
PORTUGAL

QUADRO DE REFERÊNCIA ESTRATÉGICO NACIONAL 2007-2013

16 de Janeiro de 2007

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 conseqüentemente 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 nº25/2006, 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, conseqüentemente, integrar os múltiplos contributos dos diversos actores referenciados.

Estas referências não esgotam todavia a elencagem 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, co-financiados 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, 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.

ÍNDICE GERAL

APRESENTAÇÃO	2
SUMÁRIO EXECUTIVO	4
I. ENQUADRAMENTO.....	14
I.1. NOVO PARADIGMA DO DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO, SOCIAL E TERRITORIAL	14
I.2. RENOVAÇÃO DA POLÍTICA REGIONAL	15
II. SITUAÇÃO PORTUGUESA	17
II.1. DINÂMICAS GLOBAIS	17
Globalização	17
Demografia	18
Energia	19
Ambiente.....	20
II.2. ECONOMIA PORTUGUESA E SUSTENTABILIDADE DAS FINANÇAS PÚBLICAS	20
Desempenho da Economia Portuguesa	20
Finanças Públicas e Plano Nacional de Acção para o Crescimento e Emprego.....	29
II.3. ASSIMETRIAS REGIONAIS	35
II.4. DESAFIOS PARA A COESÃO E COMPETITIVIDADE	42
Qualificações e Mercado de Trabalho	42
Padrão de Especialização.....	46
Inovação, Empreendedorismo e Desenvolvimento Tecnológico	50
Coesão Territorial	54
Eficiência da Governação	58
II.5. ANÁLISE SWOT	62
III. LIÇÕES PARA O PRÓXIMO PERÍODO DE PROGRAMAÇÃO	78
III.1. ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO 2000-2006	78
III.2. IMPACTES DO QCA III	80
III.3. LIÇÕES DO QCA III PARA O PRÓXIMO PERÍODO DE PROGRAMAÇÃO	86
IV. OBJECTIVOS E PRIORIDADES DE DESENVOLVIMENTO	91
IV.1. DESIGNIO E PRIORIDADES ESTRATÉGICAS DO QREN	91
Designio Estratégico.....	91
Constrangimentos Estruturais.....	91
Prioridades Estratégicas	94
IV.2. PRINCÍPIOS ORIENTADORES	94
IV.3. PRIORIDADES ESTRATÉGICAS E COMPROMISSOS DE DESENVOLVIMENTO	96
Qualificação dos Portugueses.....	96
Crescimento Sustentado	97
Coesão Social	98
Qualificação das Cidades e do Território	98
Eficiência da Governação	99
V. ORGANIZAÇÃO OPERACIONAL DO QREN.....	101
V.1. ENQUADRAMENTO	101
V.2. AGENDAS OPERACIONAIS TEMÁTICAS.....	101
Agenda Operacional para o Potencial Humano	102
Agenda Operacional para os Factores de Competitividade da Economia	109
Agenda Operacional para a Valorização Territorial	120
V.3. ARTICULAÇÕES ENTRE AS AGENDAS OPERACIONAIS TEMÁTICAS DO QREN E OS PROGRAMAS OPERACIONAIS	128

V.4. COERÊNCIA ENTRE AGENDAS OPERACIONAIS TEMÁTICAS DO QREN E AS ORIENTAÇÕES ESTRATÉGICAS COMUNITÁRIAS EM MATÉRIA DE COESÃO	133
V.5. COERÊNCIA ENTRE AGENDAS OPERACIONAIS DO QREN E O PROGRAMA NACIONAL DE ACÇÃO PARA O CRESCIMENTO E O EMPREGO	138
V.6. DETERMINAÇÕES REGULAMENTARES COMUNITÁRIAS RELEVANTES PARA A ORGANIZAÇÃO DOS PROGRAMAS OPERACIONAIS	143
V.7. PROGRAMAS OPERACIONAIS	144
V.9. METAS PARA A EXECUÇÃO DE DESPESAS NO QUADRO DA ESTRATÉGIA DE LISBOA (<i>EARMARKING</i>)	145
V.10. PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA	154
V.11. VERIFICAÇÃO <i>EX-ANTE</i> DA ADICIONALIDADE	162
V.12. REPARTIÇÃO DE RESPONSABILIDADES ENTRE OS FUNDOS ESTRUTURAIS, O FEADER E O FEP .	164
VI. GOVERNAÇÃO	166
VI.1. LIÇÕES DA AVALIAÇÃO DO QCA III	166
VI.2. NOVOS REGULAMENTOS COMUNITÁRIOS	168
VI.3. ORIENTAÇÕES POLÍTICAS PARA A GOVERNAÇÃO	169
VI.4. MODELO DE GOVERNAÇÃO DO QREN E DOS PROGRAMAS OPERACIONAIS	172
Princípios Orientadores	172
Governança Global	173
Centros de Racionalidade Temática	174
Centros de Observação das Dinâmicas Regionais	175
Direcção Política, Gestão e Acompanhamento dos Programas Operacionais	175
Aconselhamento Estratégico	176
Contratualização	177
VI.5. AVALIAÇÃO	179
VI.6. COMUNICAÇÃO E INFORMAÇÃO	181
VI.7. SÍNTESE DO MODELO DE GOVERNAÇÃO	182
VII. COOPERAÇÃO TERRITORIAL EUROPEIA	184
VII.1. ENQUADRAMENTO	184
VII.2. PRINCÍPIOS ORIENTADORES	185
VII.3. OBJECTIVOS E PRIORIDADES	186
VII.4. PROGRAMAS OPERACIONAIS DE COOPERAÇÃO TERRITORIAL	190
VII.5. GOVERNAÇÃO DOS PROGRAMAS OPERACIONAIS DE COOPERAÇÃO TERRITORIAL	190

ÍNDICE DE DESTAQUES

AS REGIÕES AUTÓNOMAS DOS AÇORES E DA MADEIRA.....	39
REFORMA DO SISTEMA DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL.....	105
MODERNIZAÇÃO E REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	108
REFORMA DO SISTEMA DE INCENTIVOS AO INVESTIMENTO DAS EMPRESAS.....	111
PÓLOS DE COMPETITIVIDADE E TECNOLOGIA.....	114
LIGAR PORTUGAL PARA A MOBILIZAÇÃO PARA A SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO.....	117
PORTUGAL LOGÍSTICO.....	118
PROGRAMA DE VALORIZAÇÃO ECONÓMICA DOS RECURSOS ENDÓGENOS (PROVERE).....	119
REDE ESCOLAR.....	127

ÍNDICE DE QUADROS E FIGURAS

INDICADORES ESTRUTURAIS - UNIÃO EUROPEIA E PORTUGAL - 1995 - 2000 - 2005	33
VARIAÇÃO DA POPULAÇÃO E DO PIB DAS REGIÕES NUTS II E NUTS III NO PERÍODO 1991-2003	35
DISPERSÃO DOS NÍVEIS DO PIB PER CAPITA 1991-2003 NAS NUTS III (CONVERGÊNCIA <i>SIGMA</i>).....	37
PIB <i>PER CAPITA</i> 1991 E TAXA MÉDIA DE CRESCIMENTO ANUAL 1991-2003 - NUTS III (CONVERGÊNCIA <i>BETA</i>).....	37
INTERACÇÕES ENTRE A AGENDA OPERACIONAL TEMÁTICA PARA O POTENCIAL HUMANO E OS PROGRAMAS OPERACIONAIS TEMÁTICOS E REGIONAIS DO CONTINENTE	130
INTERACÇÕES ENTRE A AGENDA OPERACIONAL TEMÁTICA PARA OS FACTORES DE COMPETITIVIDADE E OS PROGRAMAS OPERACIONAIS TEMÁTICOS E	131
REGIONAIS DO CONTINENTE	131
INTERACÇÕES ENTRE A AGENDA OPERACIONAL TEMÁTICA PARA A VALORIZAÇÃO DO TERRITÓRIO E OS PROGRAMAS OPERACIONAIS TEMÁTICOS E	132
REGIONAIS DO CONTINENTE	132
INTERACÇÕES ENTRE A AGENDA OPERACIONAL TEMÁTICA PARA O POTENCIAL HUMANO E AS ORIENTAÇÕES ESTRATÉGICAS COMUNITÁRIAS EM MATÉRIA DE COESÃO.....	135
INTERACÇÕES ENTRE A AGENDA OPERACIONAL TEMÁTICA PARA OS FACTORES DE COMPETITIVIDADE E AS ORIENTAÇÕES ESTRATÉGICAS COMUNITÁRIAS	136
EM MATÉRIA DE COESÃO.....	136
INTERACÇÕES ENTRE A AGENDA OPERACIONAL TEMÁTICA PARA A VALORIZAÇÃO DO TERRITÓRIO E AS ORIENTAÇÕES ESTRATÉGICAS COMUNITÁRIAS	137
EM MATÉRIA DE COESÃO.....	137
INTERACÇÕES ENTRE A AGENDA OPERACIONAL TEMÁTICA PARA O POTENCIAL HUMANO E O PROGRAMA NACIONAL DE ACÇÃO PARA O CRESCIMENTO E O EMPREGO.....	140
INTERACÇÕES ENTRE A AGENDA OPERACIONAL TEMÁTICA PARA OS FACTORES DE COMPETITIVIDADE E O PROGRAMA NACIONAL DE ACÇÃO PARA O	141
CRESCIMENTO E O EMPREGO.....	141
INTERACÇÕES ENTRE A AGENDA OPERACIONAL TEMÁTICA PARA A VALORIZAÇÃO DO TERRITÓRIO E O PROGRAMA NACIONAL DE ACÇÃO PARA O CRESCIMENTO E O EMPREGO	142
ATRIBUIÇÃO FINANCEIRA INDICATIVA ANUAL POR FUNDO E PROGRAMA OPERACIONAL - OBJECTIVO CONVERGÊNCIA.....	156
ATRIBUIÇÃO FINANCEIRA INDICATIVA ANUAL POR FUNDO E PROGRAMA OPERACIONAL - APOIO TRANSITÓRIO DO OBJECTIVO CONVERGÊNCIA (<i>PHASING OUT</i>).....	157
ATRIBUIÇÃO FINANCEIRA INDICATIVA ANUAL POR FUNDO E PROGRAMA OPERACIONAL - OBJECTIVO COMPETITIVIDADE REGIONAL E EMPREGO	158
ATRIBUIÇÃO FINANCEIRA INDICATIVA ANUAL POR FUNDO E PROGRAMA OPERACIONAL - APOIO TRANSITÓRIO AO OBJECTIVO COMPETITIVIDADE REGIONAL E EMPREGO (<i>PHASING IN</i>)	159
ATRIBUIÇÃO FINANCEIRA INDICATIVA ANUAL POR FUNDO E PROGRAMA OPERACIONAL - OBJECTIVO COOPERAÇÃO TERRITORIAL EUROPEIA	160
ATRIBUIÇÃO FINANCEIRA INDICATIVA ANUAL POR FUNDO E PROGRAMA OPERACIONAL - ASSISTÊNCIA TÉCNICA AO QREN.....	161
ATRIBUIÇÃO FINANCEIRA INDICATIVA ANUAL POR FUNDO E PROGRAMA OPERACIONAL - TOTAL	161

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)	163
SÍNTESE DO MODELO DE GOVERNAÇÃO	183

LISTA DE SIGLAS

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 - Inspecção-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

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 globais (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;
- Prosecução 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, prossequindo 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 conseqüências 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, conseqüentemente, 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 consequências 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 consequências 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 consequente volatilidade do preço dos hidrocarbonetos e no aumento muito expressivo do preço do petróleo.

As consequências 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 emergência de 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 trajetórias 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 prevalecente 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 6,0% 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 supra-nacionais, (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

INDICADORES ESTRUTURAIS	1995		2000		2005	
	UE25 (UE15)	PT	UE25	PT	UE25	PT
Indicadores Económicos Gerais						
PIB per capita em paridades de poder de compra (UE25=100)	100	75,1	100	80,5	100	71,3
Produtividade do trabalho por pessoa empregada (UE25=100)	100	68,6	100	71,9	100	65,5
Emprego						
Taxa de emprego 15-64 anos (% da população do mesmo grupo etário)						
Total	60,1 (UE15)	63,7	62,4	68,4	63,8	67,5
Mulheres	49,7 (UE15)	54,4	53,6	60,5	56,3	61,7
Homens	70,5 (UE15)	73,5	71,2	76,5	71,3	73,4
Taxa de emprego 55-64 anos (% da população do mesmo grupo etário)						
Total	36,0 (UE15)	46,0	36,6	50,7	42,5	50,5
Mulheres	25,3 (UE15)	32,6	26,9	40,6	33,7	43,7
Homens	47,2 (UE15)	61,4	46,9	62,1	51,8	58,1
Inovação e Investigação						
Nível de educação atingido pela população jovem (20-24 anos, ensino secundário superior)						
Total	69,2 (UE15)	39,3*	76,6	43,2	77,5	49,0
Mulheres	71,2 (UE15)	44,8*	79,5	51,8	80,3	57,5
Homens	67,3 (UE15)	33,8*	73,7	34,6	74,7	40,8
Despesa interna bruta em investigação e desenvolvimento (% do PIB)	1,85	0,54	1,91	0,76	1,85	0,81

Reforma Económica						
Níveis de preços relativos (UE25=100)	100	74,9	100	73,4	100	85,2
Investimento das empresas - FBCF do sector privado (% do PIB)	17,0 (UE15)	19,0	18,3	23,3	17,4	18,7
Coessão Social						
Taxa de pobreza depois das transferências sociais (% pessoas abaixo limiar da pobreza)						
Total	17,0 (UE15)	23,0	16,0	21,0	16,0 (2004)	21,0 (2004)
Mulheres	18,0 (UE15)	24,0	17,0	22,0	17,0 (2004)	22,0 (2004)
Homens	16,0 (UE15)	21,0	15,0	19,0	15,0 (2004)	20,0 (2004)
Taxa de desemprego de longa duração (superior a 12 meses, população activa)						
Total	4,9 (UE15)	3,1	3,9	1,7	3,9	3,7
Mulheres	6,1 (UE15)	3,2	4,8	2,0	4,5	4,2
Homens	4,1 (UE15)	3,3	3,3	1,4	3,5	3,2
Dispersão regional da taxa de emprego (pop.15-64 anos, coeficiente variação, NUTS 2)						
Total	-	-	13,4	4,3	11,9	3,3
Mulheres	-	-	20,5	8,2	16,9	5,6
Homens	-	-	9,9	3,2	9,7	3,1
Ambiente						
Emissões de gases de efeito de estufa (equivalentes de CO2, 1990=100)	92,1	118,8	90,7	137,1	92,7 (2004)	141,0 (2004)
Intensidade energética da economia (quilogramas equivalentes de petróleo/1000 EUR)	230,4	237,3	208,8	241,5	204,9 (2004)	239,6 (2004)
Volume de transporte de mercadorias por unidade de PIB (1995=100)	100,0	100,0	100,4	114,5	104,7	172,6

* Os valores para Portugal referem-se a 1998, por forma a ter em conta a quebra desta série estatística.

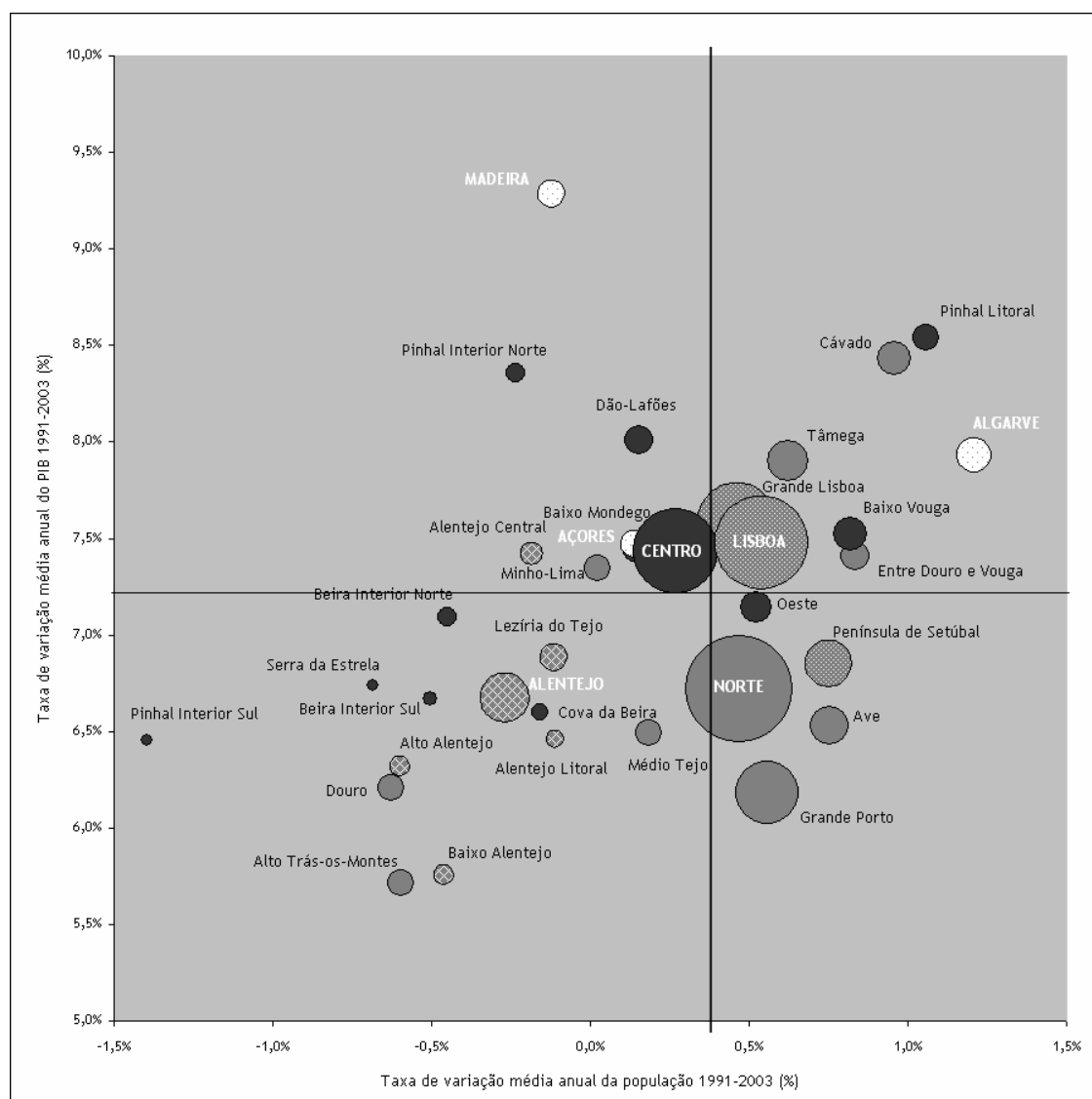
Nota: Os valores em itálico são previsões/valores estimados

Fonte: Eurostat - Structural Indicators - Short list

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



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:

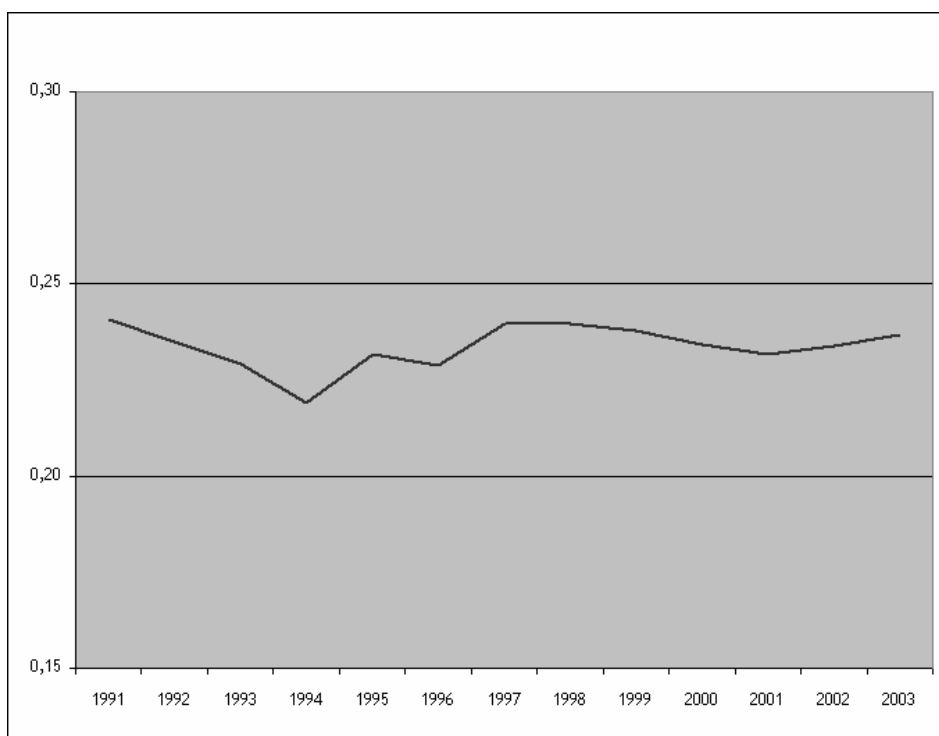
- A convergência *sigma*, que procura avaliar a dispersão do rendimento entre regiões, aferindo se tende a aumentar ou diminuir ao longo do tempo; esta avaliação utiliza normalmente a representação gráfica do coeficiente de variação (ponderado) do rendimento por habitante nas várias regiões;
- A convergência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

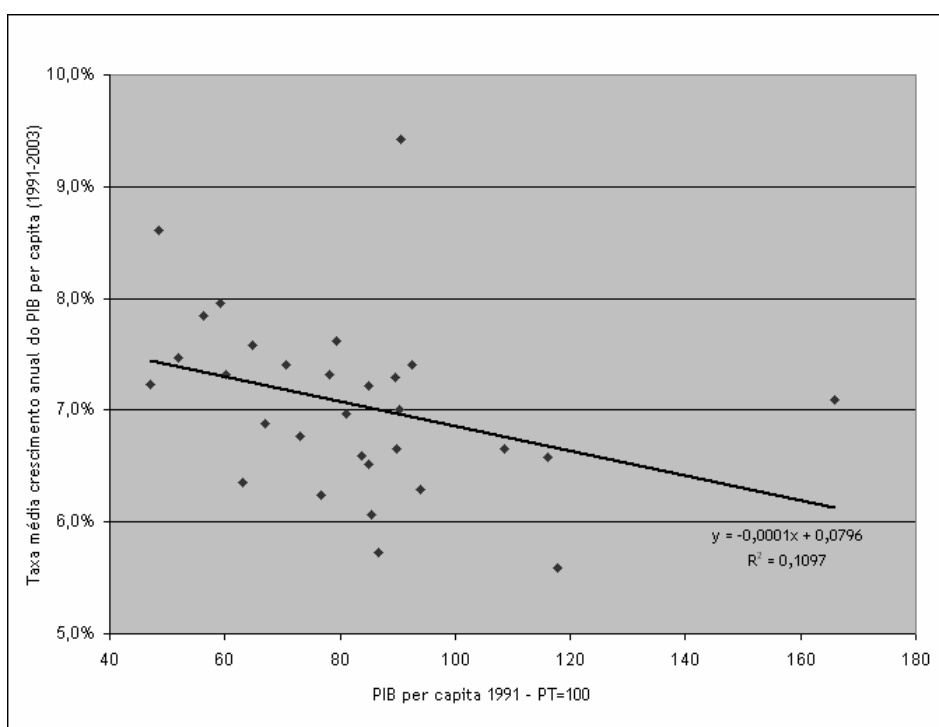
A convergência *beta* indicia, pelo seu lado, a existência de uma modesta correlação negativa entre os valores de 1991 e o ritmo de crescimento do PIB *per capita* ao longo do período em análise. Conclui-se nestas circunstâncias que, tendencialmente, as regiões com mais baixos níveis de PIB *per capita* 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 R-quadrado 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)



PIB PER CAPITA 1991 E TAXA MÉDIA DE CRESCIMENTO ANUAL 1991-2003 - NUTS III (CONVERGÊNCIA BETA)



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.

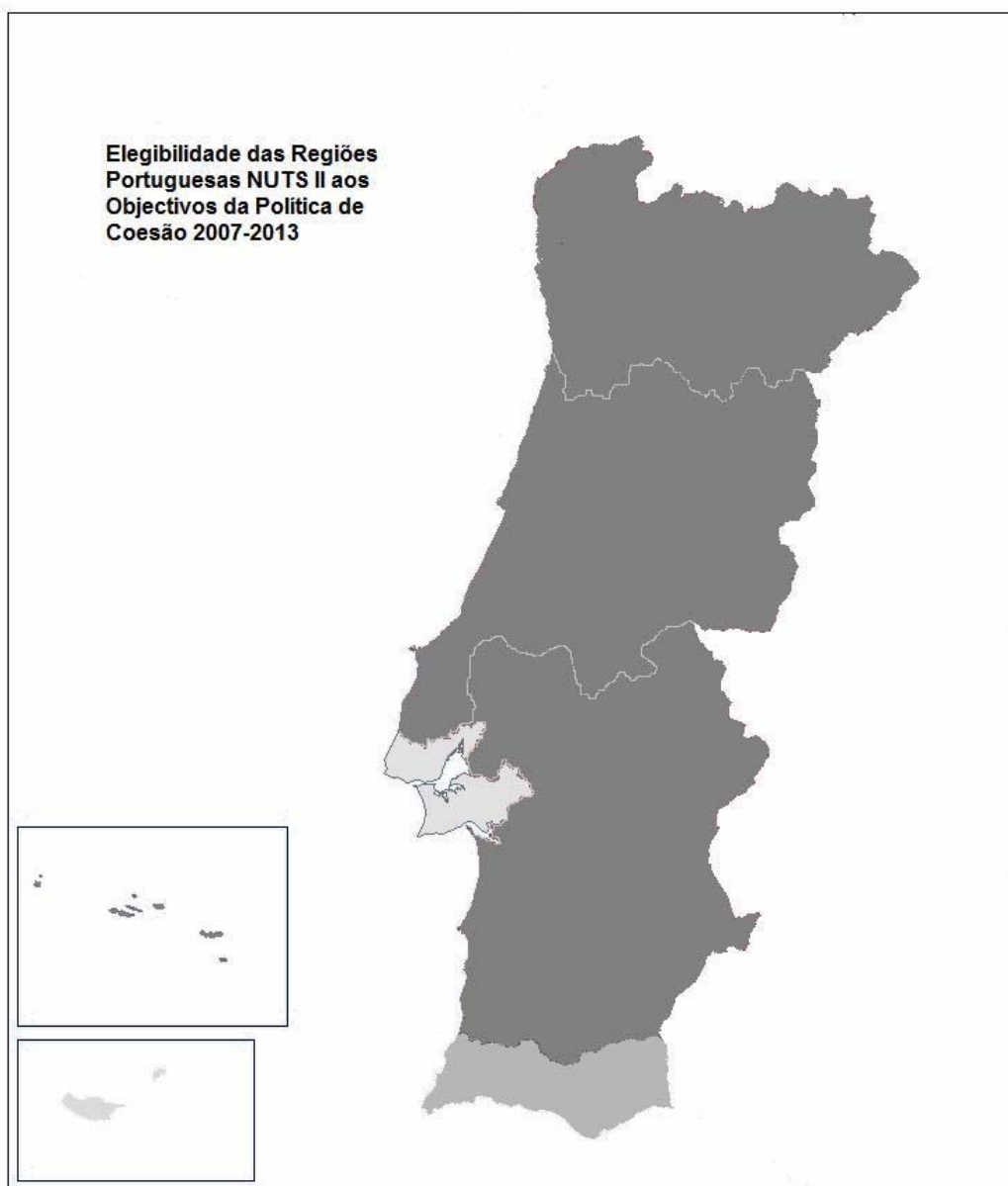
A situação particular destas duas Regiões no contexto nacional é manifestamente reconhecido e expressivamente evidenciado pelo seu estatuto constitucional e

pelas consequentes 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 consequências 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.

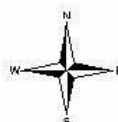


Objectivo Convergência

- Regiões Convergência: Norte, Centro, Alentejo e Açores
- Regiões Phasing Out: Algarve

Objectivo Competitividade

- Regiões do Objectivo Competitividade: Lisboa
- Regiões Phasing In: Madeira



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			
	Meta UE 2010	Portugal 2005 (2000)	Média UE 2005 (2000)
Taxa de Emprego Total	70	67,5 (68,4)	63,8 (62,4)
Taxa de Emprego Mulheres	60	61,7 (60,5)	56,3 (53,6)
Taxa de Emprego > 55 anos	50	50,5 (50,7)	42,5 (36,6)

Fonte: INE e *Eurostat* - Taxa de Emprego: Pop. Empregada (15/64) / Pop. Total (15/64)

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, conseqüentemente, 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 conseqüentemente 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 conseqüente alteração no padrão de especialização implicará mudanças 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					
	VAB (estrutura)		Emprego (estrutura)		Produtividade
	1995	2003	1995	2003	1995-2003
Transaccionáveis	24.8	19.6	37.2	32.4	1.9
Não transaccionáveis	56.0	57.9	46.0	49.6	0.6
- Construção	6.3	6.7	9.3	11.1	- 2.7
- Comércio	14.1	13.2	15.7	16.0	0.5
- Serviços pessoais	1.9	2.5	2.4	2.8	- 1.2
- Aloj. e restauração	3.7	4.2	4.6	5.3	- 2.1
- Serviç. às empresas	13.6	14.2	4.6	5.7	- 2.0
Não mercantis	19.2	22.6	16.9	18.0	0.0
Total	100	100	100	100	1.2

Fonte: DPP

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					
	VAB (estrutura)		Emprego (estrutura)		Produtividade 1995-2003
	1995	2003	1995	2003	
Transaccionáveis	24.8	19.6	37.2	32.4	1.9
- Trabalho e recursos intensivos	16.5	12.3	30.1	25.8	0.5
- Capital intensivos	5.7	4.2	4.3	3.9	2.1
- Tecnologia intensivos	2.1	2.0	2.1	1.9	6.1
- Escala intensivos	0.6	1.1	0.8	0.8	14.0
Não transaccionáveis	56.0	57.9	46.0	49.6	0.6
- Dos quais, serviços internacionalizáveis	30.1	32.1	15.0	16.3	1.4
Total	100	100	100	100	1.2

Fonte: DPP

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 ¼ da I&D nacional, contrastando com um valor médio de 2/3 na União Europeia. Em 2001, as empresas que desenvolviam actividades de I&D em Portugal eram 568 e empregavam pouco mais de 2.700 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 constringem, 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 constringimentos 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 "*facetar 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 geo-estratégica de Portugal. A superação dos défices de conectividade internacional do País que ainda persistem é consequentemente 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 infra-estruturas 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 micro estruturas 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 conseqüente 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 740.000 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

OPORTUNIDADES	AMEAÇAS
Incertezas acrescidas no reordenamento político internacional, com repercussões em termos de comércio internacional	
Reforço da cooperação no interior do espaço dos países de língua portuguesa e de aproximação a países asiáticos com ligações históricas a Portugal	Potenciais efeitos negativos em pequenas economias abertas e sem peso político considerável no processo de decisão das principais organizações internacionais
Estímulo ao desenvolvimento e exploração de fontes de energia renovável, alternativas aos hidrocarbonetos, designadamente aquelas que dependem de recursos em que Portugal está bem dotado	Crescente instabilidade macroeconómica nos países da América Latina com reflexos potenciais em processos de internacionalização da economia portuguesa nesses países
	Pressões sobre o mercado petrolífero e volatilidade de preços, com consequências no agravamento do défice comercial externo do País
	Dificuldades intermitentes no transporte aéreo e no turismo internacional com repercussões negativas na economia portuguesa, nas suas regiões turísticas mais especializadas (Algarve e Madeira)
Afirmação do processo de globalização económica (mundialização dos mercados, intensificação dos fluxos de investimento e comércio, financiamento da economia, organização global dos grandes <i>players</i>) e da emergência das novas potências económicas	
Consolidação de um modo de organização das empresas líder a nível mundial que alimenta um processo de <i>outsourcing</i> para diversos locais do mundo de um cada vez maior número de actividades	Maior abertura dos mercados da UE aos países asiáticos, devido a acordos internacionais e ao interesse das multinacionais europeias em explorar as oportunidades desses mercados, nomeadamente da China
Multiplicação das actividades de serviços que à escala mundial se deslocalizam para regiões que combinam características naturais, ambientais, culturais e de disponibilidade de recursos humanos qualificados, que as tornam especialmente atractivas	Dificuldades de recuperação sustentada da competitividade da União Europeia (com consequentes dificuldades de manutenção de padrões elevados de crescimento) e de manter ritmos de ganhos de economias de escala para a

	indústria nacional exportadora para o espaço europeu
Potencial geo-estratégico do território nacional em termos de estabelecimento de plataformas de articulação intercontinental - transporte marítimo e aéreo	Forte pressão sobre os modelos sociais prevalecentes na União Europeia, com consequências especiais sobre os modelos mais frágeis das periferias do Sul
Intensificação dos fluxos de turismo resultantes da procura de espaços residenciais em localizações com clima ameno, qualidade ambiental, paisagística e cultural, condições de segurança e bons serviços de saúde por parte de sectores afluentes da população europeia	Forte concorrência das grandes economias emergentes enquanto receptoras privilegiadas de IDE, com repercussão ao nível do desinvestimento externo em Portugal ou diferimento de decisões de investimento
Aumento da procura de bens e serviços nas economias emergentes	Redução da relevância do factor distância na competitividade, com penalização das vantagens competitivas da proximidade aos mercados do Centro da Europa para alguns segmentos da economia portuguesa
	Dumping social e ambiental por parte de concorrentes emergentes
Aprofundamento dos fenómenos migratórios à escala mundial	
Prosseguimento de movimentos de imigração de populações com níveis de qualificação superiores à média portuguesa que podem contribuir para facilitar a atracção de certo tipo de actividades	Contexto estrutural de baixos salários reais que pode ser prolongado com o surto migratório de populações provenientes de economias de muito baixo rendimento <i>per capita</i>
Dinamização da migração de activos com repercussões positivas na estrutura demográfica e na sustentação do sistema de segurança social	Intensificação de movimentos migratórios de populações provenientes de bolsas de pobreza da Europa de Leste e de África, com efeitos no nível de coesão social em Portugal e provocando novos problemas de integração
Captação de investigadores e engenheiros de I&D provenientes de países de Leste, do Centro da Europa e da Ásia	
Desenvolvimento de novas tecnologias e de novas aplicações das tecnologias de ponta	
Incorporação de centros de I&D nacionais em redes globais de excelência científica	

Aprofundamento do processo de integração económica no espaço da União Europeia	
Reforço de novos produtos turísticos, designadamente do turismo de eventos, potenciando a boa inserção internacional de alguns equipamentos culturais, desportivos, científico-tecnológicos	Dificuldades adicionais na captação de IDE resultantes da presença no interior da UE de novos Estados-Membros com melhores condições em termos de qualificação de mão-de-obra, custos do trabalho e posição geográfica
Processos de internacionalização e reorganização de grupos empresariais nacionais nos domínios dos serviços financeiros, construção e <i>utilities</i>	Persistência dos factores de vulnerabilidade a choques externos assimétricos na zona euro
Afirmação de Portugal como espaço de acolhimento e fornecedor de serviços vocacionados para os mercados europeus em actividades de apoio à terceira idade de médios e altos rendimentos	Potenciais impactes negativos e territorialmente concentrados de processos de relocalização industrial; desemprego com origem nas indústrias trabalho intensivas, atingindo mão-de-obra em faixas etárias e com níveis de escolaridade que tornam difícil a sua reintegração no mercado de trabalho
Incertezas no rumo político da União Europeia	
	Conflito de protagonismos entre os principais países da União Europeia com consequentes efeitos penalizadores para as pequenas economias e para a formação de consensos sólidos sobre as políticas de coesão
Afirmação de grandes orientações de política comunitária	
Evolução da política agrícola comum no sentido do desenvolvimento rural, com repercussões positivas para os espaços rurais do país	Previsível redução dos Fundos Estruturais com fortes repercussões em regiões do território nacional ultraperiféricas ou fortemente desfavorecidas em termos de capacidade de empreendimento
Maior atenção ao aproveitamento dos oceanos como fonte de descoberta de novos recursos biológicos e minerais, com repercussões ao nível do aproveitamento do potencial científico nacional e da valorização dos recursos nacionais	Reforço das tendências centrípetas da política científica e tecnológica comunitária, em função de critérios de concentração e eficiência e da presença de empresas privadas financiadoras
Impactes na estrutura produtiva portuguesa da aplicação de directivas comunitárias em termos de segurança alimentar, critérios ambientais e informação ao consumidor	Redes transeuropeias traçadas em função dos interesses do sistema de cidades de ranking superior da União Europeia, com penalização de alguns elementos

	do sistema urbano nacional
<p>Maior atenção à questão das vulnerabilidades - no longo prazo - aos impactes das alterações climáticas num país com uma extensa orla costeira, com repercussões ao nível da consciência colectiva sobre o valor do ordenamento e da preservação dos recursos naturais</p>	<p>Limitações possíveis no espaço da UE ao principal modo de transporte de mercadorias do comércio externo de Portugal - o rodoviário</p>
<p>Aprofundamento do processo de integração das economias ibéricas</p>	
<p>Alargamento de mercado às empresas até agora mais viradas para o mercado interno (potencialmente interessante para PME portuguesas industriais e de serviços), no espaço de proximidade que é a economia espanhola</p>	<p>Afirmação crescente da Espanha como potência europeia, com efeitos sobre o desenvolvimento equilibrado no comércio luso-espanhol e a manutenção de centros de decisão nacionais em sectores estratégicos</p>
<p>Alargamento da área de mercado dos principais portos portugueses à parte ocidental do território continental espanhol</p>	<p>Forte capacidade logística implantada no território espanhol que gera o risco de concorrer com infra-estruturas logísticas em Portugal</p>
<p>Concretização do projecto de alta velocidade Lisboa - Madrid, que contribuirá significativamente para elevar os níveis de conectividade às escalas ibérica e europeia</p>	<p>Forte concorrência do aeroporto de Madrid dificulta a afirmação de uma plataforma competitiva de transporte aéreo intercontinental em Portugal</p>
<p>Reafirmação de grandes condicionantes e orientações de política económica nacional</p>	
<p>Reformas estruturais iniciadas e políticas orientadas para a competitividade e o crescimento, com eventuais consequências na melhoria dos factores gerais de atractividade da economia portuguesa</p>	<p>Insuficiente territorialização da política agrícola em função da forte diferenciação territorial dos diferentes modelos de agricultura existentes em Portugal</p>
<p>Programas de investimentos em infra-estruturas de abastecimento de água, saneamento básico e recolha e tratamento de resíduos, clarificando as expectativas de actividades e serviços com maior sensibilidade à qualidade ambiental</p>	<p>Dificuldades financeiras na concretização de um projecto fundamental para a conectividade internacional da economia portuguesa - comboios de alta velocidade</p>
<p>Conclusão dos investimentos programados no Plano Rodoviário Nacional com efeitos positivos sobre os padrões de localização de novas actividades</p>	<p>Aposta excessiva num crescimento intenso do sector de turismo, penalizador para os recursos naturais e de sustentabilidade social questionável</p>

	Persistência de dificuldades na territorialização das políticas públicas na área do desenvolvimento socio-económico
Evolução dos padrões de consumo	
Emergência de consumo ecológico e de excelência na gastronomia e na segurança alimentar que podem constituir oportunidades para algumas regiões portuguesas com potencial reconhecido	
Crescente valorização da arquitectura como factor de excelência urbana e de afirmação cultural, tendência para a qual a sociedade portuguesa está bem situada em termos de recursos de excelência com prestígio internacional reconhecido	

Forças e Fraquezas - Dotações Existentes ou Dinâmicas em Curso

FORÇAS	FRAGILIDADES
Ambiente e Património Natural	
Grande diversidade do património natural, com elevado valor conservacionista; 22% do território nacional classificado com estatuto de protecção de conservação da natureza	Insuficiente protecção e valorização do património natural, frequentemente associado à escassez de conhecimento para a gestão de espécies e <i>habitats</i> protegidos
Clima e qualidade paisagística favoráveis à atracção de pessoas e actividades	Deficiente gestão de riscos naturais traduzida na destruição do património florestal e no agravamento dos fenómenos de desertificação e de erosão costeira
Cobertura generalizada da população em abastecimento de água	Níveis insuficientes de atendimento em áreas de necessidades básicas, com destaque para a drenagem e tratamento das águas residuais

Quadro legislativo ambiental consolidado	Manifestas dificuldades em cumprir as metas do Protocolo de Quioto quanto à redução das emissões de gases com efeito de estufa
Dotação em Recursos Naturais e Energéticos	
Potencial em energias renováveis elevado: especialmente bioenergia, energias solares, energia eólica e energia hídrica e dotação de instalações portuárias permitindo uma importação diversificada de matérias-primas energéticas	Forte dependência energética do exterior, num quadro de elevada intensidade energética da economia; vulnerabilidade em matéria de aprovisionamento energético
Diversidade de recursos naturais propícios ao desenvolvimento de actividades turísticas de qualidade	Níveis significativos de ineficiência de uso dos recursos hídricos; problemas diversos de qualidade das águas de superfície e subterrâneas
Consciência colectiva crescente sobre a necessidade de promover uma utilização racional dos recursos naturais	Insuficiente aposta na reciclagem e valorização dos resíduos sólidos urbanos
Ordenamento, Cidades e Valorização do Território	
Território diferenciado, com identidade e laços fortes com várias regiões do mundo	Insuficiente inserção internacional das principais aglomerações
Principais opções para a organização do território nacional consolidadas (PNPOT), permitindo a coerência entre os diversos instrumentos de gestão territorial	Dinâmica de crescimento urbano extensivo e de baixa qualidade, acompanhadas pela progressiva degradação e desvitalização das áreas históricas e prejudicando a sustentabilidade do transporte público
Património histórico, natural, cultural e arquitectónico de grande valia, susceptível de alicerçar dinâmicas económicas e de valorização do território, e afirmação do estatuto de "Património Cultural da Humanidade" (UNESCO) em Portugal a constituir elemento de mobilização pública em torno da qualificação territorial	Desequilíbrio da rede urbana nacional e insuficiente dimensão e integração dos sistemas urbanos não metropolitanos
Extensão e características da faixa costeira como factor de grande valia geo-estratégica e económica	Modelo de mobilidade assente sobretudo no transporte rodoviário e, em meio urbano, no transporte individual, com impacte negativo nas condições gerais de produtividade e na qualidade de vida e ambiental

Rede de pequenas e médias cidades, assegurando bons níveis potenciais de acesso de todo o território a funções, equipamentos e infra-estruturas urbanas	Transformações nos sistemas produtivos agro-florestais conduzindo ao despovoamento e ao abandono dos espaços rurais
Crescente afirmação de um conjunto de cidades médias à escala nacional, com efeitos positivos na estruturação da rede urbana e na valorização dos espaços rurais envolventes	Dificuldades em compatibilizar a preservação e valorização dos recursos territoriais de maior valia com pressões para a sua rentabilização numa lógica privada e de curto prazo
Dotação em Infra-estruturas para a Conectividade e a Atractividade	
Cobertura generalizada do país em infra-estruturas rodoviárias; taxa elevada de concretização do Plano Rodoviário nacional ao nível dos grandes eixos, garantindo bons níveis de acessibilidade entre as principais concentrações urbanas e industriais do País e com Espanha	Atrasos na concretização da rede logística e intermodal de suporte ao sistema de distribuição interna e, parcialmente, de exportação - importação da especialização produtiva nacional
Evolução favorável na cobertura do País pelas redes de telecomunicações e uma forte dinâmica empresarial neste sector e nos sectores afins, incluindo uma presença empresarial significativa em mercados externos	Persistência de défices de conectividade interna e internacional, acentuando os efeitos negativos de uma posição periférica na Europa e prejudicando a valorização da posição geo-estratégica do país no contexto mundial
Infra-estruturas aeroportuárias internacionais no Continente com potencial de especialização elevada e com progressão sustentada de procura; estruturas aeroportuárias da Madeira e dos Açores, que se têm revelado ajustadas à sua internacionalização	Continuada debilidade da rede ferroviária convencional nos eixos de grande procura que servem o sistema urbano e os pólos geradores de tráfego de mercadorias
Boa cobertura do território continental em termos de áreas e de zonas de acolhimento empresarial e de equipamentos de apoio à realização de eventos empresariais e de mostras de produtos, com forte adequação à distribuição territorial dos principais <i>clusters</i> industriais	Débil capacidade organizativa, de gestão empresarial e de sustentabilidade financeira da maioria das infra-estruturas de acolhimento empresarial
Dotação em Infra-estruturas e Equipamentos Sociais	
Forte acréscimo na dotação de equipamentos e infra-estruturas de natureza social, no conjunto das regiões portuguesas, com influência nos padrões de coesão social	Forte pressão social para a manutenção de níveis elevados de infra-estruturação e de dotação de novos equipamentos, à revelia do planeamento de redes e das possibilidades oferecidas pelo sistema de transportes, sem acautelar a respectiva sustentabilidade económica e financeira

Competitividade Territorial e Assimetrias Regionais	
Níveis de equipamento e infra-estruturação assegurando na generalidade do território as condições mínimas de evolução para um novo patamar de qualidade de vida e de competitividade	Dinâmicas demográficas recessivas e de despovoamento nas regiões do interior em contextos de muito baixas densidades populacionais
Emergência de novos pólos de dinâmica económica e demográfica fora das áreas metropolitanas	Défice generalizado de capacidade competitiva num quadro de reforço das assimetrias entre as regiões portuguesas
Potencial de capitalidade atlântica que a aglomeração de Lisboa apresenta no contexto das regiões atlânticas (uma das raras capitais nacionais com vocação marcadamente atlântica), secundada pelo Porto no contexto do Noroeste peninsular	Insuficiente dimensão dos centros urbanos não metropolitanos, limitando o surgimento de economias de aglomeração e o potencial de inovação
Relativo equilíbrio inter-regional em termos de coesão social, reflectindo-se mais na cobertura de bens e serviços e menos na intensidade e nos padrões específicos dos problemas de exclusão	Dificuldades de afirmação do modelo polinucleado da Região Metropolitana do Porto, em virtude de problemas de governança e de retardamento de alguns projectos de infra-estruturação
Potencial de afirmação de sistemas urbanos sub-regionais baseados no potencial de complementaridade entre cidades próximas, em particular nas áreas de urbanização difusa do litoral	Insuficiente valorização das experiências bem sucedidas, das boas práticas e das potencialidades das regiões menos desenvolvidas reduzindo a atractividade de actores mais criativos e inovadores
Potencial de afirmação urbana em torno de plataformas turísticas em áreas não metropolitanas, com relevância particular para o Funchal e Faro	Dificuldades de organização e estruturação do espaço litoral compreendido entre as duas regiões metropolitanas de Lisboa e do Porto; dificuldades de governança do sistema urbano policêntrico que caracteriza este território
Presença de instituições de ensino superior em cidades médias como alavanca de crescimento económico urbano qualificado e inovador	Grande dependência de alguns centros urbanos de funções dependentes do orçamento do Estado e de procuras sociais de incerta sustentabilidade a médio e longo prazo
Especialização e Produtividade	
Afirmação de alguns pólos de actividades de maior intensidade tecnológica, associadas a investimento internacional, e com efeitos indutores sobre redes de fornecedores de larga	Défice de produtividade resultante da interacção do padrão de actividades dominante no País e da posição ocupada pelas empresas que exportam a partir

escala	de Portugal nas cadeias de valor em que se inserem
Efeitos disseminados de melhoria de condições de certificação de qualidade e de ritmos de produção gerados pelo processo de articulação - subcontratação entre processos de IDE relevantes e PME nacionais	Sobre - especialização da produção e das exportações em actividades com dinâmicas de procura fracas e forte concorrência pelo custo - actividades industriais trabalho intensivas e de baixas qualificações e actividades (indústria e serviços) que combinam recursos naturais e baixas qualificações
	Orientação de mercado das exportações portuguesas excessivamente concentrada numa única macro -região da economia mundial - a Europa Continental e a zona Euro
Dinâmicas Empresariais	
Emergência de um conjunto de empresas inovadoras e internacionalmente competitivas em domínios 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)	Quadro geral de grandes ineficiências organizativas, quer internas às empresas quer resultantes da insuficiente organização em rede das actividades
Progressivo aumento do número de processos sustentados de modernização e reformulação de modelos de negócio realizados por parte de empresas em sectores tradicionais crescentemente expostos à concorrência internacional	Tendência para diminuição da capacidade de atracção de investimento internacional para projectos com efeito estruturante, tanto na área industrial como nos serviços com maior valor acrescentado e/ou forte procura internacional
Processos de internacionalização de grandes empresas do sector industrial, de sectores de infra-estruturas e dos sectores financeiros e da distribuição	Baixa intensidade de geração de nova capacidade empresarial a partir das Universidades e Institutos Politécnicos
Afirmação do empreendedorismo feminino de qualidade, ligado ao maior nível de habilitação das mulheres.	Predomínio do empreendedorismo de necessidade em detrimento de processos de criação de novas empresas associados a detecção e aproveitamento de oportunidades de negócio
	Condicionantes no acesso a financiamento para inovação (financiamento bancário, capital de risco, capital semente) por parte das empresas e empreendedores(as) nacionais

	Reduzida sensibilidade da banca comercial para apoiar financeiramente projectos com forte conteúdo de inovação
	Investimento empresarial demasiado centrado no capital físico (renovação e modernização de equipamentos) em detrimento de investimentos em domínios imateriais (organização, inovação ou desenvolvimento do capital humano), nos quais Portugal apresenta ainda défices substanciais face aos seus congéneres europeus
Dinâmicas de Inovação, Ciência e Tecnologia	
Crescimento do Sistema Nacional de C&T, com fortes progressos efectivos em domínios como a publicação científica e oferta de novos doutorados, bem como na sua progressiva integração em redes de colaboração científica internacional	Reduzida capacidade de incorporação empresarial dos resultados de processos de inovação tecnológica
Existência de pólos de I&D de qualidade internacional em áreas promissoras - robótica e automação, tecnologias de informação e telecomunicações, ciências da saúde, biotecnologia e química fina, polímeros, física tecnológica, instrumentação e energia	Desarticulação dos sistemas de inovação das regiões portuguesas
Existência de alguns centros de excelência na formação superior, designadamente nos domínios da gestão, dos sistemas de informação e das tecnologias de informação e comunicação e ciências da vida	Peso da I&D executada nas/com empresas portuguesas significativamente inferior aos valores verificados para o mesmo domínio na maioria dos restantes países europeus
Existência de equipas de investigação científica de excelência situadas favoravelmente no seio de redes internacionais constituindo factores poderosos para a transferência de conhecimento relevante a nível mundial	Reduzida autonomia e dificuldades de relacionamento com outras entidades do Sistema Nacional de Inovação (nomeadamente empresas) das instituições do Sistema C&T
Exemplos relevantes de Centros Tecnológicos sectoriais com tradição de prestação de serviços de assistência técnica a <i>clusters</i> industriais	Debilidade dos interfaces Universidade - Empresa susceptíveis de alavancar modelos de desenvolvimento científico e tecnológico mais próximos da valorização económica dos resultados da I&D

Dotação de Recursos para a Sociedade de Informação e do Conhecimento	
Nível de equipamento TIC e conectividade comparável ao existente nos restantes países da UE, designadamente na área da Educação e do Ensino Superior - (<i>Campus</i> virtuais, <i>internet</i> nas escolas, Biblioteca do conhecimento <i>on line</i> , rede de fibra óptica nas Universidades)	Debilidade de mediação organizacional e de estratégias empresariais susceptíveis de acelerar os impactes da utilização acrescida de tecnologias de informação e comunicação na produtividade média do trabalho e na produtividade total dos factores
Progressão significativa em termos de familiarização da sociedade portuguesa com a utilização de tecnologias de informação e de comunicação; forte propensão à utilização das tecnologias da informação, nos mais variados campos da sua aplicação	Posicionamento ainda desfavorável no plano comparativo internacional com alguns países da coesão e com os países europeus mais avançados nos indicadores da sociedade de informação que traduzem uma utilização mais avançada pelas empresas
Escolarização, Literacia e Formação Avançada	
Evolução apreciável das taxas de escolarização brutas e líquidas sobretudo no ensino secundário	Baixo nível de escolarização entre a população em idade activa, apesar da melhoria significativa observada nas taxas de escolarização
Nível de despesa pública na educação básica e secundária que, em termos relativos, e para o conjunto dos graus de ensino, se situa em níveis médios no seio da UE	Baixos níveis de competências em áreas-chave como matemática, ciências e língua portuguesa, comprometendo, desde o ensino básico e secundário, a qualificação da população activa futura
Aprofundamento das estratégias de formação e qualificação de adultos pouco escolarizados integrando o reconhecimento, validação e certificação de competências não formais e combatendo lógicas de marginalização de segmentos populacionais menos escolarizados	Níveis ainda elevados de abandono escolar precoce e baixas taxas de aproveitamento
Processo em curso de racionalização e melhoria do ensino superior - universitário e politécnico - por via das reestruturações do sistema educativo e da adaptação ao processo de Bolonha	Posição desfavorável nos indicadores de literacia OCDE, sugerindo níveis precários de eficiência do sistema educativo
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	Perda progressiva da especificidade da formação superior politécnica com a consequente perda de interacção com as necessidades empresariais

tecnológica)	
	Atraso na massificação dos conhecimentos básicos em Tecnologias de Informação e Comunicação e insuficiente mobilização de jovens para formação nas áreas a elas associadas
	Oferta pública e privada de formação superior com sérios desfasamentos face à procura de competências por parte das empresas, designadamente através de sobre especialização de cursos de graduação e pós graduação e perda de relevância de formações tecnológicas
	Reduzida formação de engenheiros e outros profissionais de áreas tecnológicas, que acompanha um crescente desinteresse dos jovens pelas áreas científicas
Capital Humano	
Bolsas de quadros superiores com formação académica avançada, não vinculados a instituições públicas, constituindo um potencial ao serviço de programas de colocação de quadros superiores nas empresas	Baixo nível de qualificações entre a população activa empregada na maior parte do sector privado, bem como em determinados segmentos da Administração Pública
Franco desenvolvimento ao nível da oferta de percursos formativos intermédios profissionalizantes com integração de volumes consideráveis de formação prática melhor identificadas com as necessidades empresariais e orientadas segundo um modelo de dupla certificação - escolar e profissional	Paradoxo da formação: a uma expressiva necessidade de investimento na qualificação dos recursos humanos por parte das empresas, corresponde uma fraca propensão destas a investir em formação, determinada pelo padrão de especialização e pela falta de competências de quadros superiores e intermédios para a gestão de recursos humanos
Oferta crescente de escolas e cursos de gestão	Ineficiência na aplicação de recursos decorrente quer da insuficiência de actividades de formação dirigidas para competências com forte procura e susceptíveis de requalificar jovens e adultos com níveis pouco elevados de qualificação, quer da produção em larga escala de licenciados em áreas com escassa procura no mercado de trabalho
Oferta (emergente) de serviços de avaliação e valorização de recursos humanos	Sistema de formação profissional predominantemente dominado pela oferta

	Inexistência de mecanismos de financiamento à procura individual de formação, susceptíveis de exercer alguma pressão concorrencial, gerando níveis acrescidos de eficiência e práticas mais consistentes de identificação e captação de necessidades de formação
Mercado de Trabalho	
Mercado de trabalho com forte capacidade de ajustamento a choques duradouros	Maior rigidez do mercado de trabalho em termos de resposta flexível a choques transitórios
	Crescente segmentação do mercado de trabalho, polarizado por situações muito contrastadas em termos de segurança, remuneração e qualificações
	Condições favoráveis à emergência de exclusão social - desempregados de longa duração com fraca qualificação; jovens desqualificados precocemente saídos do sistema educativo; existência de casos de desincentivo à participação no mercado de trabalho de grupos populacionais que só podem aspirar a salários baixos, bem como a persistência de diferenciação salarial significativa entre homens e mulheres
	Os trabalhadores da Administração Pública representavam, em 2005, 13,4% da população activa em Portugal (737.774 pessoas), caracterizando-se o emprego no sector público por uma fraca mobilidade não só a nível geográfico mas também entre serviços
Coesão Social	
Permanência de formas de organização social, mesmo a nível urbano, com níveis de solidariedade social e familiar ainda susceptíveis de assegurar protecção natural a situações de exclusão continuada ou episódica do mercado de trabalho	Sistema de Pensões a exigir um esforço de reforma a fim de garantir a sustentabilidade financeira no médio e longo prazos
Conflitualidade social controlada, mediante nomeadamente melhoria das condições de	Efeitos redistributivos de políticas públicas sociais aquém do esperado para o grau de intervenção pública existente e níveis de desigualdade muito elevados

integração de determinadas comunidades étnicas em áreas urbanas	no contexto europeu
Experiências de integração de políticas públicas dirigidas a territórios urbanos com debilidades sociais acentuadas	Políticas sociais e de revitalização integrada de áreas degradadas, com forte incidência de pobreza urbana e outras formas de exclusão social, excessivamente vulneráveis às incidências do estado das contas públicas e de políticas de estabilização macroeconómica
	Formas e expressões de pobreza rural seriamente penalizadas pela tendência observada nas duas últimas décadas de reforço do crescimento de centros urbanos em áreas interiores com o conseqüente esvaziamento de aldeias rurais
	Incidência preocupante da tóxico-dependência em áreas urbanas e metropolitanas
	Ocorrência de situações de infoexclusão decorrentes de um reduzido grau de disseminação da utilização de tecnologias de informação e comunicação em população activa e não activa mais idosa
	Formas de exclusão social ligadas à violência de género, designadamente vítimas de violência doméstica, tráfico e exploração sexual
Administração Pública e Recursos Institucionais	
Evolução positiva do processo de modernização do Estado e das instituições públicas, que coloca a <i>performance</i> nacional neste domínio acima da média europeia, num claro movimento de convergência real	Dificuldade de execução de reformas em áreas cruciais da actuação do Estado, nomeadamente nas áreas da saúde, justiça, segurança social e fiscalidade, a melhoria dos graus de cobertura e a resposta ao envelhecimento progressivo da população portuguesa
Concretização de um processo de reformas estruturais, enquadrado num esforço comum a nível da União Europeia, que lhe confere maior base consensual interna	Forte sectorialização, hierarquização e rigidez organizacional da Administração Pública nacional, claramente inibidoras da sua adequação à lógica emergente de abordagem matricial da acção pública
	Défice de instâncias e instrumentos de nível regional intermédio que assegurem, de forma efectiva e continuada, a coerência e a articulação entre

	os vários níveis de intervenção do Estado no território
	Desfasamento entre as actuais competências dos recursos humanos afectos à Administração Pública nacional e as competências necessárias para permitir ao Estado português responder, de forma rápida e efectiva, aos desafios que as transformações em curso (e o próprio processo de reforma e modernização do Estado) começam a requerer
	Défices de instâncias de regulação ou sua ineficiência
	Incertezas e insuficiências de capacidade técnica de gestão e acompanhamento de projectos públicos em regime de contratualização
	Insuficiências nos sistemas de informação orçamental, financeira e patrimonial que dificultam o acompanhamento da execução financeira e física dos projectos/actividades <i>on going</i> , bem como a avaliação dos resultados das políticas públicas e o apuramento dos respectivos custos
	Proliferação de entidades públicas com a correspondente atomização e, inclusivamente, sobreposição das respectivas responsabilidades e competências
	Múltiplas repetições estruturais na prestação de serviços de suporte na Administração Pública que não permitem a obtenção de economias de escala nem a uniformização de procedimentos de gestão de recursos públicos
	Fraca mobilidade geográfica e profissional dos recursos humanos da Administração Pública

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 32.800 milhões de euros de Despesa Pública (20.535 milhões de Fundos Estruturais), à qual acresciam cerca de 3.300 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 e 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 sub-investimento 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 pro-actividade 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 antevêm 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 co-financiada 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 - estratega*, 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 sub-prioridades 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 sub-prioridades 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 sub-prioridades 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 sub-prioridades 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 sub-prioridades 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 interações 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 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.

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 pós-graduadas, 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 12º 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 a 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 485 000 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 *up-grading* 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 realocação / 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 2007-13 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 descurar 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 qualificado.*

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, profissionais 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 infra-estruturas 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 IP4 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 consequentemente, 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 as 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 infra-estruturas 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 registar-se, 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 (cujas concretizações serão asseguradas 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, apesar embora das 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:

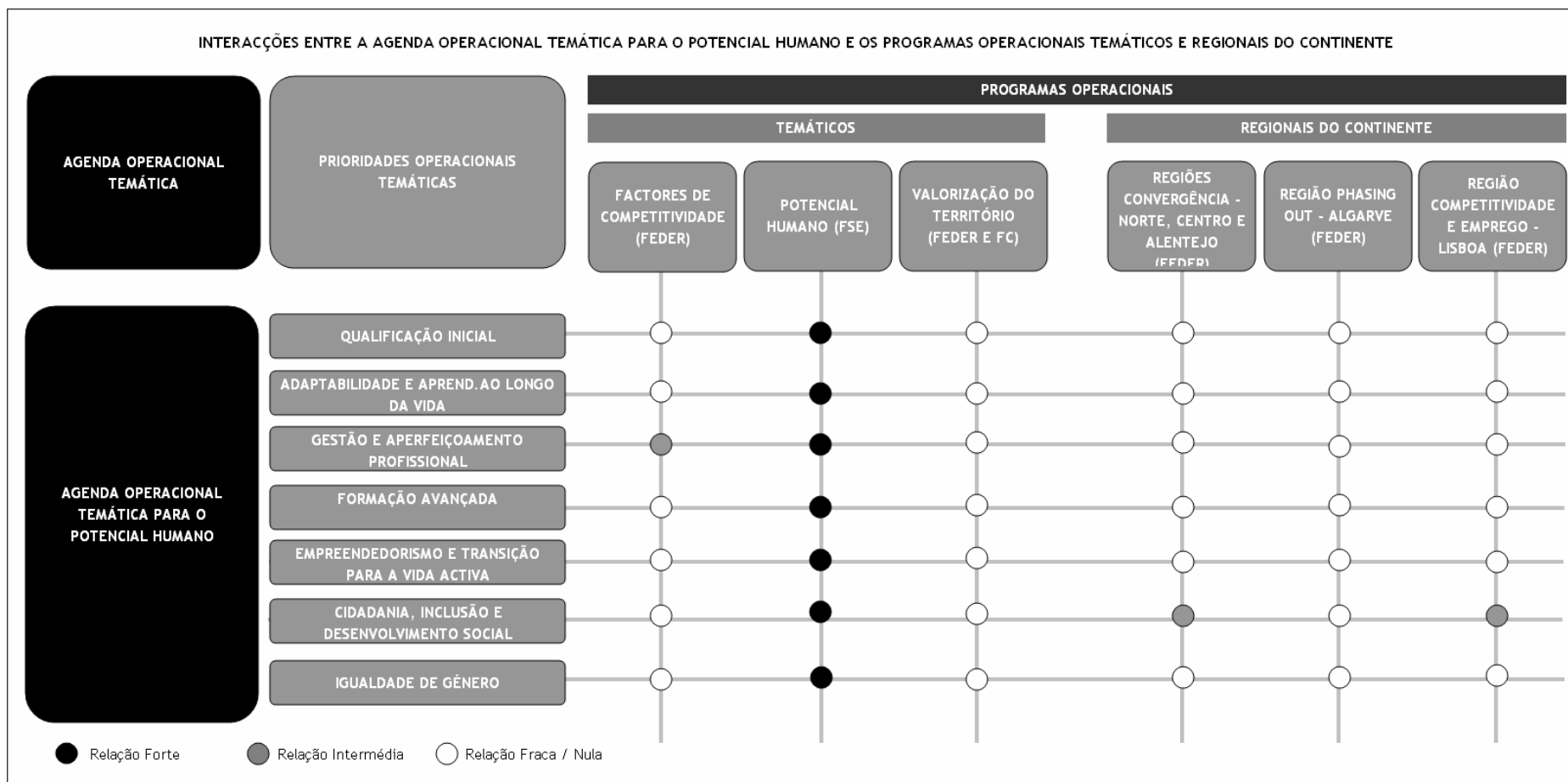
- Princípio da Subsidiariedade, de acordo com o qual as responsabilidades pela governação pública devem ser desempenhadas pelo nível mais baixo da organização administrativa que assegure, com eficiência e eficácia, a produção dos resultados e dos impactos desejados;
- Princípio da Localização do Benefício, 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.

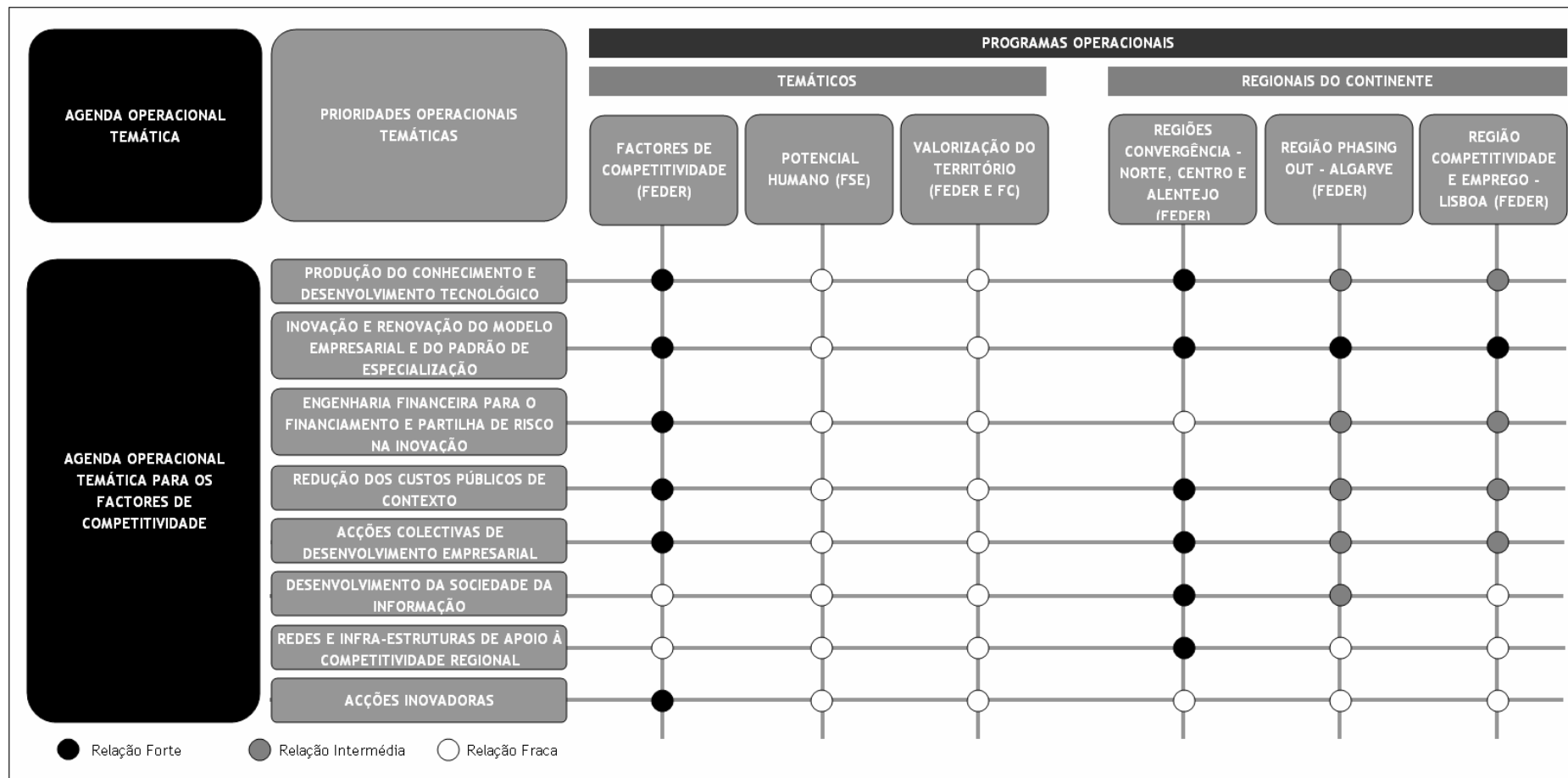
Em consequência do estatuto constitucional das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, as prioridades dos respectivos Programas Operacionais correspondem às orientações estratégicas e relativas às prioridades de desenvolvimento definidas pelos respectivos Governos Regionais.

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

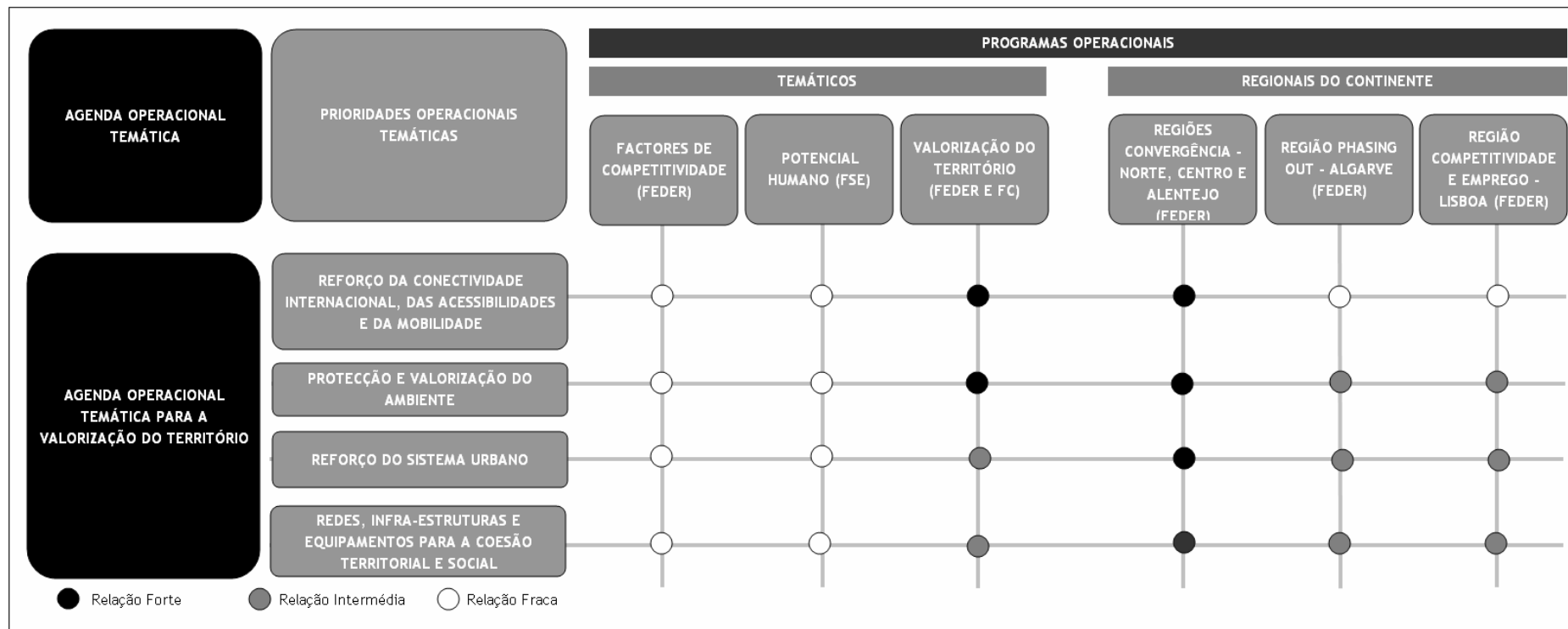
INTERACÇÕES ENTRE A AGENDA OPERACIONAL TEMÁTICA PARA O POTENCIAL HUMANO E OS PROGRAMAS OPERACIONAIS TEMÁTICOS E REGIONAIS DO CONTINENTE



INTERACÇÕES ENTRE A AGENDA OPERACIONAL TEMÁTICA PARA OS FACTORES DE COMPETITIVIDADE E OS PROGRAMAS OPERACIONAIS TEMÁTICOS E REGIONAIS DO CONTINENTE



INTERACÇÕES ENTRE A AGENDA OPERACIONAL TEMÁTICA PARA A VALORIZAÇÃO DO TERRITÓRIO E OS PROGRAMAS OPERACIONAIS TEMÁTICOS E REGIONAIS DO CONTINENTE



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:

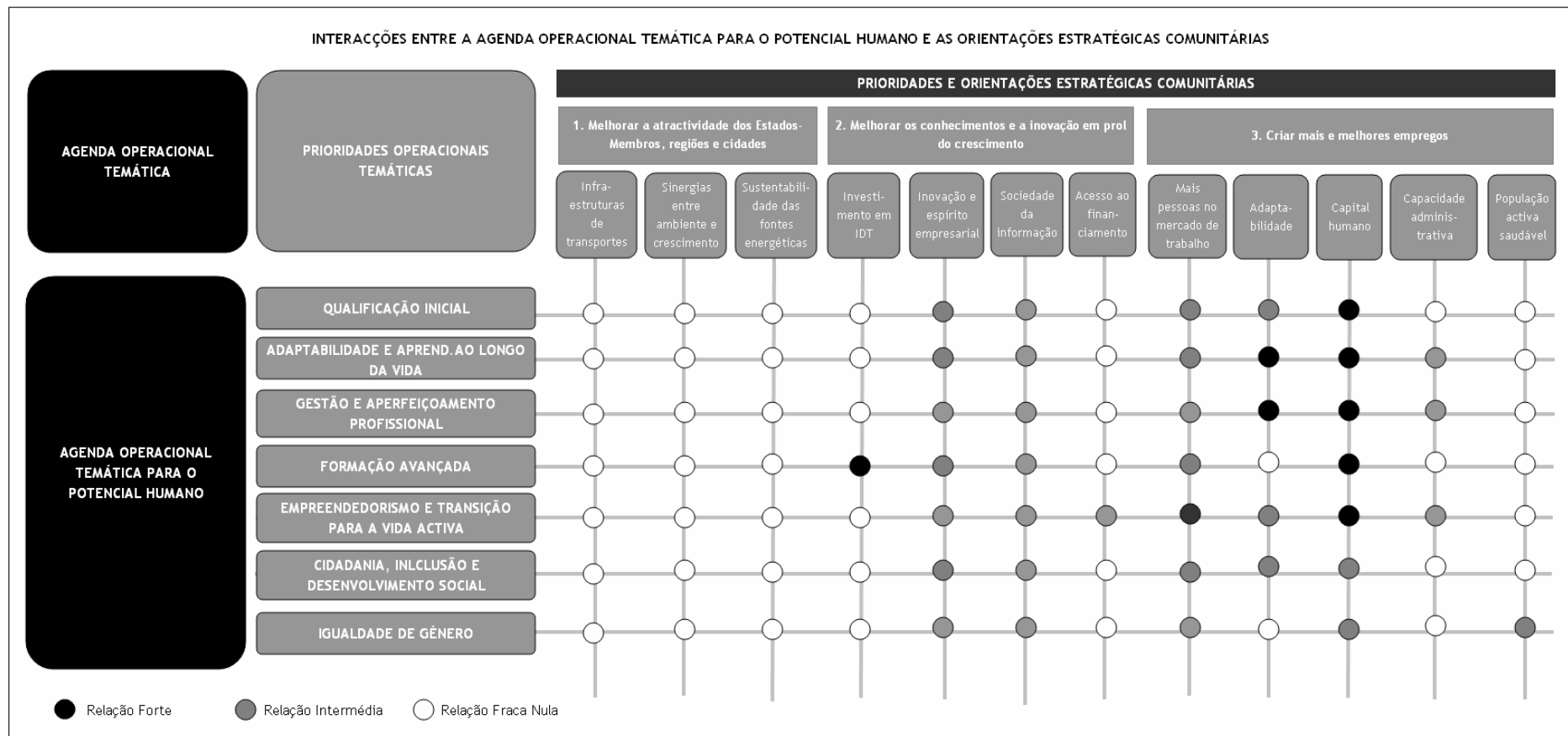
- Reforçar a atractividade dos Estados-Membros, das regiões e das cidades, melhorando a acessibilidade, assegurando serviços de qualidade e nível adequados e preservando o ambiente;
- Incentivar a inovação, o espírito empresarial e o crescimento da economia baseada no conhecimento, promovendo as capacidades 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*.

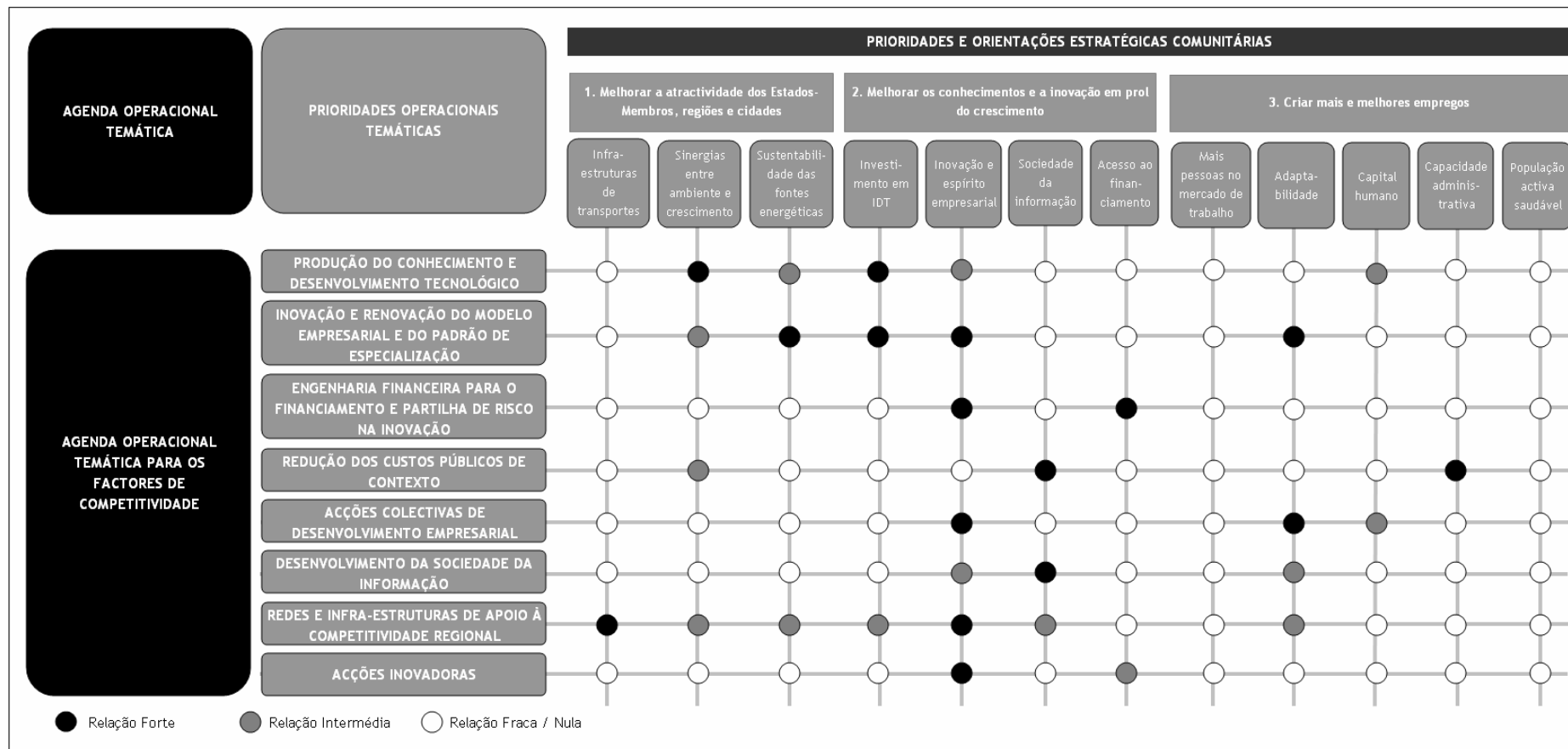
A aferição da contribuição do QREN para as prioridades da União Europeia em matéria de promoção da competitividade e criação de empregos é apresentada nas tabelas seguintes, onde se procede à explicitação e modulação das interacções entre as Agendas Operacionais Temáticas do QREN e respectivas prioridades 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).

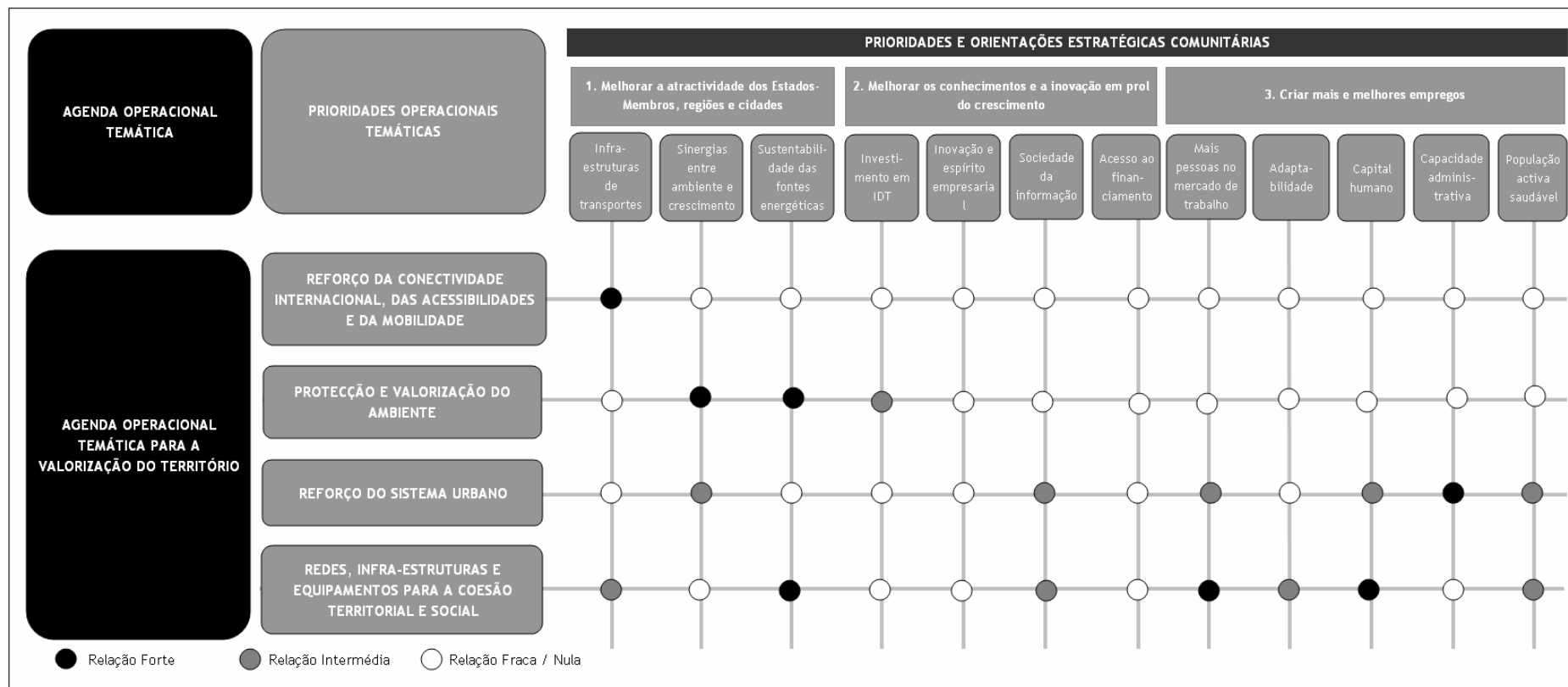
INTERACÇÕES ENTRE A AGENDA OPERACIONAL TEMÁTICA PARA O POTENCIAL HUMANO E AS ORIENTAÇÕES ESTRATÉGICAS COMUNITÁRIAS EM MATÉRIA DE COESÃO



INTERACÇÕES ENTRE A AGENDA OPERACIONAL TEMÁTICA PARA OS FACTORES DE COMPETITIVIDADE E AS ORIENTAÇÕES ESTRATÉGICAS COMUNITÁRIAS EM MATÉRIA DE COESÃO



INTERACÇÕES ENTRE A AGENDA OPERACIONAL TEMÁTICA PARA A VALORIZAÇÃO DO TERRITÓRIO E AS ORIENTAÇÕES ESTRATÉGICAS COMUNITÁRIAS EM MATÉRIA DE COESÃO



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.

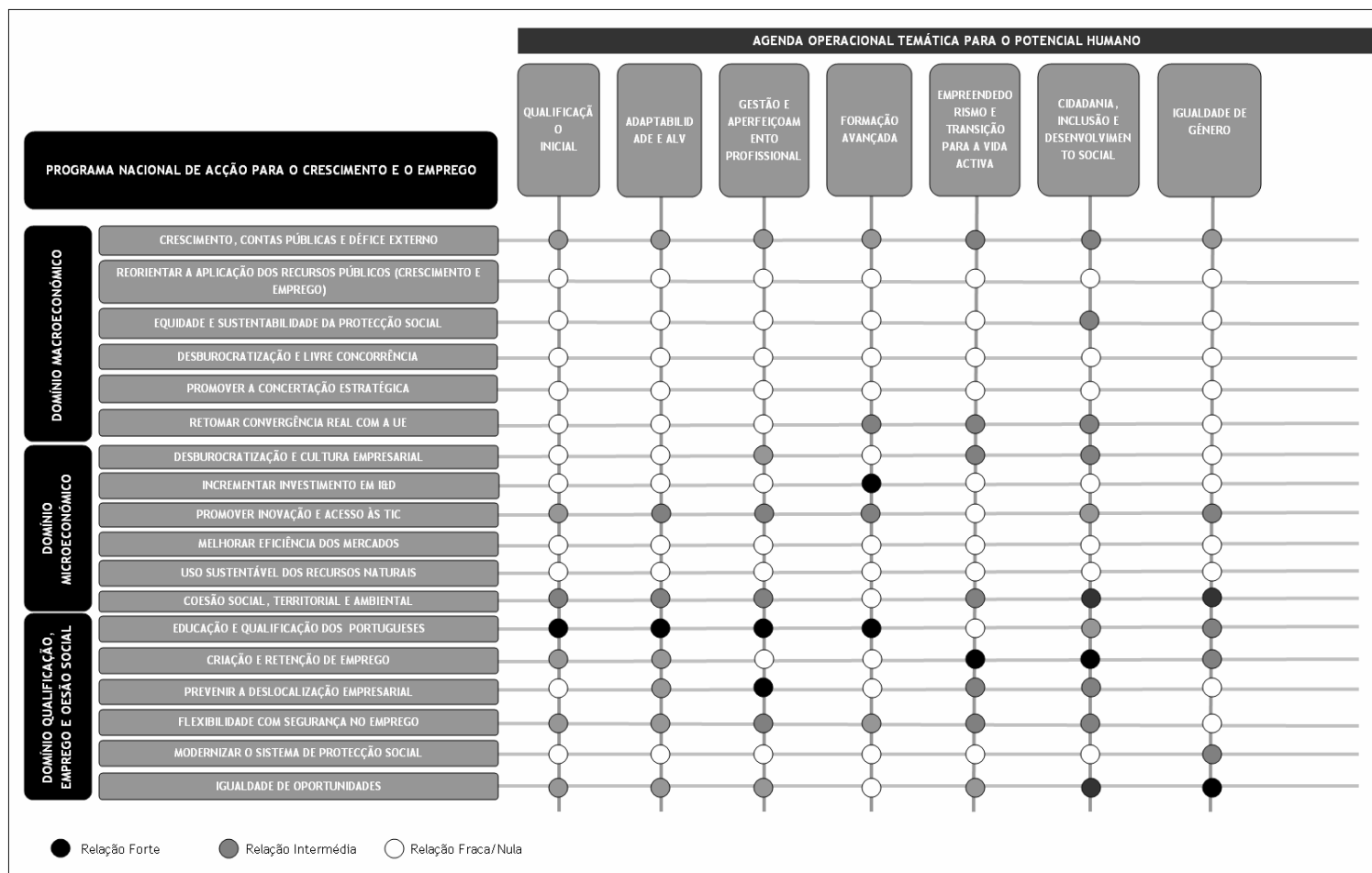
Assumindo como visão *“Colocar Portugal de novo no centro do processo de desenvolvimento à escala da União Europeia e à escala Global, promovendo o crescimento e o emprego através da melhoria da qualificação das pessoas, das empresas, das instituições, dos territórios, do desenvolvimento científico e 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 atractivo para a iniciativa privada, melhorando o contexto jurídico, agilizando o sistema de justiça, simplificando, desburocratizando, desmaterializando;

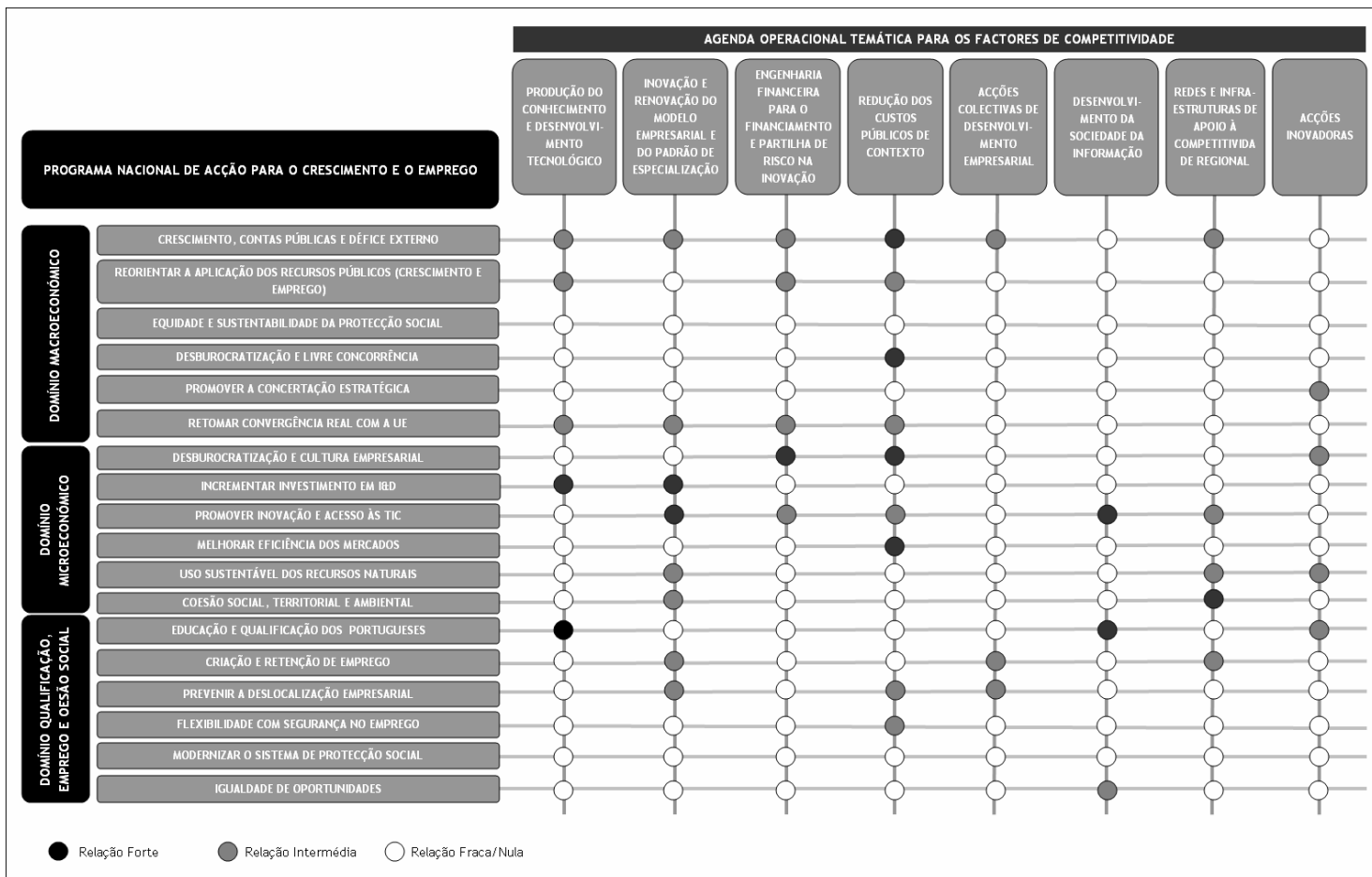
- Assumir os desafios da competitividade, (i) reforçando a educação e qualificação da população portuguesa numa óptica de aprendizagem ao longo da vida, adaptando os sistemas de educação e formação às necessidades de criação de novas competências, (ii) promovendo o uso e a disseminação do acesso às tecnologias 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, (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 supra-nacionais, (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.

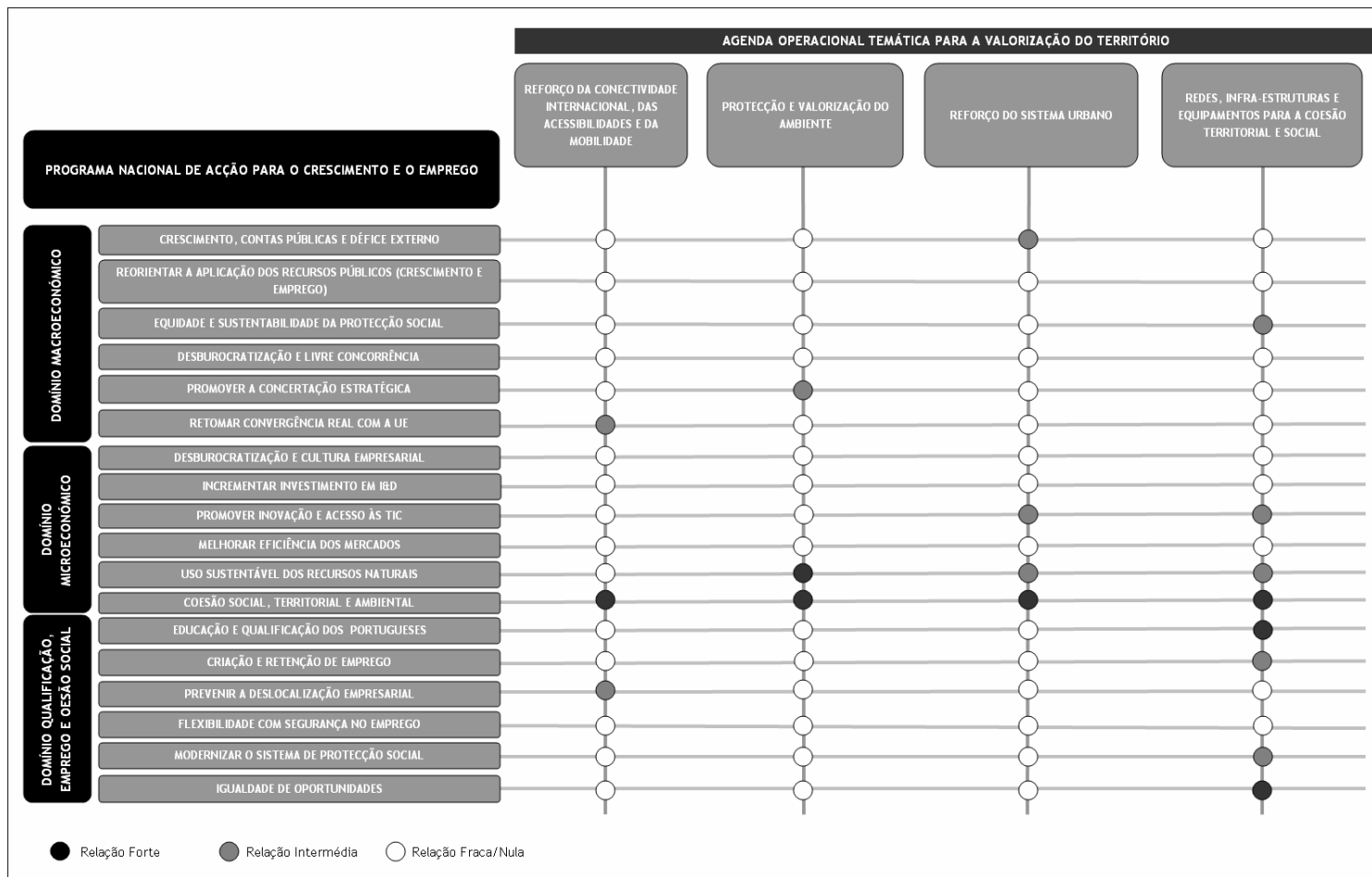
INTERACÇÕES ENTRE A AGENDA OPERACIONAL TEMÁTICA PARA O POTENCIAL HUMANO E O PROGRAMA NACIONAL DE ACÇÃO PARA O CRESCIMENTO E O EMPREGO



INTERACÇÕES ENTRE A AGENDA OPERACIONAL TEMÁTICA PARA OS FACTORES DE COMPETITIVIDADE E O PROGRAMA NACIONAL DE ACÇÃO PARA O CRESCIMENTO E O EMPREGO



INTERACÇÕES ENTRE A AGENDA OPERACIONAL TEMÁTICA PARA A VALORIZAÇÃO DO TERRITÓRIO E O PROGRAMA NACIONAL DE ACÇÃO PARA O CRESCIMENTO E O EMPREGO



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 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).

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 regulamentarmente 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 (salientando-se 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 a consagração quer da prioridade estratégica relativa à qualificação dos portugueses e das portuguesas, quer do princípio orientador respeitante à concentração das intervenções, é adoptado um único Programa Operacional Temático 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 co-financiados 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 infra-estruturas 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.

Código	Temas Prioritários	Earmarking			
		Não Relevante	Relevante Objectivo Convergência	Relevante Objectivo Competitividade Regional e Emprego	Relevante Regimes Transitórios Phasing Out e Phasing In
Investigação e Desenvolvimento Tecnológico (IDT), Inovação e Empreendedorismo					
1	Actividades de IDT em centros de investigação				
2	Infra-estruturas de IDT (<i>incluindo implantação material, instrumentação e redes informáticas de alta velocidade entre os centros</i>) e centros de competência numa tecnologia específica				
3	Transferência de tecnologias e aperfeiçoamento das redes de cooperação entre pequenas e médias empresas (PME), entre estas e outras empresas e universidades, estabelecimentos de ensino pós-secundário de todas os tipos, autoridades regionais, centros de investigação e pólos científicos e tecnológicos (<i>parques científicos e tecnológicos, tecnopolos, etc.</i>)				
4	Apoio à IDT, em especial nas PME (<i>incluindo acesso a serviços de IDT em centros de investigação</i>)				
5	Serviços avançados de apoio a empresas e grupos de empresas				
6	Apoio às PME na promoção de produtos e processos de fabrico amigos do ambiente (<i>introdução de sistemas eficazes de gestão ambiental, adopção e utilização de tecnologias de prevenção da poluição, integração de tecnologias limpas na produção</i>)				
7	Investimento em empresas directamente ligadas à investigação e à inovação (<i>tecnologias inovadoras, estabelecimento de novas empresas por universidades, centros e empresas de IDT existentes, etc.</i>)				
8	Outros investimentos em empresas				
9	Outras medidas destinadas a estimular a investigação, a inovação e o empreendedorismo nas PME				
Sociedade da Informação					
10	Infra-estruturas de serviços de telefone (<i>incluindo redes de banda larga</i>)				
11	Tecnologias da informação e da comunicação (<i>acesso, segurança, interoperabilidade, prevenção de riscos, investigação, inovação, ciberconteúdo, etc.</i>)				
12	Tecnologias da informação e da comunicação (RTE-TIC)				
13	Serviços e aplicações para os cidadãos (<i>cibersaúde, ciberadministração, ciberaprendizagem, ciber-inclusão, etc.</i>)				

Código	Temas Prioritários	Earmarking			
		Não Relevante	Relevante Objectivo Convergência	Relevante Objectivo Competitividade Regional e Emprego	Relevante Regimes Transitórios Phasing Out e Phasing In
14	Serviços e aplicações para PME (<i>comércio electrónico, educação e formação, redes, etc.</i>)				
15	Outras medidas destinadas a melhorar o acesso à utilização eficiente de TIC por parte das PME				
Transportes					
16	Transporte ferroviário				
17	Transporte ferroviário (RTE-T)				
18	Activos móveis ferroviários				
19	Activos móveis ferroviários (RTE-T)				
20	Auto-estradas				
21	Auto-estradas (RTE-T)				
22	Estradas nacionais				
23	Estradas regionais / locais				
24	Ciclovias				
25	Transportes urbanos				
26	Transportes multimodais				
27	Transportes multimodais (RTE-T)				
28	Sistemas de transporte inteligentes				
29	Aeropostos				
30	Portos				
31	Transporte por via navegável (regionais e locais)				
32	Transporte por via navegável (RTE-T)				

Código	Temas Prioritários	Earmarking			
		Não Relevante	Relevante Objectivo Convergência	Relevante Objectivo Competitividade Regional e Emprego	Relevante Regimes Transitórios Phasing Out e Phasing In
Energia					
33	Electricidade				
34	Electricidade (RTE-E)				
35	Gás natural				
36	Gás natural (RTE-E)				
37	Produtos petrolíferos				
38	Produtos petrolíferos (RTE-E)				
39	Energias renováveis: eólica				
40	Energias renováveis: solar				
41	Energias renováveis: biomassa				
42	Energias renováveis: hidroeléctrica, geotérmica e outras				
43	Eficiência energética, co-geração, gestão da energia				
Protecção do Ambiente e Prevenção de Riscos					
44	Gestão de resíduos domésticos e industriais				
45	Gestão e distribuição de água (<i>água potável</i>)				
46	Tratamento de água (<i>águas residuais</i>)				
47	Qualidade do ar				
48	Prevenção e controlo integrados da poluição				
49	Alterações climáticas: atenuação e adaptação				
50	Reabilitação de instalações industriais e terrenos contaminados				
51	Promoção da biodiversidade e protecção da natureza (<i>incluindo Rede Natura 2000</i>)				

Código	Temas Prioritários	Earmarking			
		Não Relevante	Relevante Objectivo Convergência	Relevante Objectivo Competitividade Regional e Emprego	Relevante Regimes Transitórios Phasing Out e Phasing In
52	Promoção de transportes urbanos limpos				
53	Prevenção de riscos (<i>incluindo a concepção e execução de planos e medidas destinados a prevenir e gerir os riscos naturais e tecnológicos</i>)				
54	Outras medidas de preservação do ambiente e de prevenção de riscos				
Turismo					
55	Promoção de recursos naturais				
56	Protecção e desenvolvimento do património natural				
57	Outro tipo de assistência destinada a melhorar os serviços do turismo				
Actividades Culturais					
58	Protecção e preservação do património cultural				
59	Desenvolvimento de infra-estruturas culturais				
60	Outro tipo de assistência destinada a melhorar os serviços culturais				
Reabilitação Urbana e Rural					
61	Projectos integrados de reabilitação urbana e rural				
Aumentar a Adaptabilidade dos Trabalhadores, das Empresas e dos Empresários					
62	Desenvolvimento de sistemas e estratégias de aprendizagem ao longo da vida nas empresas; formação e serviços destinados a melhorar a adaptabilidade à mudança; promoção do empreendedorismo e da inovação				
63	Concepção e difusão de formas inovadoras e mais produtivas de organização do trabalho				
64	Desenvolvimento de serviços específicos para o emprego, formação e apoio em conexão com a reestruturação de sectores e empresas, e desenvolvimento de sistemas de antecipação de mudanças económicas e requisitos futuros em termos de empregos e competências				

Código	Temas Prioritários	Earmarking			
		Não Relevante	Relevante Objectivo Convergência	Relevante Objectivo Competitividade Regional e Emprego	Relevante Regimes Transitórios Phasing Out e Phasing In
Melhorar o Acesso ao Emprego e a Sustentabilidade					
65	Modernização e reforço das instituições do mercado de trabalho				
66	Implementação de medidas activas e preventivas no domínio do mercado de trabalho				
67	Medidas de incentivo ao envelhecimento em actividade e ao prolongamento da vida activa				
68	Apoio ao emprego independente e à criação de empresas				
69	Medidas para melhorar o acesso ao emprego e aumentar a participação sustentável e a progressão das mulheres no emprego, reduzir no mercado laboral a segregação baseada no sexo e conciliar a vida profissional e a vida privada, facilitando designadamente o acesso aos serviços de acolhimento de crianças e de cuidados às pessoas dependentes				
70	Acções específicas para aumentar a participação dos migrantes no emprego e assim reforçar a sua inserção social				
Melhorar a Inclusão Social dos Mais Desfavorecidos					
71	Vias destinadas à integração e readmissão no emprego para os desfavorecidos; luta contra a discriminação no acesso e na progressão no mercado de trabalho, e promoção da aceitação da diversidade no local de trabalho				
Melhorar o Capital Humano					
72	Concepção, introdução e implementação de reformas nos sistemas de ensino e formação por forma a desenvolver a empregabilidade, melhorar a pertinência para o mercado de trabalho do ensino e formação inicial e profissional e actualizar continuamente as qualificações dos formadores, tendo em vista a inovação e uma economia baseada no conhecimento				
73	Medidas para aumentar a participação no ensino e formação ao longo da vida, em especial através de acções destinadas a reduzir o abandono escolar prematuro e a segregação curricular baseada no sexo, e a aumentar o acesso ao ensino e à formação inicial, profissional e superior, bem como a qualidade dos mesmos				
74	Desenvolvimento do potencial humano no domínio da investigação e da inovação, nomeadamente através de estudos de pós-graduação e da formação de investigadores, bem como de actividades em rede entre universidades, centros de investigação e empresas				

Código	Temas Prioritários	Earmarking			
		Não Relevante	Relevante Objectivo Convergência	Relevante Objectivo Competitividade Regional e Emprego	Relevante Regimes Transitórios Phasing Out e Phasing In
Investimento em Infra-estruturas Sociais					
75	Infra-estruturas de ensino				
76	Infra-estruturas de saúde				
77	Infra-estruturas de acolhimento à infância				
78	Infra-estruturas de habitação				
79	Outras infra-estruturas sociais				
Mobilização para as Reformas nos Domínios do Emprego e Inclusão					
80	Promoção de parcerias, pactos e iniciativas através da criação de redes de agentes relevantes				
Reforço das Capacidades Institucionais aos Níveis Nacional, Regional e Local					
81	Mecanismos para melhorar a concepção, o acompanhamento e a avaliação de políticas e programas aos níveis nacional, regional e local, reforço das capacidades de execução de políticas e programas				
Redução dos Sobrecustos que Entravam o Desenvolvimento das Regiões Ultraperiféricas					
82	Compensação de eventuais sobrecustos decorrentes do défice de acessibilidade e da fragmentação do território				
83	Acções específicas destinadas a compensar sobrecustos ligados à dimensão do mercado				
84	Apoios para compensar sobrecustos decorrentes das condições climáticas e de dificuldades associadas ao relevo geográfico				
Assistência Técnica					
85	Preparação, execução, acompanhamento e inspecção				
86	Avaliação e estudos, informação e comunicação				

Legenda



Categorias de Despesa previstas regulamentarmente



Categorias Adicionais de Despesa Relevante, justificadas pelo PRACE nos termos regulamentares

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, 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 co-financiados 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

Programa Operacional	Fundo	Participação Comunitária (Euros - preços correntes)							
		Total	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
PO Temático Factores de Competitividade	FEDER	3.103.789.011	417.496.731	425.846.666	434.363.599	443.050.871	451.911.888	460.950.126	470.169.130
	FEDER + FC	4.658.544.223	626.629.896	639.162.494	651.945.744	664.984.659	678.284.351	691.850.039	705.687.040
PO Temático Valorização do Território	FEDER	1.598.578.698	215.027.948	219.328.507	223.715.077	228.189.378	232.753.165	237.408.229	242.156.394
	FC	3.059.965.525	411.601.948	419.833.987	428.230.667	436.795.281	445.531.186	454.441.810	463.530.646
PO Regional Norte	FEDER	2.711.645.133	364.748.691	372.043.665	379.484.538	387.074.229	394.815.714	402.712.028	410.766.268
PO Regional Centro	FEDER	1.701.633.124	228.890.000	233.467.800	238.137.156	242.899.899	247.757.897	252.713.056	257.767.316
PO Regional Alentejo	FEDER	868.933.978	116.882.009	119.219.649	121.604.042	124.036.123	126.516.846	129.047.183	131.628.126
PO Regional Açores	FEDER	900.748.216	121.161.405	123.584.632	126.056.325	128.577.452	131.149.001	133.771.981	136.447.420
	Dotação Específica	65.600.833	8.824.096	9.000.578	9.180.590	9.364.202	9.551.486	9.742.515	9.937.366
PO Temático Potencial Humano	FSE	5.863.959.649	788.772.682	804.548.137	820.639.100	837.051.881	853.792.919	870.868.777	888.286.153
PO Regional Açores	FSE*	190.000.000	25.557.272	26.068.417	26.589.785	27.121.581	27.664.013	28.217.293	28.781.639
PO Assistência técnica	FEDER	80.642.957	10.847.442	11.064.391	11.285.679	11.511.392	11.741.620	11.976.452	12.215.981
PO Assistência técnica	FSE	47.361.737	6.370.720	6.498.134	6.628.097	6.760.660	6.895.872	7.033.789	7.174.465
TOTAL Fundos QREN 2007 - 2013 - Convergência		20.192.858.861	2.716.180.944	2.770.504.563	2.825.914.655	2.882.432.949	2.940.081.607	2.998.883.239	3.058.860.904
Total FEDER		11.031.571.950	1.483.878.322	1.513.555.888	1.543.827.006	1.574.703.546	1.606.197.617	1.638.321.570	1.671.088.001
Total FC		3.059.965.525	411.601.948	419.833.987	428.230.667	436.795.281	445.531.186	454.441.810	463.530.646
Total FSE		6.101.321.386	820.700.674	837.114.688	853.856.982	870.934.122	888.352.804	906.119.859	924.242.257
FEADER*		3.648.094.672	487.328.938	485.169.678	471.899.498	478.595.974	483.838.981	483.881.363	482.922.534
FEP*		223.943.059	30.519.983	30.998.886	31.484.737	31.977.622	32.477.628	32.984.845	33.499.358

* Inclui a região do Algarve

ATRIBUIÇÃO FINANCEIRA INDICATIVA ANUAL POR FUNDO E PROGRAMA OPERACIONAL - APOIO TRANSITÓRIO DO OBJECTIVO CONVERGÊNCIA (*PHASING OUT*)

Programa Operacional	Fundo	Participação Comunitária (Euros - preços correntes)							
		Total	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
PO Regional Algarve	FEDER	174.952.016	42.760.156	37.246.284	31.494.752	25.498.262	19.249.314	12.740.209	5.963.039
PO Temático Potencial Humano	FSE	102.749.597	25.113.107	21.874.802	18.496.918	14.975.170	11.305.153	7.482.344	3.502.103
PO Assistência técnica	FEDER	1.322.056	323.125	281.457	237.996	192.682	145.461	96.274	45.061
PO Assistência técnica	FSE	776.445	189.771	165.301	139.775	113.163	85.429	56.542	26.464
TOTAL Fundos QREN 2007 - 2013 - Apoio transitório do objectivo Convergência		279.800.114	68.386.159	59.567.844	50.369.441	40.779.277	30.785.357	20.375.369	9.536.667
Total FEDER		176.274.072	43.083.281	37.527.741	31.732.748	25.690.944	19.394.775	12.836.483	6.008.100
Total FSE		103.526.042	25.302.878	22.040.103	18.636.693	15.088.333	11.390.582	7.538.886	3.528.567
FEADER*									
FEP*									

* Incluído no quadro do Objectivo Convergência

ATRIBUIÇÃO FINANCEIRA INDICATIVA ANUAL POR FUNDO E PROGRAMA OPERACIONAL - OBJECTIVO COMPETITIVIDADE REGIONAL E EMPREGO

Programa Operacional	Fundo	Participação Comunitária (Euros - preços correntes)							
		Total	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
PO Regional Lisboa	FEDER	306.689.171	41.253.361	42.078.428	42.919.996	43.778.396	44.653.963	45.547.043	46.457.984
PO Temático Potencial Humano	FSE	180.119.036	24.228.164	24.712.727	25.206.982	25.711.121	26.225.344	26.749.851	27.284.847
PO Assistência técnica	FEDER	2.317.550	311.738	317.973	324.332	330.819	337.436	344.184	351.068
PO Assistência técnica	FSE	1.361.101	183.084	186.746	190.481	194.291	198.176	202.140	206.183
TOTAL Fundos QREN 2007 - 2013 - Competitividade Regional e Emprego		490.486.858	65.976.347	67.295.874	68.641.791	70.014.627	71.414.919	72.843.218	74.300.082
Total FEDER		309.006.721	41.565.099	42.396.401	43.244.328	44.109.215	44.991.399	45.891.227	46.809.052
Total FSE		181.480.137	24.411.248	24.899.473	25.397.463	25.905.412	26.423.520	26.951.991	27.491.030
FEADER		94.442.381	8.886.464	11.293.907	14.594.830	14.801.937	14.964.092	14.965.403	14.935.748
FEP		12.556.000	1.688.945	1.722.724	1.757.178	1.792.323	1.828.169	1.869.733	1.902.028

ATRIBUIÇÃO FINANCEIRA INDICATIVA ANUAL POR FUNDO E PROGRAMA OPERACIONAL - APOIO TRANSITÓRIO AO OBJECTIVO COMPETITIVIDADE REGIONAL E EMPREGO (*PHASING IN*)

Programa Operacional	Fundo	Participação Comunitária (Euros - preços correntes)							
		Total	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
PO Regional Madeira	FEDER	254.224.328	66.119.657	56.867.201	47.218.198	37.160.488	26.681.584	15.768.658	4.408.542
	Dotação Específica	66.324.676	8.921.462	9.099.891	9.281.889	9.467.527	9.656.877	9.850.015	10.047.015
PO Regional Madeira	FSE	125.000.000	32.510.489	27.961.133	23.216.798	18.271.505	13.119.114	7.753.317	2.167.644
PO Assistência técnica	FEDER	1.805.375	469.549	403.843	335.320	263.895	189.479	111.982	31.307
PO Assistência técnica	FSE	1.060.300	275.767	237.177	196.934	154.986	111.282	65.767	18.387
TOTAL Fundos QREN 2007 - 2013 - Apoio transitório do objectivo Competitividade Regional e Emprego		448.414.679	108.296.924	94.569.245	80.249.139	65.318.401	49.758.336	33.549.739	16.672.895
Total FEDER		322.354.379	75.510.668	66.370.935	56.835.407	46.891.910	36.527.940	25.730.655	14.486.864
Total FSE		126.060.300	32.786.256	28.198.310	23.413.732	18.426.491	13.230.396	7.819.084	2.186.031
FEADER		175.000.000	25.039.184	25.051.654	24.548.604	24.896.960	25.169.706	25.171.911	25.122.032
FEP		9.986.190	1.343.249	1.370.114	1.397.515	1.425.466	1.453.976	1.483.055	1.512.715

ATRIBUIÇÃO FINANCEIRA INDICATIVA ANUAL POR FUNDO E PROGRAMA OPERACIONAL - OBJECTIVO COOPERAÇÃO TERRITORIAL EUROPEIA

Programa Operacional	Fundo	Participação Comunitária (Euros - preços correntes)							
		Total	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
PO de Cooperação Transfronteiriça Portugal - Espanha	FEDER	60.222.493	7.771.402	7.960.941	8.231.584	8.572.937	8.924.651	9.225.719	9.535.259
PO de Cooperação Transfronteiriça Bacia do Mediterrâneo	FEDER	663.351	53.379	91.200	99.686	101.680	103.714	105.788	107.904
PO de Cooperação Transnacional Espaço Atlântico	FEDER	16.168.600	2.086.475	2.137.362	2.210.025	2.301.672	2.396.100	2.476.931	2.560.036
PO de Cooperação Transnacional Sudoeste Europeu	FEDER	7.506.849	968.720	992.347	1.026.083	1.068.633	1.112.475	1.150.003	1.188.588
PO de Cooperação Transnacional Mediterrâneo	FEDER	4.042.151	521.619	534.341	552.506	575.418	599.025	619.233	640.009
PO de Cooperação Transnacional Macaronésia	FEDER	10.394.099	1.341.305	1.374.018	1.420.730	1.479.646	1.540.350	1.592.312	1.645.737
TOTAL Fundos QREN 2007 - 2013 - Cooperação Territorial Europeia		98.997.543	12.742.900	13.090.209	13.540.614	14.099.986	14.676.315	15.169.986	15.677.533
Total FEDER		98.997.543	12.742.900	13.090.209	13.540.614	14.099.986	14.676.315	15.169.986	15.677.533

ATRIBUIÇÃO FINANCEIRA INDICATIVA ANUAL POR FUNDO E PROGRAMA OPERACIONAL - ASSISTÊNCIA TÉCNICA AO QREN

Programa Operacional	Fundo	Participação Comunitária (Euros - preços correntes)							
		Total	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
PO Assistência técnica	FEDER	86.087.938	11.951.854	12.067.664	12.183.327	12.298.788	12.413.996	12.528.892	12.643.417
PO Assistência técnica	FSE	50.559.583	7.019.342	7.087.358	7.155.287	7.223.100	7.290.759	7.358.238	7.425.499
TOTAL Fundos QREN 2007 - 2013 - Assistência Técnica QREN		136.647.521	18.971.196	19.155.022	19.338.614	19.521.888	19.704.755	19.887.130	20.068.916
Total FEDER		86.087.938	11.951.854	12.067.664	12.183.327	12.298.788	12.413.996	12.528.892	12.643.417
Total FSE		50.559.583	7.019.342	7.087.358	7.155.287	7.223.100	7.290.759	7.358.238	7.425.499

ATRIBUIÇÃO FINANCEIRA INDICATIVA ANUAL POR FUNDO E PROGRAMA OPERACIONAL - TOTAL

Programa Operacional	Fundo	Participação Comunitária (Euros - preços correntes)							
		Total	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
TOTAL Fundos QREN 2007 - 2013 - Total		21.510.558.055	2.971.583.274	3.005.027.735	3.038.715.640	3.072.645.240	3.106.716.534	3.140.821.551	3.175.048.081
Total FEDER		11.938.204.665	1.656.780.270	1.672.941.174	1.689.180.103	1.705.495.601	1.721.788.046	1.737.949.921	1.754.069.550
Total FC		3.059.965.525	411.601.948	419.833.987	428.230.667	436.795.281	445.531.186	454.441.810	463.530.646
Total FSE		6.512.387.865	903.201.056	912.252.574	921.304.870	930.354.358	939.397.302	948.429.820	957.447.885
Total FEADER*		3 929 325 028	562 210 832	562 491 944	551 196 824	559 018 566	565 142 601	565 192 105	564 072 156
Total FEP*		246 485 249	33 552 177	34 091 724	34 639 430	35 195 411	35 759 773	36 332 633	36 914 101

* Os valores apresentados correspondem à programação total do FEADER e do FEP, que não é possível nesta fase de programação desagregar.

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.

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)

	Previsão média anual no QREN 2007-2013 (ex-ante)						Média anual 2000-2005					
	Total	do qual Empresas Públicas	Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN)		Não Co-financiado	Total	Total	do qual empresas públicas	Quadro Comunitário de Apoio (QCA)		Não Co-financiado	Total
	Nacional + UE	Nacional + UE	UE	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional + UE	Nacional + UE	UE	Nacional	Nacional	Nacional
1	2 = 4+5+6	3	4	5	6	7= 5+6=2-4	8 =10+11+12	9	10	11	12	13=11+12=8-10
Infra-estruturas de base												
- Transportes												
- Telecomunicações e sociedade da informação												
- Energia												
- Ambiente e água												
- Saúde												
Recursos Humanos												
- Educação												
- Formação												
- I&DT												
Enquadramento produtivo												
- Indústria												
- Serviços												
- Turismo												
Outros												
Total												

Nota: esta tabela será preenchida após consolidação da programação financeira dos Programas Operacionais

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 Pesca - 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.

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 agro-florestais 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 de 2006, 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 co-financiados 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 Inspeção-Geral de Finanças e pelos órgãos técnicos responsáveis pela coordenação, gestão e monitorização financeira do Fundo de Coesão e de cada um dos Fundos Estruturais, 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;
- Os beneficiários e destinatários das intervenções concretizadas por cada um dos PO temáticos não participarão nos processos de análise e selecção de candidaturas, bem como no processo relativo às correspondentes decisões de financiamento;
- 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.

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.

Governança Global

Importa ter em conta que as orientações estabelecidas pelo Conselho de Ministros sobre o modelo de governança consagram, a par da governança dos Programas Operacionais, disposições relativas à governança 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 Inspecção-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 Inspecção-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

governança 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 co-financiamento 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 e Acompanhamento dos Programas Operacionais

O modelo de governança 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 e de acompanhamento.

Referimos já, no contexto da governança global do QREN, em considerações também aplicáveis à governança 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, configurando embora o órgão de gestão dos Programas Operacionais Regionais do Continente uma Comissão Directiva, apenas o respectivo Presidente (função desempenhada por cada um dos Presidentes das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional - CCDR) é dotado de responsabilidades executivas. A composição deste órgão reflecte conseqüentemente 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 univocamente 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.

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 (eminente 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 supra-municipais, 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 PNPT 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 de 2006) 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 optimizar 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.º1 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 interações 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 conterà 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

Tipologia das Funções dos Órgãos de Governação	QREN	PO
Direcção Política	Comissões Ministeriais de Coordenação	
Coordenação Técnica Global	Comissão Técnica de Coordenação	
Monitorização Estratégica	Observatório do QREN, Centros de Racionalidade Temática e Centros de Observação das Dinâmicas Regionais	
Monitorização Financeira	Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional e Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu	
Auditoria e Controlo	Inspeccção-Geral de Finanças, Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional e Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu	
Aconselhamento Estratégico	Órgãos de Aconselhamento Estratégico	
Gestão	Autoridades de Gestão	
Controlo Interno	Autoridades de Gestão	
Avaliação	Autoridades de Gestão	
Participação Económica, Social e Institucional	Comissões de Acompanhamento	

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 infra-estruturas 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 subseqüentemente 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 Transfronteiriça, um reforço das funções de certificação e de auditoria decorrentes das disposições comunitárias e, conseqüentemente, 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 Transfronteiriça, 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 transfronteiriça

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 conseqüentemente 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.

	PO	Elegibilidade geográfica	Prioridades Temáticas Nacionais para a Cooperação	Prioridades e Objectivos Comunitários
Cooperação Transfronteiriça	Portugal - Espanha	NUTS III fronteiras a Espanha	Acessibilidades; Ordenamento do Território; Ambiente, Recursos Naturais e Prevenção de Riscos e Património; Fomento da Competitividade, Promoção do Emprego e da Integração Socio-económica e institucional	Desenvolvimento de actividades económicas, sócio-cultural e ambientais transfronteiriças através de estratégias conjuntas para o desenvolvimento territorial sustentável.
	Bacia do Mediterrâneo / Instrumento da Política Europeia de Vizinhança	NUTS III do Algarve	Recursos Naturais e culturais, património e reforço institucional	

	PO	Elegibilidade geográfica	Prioridades Temáticas Nacionais para a Cooperação	Prioridades e Objectivos Comunitários
Cooperação Transnacional	Espaço Atlântico	Norte, Centro, LVT, Alentejo, Algarve	Questões Marítimas e Maritimidade; Desenvolvimento da Orla Costeira e das cidades atlânticas; Segurança Marítima	Estabelecimento e desenvolvimento da cooperação transnacional mediante o financiamento de redes e acções conducentes a um desenvolvimento territorial integrado.
	Espaço Sudoeste Europeu	Norte, Centro, LVT, Alentejo, Algarve	Conectividade Internacional da Península Ibérica; Prevenção de Riscos Naturais	
	Espaço Madeira - Açores - Canárias	Açores , Madeira	Questões ligadas à insularidade; Inovação empresarial e desenvolvimento tecnológico; Cooperação com países terceiros	
	Espaço Mediterrâneo	Alentejo, Algarve	Policentrismo e ligação urbano/rural; Identidade Cultural, Patrimonial e Natural do Mediterrâneo	

	PO	Elegibilidade geográfica	Prioridades Temáticas Nacionais para a Cooperação	Prioridades e Objectivos Comunitários
Cooperação Inter-regional	Cooperação Inter-regional	Todo território nacional	Participação na cooperação entre Estados Membros e Regiões no âmbito das intervenções temáticas e regionais para a Inovação e Ambiente (Iniciativa "Regions for Economic Change" e a sua opção <i>Fast Track</i>)	Reforço da eficácia da política regional no âmbito da realização dos Objectivos da Agenda de Lisboa e Gotemburgo.
	PO de Redes (INTERACT, URBACT, ESPON)	Todo território nacional	Criação, animação e participação em redes e comunidades	

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 Programas 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:

Estrutura de gestão	Programa Operacional
Autoridade Única de Gestão	Espaço Atlântico
Autoridade Única de Certificação	Espaço Atlântico
	Cooperação Transfronteiriça Portugal - Espanha
	Madeira - Açores - Canárias
Autoridade de Auditoria	Espaço Atlântico
Secretariado Técnico Conjunto	Espaço Atlântico

▪

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.
- Interlocação 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 interlocação 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 interlocação 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.