



Direcção Geral do Desenvolvimento Regional

**Estudo de Actualização da
Avaliação Intercalar do Quadro Comunitário de Apoio 2000-2006**

Relatório Final

SUMÁRIO EXECUTIVO

Quatenaire Portugal, Consultoria para o Desenvolvimento, SA

Centro de Estudos e Desenvolvimento Regional e Urbano, Lda

TIS.pt, Consultores em Transportes, Inovação e Sistemas, SA

28 de Dezembro de 2005



PROJECTO
CO-FINANCIADO
PELO FEDER

Aprofundamento metodológico na continuidade ...

O estudo de actualização da avaliação intercalar do QCA III 2000-2006 realizado essencialmente ao longo do ano de 2005 conservou a orientação metodológica explorada no estudo de 2003, combinando a análise crítica dos resultados das avaliações dos diferentes PO com o desenvolvimento de temas transversais de avaliação. Pode mesmo dizer-se que essa opção metodológica foi aprofundada, graças à identificação de um conjunto de temas de alcance crítico do QCA III e de recomendações produzidas em 2003 que suscitaram o desenvolvimento de análises específicas e a sistematização de fontes próprias de informação.

Lições estratégicas e operacionais e aprendizagem na programação ...

Graças a esse aprofundamento na continuidade das orientações metodológicas e tendo em conta os graus de compromisso e de execução já alcançados, pode concluir-se que a integração dos resultados de 2003 e 2005 proporciona uma avaliação que cobre um período significativo da programação 2000-2006. Mesmo tendo em conta que é possível observar-se ainda execução do QCA III até fins de 2008, os resultados alcançados permitem elaborar uma visão consistente das lições estratégicas e operacionais que podem retirar-se do actual período de programação.

Nessa base e tendo em mente a relevância temática dos domínios de aprofundamento em sede própria e transversal de avaliação do QCA III, os resultados agora alcançados constituem no entender da equipa de avaliação matéria útil e relevante a ter em conta na preparação e concepção do próximo período de programação. Sem um mandato explícito no sentido de reflectir sobre as opções da programação futura que cabem às autoridades nacionais no quadro da sua própria avaliação da situação concreta portuguesa em meados de uma nova década, as lições da programação de 2000-2006, combinadas com o impacto das alterações produzidas face ao período de 1994-1999, constituem um precioso capital de aprendizagem institucional. Das questões estratégicas às de natureza mais operacional, passando pelo próprio modelo institucional de articulação da programação dos Fundos Estruturais com a orgânica e condições de realização das políticas públicas, podemos encontrar ensinamentos úteis do ponto de vista da antevisão das dificuldades e das condições necessárias de viabilização que as novas orientações para as políticas de coesão tenderão a determinar em Portugal.

Um ciclo de programação que encerra ...

Da avaliação realizada resulta a conclusão fundamental de que a programação 2000-2006 encerra um longo ciclo de intervenção dos Fundos Estruturais em Portugal. O ciclo encerra-se na justa medida em que a avaliação conclui que o aprofundamento dos impactos das intervenções estruturais na economia e sociedade portuguesas exige mudanças de carácter institucional e um novo contexto de concretização de

políticas públicas consideradas determinantes para esse novo estágio de intervenção. A procura de impactes mais relevantes das intervenções estruturais em matéria de inovação, produtividade e competitividade, a melhoria da qualidade da formação e a maximização dos seus efeitos organizacionais e produtivos, a territorialização das políticas sociais capaz de aproximar as políticas de coesão social da dimensão local da pobreza e da exclusão e a concretização de combinações mais virtuosas entre coesão e competitividade ao nível das regiões constituem domínios em que os progressos possíveis são tributários de mudanças institucionais profundas.

Uma convergência virtuosa ...um novo rumo para as políticas de coesão e a criação de novas condições institucionais para a programação de Fundos Estruturais em Portugal ...

A gestação difícil de um novo período de programação para as políticas de coesão, a premente necessidade da sua articulação com os objectivos ambiciosos da Estratégia de Lisboa e a dimensão estratégica dos desafios que a convergência real e estrutural da economia portuguesa suscita constituem o momento certo para a criação de um novo quadro institucional de concretização das políticas públicas com co-financiamento estrutural. A ambição possível com que os objectivos da futura programação estão delineados requer plataformas de coordenação estratégica de políticas públicas cuja viabilização se situa claramente a montante da gestão da programação. A avaliação conclui que a criação de tais plataformas de coordenação de políticas públicas constitui uma condição de viabilização da própria programação, sendo por isso necessário criar as condições institucionais pertinentes para o bom êxito da mesma. A prática de gestão das intervenções estruturais no próximo período de programação terá de ser tributária dos ganhos de coordenação alcançados entre espaços de transversalização de políticas como o PNE, o PNACE e o próprio Plano Tecnológico, contribuindo para a sua institucionalização, mas sem se substituir nem sobrepor a tais espaços de coordenação de políticas.

Sinais de que a avaliação pode ganhar uma nova visibilidade na progressão das políticas públicas co-financiadas ...

A visão conjunta dos trabalhos da avaliação intercalar de 2003 e 2005 e da reprogramação de 2004 permite localizar alguns sinais de optimismo no modo como os processos de avaliação e a progressão das políticas públicas co-financiadas poderão co-evoluir no futuro. Num contexto desfavorável, caracterizado pelo facto da cultura de avaliação e aprendizagem organizacional não estar ainda generalizadamente internalizada na administração pública portuguesa, a repercussão das avaliações de 2003 no processo de reprogramação foi visível, embora essencialmente limitada aos domínios de intervenção dos PO em que as recomendações da avaliação e a existência de procura solvente puderam pacificamente coexistir. Na verdade, uma parte substancial das conclusões e recomendações de 2003 (a nível de PO individuais e de QCA como um todo) respeitavam já a mudanças de natureza orgânica e institucional que se revelaram insusceptíveis de ser respondidas no quadro de continuidade da programação.

De qualquer modo, o modo como a reprogramação de 2004 se articulou com o exercício de avaliação pode anunciar também um novo ciclo de relacionamento entre a sua prática e a aprendizagem em matéria de políticas públicas, contribuindo para uma hábil gestão das práticas de “mainstream” combinadas com incursões selectivas pelos domínios de inovação de políticas.

Incidência temporal diferenciada dos resultados da avaliação ...

Os resultados da avaliação de 2005, embora centrados em objectivos de formulação de ensinamentos estratégicos para programações futuras, veiculam orientações que podem ser ainda úteis para o actual período de programação. Principalmente, no caso de programas cujas medidas e tipologias de acção de conteúdo mais inovador tiveram uma gestação tardia, há ainda espaço para ensaiar novos impulsos de geração de procura para essas medidas e acções, designadamente em termos de selectividade e operacionalidade acrescidas das actividades de acompanhamento. Será também oportuno utilizar a margem de compromisso-execução ainda existente para fazer avançar as plataformas de coordenação estratégica propostas na avaliação de 2003, ajustando-as ao novo contexto de documentos orientadores corporizado pelo PNE, PNACE e Plano Tecnológico. Do mesmo modo, a relevância que assumirá a entrada em funcionamento do PO Administração Pública em estreita associação com a reprogramação do POSI justifica, no entender da avaliação, a sua transformação em plataforma de coordenação estratégica, envolvendo entidades como a UMIC, a Unidade de Missão para a Modernização da Administração Pública, a gestão do novo programa e a do POSI. Ainda no mesmo registo, a avaliação agora realizada recomenda uma ênfase particular na gestão da componente de infra-estruturas de banda larga para regiões desfavorecidas (redes abertas ou comunitárias), sendo necessário que ainda no actual período de programação seja produzido conhecimento estratégico para integrar na gestão dessa medida. A dinâmica das regiões e cidades digitais não oferece massa crítica suficiente de conhecimento para definir uma estratégia de valorização desse tipo de infra-estruturas em territórios desfavorecidos, pelo que, em convergência com os trabalhos do PNPO, se impõe a produção de novo conhecimento sobre a matéria.

(Re)contextualização do QCA III, reprogramação de 2004 e avaliação intercalar – uma combinação virtuosa que importa capitalizar ...

A visão conjunta dos resultados da avaliação de 2003 e 2005 permite concluir que a concepção da programação 2000-2006 ocorre num contexto de evolução da economia portuguesa que experimentou alterações substanciais ao longo do processo de execução do QCA. A evolução do contexto macroeconómico caracterizou-se, em termos gerais, pelo agravamento das condições internas e das condições de integração da economia portuguesa na economia mundial. Observa-se o afastamento do processo de convergência real com a EU, tendo a produtividade do trabalho crescido após 2000 a um ritmo sempre inferior ao da média europeia, facto extensivo ao ritmo de evolução da produtividade total dos factores. Esta evolução comporta riscos significativos de poder transformar-se numa diminuição duradoura do ritmo tendencial de crescimento com efeitos muito negativos sobre os indicadores de

desenvolvimento humano e social para a sociedade portuguesa, principalmente no actual contexto de rigor orçamental e de envelhecimento demográfico. A situação observada é fortemente penalizadora da sustentabilidade do desenvolvimento nacional, atendendo sobretudo a que estão em curso de gestação novas condições de competitividade e de hierarquia entre os países da UE, com margens curtas de recuperação para os que interromperem o processo de convergência real.

A reprogramação de 2004 ocorre, assim, num período em que emergiram novos aspectos relevantes para a contextualização do QCA III, com incidência particularmente marcante no mercado de trabalho. A dinâmica de funcionamento mais recente do mercado de trabalho em Portugal sugere que o modelo de crescimento que suportou o comportamento marcadamente cíclico do mercado de trabalho nas duas últimas décadas apresenta sinais de esgotamento. O lento mas progressivo aumento da qualificação da oferta de trabalho que se apresenta no mercado em busca de emprego tende a produzir um contexto distinto que dificulta a sua absorção através de uma simples recuperação conjuntural. A incapacidade estrutural do sector público em continuar a absorver ao ritmo anterior a melhoria de qualificações, a reduzida expressão do fenómeno do empreendedorismo em Portugal e o significativo rebaixamento das remunerações de entrada de jovens licenciados na vida activa tenderão a produzir um contexto fundamentalmente distinto do que presidiu à recuperação imediatamente anterior. Os contornos desses efeitos não são totalmente conhecidos mas apontam, por fim, para um novo olhar sobre as políticas activas de emprego e sobre a dimensão estrutural do co-financiamento comunitário.

Num contexto desta natureza, importa assegurar que a consolidação das contas públicas abra caminho à constituição de uma reserva orçamental destinada a corrigir conjunturas adversas, atribuindo prioridade máxima à mobilização de fundos de contrapartida nacional destinados ao co-financiamento de intervenções que apontem inequivocamente para a correcção de problemas estruturais. A selectividade da programação assim o exigirá no futuro, bem como a necessidade do co-financiamento estrutural reforçar a sua importância na renovação do espectro de políticas públicas.

Implicações pertinentes do recentramento da programação nos aspectos estruturais ...

Num registo que envolve simultaneamente a fase final da actual programação e a programação futura, a relevância dos factores estruturais que a recontextualização do QCA III tende a fazer emergir determina um conjunto de prioridades estratégicas:

- Concertação permanente e profunda entre a gestão do FSE e do PNE, tendente a maximizar as condições de emergência de um novo modelo de crescimento com maior qualificação de emprego;
- Persistência dos esforços de qualificação, mediante i) Formulação de políticas territorializadas de combate ao insucesso e abandono escolar precoce, numa lógica de intervenção por exemplo de PO regionais nesta matéria; ii)

Continuidade e reforço dos esforços de valorização da formação inicial com dupla certificação pelos sistemas educativo e de formação; iii) Racionalização dos apoios ao financiamento das Escolas Profissionais em função do grau de integração e resposta às necessidades empresariais; iv) Aposta nas Escolas Tecnológicas e em experiências de ensino superior curto orientado para a valorização de competências tecnológicas; v) Combate à iliteracia em matéria de tecnologias de informação e comunicação, sobretudo em públicos em idade não escolar e não escolarizados, corrigindo a experiência insuficiente dos diplomas de competências básicas em TIC no âmbito do POSI;

- Recentramento da programação em torno dos factores bloqueadores de aumentos sustentados de produtividade, apostando em i) investimento indutor do reordenamento intersectorial da indústria e do aumento da divisão social e técnica do trabalho fora do quadro actual de especialização; ii) em investimento que produza ganhos sustentados de valor nos sectores de especialização industrial tradicional, viabilizando exportações em faixas de preços mais elevados; iii) na mudança organizacional das empresas com efeitos na produtividade total dos factores, bem como em investimentos que materializem melhores e mais modernas externalidades de apoio à actividade empresarial;
- Consagrar o projecto de modernização da administração pública em Portugal como uma nova sede de coordenação estratégica de diferentes PO (POAP, POSI, POCI);
- Necessidade de desenvolvimento de novas políticas dirigidas a tipos específicos de desempregados;
- Necessidade de desenvolvimento de políticas de combate à histerese da taxa de desemprego;
- Territorialização acrescida das políticas de emprego e formação.

Coesão e competitividade: um compromisso cada vez mais necessário a nível regional...

O comportamento, ao longo do período de programação, dos indicadores mais comuns de dispersão estatística dos produtos per capita NUTE III revela nos primeiros anos deste período uma inversão do agravamento das disparidades inter-territoriais. A inexistência de um valor de série compatível para o ano de 2003 não permite confirmar o alcance da interrupção desse processo que o ano de 2002 parece revelar. Para além disso, estudos complementares promovidos pelo Observatório do QCA III confirmam que um número muito considerável de NUTE III vê agravadas as suas condições de competitividade, tornando dificilmente sustentável a aproximação verificada em termos de consumos colectivos e de condições de vida.

Neste contexto, a avaliação conclui que as políticas regionais de carácter redistributivo sem suporte de competitividade e inovação devem limitar-se à resposta a um conjunto de carências infra-estruturais profundas inibidoras da igualdade de oportunidades para as regiões mais desfavorecidas. Adicionalmente, importa consensualizar nos planos técnico e político o enunciado de tais carências e que o investimento público dirigido para as regiões mais dinâmicas segundo uma lógica de competitividade seja precedido de rigorosa avaliação do seu contributo para essa mesma competitividade, balanceado pelo aumento de assimetrias regionais que tendem a implicar.

A avaliação conclui ainda que o argumento da selectividade da programação nem é incompatível com a mobilização de uma base territorial alargada de recursos para a competitividade na economia portuguesa, nem deve inibir o pleno aproveitamento das virtualidades do nível regional como espaço pertinente de condução de determinadas políticas públicas, com particular relevo para as políticas de inovação e competitividade.

Uma estratégia de reprogramação de compromisso entre os resultados da avaliação de 2003, os apelos do novo contexto e a elasticidade da procura de co-financiamento estrutural...

A análise sistemática realizada sobre o teor da reprogramação de 2004 permite à avaliação concluir que:

- Nas dimensões de menor alcance estrutural e com forte correlação com a elasticidade da procura à programação inicial, as reprogramações seguiram bastante de perto as conclusões e recomendações das avaliações intercalares dos diferentes PO, já não sucedendo o mesmo em domínios de maior impacto estrutural na programação;
- As alterações observadas ao nível do POCL e do POSC são as de maior alcance estrutural, não sendo convincente a avaliação ex-ante da primeira, sobretudo por ser tributária de alterações estruturais do sistema nacional de inovação que estiveram longe de se concretizar.

Com persistência dos níveis de pertinência e relevância da estratégia global do QCA III...

As alterações introduzidas foram maioritariamente de baixa/média intensidade e assumiram uma natureza essencialmente financeira. Mesmo nas situações onde os PO iniciais foram substituídos por “novos” PO, como é o caso do POCL e do POSC, os eixos que configuram intervenções mais diferenciadas (ex: Eixo 6 do POCL, Eixos 5, 6 e 7 do POSC) assumem um peso financeiro muito reduzido, o que condiciona naturalmente os seus efeitos potenciais. Algo de similar acontece ao nível do próprio POAP, uma vez que a dotação financeira deste novo PO representa apenas 0,5% da programação inicial do QCAIII. Assim sendo, a formulação do global do QCA III em termos de grandes objectivos estratégicos, domínios prioritários de intervenção e

definição de grandes eixos de organização mantém, genericamente, a sua pertinência como instrumento decisivo da estratégia de convergência real e estrutural da economia portuguesa no período correspondente à programação de 2000 a 2006. Isto não significa que não se detectem lacunas nas condições de viabilização dessa estratégia, mas, seguramente, não se trata de matéria de simples reprogramação de meio percurso.

Níveis elevados de coerência interna e externa com fortes exigências de coordenação estratégica...

A complexidade da estrutura do QCA III não constitui à partida factor de incoerência interna da programação. As alterações marginais introduzidas pela reprogramação de 2004 não alteram substancialmente essa conclusão. Reafirma-se, entretanto, a convicção de que a concretização desse potencial de coerência depara-se com um défice de coordenação estratégica da execução, dado o elevado número de articulações identificadas entre os eixos e medidas dos diferentes PO. Tal défice observa-se simultaneamente ao nível intra e inter-Fundo Estrutural.

Se, em 2003, a avaliação identificava a articulação do QCA III com a Estratégia Europeia para o Emprego (EEE) e sua materialização, no plano nacional, no PNE como um factor muito positivo da coerência externa do QCA III, a avaliação de 2005 identifica um novo patamar de exigência de coerência externa no relacionamento potencial do QCA III e do próximo quadro com os novos rumos da Estratégia de Lisboa. Se, no primeiro caso, a EEE e o PNE funcionaram, simultaneamente, como impulsos e espaços de coordenação de políticas que favoreceram a coerência externa, no segundo caso trata-se de uma articulação que exigirá no plano nacional clarificações institucionais de maior envergadura. Tal articulação passa pela consolidação de uma nova racionalidade de impulso e coordenação para o sistema nacional de inovação e suas extensões regionais, por conseguinte, uma mudança institucional de grande alcance.

Noutros domínios, a coerência externa do QCA III evoluiu muito favoravelmente: i) A gestão articulada da incidência do FEDER e do Fundo de Coesão tem possibilitado nos domínios do ambiente e dos transportes uma boa conexão entre a acção do QCA III e do Fundo de Coesão (no Continente e Regiões Autónomas); ii) A articulação com as redes transeuropeias consubstancia-se fundamentalmente através de projectos que são configurados e programados no âmbito da acção do Fundo de Coesão, pelo que a coerência externa está assegurada; iii) Não foram identificadas evidências de que os constrangimentos impostos pelo processo de consolidação das contas públicas tenham tido um impacto desfavorável significativo na programação, sendo necessário assegurar que a consolidação das contas públicas continue a assegurar contrapartida nacional para as acções de maior impacto estrutural na programação.

Níveis diferenciados de desempenho a nível financeiro ...

Considerando que, em 30/06/2005, taxas de 78% e 61%, respectivamente, de aprovação e execução como valores de referência aceitáveis, relevam-se as seguintes

conclusões: i) o POEFDS e o PRIME encontram-se em situação de *overbooking*, o que merece alguma reflexão dado tratarem-se de PO que acabaram de ver reforçada a respectiva dotação financeira, sendo de esperar entretanto que os níveis de queda de execução face ao compromisso tendam a minimizar esta questão; ii) o POEFDS, o PRIME, o POPRAM III, PRODESA, PRODEP, MARE, POADR e POSaúde apresentam uma taxa de compromisso para além de elevada, superior à média do QCA III; iii) o POAT apresenta a taxa de aprovação mais baixa de apenas 54% e o POC, o POAlgarve e o PORAlentejo suscitam vigilância em termos de taxas de compromisso; iv) as taxas de execução em geral são fracas, sendo superior aos 61% apenas no PRODEP, POLVT, PRODESA e POEFDS; v) acima da taxa média de execução do QCA III (57%) apenas se encontram para além dos referidos anteriormente, o PONorte, o POPRAM III e o POCentro; vi) os programas com taxas de execução mais preocupantes, abaixo dos 50%, são o POSC, o POATQCA, o POAT, o POCI e o POA.

Situação globalmente positiva em termos de eficácia física, com necessidades ainda não supridas em termos de informação de base ...

A avaliação trabalhou com base numa grelha de análise que envolve cinco níveis de eficácia: i) Eficácia Muito Elevada – quando o volume de realizações já superou a meta estipulada para o final do Programa; ii) Eficácia Elevada - quando o volume de realizações se situa entre os 80% e os 100% dos valores estabelecidos para o final do Programa; iii) Eficácia Média – quando o volume de realizações se situa entre os 60% e os 80% da meta estipulada para o final do Programa; iv) Eficácia Fraca - quando o volume de realizações se encontra entre os 40% e os 60% dos valores estabelecidos para o final do Programa; v) Eficácia Muito Fraca - quando o volume de realizações é inferior a 40% dos valores estabelecidos para o final do Programa.

Os resultados obtidos confirmam que: i) cerca de 58% dos indicadores evidenciavam um nível de desempenho físico positivo, com uma eficácia elevada ou muito elevada; ii) 56 indicadores já superaram inclusivamente as metas definidas para o final do período de programação; iii) confrontando, dentro do possível, os dois exercícios avaliativos, constata-se que os níveis de desempenho físico são idênticos (também em 2003 os indicadores com eficácia elevada ou muito elevada correspondiam a 58%, mantendo-se a mesma proporção de indicadores que superaram as metas estipuladas para 2006), não sendo assinaláveis diferenças relevantes no contexto dos Programas.

Do ponto de vista do grau de cumprimento dos objectivos estratégicos do QCA III, perfilam-se resultados diferenciados (reportada a 31 de Dezembro de 2004): i) os domínios que contribuem para a linha estratégica “*Elevar o nível de qualificação dos portugueses, promover o emprego e a coesão social*” destacam-se com valores médios de indicadores com *eficácia muito elevada e elevada* superiores a 67% (quando em 2003 a avaliação salientava a linha “*Afirmar o valor do território e da posição geo-económica do país*”); ii) tal resultado deve-se essencialmente aos bons desempenhos dos indicadores de emprego e formação, saúde e educação; iii) a linha estratégica “*Alterar o perfil produtivo em direcção às actividades do futuro*” evidencia um bom desempenho no apoio à promoção e desenvolvimento económico,

apresentando claras dificuldades nos indicadores das pescas; iv) a linha estratégica “*Afirmar o valor do território e da posição geo-económica do país*” apresenta desempenhos positivos e equilibrados nos três domínios de indicadores, destacando-se, ainda assim, o ambiente.

Os aspectos críticos da concepção do QCA III identificados pela avaliação de 2003 confirmam-se e novos elementos de fundamentação para a acção futura emergiram na actualização realizada...

A metodologia proposta para o exercício de actualização da avaliação intercalar segundo a qual os aspectos críticos da concepção do QCA III foram submetidos a uma análise de aprofundamento revelou-se frutuosa. Por um lado, a pertinência desses aspectos críticos foi confirmada, através de análises desenvolvidas transversalmente às avaliações dos diferentes PO. Por outro, o alargamento do período de execução permitiu reunir novos elementos de fundamentação para a acção, o que constitui material a ter em conta no desenho da programação futura. Seis temas foram objecto de confirmação e fundamentação aprofundada: i) a produtividade total dos factores e as questões organizacionais; ii) a integração de políticas no domínio da inovação e da competitividade; iii) o recentramento no objectivo coesão social; iv) a formação nas PME; v) a abordagem da problemática urbana; vi) a mobilização do potencial de competitividade nacional no quadro dos novos rumos para a Estratégia de Lisboa.

No quadro de uma imaterialidade assumida, o contributo do QCA III para o incremento da produtividade total dos factores revela-se dotado de um potencial mais diversificado do que seria de imaginar, requerendo ainda no actual período de programação um novo impulso de geração de procura...

A análise aprofundada sobre o impacto do QCA III em termos de produtividade total dos factores foi conduzida identificando o seguinte conjunto, não exaustivo, de domínios de intervenção: i) o tema da mobilidade e da sua repercussão no tempo social envolvido nas deslocações casa-emprego; ii) a logística como factor de fluidez e conexão da actividade empresarial; iii) as infra-estruturas da Sociedade de Informação como condições favoráveis à disseminação do conhecimento técnico; iv) a valorização da função empresarial colectiva, designadamente parcerias público-privadas susceptíveis de melhorar significativamente as condições de eficiência de prestação de serviços por parte da envolvente da actividade empresarial e do associativismo empresarial de base regional e local; v) a mudança organizacional por via da formação.

Trata-se de domínios de intervenção do QCA III com reflexos na imaterialidade da eficiência global da economia portuguesa, essencialmente reportáveis ao sector de não transaccionáveis da economia portuguesa, mas que revelam um forte impacto potencial nas condições de eficiência da produção de bens transaccionáveis, logo com consequências relevantes em matéria de competitividade.

A análise combinada das questões da mobilidade casa-emprego (acessibilidades intra-urbanas) e da logística como factor de fluidez e conexão da actividade empresarial revela que a aquisição de ganhos mais consideráveis em termos de eficiência global exigirá, a breve trecho, a clarificação estratégica de uma visão de futuro para o sistema de transportes em Portugal ...

A combinação de estudos de caso em torno da acessibilidade intra-metropolitana de Lisboa com a falência das realizações do QCA III em termos de infra-estruturas logísticas evidencia com clareza o não balanceamento da política de infra-estruturas de transportes co-financiada no âmbito do QCA III. Centrada num modelo em que a prevalência do transporte individual tem determinado a prossecução de um quadro rodoviário nacional sobrevalorizado face ao nível comparativo de desenvolvimento económico do País, a política de infra-estruturas para a acessibilidade e mobilidade fica aquém dos impactos desejáveis sobre a eficiência global da economia portuguesa.

Por um lado, os ganhos de mobilidade-tempo conseguidos através de uma importante carteira de projectos rodoviários só tenderão a ser sustentados se acompanhados por investimentos estruturadores de uma nova política de transportes, que valorize a intermodalidade e desincentive a prevalência do transporte individual. A sua concentração nas duas principais áreas metropolitanas (de Lisboa e do Porto) não deve fazer esquecer a relevância do tema em muitas das cidades proeminentes do sistema urbano nacional, onde a continuidade da referida prevalência tenderá a fazer emergir problemas de natureza similar embora de mais baixa intensidade.

Por outro lado, em termos logísticos, a não conclusão e aprovação de instrumentos de política dirigidos ao sector, a insuficiente capacidade de articulação entre as principais entidades públicas ou de capitais total ou maioritariamente públicos com interesse directo e o insuficiente estímulo ao envolvimento de agentes provenientes do sector privado (a quem o POAT veda a possibilidade de aceder a apoios comunitários, nesta medida) penalizam a intervenção do QCA III na competitividade empresarial. Para além de ser ineficaz do ponto de vista da internacionalização da economia portuguesa, esta indefinição de política acarreta importantes custos adicionais: i) tende a multiplicar iniciativas privadas de parques logísticos empresariais sem integração estratégica entre si; ii) tende a favorecer a coexistência perigosa em certas vias de transporte pesado de mercados e de ligeiros de passageiros que acaba por amortecer efeitos decorrentes de ganhos de mobilidade-tempo conseguidos por alguns projectos viários; iii) compromete a prazo a viabilidade de uma infra-estrutura logística para Portugal, dada a sua emergência tardia face aos mega-projectos emergentes em território espanhol (o porto seco de Salvaterra na Galiza e o mega-projecto de Saragoça ilustram essa ideia).

A valorização de parcerias público-privado de valorização da função empresarial colectiva revela-se uma via promissora de intervenção do QCA III nos factores de competitividade alicerçados na envolvente das firmas e complementares das suas dinâmicas internas ...

Explorando uma concepção sistémica da competitividade empresarial que atravessa todo o exercício de avaliação, conclui-se que este é um dos domínios preferenciais de actuação da vertente imaterial do QCA III, constituindo uma via muito promissora para assegurar a transição sustentada de um modelo de programação em que os investimentos infraestruturais predominam para um outro mercado pela relevância dos factores incorpóreos e imateriais do crescimento económico. A combinação dos resultados da avaliação do PRIME com o desenvolvimento de estudo de caso autónomo sobre a experiência do DÍNAMO mostra que o desenvolvimento da função empresarial colectiva atravessa a generalidade dos perfis de especialização da economia portuguesa. A abordagem carece de generalização e desenvolvimento não só ao nível da valorização da função empresarial colectiva em sectores de base tradicional, como também ao serviço de uma política de inovação mais abrangente, orientada para a diversificação empresarial.

A relevância dos factores de proximidade e de disseminação de conhecimento tácito-experiência nestes processos é apontada pela avaliação como um factor suficiente poderoso para considerar o nível regional um nível pertinente de condução desta política, transformando os PO regionais num espaço preferencial de intervenção, sobretudo numa lógica de valorização dos temas da competitividade nas políticas de coesão. A construção de estratégias de competitividade construídas de forma colectiva pelos agentes económicos e organismos públicos é muito adequada à lógica da organização empresarial e territorial em clusters com relevo nacional, com vantagens evidentes na eficácia e eficiência de aplicação dos Fundos Estruturais, por garantir maior articulação da acção e impelir à integração de diferentes sectores na Administração Pública. À coerência da intervenção pública adiciona-se a vantagem de criar condições para suportar mudanças de estratégia suportadas pelos PO e que compreensivelmente não podem conter respostas para todas as necessidades futuras.

As componentes de modernização e reorganização de processos e serviços que a info-estrutura da sociedade de informação tende a potenciar constituem um domínio de forte progressão de impactos do QCA III e de programações futuras em termos de incremento da produtividade total dos factores ...

A avaliação identificou três níveis de impacto do QCA III, com potencial diferenciado de disseminação: i) a B-on constitui uma realização de grande alcance em termos de melhoria das condições de disseminação de conhecimento científico e técnico, sobretudo ao nível das condições em que se produz conhecimento novo nas instituições do ensino superior (universitário e politécnico) em que se realiza formação avançada e se processam actividades de investigação com ela conexas; ii) as realizações do QCA III em matéria de sociedade de informação apresentam um elevado contributo potencial do ponto de vista da modernização da administração pública, criando condições para que esse processo de modernização (e os processos de formação daí decorrentes) possam ser conduzidos numa lógica de reorganização de processos, serviços e conteúdos da prestação de serviços, em termos de abordagem de qualidade total dos processos envolvidos; iii) as pontes que o QCA III estabelece entre a sociedade de informação e o território poderiam também representar um elevado potencial em termos de governança (governance) dos

processos de desenvolvimento local, conduzindo a novas formas de governo local com impacto potencial nos sistemas produtivos locais.

Dos domínios apresentados, o primeiro apresenta um maior avanço de realizações, tendendo a ver amortecidos os seus efeitos, sobretudo se nas Universidades e Politécnicos não se registarem alterações significativas em termos de modelos de gestão e formação. A combinação com os resultados dos e-U campos virtuais é promissora. O segundo carece, como já foi afirmado, de uma plataforma de coordenação estratégica, envolvendo principalmente a acção do PO Administração Pública, do POSI e do PO CI (incentivo à produção de conhecimento e à formação de recursos humanos avançados de suporte à reorganização de serviços e processos), enquanto programas geradores de co-financiamento e a UMIC, enquanto agência produtora de conhecimento técnico e estratégico de suporte e a Unidade de Missão para a Modernização da Administração Pública, enquanto dinamizadora do próprio processo. Este domínio tem, na fase final do QCA III, uma ocasião única para se projectar na programação futura. O terceiro carece ainda de conhecimento técnico de suporte e de integração com os trabalhos do PNPOT.

Embora se trate de um tema marginal aos domínios centrais da actual programação 2000-2006, o contributo da formação para a mudança organizacional não pode ser ignorado ...

A combinação dos resultados de avaliação da componente FSE do PRIME com a da tipologia de acção 2.2.2. do POEFDS mostra que a componente da mudança organizacional, para além de marginal na programação, foi penalizada por problemas de concepção e de arranque da regulamentação. A mudança organizacional, mais do que um projecto de investimento, deve ser considerada o factor recentrador de um projecto empresarial integrado de formação. Tal não implica que o projecto não possa conter uma componente de investimento. Simplesmente, entende-se que deve ser a componente de mudança organizacional e não a de investimento em capital físico a matriz de integração do projecto. Assim sendo, não parece positiva a manutenção de duas entradas de PO para realidades similares de apoio. Mais do que nunca, a legibilidade do sistema de apoios é condição de aproximação mais fácil às empresas.

A integração de políticas nos domínios da inovação e da produtividade emerge como o principal desafio do QCA III e da programação futura ... combinando premência de resultados, problemas de concepção, exigências de forte mudança institucional e défices de coordenação estratégica...

Já assinalado na avaliação de 2003, este aspecto crítico não só da concepção do QCA III mas também da coordenação na execução, é inequivocamente identificado pela avaliação como o principal responsável pelos ainda reduzidos impactos sobre a produtividade dos investimentos físicos e imateriais co-financiados. A combinação de factores que fundamenta esta posição é potencialmente explosiva: i) problemas de concepção da competitividade e da inovação tecnológica; ii) premência do contexto externo; iii) ausência de clarificação da lógica de impulso do sistema nacional de inovação; iv) necessidades de mudança institucional associada; v) resistências à

viabilização de extensões regionais do sistema de inovação regional; vi) diversidade de documentos com potencial orientador na matéria (PNACE, PNE, Plano Tecnológico); vii) défices de coordenação estratégica e indefinição do espaço político para a viabilizar.

Este diagnóstico para a acção não põe em causa a necessidade da economia portuguesa ter de aumentar o esforço nacional em despesas de investigação e desenvolvimento em percentagem do PIB, corrigindo os desvios penalizadores que a economia portuguesa ainda apresenta em relação a outros países em rota consolidada de convergência com a União Europeia e OCDE. Não questiona também a necessidade de prosseguir a valorização em curso do sistema científico nacional e da sua internacionalização mais recente. Coloca sim a necessidade de saber como colocar essas dinâmicas ao serviço de uma política de inovação centrada nas empresas.

Em matéria de razões associadas à concepção dos PO, importa sobretudo corrigir o desequilíbrio entre o forte apoio efectivado às actividades de C&T e à I&D não empresarial e o escasso apoio à I&D empresarial bem como a quase inexistência de apoios ao empreendedorismo de base tecnológica.

Em termos de formatação de medidas e acções, cabe orientar estrategicamente a promoção de “start-ups” de base tecnológica em função de uma avaliação sobre oportunidades e recursos. Mais do que promover genericamente, a nível nacional e multisectorial, a criação desse tipo de novo empreendedorismo, importa definir mecanismos capazes de identificar a pertinência de intervenções específicas (p.ex., dirigidas para actividades baseadas em competências numa dada área do conhecimento e na região de influência de uma dada Universidade). A promoção de “start-ups” ganhará eficácia se se apoiar num quadro institucional mais descentralizado mas, ao mesmo tempo, integrando instituições de suporte com um maior “pool” de competências (p. ex., Universidades, Associações Empresariais, Agências de Desenvolvimento, Agências Tecnológicas, Entidades do Sistema Financeiro).

As políticas de I&D e Inovação têm, em particular no caso de economias estruturalmente atrasadas, que incorporar mecanismos de criação ou de estímulo à procura empresarial de *inputs* tecnológicos, assumindo assim um maior grau de voluntarismo. Nesse sentido, as acções do tipo NITEC ou de apoio à inserção de recursos humanos qualificados nas empresas deveriam ser prioritárias e observar um aprofundamento e extensão muito superiores aos verificados.

Tendo em conta a dimensão e diversidade de factores que a integração de políticas de inovação e produtividade suscita, a avaliação propõe um quadro coerente de intervenção que transcende claramente o actual período de programação ...

Nesse sentido, as políticas públicas deverão continuar a suportar um crescimento relativo das actividades de I&D mas, sobretudo, acompanhando esse crescimento de

uma reorientação clara que coloque a I&D empresarial no centro da integração entre o esforço de formação de inputs tecnológicos, por um lado, e a inovação empresarial, por outro. Tal reorientação deve assentar numa visão sistémica da co-evolução economia-tecnologia, combinando e articulando lógicas de “technology push” com lógicas de “demand pull”, apelando a intervenções públicas mais centradas nas empresas e nas condições empresariais de suporte à inovação.

Considera-se desejável a manutenção, mas também a reformatação dos sistemas de incentivos financeiros ao investimento. Esta deverá assentar numa maior selectividade, assumindo-se, claramente, a ideia que será mais eficaz, quer para os objectivos de modernização da economia, quer para a gestão do sistema de incentivos, apoiar um menor número de projectos. A maior selectividade deverá assentar em critérios relacionados com os impactos do projecto na empresa promotora, mas igualmente com critérios relacionados com a intensidade tecnológica do sector de actividade e com um conjunto de efeitos externos (por exemplo, efeitos estruturantes sobre a consolidação de novos “clusters” de actividades).

A promoção de esforços de atracção de IDE estruturante de um novo impulso para as actividades de I&D-Inovação deve ser assumida como uma componente-chave da política de atracção de investimento estrangeiro.

A promoção de empreendedorismo de base tecnológica deve ver substancialmente reforçada a sua quota de intervenção na programação futura, numa lógica simultânea de descentralização, de maximização da “pool” de competências de enquadramento, com diversificação de meios de financiamento ajustados a essa tipologia de projectos e gerida numa lógica de portfólio.

O apoio directo à I&D empresarial deve ser considerado uma das prioridades do próximo período de programação. Apesar das orientações europeias apontarem, em termos de objectivos, para um aumento da I&D financiada pelo sector privado, entendemos ser desejável que no caso português – e de outras economias com contextos análogos – a ênfase deve ser posta no incremento da I&D executada no sector privado, cabendo ao financiamento público um papel dinamizador relevante.

Impõe-se ainda reequilibrar a lógica de subsídios à oferta de serviços tecnológicos com mais incentivos à procura de serviços tecnológicos.

É fundamental eleger o Território como activo específico e quadro de referência para as políticas de I&D e inovação, assumindo-os como espaços relevantes de referência para a preparação, execução e integração das acções, tendendo por essa via a favorecer a prossecução de objectivos associados a processos de aglomeração espacial de actividades e de exploração de economias de rede, no âmbito de estratégias territoriais e territorialmente diferenciadas.

Novos domínios de intervenção se perfilam em termos do tratamento do objectivo coesão social ...

A emergência de um conjunto diversificado e complexo de situações de exclusão de de minorias imigradas suscita um esforço de inovação e cobertura de situações detectadas: i) Adoptando tipologias de intervenção diversificadas, que espelhem as especificidades dos vários fluxos migratórios assim como os diferentes padrões territoriais de assentamento residencial desta população; ii) Desenvolvendo acções e medidas que visem a promoção do princípio da igualdade e de uma sociedade mais equitativa, mas que simultaneamente considerem a existência da multiculturalidade e da existência subsequente de desvantagens às quais importa responder; iii) Aumentando os investimentos materiais de apoio à integração; iv) Promovendo acções que, recorrendo a diferentes formatos e a um largo espectro de métodos, se afirmem como formas facilitadoras de superar as dificuldades iniciais (exemplo: formação linguística, orientação cívica e formação profissional) de integração na sociedade de acolhimento; v) Promovendo da participação de associações representativas das minorias-alvo.

Por sua vez, os impactos territoriais do desinvestimento externo combinados com a vulnerabilidade diferenciada dos sectores mais tradicionais ao processo de globalização implicam acções progressivamente territorializadas e ajustadas à dimensão e diversidade das tipologias de problemas criados. Nesse sentido, a avaliação fez emergir um novo conjunto de prioridades: i) Formação profissional de conteúdo preventivo, isto é, apontando para uma maior qualificação da procura de emprego (“Job search”) e para eventuais alternativas de ocupação profissional nos serviços ou em ramos da indústria transformadora com menor vulnerabilidade ao processo de globalização; ii) Formação profissional orientada para a certificação de competências adquiridas ao longo de processos de auto-aprendizagem; iii) Formação profissional com dupla qualificação, no plano escolar e profissional, colocando os trabalhadores em risco em melhor situação do ponto de vista das qualificações formais; iv) Concentração de diferentes instrumentos de políticas activas de emprego; v) Extensão nos casos mais graves dos programas ocupacionais.

Finalmente, sobretudo na sequência dos resultados da avaliação da componente de desenvolvimento social do POEFDS, a avaliação sustenta a necessidade de serem criadas as condições necessárias para assegurar o reforço e generalização da territorialização das políticas de combate à exclusão. Como prioridades de intervenção emergem as seguintes: i) Captação dos factores de base territorial que diferenciam a disseminação da pobreza; ii) Mapeamento rigoroso da sua incidência no plano local, de modo a concentrar recursos; iii) Criação de um quadro sustentado de instituições locais que assegurem funções de intermediação local de políticas de desenvolvimento social, devendo a disseminação de tal intermediação constituir uma prioridade de intervenção, alargada aos próprios processos de contratualização com entidades no plano regional.

Mesmo sem dispor de um quadro exaustivo e comparativo de avaliação custo-benefício de modalidades de formação com referência às PME, é possível identificar um conjunto de prioridades de alinhamento futuro, com reflexos positivos na captação de novos públicos nesse sector específico de empresas...

A dualidade emergente no mercado de formação em Portugal, estruturado em função da maior propensão das empresas de maior dimensão para aceder à formação e da relevância que o sistema de oferta apresenta em matéria de formação de activos embora com tendência para se afastar das necessidades empresariais, carece de intervenção urgente.

Nesse sentido, a diversidade de instrumentos de formação co-financiada e a emergência de um mercado de formação não apoiada dirigida essencialmente às empresas de maior dimensão justificam um novo estágio de avaliação de instrumentos disponíveis baseado essencialmente em análises custo-benefício de natureza comparativa, com relevo particular para as experiências da formação-consultoria e das Escolas Tecnológicas.

Impõe-se uma mudança das orientações gerais dos apoios à formação por parte do FSE no sentido de conferir um sentido mais estratégico à formação, promovendo a melhoria das qualificações e o desenvolvimento empresarial no contexto da economia baseada no conhecimento. Torna-se relevante reorientar os apoios financeiros para a formação inicial concentrando-os a montante do processo de produção de qualificações e de competências, apoiando a formação inicial qualificada e profissionalizante de níveis 3 e 4, bem como o reforço do Ensino Profissional e a criação de um novo impulso para as Escolas Tecnológicas.

É ainda necessário consagrar e internalizar no sistema de políticas públicas a relevância da intermediação e da prescrição de formação na qualificação da procura de formação por parte das PME, garantindo, tal como nas políticas de I&D –inovação, condições internas de sensibilização e absorção da formação.

Os apoios à formação contínua devem ser recentrados privilegiando a formação emergente do lado da procura e potenciando os resultado da formação consultadoria. Um sistema de formação exclusivamente organizado em função de uma lógica de oferta tende a gerar efeitos perversos de generalização de modalidades avulsas e pontuais de formação, sem impactos reconhecidos sobre a produtividade e a competitividade das empresas. Interessa, por isso, submeter esse sistema de oferta a novas condições de elegibilidade da formação co-financiada, que prescrevam a necessidade de validação por parte das empresas.

Sem prejuízo de uma avaliação custo-benefício do sistema, há condições para robustecer a incidência dos processos de formação-consultoria nas PME: i) alargando o número limite de 50 trabalhadores, de modo a ultrapassar a rigidez de um critério

essencialmente administrativo, sem confirmação de validade no terreno; ii) concentrando os programas existentes de forma a ordenar a oferta e a facilitar a percepção das empresas relativamente a este tipo de formação, contratualizando em concurso público a realização de um número limitado de programas; iii) reforçando institucionalmente as entidades intermediárias e executoras envolvidas nos processos da formação consultadoria com competências nas áreas da engenharia da formação de forma a assegurar o bom acompanhamento técnico dos projectos; iv) alargando as abordagens formação-consultadoria a situações de intervenção mais especializadas respeitantes a sub-sistemas de gestão, principalmente em empresas mais estruturadas e de maior dimensão; v) assegurando que a intervenção da formação consultadoria se processe por referência a um conjunto de objectivos e metas a atingir no período de tempo do Programa, evitando a emergência de um número reduzido de empresas que se transformem em clientes institucionais do sistema e desincentivando práticas assistencialistas de apoio técnico.

O reconhecimento do papel decisivo das funções de acompanhamento e avaliação e a necessária diminuição do número de programas de formação co-financiada de modo a tornar mais legível a sua percepção pela procura empresarial completam a listagem de propostas.

Com as devidas limitações impostas pela realização de um estudo de caso sobre a valorização da problemática urbana, as lições da experiência estudada sugerem que esta problemática carece de um referencial de enquadramento que vá para além da conjugação de um simples conjunto de investimentos infra-estruturais, assegurados designadamente por parcerias público central/público local...

A lógica sectorial de intervenção produz resultados globalmente aceitáveis e tem impactes positivos, ainda que limitados, na qualificação, na competitividade e na qualidade de vida das cidades, principalmente na qualificação de infra-estruturas de suporte à vida urbana. Não são visíveis, adicionalmente, sinergias relevantes geradas entre programas e projectos. Frequentemente acidentais e inesperadas, traduzem sobretudo a interdependência lógica entre as várias problemáticas urbanas, e evidenciam a falta de articulação entre as abordagens, quer ao nível da programação do QCA, ao nível dos Programas Operacionais ou ao nível dos projectos.

O melhor indicador desta limitação é o facto do próprio POLIS constituir um exemplo de programa de requalificação das cidades que depende financeiramente de POs, o que significa que não está contemplada nem explicitada uma política urbana no QCA, pelo menos segundo uma lógica integradora e com uma visão de valorização de sistema urbano de influência.

Nos termos da opinião dos gestores e promotores de projectos auscultados, é unânime a ideia de que, em princípio, os projectos desenvolvidos teriam impactes de maior magnitude e amplitude se fossem concebidos como instrumentos transversais, que respondessem de forma integrada e multifacetada aos problemas urbanos. Há problemáticas urbanas fulcrais que não são convenientemente abordadas, nem são

complementadas devidamente pelos investimentos exclusivamente nacionais nestes sectores e a esta escala, como sejam a reabilitação do parque residencial, a qualificação dos recursos humanos ou a coesão social, o que condiciona o sucesso das intervenções realizadas.

É notório o contraste entre o investimento realizado na qualificação dos centros urbanos e a falta de investimento nas áreas urbanas consolidadas das periferias, onde persistem e se agudizam problemas ao nível das infra-estruturas ambientais, das acessibilidades, da escassez de equipamentos de proximidade, resultantes em muitos casos da expansão explosiva e desregulada das manchas urbanas, e que não são dissociáveis dos problemas do centro, onde se reflectem. A agudização de tipologias sociais de exclusão associadas a estes fenómenos de degração da paisagem e do património edificado urbanos tenderá a fazer despertar uma lógica mais integrada de abordagem. Por outras palavras, ao voluntarismo na execução de programas do tipo POLIS, tenderão a contrapor-se necessidades de maior maturação de intervenções, sobretudo numa lógica de rendibilização social de investimento público.

O modelo de parceria público-privado é ainda pouco utilizado, assumindo-se simplesmente os investimentos públicos como indutores de investimentos privados futuros, sem procurar criar compromissos prévios e obter garantias de cooperação e participação.

A mobilização do potencial de competitividade nacional no quadro das implicações da Estratégia de Lisboa renovada constitui, a par da integração das políticas de inovação e produtividade, o principal desafio colocado à futura programação ...

Em primeiro lugar, na linha dos novos rumos estabelecidos para a Estratégia de Lisboa, considera-se que o quadro estratégico de referência das intervenções estruturais para o período 2007-2013 deve centrar-se em definitivo na competitividade das actividades económicas e na mudança estrutural da economia portuguesa. Em segundo lugar, as intervenções que irão dar corpo ao próximo período de programação deverão basear-se numa visão sistémica da competitividade, centrado nas dinâmicas das firmas. Por fim, a natureza dos desafios subjacentes ao quadro estratégico de referência para as intervenções estruturais dirigidas à promoção da competitividade para o período 2007-2013 exige uma maior territorialização das intervenções e uma maior focagem nos clusters regionais existentes ou emergentes.

Razões de eficácia das intervenções, potenciando o capital de proximidade e de disseminação de conhecimento-experiência que o quadro descentralizado potencia, reforçam o interesse da territorialização. Para além disso, é fundamental alargar a base territorial da competitividade da economia portuguesa, mobilizando para as regiões uma massa acrescida de recursos. Só assim, será possível discutir a atractividade do território nacional no seu todo.

A avaliação combinada dos resultados em matéria de inovação e produtividade (ver ponto III.2.) e as exigências associadas à mobilização do potencial de competitividade

no quadro da Estratégia de Lisboa e dos diferentes documentos de orientação estratégica existentes a nível nacional (ponto III.6.) colocam, de novo, em cima da mesa das prioridades da programação o tema da plataforma de coordenação estratégica agora extendida ao tema da mobilização de recursos para a competitividade. Trata-se de institucionalizar uma nova racionalidade de coordenação para o sistema nacional de inovação e para as suas diferentes extensões regionais, questão não resolvida e que a estrutura de gestão do QCA III não pode resolver de per si. Por mais penalizador que o seja acusar em termos comparativos europeus, Portugal é praticamente o único país dos 15 que não tem resolvida a racionalidade da coordenação do sistema de inovação, não cabendo à gestão dos Fundos Estruturais resolver uma questão que nos restantes países está resolvida a nível institucional.

A combinação do quadro orientador que o PNACE constitui com uma formulação do Plano Tecnológico que assuma frontalmente as contradições existentes entre os sistemas científico e de inovação deve constituir a alavanca necessária para consolidar institucionalmente a referida plataforma de coordenação estratégica. Caso contrário, dificilmente será possível dar coerência às opções do QREN 2007-2013 anteriormente enunciadas.

O aprofundamento que a avaliação realizou das áreas e temas que foram objecto de recomendações em sede de avaliação de 2003 permite acrescentar um conjunto diversificado de novas orientações que se aplicam preferencialmente à futura programação...

A actualização da avaliação analisou em termos aprofundados a coerência e bondade do modelo de gestão regionalmente desconcentrada (MGRD), o potencial revelado pelo QCA III em termos de inovação de políticas públicas, a viabilidade de intensificação de processos de contratualização e as condições de viabilização de uma função acompanhamento de teor mais estratégico.

Em matéria de MGRD, os resultados da avaliação apontam para uma conclusão genérica de grande alcance futuro em termos de programação: a ambição com que o modelo emerge na programação de 2000-2006 não foi acompanhado das correspondentes condições institucionais de viabilização. Nessa medida, o abandono precipitado do modelo não tem fundamentação possível no quadro dos resultados da avaliação ...

A visão crítica construída pela avaliação deve, assim., ser encarada mais como uma proposta de recentramento da sua ambição do que uma certidão de óbito para o mesmo.

As principais aquisições validadas pela experiência do MGRD e reconhecidas pelos trabalhos de avaliação consistem em: i) Níveis mais elevados de informação, legibilidade, visibilidade e transparência da intervenção dos sectores nas regiões; ii) Bondade intrínseca do modelo em termos de avanço para uma mais efectiva transversalização e territorialização de políticas públicas, tanto mais necessárias quanto mais os impactos da globalização e do alargamento e a incidência da política

regional comunitária (phasing-in, phasing out, coesão e competitividade) apresentam impactos territoriais diferenciados merecedores de intervenção; iii) Generalização de conhecimento recíproco entre programações sectoriais e desconcentradas no âmbito de territórios específicos num contexto em que não abundam os espaços institucionais para assegurar esse conhecimento inter-sectorial; iv) Casos e experiências de sucesso em matéria de transversalização de políticas, sobretudo na linha de ganhos de aprendizagem institucional generalizáveis; v) Reconhecimento de que existem erros manifestos de “casting” na selecção de tipologias de investimentos para as medidas desconcentradas (sobreposições com PO sectoriais, investimentos sem potencial de territorialização como as medidas de Economia ou parte dos investimentos em desporto).

Para efeitos de programação futura, propõe-se que o modelo seja sistematicamente objecto de aplicação de uma questão central de avaliação, que é também estratégica: considerando intrinsecamente necessários os ganhos em termos de transversalização e territorialização de políticas públicas a obter com a programação, podem esses ganhos ser mais substanciais e rápidos no âmbito de uma estratégia alternativa de aplicação do MGRD, designadamente através de um modelo de programas sectoriais com territorialização realizada através de entidades desconcentradas (políticas de emprego e formação, por exemplo, com intermediação das estruturas desconcentradas do IEFP e da Segurança Social, por exemplo ou política agrícola com intermediação das Direcções Regionais de Agricultura)? No caso de inexistência de entidades desconcentradas (ciência e tecnologia, sociedade de informação e desporto), a comparação deverá fazer-se com a aplicação de tais políticas no território sem intermediação de entidades desconcentradas próprias.

Propõe-se que a avaliação ex-ante da próxima programação submeta a aplicação do MGRD a essa questão fundamental, entendendo por territorialização e transversalização de políticas uma programação susceptível de aproximar o seu conteúdo estratégico das problemáticas de desenvolvimento de territórios específicos, sobretudo daqueles que dispõem de referenciais de planeamento estratégico co-valorizados pela administração central e local e, desejavelmente, pela sociedade civil organizada.

Neste novo contexto de referência, a avaliação intercalar considera que a aplicação do MGRD exigirá uma maior selectividade de medidas desconcentradas, não necessariamente segundo um modelo homogéneo e extensivo a todas as regiões. Para além disso, considera-se que a elevada execução dos PO regionais deve ser entendida como condição necessária e não suficiente de ganhos de transversalização e de territorialização de políticas públicas.

A avaliação intercalar reuniu ainda um conjunto de estudos de caso que evidenciam situações passíveis de aprendizagem em termos de selecção de territórios de experimentação da transversalização de políticas, ensaiando a convergência selectiva das intervenções do eixo 1, do próprio eixo 2 e de algumas medidas do eixo 3.

Finalmente, os resultados da avaliação não fundamentam a tese de que a selectividade de programação seja incompatível com a pertinência do território regional para integração de políticas. A análise efectuada sobre integração de políticas de inovação e produtividade sugere precisamente o contrário.

A avaliação intercalar identificou um conjunto bem delimitado de domínios com avanços relevantes em termos de inovação de políticas públicas ...e um vasto potencial não concretizado de inovação ...

Os domínios mais representativos foram os seguintes: i) Integração de políticas de educação e formação sobretudo nos campos da qualificação inicial com dupla certificação e em acções de educação de adultos (Cursos EFA) designadamente para públicos desfavorecidos; ii) Criação de um quadro institucional favorável à promoção de políticas no domínio da igualdade de oportunidades, designadamente do ponto de vista da promoção de melhores condições de conciliação entre a vida profissional e familiar; iii) Criação de uma base institucional de desenvolvimento de formação-consultadoria estratégicas junto de PME; iv) Criação de um corpo de instrumentos de valorização imaterial do desenvolvimento local orientados para a valorização da componente territorial da função empresarial colectiva.

Para além disso, a avaliação identificou domínios de políticas públicas com elevado potencial não concretizado de inovação: i) Impacto sistémico em termos de inovação; ii) Criação de um corpo de políticas de desenvolvimento rural reconhecidas como vantajosas pelo cálculo económico de agricultores, em cotejo directo com as ajudas do 1º pilar da PAC; iii) Criação de um corpo de políticas orientadas para a valorização do produto da pesca envolvendo acções compatíveis com a nova geração de políticas comunitárias neste sector, designadamente envolvendo a participação do sistema científico; iv) Impactos reduzidos do co-financiamento FEDER em termos de políticas valorizadoras das condições logísticas e da inter-modalidade de transportes; v) Criação de um sistema de políticas públicas de valorização do ordenamento do território e da base competitiva de áreas desfavorecidas, com base na utilização da sociedade de informação.; vi) Consolidação de uma prática de territorialização de políticas públicas no quadro de áreas integradas de base territorial.

A afectação deliberada de recursos a uma programação com maior conteúdo de inovação em termos de políticas públicas pressupõe a clarificação de apostas com condições de viabilidade de execução ...

Nessa base, as principais implicações em termos de programação futura apontam para que: i) a definição do quantum de inovação que a nova programação exigirá deva ser objecto de cuidada avaliação confrontando-o com os ritmos de aprovação e execução que se pretende imprimir à programação, atribuindo à avaliação ex-ante o papel crucial nessa identificação; ii) a preparação de tais domínios deva envolver uma aturada identificação de promotores potenciais, inclusivamente a criação de acções-tipo fechadas, de modo a garantir uma velocidade de cruzeiro à programação; iii) A preparação de tais campos de inovação deva ser concretizada com a intervenção preferencial de agências responsáveis por aprofundamento de conhecimento técnico

(modelo UMIC ou ADi), exigindo que a função de acompanhamento estratégico (ver secção IV.4.) seja selectivamente orientada para tais domínios; iv) A sustentação de um quadro institucional viável de intermediação dessas políticas públicas constitua matéria de apoio e co-financiamento estrutural; v) Seja atribuída prioridade à inovação de políticas públicas em domínios requeridos pela coerência externa da programação com as estratégias europeias; vi) Complementarmente, a transversalização de políticas públicas orientadas para o alargamento da base territorial da competitividade constitua uma prioridade de inovação dos PO regionais; vii) A inovação de políticas de ordenamento do território e de promoção do desenvolvimento local de áreas deprimidas com as tecnologias e infra-estruturas digitais, designadamente as redes de banda larga, sejam objecto de tratamento específico; viii) A programação futura nas regiões autónomas consagre como prioridade a abertura de espaços de inovação alicerçados no desenvolvimento das parcerias estratégicas; ix) Prossiga o esforço continuado de disseminação de uma cultura de programação orientada para a promoção da igualdade de oportunidades iniciado com a presente programação.

A experiência estudada de contratualização empreendida no âmbito do PORLVT faz emergir três grandes lições de experiência, cuja viabilidade de extensão a outras situações requer uma análise cuidada do modelo institucional de acolhimento ...

Na verdade, as lições da experiência de LVT consagram que: i) O processo de contratualização é um instrumento de robustecimento do nível supra-municipal, incrementando competências técnicas, financeiras e jurídicas das associações de municípios abrangidas; ii) O processo de contratualização contribui para elevar os níveis de planeamento estratégico de nível supra-municipal; iii) O processo de contratualização cria condições favoráveis para uma gestão mais eficaz e eficiente dos fundos comunitários.

A extensão destes ensinamentos a outras situações menos robustas no plano institucional pressupõe que a sua presença na programação seja acompanhada da afectação deliberada de recursos à sustentação técnica, humana e organizacional das experiências de acolhimento. Será vantajoso que a contratualização seja estimulada em consonância com a clarificação de territórios pertinentes para a descentralização, estabelecendo de uma vez por todas que quadro sub-regional deve articular-se com a coordenação exercidas pelas CCDR.

A avaliação intercalar reuniu ainda elementos de fundamentação para valorizar a função de acompanhamento estratégico no quadro da programação, designadamente futura ...

Assim, no âmbito de um modelo de programação que dê relevo à formação de conhecimento técnico e estratégico de suporte à indução de procura e à valorização das componentes de maior potencial de inovação ainda não concretizado, a avaliação considera-se que: i) As actuações da UMIC e da ADi podem ser vantajosamente analisadas à luz do modelo apresentado, já que cumprem com êxito os critérios anteriormente estabelecidos para a instalação do modelo de agência como estrutura

de acompanhamento estratégico de determinados PO: i) Os domínios de intervenção das duas agências respeitam a áreas de grande complexidade técnica e organizativa para os quais não existe saber-fazer acumulado na administração pública portuguesa; ii) A sua acção insere-se num período em que a programação do QCA III atravessa um período de alternância democrática; iii) Pelo menos na sua fase inicial, as duas agências não integravam as estruturas de gestão dos PO sobre os quais incidiu a sua intervenção (PRIME, POCL e POSC); iv) Ambas as agências podem ser apontadas como estando na génese de alterações significativas nas políticas públicas; v) nenhuma delas contribuiu para a formação de entidades institucionais sobrepostas.

Neste contexto, a valorização do conteúdo estratégico do acompanhamento na futura programação passa inequivocamente por: i) Consolidar a boa prática da experiência de intervenção da Adi e da UMIC como agências de suporte à acção do QCA III em domínios de elevadas complexidade e tecnicidade, forte exigência de coordenação de políticas públicas e desprovidos de saber-fazer acumulado na administração pública portuguesa; ii) As políticas de inovação e de valorização da sociedade da informação e do conhecimento, no quadro das novas exigências ditadas pelo novo rumo da Estratégia de Lisboa, justificam a continuação dessa experiência, sobretudo num quadro de complementaridade/cooperação e não de sobreposição com as estruturas técnicas de gestão dos PO que asseguram o co-financiamento estrutural a tais políticas; iii) As funções-chave a desempenhar nesse quadro agencial são os de indução de procura qualificada e a produção/mobilização de conhecimento técnico e estratégico pertinente de suporte ao bom desempenho da programação, para além de deverem emergir como os principais catalizadores da convergência estrutural do sistema nacional de inovação, esforço que não pode ser pedido às estruturas de gestão carenciadas de missão para o efeito; iv) As CCDR podem assegurar esse estatuto agencial no domínio da transversalização e territorialização de políticas públicas no quadro de territórios concretos; v) A transição da programação para novos cenários de aplicação da política comunitária agrícola, com a transição de um universo de incentivos dominado pelo 1º pilar para um outro em que as medidas agro-ambientais e o desenvolvimento rural, exigirá agências de suporte à programação nessa matéria, sob pena de incapacidade nacional manifesta de absorção de instrumentos de co-financiamento comunitário; vi) Tal questão assume nos Açores uma prioridade redobrada mas é extensiva com vantagem a todo o território nacional.



Direcção Geral do Desenvolvimento Regional

**Estudo de Actualização da
Avaliação Intercalar do Quadro Comunitário de Apoio 2000-2006**

Relatório Final

EXTRACTO

Quatenaire Portugal, Consultoria para o Desenvolvimento, SA

Centro de Estudos e Desenvolvimento Regional e Urbano, Lda

TIS.pt, Consultores em Transportes, Inovação e Sistemas, SA

28 de Dezembro de 2005

EQUIPA TÉCNICA DE AVALIAÇÃO

Coordenação global

António Manuel Figueiredo (Faculdade de Economia do Porto e Quatenaire Portugal)

Mário Vale (Centro de Estudos Geográficos da Faculdade de Letras de Lisboa e CEDRU)

Equipa responsável pela concepção e redacção dos relatórios de avaliação

Coordenadores globais +

Artur Costa (Quatenaire Portugal)

Carlos Ferreira (CEDRU)

Fátima Santos (Tis.pt)

Faustino Gomes (Tis.pt)

Heitor Gomes (CEDRU)

Isabel Leal (Quatenaire Portugal)

João Telha (CEDRU)

Luís Carvalho (CEDRU)

Luís Carvalho Monteiro (Quatenaire Portugal)

Mariana Rodrigues (Quatenaire Portugal)

Sérgio Barroso (CEDRU)

Vanda Dias (Tis.pt)

Consultores especializados com participação na redacção do relatório

Hermano Rodrigues (SIGMA Team, Lda.; análises de pertinência, coerência interna e externa e tratamento do domínio “Potencial nacional de competitividade e Estratégia de Lisboa)

Mário Rui Silva (Faculdade de Economia do Porto – Inovação e produtividade)

Rui Azevedo (Célula de Prospectiva da CRPM – Formação e PME)

V. CONCLUSÕES

Neste capítulo, apresenta-se uma sequência de conclusões e recomendações que ou revelam uma natureza recorrente ao longo do relatório e da sua primeira aproximação de 2003 ou que emergem transversalmente a partir de diferentes enfoques.

V.1 Sinopse da avaliação por domínios de análise

- A evolução do **contexto macroeconómico** caracterizou-se, em termos gerais, pelo agravamento das condições internas e das condições de integração da economia portuguesa na economia mundial, com repercussões significativas em termos de funcionamento do mercado de trabalho, acentuando a componente estrutural dos seus desequilíbrios.
- A dinâmica de funcionamento mais recente do **mercado de trabalho** em Portugal sugere que o modelo de crescimento que suportou o comportamento marcadamente cíclico do mercado de trabalho nas duas últimas décadas apresenta sinais de esgotamento. O lento mas progressivo aumento da qualificação da oferta de trabalho que se apresenta no mercado em busca de emprego tende a produzir um contexto distinto que dificulta a sua absorção através de uma simples recuperação conjuntural. A incapacidade estrutural do sector público em continuar a absorver ao ritmo anterior a melhoria de qualificações, a reduzida expressão do fenómeno do empreendedorismo em Portugal e o significativo rebaixamento das remunerações de entrada de jovens licenciados na vida activa tenderão a produzir um contexto fundamentalmente distinto do que presidiu à recuperação imediatamente anterior. Os contornos desses efeitos não são totalmente conhecidos mas apontam, por fim, para um novo olhar sobre as políticas activas de emprego e sobre a dimensão estrutural do co-financiamento comunitário.
- Num contexto desta natureza, importa assegurar que a consolidação das **contas públicas** abra caminho à constituição de uma reserva orçamental destinada a corrigir conjunturas adversas, atribuindo prioridade máxima à

mobilização de fundos de contrapartida nacional destinados ao co-financiamento de intervenções que apontem inequivocamente para a correcção de problemas estruturais. A selectividade da programação assim o exigirá no futuro, bem como a necessidade do co-financiamento estrutural reforçar a sua importância na renovação do espectro de políticas públicas.

- A melhoria observada no padrão de **disparidades inter-regionais** NUTE III (1995-2002) na segunda metade do período não está estabilizada, exigindo que as políticas de coesão de matriz regional não dissociem a sua acção de objectivos de competitividade e que as políticas de coesão de matriz nacional intensifiquem a territorialização da sua acção.
- Nas dimensões de menor alcance estrutural e com forte correlação com a elasticidade da procura à programação inicial, a **reprogramação** segue globalmente bastante de perto as conclusões e recomendações das avaliações intercalares dos diferentes PO, já não sucedendo o mesmo em domínios de maior impacto estrutural na programação. Na verdade, as alterações observadas ao nível do POCI e do POSC são as de maior alcance estrutural, não sendo convincente a avaliação *ex-ante* da primeira, sobretudo por ser tributária de alterações estruturais do sistema nacional de inovação que não foram ainda asseguradas.
- Mantém-se o nível global apreciável de **coerência interna** da programação, em contexto de complexidade e diversidade de PO, com dependência das intervenções da estrutura orgânica da administração pública e incremento do grau de sinergia entre as intervenções FEDER e FSE.
- Permanece relevante a **coerência externa** da programação ao nível da EEE e do PNE e emerge um novo desafio de integração externa: Estratégia de Lisboa, PNACE (Programa Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego) e Plano Tecnológico. A reprogramação realizada, sobretudo no âmbito da aplicação da reserva de programação, não forneceu sinais suficientemente expressivos para orientar as instituições-chave deste processo para uma mudança da filosofia de actuação.

-
- Regista-se um nível elevado de **desempenho** em termos de aprovação, sem correspondência perfeita em termos de **execução financeira**. O eixo 3 revela uma performance significativamente menos positiva, para isso contribuindo a dificuldade de arranque da vertente logística.
 - Em termos de **eficácia física**, a situação é globalmente positiva: i) cerca de 58% dos indicadores evidenciavam um desempenho físico positivo, com uma eficácia elevada ou muito elevada; ii) 56 indicadores já superaram inclusive as metas definidas para o final do período de programação; iii) confrontando os dois exercícios de avaliação, os níveis de desempenho físico são idênticos. Por domínios, destacam-se, globalmente, os que contribuem para a linha estratégica “Elevar o nível de qualificação dos portugueses, promover o emprego e a coesão social”, com valores médios de indicadores com eficácia muito elevada e elevada superiores a 67%, com desempenhos positivos dos indicadores de emprego e formação, saúde e educação e da linha estratégica “Alterar o perfil produtivo em direcção às actividades do futuro” com excepção das pescas.
 - As principais aquisições validadas pela experiência do **modelo de gestão regionalmente desconcentrada (MGRD)** e reconhecidas pelos trabalhos de avaliação consistem em: níveis mais elevados de informação, legibilidade, visibilidade e transparência da intervenção dos sectores nas regiões; bondade intrínseca do modelo em termos de avanço para uma mais efectiva transversalização e territorialização de políticas públicas, tanto mais necessárias quanto mais os impactos da globalização e do alargamento e a incidência da política regional comunitária (*phasing out*, coesão e competitividade) apresentam impactos territoriais diferenciados merecedores de intervenção; generalização de conhecimento recíproco entre programações sectoriais e desconcentradas no âmbito de territórios específicos num contexto em que não abundam os espaços institucionais para assegurar esse conhecimento inter-sectorial; casos e experiências de sucesso em matéria de transversalização de políticas, sobretudo na linha de ganhos de aprendizagem institucional generalizáveis; reconhecimento de que existem erros manifestos de “casting” na selecção de tipologias de investimentos para as medidas

desconcentradas (sobreposições com PO sectoriais, investimentos sem potencial de territorialização como as medidas de Economia ou parte dos investimentos em desporto).

- O **sistema de informação de suporte à gestão** deve ser mais simples e necessariamente com menor número de indicadores, que integre os indicadores mais adequados aos objectivos prioritários e estratégicos, de cada programa e do conjunto dos programas, com uma metodologia de cálculo desde logo explícita (uniformização de critérios de cálculo) de cada um, e com uma organização clara dos processos de recolha de dados de base à sua quantificação. Justifica-se ainda incrementar a qualidade no processo de quantificação de indicadores, com maior rigor na informação quantificada complementar nos projectos aprovados, com prioridade máxima para a construção de um sistema de informação operacional, capaz de sistematizar, para todo o conjunto de intervenções operacionais, o volume de realizações físicas globais.

V.2 Desafios para o próximo período de programação

Da avaliação realizada resulta a conclusão fundamental de que a programação 2000-2006 encerra um longo ciclo de intervenção dos Fundos Estruturais em Portugal. O ciclo encerra-se na justa medida em que a avaliação conclui que o aprofundamento dos impactos das intervenções estruturais na economia e sociedade portuguesas exige mudanças de carácter institucional e um novo contexto de concretização de políticas públicas consideradas determinantes para esse novo estágio de intervenção. A procura de impactes mais relevantes das intervenções estruturais em matéria de inovação, produtividade e competitividade, a melhoria da qualidade da formação e a maximização dos seus efeitos organizacionais e produtivos, a territorialização das políticas sociais capaz de aproximar as políticas de coesão social da dimensão local da pobreza e da exclusão e a concretização de combinações mais virtuosas entre coesão e competitividade ao nível das regiões constituem domínios em que os progressos possíveis são tributários de mudanças institucionais profundas.

Os objectivos e instrumentos financeiros da política de coesão em 2007-2013 serão extremamente simplificados (3 objectivos e 3 instrumentos em vez de 9 objectivos e 6 instrumentos). Em conformidade, o próximo período de programação deverá assentar, do ponto de vista da arquitectura organizacional, em acções que invistam num número limitado de temas prioritários, defendendo-se a redução do número de PO sectoriais e com isso o fim da lógica “um ministério/um programa operacional”. Esta mudança requer uma atenção particular à dimensão institucional e à gestão/coordenação da intervenção, no sentido de não comprometer os níveis de eficácia e a qualidade da eficiência.

Em seguida, são enumerados cinco dimensões consideradas decisivas para a arquitectura do novo quadro para o próximo período de programação (2007-2013).

V.2.1. Integração das políticas de inovação e produtividade

O contributo do QCA III para a melhoria das condições gerais de produtividade concentra-se marcadamente na valorização da função empresarial colectiva (papel do PRIME e dos PO regionais), com necessidades de reforço da articulação entre a acção daqueles programas e delimitação mais rigorosa das entidades beneficiárias. A construção de estratégias de competitividade construídas de forma colectiva pelos agentes económicos e pelos organismos públicos é muito adequada, apresenta margens de manobra para ser alargada a outros sectores/*clusters* com relevo nacional, com vantagens evidentes na eficácia e eficiência na aplicação dos Fundos Estruturais, garantindo maior articulação da acção e impelindo à integração de diferentes sectores na Administração Pública.

Uma ideia comum a vários enfoques de análise desenvolvidos neste relatório consiste no reconhecimento de que a acção do QCA III fica ainda assim aquém do esperado em termos de impacto sistémico em matéria de políticas de inovação e produtividade. Tal facto é tão mais penalizador quanto maior é o reconhecimento actual das exigências de convergência estrutural da economia portuguesa. Não se trata 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. Por convergência estrutural entende-se a prossecução de um modelo de crescimento estruturalmente mais próximo dos que alimentam as convergências de sucesso no seio da UE e da OCDE, com incorporação de melhor e mais qualificado emprego e com maior intensidade de aplicação de conhecimento técnico e inovação.

As insuficiências em termos de impacto sistémico das políticas de inovação e de produtividade determinam que as consideráveis melhoradas observadas no sistema científico nacional, inclusivamente no plano da sua internacionalização e reconhecimento internacional inter-pares, constituam os efeitos mais determinantes dos esforços até hoje conseguidos. É importante reconhecer que a aproximação aos objectivos comunitários de valorização das actividades de investigação e desenvolvimento têm significado, em Portugal, predominantemente o reforço e valorização do sistema científico nacional e a produção relevante de capital humano com formação avançada e de qualidade, embora sem impactos consideráveis de natureza sistémica no sistema de inovação. Por isso, a aplicação dos princípios fundamentais da Estratégia de Lisboa em Portugal pressupõem uma co-intervenção interna no plano da convergência estrutural do sistema nacional de inovação, aproximando-o progressivamente das características dos seus pares mais dinâmicos em termos de convergência tecnológica.

Neste contexto, a avaliação conclui inequivocamente que a integração de políticas nos domínios da inovação e da produtividade constitui o principal desafio do QCA III e da programação futura, combinando premência de resultados, problemas de concepção, exigências de forte mudança institucional e défices de coordenação estratégica. Este aspecto crítico não só da concepção do QCA III mas também da coordenação na execução pode ser apontado como o principal factor responsável pelos ainda reduzidos impactos sobre a produtividade dos investimentos físicos e imateriais co-financiados. No entender da avaliação, estamos perante uma combinação de factores de bloqueio potencialmente explosiva: i) problemas de concepção da competitividade e da inovação tecnológica; ii) premência do contexto externo; iii) ausência de clarificação da lógica de impulso do sistema nacional de inovação; iv) necessidades de mudança institucional associada; v) resistências à viabilização de extensões regionais do sistema de inovação regional; vi) diversidade de documentos com potencial

orientador na matéria (PNACE, PNE, Plano Tecnológico); vii) défices de coordenação estratégica e indefinição do espaço político para a viabilizar.

Este diagnóstico para a acção não põe em causa a necessidade da economia portuguesa ter de aumentar o esforço nacional em despesas de investigação e desenvolvimento em percentagem do PIB, corrigindo os desvios penalizadores que a economia portuguesa ainda apresenta em relação a outros países em rota consolidada de convergência com a União Europeia e OCDE. Não questiona também a necessidade de prosseguir a valorização em curso do sistema científico nacional e da sua internacionalização mais recente. Coloca sim a necessidade de saber como colocar essas dinâmicas ao serviço de uma política de inovação centrada nas empresas.

Em matéria de razões associadas à concepção dos PO, importa sobretudo corrigir o desequilíbrio entre o forte apoio concedido às actividades de C&T e à I&D não empresarial e o escasso apoio à I&D empresarial, bem como a quase inexistência de apoios ao empreendedorismo de base tecnológica.

Em termos de formatação de medidas e acções, cabe orientar estrategicamente a promoção de “start-ups” de base tecnológica em função de uma avaliação sobre oportunidades e recursos. Mais do que promover genericamente, a nível nacional e multisectorial, a criação desse tipo de novo empreendedorismo, importa definir mecanismos capazes de identificar a pertinência de intervenções específicas (dirigidas, por exemplo, para actividades baseadas em competências numa dada área do conhecimento e na região de influência de uma dada Universidade). A promoção de “start-ups” ganhará eficácia se se apoiar num quadro institucional mais descentralizado mas, ao mesmo tempo, se integrar instituições de suporte com um maior “pool” de competências (por exemplo, Universidades, Associações Empresariais, Agências de Desenvolvimento, Agências Tecnológicas, Entidades do Sistema Financeiro).

As políticas de I&D e Inovação têm, em particular no caso de economias estruturalmente atrasadas, que incorporar mecanismos de criação ou de estímulo à procura empresarial de inputs tecnológicos, assumindo assim um maior grau de

voluntarismo. Nesse sentido, as acções do tipo NITEC ou de apoio à inserção de recursos humanos qualificados nas empresas deveriam ser prioritárias e observar um aprofundamento e extensão muito superiores aos verificados.

É neste contexto que a emergência da prática de agências como a Adi e a UMIC no período que corresponde a esta actualização da avaliação intercalar é validada como orientação certa para o futuro, constituindo catalizadores de uma viragem no sistema de inovação, que, em nosso entender, muito dificilmente pode ser comandada pelo sistema científico de base universitária. Tal viragem aponta para duas ideias que importa disseminar: i) primeiro, o conhecimento técnico de inovação não tem apenas origem nos esforços do sistema científico, por mais meritórios e relevantes que o sejam e têm-no sido nos tempos mais recentes, mas também na própria actividade empresarial, na sua engenharia de produção e organizacional e em todo o processo de aprendizagem; ii) segundo, tal viragem aponta para um recentramento nas firmas e nas suas necessidades e para a criação no seu interior de elementos catalizadores (organizacionais e humanos) que difundam as prioridades da inovação e da formação de capital humano.

A relevância estratégica deste tema para a programação futura justificou que a avaliação elaborasse um conjunto coerente de propostas de actuação.

Nesse sentido, as políticas públicas deverão continuar a suportar um crescimento relativo das actividades de I&D mas, sobretudo, acompanhando esse crescimento de uma reorientação clara que coloque a I&D empresarial no centro da integração entre o esforço de formação de inputs tecnológicos, por um lado, e a inovação empresarial, por outro. Tal reorientação deve assentar numa visão sistémica da co-evolução economia-tecnologia, combinando e articulando lógicas de “technology push” com lógicas de “demand pull”, apelando a intervenções públicas mais centradas nas empresas e nas condições empresariais de suporte à inovação.

Considera-se desejável a manutenção, mas também a reformatação dos sistemas de incentivos financeiros ao investimento. Esta deverá assentar numa maior selectividade, assumindo-se, claramente, a ideia que será mais eficaz, quer para os objectivos de modernização da economia, quer para a gestão do sistema de

incentivos, apoiar um menor número de projectos. A maior selectividade deverá assentar em critérios relacionados com os impactos do projecto na empresa promotora, mas igualmente com critérios relacionados com a intensidade tecnológica do sector de actividade e com um conjunto de efeitos externos (por exemplo, efeitos estruturantes sobre a consolidação de novos “clusters” de actividades).

A promoção de esforços de atracção de IDE estruturante de um novo impulso para as actividades de I&D-Inovação deve ser assumida como uma componente-chave da política de atracção de investimento estrangeiro.

A promoção de empreendedorismo de base tecnológica deve ver substancialmente reforçada a sua quota de intervenção na programação futura, numa lógica simultânea de descentralização, de maximização da “pool” de competências de enquadramento, com diversificação de meios de financiamento ajustados a essa tipologia de projectos e gerida numa lógica de portfólio.

O apoio directo à I&D empresarial deve ser considerado uma das prioridades do próximo período de programação. Apesar das orientações europeias apontarem, em termos de objectivos, para um aumento da I&D financiada pelo sector privado, entendemos ser desejável que no caso português – e de outras economias com contextos análogos – a ênfase deve ser posta no incremento da I&D executada no sector privado, cabendo ao financiamento público um papel dinamizador relevante.

Impõe-se ainda reequilibrar a lógica de subsídios à oferta de serviços tecnológicos com mais incentivos à procura de serviços tecnológicos.

É fundamental eleger o Território como activo específico e quadro de referência para as políticas de I&D e inovação, assumindo-os como espaços relevantes de referência para a preparação, execução e integração das acções, tendendo por essa via a favorecer a prossecução de objectivos associados a processos de aglomeração espacial de actividades e de exploração de economias de rede, no âmbito de estratégias territoriais e territorialmente diferenciadas.

Finalmente, em matéria de promoção de actividades de I&D-Inovação em matéria de tecnologias de informação e comunicação, há que potenciar a evolução significativa de

processos como os da governo electrónico, a nível central e local, em estreita associação com a modernização da administração pública, para criar condições de mercados públicos em matéria de acumulação de conhecimento neste domínio. O potencial de acção do POSC nesta matéria é considerável, podendo consagrar uma interacção virtuosa entre projectos públicos e actividades de I&D – inovação. Na mesma linha de raciocínio, futuras intervenções em matéria de saúde poderão contribuir para contratualizar actividades de I&D ajustadas à modernização e qualificação desses serviços públicos, tanto mais relevantes quanto o sistema científico nacional apresenta neste domínio do conhecimento uma das suas áreas mais representativas em termos de recursos humanos e reconhecimento internacional inter-pares.

V.2.2. Competitividade territorial

A competitividade envolve também o estabelecimento de laços de cooperação e de colaboração entre agentes e territórios, pelo que a continuidade das políticas de infra-estruturação e de melhoria da oferta de equipamentos em áreas menos favorecidas deverá ser assegurada, bem como as intervenções para o desenvolvimento rural podem com vantagem resolver alguns problemas de determinados espaços mais periféricos, como tem, de um modo geral, vindo a ser assegurado pelas intervenções operacionais nos diferentes períodos de programação.

Neste contexto, conclui-se que as políticas regionais de carácter redistributivo sem suporte de competitividade e inovação devem limitar-se à resposta a um conjunto de carências infra-estruturais profundas inibidoras da igualdade de oportunidades para as regiões mais desfavorecidas. Adicionalmente, importa estabelecer consensos, nos planos técnico e político, sobre o enunciado de tais carências, e que o investimento público dirigido para as regiões mais dinâmicas numa lógica de competitividade seja precedido de uma rigorosa avaliação do seu contributo para essa mesma competitividade, balanceado pelo aumento de assimetrias regionais que tendem a implicar.

Não ignorando a dimensão da coesão territorial, a mudança nas políticas para a competitividade territorial deve estar fortemente alicerçada nos sistemas territoriais de inovação. Os problemas do sistema de inovação em Portugal residem principalmente nas fragilidades de conexão entre o sistema de ciência e tecnologia e o tecido empresarial, para o qual tem concorrido uma articulação deficiente entre políticas de ciência e tecnologia, emprego, economia e formação profissional. É, pois, necessário criar as condições de melhor integração entre investimentos em educação, formação e mudança organizacional nas empresas para o reforço pleno do apoio aos factores dinâmicos de competitividade e para o robustecimento das políticas de desenvolvimento tecnológico (plataforma de inovação) numa lógica de territorialização. Este aspecto é crítico num país com uma economia fortemente alicerçada em *clusters*, parecendo evidente os ganhos de eficiência que advêm de uma tal orientação política.

Neste sentido parece adequado à equipa de avaliação que a coordenação dos instrumentos de política para apoiar os *clusters* assente num modelo de coordenação territorial do sistema de inovação. Pretende-se assegurar, por um lado, a articulação e a adequação de políticas ao nível de “maturidade” de cada *cluster* (dinamizar actividades emergentes, consolidar actividades em expansão, apoiar a ascensão nas cadeias de valor das actividades “maduras”,...) e, por outro, promover a capacitação institucional de necessária à consolidação das dinâmicas de competitividade territorial (neste caso são especialmente importantes para as regiões “*phasing-in*”). Pelas competências e experiência adquirida na integração de políticas sectoriais e territoriais e na intermediação institucional, as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional poderão desempenhar com vantagens um papel central na territorialização das políticas de competitividade territorial.

V.2.3. Emprego, formação e desenvolvimento social

A relevância do FSE na programação do QCA III mede-se pelo impacto sistémico em termos de contributo para a coordenação de políticas assegurado pela coerência externa da programação com a EEE e com o PNE. Tal impacto incide sobretudo nos capítulos da formação profissional de activos, da formação de qualificação inicial com

dupla certificação, da formação de adultos e da intervenção em matéria de coesão social. Trata-se de domínios em que é praticamente impossível dissociar a evolução do sistema de políticas públicas da acção do co-financiamento FSE.

Mas, para além desse impacto sistémico, é possível concluir que em alguns domínios dessa intervenção, dada a emergência de uma procura solvente aos incentivos das políticas de co-financiamento, estão criadas as condições para um novo patamar de selectividade de políticas, que i) assegure uma cobertura mais alargada de públicos, designadamente menos escolarizados, ii) que imponha à oferta de formação uma maior aproximação e captação das necessidades empresariais e iii) consolide experiências pioneiras de alargar a intervenção directa das empresas, designadamente de PME, como a formação-consultadoria e as acções de desenvolvimento organizacional. A co-intervenção do FSE não pode ser dissociada do aprofundamento do seu impacto sistémico, o qual aponta para maiores exigências a colocar ao sistema da oferta de formação, pública e privada, de modo a centrar a formação nos processos empresariais de aprendizagem e acumulação de conhecimento. A programação está «madura» para o fazer, já que para os níveis de procura alcançados da formação co-financiada são reduzidos os riscos de que a selectividade comprometa ritmos de acesso, aprovação e execução.

Impõe-se, por outro lado, uma cobertura mais exigente das situações de exclusão, através do desenvolvimento de acções e medidas que visem a promoção do princípio da igualdade e de uma sociedade mais equitativa, mas que simultaneamente considerem a dimensão da interculturalidade e da existência subsequente de desvantagens às quais importa responder.

Também importa apostar na formação profissional de conteúdo preventivo, isto é, apontando para uma maior qualificação da procura de emprego (“Job search”) e para eventuais alternativas de ocupação profissional nos serviços ou em ramos da indústria transformadora com menor vulnerabilidade ao processo de globalização.

Desse novo ciclo de políticas de emprego, formação e desenvolvimento social deverão fazer parte a valorização de um novo tecido institucional de intermediação local de políticas de desenvolvimento social e a criação de condições para uma mais efectiva

territorialização das políticas activas de emprego, aproximando-a das dimensões regionais e locais do desemprego estrutural.

V.2.4. A transversalização e territorialização das políticas públicas

Há que limitar eventuais problemas da ausência de instituições com competências estratégicas críticas para a implementação de medidas inovadoras (ver por exemplo o caso do POSI antes e depois da UMIC ou o papel da Adi), bem como equacionar possíveis perdas de eficiência pela necessidade de desenvolver iniciativas que requerem a articulação de organismos de diferentes ministérios. Esta mudança requer um esforço acrescido de coordenação e articulação entre as instituições, de forma a evitar perdas de eficácia e de eficiência na implementação dos PO. Como tal, deverá ser fortemente reforçada a coordenação global, que terá de assegurar o cumprimento dos objectivos dos PO. Ao nível dos serviços da Administração Pública, a estrutura matricial parece particularmente adequada porque as áreas operativas se desenvolvem numa lógica de projecto.

As políticas inovadoras podem beneficiar da existência de instituições de suporte (agências) à acção do QCA III em domínios de elevadas complexidade e tecnicidade, forte exigência de coordenação de políticas públicas e desprovidos de saber-fazer acumulado na administração pública portuguesa. As funções-chave a desempenhar nesse quadro agencial são os de indução de procura qualificada e a produção/mobilização de conhecimento técnico e estratégico pertinente de suporte ao bom desempenho da programação, para além de deverem emergir como os principais catalizadores da convergência estrutural do sistema nacional de inovação, esforço que não pode ser pedido às estruturas de gestão carenciadas de missão para o efeito. No quadro de territórios concretos, as CCDR devem assumir esse estatuto agencial no domínio da transversalização de políticas públicas.

A transição da programação para novos cenários de aplicação da política comunitária agrícola, com a transição de um universo de incentivos dominado pelo 1º pilar para um outro em que as medidas agro-ambientais e o desenvolvimento rural, exigirá agências

de suporte à programação nessa matéria, sob pena de incapacidade nacional manifesta de absorção de instrumentos de co-financiamento comunitário.

Em concordância com as recomendações da CE relativas à desconcentração das práticas gestão dos fundos estruturais, é fundamental generalizar as experiências de contratualização da gestão de fundos estruturais com as Associações de Municípios. Até aqui este modelo de actuação permaneceu confinado à Região de Lisboa e Vale do Tejo, verificando-se que foram alcançados resultados muito positivos no robustecimento institucional deste nível de intervenção no território, na melhoria da qualidade dos projectos, por via de ganhos de selectividade, num melhor enquadramento estratégico dos projectos e num incremento das práticas de planeamento territorial a montante dos exercícios de programação. Este conjunto de benefícios é extremamente pertinente para o futuro, considerando que se deverá iniciar um novo ciclo de investimento público municipal e supramunicipal composto por uma nova linha de projectos, mais orientados para a competitividade territorial e para uma melhor prossecução de uma política urbana, mormente ao nível da estruturação dos sistemas urbanos, e num contexto de grande selectividade. Neste âmbito, as medidas de enfoque subregional serão as plataformas privilegiadas para a aplicação deste modelo de gestão, desconcentrando-se competências e incrementando-se os níveis de participação dos actores locais desde a concepção dos programas até à sua implementação.

V.2.5. A dimensão regional das políticas públicas

Para efeitos de programação futura, propõe-se que o modelo seja sistematicamente objecto de aplicação de uma questão central de avaliação, que é também estratégica: considerando intrinsecamente necessários os ganhos em termos de transversalização e territorialização de políticas públicas a obter com a programação, podem esses ganhos ser mais substanciais e rápidos no âmbito de uma estratégia alternativa de aplicação do MGRD, designadamente através de um modelo de programas sectoriais com territorialização realizada através de entidades desconcentradas (políticas de emprego e formação, por exemplo, com intermediação das estruturas desconcentradas do IEFP e da Segurança Social, por exemplo ou política agrícola com intermediação das Direcções Regionais de Agricultura)? No caso de inexistência

de entidades desconcentradas (ciência e tecnologia, sociedade de informação e desporto), a comparação deverá fazer-se com a aplicação de tais políticas no território sem intermediação de entidades desconcentradas próprias. Propõe-se que a programação futura entenda por territorialização e transversalização de políticas, uma programação susceptível de aproximar o seu conteúdo estratégico das problemáticas de desenvolvimento de territórios específicos, sobretudo daqueles que dispõem de referenciais de planeamento estratégico co-validados pela administração central e local e, desejavelmente, pela sociedade civil organizada.

Neste novo contexto de referência, a avaliação intercalar considera que a aplicação do MGRD exigirá uma maior selectividade de medidas desconcentradas, não necessariamente segundo um modelo homogéneo e extensivo a todas as regiões. Para além disso, considera-se que a elevada execução dos PO regionais deve ser entendida como condição necessária e não suficiente de ganhos de transversalização e de territorialização de políticas públicas.

Os estudos de caso analisados confirmam a relevância de se considerar as AIBT como territórios críticos preferenciais da transversalização de políticas, ensaiando a convergência selectiva das intervenções do eixo 1, do próprio eixo 2 e de um eixo 3 mais selectivo, menos abrangente e não necessariamente com a mesma composição em todas as regiões.

V.3. Uma nota final sobre a intervenção do FEOGA-O e IFOP

Os Termos de Referência que enquadram este estudo de actualização, identificando em concreto aspectos críticos de concepção do QCA III a aprofundar e domínios de recomendação expressos na avaliação de 2003 susceptíveis de novos desenvolvimentos operativos, não situaram como prioritária a condução de análises próprias e transversais sobre a intervenção dos dois Fundos acima mencionados.

Não cabe, por isso, a este relatório discutir a pertinência de tal opção, sendo a nossa reflexão sobre o tema limitada pelos contributos das avaliações dos PO e essencialmente determinada pela visão de conjunto sobre os diferentes exercícios de avaliação.

Embora as intervenções que correspondem à acção destes Fundos na programação de 2000-2006 venham a experimentar, na futura programação, alterações substanciais, determinando alterações substanciais no seu modo de relacionamento com as políticas de coesão, não tenderão por essa via a perder importância relativa, designadamente do ponto de vista de duas das prioridades que são caras a esta actualização da avaliação intercalar – a territorialização de políticas públicas e a incorporação de conhecimento técnico e estratégico capaz de valorizar o impacto da programação. Esta questão é largamente reforçada do ponto de vista do impacto da futura programação nas Regiões Autónomas, particularmente dos Açores, onde as questões agrícola, do desenvolvimento rural e das pescas devem merecer uma atenção muito particular e uma cuidada preparação, dada a sua relevância para a sustentação das dinâmicas que atravessam presentemente a economia açoriana e para a estabilização do rendimento real a nível local.

No que respeita à intervenção no domínio das pescas, as avaliações não só do MARE, mas também dos PO regionais, veiculam algumas ideias interessantes do ponto de vista futuro. Gostaríamos de destacar a este respeito os esforços desenvolvidos a nível das medidas desconcentradas dos PO regionais para desenvolver acções justificativas da desconcentração, num quadro orgânico que não o favorece. É também relevante destacar a ideia de que devem persistir os esforços de valorização da actividade aquícola, sobretudo pelo que pode representar em termos de diversificação produtiva em áreas com menor densidade industrial. As avaliações realizadas salientaram a necessidade de reforçar a integração do desenvolvimento aquícola com objectivos de protecção de recursos, qualidade e segurança alimentar.

Emerge também a convicção de que o próximo período de programação determinará a necessidade de uma afectação mais deliberada de recursos à produção de conhecimento científico e técnico susceptível de assegurar, simultaneamente, algumas perspectivas de sobrevivência ao sector e de concretização do equilíbrio do esforço de pesca. A concepção de intervenções dirigidas a cada um dos segmentos da frota industrial (industrial, costeira e local) emerge também como prioridade de actuação futura, segmentando intervenções e ajustando as orientações comunitárias aos contextos, regionais e locais.

A questão agro-florestal é mais complexa e deriva também da necessidade de adaptar os instrumentos de intervenção à alteração previsível da política agrícola comum. Os impactos territoriais dessa adaptação tenderão a ser diferenciados, devendo constituir um factor primordial de territorialização de políticas públicas. A situação particular da RA Açores deve ser contemplada, dada a relevância que assumiram nesta região as ajudas do 1º pilar e a sua eventual conflitualidade com a sustentabilidade ambiental do modelo açoriano.

A experiência de participação da política agro-florestal nos PO regionais deve ser explorada, sobretudo no quadro de modelos não uniformes de incidência regional e apostando sobretudo na convergência com outras políticas sectoriais em territórios específicos. Para além disso, em estreita conjugação com a territorialização de políticas públicas no espaço das regiões, a produção deliberada de conhecimento técnico e estratégico de valorização das estratégias de desenvolvimento rural será determinante para acolher positivamente o novo quadro de relacionamento destas políticas com as políticas de coesão.

A progressiva aplicação das normas comunitárias ambientais às práticas agrícolas e florestais constituirá um outro factor de progressão assinalável.

V.4. A actualização da avaliação intercalar do QCA III e o impacto macroeconómico do mesmo

A avaliação do impacto macro do QCA III conduzida pelo DPP constitui um exercício autónomo a esta avaliação, pelo que as notas conclusivas aqui elaboradas visam apenas dar conta da eventual convergência desses resultados com o sentido global do presente exercício.

Tal como a avaliação de 2003 o registou, observou-se uma convergência global entre os resultados mais qualitativos que a avaliação global do QCA III então proporcionou e os resultados decorrentes da avaliação do impacto macroeconómico realizada pelo DPP no âmbito da aplicação de um modelo econométrico HERPOR. Este modelo apresenta, como é conhecido, uma característica relevante que é a de avaliar os

impactos macroeconómicos da despesa pública realizada com co-financiamento estrutural (incluindo este último) numa perspectiva dupla, a dos efeitos sobre a procura e sobre a oferta. Esta característica é muito relevante já que alarga consideravelmente a abordagem que tradicionalmente é feita sobre os efeitos de adicionalidade limitados ao impacto positivo sobre a procura.

A vantagem de um modelo misto de oferta e procura como o HERPOR é a possibilidade de apreender os impactos sobre a estrutura de preços relativos e sobre a formação do produto potencial, derivado este último do aumento de stock de capital de vários tipos que o QCA III proporciona (capital produtivo, infra-estruturas e capital humano). A formulação permite diferenciar os efeitos do capital-infraestruturas, dos incentivos ao investimento, da formação de capital humano, dos prémios de emprego e da assistência técnica.

Os resultados de 2003 evidenciavam algum diferimento no tempo dos efeitos sustentados sobre a produtividade, na medida em que o impacto 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. Só mais tardiamente, os efeitos positivos gerados em termos de aumento do produto potencial introduzem uma dinâmica mais positiva de impactos sobre o crescimento e sobre a produtividade.

Estas conclusões eram compatíveis com os resultados da avaliação que concluíam por outras vias acerca da dificuldade do QCA III produzir efeitos mais visíveis em termos de produtividade, alertando para as consequências penalizadoras de uma programação excessivamente orientada para as infra-estruturas e menos para o investimento privado e para a acumulação de capital humano.

A equipa do DPP procedeu em 2005 (no seguimento do trabalho anteriormente realizado ao nível da estimação de impactos, para os três QCA) a um trabalho de afinamento do modelo ajustando a estimação de parâmetros a valores mais consistentes sobre a economia portuguesa, para além de projectar o modelo na avaliação dos impactos macro dos três QCA, aumentando assim consideravelmente o período temporal da programação e dos seus efeitos sobre as principais variáveis macro. Esse afinamento permite que o modelo replique com forte aproximação os

valores do produto de 1981 a 2004, o que constitui uma melhoria apreciável do seu grau de adaptação. A oferta de trabalho surge também na nova versão endogeneizada em função das oportunidades de emprego, o que contribui também para o aumento do seu poder explicativo.

Globalmente, o modelo apresenta a mesma tipologia de resultados, embora na formulação agora disponibilizada o diferimento dos efeitos sustentados sobre a produtividade seja menor. Na versão mais recente da estimação, o período de 2000-2003 da programação corresponde ao impulso de procura, constituindo o período em que nos encontramos (2004-2009) ao já mencionado período de agravamento das condições de competitividade determinado por aumentos de salários não compensados por aumentos de produtividade. A partir de 2010, isto é, praticamente depois de ter terminado a aprovação de despesa co-financiada, estendida até 2008, estima-se que se farão sentir os efeitos sustentados sobre a oferta e sobre o produto potencial da economia.

Os resultados continuam a manter com a avaliação global níveis elevados de coerência e consistência, reforçando as considerações produzidas em termos de selectividade da programação e acerca do excesso de dotação infra-estrutural que o QCA III continua a potenciar na economia portuguesa. Essa concentração na quota de infra-estruturas, estimada pelo DPP em cerca de 63% da despesa pública do QCA III, contribui para acentuar as características estruturais do modelo de crescimento em Portugal excessivamente dependente da construção civil. Os efeitos de diferimento que tal reforço induz sobre os ajustamentos necessários no mercado de trabalho (com menos dependência da absorção de emprego desqualificado) acarretam um preço elevado a pagar que consiste na não indução de viragem no modelo estrutural de afectação de recursos na economia portuguesa. Esta conclusão é perfeitamente compatível com as conclusões da avaliação global que apontam para níveis muito mais elevados de selectividade nos investimentos infra-estruturais, atribuindo prioridade máxima aos portadores de um maior efeito de externalidade sobre a inovação e a produtividade, mesmo que a formulação econométrica do modelo não permita apreender as externalidades sobre a produção.

É sobretudo relevante assinalar aqui a importante conclusão atingida pela estimação do DPP segundo a qual o domínio de despesa pública QCA III que apresenta um

efeito mais significativo na economia por euro investido (tanto no curto como no longo prazo) é o investimento em capital humano, no qual foram integradas as despesas de investigação e desenvolvimento co-financiadas, seguindo-se o investimento em infra-estruturas. Citando: “Os apoios ao investimento privado são os que evidenciam o menor efeito, com um valor de PIB adicional acumulado (actualizado à taxa de 3%) por euro de despesa efectuada estimado em 0,4 no longo prazo, que comparam com 0,9 para as infra-estruturas e cerca de 4,5 para o capital humano” (DPP, IMPACTO MACROECONÓMICO DO QCA III - AVALIAÇÃO INTERCALAR (ACTUALIZAÇÃO), 2005). O maior impacto das despesas em capital humano decorrem não só do menor conteúdo de importações que apresentam, mas também a longo prazo do seu maior efeito no produto potencial da economia.

Embora não possam inferir-se do modelo o mesmo tipo de conclusões que, em termos qualitativos, a avaliação do QCA III aduziu, observa-se no plano geral uma convergência de resultados entre os dois processos. Nesse plano de limitações, são validadas as conclusões tendentes a uma maior selectividade de investimentos em infra-estruturas, de incentivos ao investimento privado (maximizando o seu efeito sistémico em detrimento do seu efeito sobre o custo do capital) e de reforço da imaterialidade, onde a prioridade de formação de capital humano avulta, sobretudo num contexto de aumento de selectividade e qualidade da formação.