais para os restantes níveis de implementação; Planos de Comunicação por Fundo, cuja elaboração e concretização compete às respectivas Autoridades de Certificação; e, Planos de Comunicação dos Programas Operacionais, da responsabilidade das correspondentes Autoridades de Gestão. O objectivo estratégico da comunicação, a prosseguir de forma coerente pelos referidos níveis de responsabilidades, será centrado em «Mostrar o que se faz ... especialmente em termos de resultados ... com financiamentos comunitários e nacionais ... no âmbito da estratégia QREN».

Assumem-se, neste quadro, os seguintes objectivos operacionais:

Garantir coerência de comunicação, evitando dispersão e descontinuidade e assegurando práticas de coerência global que designadamente implicam a presença sistémica da imagem «QREN» e, naturalmente, o rigoroso cumprimento das normas regulamentares nacionais e comunitárias aplicáveis;

Assegurar que a informação sobre o QREN, os Fundos e os Programas Operacionais seja clara e acessível a todos os potenciais interessados, respeitando o princípio da igualdade de oportunidades de forma que, adaptada a todos os públicos relevantes, assegure condições para mobilizar a sua participação;

Garantir a valorização e a visibilidade dos resultados e efeitos alcançados e dos recursos mobilizados.

Nestas circunstâncias, os instrumentos e as metodologias de comunicação a utilizar para a implementação da estratégia de comunicação nos diferentes níveis de intervenção constarão dos respectivos Planos de Comunicação (QREN, Fundos Comunitários e Programas Operacionais), que apresentarão as necessárias especificações, em conformidade com os respectivos objectivos específicos de comunicação, mensagens e público-alvo.

Para garantir uma efectiva coordenação da estratégia de comunicação e informação do QREN será organizada uma rede informal entre os diferentes responsáveis, onde designadamente se viabilizará a troca de experiências e boas práticas, bem como o

acompanhamento dos resultados da aplicação dos vários Planos de Comunicação.

VI.7 - Síntese do modelo de governação

O quadro seguinte sintetiza e ilustra a tipologia das funções dos órgãos de governação do QREN e dos Programas Operacionais Temáticos e Regionais (que no entanto não identifica as especificidades dos PO das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira).

Síntese do modelo de governação

(ver documento original)

VII - Cooperação territorial europeia

VII.1 - Enquadramento

Visando potenciar as possibilidades consagradas nos regulamentos estruturais comunitários, que definem a Cooperação Territorial Europeia como um instrumento de intervenção chave para a prossecução dos objectivos da política de coesão e para o processo de integração europeia, Portugal assume esse Objectivo como parte integrante do QREN 2007-2013.

A abordagem assim consagrada é inovadora, seja no contexto comunitário - uma vez que os Programas de Cooperação deixam de ser Iniciativas Comunitárias, cuja governação ocorria externamente ao Quadros Comunitários de Apoio, para passarem a ser Programas Operacionais com regras uniformes às demais intervenções - seja no contexto nacional - que privilegia a cooperação territorial como componente decisiva da política regional, mobilizando recursos mainstream para complementarem e maximizarem os financiamentos europeus.

A Cooperação Territorial Europeia destina-se a reforçar, em articulação com as prioridades estratégicas da União, as intervenções conjuntas dos Estados-Membros em acções de desenvolvimento territorial integrado.

Os vários territórios considerados para as vertentes de cooperação transfronteiriça e transnacional são constituídos, respectivamente, por sub-espacos transfronteiriços e macro-regiões, que beneficiarão, através da cooperação de carácter material ou imaterial, de um aumento da integração e a coesão económica e social em domínios de importância estratégica.

A cooperação na vertente interregional destina-se, por seu turno, a promover sinergias entre os principais actores regionais, nacionais e comunitários da política de coesão, de forma a capitalizar as boas práticas na gestão das intervenções estruturais na Europa e, assim, incrementar a sua eficácia para a concretização das Agendas de Lisboa e Gotemburgo.

O financiamento comunitário da Cooperação Territorial em 2007-2013 é marcado em Portugal por uma maior escassez de recursos disponíveis e por isso pela procura de novas sinergias entre diferentes intervenções públicas.

Neste contexto, as orientações estabelecidas em Portugal promovem a coerência da Cooperação com os princípios orientadores e prioridades estratégicas do QREN e estimulam as articulações e complementaridades com os demais Programas Operacionais. A participação portuguesa na Cooperação Territorial Europeia assumirá assim carácter inovador, tanto na participação externa dos parceiros nacionais, como na programação e governação dos correspondentes PO.

VII.2 - Princípios orientadores

Os princípios orientadores da Cooperação Territorial Europeia definidos por Portugal (que foram oportunamente consagrados no Encontro Luso-Espanhol sobre Cooperação Transfronteiriça, realizado em Vila Viçosa a 13 de Janeiro de 2006) são tributários dos princípios estruturantes do QREN, nomeadamente no que respeita à concentração, à selectividade e à viabilidade económica.

A aplicação do princípio da concentração traduz-se no estabelecimento de um número reduzido de prioridades temáticas para cada Programa Operacional; neste contexto, as prioridades temáticas adquirem uma relevância acrescida em cada PO, uma vez que deverão promover a melhor articulação entre as prioridades estratégicas definidas para a política de coesão e sua articulação com as Agendas de Lisboa e Gotemburgo e a vocação específica de cada espaço de Cooperação.

A consagração do princípio de selectividade corresponde a privilegiar na Cooperação Territorial duas tipologias de intervenção:

No âmbito das iniciativas de natureza material, a realização de pequenas infraestruturas e equipamentos.

No âmbito das iniciativas de natureza imaterial, a criação e animação de redes, intercâmbio de experiências e preparação de investimentos materiais (em especial estudos e projectos) com financiamento assegurado noutros enquadramentos.

A aplicação do princípio de viabilidade económica reflecte-se nos condicionalismos impostos

às operações co-financiadas pelos Programas de Cooperação Territorial. Assim, o apoio financeiro está condicionado nas iniciativas materiais pela verificação do requisito da sustentabilidade futura do projecto. As iniciativas de carácter imaterial, designadamente estudos prévios à realização de infra-estruturas e equipamentos, deverão incluir também a dimensão da sustentabilidade financeira e as suas consequências. A animação de eventos ou redes deverá igualmente demonstrar capacidade para perdurarem para além do financiamento estrutural.

A especificidade das intervenções de cooperação determina também, pelo seu lado, o estabelecimento de um conjunto de princípios orientadores próprios que enquadram as intervenções deste objectivo:

Os Programas Operacionais de Cooperação Territorial visarão assegurar o aumento da escala de intervenção - devem reunir as condições necessárias, em termos de massa crítica, para produzir resultados e impactos eficazes e significativos nas economias, nas condições de vida das populações abrangidas e, bem assim, na visibilidade e reconhecimento da cooperação;

Tendo em conta que as intervenções da cooperação envolvem obrigatoriamente parceiros de mais do que um Estado-Membro, torna-se imprescindível que os programas respeitem por outro lado, o princípio da co-responsabilidade - que se materializa na clara e precisa delimitação das responsabilidades de cada Estado-Membro na definição dos diversos instrumentos de cooperação, por acordo entre as partes;

Face à complexidade inerente à gestão das intervenções da cooperação e assumindo uma perspectiva de optimização dos recursos, os programas da Cooperação Territorial Europeia deverão igualmente reger-se pelo princípio da simplificação de estruturas e procedimentos.

VII.3 - Objectivos e prioridades

Em prossecução dos princípios orientadores enunciados, que concorrem para um aumento da eficácia e visibilidade das intervenções concretizadas, foi atribuída prioridade e subsequentemente concretizado o objectivo de melhorar e tornar mais significativa a participação e o envolvimento de Portugal na gestão dos PO de Cooperação Territorial Europeia em que participa.

Destaca-se, neste contexto, o acolhimento em Portugal de todas as estruturas de gestão do PO Espaço Atlântico 2007-2013, através da eleição da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte como Autoridade de Gestão desse Programa e do Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional enquanto Autoridade de Certificação; salienta-se, igualmente, a escolha da cidade do Porto para a localização do Secretariado Técnico Comum de apoio à gestão e acompanhamento do PO.

No Programa Operacional para a Madeira - Açores - Canárias 2007-2013 foram reforçadas as responsabilidades portuguesas no exercício das funções de certificação e de pagamento, na coordenação do Secretariado Técnico Conjunto e, bem assim, no reforço das funções de gestão dos interlocutores regionais.

Regista-se igualmente, no PO de Cooperação Transfronteira, um reforço das funções de certificação e de auditoria decorrentes das disposições comunitárias e, consequentemente, a maior relevância das responsabilidades das autoridades nacionais.

Face quer às circunstâncias socio-económicas e financeiras, quer às prioridades apresentadas, foi igualmente estabelecido como objectivo para a Cooperação Territorial em Portugal o estímulo ao desenvolvimento de articulações, sinergias e complementaridades entre várias intervenções no âmbito do QREN 2007-2013 - dirigido a compensar a significativa redução dos respectivos recursos financeiros comunitários e a satisfazer as dinâmicas institucionais e socio-económicas criadas.

Assinalam-se especialmente, neste contexto, os Programas de Iniciativa Comunitária (PIC) INTERREG II e III-A de Cooperação Transfronteira, que no passado adquiriram clara relevância nacional e comunitária devido à total cobertura da fronteira luso-espanhola. O nível de desenvolvimento de muitas das regiões fronteiriças situa-se significativamente abaixo da média europeia, sendo particularmente evidentes as suas debilidades em termos de acessibilidades, comunicações e nas dinâmicas de crescimento socio-económico. Como é conhecido, estas dificuldades são agravadas pela perifericidade das regiões transfronteiriças em relação aos centros económicos e de decisão político-administrativa - salientando-se que os anteriores programas de cooperação transfronteira INTERREG, auxiliaram significativamente a construção de iniciativas e de soluções conjuntas para estes problemas.

Importa salientar que os regulamentos comunitários estimulam a integração de medidas e ou de conteúdos programáticos de cooperação nos PO dos Objectivos Convergência e Competitividade Regional e Emprego, co-financiados pelo FEDER e pelo FSE - visando criar complementaridades estratégicas e operacionais, catalizadoras das dinâmicas locais e regionais já estabelecidas e dinamizar iniciativas que concorram para o desenvolvimento regional.

Este enquadramento regulamentar propicia ainda condições para o fomento de relações entre as regiões portuguesas e congéneres europeias, que não tinham enquadramento na disciplina comunitária de cooperação transfronteiriça e transnacional vigente entre 2000 e 2006. Os protagonistas do desenvolvimento regional beneficiam, por outro lado, da possibilidade de animar intervenções em temas até agora não contempladas pela cooperação territorial - de que constituem exemplos a integração regional económica, o emprego ou as acções de formação transfronteiriças e transnacionais.

Importa aqui também referir a iniciativa da Comissão Europeia «Regions for Economic Change (RfEC)», e, sobretudo a sua vertente «Fast Track» orientada para a obtenção rápida e eficaz de resultados na concretização das metas de Lisboa e Gotemburgo, por parte das intervenções estruturais do Objectivo Convergência e «Competitividade», num contexto de cumprimento do Earmarking. Ao disponibilizar recursos financeiros através do PO de Cooperação Interregional e o URBACT para o financiamento de redes e acções estratégicas de disseminação e transferência de boas práticas e know-how, envolvendo os responsáveis pelas intervenções estruturais, a Comissão Europeia pretende criar mais um instrumento para uma gestão pró-activa e estratégica das intervenções do designado mainstream da Política Regional, ou seja os PO do QREN.

Esta iniciativa, baseada numa participação voluntária dos responsáveis pelas intervenções gera, assim, mais uma oportunidade de articulação e de procura de sinergias entre as intervenções do Objectivo «Cooperação Territorial Europeia» e as demais intervenções do QREN.

Pretende-se ainda que a Cooperação Territorial Europeia concorra para a concretização do objectivo da política regional europeia e nacional correspondente ao desenvolvimento harmoniosos e integrado dos territórios da União.

Neste contexto, a participação portuguesa nos PO de Cooperação será enquadrada pelas orientações do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), cujo objectivo estratégico é o de reforçar a competitividade territorial de Portugal e a sua integração nos espaços ibérico, europeu e global.

Com o objectivo de consagrar a concentração temática na Cooperação Territorial e consequentemente melhorar a convergência estratégica com os restantes PO do período 2007-2013, será estimulada uma abordagem pluri-temática entre os Programas Operacionais de Cooperação nas três vertentes que integra (transfronteiriça, transnacional e interregional) e promovida a coerência entre as prioridades da participação de uma mesma região portuguesa em mais vários espaço de cooperação - sendo consequentemente indispensável que cada região afira e estabeleça cuidadosamente as prioridades a prosseguir neste enquadramento.

Neste contexto, os quadros seguintes sintetizam a concentração temática preconizada para a participação portuguesa no Objectivo Cooperação Territorial Europeia no período 2007-2013, em articulação com a vocação de cada vertente e espaço de cooperação e com as elegibilidades regionais do território português.

(ver documento original)

VII.4 - Programas operacionais de cooperação territorial

Nos termos e como consequência da disciplina regulamentar comunitária, Portugal beneficia dos seguintes Programas Operacionais de Cooperação Territorial:

PO de Cooperação Transfronteiriça Portugal - Espanha, cuja elegibilidade geográfica portuguesa corresponde às NUTS III localizadas ao longo da fronteira interna terrestre com Espanha;

PO de Cooperação Transfronteiriça Bacia do Mediterrâneo que, viabilizando a participação de Portugal no programa transfronteiriço do Instrumento Europeu da Política de Vizinhança da UE com países da Bacia Mediterrânica, tem elegibilidade territorial correspondente à NUTS II do Algarve e viabiliza projectos de cooperação com Marrocos;

PO Cooperação Transnacional Espaço Atlântico cuja abrangência territorial todo o território continental de Portugal, as regiões de Espanha, do Reino Unido, da França de costa atlântica e a totalidade da Irlanda;

PO de Cooperação Transnacional Sudoeste Europeu que inclui todo o território continental de Portugal e de Espanha e as NUTS II dos Pirinéus franceses;

PO Cooperação Transnacional Mediterrâneo, integrando como regiões elegíveis portuguesas as NUTS II do Alentejo e do Algarve e, ainda, as regiões da costa mediterrânica de Espanha e da França, bem como a totalidade do território de Itália, da Grécia, de Chipre, de Malta e da Eslovénia;

PO Cooperação Transnacional Madeira - Açores - Canárias, que cobre o território dos arquipélagos;

PO Cooperação Inter-regional, enquadrado na iniciativa da Comissão Europeia «Regions for Economic Change» e que intervém em todo o território da União Europeia;

Programas de Redes de Cooperação Inter-regional INTERACT, URBACT e ESPON - dedicados,

respectivamente, à qualidade da gestão dos programas de Cooperação Territorial Europeia, ao desenvolvimento urbano e à elaboração de estudos nas áreas do planeamento e de ordenamento do território.

VII.5 - Governação dos programas operacionais de cooperação territorial

As especificidades do modelo de governação dos Programas Operacionais de Cooperação Territorial são as seguintes:

Cada PO de Cooperação terá um modelo de governação aplicável aos Estados-Membros e Regiões que nele participam, cuja coerência é assegurada pela aplicação dos normativos comunitários, não obstante à existência de particularidades resultantes das dinâmicas estabelecidas em cada Espaço de Cooperação.

O modelo de governação de cada PO de Cooperação inclui obrigatoriamente órgãos comuns de gestão e de direcção e monitorização estratégica e financeira.

Os órgãos de gestão de cada PO de Cooperação compreendem a Autoridade Única de Gestão, a Autoridade Única de Certificação, a Autoridade Única de Auditoria e o Secretariado Técnico Conjunto.

Os órgãos de gestão são designados pelo conjunto dos Estados-Membros participantes e as suas funções são exercidas por uma entidade pública de um dos Estados-Membros. A localização e constituição dos Secretariados Técnicos Conjuntos, igualmente órgãos independentes de apoio à gestão dos PO e de natureza internacional, são igualmente decididas pelos Estados-Membros.

O órgão de direcção e monitorização estratégica e financeira é a Comissão de Acompanhamento de cada PO, composta pelos Estados-Membros e parceiros sociais.

Para além destes órgãos, os Estados-Membros têm a liberdade de criar outros órgãos que apoiem a gestão e o acompanhamento dos Programa de Cooperação e assegurem a sua visibilidade e representatividade no território (estruturas intermédias de gestão, interlocutores regionais, antenas, contact points nacionais, etc.)

A definição da composição e das competências dos órgãos dos PO de Cooperação são definidos pelos Estados-Membros participantes. Os representantes portugueses asseguram a participação e a co-decisão nos fóruns indicados para cada PO, e bem assim, a adequada participação e articulação dos responsáveis regionais e parceiros sociais.

Os órgãos em que Portugal assumirá formalmente responsabilidades acrescidas ou que se localizem no país estão representadas na seguinte tabela:

(ver documento original)

Importa também salientar as seguintes orientações para a participação portuguesa nos Programas Operacionais de Cooperação:

Acolhimento das orientações estratégicas, regulamentares, técnicas e de governação, de âmbito comunitário e nacional, nomeadamente as disposições do QREN, por parte das intervenções do Objectivo «Cooperação Territorial Europeia» geridas ou localizadas em território nacional.

Supervisão e acompanhamento central e uniforme da participação do país nos Programas Operacionais de Cooperação Territorial Europeia, nas vertentes de coordenação e acompanhamento técnico estratégico, coordenação e acompanhamento financeiro e no exercício das funções de gestão das intervenções em território nacional.

Interlocução com os órgãos de direcção política, acompanhamento estratégico e financeiro do QREN e participação adequada nos fóruns previstos de governação do QREN;

Articulação com os responsáveis das intervenções do Objectivo «Convergência» e «Competitividade» no sentido de assegurar a interlocução coordenação e dinamização das articulações regionais e sectoriais necessárias à coerência e o aproveitamento dos recursos colocados à disposição de Portugal para apoiar efectivamente os objectivos traçados para a cooperação territorial e para o fomento de sinergias com outros instrumentos, domínios e temáticas das políticas públicas;

Existência de representatividade e interlocução máxima e uniforme com os órgãos de direcção e gestão dos PO de Cooperação e com a Comissão Europeia, e bem assim, entre estes Programas Operacionais e as entidades nacionais a nível sectorial e regional.

Os órgãos de gestão cujas funções são exercidas formalmente por autoridades portuguesas ou sob orientação directa e em território nacional, seja nos PO de Cooperação em que Portugal detém responsabilidades políticas e gestionárias acrescidas seja as entidades que vieram a deter responsabilidades de coordenação global interna, responderão perante as respectivas tutelas políticas e reportarão aos órgãos políticos e técnicos de governação global do QREN.

Nota introdutória

Historicamente, o peso excessivo dos custos de contexto, muitas vezes desproporcionados em relação ao risco envolvido, provoca não só um efeito inibidor sobre a competitividade nacional, mas também uma menor eficiência da governação pública, seja na sua dimensão de concretização de políticas públicas e enquadramento regulamentar associado, seja na prestação de serviços públicos aos cidadãos e às empresas ou na gestão de grandes sistemas colectivos.

O processo de reforma da Administração Pública portuguesa em curso, nas suas várias dimensões (regulamentar, organizacional, processual/tecnológica, humana), pretende contribuir para a superação deste problema.

No entanto, muito embora assumindo um total alinhamento e articulação com as prioridades estratégicas do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN), designadamente com a prioridade «Aumentar a Eficiência da Governação», o conjunto de acções públicas previstas no âmbito deste processo nacional de reforma não se esgota nas dimensões abrangidas pelo QREN, nem emana exclusivamente deste.

Com efeito, atendendo aos princípios de concentração e selectividade que as balizam, as operações associadas à Administração Pública previstas no âmbito do QREN são naturalmente um subconjunto de uma abordagem estratégica nacional pré-existente e mais abrangente, quer quanto às operações, quer inclusivamente no respeitante ao seu modelo de governação e ao seu financiamento - sendo, neste último campo, de destacar o papel relevante do OE nacional, especialmente no que se refere aos investimentos a realizar na Região de Lisboa. Tal não deverá, no entanto, inviabilizar a elegibilidade de operações, designadamente de operações de natureza imaterial e transversal, de modernização da Administração Central realizadas em Lisboa, atendendo à sua aplicação e ou às comprovadas externalidades positivas sobre todo o território nacional e, mais especificamente, sobre as Regiões de Convergência.

Além disso, esta estratégia nem sempre depende de investimento. Muitas vezes traduz-se na racionalização de estruturas e procedimentos, na eliminação de redundâncias, ou na pura eliminação de regulação.

Assim, não obstante a sua extrema importância neste campo, o QREN não materializa de per se a única fonte de coerência, nomeadamente no que se refere à estratégia, bem como às estruturas e modelo de governação previstos para a concretização das operações previstas na dimensão Administração Pública dos vários Programas Operacionais.

A estratégia e o modelo de governação associados à dimensão Administração Pública (no âmbito do QREN)

No âmbito do QREN e PO, a dimensão Administração Pública «concentra-se, de modo selectivo, na modernização da administração pública, na administração electrónica e, necessariamente, nos modelos de organização das administrações central, desconcentrada e descentralizada e na eficiência dos grandes sistemas sociais e colectivos, no âmbito dos quais assumem particular relevância os sistemas de ensino, de saúde e de protecção social, bem como os relativos à justiça, à segurança pública e à administração fiscal».

Ainda no domínio dos modelos de organização abrange o desenvolvimento e implantação da reforma orçamental, por programas e com horizonte plurianual, a instituição de lógicas de partilha de serviços comuns nos domínios de gestão de recursos humanos, financeiros, materiais e patrimoniais no âmbito da Administração Pública.

Compreende ainda a melhoria da regulação - especialmente orientada para a simplificação ex ante e ex post do processo legislativo e dos procedimentos administrativos, de modo a aumentar a eficácia e eficiência da regulação, reduzir os custos públicos de contexto para as empresas e facilitar a vida das pessoas, bem como o reforço da sociedade civil através do apoio às suas iniciativas e da simplificação e eficiência dos mecanismos de participação cívica, no sentido de aproximar os cidadãos e cidadãs das instituições. Incentivar-se-á também, neste contexto, o desenvolvimento de estruturas alternativas à resolução de conflitos libertando-se desta forma, um significativo número de processos da esfera de competência dos tribunais, com implicações positivas na celeridade e na redução dos custos dos conflitos, com benefícios para a competitividade empresarial e paz social.»

Sem prejuízo de serem subordinadas a uma só estratégia, na organização QREN, assumiu-se a opção de dividir pelos vários PO as diferentes operações respeitantes à dimensão modernização da Administração Pública, designadamente:

Componente de modernização da Administração Pública (ver nota 1) (na vertente de operações directamente associadas à Administração Central, incluindo acções desenvolvidas pela Administração Central cujos efeitos se repercutem na administração local, tendo em conta, designadamente, o processo de descentralização em curso), no PO Factores de Competitividade;

Componente de modernização da Administração Pública (na vertente de operações directamente associadas à Administração Local ou Administração Central Desconcentrada), nos respectivos PO Regionais;

Componente de qualificação da Administração Pública, seja Administração Central, seja Administração Local, no PO Potencial Humano.

Na sua dimensão estratégica, a coerência intra-PO da dimensão Modernização Administrativa é assegurada:

1 - Pela existência de um enquadramento estratégico comum, anualmente concretizado nas grandes opções do plano, no programa transversal de modernização designado por SIMPLEX e no programa de reformas da administração pública que, numa lógica fortemente orientada para a acção, fixam as áreas prioritárias de intervenção, suportadas por um conjunto de princípios orientadores, que asseguram a coerência das operações.

2 - Pela articulação entre a componente FSE e a componente FEDER. Sem prejuízo do diferente enfoque de outras acções desenvolvidas e financiadas exclusivamente a nível nacional, numa óptica de modernização da Administração Pública, as operações QREN dirigidas à qualificação dos recursos humanos da Administração Pública têm especialmente em vista a criação de condições estruturais favoráveis à melhoria da competitividade e da produtividade e a superação das condicionantes negativas da maior eficiência da Administração e dos grandes sistemas colectivos.

Releva-se conseqüentemente, por um lado, uma clara convergência com as prioridades da Agenda da Competitividade. Assim, na dimensão modernização administrativa, e sem prejuízo da possibilidade de utilização do mecanismo previsto no n.º 2 do artigo 34.º do Regulamento 1083/2006, as operações de capacitação da Administração Pública realizadas via PO Potencial Humano são essencialmente dirigidas a acções integradas de modernização dos serviços públicos, articulando o esforço de formação com estratégias consideradas instrumentais, devendo por isso ser articuladas com processos de modernização desenvolvidos no âmbito do PO Factores de Competitividade ou dos PO Regionais. Esta lógica cumpre uma dupla função: assegurar a existência de recursos humanos qualificados necessários ao desenvolvimento, continuidade e sustentabilidade das intervenções de modernização desenvolvidas no âmbito do QREN; e assegurar a adequação entre as operações de formação e os objectivos estratégicos definidos para a modernização administrativa.

Destaca-se também, por outro lado, no âmbito das operações dirigidas à Administração Pública, que o mesmo princípio de associação da componente formativa a projectos concretos de melhoria da eficiência da governação é igualmente aplicável nas áreas de intervenção exclusiva FSE (PO Potencial Humano) associadas ao programa de reformas da Administração Pública em curso e à modernização e qualificação da administração local. Essas operações destinam-se a apoiar a reorganização de serviços e organismos, a formação de dirigentes e, em especial, dos instrumentos de gestão de recursos humanos e financeiros. Aí se enquadra, entre outras acções, o desenvolvimento de serviços partilhados para a gestão de recursos humanos, financeiros e patrimoniais.

3 - Pela opção de associação directa e transversal das Tecnologias da Informação e da Comunicação (TIC) - administração electrónica, na sua dupla vertente de desmaterialização e integração - às alterações processuais, organizacionais e regulamentares a desenvolver no âmbito das intervenções de modernização administrativa apoiadas. Esta lógica de associação pretende assegurar uma abordagem integrada entre as diferentes dimensões de actuação (back-office, front-office e redes/infra-estruturas de suporte), orientada para resultados concretos. A utilização de recursos FEDER (e não FSE) para apoio a intervenções no domínio da modernização da Administração Pública deriva desta opção de fundo, nomeadamente considerando a prevalência de elegibilidades FEDER entre as suas três dimensões de actuação.

4 - Pela definição de regras de operacionalização comuns (no caso do QREN, através do desenvolvimento de regulamentos únicos, aplicáveis às mesmas tipologias de operação independentemente da sua escala de intervenção - PO Temático ou PO Regional). Esta lógica de abordagem comum pretende evitar a atomização das operações co-financiadas, ao mesmo tempo que assegura a coerência da opção estratégica de desconcentrar a sua operacionalização no território, promovendo a proximidade entre investimentos e utilizadores finais e a acomodação de especificidades regionais sem perder a lógica de conjunto.

Esta orientação estratégica comum subjacente à utilização de fundos provenientes do QREN para modernização administrativa, seja qual for a sua proveniência e o nível territorial em que são geridos, será devidamente garantida no modelo de governação por uma articulação entre os que são directamente responsáveis por cada uma das vertentes das políticas públicas em questão e pela sua operacionalização. Para esse efeito contribuirão significativamente as recém-criadas agências transversais, em especial da Agência para a Modernização Administrativa - pelo seu papel de direcção operacional e promoção da

articulação inter-serviços sobre as operações em curso e a desenvolver nesta área de actuação (independentemente das suas fontes de financiamentos), mas também as agências para as compras públicas e para a gestão de recursos humanos, como exemplos de serviços partilhados que contribuem de forma decisiva para a racionalização dos recursos do Estado.

Este tipo de estruturas e de modelos organizativos dá seguimento ao que foi considerado como uma boa prática de governação pela avaliação intercalar do QCA III.

Assinala-se em particular que a referida Agência para a Modernização Administrativa será especialmente responsável pela dinamização e funcionamento do Centro de Racionalidade Temática a instituir no âmbito da Modernização Administrativa, com funções muito relevantes de coerência e articulação das intervenções que, nesta vertente, serão concretizadas com o apoio dos Fundos Estruturais no período 2007-2013.

Importa também salientar que a direcção política da Agência para a Modernização Administrativa é exercida pelo Ministro da Presidência e pela Secretária de Estado para a Modernização Administrativa - garantindo consequentemente, ao mais alto nível governamental, a relevância e a transversalidade desta dimensão essencial das políticas públicas.

Deve assinalar-se, de igual modo, que o Ministério das Finanças e da Administração Pública e os organismos por este tutelados, sob a direcção política do Ministro de Estado e das Finanças, em articulação com a Agência para a Modernização Administrativa e, no plano político, com o Ministro da Presidência e a Secretária de Estado para a Modernização Administrativa, assegurarão igualmente funções relevantes de coerência e harmonização das intervenções que, na vertente das reformas na Administração Pública, serão concretizadas com o apoio dos fundos estruturais.

ANEXO II Metas de desenvolvimento

Os comentários da Comissão Europeia sobre o QREN proposto por Portugal são particularmente incisivos no que respeita à ausência de metas quantificadas de desenvolvimento no horizonte 2013.

Estes comentários são apresentados no documento de apreciação do QREN do seguinte modo:

a) No Capítulo 3. relativo à Análise da Estratégia, ponto 3.1. Objectivos do QREN - «A clear overall set of strategic goals/targets is not established. For example: on the human capital front it would be important to understand what the NSRF intends to deliver and what impacts are expected (e.g. goals for education attainment levels, early school-drop-out rates, pre-school enrolment, reduction of poverty and social exclusion levels, etc.); in areas covered by the «Territorial Development» agenda, it would be important to clarify the main targets, like population covered by water supply and water waste treatment, or the missing links to be completed in transport infrastructure.»

b) No Capítulo 7. relativo às Conclusões, ponto 7.2. Principais Elementos em Falta no QREN - «Strategy: The translation of the «Strategic Priorities» into the «Thematic Agendas» and then into the «Operational Programmes» could be improved. Some priorities, (e.g. Governance efficiency) are not coherently followed through. Furthermore, a clear set of strategic targets (and baselines) should be established for the main domains of intervention, in particular for human capital (in coherence with those in the NRP), and for territorial development (environment and transport).»

c) Na carta de envio às autoridades nacionais dos referidos comentários - «Especificamente em relação ao QREN os pontos mais críticos e merecedores de atenção imediata são identificados no ponto 7.2 do documento anexo. A título meramente exemplificativo, gostaríamos de salientar as seguintes questões: (...) A tradução da estratégia em metas operacionais relativas a cada uma das áreas de intervenção poderia ser francamente melhorada, incluindo, quer a declinação da estratégia nacional face à diversidade das situações que cada uma das regiões enfrenta, quer a contribuição do QREN para os objectivos do Plano Nacional de Reforma.»

2 - Sendo inequívoco que o QREN não apresenta metas quantificadas associadas aos objectivos estratégicos prosseguidos, importa ter em conta as razões que conduziram as autoridades portuguesas a assumir esta metodologia de programação:

a) Deverá assinalar-se que os regulamentos comunitários e, em particular, o Regulamento (CE) n.º [1083/2006](#), do Conselho, de 11 de Julho, não integra essa componente na descrição do conteúdo dos Quadros de Referência Estratégicos Nacionais.

A inexistência de determinação regulamentar nesta matéria é especialmente significativa por resultar, não de uma omissão, mas de uma expressão de vontade do Conselho Europeu - uma vez que a proposta de regulamento da iniciativa da Comissão Europeia continha explicitamente essa disposição:

«Article 18 - Cadre de référence stratégique national (...)

Chaque cadre de référence stratégique national comporte une description synthétique de la stratégie de l'État membre et de sa traduction opérationnelle.

(1) Le volet stratégique précise, pour les objectifs Convergence et Compétitivité régionale et emploi, la stratégie retenue indiquant la cohérence des choix opérés avec les orientations stratégiques de l'Union sur la base d'une analyse des disparités, des retards et des potentialités de développement. Elle spécifie: (a) les priorités thématiques et territoriales, y compris pour la revitalisation urbaine et la diversification des économies rurales. Pour en assurer le suivi, les principaux objectifs sont quantifiés et des indicateurs de résultat et d'impact sont indiqués en nombre limité.

(...)

A circunstância de o Conselho Europeu não ter acolhido a referida proposta da Comissão tem uma dimensão política clara e tem também consequências relevantes em termos do conteúdo do QREN - que se traduzem no carácter não obrigatório da inclusão de metas quantificadas.

b) Deveremos ter em conta, por outro lado, que as metodologias de programação do desenvolvimento económico e social são naturalmente evolutivas e não se encontram vinculadas a abordagens uniformes.

Embora se tenha verificado, tanto do ponto de vista científico e académico, como na perspectiva da prática de programação, uma evolução no sentido de exigências acrescidas em termos de quantificação de indicadores de realização e de resultado, resulta também claro destas dinâmicas que a referida valorização da explicitação de metas quantificadas se concretiza essencialmente ou (i) na quantificação dos grandes objectivos das políticas públicas de desenvolvimento ou (ii) na quantificação dos resultados esperados e desejados directamente associados à concretização dos instrumentos das políticas públicas de desenvolvimento.

A abordagem metodológica adoptada pelas autoridades portuguesas na programação da intervenção estrutural comunitária para o período 2007-2013 converge com a segunda destas alternativas, que consideramos ser também a orientação implícita na regulamentação comunitária pertinente e das orientações técnicas relevantes da Comissão Europeia.

Consequentemente, as autoridades nacionais privilegiaram a explicitação e a quantificação de indicadores de realização e de resultado associados aos objectivos específicos da acção decorrente das intervenções estruturais e não aos objectivos gerais das políticas públicas. O referido investimento em indicadores de realização e de resultado associados aos objectivos específicos da acção integra natural e exclusivamente os Programas Operacionais.

Assinala-se, adicionalmente, que as autoridades portuguesas tiveram já a oportunidade de reconhecer que os indicadores de realização e de resultado associados aos objectivos específicos dos Programas Operacionais são susceptíveis de melhoramento e desenvolvem actualmente, em estreita cooperação com os serviços da Comissão Europeia, as actividades e concertações necessárias à introdução dessas melhorias.

c) Deveremos ainda considerar que o Quadro de Referência Estratégico Nacional e os Programas Operacionais desempenham a responsabilidade fundamental de apoiarem a concretização de políticas públicas nacionais particularmente relevantes no contexto das Orientações Estratégicas Comunitárias para a Coesão e dos objectivos e orientações estratégicas do QREN (que mereceram já, importa assinalá-lo, a concordância genérica da Comissão Europeia).

Nestas circunstâncias, as autoridades portuguesas concordaram em transmitir à Comissão Europeia informação complementar sobre as metas das políticas públicas nacionais que, assumidas no quadro dos documentos normativos ou políticos aprovados pelo Governo português, são especialmente relevantes nos contextos referidos.

Esta informação adicional é apresentada na tabela anexa - devendo salientar-se, em consequência e em coerência com as considerações anteriores, que a quantificação de metas de desenvolvimento assumidas no âmbito do QREN são explicitadas pelos indicadores de realização e de resultado dos Programas Operacionais.

Metas de desenvolvimento
(ver documento original)

ANEXO III
Parceria na elaboração do QREN

1 - Os comentários da Comissão Europeia sobre o QREN 2007 - 2013 referem, no Capítulo 1. Preparação do QREN, ponto 1.1. Processo nacional de preparação do QREN e calendário que

embora, de acordo com a informação disponível, tenham tido lugar «several seminars and public auditions were organized both at regional and national level, and a significant number of CES members (including some regional associations of municipalities) sent their contributions by the means of a formal opinion» e que «The CES as such issued two written reports on the NSRF (dated 26/10/2006 on the draft NSRF; dated 14/02/2007 on the first official version). Both these reports endorse the choice of strategic priorities, but deplore the low involvement of social partners and civil society at the stage of NSRF and OPs preparation. Some concerns are also voiced by the CES, namely on the required political leadership and coordination (several Ministers «share» the various OPs), and on the implementation mechanisms and institutions that need to be defined accurately», não são evidenciados no QREN estes contributos e a respectiva consideração.

Esta apreciação é designadamente formulada do seguinte modo:

«The NSRF mentions that several inputs from the above mentioned stakeholders have been taken into account in the submitted NSRF. However, no evidence to support this statement has been submitted. Therefore, we cannot assess the practical added value, and the level of involvement of the social partners and civil society, in the process of policy design».

2 - Deveremos salientar que o processo de elaboração de políticas públicas e de instrumentos para a respectiva operacionalização é necessariamente complexo e eminentemente interactivo.

Estas interacções, que se concretizam a nível político e técnico, com o envolvimento de instituições públicas e entre estas e os parceiros económicos, sociais e institucionais, conhecem formas e conteúdos diversificados e influenciam explícita e implicitamente a formulação das políticas públicas e a natureza e conteúdo dos instrumentos que as operacionalizam.

Consideramos, neste contexto, que não tem exequibilidade efectiva a eventual pretensão, que poderá resultar da interpretação dos comentários da Comissão Europeia nesta matéria, de sistematizar de forma específica os resultados do processo de interacção e envolvimento dos parceiros económicos, sociais e institucionais na preparação do QREN e dos Programas Operacionais.

Importa referir, por outro lado, que não é também viável registar todas as acções e modalidades que envolveram os referidos parceiros económicos, sociais e institucionais na preparação do QREN e dos Programas Operacionais, naturalmente concretizadas por iniciativa pública e, bem assim, dos próprios parceiros.

Tendo todavia registado, no quadro dessas acções de apresentação e debate no âmbito do QREN e dos Programas Operacionais, as que tiveram natureza mais relevante e ocorreram por iniciativa ou com o envolvimento dos Senhores Ministro do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional e Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional e do Coordenador do Grupo de Trabalho QREN, apresentamos na tabela anexa a respectiva sistematização.

(ver documento original)

ANEXO IV

Avaliação ex-ante do cumprimento do princípio da adicionalidade

As questões suscitadas no documento da Comissão (DG ECFIN) são compreensíveis, tendo em conta que se verificaram diversas alterações face ao exercício relativo ao QCAIII (âmbito temático mais restrito, âmbito territorial mais circunscrito, diferente conjunto de empresas públicas e nova nomenclatura de classificação da despesa).

Embora referidos, os impactos destas alterações não foram detalhados no Relatório apresentado, uma vez que tal desenvolvimento não estava explicitamente solicitado no Documento de Trabalho da Comissão Europeia («Working Document 3 - Commission Methodological Paper - Guidelines on the Calculation of Public or Equivalent Structural Spending for the Purpose of Additionality, October 2006»). O documento que agora se apresenta visa fornecer informação complementar relativa àqueles impactos, a justificação dos deflatores utilizados e o conteúdo da tipologia de despesa incluída no agrupamento «Outros».

Considera-se, portanto, que a matéria deste documento não configura uma actualização ao relatório apresentado.

1 - Alterações da despesa de financiamento nacional entre a avaliação ex-ante 2007-2013 e a avaliação final 2000-2004

Com efeito, tendo em conta o disposto no referido Documento de Trabalho da Comissão Europeia, efectuaram-se diversas alterações no âmbito do financiamento nacional para o período 2000-2004, face ao Relatório de Avaliação do Princípio da Adicionalidade, QCAIII, Avaliação Final, de Julho de 2005 (ver nota 2), reflectindo fundamentalmente as modificações do âmbito temático da despesa considerada elegível, a redefinição do conjunto de empresas públicas contempladas e a alteração das regiões consideradas objectivo convergência. Adicionalmente, os valores agora considerados para 2004 são

definitivos, enquanto os considerados no relatório de avaliação final para o período 2000-2004 eram provisórios ([ver nota 3](#)).

Para o total do país chegou-se a um montante ajustado médio para o período 2000-2004 a preços constantes de 2006 de (euro) 5412814278, face a (euro) 6547252467 no Relatório de Avaliação Final 2000-2004.

([ver documento original](#))

a) Alteração no montante de financiamento nacional devido a alterações do âmbito temático da despesa elegível e da redefinição do conjunto de empresas públicas («the size of increase/decrease of national eligible spending due to the changes in eligibility-exclusion of agricultural and fisheries expenditure»)

a1.) Por efeito da modificação do âmbito temático da despesa elegível, aos valores apurados no Relatório de Avaliação Final 2000-2004 foram retirados os montantes de despesa correspondentes a:

1 - Domínio «Agricultura e desenvolvimento rural»; ([ver nota 4](#))

2 - Domínio «pescas».

3 - Fundos comunitários FEOGA e IFOP.

A exclusão destes domínios e dos fundos estruturais referidos teve o seguinte impacto na despesa nacional total:

([ver documento original](#))

Constata-se, assim, que a exclusão daquele tipo de despesa conduziu a uma redução do financiamento nacional total de - (euro) 401156454 em termos médios no período 2000-2004, a preços constantes de 2006. Note-se que este efeito não é adicionável ao efeito das empresas públicas de modo a não criar efeitos de duplicação contabilística.

a2.) Por outro lado, o conjunto de empresas públicas contempladas no relatório de avaliação ex-ante 2007-2013 foi alterado face ao Relatório Final 2000-2004, tendo em conta as importantes alterações no sector empresarial do Estado bem como as profundas alterações ocorridas na forma estatutária de diversas entidades da Administração Pública. Assim, foram excluídas as empresas públicas que passaram a ser empresas privadas (Brisa - Autoestradas de Portugal, S. A., EDP - Electricidade de Portugal S. A., e GDP - Gás de Portugal, SGPS), foram incluídas outras empresas públicas e foram reclassificados o Instituto de Estradas de Portugal e alguns hospitais, de Administração Central para empresa pública, conforme sintetizado no seguinte mapa:

A alteração do conjunto das empresas públicas consideradas teve um impacto de - (euro) 834429935 na despesa nacional total em termos médios no período 2000-2004 a preços constantes de 2006, conforme quadro seguinte:

([ver documento original](#))

A diminuição do montante de financiamento nacional associada às empresas públicas reflecte:

A diminuição no Domínio dos Transportes devido à exclusão da Brisa, entretanto privatizada. Por sua vez, a inclusão de novas empresas públicas com importantes projectos de infra-estruturas ferroviárias e aeroportuárias, não compensou este efeito, uma vez que as despesas naquele período ainda respeitavam essencialmente a estudos e avaliações; A diminuição dos montantes no Domínio da Energia associada à exclusão da EDP e da GDP. À saída da EDP correspondeu a entrada da REN-Electricidade.

b) Alterações no financiamento nacional devido à redefinição das regiões consideradas objectivo convergência («the size of increase/decrease of national eligible spending due to the change in coverage of Convergence - former Obj.1 - areas»).

Nos anteriores Quadros Comunitários de Apoio todo o território nacional foi classificado como Objectivo 1. No entanto, no período 2007-2013 foram consideradas como regiões objectivo convergência apenas as regiões NUTS II, Norte, Centro, Alentejo, Algarve e Açores. Verifica-se, portanto, uma alteração no âmbito territorial do exercício de verificação do princípio da adicionalidade. Refira-se que no exercício de avaliação final 2000-2004 não foi feito nenhum apuramento de dados regionalizados pelo que não estão disponíveis valores por regiões para comparação com os agora apurados.

Desta forma, no exercício de avaliação ex-ante no contexto do QREN, a regionalização dos apuramentos para o período 2000-2005 foi obtida a partir de nova inquirição às diferentes entidades.

Como já referido, o financiamento nacional apurado para o Relatório Final 2000-2004 (valores médios anuais a preços constantes de 2006) atingiu (euro) 6547252467 e reporta-se ao total do território nacional (vidé Quadro 2). O valor agora apurado para o território nacional é de (euro) 5412814278, uma vez que foi excluída a despesa em agricultura e desenvolvimento rural, pescas e FEOGA e IFOP e contempladas as alterações do âmbito das empresas públicas.

A alteração de âmbito regional teve o seguinte impacto no exercício ex-ante: o montante de (euro) 5412814278 reduziu-se para (euro) 3882762815 em termos médios no período 2000-2004 quando consideradas apenas as regiões objectivo convergência. No período 2000-

2005 este montante ascende a (euro) 3897676670, sendo, portanto, este o montante a considerar para efeitos de avaliação do cumprimento do princípio da adicionalidade (vidé pagina 25 do Relatório de Avaliação Ex-Ante do Cumprimento do Princípio da Adicionalidade 2007-2013).

(ver documento original)

2 - Deflatores utilizados no exercício de avaliação ex ante 2007-2013 («the GDP deflators used»)

Conforme explicitado no anexo metodológico do relatório de avaliação ex-ante (página 35), os deflatores utilizados no exercício foram os deflatores oficiais do PIB no período 2000-2004 disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estatística (INE). Para o período de 2005-2013 foi utilizado o deflator implícito nas dotações financeiras da U.E (taxas de variação de 2%) (ver nota 5).

(ver documento original)

O deflator utilizado no período 2007-2013 tem como fonte o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho, de 11 de Julho, que estabelece disposições gerais sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1260/1999, no seu capítulo v, artigo 18.º o qual determina que, para efeitos de programação e subsequente inclusão no Orçamento Geral da União Europeia, os recursos disponíveis para autorização a título dos fundos para o período de 2007-2013 são indexados à taxa anual de 2%.

Acresce que os montantes definidos no quadro financeiro foram fixados a preços de 2004, sendo o deflator implícito para os anos de 2005 e 2006 também de 2%. Neste contexto, e tendo em conta a natureza ainda preliminar do deflator oficial do PIB para 2005 e a não disponibilidade do deflator para 2006, optou-se por assegurar a consistência dos deflatores a utilizar para 2005 e 2006 com os adoptados para o período 2007-2013.

3) Desagregação do Domínio «Outros» («the breakdown for the category «outros», as this takes up 17% of total national eligible expenditure»)

O Domínio «Outros» inclui os temas prioritários «Mecanismos para melhorar a concepção, o acompanhamento e a avaliação de políticas e programas» (tema 81), «Assistência Técnica» (temas 85 e 86), «Projectos integrados de renovação urbana e rural» (tema 61), e «Outras infraestruturas sociais» (tema 79), e desagrega-se conforme o quadro seguinte:

Não tendo os temas prioritários «Projectos Integrados de Renovação Urbana e Rural» e «Outras Infra-Estruturas Sociais» enquadramento directo nos restantes domínios da adicionalidade, considerou-se como sendo a melhor alternativa a inclusão destas tipologias de despesa no domínio «Outros».

ANEXO V

Regras para determinação da elegibilidade das despesas em função da localização e quantificação dos efeitos de difusão («spill-over effects»)

1 - Os regulamentos comunitários relativos à política de coesão para o período 2007-2013, especialmente o Regulamento (CE) n.º 1083/2006, do Conselho, de 11 de Julho, introduzem alterações significativas na disciplina jurídica anterior relativa às regras de elegibilidade das despesas dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão, designadamente ao estabelecerem no n.º 4 do artigo 56.º do referido Regulamento que «As regras relativas à elegibilidade das despesas são fixadas a nível nacional, sem prejuízo das excepções previstas nos regulamentos específicos para cada fundo. As referidas regras abrangem a totalidade das despesas públicas declaradas a título do programa operacional».

Embora esta norma, que consagra a delegação de competências normativas nos Estados-Membros, contraste com a situação vigente no período 2000-2006, em que as mesmas regras de elegibilidade eram fixadas por Regulamento comunitário aprovado pela Comissão, foi sistematicamente evidenciada pelos serviços da Comissão Europeia a necessidade de incluir no âmbito do QREN a disciplina a aplicar no quadro da elegibilidade das despesas em função da localização.

2 - Importa por outro lado salientar que, em resultado do processo político de negociação das dotações financeiras da política de coesão, realizadas no âmbito do Conselho Europeu, se verifica no período 2007-2013 uma clara valorização da dimensão territorial dos financiamentos atribuídos por Estado-Membro, evidenciada pela respectiva compartimentação rígida de acordo com as tipologias das NUTS II em «regiões convergência» e «regiões competitividade regional e emprego» (bem como nos regimes transitórios designados «phasing in» e «phasing out»).

A inerente rigidez territorial das dotações financeiras comunitárias da política de coesão é particularmente agravada em Portugal, onde não só coexistem as quatro tipologias de NUTS II consagradas pelo Conselho Europeu (e no aludido Regulamento 1083/2006) - NUTS II do Norte, Centro, Alentejo e Açores são regiões «convergência», NUTS II de Lisboa é região «competitividade regional e emprego», NUTS II do Algarve é região «phasing out» e NUTS II da Madeira é região «phasing in» - como se verifica também a intervenção do Fundo de

Coesão, com elegibilidade territorial de âmbito nacional.

Esta situação particular de Portugal apenas tem paralelo em Espanha, como a tabela apresentada em anexo evidencia.

3 - Assinalamos, neste contexto, que as disposições regulamentares comunitárias que estabelecem uma relação directa rígida entre as tipologias territoriais das NUTS II (designadas «objectivos» na terminologia utilizada pelos Regulamentos) e as dotações financeiras são as seguintes:

«Um programa operacional abrange apenas um dos três objectivos referidos no artigo 3.º, salvo acordo em contrário entre a Comissão e o Estado-Membro» (artigo 32.º, n.º 1);

«Cada eixo prioritário apenas pode receber a intervenção de um único fundo e de um único objectivo de cada vez» (artigo 54.º, n.º 3, a);

«Nos Estados-Membros que recebem apoio do Fundo de Coesão, o FEDER e o Fundo de Coesão intervêm conjuntamente em programas operacionais relativos a infra-estruturas de transportes e ao ambiente, incluindo os grandes projectos» (artigo 34.º, n.º 3).

Respeitando a disciplina regulamentar e beneficiando da sua reduzida flexibilidade nesta matéria, Portugal adoptou Programas Operacionais com as seguintes restrições territoriais:

Relativo ao conjunto das regiões «convergência» do Continente: PO Temático Factores de Competitividade;

Relativo ao conjunto das regiões «convergência» do Continente para os financiamentos FEDER e à totalidade do território nacional para os financiamentos Fundo de Coesão: PO Temático Valorização do Território;

Relativo ao conjunto das regiões «convergência» do Continente, «competitividade regional e emprego» e «phasing out»: PO Temático Potencial Humano;

Relativos a uma região «convergência»: PO Regionais Norte, Centro, Alentejo e Açores;

Relativo a uma região «competitividade regional e emprego»: PO Regional Lisboa;

Relativo a uma região «phasing out»: PO Regional Algarve;

Relativos a uma região «phasing in»: PO Regional Madeira;

Relativos ao conjunto das regiões portuguesas: PO de Assistência Técnica.

4 - Deveremos todavia assinalar que o QREN argumenta explicitamente que as restrições territoriais impostas não só diminuem as possibilidades de concretizar, com apoio financeiro comunitário de carácter estrutural, políticas públicas de desenvolvimento de âmbito nacional, como são especialmente gravosas para as dinâmicas nacionais de desenvolvimento económico, social e territorial ao prejudicarem, de forma significativa, a possibilidade de beneficiar dos efeitos de difusão territorial de investimentos realizados na região de Lisboa.

Registamos com agrado que esta preocupação (reforçada em contactos posteriores com a Comissão) foi entendida e é partilhada pelos serviços da Comissão Europeia que, na apreciação efectuada ao QREN referem o seguinte: «Considering that investments in the region of Lisbon have always had a strong spill-over effect to the benefit of all other regions, this significant reduction of community resources will require a particular attention to avoid serious repercussions at national level. The NSRF could be improved by addressing this issue.»

Nos contactos estabelecidos com a Comissão foi explicitado o carácter excepcional da situação reconhecida como particularmente relevante em Portugal, cuja justificação decorre de ser um dos poucos Estados-Membros onde os fenómenos de capitalidade são especialmente significativos.

5 - Este documento apresenta nos parágrafos seguintes, nestas circunstâncias e com este enquadramento, as regras estabelecidas entre a Comissão Europeia e as Autoridades Portuguesas para determinação da elegibilidade das despesas em função da localização, tendo em conta os efeitos de difusão («spill-over effects») e para imputação regional das despesas das operações de assistência técnica.

6 - Regra Geral de Elegibilidade Territorial das Despesas

As despesas relativas a operações co-financiadas pelos Fundos Estruturais e pelo Fundo de Coesão são elegíveis aos Programas Operacionais se forem realizadas nas NUTS II abrangidas por cada um desses PO.

Este critério geral de elegibilidade territorial da despesa é operacionalizado, por regra, pela localização do investimento.

No caso de investimentos de natureza material (em que é claramente identificável a localização do investimento) a sua aplicação é imediata.

No caso de investimentos de natureza imaterial, a operacionalização do critério de elegibilidade territorial é aferido em função da localização da entidade beneficiária - definida pela localização da sua sede ou pela localização da delegação (ou estabelecimento) responsável pela execução da operação.

Constituem excepções à regra geral de elegibilidade territorial das despesas as relativas a:

a) Operações com relevante efeito de difusão («spill-over effect»), nos domínios e nos moldes definidos nos pontos 7. e 8.;

b) Operações relativas a Assistência Técnica à intervenção dos Fundos Estruturais, nos termos referidos no ponto 9.

7 - Constituem excepções à regra geral de elegibilidade territorial das despesas as relativas a operações cuja concretização tem lugar na NUTS II de Lisboa (ver nota 6), mas cujos efeitos se difundem pelas restantes regiões do Continente e são considerados muito relevantes para o desenvolvimento das regiões objectivo «Convergência» do Continente. Consideram-se, para este efeito as seguintes tipologias de investimento:

A - PO Temático Factores de Competitividade

A.1 - Eixo 1 - Conhecimento e Desenvolvimento Tecnológico

A.1.1 - Tipologia de Investimentos «Apoios a consórcios de I&DT entre empresas e entidades do Sistema Científico e Tecnológico»

A.2 - Eixo 3 - Financiamento e Partilha de Risco da Inovação.

A.2.1 - Tipologia de Investimentos «Fundo de Apoio ao Financiamento à Inovação»

A.3 - Eixo 4 - Administração Pública Eficiente e de Qualidade.

A.3.1 - Tipologia de Investimentos «Desmaterialização, simplificação e reengenharia de processos»

A.3.2 - Tipologia de Investimentos «Melhoria do atendimento»

A.3.3 - Tipologia de Investimentos «Administração electrónica (integração, administração em rede)»

B - PO Temático Potencial Humano

B.1 - Eixo 3 - Gestão e Aperfeiçoamento Profissional

B.1.1 - Tipologia de Investimentos «Formações estratégicas para a gestão e inovação na Administração Pública»

Importa ter presente que estas tipologias de intervenções constituem casos excepcionais, devidamente justificados em função da natureza das operações e do efeito multiplicador que provocam em regiões distintas daquelas em que realiza o investimento.

Estas tipologias representam, no seu conjunto, uma pequena percentagem da dotação financeira dos Fundos Estruturais em termos de programação.

As orientações apresentadas nos parágrafos seguintes, estabelecidas em parceria entre a Comissão Europeia e as Autoridades Portuguesas poderão, nas situações pertinentes, ser objecto de especificações adicionais no âmbito de cada Programa Operacional Temático.

8 - Metodologias específicas para determinação da elegibilidade das despesas nos casos excepcionados (determinação do efeito de difusão)

A - PO Temático Factores de Competitividade

Eixo 1 - Conhecimento e Desenvolvimento Tecnológico

Fundamentação geral:

Num país de desenvolvimento intermédio, como é o caso de Portugal, o apoio público ao investimento em I&D - efectuado tanto por entidades públicas como privadas - assume uma importância crucial para o fomento da competitividade das empresas e dos territórios. Esta linha de acção política tem o carácter de estímulo à produção de bens públicos e visa suprir diversos tipos de falhas de mercado, particularmente evidentes em regiões com um tecido empresarial pouco evoluído do ponto de vista tecnológico, com um baixo nível de investimento em capital humano e com menor propensão à cooperação entre empresas e entre estas e o sistema científico.

A grande concentração de recursos para a produção de conhecimento tecnológico na região-capital coexiste com a relativa dispersão dos agentes que constituem o potencial universo da sua utilização económica, o que configura um sistema territorial em que os fluxos de difusão dos efeitos do investimento realizado naquela região por todas as restantes assume grande relevância.

Metodologia específica:

A.1.1 - Tipologia de Investimentos «Apoios a consórcios de I&DT entre empresas e entidades do Sistema Científico e Tecnológico»

Consideração de efeitos de difusão nas regiões «convergência» do Continente condicionada (i) pela participação financeira de uma ou mais empresas na operação realizada pelo consórcio de I&DT entre empresas e entidades do Sistema Científico e Tecnológico e (ii) pela localização da ou das empresas envolvidas no consórcio de I&DT - definida pela localização da sua sede ou pela localização da delegação (ou estabelecimento) responsável pela participação financeira na operação - em qualquer uma das regiões «convergência» do Continente (Norte, Centro e Alentejo).

Consequentemente, as únicas condicionantes da elegibilidade territorial das despesas no âmbito dos «apoios a consórcios de I&DT» relevantes para efeito de financiamento pelo PO Factores de Competitividade são as referidas nos pontos (i) e (ii) do parágrafo anterior, que são independentes das responsabilidades dos membros do consórcio e dos procedimentos que se estabeleçam entre esse beneficiário e as restantes entidades que integram o consórcio de I&DT.

Reunidas as duas condições referidas, as despesas realizadas pelos consórcios de I&DT são

elegíveis em termos territoriais ao PO Factores de Competitividade até ao limite correspondente a duas vezes a participação financeira da ou das empresas envolvidas no consórcio de I&DT, desde que esse limite não exceda 100% das despesas elegíveis da operação.

O cumprimento das condições de elegibilidade territorial referidas nos parágrafos anteriores não prejudica a verificação dos restantes critérios de selecção relevantes e pertinentes, aplicáveis no contexto deste PO.

Eixo 3 - Financiamento e Partilha de Risco da Inovação

Fundamentação geral:

O financiamento de pequenas e médias empresas é um dos domínios onde a necessidade de intervenção das políticas públicas se faz sentir com maior acuidade, particularmente no contexto do financiamento de projectos de investimento inovadores.

Não obstante os mercados financeiros terem atingido um grau de sofisticação considerável, os projectos que visam fases iniciais do ciclo de vida das empresas e dos produtos, com forte cariz de inovação, continuam a enfrentar grandes obstáculos na obtenção dos meios de financiamento necessários e adequados ao seu desenvolvimento, como a Comissão Europeia e o Banco Europeu de Investimento reconhecem ao desencadear uma relevante iniciativa neste âmbito.

Constata-se, na verdade, que os mecanismos tradicionais de avaliação tendentes à concessão de financiamento bancário a projectos inovadores, revelam-se, na generalidade dos casos, ou inibidores da obtenção dos fundos pelos empreendedores, ou conducentes à sua disponibilização em condições que se revelam desadequadas do perfil de desenvolvimento desses projectos.

As dificuldades referidas afectam particularmente as empresas e as possibilidades de transformação de iniciativas e empreendedores em efectivos projectos empresariais nos territórios mais afastados dos centros de decisão das instituições financeiras, onde os factores negativos assinalados se conjugam, num processo cumulativo, com factores de ordem cultural inibidores da utilização de instrumentos de financiamento mais sofisticados e responsabilizadores.

Metodologia específica:

A.2.1 - Tipologia de Investimentos «Fundo de Apoio ao Financiamento à Inovação»

Consideração de efeitos de difusão nas regiões «convergência» do Continente condicionada pela localização da instituição responsável pela constituição e operação do Fundo de Apoio ao Financiamento da Inovação em qualquer uma das regiões «convergência» do Continente (Norte, Centro e Alentejo).

Consequentemente, a única condicionante da elegibilidade territorial das despesas no âmbito do «fundo de apoio ao financiamento à inovação» relevante para efeito de financiamento pelo PO Factores de Competitividade é a relativa à localização da instituição responsável pela respectiva constituição e operação, cuja verificação é independente da localização das aplicações e das empresas que recebem apoio desse fundo.

Reunida a condição referida, a totalidade das despesas de constituição do fundo de apoio ao financiamento à inovação é elegível em termos territoriais ao PO Factores de Competitividade, sem prejuízo da verificação dos restantes critérios de selecção relevantes e pertinentes, aplicáveis no contexto deste PO.

Eixo 4 - Administração Pública Eficiente e de Qualidade

Fundamentação geral:

Os efeitos do processo de modernização da Administração Central do Estado - entendida num sentido lato e tendo como objectivos a redução dos custos de contexto e de melhoria da competitividade nacional, por via do aumento da eficiência da Administração - estendem-se ao conjunto do território nacional, pela própria natureza da entidades (a Administração Central) e dos serviços que prestam (dirigidos ao conjunto dos cidadãos e ou ao conjunto dos agentes económicos).

Em função da grande concentração de serviços da Administração Pública na região-capital é natural que aqui se concentrem parte significativa dos investimentos a realizar, sendo neste caso particularmente desequilibrada a relação territorial entre a localização dos investimentos e a produção dos seus efeitos.

Metodologia específica, comum a todas as tipologias do Eixo Prioritário Administração Pública Eficiente e de Qualidade:

A.2.1 - Tipologia de Investimentos «Desmaterialização, simplificação e reengenharia de processos»

A.2.2 - Tipologia de Investimentos «Melhoria do atendimento»

A.2.3 - Tipologia de Investimentos «Administração electrónica (integração, administração em rede)»

a) Avaliação dos efeitos de difusão nas regiões «convergência» do Continente de acordo com a concentração nestas regiões da população residente.

b) Quantificação dos efeitos de difusão:

Concentração da população residente nas NUTS II Norte, Centro e Alentejo no quadro da população residente do continente: 68,5% (4.º Relatório da Coesão, Eurostat, 2004).

c) Quantificação das despesas realizadas na região NUTS II Lisboa elegíveis ao PO Temático Factores de Competitividade:

Para cada (euro) 1000 de investimento em projectos de modernização da administração pública localizado na NUTS II Lisboa será elegível pelo Eixo «Administração Pública Eficiente e de Qualidade» do PO Factores de Competitividade o investimento de (euro) 685;

O montante não elegível ao Eixo «Administração Pública Eficiente e de Qualidade» do PO Factores de Competitividade será financiado através de recursos nacionais.

d) A aplicação da metodologia específica apresentada nas alíneas anteriores toma em consideração que as actividades relativas à qualificação e formação de recursos humanos associadas às tipologias de investimentos referidas não são elegíveis pelo Eixo «Administração Pública Eficiente e de Qualidade» do PO Factores de Competitividade, com excepção das situações que respeitem a projectos integrados.

B - PO Temático Potencial Humano

B.1 - Eixo 3 - Gestão e Aperfeiçoamento Profissional

Fundamentação geral:

O Eixo Prioritário 3 do Programa Operacional Potencial Humano integra o apoio ao desenvolvimento de formações estratégicas e especializadas para a gestão e inovação na Administração Pública, em domínios em que as instituições não tenham capacidades formativas internas e não seja possível mobilizá-la em organismos da administração, através dos respectivos recursos, cujas intervenções são eminentemente complementares das concretizadas no âmbito do Eixo 4 do PO Factores de Competitividade (Administração Pública Eficiente e de Qualidade).

Assinalando-se, conseqüentemente, que os objectivos prosseguidos privilegiam em particular a redução dos custos de contexto e de melhoria da competitividade nacional, por via do aumento da eficiência da Administração, releva-se ser particularmente relevante a circunstância de, não obstante a significativa concentração dos recursos humanos da Administração Pública na região de Lisboa, os efeitos das acções a concretizar terem necessariamente conseqüências sobre o conjunto do território nacional, decorrentes da natureza da entidades e dos serviços que prestam (dirigidos ao conjunto dos cidadãos e ou ao conjunto dos agentes económicos).

A referida concentração de serviços da Administração Pública na região-capital determina que se concentrem nesta região parte significativa dos investimentos a realizar, sendo neste caso particularmente desequilibrada a relação territorial entre a localização dos investimentos e a produção dos seus efeitos.

Metodologia específica:

B.1.1 - Tipologia de Investimentos «Formações estratégicas para a gestão e inovação na Administração Pública»

a) Avaliação dos efeitos de difusão nas regiões «convergência» do continente de acordo com a concentração nestas regiões da população residente.

b) Quantificação dos efeitos de difusão:

Concentração da população residente nas NUTS II Norte, Centro e Alentejo no quadro da população residente do continente: 68,5% (4.º Relatório da Coesão, Eurostat, 2004).

c) Quantificação das despesas realizadas na região NUTS II Lisboa elegíveis ao PO Temático Potencial Humano:

Para cada (euro) 1000 de investimento em acções de formação estratégica para a gestão e inovação na Administração Pública localizadas na NUTS II Lisboa será elegível pelo Eixo «Gestão e Aperfeiçoamento Profissional» do PO Potencial Humano o investimento de (euro) 685;

O montante não elegível ao Eixo «Gestão e Aperfeiçoamento Profissional» do PO Potencial Humano será financiado pelos respectivos Eixos «Lisboa» (cuja população residente corresponde a 27,5% da população do Continente), «Algarve» (cuja população residente corresponde a 4% da população do continente) e ou através de recursos nacionais.

9 - Imputação regional das despesas relativas a operações de Assistência Técnica
As despesas relativas a operações de Assistência Técnica à intervenção dos Fundos Comunitários com carácter estrutural não estão sujeitas ao critério de elegibilidade territorial. A respectiva elegibilidade é assim definida em função exclusivamente do objectivo da despesa e é independente da sua localização da sua realização.

Tratando-se, em regra, de despesas relativas a operações com efeito difuso sobre o território abrangido pelo Programa Operacional respectivo, adopta-se o princípio de imputar a despesa de assistência técnica de forma proporcional à dotação por Objectivo e Regime Transitório dos Fundos Estruturais, tendo em conta os seguintes factores de ajustamento marginal:

No que respeita ao FEDER esta imputação toma em consideração as especificidades regionais e, em particular, a alocação especial para as Regiões Ultraperiféricas no quadro

das regiões do Objectivo Competitividade Regional e Emprego, que não deve ser considerada em termos de Assistência Técnica;

No que se refere ao FSE essas especificidades regionais adicionam-se por um lado às consequências da existência de recursos limitados para as regiões do Objectivo Competitividade Regional e Emprego e em Phasing Out, que deverão ser concentrados em actividades dirigidas a aumentar a respectiva competitividade; e, por outro lado, à relevância que a modernização administrativa reveste nas regiões do Objectivo Convergência, cuja prossecução é também apoiada pela Assistência Técnica.

Nestas circunstâncias, aplica-se aos Programas Operacionais de Assistência Técnica FEDER e FSE a seguinte chave de imputação regional:

PO Assistência Técnica QREN FEDER

Obj. Convergência - NUTS II Norte, Centro, Alentejo e Açores - 93,7%

Phasing out - NUTS II Algarve - 1,5%

Obj. Competitividade - NUTS II Lisboa - 2,7%

Phasing in - NUTS II Madeira - 2,1%

PO Assistência Técnica QREN FSE

Obj. Convergência - NUTS II Norte, Centro, Alentejo e Açores - 96%

Phasing out - NUTS II Algarve - 1%

Obj. Competitividade - NUTS II Lisboa - 1,7%

Phasing in - NUTS II Madeira - 1,3%

No caso dos Eixos de Assistência Técnica dos Programas Operacionais Valorização Territorial e Factores de Competitividade a imputação regional é de 100% nas regiões Objectivo Convergência.

No que respeita ao Programa Operacional Potencial Humano - cujo carácter pluriobjectivos implicou a desagregação da Assistência Técnica em três Eixos -, a imputação regional das despesas de Assistência Técnica é directamente proporcional às correspondentes dotações financeiras em cada um dos Eixos Prioritários pertinentes (Eixo 8 - Algarve, Eixo 9 - Lisboa e Eixo 10 - Assistência Técnica).