



PORTUGAL  
2020

# Relatório Anual 2019

número 5



## Ficha Técnica

Título: Portugal 2020 Relatório Anual 2019

Edição: 5ª edição, maio 2020

Foto: Projeto Montanhas Mágicas cofinanciado no âmbito do Compete2020

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

Relatório apresentado pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P., em 22 de maio de 2020, ao abrigo da alínea h) do artigo 12º do Decreto-Lei n.º 137/2014 relativo ao Modelo da Governação do Portugal 2020.

Relatório aprovado pela Comissão Interministerial de Coordenação (CIC), em 27 de julho de 2020, ao abrigo da alínea e) do n.º 2 do artigo 10º do Decreto-Lei n.º 137/2014, relativo ao Modelo da Governação do Portugal 2020.



# Relatório Anual 2019

número 5



## Apresentação

Com o quinto relatório anual dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI), a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P. (AD&C) dá continuidade à prática de transparência e prestação de contas no que se refere à utilização dos FEEI em Portugal, cumprindo ainda com os requisitos estabelecidos no modelo de Governança do Portugal 2020.

Este relatório, centrado na prestação de contas relativa à evolução das realizações e resultados da implementação dos FEEI no ano de 2019, é disponibilizado num momento ambivalente: por um lado, é publicado no último ano da programação financeira do Portugal 2020, endereçando, desde já, alguns dos desafios para a programação da Política de Coesão 2021–27, trabalho já iniciado, nomeadamente com o desenvolvimento e debate da estratégia 2030 para Portugal; por outro lado, surge num momento de incerteza radical provocado pela pandemia de COVID 19, a qual tem efeitos imediatos profundos e que se estimam prolongados a nível socioeconómico, criando desafios acrescidos, quer aos últimos anos de aplicação do Portugal 2020, quer ao processo de transição para o ciclo de programação post 2020.

Contudo, importa sublinhar que este relatório tem como objeto a aplicação do Portugal 2020 até ao final de 2019, pelo que os impactos da pandemia ocorrida, ainda que possam ser marginalmente referenciados, sobretudo numa ótica prospetiva, não constituem objeto de análise. Tal será uma tarefa para o relatório de 2020 (e, porventura, dos seguintes), quando houver tradução dos impactos decorrentes, quer nos indicadores de contexto, quer nos indicadores relativos às realizações e resultados do Portugal 2020.

Com a edição deste ano, a AD&C pretende dar uma nova face a este relatório, através de uma revisão do

racional e calendário de apresentação, da estrutura interna e do layout gráfico. Esta alteração pretende conferir maior oportunidade à divulgação das realizações e resultados dos FEEI, aproximando a data de publicação à data de reporte da maioria da informação utilizada para a sua elaboração; promover maior centralidade do reporte da evolução anual da implementação dos FEEI, que passa a constituir o capítulo de abertura do relatório; e reforçar a sistematização da reflexão analítica da AD&C, a constar no último capítulo e decorrente de um processo contínuo e cumulativo de análise das políticas públicas cofinanciadas pelos FEEI. Com estes objetivos, este relatório passa a basear-se na informação reportada a 31 de dezembro (de 2019), para todas as variáveis de análise financeira dos FEEI, bem como para os dados de contexto (ou para a informação disponível mais recente), sendo que as variáveis de execução física e indicadores de resultado se reportam, maioritariamente, à informação dos Relatórios Anuais de Execução disponibilizados no ano de 2019 (relativos a final de 2018).

Deste modo, a estrutura do presente relatório inicia-se com um capítulo relativo à implementação do Portugal 2020, onde se apresenta a evolução dessa implementação em termos anuais, seja em termos financeiros, seja em termos físicos, com análises mais detalhadas sobre a implementação dos Fundos da Política Coesão por tipo de entidade beneficiária (com base nos setores institucionais da economia), bem como sobre a sua implementação territorial, incluindo a concentração nos territórios de baixa densidade.

O segundo capítulo apresenta uma síntese analítica do contexto socioeconómico em que os FEEI foram implementados ao longo de 2019, com destaque para a evolução da situação macroeconómica do país e para a evolução do mercado de trabalho.

Inclui ainda a análise do alinhamento do Portugal 2020 com o Programa Nacional de Reformas, publicado em 2019, e com a Estratégia Europa 2020.

No terceiro capítulo é apresentada a reflexão analítica sobre os desafios estruturais do Portugal 2020, ancorada nos quatro domínios temáticos em que se estrutura o presente período de programação – Competitividade e Internacionalização; Inclusão Social e Emprego; Capital Humano; e Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos –, bem como no domínio transversal do Portugal 2020, associado à territorialização das intervenções, do qual os instrumentos territoriais são expressão máxima.

Por último, é apresentada uma síntese conclusiva na qual se pretendem sintetizar as análises inscritas nos anteriores capítulos, promovendo uma visão geral sobre as realizações e resultados já alcançados, bem como dos principais desafios sociais, económicos e ambientais que se perspetivam para Portugal, com impacto para a implementação da fase final do Portugal 2020, quer para a programação do próximo ciclo de fundos estruturais para o período 2021-2027.

Este relatório constitui o corolário de um ano de trabalho muito intenso quer da AD&C, quer de todas

as entidades envolvidas na governação dos fundos europeus em Portugal, marcado, nomeadamente, pela avaliação de desempenho e pela reprogramação que se lhe seguiu; pela elaboração do Relatório Intercalar do Acordo de Parceria disponibilizado no segundo semestre de 2019; animação e pela sistematização de diversas sessões de reflexão sobre lições da experiência do Portugal 2020, designadamente no âmbito do debate público de exercícios de avaliação, no âmbito dos Comitês de Acompanhamento dos Programas Operacionais e no âmbito das interações formais e informais com a Comissão Europeia no âmbito do acompanhamento do Portugal 2020 e da preparação do ciclo de programação *post* 2020.

Adicionalmente, a elaboração deste relatório numa versão totalmente reformulada concentrou-se num período já marcado pelo confinamento a que a pandemia nos votou e, portanto, realizado pela equipa em regime de teletrabalho. O resultado final que agora apresentamos só foi possível pela dedicação, pragmatismo e, acima de tudo, elevada competência das equipas que nos orgulhamos de liderar e que fazem, a cada dia e todos os dias, a AD&C.

Maio de 2020

O Conselho Diretivo da Agência para o Desenvolvimento e Coesão



## Lista de siglas, acrónimos e abreviaturas

A.G.	Autoridades de Gestão	MAVI	Modelos de Apoio à Vida Independente
A.M.	Área Metropolitana	MT	Mercado de Trabalho
AAE	Avaliação Ambiental Estratégica	MUS	Mobilidade Urbana Sustentável
AD&C	Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P.	MW	Megawatt
AML	Área Metropolitana de Lisboa	NAIRU	<i>Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment</i>
AP	Fundo aprovado	NEET	Jovens entre os 15 e os 29 anos, não integrados no mercado de trabalho nem em qualquer sistema de educação e formação
BEI	Banco Europeu de Investimento	NUTS	Nomenclatura de Unidades Territoriais para Fins Estatísticos
CCDR	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional	OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
CE	Comissão Europeia	ODS	Objetivo de Desenvolvimento Sustentável
CEF	Curso de Educação e Formação de Jovens	OI	Organismos Intermédios
CELE	Comércio Europeu de Licenças de Emissão	OT	Objetivo Temático
CIM	Comunidades Intermunicipais	p.p.	Ponto percentual
CLDS	Contrato Local de Desenvolvimento Social	PAICD	Planos de Ação Integrados para as Comunidades Desfavorecidas
CNAIM	Centro Nacional de Apoio à Integração de Migrantes	PAMUS	Planos de Ação para Mobilidade Urbana Sustentável
CNES	Conselho Nacional para a Economia Social	PARU	Plano de Ação de Regeneração Urbana
CO <sup>2</sup>	Dióxido de carbono	PDCT	Pacto para o Desenvolvimento e Coesão Territorial
CTEM	Ciência, Tecnologia, Engenharia e Matemática	PDR	Programa de Desenvolvimento Rural
DGEEC	Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência	PEDU	Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano
DLBC	Desenvolvimento Local de Base Comunitária	PI	Prioridade de Investimento
DLD	Desempregado de longa Duração	PIB	Produto Interno Bruto
DT	Domínio Temático	PIICIE	Planos Integrados e Inovadores de Combate ao Insucesso Escolar
DT CI	Domínio Temático da Competitividade e Internacionalização	PME	Pequena e Média Empresa
DT ISE	Domínio Temático da Inclusão Social e Emprego	PNPOT	Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território
DUS	Desenvolvimento Urbano Sustentável	PNPSE	Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar
e.g.	por exemplo ( <i>exempli gratia</i> )	PNR	Programa Nacional de Reformas
EDL	Estratégias de Desenvolvimento Local	PO	Programa Operacional
EE2020	Estratégia Europa 2020	PO CH	Programa Operacional Capital Humano
EEA	<i>European Environment Agency</i>	PO CI	Programa Operacional Competitividade e Internacionalização
EFA	Cursos de Educação e Formação de Adultos	PO ISE	Programa Operacional Inclusão Social e Emprego
EIS	<i>European Innovation Scoreboard</i>	PO SEUR	Programa Operacional Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos
EM	Estado-Membro	POR ou PO Regionais	Programas Operacionais Regionais
ENEI	Estratégia Nacional de Especialização Inteligente	PR	Fundo programado
EREI	Estratégia Regional de Especialização Inteligente	PROT	Plano Regional de Ordenamento do Território
ETI	Equivalente a Tempo Integral	QD	Quadro de Desempenho
Eurostat	Gabinete de Estatísticas da União Europeia	QREN	Quadro de Referência Estratégico Nacional (2007–2013)
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo	R.A.	Região Autónoma
FC	Fundo de Coesão	RCM	Resolução do Conselho de Ministros
FEADER	Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural	REP	Recomendação Específica por País
FEAMP	Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas	RIS	<i>Regional Innovation Scoreboard</i>
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional	RIS3	<i>Research and Innovation Strategies for Smart Specialisations</i>
FEEI	Fundos Europeus Estruturais e de Investimento	RLIS	Rede Local de Intervenção Social
FSE	Fundo Social Europeu	RTE-T	Rede transeuropeia de transportes
GAL	Grupo de Ação Local	SI	Sistema de Incentivos
Hab.	Habitante	SI2E	Sistema de Incentivos ao Empreendedorismo e ao Emprego
I&D	Investigação e Desenvolvimento	SNI&I	Sistema Nacional de Investigação e Inovação (SNI&I)
I&D&I	Investigação, Desenvolvimento e Inovação	SPO	Serviços de Psicologia e Orientação
I&DT	Investigação e Desenvolvimento Tecnológico	TCO	Trabalhador por Conta de Outrem
I&I	Investigação e Inovação	TEIP	Territórios Educativos de Intervenção Prioritária
i.e.	Isto é	Tep	Toneladas equivalentes de petróleo
IEFP	Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P.	TeSP	Cursos Técnicos Superiores Profissionais
IEJ	Iniciativa Emprego Jovem	TIC	Tecnologias de Informação e Comunicação
IFRRU 2020	Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas	VAB	Valor Acrescentado Bruto
INE	Instituto Nacional de Estatística, I.P.	VAL	Fundo Validado
ISCED	<i>International Standard Classification of Education</i>	UE	União Europeia
ISFL	Instituições Sem Fins Lucrativos	vs.	<i>Versus</i>
km <sup>2</sup>	Quilómetro quadrado		
kWh	Quilowatts hora		
M€	Milhões de euros		
Mtep	Milhões de toneladas equivalentes		
m <sup>2</sup>	Metro quadrado		
MAR2020	Programa Operacional MAR 2020		

# Índice

<b>Parte 1 A implementação do Portugal 2020</b>	<b>11</b>
1.1 Os resultados operacionais do Portugal 2020	13
1.2 A implementação territorial dos fundos	21
<b>Parte 2 O contexto socioeconómico de aplicação dos fundos</b>	<b>25</b>
2.1 Dinâmicas macroeconómicas	27
2.2 Dinâmicas do mercado de trabalho	32
2.3 O alinhamento do Portugal 2020 com a estratégia europeia	37
<b>Parte 3 Os resultados e desafios estruturais de Portugal e seus territórios</b>	<b>41</b>
3.1 Os resultados e desafios no Domínio Temático da Competitividade e Internacionalização	43
3.2 Os resultados e desafios no Domínio Temático da Inclusão Social e Emprego	57
3.3 Os resultados e desafios no Domínio temático do Capital Humano	67
3.4 Os resultados e desafios no Domínio temático da Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos	77
3.5 Os resultados e desafios na Dimensão Territorial	87
<b>Síntese conclusiva</b>	<b>104</b>

## Índice de caixas, tabelas e figuras

Caixa 1 – Avaliação da performance do Portugal 2020 .....	20
Caixa 2 – Principais conclusões da Avaliação da Implementação dos Sistemas de Incentivos do Portugal 2020 .....	46
Caixa 3 – A centralidade das PME no Portugal 2020 .....	47
Caixa 4 – Principais conclusões da Avaliação da implementação da RIS3: Rede, Realizações e Primeiros Resultados .....	54
Caixa 5 – Exemplos de valor acrescentado europeu em medidas de apoio aos jovens, replicáveis no contexto do FSE.....	65
Caixa 6 – Resultados da Avaliação da Abordagem Territorial .....	88
Caixa 7 – Aceleração dos processos de decisão do SIZÉ .....	92
Caixa 8 – Opções metodológicas relativamente às operações PI – 4.5, 6.5 e 9.8 .....	103
Tabela 1: Apoios dos Fundos da Política de Coesão por domínio temático e por território .....	24
Tabela 2: Situação de Portugal no âmbito das metas de Estratégia Europa 2020 .....	37
Tabela 3: Alinhamento do Portugal 2020 ao PNR 2019: desafios e recomendações .....	39
Tabela 4: Montantes aprovados, executados e pagos do DT CI, dezembro de 2019 .....	44
Tabela 5: Incentivos dirigidos a PME no âmbito do DT CI, Fundos da Política de Coesão .....	47
Tabela 6: Montantes aprovados, executados e pagos do DT ISE, dezembro de 2019 .....	58
Tabela 7: Montantes aprovados, executados e pagos do DT CH, dezembro 2019 .....	68
Tabela 8: Montantes aprovados, executados e pagos do DT SEUR, dezembro de 2019 .....	79
Tabela 9: Ponto de situação do SIZÉ – PDCT/ AG e DLBC, dezembro de 2019 .....	93
Tabela 10: Aprovações em instrumentos de política urbana – PI 4.5; 6.5 e 9.8, até 30.06.2019 .....	96
Tabela 11: Regeneração Urbana (PI 6.5) por Programa Operacional Regional, dezembro de 2019 .....	100
Tabela 12: Mobilidade Urbana (PI 4.5) por Programa Operacional Regional, dezembro de 2019 .....	101
Tabela 13: Integração de Comunidades Desfavorecidas (PI 9.8) por Programa Operacional Regional, dezembro de 2019 .....	102
Figura 1: Evolução dos principais indicadores financeiros (%) .....	14
Figura 2: Evolução anual dos principais indicadores financeiros no Portugal 2020 .....	14
Figura 3: Pagamentos intermédios da CE aos Estados-Membros no total dos Fundos .....	15
Figura 4: Evolução da taxa de compromisso por PO .....	15
Figura 5: Evolução da taxa de execução por PO .....	15
Figura 6: Diferencial entre taxas de compromisso e taxas de execução por PO .....	16
Figura 7: Diferencial entre taxas de compromisso e taxas de execução por Fundo .....	16
Figura 8: Evolução anual dos indicadores financeiros por Domínio Temático do Portugal 2020 .....	18
Figura 9: Diferencial da taxa de reembolso por Domínio Temático do Portugal 2020 .....	18
Figura 10: Diferencial da taxa de reembolso por Fundo .....	18
Figura 11: Distribuição dos fundos aprovados da Política de Coesão por setor institucional em cada DT .....	19
Figura 12: Taxa de realização por setores institucionais nos Domínios Temáticos do Portugal 2020 .....	19
Figura 13: Distribuição regional dos fundos da Política de Coesão comprometidos e executados .....	21
Figura 14: Intensidade do fundo comprometido, por habitante e por município .....	22
Figura 15: Intensidade do fundo comprometido por domínios temáticos e por município .....	23
Figura 16: Taxa de crescimento real do PIB, em 2019, por Estado-Membro .....	27
Figura 17: Evolução da taxa de desemprego e contributos para a variação do PIB em Portugal, 2005–2019 .....	28
Figura 18: Evolução da FBCF em percentagem do PIB, 2000–2019 .....	29
Figura 19: FBCF em percentagem do PIB por Estado-Membro em 2019 .....	29
Figura 20: Evolução do valor dos empréstimos concedidos a empresas e do crédito vencido, 2000–2019 .....	30
Figura 21: Evolução do investimento público e da despesa pública em percentagem do PIB, 2000–2019 .....	30



Figura 22: Evolução trimestral do emprego e desemprego, 2004–2019 .....	32
Figura 23: Proporção de contratos com termo nos TCO, 2004–2019 e por região NUTS II, 2010 e 2019 .....	33
Figura 24: Ranking da precariedade nos Estados Membros % de Contratos temporários nos TCO, 2011–2019, 3º trimestre .....	33
Figura 25: Atividades económicas com maiores e menores variações do emprego, entre 2013 e 2019 e 2018 e 2019 .....	34
Figura 26: Taxa de desemprego de curta, longa e muito longa duração, 2011–2019 .....	35
Figura 27: Taxa de desemprego real e estrutural (NAIRU), 2008–2019 .....	36
Figura 28: Componentes da taxa de jovens NEET, 2011–2019 .....	36
Figura 29: Dotação dos FEEL e alocação às Agendas Temáticas do PNR 2019–2023 .....	38
Figura 30: Indicadores de referência do DT CI, dezembro de 2019 .....	50
Figura 31: Classificação das Regiões NUTS II no <i>Regional Innovation Scoreboard</i> , 2011–2018 .....	51
Figura 32: Evolução de Portugal no <i>European Innovation Scoreboard</i> – Comparação com UE 2011 (UE 2011=100), 2011–2018 .....	51
Figura 33: FBCF das empresas e incentivos aprovados no Portugal 2020 .....	53
Figura 34: VAB por euro de Volume de Negócios das empresas, Região NUTS II, 2010–2018 .....	53
Figura 35: Exportações de produtos e serviços em percentagem do PIB, 2010–2019 .....	55
Figura 36: Empresas que utilizaram a Internet para interagir com organismos, entidades e autoridades públicas, 2014–2019 .....	56
Figura 37: Indicadores de referência do DT ISE, dezembro de 2019 .....	61
Figura 38: Taxa de emprego em 2013 e diferença face a 2019, na UE27, Portugal e restantes Estados-Membros .....	63
Figura 39: População em risco de pobreza e exclusão social, 2008–2019 .....	63
Figura 40: Taxa de desemprego de longa duração em Portugal (por género), UE27, e por região NUTS II, 2013 e 2019 .....	64
Figura 41: Taxa de desemprego dos 15 aos 24 anos, Portugal (por género) e UE27, 2009 a 2019 .....	65
Figura 42: Indicadores de referência do DT CH, dezembro de 2019 .....	71
Figura 43: Taxa de abandono precoce (2014) e Evolução média anual da Taxa de abandono precoce 2007–2014 .....	72
Figura 44: Percentagem de diplomados entre os 30 e 34 anos que tenham completado o ensino superior, 2000–2014 .....	73
Figura 45: Número de bolsas segundo a fonte de financiamento, 2005–2020 .....	73
Figura 46: Evolução dos diplomados com grau de doutoramento no período 1997–2017 em Portugal (n.º) .....	74
Figura 47: Evolução do peso dos recursos humanos em atividades de I&D (ETI) no total da população ativa, 2008–2017 .....	74
Figura 48: Evolução da taxa de escolaridade de nível secundário, 2005–2019 .....	75
Figura 49: Participação em ações de aprendizagem ao longo da vida vs. escolaridade de nível secundário: 25–64 anos, 2019 .....	75
Figura 50: Indicadores de referência do DT SEUR, dezembro de 2019 .....	81
Figura 51: Energias Renováveis no consumo final bruto de energia .....	83
Figura 52: Eficiência Energética (ganho no consumo de energia primária) .....	83
Figura 53: Emissões de Gases de Efeito de Estufa (variação % face a 2005 em emissões não CELE) .....	83
Figura 54: Taxa de compromisso e de execução por instrumento Territorial (Política de Coesão), dezembro de 2019 .....	87
Figura 55: PDCT – Taxa de compromisso e de execução das contratualizações com CIM/AM, dezembro de 2019 .....	89
Figura 56: PDCT – Fundo Aprovado, valor total por Setor Institucional, dezembro de 2019 .....	90
Figura 57: PDCT – Distribuição do Fundo aprovado por Setor Institucional por NUTS II, dezembro de 2019 .....	90
Figura 58: PDCT – Fundo Aprovado, taxa de execução e distribuição por Setor Institucional por PI, dezembro de 2019 .....	91
Figura 59: Implementação dos DLBC por NUTS II e por vertente, dezembro de 2019 .....	92
Figura 60: SIZÉ – Evolução das candidaturas decididas (Investimento total), 2018 e 2019 .....	92
Figura 61: PEDU – Taxa compromisso e de execução por PO Regional, dezembro de 2019 .....	94
Figura 62: PARU – Taxa compromisso e de execução por PO Regional, dezembro de 2019 .....	94
Figura 63: Taxa de compromisso nos municípios com PEDU, dezembro de 2019 .....	95
Figura 64: Taxa de execução nos municípios com PEDU, dezembro de 2019 .....	95
Figura 65: Mobilidade Urbana (PI 4.5) – PEDU Fundo Aprovado .....	97
Figura 66: Mobilidade Urbana (PI 4.5) – MUS Fundo Aprovado .....	97
Figura 67: Regeneração Urbana (PI 6.5) – PEDU Fundo Aprovado .....	98
Figura 68: Regeneração Urbana (PI 6.5) – PARU Fundo Aprovado .....	98
Figura 69: Integração de Comunidades Desfavorecidas (PI 9.8) – Fundo Aprovado .....	98

x





# Parte 1

A implementação  
do Portugal 2020



## 1.1 Os resultados operacionais do Portugal 2020

No final de 2019 **cerca de metade do Portugal 2020 estava executado**, sendo Portugal o Estado-Membro que recebeu a maior proporção do seu envelope de entre os países com envelopes financeiros acima de 7 mil milhões de euros. O **desafio dos próximos anos passa por acelerar o ritmo de execução**, como acontece sempre no final dos quadros comunitários, e encurtar o diferencial entre o compromisso e a execução

O Portugal 2020 é composto por 4 Programas Operacionais Temáticos cuja abrangência territorial varia com o tipo de Fundo, 7 Programas Operacionais Regionais multifundo, 1 Programa Operacional para Assistência Técnica, 3 Programas de Desenvolvimento Rural e um Programa Operacional para os Assuntos Marítimos e Pescas. Os FEEL englobam os Fundos de Coesão – FEDER, Fundo de Coesão, FSE, bem como a Iniciativa Emprego Jovem (IEJ) – e ainda, o FEADER e o FEAMP através dos quais Portugal dispõe de cerca de **25,9 mil milhões de euros** até 2020. O Portugal 2020 concretiza-se em quatro domínios temáticos: Competitividade e Internacionalização, Inclusão Social e Emprego, Capital Humano e Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos, para além lógica transversal da territorialização das políticas públicas.

Até final de 2019<sup>1</sup>, destaca-se o nível elevado da procura aos mais de 3 mil concursos já lançados, no valor de 25,6 mil milhões de euros de dotação total de Fundos, que resultou em mais de **352 mil projetos aprovados** (operações) aos quais correspondem 23,4 mil milhões de euros em Fundos aprovados, que permitiram alavancar um investimento total de cerca de 40 mil milhões de euros. O montante de Fundos executados atingiu 11,6 mil milhões de euros e o volume de pagamentos atingiu 12,2 mil milhões de euros.

Foram já executados 11,6 mil M€ do Portugal 2020

Cerca de metade do Portugal 2020, está financeiramente executado, perspetivando-se que até ao final de 2023 seja concretizada a outra metade, sem prejuízo dos impactos na implementação dos diversos PO, Fundos e Domínios Temáticos decorrentes do contexto de pandemia que marca o ano de 2020 e da consequente crise socioeconómica. O Portugal 2020 chegou ao final de 2019 com 90% comprometido, 45% executado e 47% pago aos promotores.

<sup>1</sup> Com o objetivo de aumentar a celeridade na publicação e disponibilização deste relatório, optou-se por reportar informação consolidada reportado à situação no final de dezembro de 2019, ou seja, comparável com a informação do Boletim Informativo dos Fundos da União Europeia de dezembro de 2019. Esta opção, inviabiliza a comparação dos valores aqui reportados com os valores apurados resultantes da análise dos Relatórios Anuais dos Fundos da União Europeia anteriores, onde se optava pela informação apurada nos Relatórios Anuais de Execução dos PO apresentados até ao final do 1º semestre do ano seguinte.

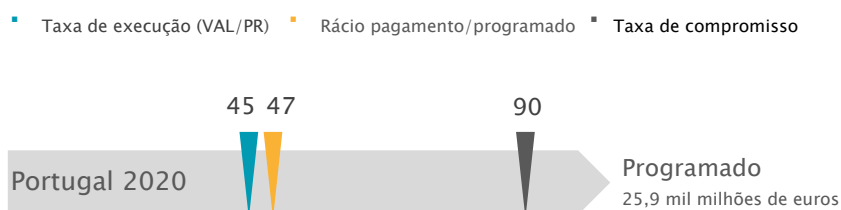


Figura 1: Evolução dos principais indicadores financeiros (%)

Fonte: Sistema de monitorização do Portugal 2020.

Em 2019, a taxa de compromisso registou um aumento de 15 p.p. e, quer a taxa de execução quer o rácio de pagamentos/programado, registaram um acréscimo de 12 p.p.

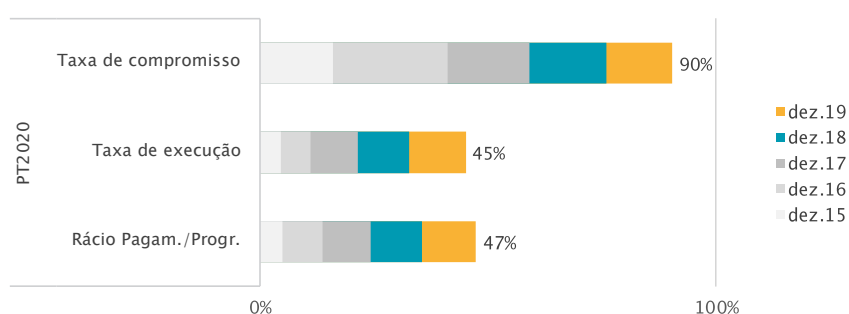


Figura 2: Evolução anual dos principais indicadores financeiros no Portugal 2020

Fonte: Sistema de monitorização do Portugal 2020

Em termos de variações mais relevantes é de referir que: na taxa de compromisso, foi o FC o Fundo que registou o maior aumento com 19 p.p., o FEDER com 16 p.p. e o FSE com 15 p.p.; na taxa de execução, o FEAMP regista um aumento de 13 p.p., sendo o aumento em cada um dos restantes Fundos de 12 p.p.; no rácio de pagamentos/programado, o comportamento foi muito homogéneo entre os Fundos, com valores entre 11 e 12 p.p..

**A Comissão Europeia (CE) transferiu 10 713 milhões de euros para Portugal até 2019**, como resultado da execução das operações financiadas pelos Fundos europeus afetos ao Portugal 2020. Já foi transferido para Portugal perto de metade do valor do Portugal 2020 (41,1%). Portugal registava, assim, a taxa mais elevada entre os países com envelopes financeiros acima de 7 mil milhões de euros, sete pontos percentuais acima da média da UE (34,1%).

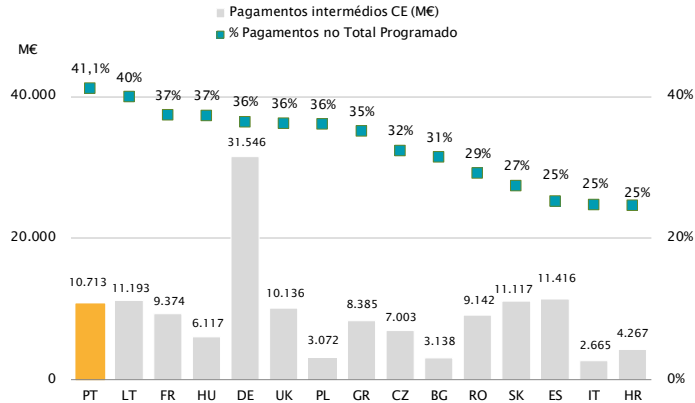
O montante transferido pela CE a Portugal é o quinto maior no conjunto dos Estados-Membros, abaixo da Polónia, Itália, França e Espanha (países com envelopes financeiros superiores aos de Portugal). No total, a CE transferiu 158 088 milhões de euros para os 28 Estados-Membros e, desse montante, 6,8% foi transferido para Portugal.

Portugal já recebeu da CE quase metade do valor programado

Figura 3: Pagamentos intermédios da CE aos Estados-Membros no total dos Fundos

Fonte: CE/DG Budget

Nota: No gráfico apenas estão representados os Estados Membros cujos envelopes financeiros são superiores 7 mil milhões de euros para os 7 anos do período de programação 2014-2020. Os dados reportam-se a 31 de dezembro de 2019.



O ano de 2019 terminou com um **volume de mais de 350 mil operações aprovadas** (81% das apresentadas até então) com um custo total elegível de 40 254 milhões de euros, que em termos do total dos FEEL, representam 23,4 milhões de euros de Fundo aprovado a que corresponde uma taxa média de financiamento de 58%. O diferencial registado entre volume de candidaturas e o volume de aprovações deve-se a candidaturas não aprovadas por falta de admissibilidade ou de mérito e à existência de candidaturas cujo processo de análise ainda não se encontra concluído.

O comportamento dos compromissos assumidos e dos montantes executados até ao final de 2019 é demonstrado, respetivamente, na evolução da taxa de compromisso e da taxa de execução dos Programas Operacionais do Portugal 2020:

23,4 mil milhões de euros aprovados, o que traduz uma taxa de compromisso de 90%

Figura 4: Evolução da taxa de compromisso por PO

Fonte: Sistema de monitorização do Portugal 2020

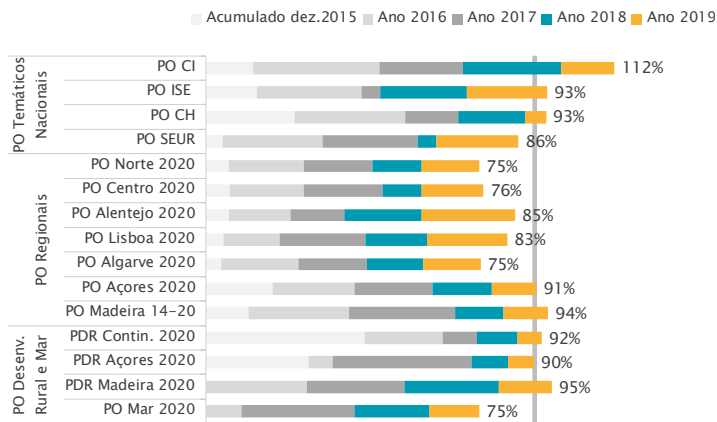
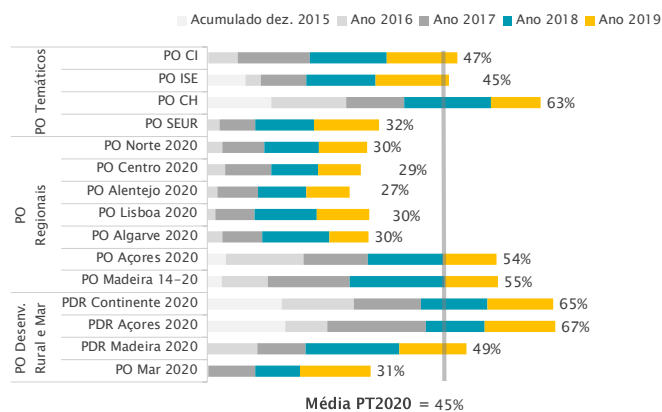


Figura 5: Evolução da taxa de execução por PO

Fonte: Sistema de monitorização do Portugal 2020





A taxa de compromisso mais elevada por PO observa-se no PO CI com 112% e no PDR Açores (ProRural+) com 95% como resultado dos elevados investimentos aprovados. Os 4 PO temáticos assumem uma taxa de compromisso de 99%, os dois PO das Regiões Autónomas apresentam uma taxa de dotação comprometida a rondar os 91%, os 5 PO Regionais assumem uma taxa de 77%, nos 3 Programas de Desenvolvimento Rural observa-se um crescimento favorável na taxa de compromisso que atinge 92% e no PO Assuntos Marítimos e das Pescas, a taxa de compromisso fixa-se nos 75%.

No ano de 2019 os montantes de Fundos respeitantes às aprovações que mais contribuíram para o acréscimo da taxa de compromisso, verificaram-se no PO CI com um aumento de 644 milhões de euros, no PO Norte com 563 milhões de euros, no PO SEUR com 506 milhões de euros e no PO ISE com um acréscimo de 488 milhões de euros de Fundo aprovado.

Os PO que mais contribuíram para o aumento da execução, face ao ano anterior, foram o PO CI que registou 648 milhões de euros, o PDR Continente com 442 milhões de euros e o PO ISE com 380 milhões de euros. Os PO com as taxas de execução (VAL/PR) mais elevadas são: o PDR Açores (ProRural+) com 67%, o PDR Continente com 65% e o PO CH com 63%. Os PO com as taxas de execução (VAL/PR) mais elevadas são: o PDR Açores (ProRural+) com 67%, o PDR Continente (PDR2020) com 65% e o PO CH com 63%.

Das maiores variações a nível dos Programas Operacionais, destaca-se: na **taxa de compromisso** (AP/PR), o PO Alentejo aumentou 26 p.p., seguido do PO SEUR e PO Lisboa, ambos com 22 p.p. traduzindo o aumento de aprovado face ao programado; na **taxa de execução** (VAL/PR), o aumento no PO ISE foi 17 p.p., no PO CI de 15 p.p. e no PO MAR 2020 de 13 p.p., que traduz o aumento de Fundo validado (VAL) face ao programado.

Numa análise ao **diferencial entre o compromisso e a execução**, verifica-se nos PO temáticos nacionais uma variação acentuada, registando o PO CI a maior diferença (65 p.p.) e o PO CH a menor (31 p.p.). Os PO Regionais apresentam um diferencial acentuado, com PO Alentejo a registar 58 p.p. e o PO Açores com 36 p.p.. Os menores diferenciais registam-se no PDR dos Açores e do continente:

Diferença entre compromisso e execução acima de 50 p.p. em alguns PO, o que traduz taxas de realização mais reduzidas

Figura 6: Diferencial entre taxas de compromisso e taxas de execução por PO

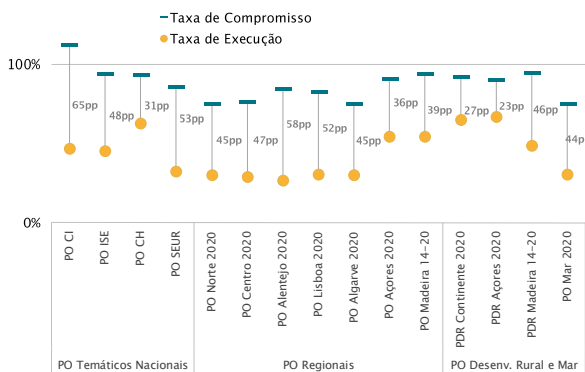
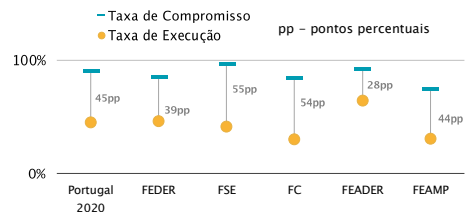


Figura 7: Diferencial entre taxas de compromisso e taxas de execução por Fundo



Fonte: Sistema de monitorização do Portugal 2020



Todavia, é interessante observar também o **diferencial entre o compromisso e a execução** por Fundo comunitário, com o FEADER a ser o Fundo que apresenta o menor diferencial, com 28 p.p., tendo já executado mais de metade do valor aprovado. Os maiores valores de diferencial registam-se no FSE com 55 p.p., em resultado da execução estar aquém do bom ritmo das aprovações, no FC com 54 p.p., em resultado da baixa execução face ao aprovado e no FEAMP com 44 p.p., em resultado da baixa execução. O FEDER regista um diferencial intermédio de 39 p.p., tendo já executado mais de metade do aprovado. Estas variações entre Fundos, posicionam o diferencial global do Portugal 2020 em 45 p.p., com a execução a atingir metade do valor do compromisso (45% e 90%, respetivamente), ou seja, com uma taxa de realização de 50%.

Detalhando as dinâmicas de compromisso e de realização por domínio temático, o final do ano de 2019 regista a seguinte situação:

- o domínio da Competitividade e Internacionalização, que mobiliza em complementaridade o PO CI e os POR para uma atuação direta na capacitação empresarial, nomeadamente PME, resultando na valorização das cadeias de valor e no reforço da competitividade e internacionalização da economia, absorve 37% dos Fundos aprovados, regista a taxa de compromisso mais elevada de 98% e uma taxa de realização de 41%.
- o domínio da Inclusão Social e Emprego, vocacionado para a promoção do emprego e da inclusão social, absorve 14% de Fundos, regista uma taxa de compromisso de 90% e uma taxa de realização de 48%.
- o domínio do Capital Humano, vocacionado para a melhoria da qualificação dos jovens, absorve 16% dos Fundos aprovados, regista uma taxa de compromisso de 89% e uma taxa de realização de 61%.
- o domínio da Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos, dedicado à transição para uma economia de baixo carbono, à promoção e adaptação das alterações climáticas e à preservação e proteção do ambiente, absorve 13% dos Fundos aprovados, regista uma taxa de compromisso de 81% e uma taxa de realização de 37%.
- de referir ainda, os valores apurados para o Desenvolvimento Rural (FEADER), vocacionado para a competitividade do setor agrícola, a gestão sustentável dos recursos naturais e da ação climática e para o desenvolvimento territorial equilibrado das economias e comunidades rurais, incluindo a criação e a manutenção do emprego, absorve 16% dos Fundos aprovados, regista uma taxa de compromisso de 92% e a taxa de realização mais elevada de 70%.
- e por fim, os valores apurados para os Assuntos Marítimos e Pesca (MAR 2020) que vão desde a promoção da competitividade e sustentabilidade económica social e ambiental do setor da pesca e da aquicultura, o desenvolvimento das zonas costeiras, o aumento do emprego e a qualificação dos profissionais do setor, absorve 1% em Fundos aprovados, regista uma taxa de compromisso de 75% e uma taxa de realização de 41%.

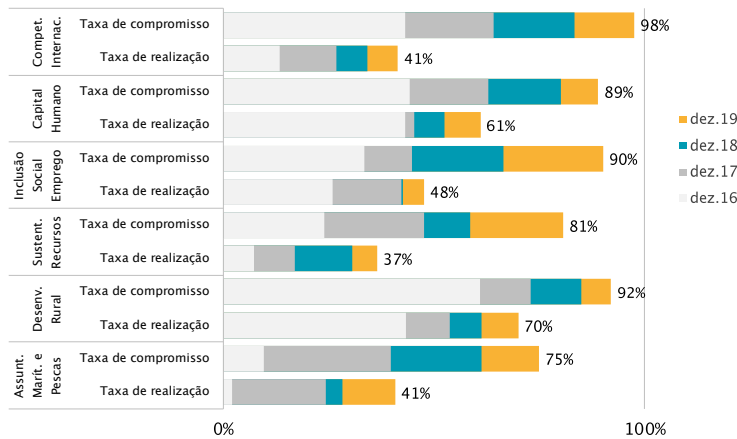


Figura 8: Evolução anual dos indicadores financeiros por Domínio Temático do Portugal 2020

Fonte: Sistema de monitorização do Portugal 2020.

Nota: No gráfico não se apresentam valores das taxas para o ano de 2015, uma vez que a informação por DT não se encontrava apurada.

A taxa de reembolso (relação entre o volume de pagamentos efetuados aos beneficiários e o volume de despesa validada- execução) tem diminuído ao longo dos anos, como resultado da relevância do volume de adiantamentos no total de pagamentos aos promotores. Ainda assim, em todos os domínios e todos os Fundos, se mantiveram taxas superiores a 100%, o que significa que o volume de pagamentos é superior ao volume da despesa validada (execução), ou seja, que continua a ser relevante a existência do mecanismo de adiantamentos como forma de incentivar uma aplicação mais célere dos projetos. Registam-se taxas de reembolso e, logo, níveis de adiantamento mais elevados no FEAMP, FSE e FEDER e nos domínios dos assuntos marítimos e pescas, da competitividade e internacionalização e da inclusão social e emprego.

Figura 9: Diferencial da taxa de reembolso por Domínio Temático do Portugal 2020

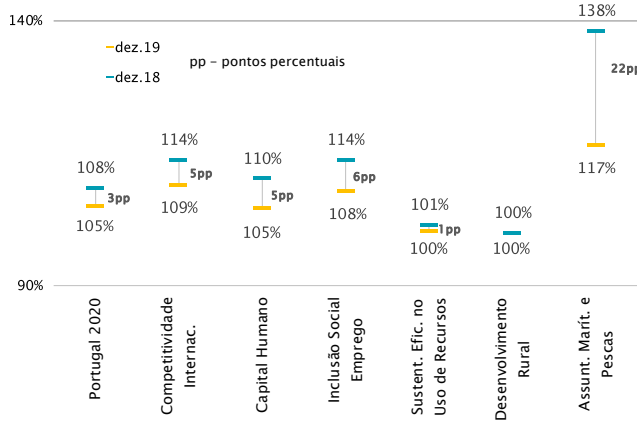
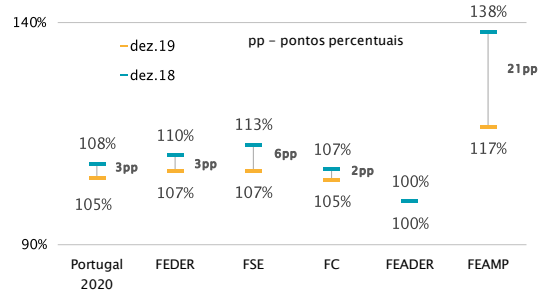


Figura 10: Diferencial da taxa de reembolso por Fundo



Fonte: Sistema de monitorização do Portugal 2020.

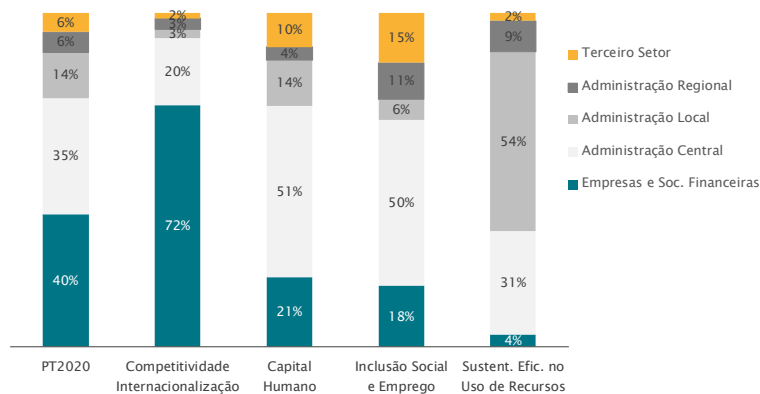
O Portugal 2020 mobiliza um conjunto muito diversificado de indicadores financeiros que podem ser agrupados de acordo com o respetivo **setor institucional**<sup>2</sup>. Observada a distribuição dos Fundos aprovados constata-se a relevância concedida ao apoio às empresas que absorvem 40% do total

<sup>2</sup> Nesta análise optou-se pelo seguinte agrupamento, tendo por base a classificação das entidades utilizada no âmbito da contabilidade nacional e a similitude de comportamentos e condicionantes em matéria de aplicação dos Fundos Europeus: Empresas e sociedades financeiras (conjugando o setor das sociedades não financeiras S11 com o das sociedades financeiras S12) e os Empresários em nome individual do S14); Administração Central (conjugando as entidades da administração central do S13 com as empresas públicas do S11 da administração central); Administração Regional (conjugando as entidades da administração regional do S13 com as empresas públicas do S11 da administração regional); Administração Local (conjugando as entidades da administração local do S13 com as empresas públicas do S11 da administração local); e Terceiro Setor (incluindo as Instituições Sem Fins Lucrativos ao Serviço das Famílias do S15).

de aprovações do Portugal 2020, naturalmente com um peso determinante no domínio da Competitividade e Internacionalização. De destacar ainda, a relevância das entidades da Administração Local no domínio da Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos. A Administração Central surge com pesos significativos no volume de aprovações da Competitividade e Internacionalização (em resultado das e de modernização da administração pública) e nos domínios do Capital Humano e da Inclusão Social e Emprego.

Figura 11: Distribuição dos fundos aprovados da Política de Coesão por setor institucional em cada DT

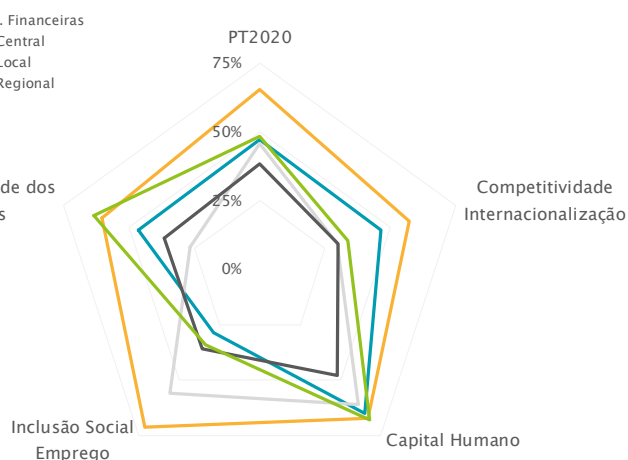
Fonte: Sistema de monitorização do Portugal 2020.



A Administração Regional surge como o setor com o melhor desempenho em matéria de concretização dos projetos aprovados, aferido pela taxa de realização (relação entre o volume de Fundo executado e o volume de Fundo aprovado). Estes níveis mais elevados de aprovações são transversais a todos os domínios do Portugal 2020. No lado oposto, surge a Administração Local com os menores níveis de realização do Portugal 2020, fruto sobretudo de taxas de realização reduzidas em domínios onde tem grande peso, sobretudo no domínio da Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos. No caso da Administração Central, registando um nível global médio, contrasta taxas de realização reduzidas nos domínios da Competitividade e Internacionalização e Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos (quase exclusivamente financiados por FEDER e FC) com taxas mais elevadas os domínios Capital Humano e Inclusão Social e Emprego (maioritariamente financiados pelo FSE)).

Figura 12: Taxa de realização por setores institucionais nos Domínios Temáticos do Portugal 2020

Fonte: Sistema de monitorização do Portugal 2020.





### Caixa 1 – Avaliação da performance do Portugal 2020

No ano de 2019 a Comissão Europeia em cooperação com os Estados-Membros procede a uma análise do desempenho da execução dos Programas Operacionais baseada num quadro de desempenho<sup>3</sup>. O quadro de desempenho (QD) foi definido em cada programa, com vista a monitorizar os progressos efetuados durante o período de programação na consecução dos objetivos e das metas estabelecidos para cada prioridade no período de programação 2014-2020.

No global, o desempenho foi bastante positivo, demonstrando que 74% do total dos Eixos dos Fundos da Coesão cumpriu as metas; os Programas de Desenvolvimento Rural quer dos Açores, quer da Madeira não cumpriram unicamente uma Prioridade; e igualmente o PO Mar 2020 que falhou apenas uma prioridade.

Destaca-se, pela positiva, a performance dos PO SEUR e PO CH que cumpriram integralmente os seus QD, mantendo assim os 6% afetos à reserva de desempenho em cada um dos respetivos eixos. De acordo com a Regulamentação Comunitária, no caso dos Programas e das prioridades que alcançaram os seus objetivos intermédios, a reserva de desempenho foi atribuída definitivamente, mantendo-se na dotação do respetivo eixo. Por opção nacional no âmbito da reprogramação associada ao Quadro de Desempenho realizada em 2019, as dotações dos eixos que não cumpriram foram afetas a outros Eixos do mesmo Programa que tenham cumprido as metas do Quadro de Desempenho.

<sup>3</sup> Artigos 21.º e 22.º do Regulamento (UE) N.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 17 de dezembro de 2013.

## 1.2 A implementação territorial dos fundos

A **Política de Coesão em Portugal cumpre a sua função de promoção da convergência positiva dos territórios**, com intensidades de apoio superiores nas regiões menos desenvolvidas e, em particular, nos territórios de baixa densidade

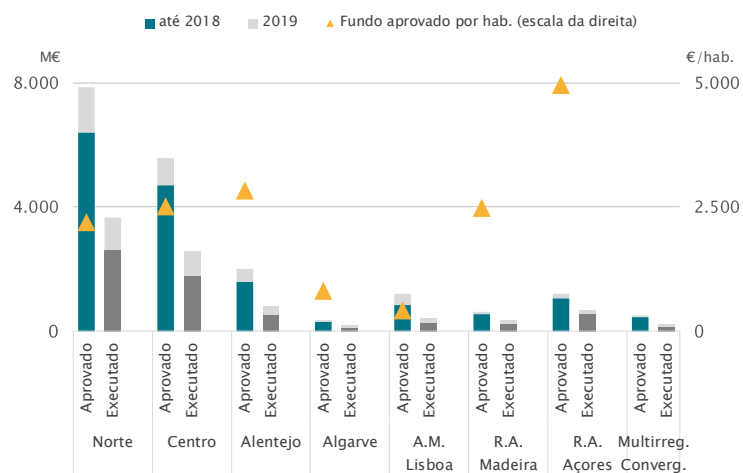
Em termos territoriais, como consequência da definição dos envelopes financeiros regionais da Política de Coesão, cerca de **86% dos Fundos aprovados e executados concentravam-se nas regiões menos desenvolvidas**: Norte (41%), Centro (29%) e Alentejo (10%) no Continente e R. A. dos Açores (6%), assumindo a proporção das restantes regiões uma expressão menos significativa.

Atendendo à distribuição regional da população residente, observa-se que, no final de 2019, a intensidade de alocação regional dos Fundos comprometidos atinge o valor mais elevado na R. A. dos Açores (4.962 €/habitante) seguido, no Continente, pelas regiões do Alentejo e do Centro (2.829 €/habitante e 2.518 €/habitante, respetivamente). Devido à menor alocação de verbas e à elevada população residente, sobretudo na A.M. de Lisboa, esta região e o Algarve têm o menor nível de apoio *per capita*: 422 €/habitante e 818 €/habitante, respetivamente.

Maior intensidade de apoio nas regiões menos desenvolvidas

Figura 13: Distribuição regional dos fundos da Política de Coesão comprometidos e executados

Fonte: Sistema de Monitorização do Portugal 2020



Uma análise mais detalhada às **intensidades de apoio comprometido** (Fundo por habitante) ao nível do município, permite destacar que, no final de 2019, para um valor médio nacional de 1.485<sup>4</sup> €/habitante, o município do Corvo (R. A. dos Açores) é aquele que apresenta maior intensidade de Fundo aprovado (28.329 €/habitante), seguido pelos municípios de Vila Velha de Ródão e Vouzela (9.270 e 8.720 €/habitante, respetivamente). No caso da Corvo, os valores elevados estão associados à reduzida população residente e a dois projetos na área dos

<sup>4</sup> A análise municipal dos Fundos aprovados não corresponde à totalidade dos Fundos aprovados em Portugal, uma vez que existem operações que não são passíveis de serem territorializadas ao nível do município (e.g. operações multirregionais).



transportes (aéreo e marítimo), enquanto os valores de Vila Velha de Ródão e de Vouzela se devem a investimentos com volumes de Fundo aprovado significativos no domínio da competitividade e internacionalização. No polo oposto, surge a grande maioria dos municípios da A.M. de Lisboa e do Algarve onde a intensidade de apoio não ultrapassa os 500 €/habitante.

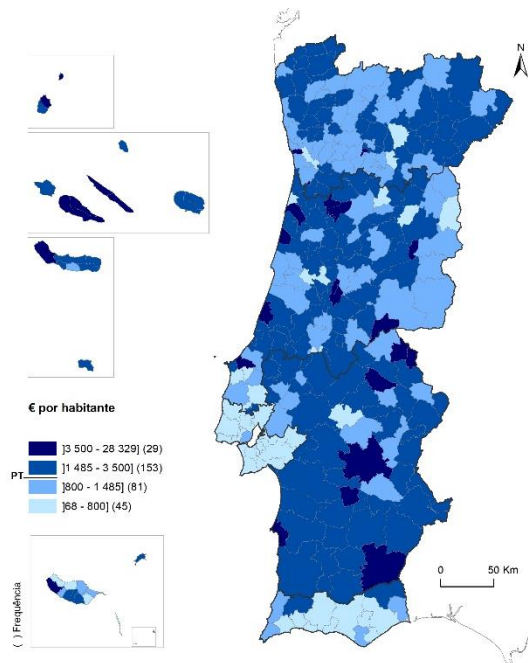


Figura 14: Intensidade do fundo comprometido, por habitante e por município

Fonte: Sistema de Monitorização do Portugal 2020. Elaboração AD&C.

Quando a análise incide sobre as **intensidades dos apoios por domínio temático**, verifica-se que, no final de 2019, existe uma clara diferenciação geográfica entre os domínios temáticos financiados pelo FEDER/FC (domínio CI e SEUR), e os que são financiados pelo FSE (CH e ISE). Enquanto nos domínios FEDER/FC existe alguma concentração de apoios na faixa litoral a norte da A.M. de Lisboa (menos significativa no domínio CI onde a mancha de valores mais significativos se estende pelo Alentejo), a intensidade dos apoios nos domínios FSE é mais uniforme, mas com as maiores intensidades a incidirem em municípios do interior, de norte a sul do país. De salientar que, com exceção do domínio SEUR, nos restantes domínios, as regiões do Algarve e da A.M. de Lisboa são as que apresentam menores intensidades de apoio, em grande medida devido às menores alocações de Fundos de que são beneficiárias, por não serem regiões menos desenvolvidas.

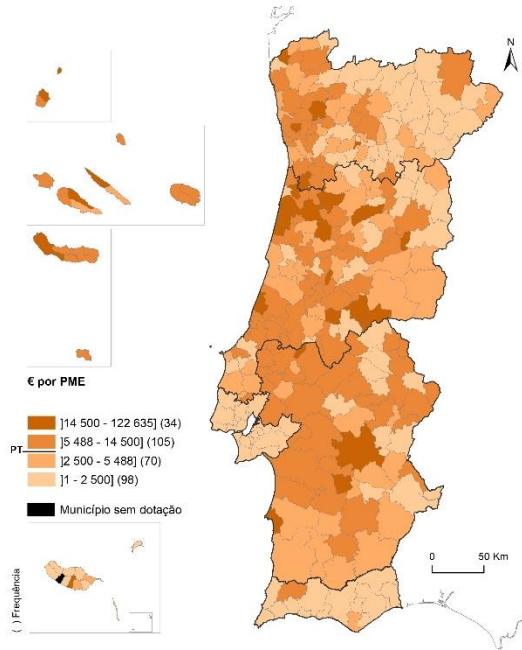
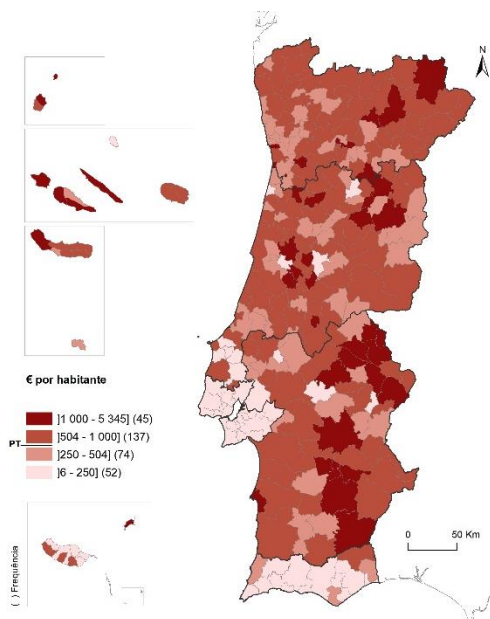


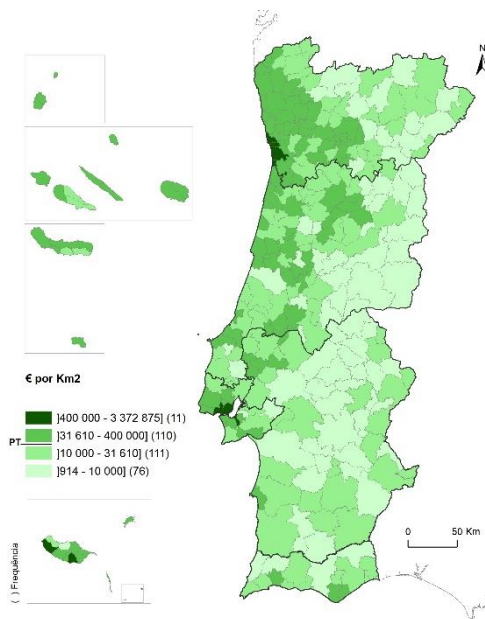
Figura 15: Intensidade do fundo comprometido por domínios temáticos e por município

Competitividade e Internacionalização (€/n° PME)

Capital Humano e Inclusão Social e Emprego (€/hab.)



Sustentabilidade e Eficiência no Uso Recursos (€/km2)



Fonte: Sistema de Monitorização do Portugal 2020. Elaboração AD&C.

Apesar do Fundo aprovado nos territórios de baixa densidade ou do interior<sup>5</sup> ser 31% do total aprovado<sup>6</sup>, a intensidade de apoio nesses territórios (1.971 €/habitante) é superior à registada nos restantes territórios do Continente (1.298 €/habitante) e à média nacional (1.881 €/habitante). Esta diferenciação positiva regista-se em todos os quatro domínios temáticos

**Discriminação positiva dos territórios de baixa densidade**

<sup>5</sup> Definidas de acordo com a Deliberação da CIC do Acordo de Parceria n.º 20/2018 de 12 de dezembro e a Portaria n.º 208/2017 de 13 de junho.  
<sup>6</sup> Não inclui as operações multirregional convergência.



do Portugal 2020, com especial relevo nos domínios da Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos e Inclusão Social e Emprego, onde a intensidade de apoio no conjunto dos territórios da baixa densidade é mais do dobro dos restantes territórios.

De salientar ainda que, para além do Fundo total aprovado nos territórios de baixa densidade (31%) ser superior ao peso da sua população no total do Continente (23%), a análise por domínio temático reforça a discriminação positiva que estes territórios têm beneficiado no atual quadro de programação. De facto, no conjunto dos domínios do Capital Humano e da Inclusão Social e Emprego, os Fundos aprovados nos territórios de baixa densidade representam 35% do total, enquanto no domínio da Competitividade e Internacionalização o peso dos Fundos aprovados na baixa densidade é de 26%, para um peso de 24% de empresas aí instaladas.

Tabela 1: Apoios dos Fundos da Política de Coesão por domínio temático e por território

	Operações (N)	Fundo (M€)	Fundo (%)	Fundo/ operação (€)	Fundo/ hab. (€)	Fundo/ área (€)	Fundo/ empresa (€)
<b>Total</b>	<b>57 070</b>	<b>14 212</b>	<b>100%</b>	<b>249 032</b>	<b>1 453</b>	<b>159 505</b>	<b>n.a.</b>
Baixa densidade	23 229	4 445	31%	191 360	1 971	64 066	n.a.
Fora da baixa densidade	33 841	9 767	69%	288 619	1 298	495 326	n.a.
<b>Competitividade e Internacionalização</b>	<b>25 147</b>	<b>6 637</b>	<b>47%</b>	<b>263 919</b>	<b>679</b>	<b>n.a.</b>	<b>5 436</b>
Baixa densidade	6 387	1 694	26%	265 266	751	n.a.	5 833
Fora da baixa densidade	18 760	4 943	74%	263 460	657	n.a.	5 312
<b>Capital humano</b>	<b>8 199</b>	<b>2 851</b>	<b>20%</b>	<b>347 770</b>	<b>292</b>	<b>n.a.</b>	<b>n.a.</b>
Baixa densidade	3 687	955	33%	259 004	423	n.a.	n.a.
Fora da baixa densidade	4 512	1 896	67%	420 305	252	n.a.	n.a.
<b>Sustentabilidade e eficiência no uso de recursos</b>	<b>6 183</b>	<b>2 534</b>	<b>18%</b>	<b>409 807</b>	<b>259</b>	<b>28 437</b>	<b>n.a.</b>
Baixa densidade	3 555	981	39%	275 819	435	14 132	n.a.
Fora da baixa densidade	2 628	1 553	61%	591 058	206	78 773	n.a.
<b>Inclusão social e emprego</b>	<b>17 541</b>	<b>2 096</b>	<b>15%</b>	<b>119 482</b>	<b>214</b>	<b>n.a.</b>	<b>n.a.</b>
Baixa densidade	9 600	794	38%	82 671	352	n.a.	n.a.
Fora da baixa densidade	7 941	1 302	62%	163 984	173	n.a.	n.a.

Fonte: Sistema de Monitorização do Portugal 2020





## Parte 2

O contexto socioeconómico  
de aplicação dos fundos



## 2.1 Dinâmicas macroeconómicas

**Em 2019, Portugal apresentou uma evolução macroeconómica favorável,** com o crescimento do PIB a manter-se acima da média da Área Euro, ainda que menos dinâmico que no ano anterior por influência do consumo e do menor dinamismo das exportações, apesar da continuação da recuperação do investimento, verificando-se também uma redução do défice público

O ano de 2019 foi o segundo ano consecutivo de desaceleração do PIB na Área Euro, que cresceu 1,2%, menos 0,7 p.p. que no ano anterior. Registaram-se desacelerações no crescimento na grande maioria dos Estados-Membros da UE, pertencendo à Irlanda a taxa de crescimento mais elevada, de 5,5%, e ficando a Alemanha e a Itália, duas das maiores economias, abaixo dessa média, com crescimentos de 0,6% e de 0,3%, respetivamente. No conjunto da UE, as maiores taxas de crescimento continuaram a verificar-se tendencialmente entre os Estados-Membros mais recentes.<sup>7</sup>

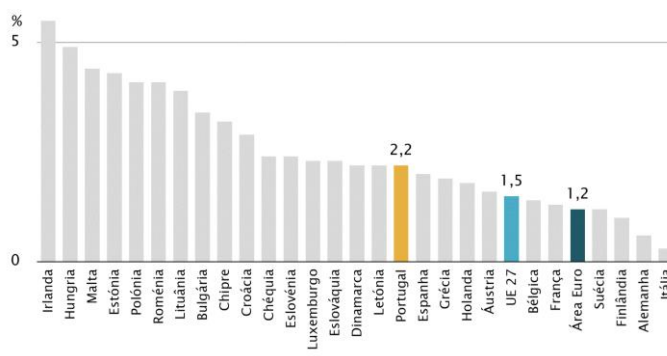
**A situação do mercado de trabalho** continuou a registar uma evolução positiva, dando seguimento à redução do desemprego que se verifica desde 2014. Em 2019, a taxa de desemprego para o conjunto da Área Euro foi 7,6%, ficando em linha com a verificada à data da crise de 2008. Apenas dois dos países da Área Euro registaram ligeiros aumentos neste indicador. No entanto, coexistem realidades distintas, com países que apresentam taxas de desemprego muito baixas, como a Alemanha (3,2%) ou a Holanda (3,4%), e situações menos favoráveis como na Grécia (17,3%) e em Espanha (14,1%).

O **defícice público** em percentagem do PIB no conjunto da Área Euro passou de 0,9% em 2017 para 0,5% do PIB em 2018.<sup>8</sup> A maioria dos Estados-Membros registaram evoluções positivas neste indicador, e apenas o Chipre (4,4%) excedeu o limite de 3% estabelecido no Tratado Orçamental da Área Euro. A **dívida pública** da Área Euro em 2018 representou 85,9% do PIB, menos 1,9 p.p. que em 2017, mas continua a ser uma fonte de vulnerabilidade em alguns Estados-Membros. Em situação menos favorável encontravam-se quatro países com níveis acima de 100%, em particular a Grécia com 181,2%.

PIB da Área do Euro desacelerou, mas manteve a trajetória de consolidação, com redução do desemprego, criação de emprego e redução da dívida pública

Figura 16: Taxa de crescimento real do PIB, em 2019, por Estado-Membro

Fonte: Eurostat.



<sup>7</sup> Eurostat.

<sup>8</sup> No momento da elaboração deste Relatório apenas está disponível a informação para 2018.

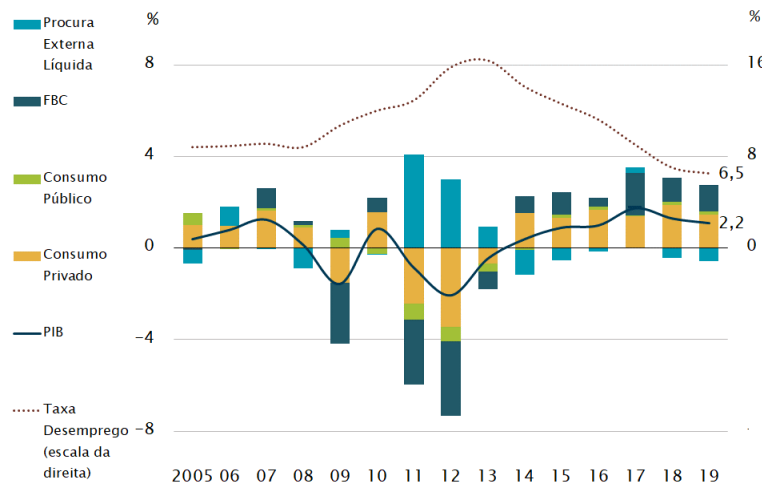


Figura 17: Evolução da taxa de desemprego e contributos para a variação do PIB em Portugal, 2005–2019

Fonte: INE e Eurostat.

A economia portuguesa cresceu 2,2%, mantendo a tendência de convergência face à Área Euro

A **economia portuguesa** cresceu acima do conjunto da Área Euro pelo quarto ano consecutivo, tendo contudo registado um abrandamento pelo segundo ano consecutivo, com o **PIB** a crescer, em termos reais, 2,2%, menos 0,4 p.p. do que em 2018. Esta diferença deveu-se, em grande medida, à evolução menos favorável do consumo privado e de uma desaceleração mais acentuada nas exportações do que nas importações.

Em termos de evolução das várias componentes do PIB na ótica da despesa, na **procura externa**, tanto o crescimento real das exportações e como o das importações voltou a ser menor do que no ano anterior, ficando nos 3,7% e 5,2%, respetivamente. As exportações registaram uma desaceleração mais acentuada, de 0,8 p.p., enquanto que as importações registaram uma desaceleração de 0,5 p.p. A procura externa líquida acentuou, por isso, o seu contributo negativo para o PIB, ficando em -0,6 p.p.<sup>9</sup>

No entanto, o peso das exportações em percentagem do PIB voltou a aumentar, ainda que de forma menos acentuada, passando de 43,7% em 2018 para 43,9% em 2019, continuando, ainda assim, abaixo da média da Área Euro, que ficou em 48,0%. Apesar de nos últimos anos ter havido uma evolução positiva da representatividade das exportações no PIB, aproximando-se da média da Área Euro, Portugal mantinha uma diferença relevante para a maioria dos Estados-Membros do Euro.

O saldo positivo que a Balança de Bens e Serviços tem mantido nos últimos anos voltou a ser menor que no ano anterior, com o valor de 2019 a representar 0,4% do PIB, inferior em 0,3 p.p. ao de 2018. A Balança de Bens acentuou ligeiramente o seu saldo negativo em proporção do PIB, passando de -7,8% em 2018 para -7,9% em 2019, sendo acompanhado de uma redução do saldo positivo da Balança de Serviços, que passou de 8,5% do PIB para 8,2%. Destaque para a componente de viagens e turismo cujo saldo valor representou 75% da Balança de Serviços.

Na **procura interna**, o crescimento de 2,8% em 2019 ficou 0,3 p.p. abaixo do verificado em 2018. Esta desaceleração é justificada pelo comportamento do consumo, cujo crescimento foi de 2,0%, menos 0,5 p.p. que no ano anterior, evolução influenciada em particular pela desaceleração do consumo privado em 0,6 p.p., ficando com um crescimento de 2,3%, enquanto que o consumo público manteve um crescimento pouco acentuado, de 0,8%. O crescimento do investimento

<sup>9</sup> INE.

(medido pela Formação Bruta de Capital) acelerou 0,3 p.p., passando para 6,5%, apesar de a componente de equipamento de transporte ter registado um decréscimo de 4,6%, dando sequência às desacelerações de 2017 e de 2018. O contributo da procura interna para o crescimento do PIB foi de 2,7 p.p., com 1,6 p.p. do consumo e 1,1 p.p. do investimento.

No **investimento**, a Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) medida em percentagem do PIB, verifica uma recuperação desde 2014, após mais de uma década em queda, quando passou de 28% em 2000 para perto de 15% em 2013. Em 2019, a FBCF representou 18,3% do PIB, 3,6 p.p. abaixo da média da Área Euro, estando Portugal entre os países da Área Euro com a menor proporção neste indicador.<sup>10</sup> Contudo, importa destacar a trajetória desde 2014, quando o ritmo de crescimento da FBCF em Portugal foi superior ao da Área do Euro.

Recuperação do investimento, depois de mais de uma década em queda

Figura 18: Evolução da FBCF em percentagem do PIB, 2000–2019

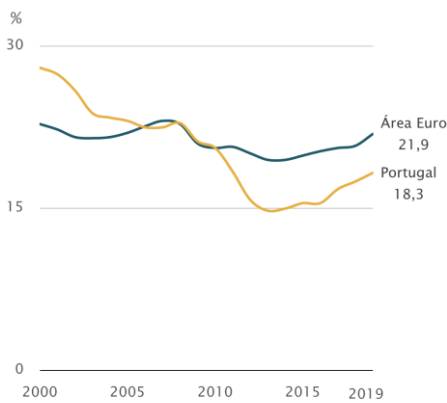
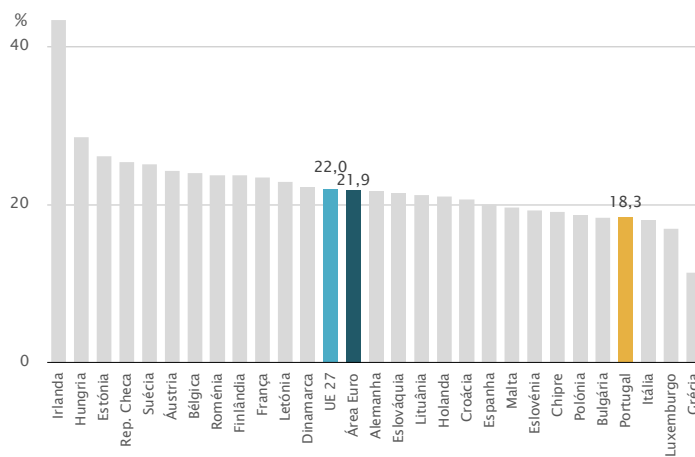


Figura 19: FBCF em percentagem do PIB por Estado-Membro em 2019



Fonte: Eurostat.

No campo do **investimento empresarial**, o elevado endividamento das empresas continua a constituir uma das principais limitações na sua capacidade para recorrer a novos financiamentos em condições adequadas de taxas de juro, garantias e prazos de reembolso, para suportar projetos para o seu crescimento e internacionalização. Apesar do ciclo de crescimento económico prolongado, o valor dos empréstimos concedidos às empresas continuou a diminuir, tendo-se verificado uma redução de 3,5% entre o final de 2018 e o final de 2019. Contudo, esta tendência tem sido acompanhada pela redução do valor dos empréstimos vencidos por parte das empresas, os quais representavam 4,6% do valor dos empréstimos concedidos no final de 2019, depois de terem atingido uma proporção que ultrapassou os 16% em 2015 e em 2016. Contudo, continuavam acima dos níveis verificados antes de 2008, quando essa percentagem estava abaixo de 2%. Por outro lado, embora a taxa de juro aplicada nos empréstimos às empresas tenha vindo a evoluir favoravelmente, de 6,5% no final de 2011 para 2,1% no final de 2019, mantinha-se ainda acima da taxa de juro média praticada na Área Euro, que estava em 1,4%.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Eurostat.  
<sup>11</sup> Banco de Portugal.

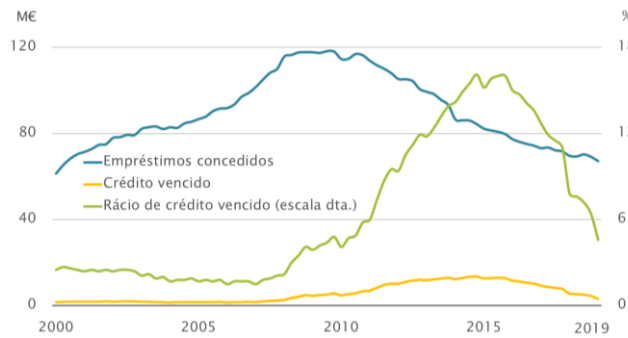


Figura 20: Evolução do valor dos empréstimos concedidos a empresas e do crédito vencido, 2000-2019

Fonte: Banco de Portugal.

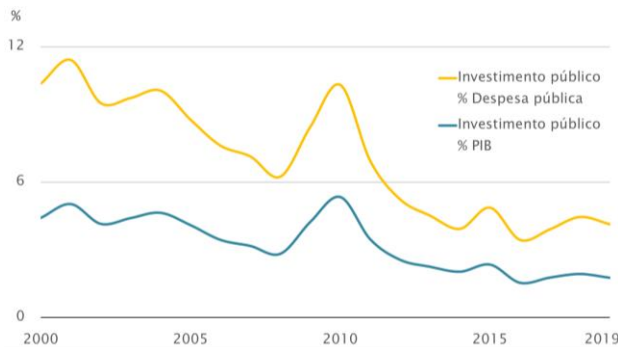


Figura 21: Evolução do investimento público e da despesa pública em percentagem do PIB, 2000-2019

Fonte: INE.

Os constrangimentos orçamentais e de financiamento traduziram-se numa redução do investimento, em particular do **investimento público** em Portugal. Em termos de percentagem do PIB, o investimento público atingiu, em 2016, o seu nível mais baixo (1,5%), mas, desde então, registou uma ligeira recuperação para 1,8% em 2019. Apesar disso, continua distante do nível da primeira década do século, quando a média anual ficou acima de 4% do PIB.<sup>12</sup>

Adicionalmente, importa referir que a **dinâmica da recuperação do investimento** tem estado alicerçada principalmente no investimento privado. Tal reflete-se quer no volume de aprovações de projetos, indicador no qual as empresas apresentam maior volume de FEDER aprovado face às entidades públicas; quer, também, na taxa de realização do FEDER do Portugal 2020, que se apresenta mais elevada entre os projetos empresariais do que nos promovidos pelas entidades da Administração Pública.

Nas **contas públicas**, seguindo a tendência da generalidade dos países europeus no atual ciclo de crescimento económico, beneficiando do dinamismo da procura interna e das baixas taxas de juro, o saldo das Administrações Públicas tem registado melhorias relevantes. Depois de se ter verificado um défice de 0,4% do PIB em 2018, em 2019 verificou-se pela primeira vez um excedente, de 0,2% do PIB, que corresponde a uma capacidade de financiamento das Administrações Públicas no valor de 404 milhões de euros. A melhoria do saldo das contas públicas decorreu, sobretudo, do acréscimo de receitas em 3,3 mil milhões de euros (3,8%), em particular dos impostos sobre a produção e importação e das contribuições sociais, já que as despesas aumentaram 2,0 mil milhões de euros (2,3%), principalmente devido aos encargos com prestações sociais e às despesas com pessoal. O saldo primário foi positivo pelo quinto ano consecutivo, tendo registado um aumento de 13,2%. A dívida pública ficou em 117,7% do PIB, menos 4,3 p.p. do que no ano anterior, dando seguimento à redução deste indicador iniciada a

<sup>12</sup> INE.

O saldo das contas públicas foi positivo pela primeira vez, registando-se um excedente de 0,2% do PIB e uma redução da dívida pública

partir de 2014, quando se atingiu 132,9% do PIB, e que reflete um aumento no valor do PIB superior ao acréscimo do valor da dívida pública nesse período.

São de assinalar alguns **riscos à evolução futura da economia**, que constituem elementos de incerteza para o investimento e para os mercados financeiros, mas também com possibilidade de estender os seus efeitos ao nível social e político. Assumem um papel mais central, no curto prazo, os efeitos da propagação do vírus COVID-19 sobre a atividade produtiva (oferta) e sobre a procura, com elevado potencial de impacto nas cadeias de fornecimento e de distribuição, na liquidez das empresas, no emprego, no investimento e nas contas públicas. Acresce a vulnerabilidade decorrente das elevadas dívidas do setor privado e público em vários países e a capacidade de resposta limitada das políticas monetária, fiscal e orçamental num cenário de provável inversão do ciclo económico. São também de assinalar a persistência das tensões comerciais entre os EUA e a China, apesar da assinatura da primeira fase do acordo comercial, a queda do preço do petróleo, bem como os resultados das negociações comerciais entre o Reino Unido e a União Europeia em consequência do Brexit. Também se constitui como risco a possibilidade de aumento da instabilidade potenciada pelos movimentos migratórios em consequência dos conflitos geopolíticos em África e no Médio Oriente.

Considerando a redução da atividade económica, com efeitos globais ainda por determinar, para além das consequências já existentes no redireccionamento dos Fundos do Portugal 2020 para a resposta nacional e europeia aos efeitos da pandemia provocada pelo vírus COVID-19, esses riscos e incertezas irão influenciar a definição dos orçamentos e das políticas públicas no quadro de programação financeira plurianual da UE para o período 2021 a 2027.



## 2.2 Dinâmicas do mercado de trabalho

O início do Portugal 2020 coincidiu com os maiores picos de desemprego e quebras no volume de emprego do passado recente. A **recuperação é de tal forma expressiva que a taxa de desemprego real em 2019 se situa já abaixo do valor registado há 15 anos** e mesmo da taxa de desemprego estrutural (NAIRU). O **aumento no volume de emprego é significativo, mas inferior aos níveis dessa época, em parte, devido a fenómenos de envelhecimento e saldos migratórios negativos**

Mais 3 mil desempregados, em particular mulheres e pessoas com 25 e 34 anos e com mais de 45 anos

A **taxa de desemprego** de 6,7% registada no 4º trimestre de 2019 só encontrou paralelo em 2004. Nessa data os valores eram ligeiramente superiores e seguiram um percurso ascendente até ao pico de 17% no início de 2013, tendo-se reduzido significativamente desde então. Os 352 mil desempregados estimados no final de 2019 correspondem a pouco mais de um terço dos 927 mil desempregados de 2013 (1º trimestre). Esse movimento de quebra no volume de desemprego foi mais expressivo nos primeiros anos do que neste último, num ritmo de redução de 16% ao ano ou de 3,6% ao trimestre, calculada em termos de variação média anual e trimestral. Entre o 4º trimestre de 2019 e o trimestre homólogo, existiam mais 3 mil desempregados, em particular mulheres, pessoas entre os 25 e 34 anos e mais de 45 anos, com escolaridade de nível secundário e pós-secundário, do setor da indústria e construção.

Taxa de desemprego de 6,7% no final de 2019

Paralelamente, os 4,9 milhões de empregados registados no último trimestre de 2019 estão ainda abaixo do volume de emprego estimado há 15 anos (5,1 milhões) como se pode observar na figura seguinte, mas refletem um novo aumento de 25 mil empregados, face ao mesmo trimestre do ano anterior. Para esse aumento contribuíram sobretudo as mulheres, pessoas entre os 15 e os 24 anos e 45 a 64 anos, com escolaridade de nível secundário ou superior, do setor dos serviços. e os trabalhadores por conta de outrem com contratos sem termo.

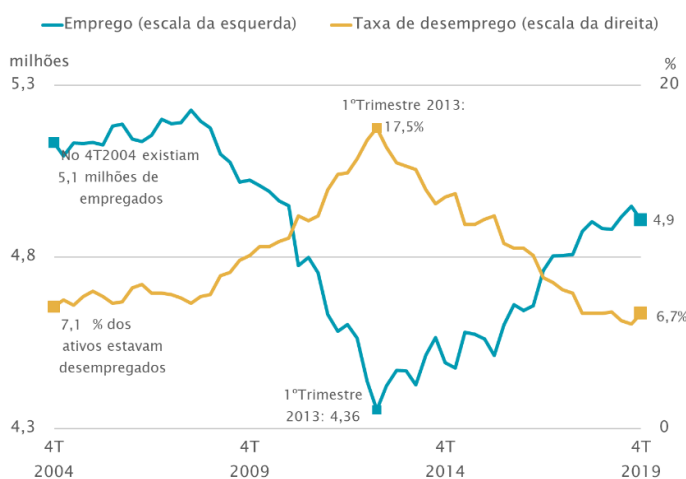


Figura 22: Evolução trimestral do emprego e desemprego, 2004–2019

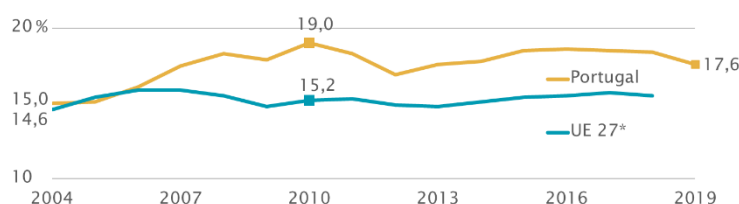
Fonte: INE



Entre o 2018 e 2019 a **população empregada** cresceu 1%. O volume de contratos sem termo aumentou no último ano 2,2% e tem vindo a aproximar-se dos 80% do conjunto de trabalhadores por conta de outrem. Tal deve-se a uma aposta na contratação sem termo, em detrimento dos contratos a termo e de outros contratos de prestação de serviços (que dizem respeito a recibos verdes e similares) que, em conjunto, representavam 849 mil pessoas em 2019, menos 42 mil pessoas do que em 2018. Na figura seguinte pode observar-se uma ligeira redução, nos últimos anos, da proporção de contratos a termo no total de trabalhadores por conta de outrem, registando 17,6% em 2019. Em 2010, esta proporção atingiu o valor mais alto da última década e entre 2015 e 2018 ultrapassou os 18%. As regiões de Portugal continental, em especial o Algarve, seguiram a tendência nacional de menor proporção de contratos a termo; pelo contrário nas regiões autónomas essa proporção é maior do que em 2010 atingindo cerca de 1 trabalhador por conta de outrem (TCO) em cada 5.

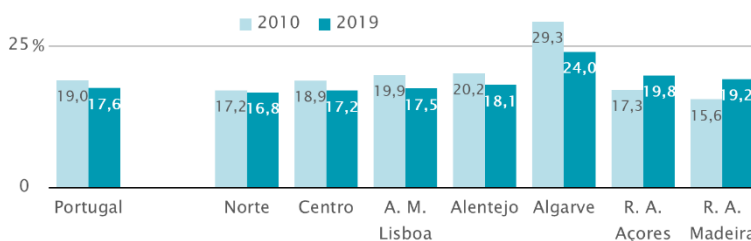
Um em cada cinco dos trabalhadores por conta de outrem tem contrato a termo

Figura 23: Proporção de contratos com termo nos TCO, 2004–2019 e por região NUTS II, 2010 e 2019



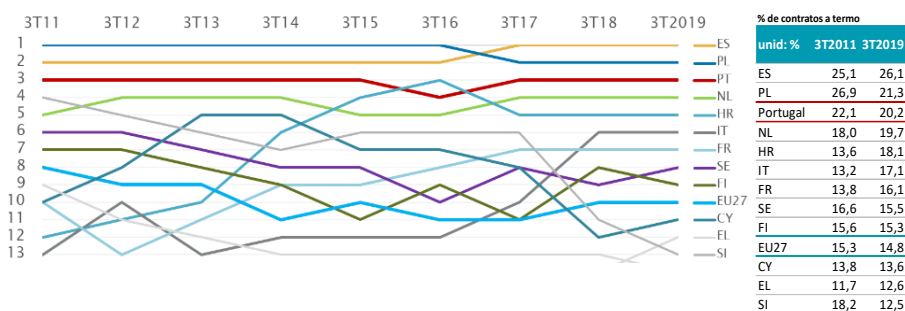
\*Dados para pessoas entre os 15 aos 64 anos e não para mais de 15 anos, como em Portugal e suas regiões

Fonte: INE



Segundo os dados mais recentes da **proporção de contratos a termo** no total de contratos, Portugal continua no terceiro lugar no contexto europeu, abaixo de Espanha e da Polónia e acima da Holanda e Croácia. Um em cada cinco empregados por conta de outrem são contratados a termo, enquanto na UE27 essa proporção é muito mais reduzida (14,8%).

Figura 24: Ranking da precariedade nos Estados Membros % de Contratos temporários nos TCO, 2011–2019, 3º trimestre



Fonte: Eurostat. Nota: as estatísticas apresentadas referem-se à população dos 15 aos 64 anos; na figura anterior referem-se às pessoas 15 e mais anos

O emprego cresceu 11% em seis anos

Indústria transformadora responsável por mais de 1/4 da criação de emprego

A **análise setorial do emprego** nos últimos seis anos permite traçar a evolução desde o pico da crise até à data, pondo em evidência os setores mais afetados e mais beneficiados com a recuperação. Em 2019 há mais 484 mil empregados do que em 2013, um crescimento de 11%

no espaço de seis anos. O setor das indústrias transformadoras é o que mais se destaca, com mais 132 mil empregados, seguido dos setores da saúde (107 mil) e educação (62 mil) que têm apresentado um aumento consistente de efetivos, mesmo durante o período da crise.

O aumento neste último ano foi de 1% que se traduz em mais 46 mil empregados, repartidos por diversos setores de atividade. As atividades de serviços foram as que mais cresceram em termos absolutos. O maior crescimento relativo (32%) deu-se no setor Eletricidade, gás, vapor, água quente e fria e ar frio que abrange atualmente quase 20 mil pessoas.

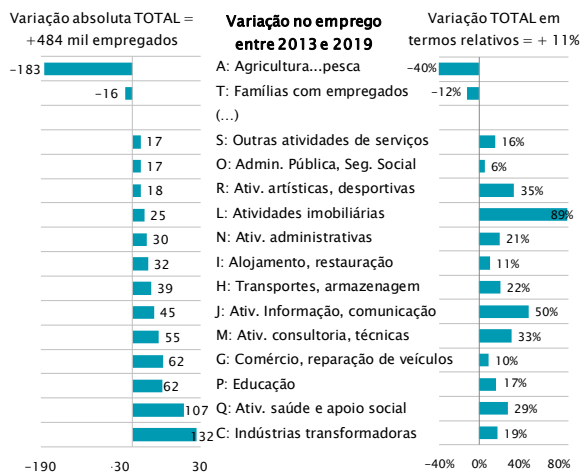
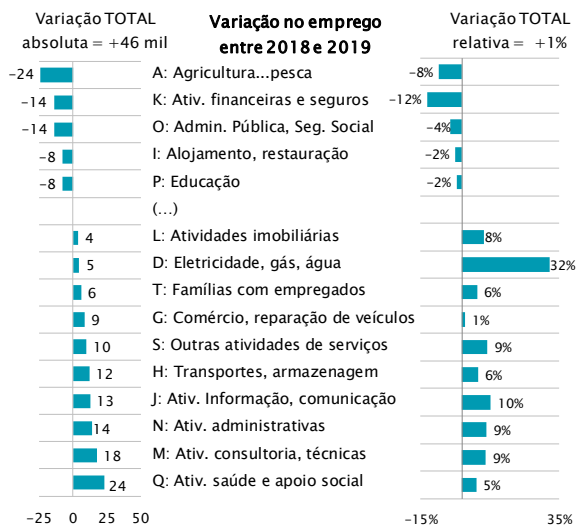


Figura 25: Atividades económicas com maiores e menores variações do emprego, entre 2013 e 2019 e 2018 e 2019

Fonte: INE, cálculos da AD&C



Mais de metade dos desempregados são de curta duração

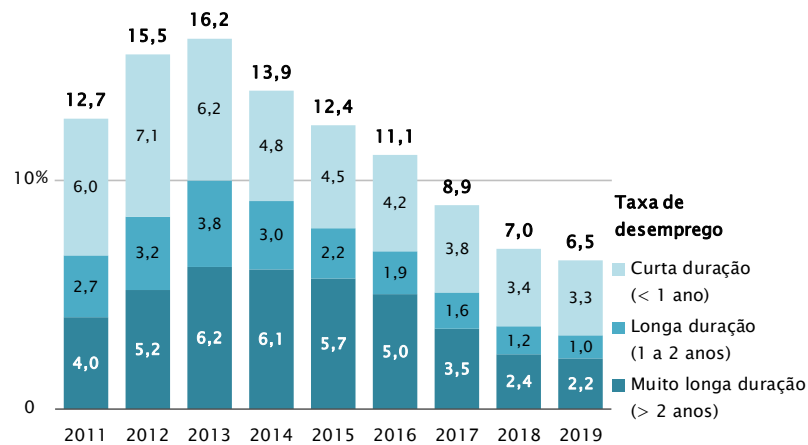
A Agricultura, produção animal, caça, floresta e pesca é, o setor de atividade mais afetado pela alteração na estrutura produtiva com uma quebra de quase 183 mil postos de trabalho, menos 40% dos empregos que existiam em 2013, num fenómeno que se voltou a verificar neste último ano. Outro setor afetado pela alteração da estrutura produtiva foram as famílias com empregados que já antes do pico da crise estavam a perder efetivos e nos últimos seis anos reduziram-se em 16 mil efetivos (-12%), apesar dessa tendência se ter invertido entre 2018 e 2019.

O **perfil de desemprego alterou-se**: a proporção de desempregados com mais de 45 anos, do sexo feminino, mais qualificados e do setor dos serviços é maior do que no período da crise

O **desemprego atual não se compara com o período mais agudo da crise**, nem em volume nem em valor relativo. As taxas são um terço das registadas e o volume de desempregados é francamente diminuto quando comparado com o de 2013. Ao longo da última década o desemprego de longa duração superou sistematicamente o desemprego de curta duração. Em 2019 esse fenómeno inverteu-se e os desempregados há menos de 1 ano são já maioritários.

Figura 26: Taxa de desemprego de curta, longa e muito longa duração, 2011-2019

Fonte: INE, cálculos da AD&C



Além das mudanças quantitativas, as mudanças qualitativas no perfil dos desempregados são dignas de registo, principalmente por estar intimamente relacionado com alterações nas necessidades de mão-de-obra decorrentes de um novo perfil produtivo. Com um peso no conjunto dos desempregados muito superior ao que é hoje, estão os desempregados do sexo masculino, entre os 25 e os 44 anos, com baixas qualificações e os provenientes dos setores da indústria e construção.

32% dos desempregados tem o ensino secundário e 23% o ensino superior

Em 2019, 32% dos desempregados tem o ensino secundário e 23% o ensino superior, enquanto em 2013 esse valor era de 24% e 14%, respetivamente. As mulheres desempregadas são maioritárias (55%) ao contrário do período da crise (48%.) Movimentos no mesmo sentido verificaram-se nos desempregados de curta duração (eram 37%, são 50%), nos desempregados do setor dos serviços (eram 52%, são 60%) e nos desempregados com mais de 45 anos (eram 33%, são 39%).

De acordo com os dados mais recentes, a taxa de desemprego real encontra-se acima da taxa de desemprego estrutural, o que pode indiciar um mercado de trabalho próximo do pleno emprego. Relativamente ao volume de trabalho passível de ser incorporado totaliza as 690 mil pessoas, sendo que o volume de desemprego representa, em 2019, cerca de metade do trabalho subutilizado, segundo o INE. A outra metade é composta por:

Taxa de desemprego real acima da estrutural

- ‘Subemprego de trabalhadores a tempo parcial’ – 160 mil pessoas, das quais 109 mil mulheres, correspondente a 23% da subutilização do trabalho;



- ‘Inativos à procura de emprego, mas não disponíveis’ – 23 mil pessoas e 3% da subutilização do trabalho;
- ‘Inativos disponíveis, mas que não procuram emprego’ – 167 mil pessoas, maioritariamente do sexo feminino, correspondente a 24% da subutilização do trabalho.

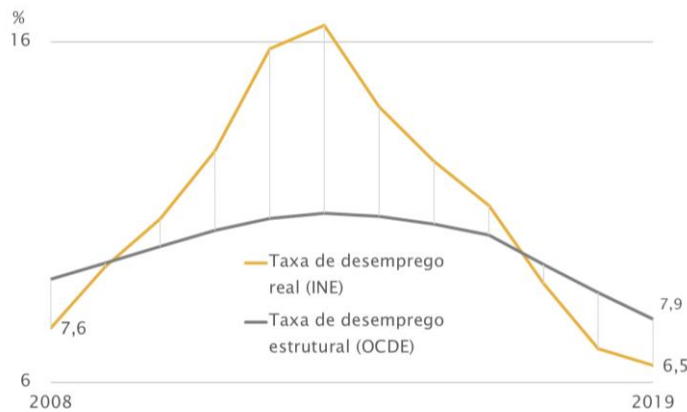


Figura 27: Taxa de desemprego real e estrutural (NAIRU), 2008–2019

Fontes: INE e OCDE..

**Inativos que não estudam nem têm formação** têm vindo a ganhar expressão no universo dos jovens NEET. Nos últimos anos, o volume de jovens dos 15 aos 29 anos que estão desempregados ou são inativos, que não estudam nem estão em formação (NEET) passou de 280 mil em 2013 para 150 mil em 2019, traduzindo uma diminuição de 46%. Mais de metade dos NEET são do sexo feminino (54%), um enviesamento que se tem verificado consistentemente nesta década. Acresce uma maior qualificação destes jovens: os NEET com o ensino básico eram 53% em 2013 e situam-se em 2019 nos 37%. Em sentido inverso evoluíram os jovens NEET com o ensino secundário (de 30% para 42% do total) e com ensino superior (de 15% para 21% do total) evidenciando a necessidade de se reavaliar o leque de medidas dirigidas a estes grupos.

Habitualmente, a taxa de desempregados NEET é superior à taxa dos inativos NEET. No pico da crise a taxa de inativos NEET manteve-se acima dos 5%, mas a taxa de desempregados ultrapassou os 11%. A recuperação verificou-se sobretudo na dimensão do desemprego e em muito menor escala na dimensão da inatividade. Num contexto de baixas taxas de jovens NEET, importa realçar que, não só os inativos NEET continuam acima dos 4%, como têm ganho mais relevo neste universo (de 32% em 2013 para 48%, em 2018). Por essa razão serão necessárias mais medidas de sinalização e ativação de jovens “fora do sistema”, de modo a garantir que estes públicos também são abrangidos.

Há 150 mil jovens NEET, menos 46% face a 2013

Os jovens NEET estão mais qualificados: 42% com ensino secundário e 21% com ensino superior

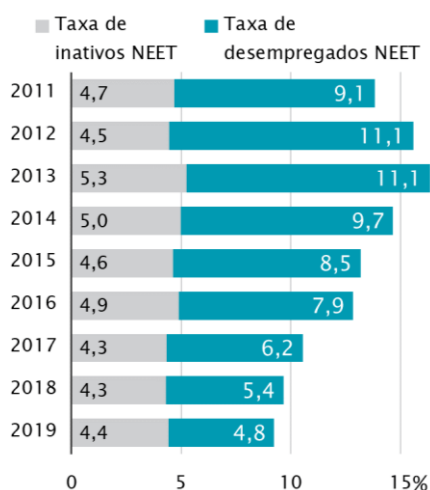


Figura 28: Componentes da taxa de jovens NEET, 2011–2019

Fonte: INE.

## 2.3 O alinhamento do Portugal 2020 com a estratégia europeia

**Assegurada a coerência estratégica entre o Portugal 2020 e o Programa Nacional de Reformas**, o Portugal 2020 constitui instrumento central para a resolução de constrangimentos estruturais e para a prossecução das opções de desenvolvimento nacionais. Ao longo dos últimos anos **foram dados passos decisivos para atingir algumas das metas assumidas no âmbito da Estratégia Europa 2020**, garantido o alinhamento das opções nacionais com a estratégia de crescimento da União Europeia

A **Estratégia Europa 2020 (EE2020)** assume-se como a estratégia de crescimento da União Europeia (UE) para a década 2010–2020. Pretendendo enquadrar as políticas públicas dos Estados-Membros numa linha de rumo coerente, estabelece, para o efeito, três prioridades que se reforçam mutuamente: o crescimento inteligente, o crescimento sustentável e o crescimento inclusivo. A estas prioridades estratégicas foram associados objetivos e metas comuns, de ambição comunitária, que deverão ser alcançados até 2020. A prossecução das três prioridades estratégicas, bem como dos respetivos objetivos e metas, depende da sua adoção e concretização adaptada às especificidades de cada Estado-Membro. No caso de Portugal, importa sublinhar o comportamento particularmente positivo no sentido do cumprimento da meta definida para os indicadores em matéria de energia e clima, bem como do aumento do emprego e a redução da pobreza. Para os restantes indicadores, relacionados com o reforço da I&D e qualificação dos portugueses, permanecem desafios no seu cumprimento, não obstante as melhorias que se têm vindo a registar.

Tabela 2: Situação de Portugal no âmbito das metas de Estratégia Europa 2020

Proridades EE2020	Objetivos PNR	Indicador	Portugal		União Europeia	
			2019	Meta 2020	2019	Meta 2020
Crescimento inteligente	Reforçar a I&D e a Inovação	Investimento em I&D em % do PIB	1,36% (a)	1,8%	2,12% (a)	3,0%
	Qualificar dos Portugueses	Taxa de abandono precoce de educação e formação (18-24 anos)	10,6% (p)	10,0%	10,3% (p)	10,0%
		% de diplomados com ensino superior ou equivalente (30-34 anos)	36,2% (p)	40,0%	41,3% (p)	40,0%
Crescimento sustentável	Clima e Energia	Emissões de Gases de Efeito de Estufa (variação % face a 2005 em emissões não CELE)	82,7%* (b)	<101%	89,2%* (b)	<90,7%
		% de Energias Renováveis no consumo final bruto de energia	30,3% (a)	31,0%	17,99% (a)	20,0%
		Eficiência Energética (ganho no consumo de energia primária)	22,4 Mtep (a)	22,5 Mtep	1 551,92 Mtep (a)	1 483 Mtep
Crescimento inclusivo	Aumentar o Emprego	Taxa de emprego (população 20-64 anos)	76,1%	75,0%	73,2% (a)	75,0%
	Combater a pobreza e as desigualdades sociais	Pessoas em risco pobreza ou exclusão social (variação face a 2008)	- 542 mil	- 200 mil	- 7,2 milhões (a)	- 20 milhões

(a) dados 2018 (b) dados 2 (p) Dados provisórios



Neste contexto, o **Programa Nacional de Reformas (PNR)** assume-se como documento estratégico de referência. Permite a monitorização da evolução nacional face às metas e compromissos assumidos no âmbito da EE2020; apresenta as políticas públicas que constituem as prioridades de ação nacional para ultrapassar os constrangimentos estruturais e persistentes enfrentados por Portugal e; como instrumento que integra o Semestre Europeu permite ainda, responder às Recomendações Específicas por País (REP) que lhe são dirigidas.

O **Portugal 2020**, por sua vez, define a estratégia, as prioridades e as modalidades de utilização dos FEEI para o período 2014–2020. Visando catalisar a promoção do desenvolvimento económico, social e ambiental em todos os territórios nacionais, permite, para o efeito, a mobilização de aproximadamente 26 mil milhões de euros até 2020.

Neste sentido, considerando o carácter estrutural, quer do PNR, quer do Portugal 2020, para a formulação, implementação e concretização de programas, instrumentos e medidas de política pública, tem vindo a ser assegurada a complementaridade entre ambos, garantido o **total alinhamento estratégico entre ambos**, confirmando, deste modo, que as prioridades nacionais estão alinhadas entre si e que estas concorrem para a execução da estratégia da União para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo.

Este alinhamento reflete-se **na importância dos FEEI** enquanto instrumento fundamental no apoio aos investimentos estratégicos nacionais, na medida em que dedicam mais de 56% da sua dotação global à concretização de um conjunto de medidas relevantes do PNR<sup>13</sup> – i.e. sensivelmente 14,6 mil milhões de euros dos quase 26 mil milhões programados, em particular na Agenda Temática 2, relativa à inovação e qualificações dos portugueses como motor do desenvolvimento<sup>14</sup>.

56% do Portugal 2020 apoiam medidas relevantes do PNR 2019–23

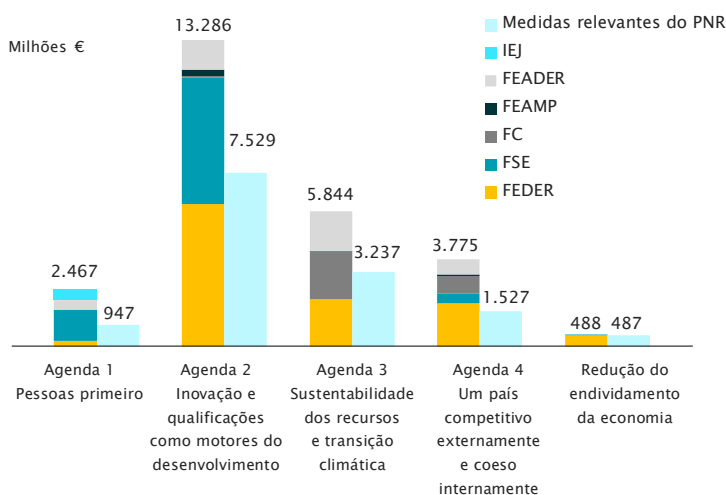


Figura 29: Dotação dos FEEI e alocação às Agendas Temáticas do PNR 2019–2023

Fonte: AD&C

Na resposta às **recomendações específicas** formuladas no âmbito do Semestre Europeu, é de relevar o importante contributo dos FEEI aos bloqueios identificados, designadamente às REP, com exceção da REP 1, que se refere aos desafios orçamentais e de finanças públicas, para os quais o Portugal 2020 não dá qualquer contributo.

Os domínios do Capital Humano (CH) e Inclusão Social e Emprego (ISE) respondem à REP 2, para a promoção do emprego de qualidade, incluindo dos jovens, e aumento das qualificações e competências dos portugueses, seja na generalização do ensino secundário e da formação de

<sup>13</sup> Consideram-se medidas relevantes do PNR aquelas para as quais existe contributo do Portugal 2020.

<sup>14</sup> As Agendas temáticas constituem a base em torno da qual está estruturada a estratégia do Portugal 2030 e cujo alinhamento aos pilares estratégicos foi apresentada no PNR 2016–2023 (atualização de abril de 2019).

adultos, seja no reforço do ensino superior e também no reforço das competências digitais. Na resposta à REP 3 que, atendendo às disparidades regionais, dá enfoque aos investimentos mais relevantes, importa sublinhar o contributo das intervenções apoiadas no âmbito do Domínio Temático da Competitividade e Internacionalização (CI) e da Sustentabilidade e Eficiência no Uso dos Recursos (SEUR), através de medidas destinadas a reforçar a transferência de conhecimento para as empresas (e.g. Programa Interface), a estimular o emprego científico, mas também a promover investimentos na ferrovia, promoção da mobilidade sustentável e na eficiência energética, em particular na Administração Pública. Por sua vez, as opções enquadradas no contexto do domínio transversal da Reforma da Administração Pública dão um contributo direto para a REP 4 através do apoio a medidas com vista a aumentar a eficiência e eficácia dos serviços públicos e a redução dos encargos administrativos (e.g. Simplex +), condições relevantes para o aumento do investimento em Portugal.

O Portugal 2020 dá um contributo relevante para a resposta às REP, nomeadamente às REP 2 e 3.

Tabela 3: Alinhamento do Portugal 2020 ao PNR 2019: desafios e recomendações

Portugal 2020		PNR 2020-23	Reduzir a segmentação do mercado de trabalho e Aumentar as competências e ensino superior (REP2)	Investimentos I&I, ferrovia, portos, transição energética e Interconexão energética (REP3)	Eficiência e eficácia da Administração Pública (REP4)
Domínio Temático	Objetivos Estratégicos				
Inclusão Social e Emprego	Reforço da integração das pessoas em risco de pobreza e combate à exclusão social	Agenda 1 pessoas primeiro: um melhor equilíbrio demográfico, maior inclusão, menos desigualdade			
	Estímulo à criação e sustentabilidade do emprego				
Capital Humano	Aumento da qualificação da população portuguesa	Agenda 2 Inovação e qualificações como motores do desenvolvimento			
Competitividade e Internacionalização	Racionalização, modernização e capacitação da Administração Pública				
	Reforço da competitividade e internacionalização da economia portuguesa	Agenda 4 um país competitivo externamente e coeso internamente			
Sustentabilidade e Eficiência no Uso dos Recursos	Reforço da transição para uma economia com baixas emissões de carbono		Agenda 3 Sustentabilidade dos recursos e transição climática		
	Combate às alterações climáticas e melhoria do ambiente				

Legenda:  
 Contributo direto muito relevante  
 Contributo direto relevante

Fonte: AD&C







# Parte 3

Os resultados e desafios  
estruturais de Portugal  
e seus territórios



### 3.1 Os resultados e desafios no Domínio Temático da Competitividade e Internacionalização

No período pós–crise económica e financeira os **Sistemas de Investigação e Inovação nacional e regionais evidenciaram um forte dinamismo**, potenciando trajetórias de convergência com as economias mais desenvolvidas da União Europeia, refletidas nos principais indicadores socioeconómicos

Apesar dos avanços conseguidos em matéria de competitividade, ainda se registam constrangimentos ao processo de inovação, reforço da competitividade e internacionalização do País e das suas Regiões, designadamente a i) baixa produtividade associada a um perfil de especialização produtiva assente em setores de baixa e média–baixa intensidade de inovação, tecnologia e incorporação de conhecimento e em atividades de baixo valor acrescentado; ii) insuficiente relevância das atividades produtoras de bens e serviços transacionáveis; iii) baixo investimento em I&D, em especial por parte do setor empresarial e mecanismos de transferência do conhecimento para a economia pouco eficazes, reflexo de uma capacidade relacional entre os atores do sistema de ciência e tecnologia e as empresas ainda deficitária; iv) desadequação das qualificações da população e, em particular, dos empregadores e empregados, face às necessidades das empresas, em especial das PME; e v) importantes custos de contexto, quer em termos administrativos, quer no acesso ao financiamento por parte das empresas, quer ainda em termos de conectividade dos territórios.

As políticas públicas procuram responder a estes entraves e à mitigação da sua manifestação mais expressiva em determinadas Regiões, sendo o Portugal 2020 fundamental para a sua superação, quer através da disponibilização de instrumentos de apoio dirigidos especificamente ao reforço da competitividade e internacionalização, quer dos efeitos induzidos dos investimentos prosseguidos nos outros Domínios Temáticos.

Uma **parte considerável dos Fundos da Coesão foram dirigidos ao Domínio Temático da Competitividade e Internacionalização** (8,1 mil milhões de euros) e são operacionalizados através do PO Temático Competitividade e Internacionalização (PO CI) e dos sete Programas Operacionais Regionais, assegurando assim a cobertura integral do território nacional

DT CI representa 40% da dotação dos FEEI do Portugal 2020 num total de 9,9 mil M€, dos quais 8,1 mil M€ correspondem a Fundos da Política de Coesão



O elevado número de candidaturas inseridas neste domínio (cerca de 50 mil) é expressivo do interesse que os instrumentos de apoio mobilizados suscitaram junto dos diversos atores do Sistema de Investigação e Inovação (I&I), bem como da relevância dos FEEI para a implementação das políticas públicas na área da competitividade e inovação.

Até ao final de 2019 foram financiadas 20,5 mil operações, correspondendo a 17,4 mil milhões de euros de investimento, do qual 8,5 mil milhões de euros financiados pelos FEEI, situando-se a taxa de compromisso do Fundo em 106%. A promoção do empreendedorismo e o reforço da qualificação e internacionalização das PME (OT 3) concentra uma parcela significativa do Fundo aprovado (56%). É, igualmente, privilegiado o investimento em I&D realizado quer por instituições de investigação quer por empresas, incluindo PME, bem como o esforço de inovação do tecido empresarial (OT 1), representando 27% do Fundo aprovado. A qualificação dos recursos humanos das empresas foi outra prioridade (OT 8), com 4 % do Fundo total comprometido.

O esforço de mitigação dos custos de contexto concentra-se na modernização e digitalização dos serviços públicos e capacitação dos seus recursos humanos, bem como no desenvolvimento da rede de transportes, com 4% e 8% do Fundo aprovado, respetivamente

Tabela 4: Montantes aprovados, executados e pagos do DT CI, dezembro de 2019

Objetivo Temático / M€		Fundo aprovado	Fundo executado	Fundo pago	Taxa de realização
OT 1 (FEDER)	I&D&I	2 329	930	1 052	40%
OT 2 (FEDER)	TIC	218	84	87	39%
OT 3 (FEDER)	PME	4 822	2 216	2 344	46%
OT 7 (FEDER)	Transportes	203	69	84	34%
OT 7 (FdC)		486	136	176	28%
OT 8 (FSE)	Emprego	336	59	66	18%
OT 11 (FSE)	Administração Pública	148	45	50	30%
<b>Total</b>	<b>DT CI</b>	<b>8 543</b>	<b>3 539</b>	<b>3 857</b>	<b>41%</b>

Fonte: Sistema de monitorização do Portugal 2020.

O Fundo executado representa 41% do Fundo aprovado no DT CI. Os instrumentos de apoio às PME (OT 3) apresentam a taxa de realização mais expressiva (46%), seguidos dos OT 1 e 2 com taxas de realização em linha com a média do Domínio (40% e 39%, respetivamente).

O **OT 1 (Reforçar a investigação, o desenvolvimento tecnológico e a inovação (I&D&I))** procura posicionar a investigação nacional em patamares de excelência a nível internacional, através da consolidação de infraestruturas de interesse estratégico e da investigação científica de excelência (Prioridade de Investimento (PI) 1.a) e aumentar o investimento empresarial em I&D&I, através de apoios diretos e da consolidação do ecossistema de inovação (PI 1.b), em domínios alinhados com as Estratégias Nacional e Regionais de Especialização Inteligente (RIS3)<sup>15</sup>, condição de acesso para

<sup>15</sup> *Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation.*

As RIS3 são abordagens estratégicas de desenvolvimento, assentes na noção de especialização inteligente, fortemente orientadas para o apoio focalizado à investigação e inovação, associado à promoção da variedade relacionada através da criação de sinergias intersectoriais. Baseiam-se no princípio de que a concentração dos recursos em conhecimento e a sua ligação a um número limitado de atividades económicas prioritárias permitirá aos países e às regiões tornarem-se, e manterem-se, competitivos na economia global. A sua implementação no caso português passou pela definição de uma Estratégia Nacional de Especialização Inteligente (ENI) e de sete Estratégias Regionais de Especialização Inteligente (EREI). A operacionalização dessas estratégias no Portugal 2020 prevê diferentes mecanismos de seletividade, através da associação de critérios de mérito ou de admissibilidade a um conjunto de tipologias de operação, consoante o montante disponibilizado seja condicionado na sua totalidade a projetos alinhados com os domínios prioritários da respetiva ENI/EREI ou se admita a possibilidade de aprovar projetos não alinhados, sendo o alinhamento um critério de valorização entre outros.

O DT CI apresenta uma taxa de compromisso de 106% e uma taxa de execução de 44%

o financiamento dos projetos de I&D&I, reforçando a ligação entre as empresas e as entidades de I&I e promovendo o aumento das atividades económicas intensivas em conhecimento e a criação de valor assente na inovação

Até 2018 foram financiados 3125 projetos de I&D: 1976 na PI 1.a e 1149 na PI 1.b e, destes últimos, 669 projetos (58%) são liderados por empresas e realizados em cooperação com instituições de investigação estimulando dinâmicas colaborativas entre estas e as empresas, além de contribuir para direcionar a investigação de base para as necessidades da economia e principais desafios societais, a que acrescem 204 projetos de inovação em empresas não PME.

Destaca-se ainda o financiamento de 70 infraestruturas de investigação e inovação em áreas alinhadas com as Estratégias de Especialização Inteligente dos respetivos territórios, envolvendo perto de 1,7 mil investigadores. Os FEEI desempenham, assim, um papel fundamental na implementação das políticas públicas de ciência e tecnologia, através do financiamento de novas formas de organização da I&I, designadamente dos Laboratórios Colaborativos (CoLAB) e dos Centros de Interface Tecnológico, e da implementação de programas transversais como o Programa INTERFACE cuja relevância dos FEEI foi demonstrada no [Relatório Anual dos Fundos da União Europeia 2017/2018](#).

No que respeita a apoios diretos a empresas, foram financiadas 1475 empresas em projetos de I&D&I, com um efeito multiplicador do investimento privado de 1,6 mil milhões de euros, e um potencial de criação de cerca de 10 mil postos de trabalho. Atendendo a que os destinatários são empresas inovadoras (ou que procuram reorientar-se estrategicamente neste sentido), as realizações do Portugal 2020 respondem positivamente aos desafios de desenvolvimento económico assumidos no Acordo de Parceria.

Os principais desafios deste OT passam pela aceleração da execução dos projetos, designadamente dos projetos de I&D que pela sua natureza implicam riscos e incertezas acrescidos. Importa, igualmente, continuar a direcionar os Fundos para a superação das principais fragilidades do sistema nacional de inovação, com particular incidência nas dimensões do índice *European Innovation Scoreboard* (EIS) em que Portugal pontua pior, designadamente no reforço do entrosamento entre as instituições não empresariais de I&D e as empresas, defesa e valorização da propriedade industrial, investimento empresarial em I&D e incorporação de conhecimento nos serviços exportados, bem como garantir que os Fundos contribuem para a redução das assimetrias regionais, promovendo o *scale up* das Regiões com performances inferiores no *Regional Innovation Scoreboard*.

A Avaliação do contributo dos FEEI para as dinâmicas de Transferência e Valorização de Conhecimento<sup>16</sup> concluiu pelo bom alinhamento do QREN aos objetivos de política e resposta às falhas nos sistemas de inovação, identificando, contudo, falhas pontuais de cobertura dos apoios e insuficiente diferenciação nas abordagens temáticas e territoriais para responderem aos distintos níveis de desenvolvimento dos sistemas regionais de inovação.

O Acordo de Parceria vincula Portugal a uma equilibrada alocação de recursos entre os objetivos específicos do OT 1, desde as atividades de investigação e capacitação mais a montante, até à valorização e transferência do conhecimento e inovação empresariais, traduzida numa alocação à PI 1.a de, no máximo, 2/5 do FEDER do OT 1. Atendendo à complementaridade das intervenções

<sup>16</sup> Os principais resultados desta avaliação foram objeto de análise mais aprofundada no [Relatório Anual dos Fundos da União Europeia 2017/2018](#).

dos PO Temático e PO Regionais, este limiar é aferido para o conjunto dos PO. No final de 2019 e ao nível do Acordo de Parceria, constata-se o cumprimento deste limiar, representando os compromissos FEDER afetos à PI 1.a 635 milhões de euros, correspondentes a 27% do FEDER aprovado no OT 1 (2,3 mil milhões de euros).

#### Caixa 2 – Principais conclusões da Avaliação da Implementação dos Sistemas de Incentivos do Portugal 2020

Esta **avaliação** de processo abrangeu os PO responsáveis pelos Sistemas de Incentivo às empresas do Continente (PO CI e PO Regionais) e concluiu pela adequação dos instrumentos e do modelo de governação dos Sistemas de Incentivos, num cenário em que a procura (até ao final de 2017) duplicou face ao período de programação homólogo do QREN, beneficiando de um nível de maturidade (e notoriedade) que soube capitalizar a experiência acumulada ao longo dos anteriores períodos de programação e de um contexto de recuperação económica.

Como aspetos mais críticos salienta atrasos nos prazos de análise das candidaturas e dos pedidos de pagamento, fragmentação dos projetos contrária, por vezes, às necessidades das empresas e potenciada pela especialização e segmentação dos SI, inflexibilidade dos Avisos face às especificidades e dinâmica das procuras regionais, verificações administrativas com uma carga burocrática elevada e alguma incapacidade de resposta das estruturas técnicas dos Organismos Intermédios (OI).

Recomenda um melhor equilíbrio na gestão das dotações a concurso, recursos humanos afetos aos OI e razoabilidade dos prazos regulamentares definidos para a análise de candidaturas e de pedidos de pagamento, bem como um papel mais relevante da avaliação de mérito, incluindo um papel mais efetivo da análise de mérito regional, e adaptação dos Avisos às especificidades regionais, incluindo a discriminação positiva de territórios de baixa densidade e a abertura de concursos específicos por domínios temáticos das RIS3.

Sugere, ainda, a conjugação de incentivos não reembolsáveis com instrumentos financeiros como forma de potenciar a gestão das dotações ao longo de todo o período de programação e promover maior alavancagem dos recursos disponíveis.

O **OT 3 (Reforçar a competitividade das PME)** concentra os Sistemas de Incentivos (SI) ao empreendedorismo, à internacionalização, qualificação e inovação das PME, com enfoque nos domínios alinhados com as estratégias de especialização inteligente. Este OT acolhe instrumentos de apoio fundamentais para a competitividade das PME e dos territórios, com uma forte procura por parte dos agentes económicos, o que confirma a sua relevância e aderência às estratégias de desenvolvimento das PME. Salienta-se a criação de cerca de mil novas empresas através de projetos de empreendedorismo qualificado e criativo, conducentes à criação de 2 214 postos de trabalho, sendo de esperar o incremento destas realizações com o aprofundamento da implementação dos instrumentos financeiros. Destacam-se, igualmente, os incentivos à internacionalização e reorientação do tecido empresarial nacional para os mercados externos que abrange 5 832 PME.

Os incentivos à inovação produtiva e à qualificação das estratégias das PME visam o aumento da sua competitividade e capacidade de adaptação ao mercado global, incluindo o investimento em fatores dinâmicos de competitividade tais como inovação, economia digital e TIC, engenharia e qualidade, e o desenvolvimento de novos bens e serviços em setores transacionáveis e internacionalizáveis. Até 2018 foram apoiadas cerca de 6 mil PME, o que se traduz numa alavancagem do investimento privado de 2,4 mil milhões de euros e na previsão de criação de 26 mil postos de trabalho.

Ao todo, até 2018 foram apoiadas 12.784 PME no OT 3 (não excluindo apoios múltiplos a PME entre os vários Sistemas de Incentivo), das quais cerca de 50% já têm projetos concluídos. O investimento privado potenciado estima-se em 3,6 mil milhões de euros, dos quais 1,2 mil milhões de euros correspondem a operações concluídas, e prevê-se a criação de 35 mil postos de trabalho (até 2018 contabilizam-se cerca de 13 mil empregos criados).

Tal como salientado a propósito do OT 1, também este OT desempenha uma papel central no financiamento de vários instrumentos de política pública nacional alinhados com as prioridades estratégicas definidas no PNR: Estratégia Nacional para o Empreendedorismo (*Startup Portugal*), dinamização da Rede Nacional de Incubadoras, Estratégia Nacional para a Digitalização da Economia – Indústria 4.0 (i4.0), Plano de Ação para a Economia Circular em Portugal, Iniciativa Clube de Fornecedores, Clusters de Competitividade, ente outros.

Como principal desafio, assinala-se a necessidade de se continuar a disponibilizar instrumentos que respondam eficazmente à dinâmica de investimento da procura e de otimizar a utilização dos FEEI mantendo os níveis de investimento observados nos primeiros anos de implementação do Portugal 2020. Para o efeito, a reprogramação de 2018 alterou a forma de financiamento do Sistema de Incentivos à Inovação nas PME, operacionalizado pelos PO CI e PO Regionais do Continente, passando a contemplar um mecanismo híbrido de financiamento que combina, numa mesma candidatura, duas operações ao nível do beneficiário final: uma com Incentivo Não Reembolsável e outra com um Instrumento Financeiro de dívida (garantia, carência de capital e bonificação de juros), mantendo-se o princípio da bonificação/penalização em função dos resultados alcançados. Este Instrumento Financeiro Complementar substitui a anterior componente de Incentivo Reembolsável do SI Inovação – convertível parcialmente em Incentivo Não Reembolsável, permitindo uma maior alavancagem dos Fundos, induzindo mais investimento empresarial inovador nas PME por euro de FEEI aplicado.

### Caixa 3 – A centralidade das PME no Portugal 2020

As PME assumem grande centralidade nas políticas públicas de apoio à economia e inclusão social, refletidas no Portugal 2020, competindo aos FEEI contribuir para o aprofundamento do ecossistema empreendedor nas suas diversas dimensões, promovendo as interações entre os diversos atores, incentivar a internacionalização, qualificação e capacitação das PME, quer através de estímulos diretos, quer do financiamento de ações de natureza coletiva, quer ainda através de instrumentos financeiros.

Tabela 5– Incentivos dirigidos a PME no âmbito do DT CI, Fundos da Política de Coesão<sup>1718</sup>

Objetivo Temático / Tipologia de operação	Fundo	N.º operações aprovadas	Investimento elegível aprovado	Fundo aprovado	Investimento elegível executado	Fundo executado	Fundo pago	
<b>OT 1</b>	Sistema de Incentivos (SI) à I&DT	FEDER	1.259	573.428	370.748	157.178	104.926	119.357
	SI Empreendedorismo qualificado e criativo	FEDER	732	134.276	94.876	54.044	39.635	42.383
<b>OT 3</b>	SI Internacionalização das PME	FEDER	4.740	1.657.654	757.654	598.281	281.241	305.683
	SI Qualificação e Inovação das PME	FEDER	5.247	5.231.369	2.816.515	2.362.700	1.432.331	1.518.599
	Instrumentos Financeiros	FEDER	18	642.953	352.418	131.688	98.450	98.450
<b>OT 8</b>	Emprego altamente qualificado nas empresas	FSE	107	24.019	12.010	2.317	2.008	2.132
	Formação de empresários e trabalhadores das empresas (exclui formação-ação)	FSE	1.330	34.252	19.353	2.773	1.789	2.362
<b>Total</b>			<b>13.433</b>	<b>8.297.951</b>	<b>4.423.573</b>	<b>3.308.981</b>	<b>1.960.381</b>	<b>2.088.966</b>

Fonte: Sistema de monitorização do Portugal 2020.

<sup>17</sup> Valores reportados a 31.12.2019. Inclui apenas PO do Continente.

<sup>18</sup> Relativamente aos apoios concedidos pelo Sistema de Incentivos à I&DT foram considerados os valores globais das operações (e não apenas os valores relativos às PME) atendendo à impossibilidade de autonomização dos apoios concedidos a outro tipo de entidades copromotoras. Igualmente decorrente desta limitação, foram apenas considerados os projetos liderados por PME, não obstante os restantes projetos poderem incluir copromotores PME. Não foram considerados os projetos Mobilizadores pelo potencial de envolvimento dos resultados atendendo à sua elevada dimensão financeira e envolvimento de um grande número de beneficiários não PME, designadamente empresas Não PME e entidades sem fins lucrativos do Sistema de I&I.

Os incentivos diretos concedidos a PME sob a forma de subvenções e enquadrados no DT CI abrangem 13,4 mil projetos, alavancando um investimento de 7,7 mil milhões de euros e totalizando 4 mil milhões de euros de Fundo aprovado. Visam quer o financiamento de investimentos de natureza material quer em fatores dinâmicos de competitividade, incluindo a formação de ativos e a contratação de quadros altamente qualificados. A centralidade das PME manifesta-se na sua preponderância no conjunto dos incentivos concedidos a empresas: 84% dos projetos aprovados inseridos nos Sistemas de Incentivo às empresas (OT 1 e 3) são promovidos por PME, as quais concentram 70% do Fundo concedido sob a forma de subvenções e representam 66% do investimento empresarial aprovado, percentagens que aumentam para 72% e 68% se se incluir os instrumentos financeiros.

Os incentivos concedidos através de instrumentos financeiros dirigidos especificamente a PME totalizam 643 milhões de euros de investimento elegível e 352 milhões de euros de FEDER e até ao final de 2019 estavam celebrados mais de 2,3 mil contratos de financiamento com PME face a uma meta de 2,7 mil PME apoiadas.

O DT CI mobiliza ainda outros instrumentos de apoio que atuam de forma indireta na competitividade das PME, designadamente através de intervenções de natureza coletiva promovidas por entidades da envolvente empresarial, com destaque para as associações empresariais e instituições de I&D&I, e de iniciativas de formação-ação de aprendizagem em contexto empresarial em áreas estratégicas para a indução de processos de mudança e inovação nas PME. Em particular, as ações coletivas visam a disponibilização de bens coletivos ou públicos em resposta a necessidades e oportunidades comuns a um conjunto de empresas. Pela sua natureza coletiva, abrangente e não discriminatória e obrigação de uma ampla divulgação dos resultados, os efeitos induzidos sobre a competitividade das PME projetam-se muito para além do investimento de cada projeto. No seu conjunto, estes instrumentos registam 1200 projetos apoiados, envolvendo cerca de 580 mil euros de Fundo (FEDER e FSE) e 730 mil euros de investimento total (público e privado).

Paralelamente ao objetivo de promoção da competitividade das PME, o Portugal 2020 disponibiliza instrumentos de apoio dirigidos a PME no Domínio Temático Inclusão Social e Emprego, designadamente projetos de microempreendedorismo e de criação de emprego por conta própria, perfazendo mais de 5 mil projetos aprovados com um investimento de cerca de 350 milhões de euros e 180 milhões de euros de Fundo.

No conjunto dos Fundos de Política de Coesão, estão aprovados cerca de 20 mil projetos dirigidos especificamente a PME, correspondendo a 9,4 mil milhões de euros de investimento e a 5,2 mil milhões de euros de Fundo aprovado.

A formação de trabalhadores e empresários, os programas de formação-ação dirigidos a PME e os apoios à contratação pelas empresas de recursos humanos altamente qualificados inscritos no **OT 8 (Sustentabilidade e qualidade do emprego)** contribuem decisivamente para a melhoria das competências dos ativos em temáticas relevantes para a gestão e inovação das empresas, considerando-se os resultados alcançados até 2018 positivos: as ações de formação em contexto empresarial envolveram cerca de 28 mil trabalhadores e 6 mil PME beneficiaram de programas de formação-ação.

A reprogramação estratégica de 2018 do Portugal 2020 permitiu alargar os apoios à contratação de recursos humanos altamente qualificados a entidades não empresariais do Sistema de I&I envolvidas em processos de transferência de tecnologia para o tecido empresarial, sendo de esperar futuramente uma maior adesão a este instrumento. Possibilitou, ainda, enquadrar no DT CI o instrumento financeiro para apoio a iniciativas de inovação e empreendedorismo social (Fundo para a Inovação Social (FIS)) e o financiamento a ações coletivas de empreendedorismo.

A redução dos custos de contexto constitui outro objetivo nuclear do DT CI. A modernização, transformação digital e funcionamento em rede dos serviços públicos, bem como a sua



qualificação através da capacitação dos serviços e da formação dos trabalhadores em funções públicas, constitui uma prioridade do Portugal 2020, em estreito alinhamento com os objetivos e iniciativas preconizadas no PNR, em especial a estratégia nacional em matéria de modernização e simplificação administrativa, nomeadamente o Programa Simplex+ e a Estratégia Para a Transformação Digital na Administração Pública (Estratégia TIC 2020).

Neste âmbito, destacam-se os apoios inseridos no **OT 2 (Melhorar o acesso às TIC)** atribuídos a 438 serviços da Administração Pública para a implementação de projetos de digitalização, desmaterialização, adoção de novos modelos integrados de atendimento descentralizado (designadamente lojas do cidadão, espaços do cidadão e serviços itinerantes), desenvolvimento e integração de sistemas de informação, entre outros.

A implementação de ações de formação e de instrumentos de apoio à melhoria da eficiência interna e da capacitação da Administração Pública insere-se no **OT 11 (Melhorar a capacidade institucional das autoridades públicas e partes interessadas e a eficácia da administração pública)**. Não obstante as dificuldades iniciais na sua implementação, associadas, entre outras, ao cumprimento das condicionalidades ex-ante, considera-se que este OT apresenta um desempenho favorável com cerca de 300 projetos aprovados.

O PO CI concentra a larga maioria do Fundo programado (Fundo de Coesão) para o **OT 7 (Promover transportes sustentáveis e eliminação dos estrangulamentos nas principais infraestruturas de rede)**. Mais de 50% dos projetos aprovados por este PO visam o reforço da rede transeuropeia de transportes, permitindo eliminar constrangimentos de conectividade internacional do país e promover a interoperabilidade dos vários modos de transportes.

O Plano Ferrovia 2020 tem como objetivo o desenvolvimento do sistema ferroviário nacional de forma a garantir o aumento da mobilidade de pessoas e bens. Diversos investimentos previstos neste Plano beneficiam dos FEEI, em complementaridade com o Mecanismo Ligar Europa, evidenciando a importância nos Fundos nas políticas públicas na área da mobilidade.

As realizações deste OT refletem vários projetos de reconstrução ou modernização da ferrovia, designadamente das Linhas do Minho (Modernização do Troço Nine-Valença Fronteira – 2ª Fase) e Norte (Modernização do troço Alfarelos-Pampilhosa – 2ª fase), verificando-se que a meta do indicador de realização relativo ao financiamento da rede transeuropeia de transportes (RTE-T) (262 Km de vias férreas intervencionadas) já foi superada com intervenções contratadas em 268 Km. Encontra-se, ainda, contratualizada a modernização de 58 km de linhas férreas não RTE-T, correspondentes à Linha do Douro (Troço Caíde-Marco de Canaveses-Régua). Para além do cumprimento das condicionalidades ex-ante que atrasou a aprovação de projetos, o reduzido número de km intervencionados até 2018 deve-se a atrasos na fase de contratação pública e na aprovação dos encargos plurianuais. Estão também contratualizados projetos para a requalificação das infraestruturas portuárias das ilhas do Corvo e das Flores, para a Construção de Rampa RO-RO e Dragagem do Porto da Calheta, Ilha de São Jorge, e para o prolongamento do porto de Velas, também na ilha de São Jorge.

Este OT é, igualmente, mobilizado pelos PO das Regiões Autónomas (RA). Na RA dos Açores encontram-se, por exemplo, aprovados investimentos na melhoria das condições de segurança em três aeroportos da Região, por via da Instalação de Equipamento de Meteorologia para os Aeródromos das Ilhas do Pico, Corvo e Graciosa, e em obras em troços da rede viária regional,

indispensáveis para a melhoria e segurança da circulação rodoviária. Na RA Madeira, a construção da Via Rápida Câmara de Lobos/ Estreito de Câmara de Lobos representa um investimento superior a 50 milhões de euros que irá proporcionar uma melhoria das ligações ao Funchal, ao aeroporto e ao Porto do Caniçal, e contribuir para o desenvolvimento e sustentabilidade dos setores agrícola e agroindustrial (redução de custos de produção e facilidade de escoamento de produtos), incentivando a fixação e a instalação de jovens empresários.

A quantificação dos principais indicadores de realização referida no texto acima é feita com base nos dados de dezembro de 2018 apresentados nos Relatórios de execução anual dos PO. Esses dados são calculados a partir dos projetos aprovados e nos indicadores do quadro de desempenho dos projetos concluídos no caso do FEDER e FC e com os participantes que à data tinham integrado as operações no caso do FSE.

Os dados apresentados na figura seguinte têm como fonte os boletins trimestrais dos Fundos europeus e dizem respeito aos indicadores físicos à data de dezembro de 2019 e variação face ao ano anterior dos novos projetos contratados no caso do FEDER e FC e novos participantes que, entretanto, integraram operações do FSE. Denotam-se assim, de acordo com a figura seguinte, os progressos registados durante o ano de 2019.



Figura 30: Indicadores de referência do DT CI<sup>19</sup>, dezembro de 2019

Fonte: Sistema de monitorização do Portugal 2020 – Boletim Informativo dos Fundos da União Europeia, dezembro de 2018 e dezembro de 2019.

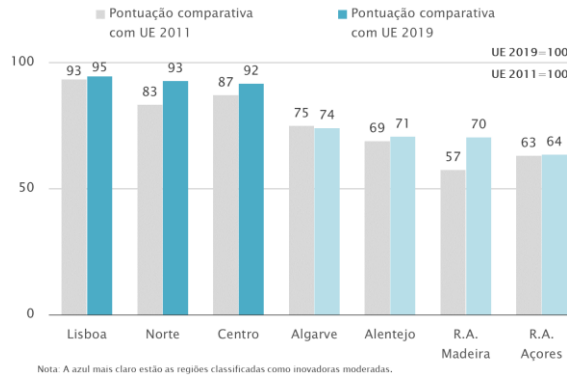
A complementaridade das políticas públicas de apoio e estímulo à I&D&I alicerçadas no Portugal 2020, a par com um clima económico e financeiro mais favorável, foram **determinantes para a inflexão da tendência desfavorável observada nos anos que antecederam a implementação do Portugal 2020** em consequência da crise económica e financeira

<sup>19</sup> O número de empresas apoiadas nos Sistemas de Incentivo não exclui a múltipla contagem de empresas apoiadas por vários PO ou em mais do que uma prioridade de investimento.

Esta tendência está patente no posicionamento do país e das suas regiões no *European Innovation Scoreboard* (EIS): Não obstante Portugal continuar classificado como Inovador Moderado com uma pontuação de 89,7 em 2018 por comparação com os seus congéneres europeus<sup>20</sup>, o seu desempenho tem evoluído favoravelmente e, inclusivamente, as Regiões Norte, Centro e Lisboa já se qualificam como Inovadores Fortes – no Índice Regional de Inovação (RIS) de 2019, permanecendo as restantes Regiões classificadas como Inovadores Moderados.

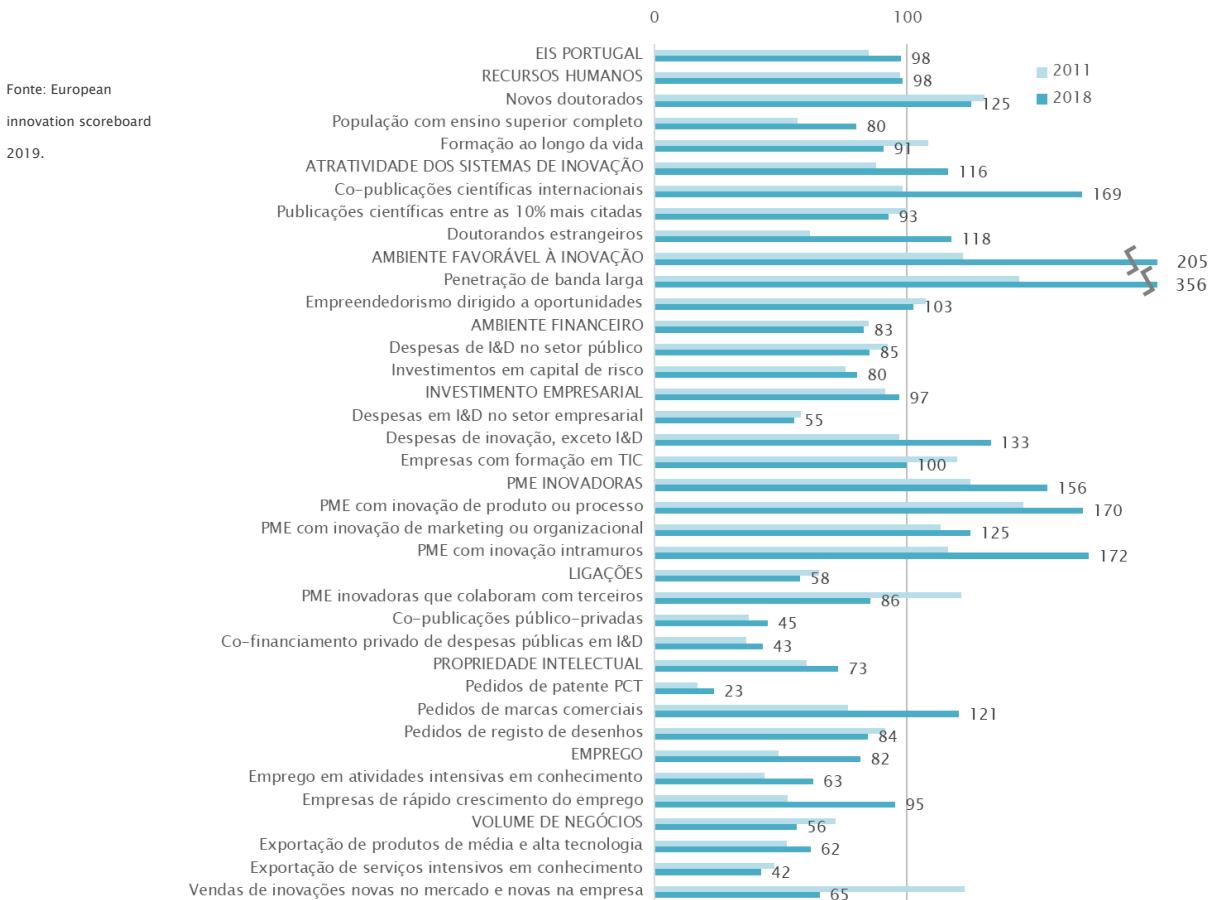
As Regiões de Lisboa, Norte e Centro apresentam maior convergência com a UE, classificando-se como Inovadores Fortes

Figura 31: Classificação das Regiões NUTS II no *Regional Innovation Scoreboard*, 2011–2018



Fonte: Regional Innovation Scoreboard 2019.

Figura 32: Evolução de Portugal no *European Innovation Scoreboard* – Comparação com UE 2011 (UE 2011=100), 2011–2018



<sup>20</sup> Desempenho comparado com EU 2018 (EU 2018=100), [https://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/facts-figures/scoreboards\\_en](https://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/facts-figures/scoreboards_en)

Portugal tem evoluído favoravelmente no EIS, não obstante ainda se classificar abaixo da média da UE

Os índices EIS e RIS assentam num conjunto indicadores determinantes para aferição da maturidade dos sistemas de inovação, facilitando a identificação das suas forças e fraquezas e áreas de melhoria. A melhoria consistente do posicionamento de Portugal no índice EIS é tributária dos FEEL, coincidindo os maiores acréscimos de desempenho com as dimensões de maior intervenção dos FEEL, designadamente no incentivo ao investimento em fatores competitivos críticos para a competitividade das PME e na existência de um ambiente facilitador da inovação, mas também na crescente dinamização do sistema de investigação, dimensões em que Portugal pontua acima da média da UE.

Este índice identifica, igualmente, as áreas em que o ecossistema nacional de inovação compara de forma insuficiente com os congéneres europeus com conclusões em sintonia com as fraquezas anteriormente identificadas no Acordo de Parceria e sobre as quais se pretende atuar com recurso aos FEEL, designadamente a baixa incorporação de conhecimento dos serviços exportados, insuficiente recurso a mecanismos de patenteamento e fragilidade do funcionamento em rede entre o setor empresarial e instituições de investigação e ensino superior, a par com o ainda insuficiente nível de investimento privado em I&D.

Despesas em I&D representam 1,36% do PIB em 2018

Apesar de Portugal estar aquém da meta relativa ao peso do investimento em I&D no PIB estabelecida para a prioridade “Crescimento Inteligente” da Estratégia Europa 2020 (EE2020)<sup>21</sup> (1,36% em 2018 face à meta nacional de 2,7% do PIB<sup>22</sup>, a décima meta mais elevada dos países da UE), importa destacar o contributo do Portugal 2020 para a tendência de convergência com os objetivos europeus, observando-se no decurso do Portugal 2020 um crescimento consistente do peso do investimento em I&D no PIB, com destaque para o esforço empreendido pelas empresas que já representam mais de 50% da despesa nacional em I&D, correspondendo a um aumento das suas despesas em I&D de 0,6% para 0,7% do PIB entre 2014 e 2018.

Ao intervir sobre os pilares nucleares do ecossistema nacional de inovação e alinhar os incentivos diretos às empresas com os objetivos de inovação e internacionalização do tecido produtivo, **os FEEL potenciam a alteração do perfil de especialização da economia** promovendo a criação de valor assente numa maior incorporação de conhecimento e inovação nos produtos e serviços<sup>23</sup>, evidência suportada pela comparação entre o grau tecnológico e de intensidade do conhecimento das empresas beneficiárias e o investimento das empresas na economia, medido através da FBCF das empresas, não obstante a grande incidência dos incentivos também em setores industriais de baixa e média-baixa tecnologia.

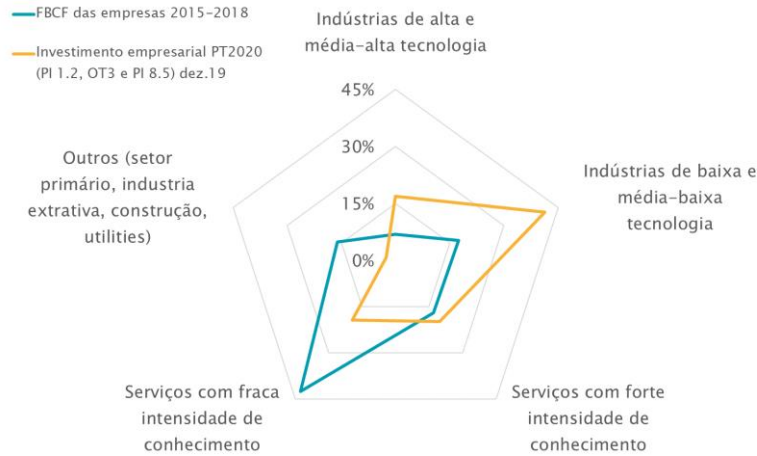
<sup>21</sup> O rácio “Despesas em I&D em percentagem do PIB” é, igualmente, um dos indicadores do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n.º 9 da Agenda 2030 das Nações Unidas “Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação” que, entre outras metas, visa fortalecer a investigação científica, melhorar as capacidades tecnológicas de setores industriais, incentivar a inovação e aumentar substancialmente o número de trabalhadores na área de I&D e a despesa pública e privada em I&D.

<sup>22</sup> A RCM n.º 25/2018 definiu as “linhas orientadoras para uma estratégia de inovação tecnológica e empresarial para Portugal, 2018–2030” e estabelece como metas um investimento global em I&D de 1,8% do PIB até 2020 e de 3% até 2030, com uma parcela relativa de 1/3 de despesa pública e 2/3 de despesa privada.

<sup>23</sup> Em consonância com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n.º 8 das Nações Unidas: “Promover o crescimento económico inclusivo e sustentável, o emprego pleno e produtivo e o trabalho digno para todos”, com especial alinhamento com as metas: Sustentar o crescimento económico per capita de acordo com as circunstâncias nacionais; Atingir níveis mais elevados de produtividade das economias através da diversificação, modernização tecnológica e inovação; Promover o crescimento económico inclusivo e sustentável, o emprego pleno e produtivo e o trabalho digno para todos; Promover políticas orientadas para o desenvolvimento que apoiem as atividades produtivas, criação de emprego decente, empreendedorismo, criatividade e inovação, e incentivar a formalização e o crescimento das micro, pequenas e médias empresas, inclusive através do acesso aos serviços financeiros.

Figura 33: FBCF das empresas e incentivos aprovados no Portugal 2020

Fontes: INE e Sistema de monitorização do Portugal 2020.

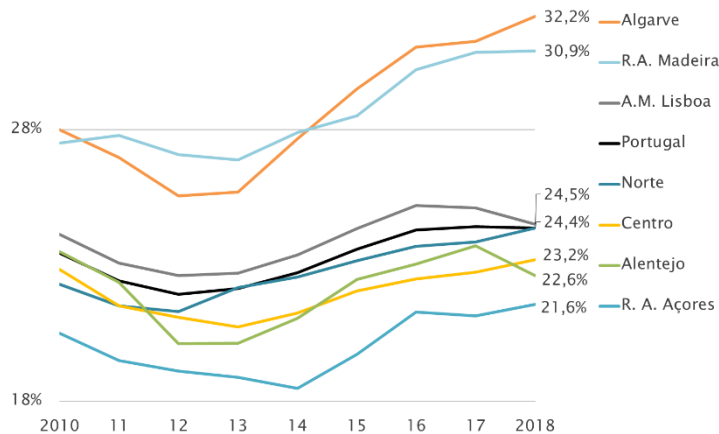


Constata-se, igualmente, uma maior incidência dos Fundos na indústria, reflexo do esforço de relançamento e modernização dos setores industriais, quer os mais sofisticados, quer os tradicionais, qualificando-os para os novos desafios colocados pela competitividade internacional e pelo paradigma da economia digital, destacando-se nesta última dimensão o contributo dos Fundos para alavancar instrumentos de política pública como a Iniciativa Indústria 4.0 e o Programa Capacitar.

Os estímulos do Portugal 2020 dirigidos às empresas contribuíram também para a melhoria do desempenho do país à luz dos principais indicadores económicos e financeiros: o Volume de Negócios das empresas aumentou 30% entre 2014 e 2018 e o Valor Acrescentado Bruto (VAB) acompanhou esta tendência com um crescimento ligeiramente superior (32%)<sup>24</sup>, que traduz uma maior incorporação de valor acrescentado nacional por cada euro faturado.

Figura 34: VAB por euro de Volume de Negócios das empresas, Região NUTS II, 2010–2018

Fonte: INE.



Todavia, são vários os desafios que ainda se colocam e que exigem respostas do Portugal 2020, designadamente: i) A centralidade que as atividades económicas de baixa intensidade tecnológica e de baixa incorporação de conhecimento ainda ocupam na economia; e a ii) Assimetria do ritmo de criação de valor entre as várias Regiões, a par de alguma excessiva especialização setorial de alguns territórios em atividades com menor potencial de agregação de valor a que as Estratégias Nacional e Regionais de Especialização Inteligente procuram responder.

<sup>24</sup> Fonte: INE. Para assegurar a comparação com os setores de atividade elegíveis ao Portugal 2020 foram excluídos os seguintes setores: i) Eletricidade, gás, vapor, água quente e fria e ar frio; ii) Captação, tratamento e distribuição de água; saneamento, gestão de resíduos e despoluição; iii) Atividades imobiliárias; iv) Educação; v) Atividades de saúde humana e apoio social.

#### Caixa 4 – Principais conclusões da Avaliação da implementação da RIS3: Rede, Realizações e Primeiros Resultados

Trata-se de uma [avaliação](#) de processo que abrangeu todos os PO com intervenções no DT CI, designadamente o PO CI e os PO Regionais do Continente e das Regiões Autónomas.

A avaliação conclui que a operacionalização da abordagem RIS3 trouxe seletividade associada à lógica das EREI/ENEI, focando prioridades e alocando recursos em conformidade e gerou uma situação de rendimentos crescentes: as experiências mais elaboradas de interação sistémica tendem a ser aquelas que tiram melhor partido do potencial da abordagem RIS3. As EREI conduziram, também, a um contexto institucional favorável à consolidação dos respetivos sistemas regionais de inovação, nas regiões com sistemas regionais de inovação de menor maturação. A magnitude de recursos alocados às Prioridades de Investimento e tipologias de operações para as quais o enquadramento ENEI/EREI é condição de admissibilidade permitem concluir pela elevada importância que os FEEL apresentam na implementação dos seus objetivos estratégicos, podendo afirmar-se que sem o contributo dos FEEL, tais instrumentos de política pública teriam uma expressão muito reduzida.

Encontram-se cobertas pela procura a generalidade das apostas estratégicas inscritas nas EREI, existindo evidências de complementaridade entre o panorama de domínios apoiados nas tipologias em que o enquadramento na EREI é condição de admissibilidade e nas tipologias em que esse enquadramento é critério de mérito. No caso dos domínios previstos pela ENEI, existe uma elevada concentração do investimento elegível num número reduzido de domínios (saúde, tecnologias de produção e TIC).

Quanto ao seu contributo para os objetivos em matéria de Crescimento Inteligente da Europa 2020, a avaliação reconhece um contributo da RIS3 para o reforço do crescimento inteligente (através do reforço e seletividade de dinâmicas de maturação anterior em matéria de I&DT empresarial e para a intensificação das práticas colaborativas. Quanto aos efeitos na progressão na cadeia de valor, o contributo é mais interrogado, já que nem sempre o reforço da intensidade colaborativa ocorre em ambiente de variedade relacionada (os programas mobilizadores constituem a evidência mais segura de variedade relacionada). Recomenda a continuação do esforço de implementação das RIS3 com melhorias incrementais na dinamização das dinâmicas colaborativas, na mobilização de instrumentos e na governação e monitorização:

**Domínios prioritários:** maior esforço de formulação dos domínios diferenciadores em termos da capacidade de inovação.

**Variedade relacionada:** (i) estruturação de processos estimuladores de Espaços de Descoberta Empreendedora pelo menos nos domínios da ENEI com maior dinamismo de procura; (ii) destaque a projetos com marcas evidentes de incremento da variedade relacionada e de efeitos de progressão na cadeia de valor, proporcionando efeitos de demonstração e de operacionalização deste conceito em projetos concretos.

**Maior incorporação do “policy mix”:** (i) majoração de apoios para articulação com outros programas nacionais e políticas setoriais e programas europeus; (ii) maior especificação das articulações a promover e estimular; (iii) apoio à capacitação para a apresentação de candidaturas e participação em redes internacionais; (iv) simplificação das tipologias de Prioridades de Investimento e de instrumentos de política pública com enquadramento ENEI/EREI como um critério de mérito; (v) intensificação da mobilização de avisos específicos; (vi) promoção dos projetos como estratégias de valorização de ativos específicos dos territórios de baixa densidade com mais intensa incorporação de conhecimento, priorizando a valorização dos recursos naturais endógenos

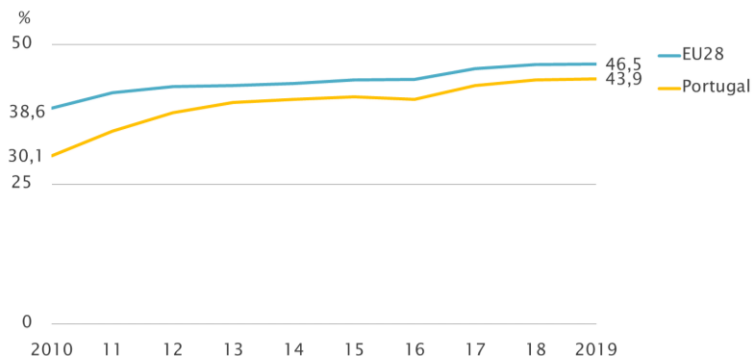
**Estratégias de eficiência coletiva e regional:** reforço na programação destas estratégias, com particular atenção ao instrumento clusters que se identificam com domínios prioritários EREI e ENEI.

**Modelos de governação:** (i) completamento da ENEI e criação de condições para uma governação das EREI mais fortemente articulada com as características de cada sistema regional de inovação; (ii) reforço das equipas técnicas de suporte.

**Monitorização:** (i) aceleração dos processos de monitorização, possibilitando correções de trajetória; (ii) integração nos processos de monitorização de stakeholders regionais em programas nacionais e comunitários de financiamento direto.

A crescente internacionalização das empresas é outra evidência fortemente alicerçada nos incentivos do Portugal 2020 que, por exemplo, alavancou mais de 1,7 mil milhões de euros de investimento em projetos de internacionalização, aproximando a economia nacional do padrão europeu.

Figura 35: Exportações de produtos e serviços em percentagem do PIB, 2010-2019



Fonte: Eurostat.

A prioridade atribuída à qualificação dos ativos enquadra outra dimensão crítica para a competitividade das empresas. Os resultados do FSE do DT CI refletem-se no reforço da competitividade e resiliência das empresas face aos novos desafios, mas também têm tradução na situação laboral dos participantes nas ações de formação.

Em 2019 e sob coordenação da AD&C foi concluído um estudo com o objetivo de aferir o impacto da formação na alteração da situação laboral dos trabalhadores que terminaram intervenções financiadas pelo FSE seis meses após a sua participação e calcular o indicador de Longo Prazo do FSE “Pessoas com uma melhor situação laboral seis meses depois de terminada a participação”<sup>25</sup>. Este estudo concluiu que, na Prioridade de Investimento 8.5 que concentra o financiamento da formação de ativos do DT CI<sup>26</sup>, maioritariamente associada a projetos de investimento empresarial, os FEEI apresentam um efeito positivo na transição para uma melhor situação laboral: 66% dos participantes referem ter transitado para uma situação de emprego com maior responsabilidade ou funções mais qualificadas; 47% passaram para uma posição hierárquica superior ou situação remuneratória melhor; 43% evoluíram para um vínculo contratual de emprego mais estável; e 13% transitaram de um regime horário de tempo parcial involuntário para o regime de horário a tempo inteiro.

A aposta dos FEEI na **qualificação e transformação digital da Administração Pública** também tem contribuído para a qualificação da prestação do serviço público e redução dos custos de contexto, induzindo uma melhoria do seu desempenho e da capacidade de resposta às necessidades dos cidadãos e das empresas e a alterações profundas do modelo relacional entre esta e os cidadãos e empresas, recorrendo a quase totalidade destas a meios digitais no seu relacionamento com a Administração Pública.

<sup>25</sup> Indicador Comum Comunitário de longo prazo do PO financiados pelo FSE.

Como “melhor situação laboral” foram consideradas a: i) transição para uma situação de emprego com maior responsabilidade ou funções mais qualificadas; ii) transição para uma situação com uma posição hierárquica superior ou remuneratória melhor; iii) transição para uma situação com um vínculo contratual de emprego mais estável; e iv) transição de uma situação com regime horário de tempo parcial involuntário para situação com regime horário a tempo inteiro.

<sup>26</sup> Salienta-se que esta PI é mobilizada pelos DT CI e DT ISE. Não sendo possível isolar os efeitos do financiamento em cada domínio temático, estes resultados traduzem o efeito conjugado de ambos os domínios temáticos nos participantes empregados.



Em 2018, 98,3% das empresas utilizaram a Internet para se relacionarem com a Administração Pública

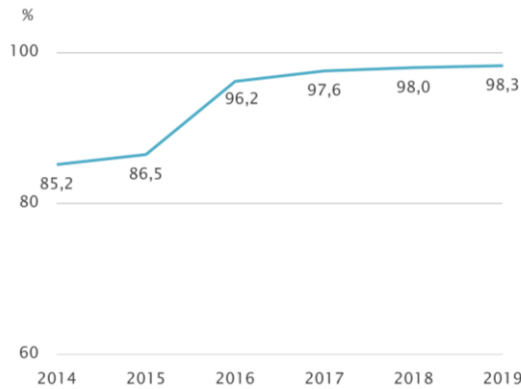


Figura 36: Empresas que utilizaram a Internet para interagir com organismos, entidades e autoridades públicas, 2014–2019

Fonte: INE.

Os resultados da implementação inicial do Portugal 2020 trazem **ensinamentos e desafios de melhoria**, num processo que se pretende de aprendizagem contínua e de constante modelação das regras e instrumentos de apoio às novas necessidades. A diversidade, maturidade e complementaridade do portfólio de instrumentos de apoio às empresas permite que os FEEI cheguem a um número considerável de empresas, independentemente da sua dimensão, atividade ou estágio de inovação, e a respostas mais eficazes face às insuficiências dos sistemas de inovação. Importa, todavia, direcionar a sua intervenção para áreas com maior potencial de agregação de valor coletivo e para as estratégias nucleares de afirmação de cada Região e, em particular, para a resposta aos problemas dos territórios de baixa densidade<sup>27</sup>. Deve, assim, ser assegurado um maior alinhamento com a política de clusters e prosseguido o alinhamento com as estratégias de especialização inteligente nacional e regionais, bem como assegurada maior eficácia do portfólio de instrumentos de apoio à transferência do conhecimento, promovendo a sua maior absorção pelo tecido produtivo.

Devem, também, ser encontradas respostas mais efetivas para a formação em contexto empresarial e que tenham em conta o perfil da nossa estrutura produtiva, assente sobretudo em PME. Importa, igualmente, valorizar as boas práticas do modelo atual: o financiamento da qualificação de recursos humanos em resposta às necessidades colocadas pelos projetos de investimento potenciando o ajustamento das suas qualificações aos novos modelos de negócio e o apoio a abordagens coletivas que agreguem necessidades de formação partilhadas por várias empresas. A gestão dos FEEI também se depara com novos desafios, destacando-se a simplificação de regras e de processos, a melhor articulação dos instrumentos de apoio nas várias fases do ciclo de inovação e a necessidade de aderência das respostas de financiamento às especificidades de cada território.

<sup>27</sup> Em consonância com o ODS 8 da Agenda 2030 das Nações Unidas".



### 3.2 Os resultados e desafios no Domínio Temático da Inclusão Social e Emprego

A forte aposta do Portugal 2020 em políticas ativas de emprego e de inclusão social permitiu **inverter o elevado desemprego** e reduzir a **pobreza e exclusão social** causados pela crise económica

No início do Portugal 2020 o contexto socioeconómico era bastante desfavorável. A crise económica estava no seu auge, o desemprego atingia valores muito elevados. Simultaneamente o mercado de trabalho não estava a conseguir criar e preencher postos de trabalho, provocando baixos níveis de emprego. Os mais jovens foram particularmente atingidos por esta quebra. A transição da escola para o mercado de trabalho que já era tradicionalmente penosa, agravou-se significativamente. Nesse período, a taxa de desemprego dos jovens só não foi superior porque se verificou uma emigração massiva e alguma fuga de cérebros.

Esta dificuldade em integrar desempregados conduziu a uma enorme quantidade de desempregados de longa e muito longa duração sem emprego há um/dois anos. Muitos tinham baixas qualificações, idades avançadas ou pertenciam a grupos vulneráveis. O crescente afastamento do mercado de trabalho originou desmotivação, perda de competências, diminuiu a empregabilidade e dificultou a reintegração laboral. A inclusão social por via do emprego era, por essa razão, uma forma de combater a pobreza e exclusão social da população ativa e indiretamente das crianças e jovens a cargo. Neste contexto adverso impunha-se, por isso, reforçar a coesão social e territorial, melhorar o acesso e a qualidade dos equipamentos e serviços sociais e de saúde, incentivar a luta contra a discriminação e promover a igualdade de oportunidades e de género.

O Portugal 2020 operacionalizou os FEEI na resposta à crise: apostou no combate ao desemprego e na melhoria da empregabilidade, em particular aos jovens; **20% do FSE foi afeto à inclusão social e luta contra a pobreza**, à inclusão dos desempregados de longa duração e dos mais desfavorecidos, à luta contra a discriminação e promoção da igualdade

Um terço do montante programado para este domínio já foi executado

**Em termos financeiros**, este domínio concentra 18% do total dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento. Os valores apurados até 2019 revelam um volume de Fundo comprometido de

3,3 mil milhões de euros (ver quadro seguinte) num volume total dedicado a este domínio superior a 4,5 mil milhões de euros. Apostou-se em medidas de estágios e apoios à contratação para adultos (12% do total) e para jovens (20%), em medidas de formação de curta duração de promoção da empregabilidade (9%), medidas de inclusão ativa (32%) e em Investimentos na saúde e nas infraestruturas sociais e na melhoria do acesso a serviços (10%+3% do total), com a mobilização de Fundos FSE e FEDER.

A taxa de compromisso deste domínio é de 72%, traduzindo a relação entre os montantes aprovados e os inicialmente programados. No Objetivo Temático 8 (OT 8) relativo à promoção do emprego, quatro em cada cinco euros programados já se encontra aprovado, enquanto no OT 9 relativo à inclusão social, por cada três euros programados, dois já se encontram aprovados. Sobressai assim uma maior procura na dimensão do emprego, incluindo o emprego jovem e o empreendedorismo, do que na dimensão do desenvolvimento social, que inclui a integração social e o combate à pobreza e discriminação (taxas de compromisso de 79% e 66%, respetivamente). Um terço do montante programado para este domínio já foi executado. Também a execução no objetivo do emprego (41%) é superior ao da inclusão social (29%).

A taxa de realização relaciona o volume de investimentos já executados com o total de investimentos comprometidos. Aqui, o OT 8 do emprego apresenta-se com maior ritmo de realização do que o OT 9 (52% versus 43%). O montante dos valores pagos está ligeiramente acima do montante dos Fundos executados porque incluem adiantamentos financeiros.

Tabela 6: Montantes aprovados, executados e pagos do DT ISE, dezembro de 2019

Objetivo Temático / M€		Fundo aprovado	Fundo executado	Fundo pago	Taxa de realização
OT 8 (FSE)	Empreendedorismo	24	5	6	23%
	Emprego	695	276	322	40%
	Emprego Jovem	654	494	504	75%
OT 8 (FEDER)	Empreendedorismo	119	18	26	15%
	Emprego	56	14	14	25%
OT 9 (FSE)	Desenv.Social	1 199	539	591	45%
	Estratégias de Desenvolvimento Local	15	1	1	7%
OT 9 (FEDER)	Desenv.Social	437	186	185	43%
	Estratégias de Desenvolvimento Local	55	13	17	24%
<b>Total</b>	<b>DT ISE</b>	<b>3 255</b>	<b>1 547</b>	<b>1 667</b>	<b>48%</b>

Fonte: Sistema de monitorização do Portugal 2020.

No que ao estímulo do emprego diz respeito, as respostas do Portugal 2020 concentraram-se em promover a empregabilidade e a integração no mercado de trabalho dos desempregados, em particular dos mais jovens. Foram estabelecidas linhas de ação prioritárias para fazer face a estes desafios:

**Integrar jovens e adultos de forma sustentada no mercado de trabalho por via da promoção da empregabilidade e do apoio à criação de novos empregos.** No final de 2018, o apoio a diferentes

tipologias de estágios profissionais envolveu mais de 84 mil participantes, metade dos quais visando jovens que não trabalham nem estudam (NEET). O incentivo à criação de novos empregos por via dos apoios à contratação excedeu os 60 mil participantes, mais de um quinto dos quais abrangendo jovens NEET. A promoção da sustentabilidade no emprego e combate à segmentação laboral tem estado presente nestes apoios através de estímulos à contratação sem termo. A percentagem de desempregados com emprego quatro semanas após terminada a participação nestas medidas é elevada nos diversos PO (e.g. 62% no PO ISE, 56,6% no PO Algarve, 57,2% no PO Açores) e seis meses após terminada a participação atinge valores superiores (e.g. 84% no PO ISE, 73,1% no PO Algarve, 75% no PO Açores).

**Aumentar a empregabilidade da população ativa através do desenvolvimento de competências para o mercado de trabalho e do aumento do nível de qualificações**, por via das formações modulares certificadas e de outros programas de formação de curta duração para desempregados e empregados (sobretudo os que estão em risco de desemprego). Até ao final de 2018 no conjunto dos PO registaram-se cerca de 550 mil participações de desempregados e 400 mil participações de empregados em unidades de curta duração. A formação de empregados em ações de formação em contexto empresarial e em programas de formação-ação inscrita no DT CI também contribuiu ativamente para prosseguir este objetivo. A aposta na melhoria das competências dos ativos assumirá uma relevância crescente, sobretudo no caso das competências digitais.

**Apoiar a integração de jovens NEET na transição entre a escola e a vida ativa e a integração no mercado de trabalho**, com destaque para os estágios profissionais (42,5 mil jovens NEET) e apoios à contratação (16,8 mil). O volume financeiro afeto à Iniciativa Emprego Jovem (IEJ) veio dar corpo à Garantia Jovem que procurava dar uma resposta integrada ao grave problema do desemprego jovem. Ao Fundo inicial foi acrescentado um reforço até 2020, totalizando 654 M€ exclusivamente dedicados à população dos 15 aos 29 anos. Estiveram envolvidos quase 60 mil participantes. Desses, 57% eram do sexo feminino, 43% tinham 25 ou mais anos, 25% pertenciam a zonas rurais, 8% eram desempregados de longa duração e 88% tinham o ensino secundário ou superior. A IEJ tem vindo a ser muito bem-sucedida: 87% dos jovens que terminaram a sua participação chegaram ao fim da intervenção e nas 4 semanas subsequentes ao fim da participação na IEJ, 2 em cada 4 jovens conseguiram emprego e, 6 meses depois, cerca de 3 em cada 4 jovens que participou numa medida da IEJ estava empregado.

3 em cada 4 jovens que participou numa medida da IEJ estava empregado 6 meses depois

**Apoiar o emprego por conta própria, a criação de empresas e o apoio às existentes na perspetiva da criação líquida de emprego** é uma das formas de promover a criação de emprego. Boa parte dos Fundos aprovados para promover direta ou indiretamente o empreendedorismo está incluído nos PO Regionais em conjugação com o apoio ao desenvolvimento de viveiros de empresas e a microempresas na sua vertente FEDER. A estas acresceram as medidas de apoio ao empreendedorismo jovem, integradas na IEJ até 2018, antes de serem realocadas nos PO regionais (Empreende Já – Rede de Perceção e Gestão de Negócios, COOP Jovem e Projetos Locais de Empreendedorismo Jovem – Açores). Nos PO das Regiões Autónomas há mais de 700 ‘Pessoas apoiadas no âmbito da criação de emprego, incluindo autoemprego’. O apoio ao empreendedorismo no OT 9 relativo à inclusão social esteve sobretudo relacionado com as estratégias de desenvolvimento local de base comunitária. Esta área foi quase toda (93%) afeta ao Sistema de Incentivos ao Empreendedorismo e Emprego (S12E), iniciado em 2017 e já com diversas operações aprovadas. O S12E visa contribuir para a consolidação da oferta de política pública dirigida a empresas e negócios de pequena dimensão geradores de emprego ou de autoemprego, em especial nos territórios do interior.

15 mil participações de pessoas com deficiência e incapacidade em formação

O combate à pobreza e promoção da inclusão social e ativa incluía a melhoria das competências básicas, do acesso a serviços e luta contra a discriminações e desigualdades. A promoção do desenvolvimento social desdobrou-se através das seguintes dimensões:

**A inclusão ativa, com vista à igualdade de oportunidades e de participação ativa e melhoria da empregabilidade**, aumentando o reconhecimento de competências de grupos potencialmente mais vulneráveis e potenciando a empregabilidade. As quase 15 mil Participações de pessoas com deficiência e incapacidade em formação representam 2/3 da meta global. Também foram apoiados mais de 54 mil Participantes em ações de trabalho socialmente necessário nos POR do continente (exceto no PO Lisboa) e abertas candidaturas para a 'Formação para um voluntariado de continuidade'. Na sequência da reprogramação passaram a ser considerados nesta dimensão os Estudantes desfavorecidos apoiados pela ação social no ensino superior nos níveis ISCED 5, 6 e 7 (cerca de 38 mil). A empregabilidade a seis meses de grupos que apresentam tendencialmente maiores dificuldades de inserção variou entre os 37% no PO Centro e os 49% no PO Algarve.

**A luta contra todas as formas de discriminação e promoção de igualdade de oportunidades** é uma das prioridades deste OT e o apoio dos FEEI tem aqui um impacto significativo. Além das ações de sensibilização e campanhas e do apoio financeiro e técnico a organizações da sociedade civil sem fins lucrativos (52), apostou-se na formação de públicos estratégicos com cerca de 3500 participações em ações de formação (PO ISE). O apoio a instrumentos específicos de proteção que abrangeram mais de 1800 vítimas contribuiu para combater a violência de género e doméstica.

**A melhoria do acesso a serviços sustentáveis, de grande qualidade e a preços comportáveis, mormente cuidados de saúde e serviços sociais de interesse geral** foi objeto de reprogramação em baixa na componente FSE. Contribuíram para a prossecução deste objetivo 129 projetos de diversificação e aumento da qualidade das respostas sociais apoiados na componente FEDER. Destacam-se as operações apoiadas nas seguintes tipologias: 'Modelos de apoio à vida independente (MAVI)'; 'Rede Local de Intervenção Social (RLIS)'; apoios aos CNAIM; e para 'Proteção de Crianças e Jovens'.

No âmbito da **Promoção do empreendedorismo social** e da integração profissional nas empresas sociais e da economia social e solidária para facilitar o acesso ao emprego, estão em curso 12 projetos de Capacitação institucional dos parceiros da economia social membros do Conselho Nacional para a Economia Social (CNES) e apoiados 41 projetos de inovação e experimentação social.

No que respeita aos 112 **equipamentos sociais e de saúde** concluídos e inseridos nos POR (a maioria de saúde),  $\frac{3}{4}$  foram apoiados no Alentejo, Lisboa e R. A. Açores. Globalmente as metas para 2018 foram ultrapassadas e a população servida por serviços de saúde melhorados ultrapassou as 3,6 milhões de pessoas.

A quantificação dos principais indicadores de realização referida no texto acima é feita com base nos dados de dezembro de 2018 apresentados nos Relatórios de execução anual dos PO. Esses dados são calculados a partir dos projetos aprovados e nos indicadores do quadro de desempenho dos projetos concluídos no caso do FEDER e FC e com os participantes que à data tinham integrado as operações no caso do FSE.

Os dados apresentados na figura seguinte têm como fonte os boletins trimestrais dos Fundos europeus e dizem respeito aos indicadores físicos à data de dezembro de 2019 e variação face ao ano anterior dos novos projetos contratados no caso do FEDER e FC e novos participantes que, entretanto, integraram operações do FSE. Denotam-se assim, de acordo com a figura seguinte, os progressos registados durante o ano de 2019.

Figura 37: Indicadores de referência do DT ISE, dezembro de 2019

Fonte: Sistema de monitorização do Portugal 2020 – Boletim Informativo dos Fundos da União Europeia, dezembro de 2018 e dezembro de 2019.



**78 mil pessoas**

beneficiaram de apoios à contratação (mais 31 mil novos participantes do que em 2018)



**91 mil pessoas**

beneficiaram de estágios profissionais (mais 4 mil novos participantes do que em 2018)



**63 mil participantes**

em ações de trabalho socialmente necessário (mais 6800 novos participantes do que em 2018)



**Mais de 6 300 habitações**

reabilitadas em áreas urbanas (mais 460 operações contratadas do que em 2018)



**570 equipamentos**

sociais e de saúde apoiados (mais 250 operações contratadas do que em 2018)

Os participantes em medidas de emprego e mobilidade apresentavam os seguintes perfis: 57% eram do sexo feminino, 55% estavam desempregados, 38% tinham no máximo o ensino básico, 35% o ensino secundário e 27% o ensino superior, 17% tinham menos de 25 anos, 72% entre 25 e 54 anos e 11% mais de 54 anos.

Maioria dos participantes são do sexo feminino

Os participantes em medidas de inclusão social e combate à pobreza tinham um perfil distinto: 60% eram do sexo feminino, 75% estavam desempregados, 60% tinham no máximo o ensino básico, 27% o ensino secundário e 10% o ensino superior e 3% não tinham instrução, 27% tinham menos de 25 anos, 60% entre 25 e 54 anos e 13% mais de 54 anos, 35% vivia em zonas rurais, 7% tinha deficiência ou incapacidade e 24% eram desfavorecidos.

A participação em intervenções financiadas pelo FSE **parece contribuir para a melhoria da sua situação laboral**: 30% dos participantes empregados melhoraram a sua situação laboral 6 meses após o término da participação<sup>28</sup> (% mais favorável aos homens, aos beneficiários com menos de 25 anos, com níveis ISCED 3 e 4 de nível secundário 3 e 4 e residentes na região NUTS II Lisboa). Tendo presentes apenas os resultados do PO ISE, 32% das pessoas têm uma melhor situação laboral seis meses depois de terminada a participação.

55% dos participantes têm emprego 6 meses depois

No conjunto dos desempregados que participaram em intervenções financiadas pelo FSE, 55% têm emprego, incluindo uma atividade por conta própria, seis meses depois de terminada a participação. Estes resultados são superiores a 80% em prioridades direcionadas sobretudo para estágios e apoios à contratação para jovens, adultos ou desempregados acima dos 54 anos. A percentagem de pessoas com emprego seis meses após terminarem a participação reduz-se para metade em medidas de apoio à empregabilidade e desenvolvimento de competências (41% para o total da população e 25% para pessoas com mais de 54 anos) e em medidas de inclusão ativa e

<sup>28</sup> Dados provenientes do relatório final do projeto 'Aplicação de questionário a pessoas empregadas que beneficiaram de apoio do Fundo Social Europeu' (maio de 2019) em pessoas que terminaram alguma intervenção cofinanciada até maio de 2018 de modo a saber como evoluiu a sua situação laboral 6 meses depois. Para ver em detalhe os resultados da melhor situação laboral de ativos empregados consultar o capítulo relativo ao DT CI.

melhoria de empregabilidade de grupos mais vulneráveis (39% para o total da população e 20% para pessoas com mais de 54 anos).

No que diz respeito aos **desafios operacionais** que se podem colocar no futuro há um conjunto de elementos a ter em conta, nomeadamente:

- Assegurar maior flexibilidade na programação, ao nível da descrição das medidas, que permita os necessários ajustes na sua implementação de forma a responder em tempo a alterações de contexto.
- No caso de novas medidas de política com dimensão financeira significativa, garantir um nível mínimo de maturidade da sua conceção e operacionalização, de forma a que a sua implementação seja compatível com as metas de arranque e regras de execução definidas pelos FEEI, garantindo lugar para medidas inovadoras que podem ter níveis de sucesso distintos na sua operacionalização.
- Mobilizar, sempre que possível, redes de parcerias e melhorar a articulação com os mercados locais de emprego, por forma a criar condições e respostas de proximidade e permitir uma territorialização mais efetiva sobretudo em regiões onde as taxas de desemprego (e taxas NEET) são mais acentuadas;
- Reforçar os serviços de sinalização, ativação, orientação, aconselhamento e acompanhamento para reingresso em educação/formação ou no mercado de trabalho.

Na perspetiva da inclusão social importa referir os bons resultados atingidos pelos Contratos Locais de desenvolvimento Social (CLDS)<sup>29</sup> patentes na **avaliação** de impacto conduzida por um consórcio independente: IESE/ Improve Consult/ ISCTE/ PPL Consult. Os CLDS revelaram-se úteis, beneficiaram as pessoas abrangidas e executaram com eficácia as ações com as quais se comprometeram e, também, foram um instrumento de reforço da rede social com forte articulação com as intervenções dos serviços do IEFP e da medida Rendimento social de Inserção.

A avaliação recomendou, todavia, maior seletividade dos territórios, revisão do modelo de intervenção nos territórios e maior espaço a áreas de intervenção consideradas prioritárias, (dar a possibilidade de) ajustar os projetos ao longo do seu decurso, reforço da capacidade técnica e estratégica dos projetos, maior inclusão de pessoas com deficiência nas atividades dos projetos. Numa perspetiva mais operacional, reforçar as condições de sustentabilidade dos CLDS, corresponsabilizando a parceria para a continuidade das ações, equipas, atividades, apostar num maior envolvimento e concertação dos ministérios, bem como das autarquias e atores locais/regionais.

**Os indicadores da Estratégia Europa 2020 evoluíram de forma muito positiva e ultrapassaram as metas** definidas para 2020. Os FEEI contribuíram de diferentes modos para a melhoria do emprego e da inclusão social e combate à pobreza

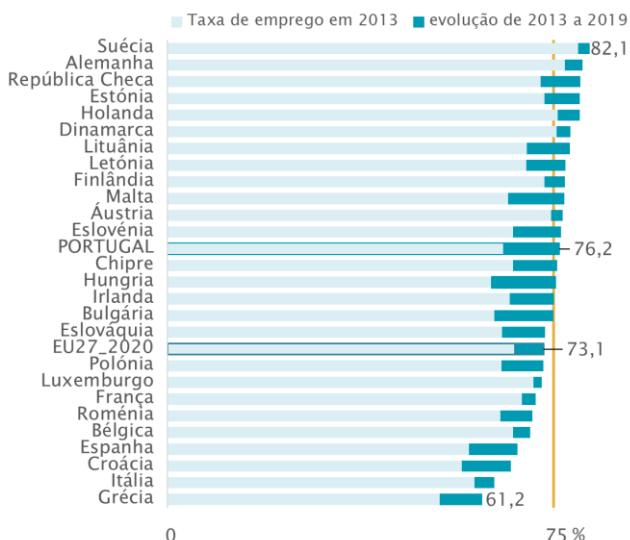
<sup>29</sup> CLDS são um instrumento de operacionalização dos planos de desenvolvimento social produzidos ao nível municipal pelas redes sociais - dos territórios mais frágeis do Continente. Os eixos comuns dirigem-se: 1) ao emprego, formação e qualificação, 2) à intervenção familiar e parental, 3) à capacitação das comunidades e das instituições locais e 4) à informação e acessibilidade. Os CLDS combinam a pré-determinação de eixos e ações obrigatórias, com a definição local de um plano de ação, apelando à participação das entidades parceiras da Rede Social na sua definição e execução.

A taxa de emprego passou de 65,4% para 76,1% em seis anos, situando-se agora confortavelmente acima da meta definida para 2020: 75%. Tal significa que 76 em cada 100 portugueses entre os 20 e os 64 anos estão empregados quando em 2013 só 65 em cada 100 portuguesas o estavam. No seio da UE27, este é o quarto maior acréscimo no espaço de 6 anos logo a seguir à Hungria, Bulgária e Malta. A taxa de emprego feminina em Portugal está 5,5 pontos percentuais acima da da UE27 (a masculina apenas 1 p.p. acima), revelando a ampla participação das mulheres portuguesas no mercado de trabalho<sup>30</sup>.

Taxa de emprego ultrapassa meta da EE2020

Figura 38: Taxa de emprego em 2013 e diferença face a 2019, na UE27, Portugal e restantes Estados-Membros

Fonte: Eurostat.

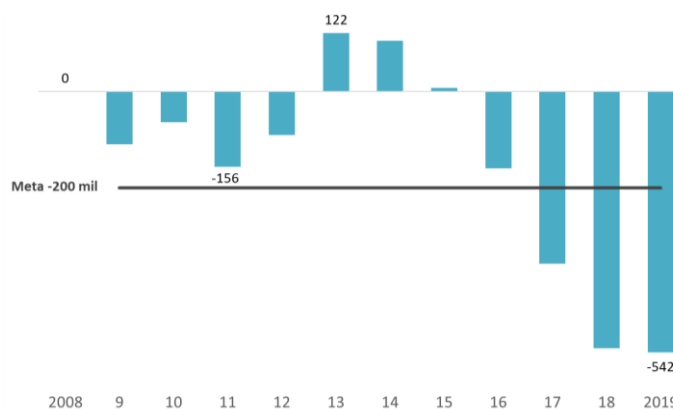


A população em risco de pobreza e exclusão social reduziu-se em 542 mil pessoas, uma redução cerca de 2,5 vezes superior ao definido na meta da EE2020 para 2020: menos 200 mil pessoas em risco. Subsistem desafios em termos da coesão social e apoio aos mais desfavorecidos e em termos de coesão territorial, no que respeita a acesso igualitário a bens e serviços<sup>31</sup>. O FSE assume enorme importância na diminuição de pessoas expostas à pobreza e exclusão, particularmente através de medidas que não envolvem rendimento.

Redução das pessoas em risco de pobreza 2,5 vezes superior à meta da EE2020

Figura 39: População em risco de pobreza e exclusão social, 2008-2019

Fonte: Eurostat.



<sup>30</sup> A este respeito sugere-se a consulta dos indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável n.º 8 "Promover o crescimento económico inclusivo e sustentável, o emprego pleno e produtivo e o trabalho digno para todos" e n.º 5 "Alcançar a igualdade de género e empoderar todas as mulheres e raparigas" da Agenda 2030 das Nações Unidas.  
<sup>31</sup> A este respeito veja-se também os indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável n.º 1 "Erradicar a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares" e n.º 10 "Reduzir as desigualdades no interior dos países e entre países".

## Forte quebra no desemprego de longa duração

A taxa de desempregados de longa duração (DLD) caiu para um terço do seu valor 6 anos antes. A atuação do Portugal 2020 incidiu sobre os desempregados e em particular sobre os DLD, pelas maiores dificuldades destes em reintegrar o mercado de trabalho, por perda de competências e empregabilidade. O efeito da aposta em ações de formação, melhoria de aptidões e integração laboral pode ser visto no gráfico seguinte: em 2013, 10 em cada 100 pessoas ativas estava à procura de emprego há mais de um ano. Em 2019, eram 3,2 em cada 100. As regiões mais afetadas eram o Norte, Lisboa e Regiões Autónomas com valores acima da média nacional. Apesar de terem progredido significativamente, continuam a apresentar mais dificuldades de inserção laboral do que o Centro ou o Algarve.

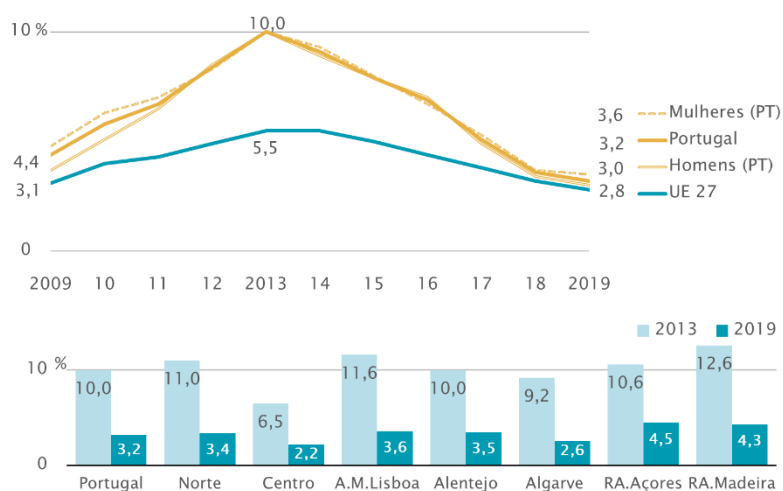


Figura 40: Taxa de desemprego de longa duração em Portugal (por género), UE27, e por região NUTS II, 2013 e 2019

Fonte: Eurostat e INE.

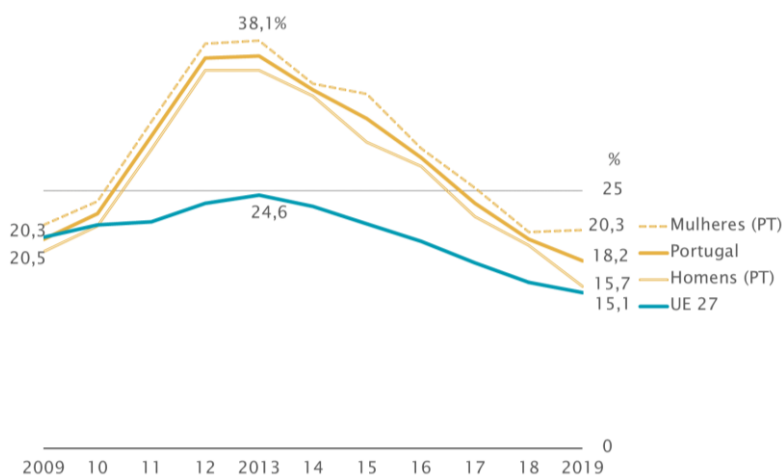
## Passados 6 meses, 2/3 dos participantes da IEJ tinha emprego por conta de outrem

Os resultados da [Avaliação da implementação da Iniciativa Emprego Jovem](#) revelam elevada eficácia das medidas: concluem que a IEJ contribui para o combate às elevadas taxas NEET em Portugal e que **as medidas analisadas revelam uma eficácia elevada na integração dos jovens no mercado de trabalho** visível nos mais de 70% de participantes que nas quatro semanas seguintes receberam uma oferta de emprego, estágio, educação/formação ou prosseguiram estudos ou adquiriram qualificações. **A qualidade das ofertas de emprego** medida em função da natureza dos vínculos, tipo de horário e remuneração obtida revela que 44% tinham contrato sem termo, mas as pessoas com contrato a termo eram superiores (49%). 42% recebia menos de 600€, em consonância com o universo dos trabalhadores dependentes, 95% tinha horário a tempo inteiro e 60% das ofertas garantiam formação profissional. Nos seis meses seguintes, cerca de 66% tinha emprego por conta de outrem e 4,4% emprego por conta própria.



Figura 41: Taxa de desemprego dos 15 aos 24 anos, Portugal (por género) e UE27, 2009 a 2019

Fonte: Eurostat.



Num contexto de retoma económica a melhoria dos principais indicadores de emprego teve uma forte influência dos Fundos Europeus Estruturais e Investimento e em particular do domínio da inclusão social e emprego do Portugal 2020. O comportamento negativo do emprego e do desemprego nos anos precedentes só não foi mais expressivo e o impacto na pobreza e exclusão maior, devido aos apoios dos FEEL. Alguns estudos apontam para impactos positivos de diversa ordem que vão além dos impactos mensuráveis (ver Caixa).

#### Caixa 5 – Exemplos de valor acrescentado europeu em medidas de apoio aos jovens, replicáveis no contexto do FSE

**Volume:** Adicionalidade e contributo dos FEEL para reforçar políticas de emprego e inclusão social

Sem os FEEL não teria existido um relevante volume financeiro dedicado a este domínio, especialmente se tivermos em conta que Portugal estava com sérias restrições orçamentais decorrentes da crise: 2,8 mil M€ aprovado e 1,4 mil M€ executado afeto a medidas de estágios e apoios à contratação para adultos (12% do total) e para jovens (20%), medidas de formação – modulares (9%), medidas de inclusão ativa como os Contratos Emprego–Inserção ou CLDS (32%) e investimentos na saúde e nas infraestruturas sociais + Melhoria do acesso a serviços, incluindo cuidados de saúde e serviços sociais de interesse geral (10%+3% do total).

**Âmbito:** algumas áreas e públicos poderiam não ser abrangidos se não tivessem existido os FEEL. Áreas como a igualdade de oportunidades e de género, combate à violência doméstica; intervenções focadas em abordagens individualizadas, tais como formação, estágios, experiência de trabalho, formação e educação; recursos FEEL usados como instrumento financeiro para conceder empréstimos e garantias aos jovens e adultos que pretendem criar o seu próprio emprego, formação de profissionais de saúde, formação de públicos estratégicos, programa Escolhas; públicos mais desfavorecidos, menos qualificados, população com deficiência e incapacidade, etc.

**Governança:** estabelecimento de redes e cooperação entre entidades não teria sido possível sem os FEEL. Cooperação entre parceiros, difusão de uma cultura de monitorização, controlo e avaliação de políticas públicas; consolidação de uma abordagem centrada nos públicos alvo e não no tipo de instrumento.

**Função:** serviços e abordagens inovadoras que não seriam financiados e postos em prática se não tivesse existido os FEEL. Robustecimento dos serviços públicos de emprego; diversificação de ferramentas, canais de divulgação, maior aposta em atendimento individual e personalizado.

A partir da Avaliação de impacto da IEJ – relatório intercalar



No futuro, os **desafios consistem em prosseguir políticas que obtiveram bons resultados, enfrentar problemáticas emergentes e melhorar aspetos menos conseguidos no período atual.**

É fundamental continuar a adequar as medidas a diferentes públicos desfavorecidos, não descurando a dimensão de inclusão social em medidas de emprego, com enorme ênfase na população menos qualificada.

Num contexto de pronunciado envelhecimento populacional e contração da população ativa e empregada, mantém-se a necessidade de:

- integrar a população desempregada, em particular os desempregados de longa duração e outros públicos vulneráveis, evitando longos períodos afastados do mercado de trabalho;
- captar/ativar/sinalizar inativos, em particular os inativos jovens que estão fora dos sistemas de educação e emprego e públicos desfavorecidos, incluindo os afastados há mais tempo do mercado de trabalho, para medidas de política ativa de emprego, em particular de qualificação.

Tendo presente os novos desafios enfrentados pelas sociedades e com forte potencial de exclusão (e.g. demografia; habitação; mobilidade; novas respostas de saúde; novas respostas sociais) importa melhorar e diversificar as respostas e as áreas de política a apoiar, em particular:

- Maior leque de respostas diversificadas para uma população sénior com diferentes características e necessidades (e que apresentou poucas soluções no período atual).
- Mais respostas direcionadas às crianças e jovens em risco de pobreza e exclusão social relacionadas com apoio ao desenvolvimento pessoal e social.
- Respostas que promovam condições adequadas de saúde, segurança e bem-estar ao longo do ciclo de vida a públicos vulneráveis.
- Maior conciliação entre a vida pessoal e profissional, menor disparidade salarial e maior igualdade de género em diferentes profissões e na tomada de decisão.
- Melhoria do acesso a cuidados sociais e de saúde de qualidade, a preços comportáveis em articulação com aposta na era digital.
- Promoção da cultura, turismo, lazer, participação e educação enquanto instrumentos de inclusão social.

Mais respostas adequadas a diferentes necessidades da população sénior

### 3.3 Os resultados e desafios no Domínio temático do Capital Humano

A **baixa qualificação da população portuguesa**, apesar dos avanços positivos, continua a ser uma realidade

---

A baixa qualificação da população portuguesa tem reflexos económicos (nomeadamente na inovação, no investimento, na produtividade, na competitividade e transformação da estrutura produtiva), sociais e individuais (empregabilidade, inclusão social, qualidade de vida – em termos de saúde e económica –, cidadania ativa).

Coloca igualmente um desafio no desígnio de um melhor ajustamento entre a oferta e a procura de competências na qualificação inicial (ensino secundário vocacional e superior) e na aprendizagem ao longo da vida destinada aos adultos.

A baixa qualificação da população portuguesa traduz-se a diferentes níveis:

- Baixa proporção dos jovens adultos com o ensino superior e número reduzido de licenciados em tecnologias da informação e comunicação, em ciências naturais, em matemática e estatística. Esta situação é reflexo do baixo ingresso e conclusão do ensino superior.
- Metade da população adulta sem pelo menos o ensino secundário. Esta situação decorre de uma combinação de fatores: elevada taxa de abandono durante décadas, baixa participação da população adulta em ações de formação, agravados pelo envelhecimento da população e baixa literacia digital, o que dificulta o aumento de competências.
- Reduzida transferência de conhecimento das universidades para as empresas, que advém, entre outras causas, de um défice de recursos humanos no Sistema Nacional de Investigação e Inovação (SNI&I).

O OT10 dá resposta a diferentes constrangimentos na área da qualificação da população: **60% dos fundos deste OT destinam-se à educação e formação de jovens**, 20% o ensino superior e doutoramentos, 10% à educação e formação de adultos e 10% a infraestruturas

---

O Domínio Temático do Capital Humano (DT CH) do Portugal 2020, através do OT 10, dá resposta a estes constrangimentos com intervenções dirigidas a três áreas de ensino e formação: i) Educação e formação de jovens, que inclui as intervenções de combate ao abandono escolar, a

A totalidade do montante programado para o domínio do capital humano está aprovado e três quartos está executado

promoção da qualidade, eficácia e eficiência do sistema de educação/formação e o ajustamento das qualificações com as necessidades do mercado de trabalho; ii) Formação superior, com medidas (Bolsas do ensino superior e Cursos Técnicos Superiores Profissionais (TeSP)) de apoio ao ingresso e conclusão do ensino superior e de concretização dos doutoramentos; iii) Formação de adultos: com medidas que visam aumentar o nível de qualificação dos adultos e o ajustamento das competências ao mercado de trabalho. São ainda apoiados projetos infraestruturais e de melhoria dos equipamentos em todos os níveis de ensino.

Em termos financeiros, o OT 10 apresenta uma preponderância do Fundo aprovado e executado na área da Educação e formação de jovens – 2,3 mil milhões de euros de Fundo aprovado, que representam 60% deste OT (aos quais ainda acresce o montante associado aos Cursos de aprendizagem inscritos na Formação de adultos). Segue-se a Formação superior, com setecentos milhões de € (20% do OT 10). Por fim, surgem a Formação de adultos e as Infraestruturas a representar cerca de 10% (cada uma) do total do OT 10.

Tabela 7: Montantes aprovados, executados e pagos do DT CH, dezembro 2019

Objetivo Temático / M€		Fundo aprovado	Fundo executado	Fundo pago	Taxa de realização
OT 10 (FSE)	Educação e formação de jovens	2 273	1 386	1 486	61%
	Ensino superior e formação avançada	743	504	524	68%
	Formação de adultos	433	230	218	53%
OT 10 (FEDER)	Infraestruturas	401	227	227	57%
<b>Total DT CH</b>		<b>3 850</b>	<b>2 348</b>	<b>2 455</b>	<b>61%</b>

Fonte: Sistema de monitorização do Portugal 2020.

Relativamente ao **aumento e melhoria da qualidade das qualificações dos jovens** definiram-se os seguintes objetivos/resultados e intervenções:

- **Redução do abandono escolar** com enfoque na **promoção do sucesso escolar**, reforçando o aumento das taxas de transição, de conclusão e de escolarização (captando para a educação/formação os NEET), através da diversificação das ofertas formativas profissionalizantes e das intervenções descritas abaixo.
- Para estes resultados concorre o apoio do PO CH e dos PO das Regiões Autónomas às **ofertas formativas ISCED2** (Cursos de Educação e Formação de Jovens (CEF) e, inicialmente, Ensino artístico especializado e Cursos Vocacionais) e dos PO Regionais do Continente às medidas educativas de promoção da inclusão, do sucesso educativo e prevenção do abandono escolar (sobretudo em Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP)). O PO CH abrangeu, até dezembro de 2018, 35 800 mil jovens em ofertas formativas ISCED2, face a 44 650 da meta de 2023. Quanto à segunda medida, foram já abrangidos 96 agrupamentos/escolas não agrupadas TEIP. Considerando as aprovações, todas as Regiões já alcançaram a meta de 2023, excetuando o Centro e o Alentejo (13 aprovadas face a 15 e 18 face a 20, respetivamente). Com a reprogramação de 2018, os TEIP passaram para o OT 9.

- A **promoção da qualidade, eficácia e eficiência do sistema de educação/formação** assume elevada relevância, através da formação contínua de docentes, dos Serviços de Psicologia e Orientação (SPO) e de intervenções específicas e inovadoras dirigidas à melhoria da qualidade e eficiência do sistema de educação/formação.
- O PO CH tem como nova meta para 2023 115 mil docentes e outros agentes de educação e formação (a meta apresentada pelo PO Algarve é de 8.929) e 300 novos psicólogos, tendo sido abrangidos, até dezembro de 2018, 55.072 docentes e outros agentes e 204 novos psicólogos. A meta do PO CH foi revista em alta para incorporar todos os agentes educativos e retirada a restrição de abranger apenas formação em didáticas específicas. O Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar (PNPSE) (PO CH) e os Planos Integrados e Inovadores de Combate ao Insucesso Escolar (PIICIE) (PO Regionais, integrados nos Investimentos Territoriais Integrados (ITI)/PDCT), que se articulam e complementam entre si e os TEIP, contribuirão, a par das medidas anteriores, para os resultados esperados nesta dimensão. As metas definidas para o PO Norte e o PO Centro (8 Planos em 2023 em cada PO já foram atingidas, considerando as aprovações). O PO Alentejo inscreveu igualmente este indicador, com uma meta de 46 Planos, tendo apoiado 16 (o Norte e o Centro consideram um plano por Comunidade Intermunicipal (CIM), enquanto que a unidade do Alentejo são escolas).
- O ajustamento **das qualificações com as necessidades do mercado de trabalho** é prosseguido por três vias: (i) atingir a meta dos 55% do número de alunos inscritos no ensino secundário em vias profissionalizantes de dupla certificação; (ii) ações que potenciem o ajustamento das áreas formativas/curricula às necessidades regionais do mercado de trabalho; (iii) criação dos Cursos TeSP e continuação dos Cursos de Especialização Tecnológica (CET).

Os Cursos Profissionais (CP) e de Aprendizagem (incluído no eixo dos adultos) constituem-se como resposta privilegiada ao ajustamento oferta/procura de qualificações. Foram abrangidos até dezembro de 2018, 170 mil jovens nos CP no POCH (e 3 575 no PO Lisboa), superando a meta de 2018. Esta tipologia foi fortemente reforçada com a reprogramação de forma a garantir a manutenção do seu financiamento, passando a meta de 2023 para 300 mil jovens apoiados no PO CH.

Os CET apresentaram uma baixa execução física em todos os PO (abaixo dos 200 participantes), com exceção do PO Lisboa, que apesar de ter revisto a meta de 2018 para 909 abrangidos, registou 800 participantes.

Com o objetivo do **reforço do ensino superior** para atingir a meta em 2020 de 40% de diplomados com o ensino superior na população entre os 30 e 34 anos, o Portugal 2020 mobiliza um conjunto de medidas de política com vista i) a alargar a base social dos estudantes do ensino superior, ii) a garantir a progressão dos estudos até à aquisição do diploma, iii) a atrair jovens para o ensino superior que abandonaram este nível de ensino, iv) a captar para o nível superior jovens que optaram pelos cursos profissionais no secundário. Estes resultados estão a ser atingidos sobretudo através da implementação de:

- **Bolsas de ensino superior para alunos carenciados** (PO CH e PO Açores) – O PO CH abrangeu, até dezembro de 2018, 117 mil pessoas, para uma meta revista em baixa



para 2023 de 100 mil, uma vez que esta intervenção passou a ser cofinanciada pelo PO ISE (OT 9).

- **Programa +Superior** (PO Norte, Centro e Alentejo), com cerca de 11,7M€ aprovados nos PO Norte, Centro e Alentejo. Com a reprogramação, o +Superior passou para OT9.
- **TeSP** – A elegibilidade deixou de estar inscrita no PO CH, passando a constar exclusivamente nos PO Regionais, com o respetivo ajustamento das metas (no total dos PO espera-se abranger 34 mil estudantes, face a 38 mil antes da reprogramação). O reduzido nível de execução física atual (cerca de 60M€ aprovados e de 4 mil estudantes apoiados; o PO Centro ainda não apresenta execução física) exige um esforço acrescido para alcançar as metas 2023.

O Portugal 2020 apoia o **aumento dos novos doutoramentos visando o reforço da investigação, do desenvolvimento tecnológico e da inovação**. Prevê-se aumentar o número de doutorados no mercado de trabalho não académico com destaque para o tecido empresarial, dotando as empresas de recursos altamente qualificados que permitam incrementar a exportação de produtos e serviços baseados no conhecimento científico e tecnológico e na criatividade. Para este fim são apoiadas: Bolsas de Doutoramento (BD) Individuais, BD em Empresas e de Pós-Doutoramento e os Programas de Doutoramento associados a Unidades de I&D (incluindo BD, Bolsas de Investigação e BD em Empresas).

Estas intervenções passaram a ser apenas elegíveis nos POR, com o respetivo ajustamento nas metas. No total dos PO prevê-se abranger 6,4 mil doutorandos, face a 5,9 mil antes da reprogramação. Apesar de se considerar que estão ultrapassados os constrangimentos que atrasaram o arranque destas intervenções nos POR, o cumprimento das metas de 2023 revela-se exigente (o PO CH ultrapassou já a nova meta de 2023 com 3 680 doutorandos abrangidos, até dezembro de 2018, o PO Norte 130, o PO Açores com 79 e o PO Centro e PO Alentejo ainda não apresentam valores físicos de execução).

Para o **aumento das qualificações e empregabilidade da população adulta** o Portugal 2020 definiu como resultado o reforço da aprendizagem ao longo da vida dos empregados e desempregados (incluindo empresários), através de intervenções previstas em três domínios temáticos: DT CH, DT ISE e DT CI. Relativamente ao DT CH, verificou uma reorientação de prioridades no sentido de reforçar a qualificação ao longo da vida com os Centros Qualifica, que se traduziu no reforço financeiro nesta vertente, e consequentemente no aumento das respetivas metas. O PO CH abrangeu, até dezembro de 2018, 20 mil adultos em Cursos de Educação e Formação de Adultos (EFA) (nova meta de 2018: 25 mil; nova meta de 2023: 50 mil) e 27 mil pessoas em Cursos de Aprendizagem (CA) (nova meta de 2023: 58 mil) e o PO Lisboa e Algarve abrangeram 11 714 e 1 790 pessoas no novo indicador “Pessoas inscritas em Centros Qualifica”, respetivamente. O PO CH, apesar de não ter indicador definido para esta intervenção, abrangeu 30 mil pessoas nos CQEP/Centros Qualifica.

O investimento em **infraestruturas e equipamentos de ensino e formação** financiado pelo FEDER encontra-se previsto nos POR, sendo que as operações aprovadas representam 69% da dotação da respetiva Prioridade de Investimento e abrangem, até dezembro de 2018, cerca de 153 mil alunos e 348 escolas. Em termos gerais, verifica-se um bom desempenho deste domínio, estando

os maiores **desafios** colocados nas intervenções que, para atingirem as metas previstas, terão de registar uma aceleração significativa na execução, nomeadamente os TeSP e os Doutoramentos.

A quantificação dos principais indicadores de realização referida no texto acima é feita com base nos dados de dezembro de 2018 apresentados nos Relatórios de execução anual dos PO. Esses dados são calculados a partir dos projetos aprovados e nos indicadores do quadro de desempenho dos projetos concluídos no caso do FEDER e FC e com os participantes que à data tinham integrado as operações no caso do FSE.

Os dados apresentados na figura seguinte têm como fonte os boletins trimestrais dos Fundos europeus e dizem respeito aos indicadores físicos à data de dezembro de 2019 e variação face ao ano anterior dos novos projetos contratados no caso do FEDER e FC e novos participantes que, entretanto, integraram operações do FSE. Denotam-se assim, de acordo com a figura seguinte, os progressos registados durante o ano de 2019.

Figura 42: Indicadores de referência do DT CH, dezembro de 2019

Fonte: Sistema de monitorização do Portugal 2020 - Boletim Informativo dos Fundos da União Europeia, dezembro 2018 e dezembro 2019.



### Mais de 234 mil estudantes

em vias profissionalizantes do ensino básico e secundário (mais 28 mil novos participantes do que em 2018)



### Mais de 117 mil bolseiros

de ação social no ensino superior (mais 2 mil que em 2018)



### 422 escolas

ou infraestruturas de acolhimento de crianças ou de educação apoiadas (mais 74 contratadas do que em 2018)



### Capacidade para 161 mil crianças/alunos

em infraestruturas de acolhimento de crianças ou de educação apoiadas (mais 25 mil do que em 2018)



### Mais de 56 mil adultos

apoiados em modalidade de longa duração de dupla certificação (mais 16 mil novos participantes que em 2018)

Os Indicadores Comuns Comunitários de longo prazo revelam que 34% dos jovens que terminaram os Cursos profissionais estavam empregados seis meses depois de terminada a participação. Salienta-se que este indicador não apresenta os jovens que prosseguiram estudos. Das pessoas que frequentaram um processo de reconhecimento e validação de competências, 32% encontrava-se numa melhor situação laboral seis meses depois de terminada a participação.

Os Fundos Europeus contribuíram significativamente **para evolução positiva e convergente com a UE na qualificação da população**

Portugal registou uma significativa redução da **taxa de abandono escolar precoce**, aproximando-se da meta da Estratégia da Europa 2020 (36,5 em 2007, 10,6% em 2019, face à meta de 10% da

EE2020). Tem vindo também a melhorar, embora mais timidamente, o sucesso escolar (p.e. a diminuição da retenção<sup>32</sup>) e o desempenho escolar<sup>33</sup>.

Abandono escolar aproxima-se da meta da Estratégia da Europa 2020 (10,6% face a 10%)

Têm vindo a realizar-se alterações relevantes no sistema educativo através da implementação de um conjunto alargado de medidas<sup>34</sup>, algumas delas cofinanciadas pelos Fundos. Considera-se que as medidas apoiadas pelos Fundos têm contribuído significativamente para a diminuição do abandono escolar, pelo expressivo cofinanciamento quer das vias profissionalizantes (as avaliações efetuadas têm atestado o impacto destas medidas<sup>35</sup>), quer das medidas preventivas de promoção do sucesso educativo (nomeadamente, os TEIP, o PNPSE, os PIICIE, a formação de docentes e os SPO), para além dos investimentos efetuados em infraestruturas e equipamentos.

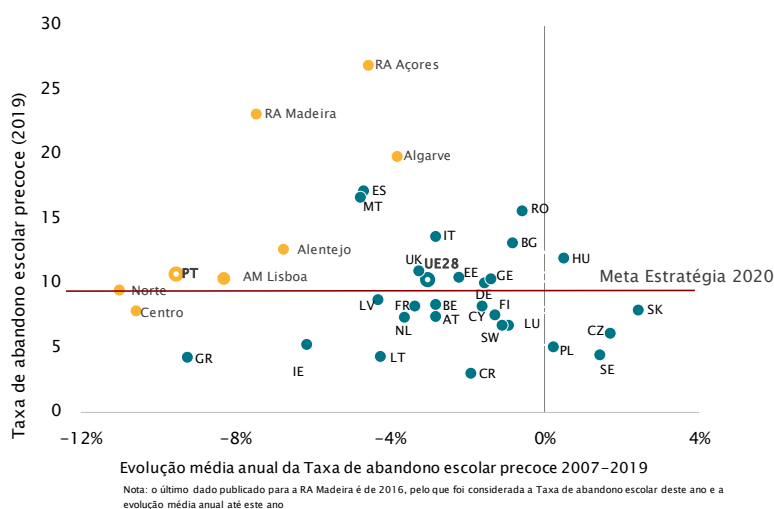


Figura 43: Taxa de abandono precoce (2014) e Evolução média anual da Taxa de abandono precoce 2007-2014

Fonte: Eurostat

Legenda: DE – Alemanha; AT – Áustria; BE – Bélgica; BG – Bulgária; CY – Chipre; HR – Croácia; DK – Dinamarca; SK – Eslováquia; SI – Eslovénia; ES – Espanha; EE – Estónia; FI – Finlândia; FR – França; GR – Grécia; HU – Hungria; IE – Irlanda; IT – Itália; LV – Letónia; LT – Lituânia; LU – Luxemburgo; MT – Malta; NL – Países Baixos; PL – Polónia; PT – Portugal; UK – Reino Unido; CZ – República Checa; RO – Roménia; SE – Suécia.

Os principais desafios que se colocam nesta dimensão são:

- Continuar a diminuir as taxas de desistência no ensino secundário e reduzir a retenção nos ensinos básico e secundário. Aumentar as taxas de escolarização através da captação para o sistema de ensino/formação de jovens NEET.
- O aprofundamento dos processos de autonomia e flexibilidade curricular, acompanhada pela modernização pedagógica e inovação das aprendizagens.
- Diminuir as assimetrias regionais e socioeconómicas (incluindo as populações imigrantes e pessoas com deficiência) e de género.

Portugal tem feito progressos no **ajustamento entre a oferta e procura de competências**, apesar de estar a retroceder numa das metas – 50% de alunos do secundário inscritos em vias

<sup>32</sup> Mais de um quarto dos alunos (até 15 anos) inquiridos no PISA (Programa Internacional de Avaliação de Alunos da OCDE), em 2018, reprovou pelo menos uma vez ao longo do seu percurso escolar. Esta taxa era de 37% em 2009. Em apenas 9 países da UE28 esta taxa é superior a 10%.

<sup>33</sup> O conhecimento em competências de base, medido pelo Programa Internacional de Avaliação de Alunos da OCDE (PISA), aumentou consideravelmente, situando-se perto da média da UE nas três disciplinas testadas (leitura, matemática e ciências) (OCDE, 2019a).

<sup>34</sup> Destacam-se como medidas (financiadas e não financiadas pelos Fundos) em curso relevantes para melhorar o sistema educativo as seguintes: a) Diversificação das ofertas formativas: Cursos Profissionais, Cursos de Aprendizagem, Ensino Artístico, CEF. b) Melhoria da qualidade do sistema educativo: modelos de gestão e de ensino (incluindo projetos de autonomia e flexibilização curricular e de inovação pedagógica e o sistema de certificação e qualidade do ensino profissional e educação e formação de adultos (EQAVET)), capacitação dos agentes, planos e medidas de promoção do sucesso escolar, mecanismos de equidade, orientação a acompanhamento dos alunos, requalificação das escolas. c) Educação pré-escolar: generalização da educação pré-escolar a partir dos 3 anos, em todas as regiões. d) NEET: assegurar a identificação precoce de jovens NEET (Fonte: PNR)

<sup>35</sup> Cf. síntese dos resultados desses estudos no Relatório dos Fundos de 2014, p.142.



profissionalizantes (este indicador apresentou um desempenho crescente até 2014 – 44,6%, situando-se em 2018 em 41,6%). Têm vindo a ser implementadas e/ou aprofundadas um conjunto de medidas<sup>36</sup> no sentido de melhorar o ajustamento entre a procura e a oferta de competências da população jovem. Os Fundos têm contribuído de forma relevante para este objetivo ao cofinanciar parte significativa destas medidas, nomeadamente, os Centros Qualifica, os SPO e a formação de docentes/formadores.

O grande desafio desta área é, continuamente, a capacidade de identificação antecipada de necessidades, em termos regionais, de adaptação da oferta em consonância com aquelas e de atração de jovens para as áreas necessárias, evitando duplicações de formação (nomeadamente nas diferentes modalidades formativas) e omissões de determinadas áreas formativas. Acresce ainda a necessidade de melhorar as competências digitais dos jovens. O ritmo da evolução muito positiva nos últimos anos da percentagem de diplomados com **ensino superior** no grupo etário 30–34 anos (duplicou entre 2005 e 2019, mesmo com uma inflexão em 2017) não foi suficiente para atingir a meta da EE2020 de 40%. As taxas de ingresso têm vindo a aumentar, sobretudo nos TeSP, bem como as de conclusão, apesar de esta última se manter reduzida.

Portugal tem feito progressos nos instrumentos que favorecem o ajustamento entre a procura e a oferta de qualificações

Figura 44: Percentagem de diplomados entre os 30 e 34 anos que tenham completado o ensino superior, 2000–2014

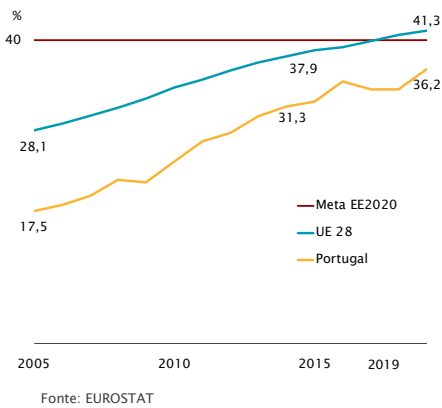
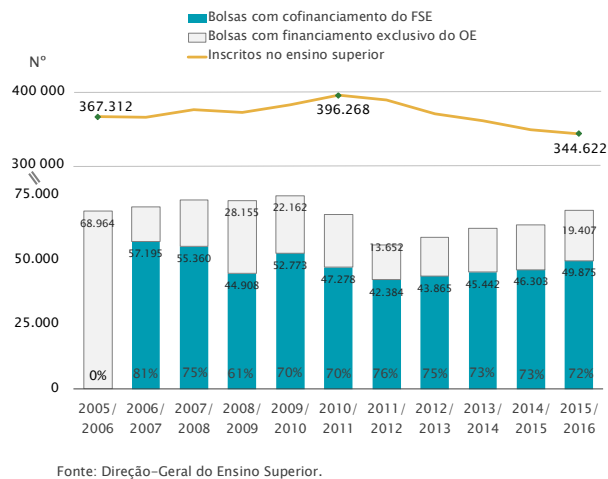


Figura 45: Número de bolsas segundo a fonte de financiamento, 2005–2020



Portugal ficou aquém da meta da Estratégia da Europa 2020 para os diplomados do ensino superior (36% face a 40%)

Apesar dos desafios que se mantêm nesta matéria, os progressos verificados decorrem de um conjunto de medidas que tem vindo a ser implementadas<sup>37</sup>. Os Fundos têm sido um contributo importante no âmbito desta estratégia, ao cofinanciar: uma parte substancial das diferentes bolsas aos estudantes do ensino superior, os TeSP e a estratégia de combate ao insucesso escolar (contribuindo, desta forma, para o aumento da base social do ensino superior). O novo regime de ingresso no ensino superior dos Cursos Profissionais, ao facilitar o acesso destes diplomados ao ensino superior, contribuirá certamente para o aumento do número de ingressos no ensino superior.

<sup>36</sup> Das medidas que têm sido desenvolvidas (financiadas e não financiadas pelos Fundos) para melhorar o ajustamento entre a oferta e procura de competências, destacam-se: a) Diferentes ofertas formativas profissionalizantes: Cursos Profissionais, Cursos de aprendizagem, CET, TeSP. b) Regulação e estruturação da oferta formativa, adequando-a às exigências do mercado de Trabalho (MT): de entre outras ações, destaca-se o Sistema de Antecipação de Necessidades de Qualificações (SANQ), o Sistema Nacional de Créditos do Ensino e Formação Profissional, alinhado com o Sistema Europeu de Créditos do Ensino e Formação Profissionais (ECVET), e a melhoria da qualidade e desenvolvimento profissional dos docentes e formadores (através da formação de docentes/formadores e da adoção de normas de formação pedagógica). c) Melhoria da eficácia dos serviços de aconselhamento e orientação profissional. d) Adequação do sistema de educação e formação às exigências do MT.

<sup>37</sup> O Governo tem vindo a adotar diversas medidas (financiadas e não financiadas pelos Fundos) para facilitar o acesso ao ensino superior e o sucesso dos alunos e melhorar o ajustamento entre a oferta e a procura: a) Promoção de ações de acompanhamento e modernização pedagógica: de entre outras ações, destaca-se contratação de jovens docentes doutorados pelas instituições de ensino superior, a formação de docentes e a Criação do Observatório de Emprego Científico. b) Melhoria da igualdade de oportunidades de acesso e progressão no ensino superior: reforço da atribuição de apoios sociais a estudantes carenciados do ensino superior, extensão automática para anos subsequentes, aumento da abrangência de situações de atribuição de bolsas e facilitação do processo de atribuição de bolsas; redução das propinas; melhoria das condições de acesso dos estudantes com necessidades educativas especiais e isenção de propinas para estes estudantes; disponibilização de mais instalações de alojamento; aumento do número de vagas universitárias disponíveis nas áreas com menor densidade populacional e nos TeSP nos Politécnicos.

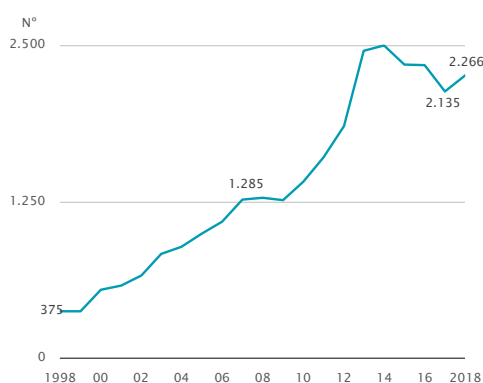
Os principais desafios que se colocam nesta dimensão são reforçar a estratégia atual, garantindo o aumento da taxa de diplomados, a taxa de emprego dos diplomados, o ajustamento entre procura e oferta e o aumento da qualidade do ensino superior. O ajustamento entre a oferta e as necessidades de qualificações pelo mercado de trabalho constitui, de facto, uma dimensão crítica do ensino superior, de forma a aumentar a taxa de empregabilidade dos diplomados e disponibilizar ao mercado as competências requeridas. Com efeito, por exemplo, apesar da elevada empregabilidade dos diplomados nas áreas de ciência, engenharia, tecnologia e matemática e tecnologias da informação e comunicação, e de um aumento de inscritos nestas áreas, sobretudo nos TeSP, verifica-se ainda um défice de diplomados<sup>38</sup>. Também no ensino superior, é requerido um melhor sistema de antecipação de necessidades pelo mercado de trabalho, de reorganização e constituição de oferta nas áreas identificadas e de atração de jovens para essas mesmas áreas.

Apesar do aumento significativo do número de novos doutorados, anualmente continuam a colocar-se desafios no desenvolvimento do SNI&I

A evolução dos diplomados com grau de **doutoramento** aumentou significativamente (10 vezes mais) nas últimas duas décadas. Os doutorados apresentam uma elevada empregabilidade, no entanto, a inserção profissional dos doutorados predominantemente no meio académico, em detrimento das empresas, condiciona o pleno desenvolvimento do SNI&I. Com efeito, um dos fatores críticos desta área prende-se com a cooperação entre o mercado e a investigação, e a consequente transferência de conhecimento, com vista ao aumento da inovação.

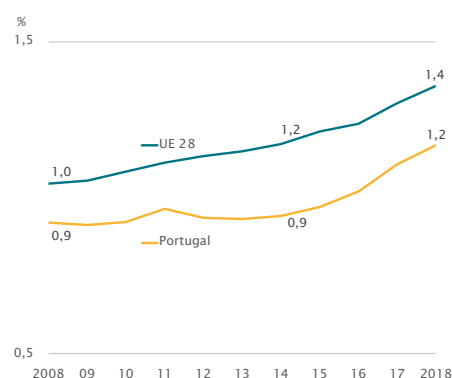
Para além do financiamento massivo de bolsas de doutoramento e pós-doutoramento nas últimas décadas, recentemente foi criado o programa de estímulo ao emprego científico para melhorar este fator crítico. Os Fundos têm contribuído significativamente para esta política, através precisamente do cofinanciamento de bolsas de doutoramento e pós-doutoramento, nas suas diferentes vertentes<sup>39</sup>. Estima-se que cerca de 1/3 do total dos doutorados em Portugal no período 2007–2015 beneficiaram de uma bolsa financiada pelos FEEI<sup>40</sup>.

Figura 46: Evolução dos diplomados com grau de doutoramento no período 1997–2017 em Portugal (n.º)



Fonte: DGEEC/MCTES – Inquérito ao Registo de Alunos Inscritos e Diplomados do Ensino Superior

Figura 47: Evolução do peso dos recursos humanos em atividades de I&D (ETI) no total da população ativa, 2008–2017



Fonte: EUROSTAT

Apesar da taxa de escolaridade do ensino secundário dos **adultos** (25–64 anos) ter quase duplicado desde 2007 (de 27,3% para 51,7% em 2019), Portugal continua longe da média da UE28

<sup>38</sup> Recomendações da COM no âmbito do Semestre Europeu: 2018 – Aumentar a taxa de ingresso no ensino superior, nomeadamente nos domínios científicos e tecnológicos; 2019 – Aumentar o número de licenciados no ensino superior, em particular no domínio das ciências e tecnologias de informação.

<sup>39</sup> O Portugal 2020 apoia também esta dimensão através do OT 8: – P.I. 8.5 Adaptação à mudança dos trabalhadores, das empresas e dos empresários – através da medida de apoio à “contratação de recursos humanos altamente qualificados”.

<sup>40</sup> Cf. Capítulo .4.4 do Relatório dos Fundos 2017/2018, que inclui resultados da Avaliação do Contributo dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) para a Formação Avançada.

(78,6%). Para o aumento desta taxa concorrem quer os efeitos (a prazo) do investimento na qualificação de jovens, quer o resultado da participação da população adulta em ações de aprendizagem ao longo da vida<sup>41</sup>.

Apesar da taxa de participação em atividades de educação e formação ter mais que duplicado desde 2007 (de 4,4% para 10,3% em 2019), a convergência com a Europa ao nível da qualificação exigiria que Portugal realizasse um esforço muito superior, em termos de participação em ações de educação e formação (nomeadamente, nas que conferem certificação escolar), ao dos restantes países, facto que não se tem verificado.

Com efeito, está próximo do da média da UE28 (10,7%) e, ainda, afastado da meta definida pela Estratégia da Educação e Formação 2020 (15%<sup>42</sup>).

Apesar da melhoria das qualificações dos adultos, a convergência com a UE requer um forte impulso nesta matéria

Figura 48: Evolução da taxa de escolaridade de nível secundário, 2005-2019

Fonte: Eurostat.

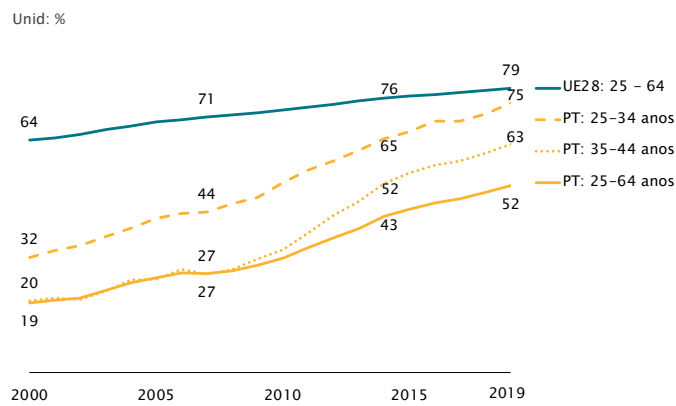
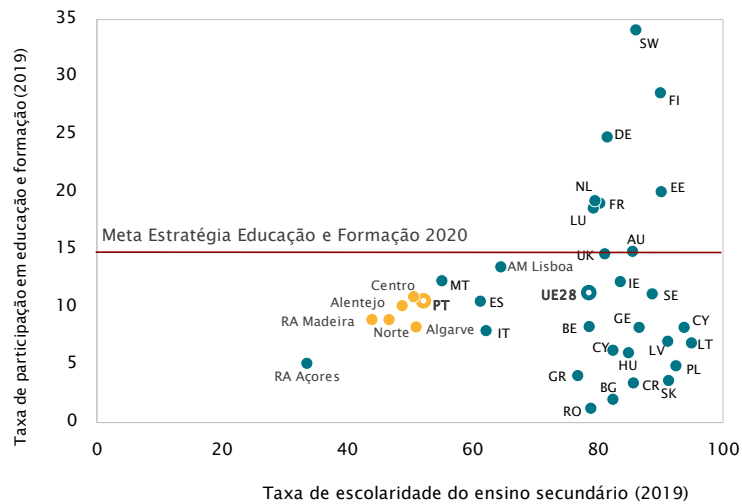


Figura 49: Participação em ações de aprendizagem ao longo da vida vs. escolaridade de nível secundário: 25-64 anos, 2019

Fonte: Eurostat.



Ao cofinanciarem os Centros Qualifica e os cursos EFA, os Fundos contribuíram diretamente para o aumento da taxa de escolaridade dos adultos, com destaque para o grupo etário 35-44, coincidindo com o grupo mais apoiado pelos EFA e processos RVCC.

<sup>41</sup> A "Participação da população adulta em ações de aprendizagem ao longo da vida" é um dos indicadores do Quadro Estratégico Educação e Formação 2020 (EF 2020) e do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n.º 4 das Nações Unidas "Educação de Qualidade" que preconiza garantir o acesso à educação inclusiva, de qualidade e equitativa, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos.

A Recomendação do Conselho, de 2016, sobre "percursos de melhoria de competências: novas oportunidades para adultos" preconiza uma abordagem estratégica com vista a melhorar as competências básicas dos adultos, nomeadamente em literacia, numeracia e competências digitais e/ou a aquisição de capacidades, conhecimentos e competências, para obtenção de uma qualificação de nível secundário.

<sup>42</sup> Esta meta foi alargada para 25% em 2025, e assumida pelo Programa Qualifica.

O lançamento do Programa Qualifica – 2017 (acompanhado pelo reforço do cofinanciamento dos Fundos nesta área após a reprogramação de 2018), que inclui o reforço da cobertura da componente de formação, contribuirá certamente para o aumento da qualificação dos adultos. O aumento da escolaridade dos adultos depende sobretudo se a participação em ações de formação conferir nível de qualificação, diretamente ou através da acumulação de créditos.

O ajustamento entre a oferta e a procura de competências coloca-se, igualmente, ao nível dos adultos, pelo que outro desafio que esta política enfrenta, para além de aumentar as qualificações dos adultos, é fazê-lo em áreas necessitadas pelo mercado. A este propósito as competências digitais surgem como um enorme desafio<sup>43</sup>, devido ao elevado défice destas competências existente na população adulta. Para dar resposta a esta situação encontra-se em curso um vasto conjunto de medidas, das quais se destaca o Plano nacional de alfabetização de adultos e a iniciativa nacional Incode 2030.

O Plano Global de Avaliação do Portugal 2020 inclui cinco avaliações no domínio do capital humano, designadamente:

- **Avaliação do Contributo dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) para a Formação Avançada** (terminada em dezembro de 2018)
- Avaliação do contributo do Portugal 2020 para o aumento dos diplomados do ensino superior (em curso)
- Avaliação do contributo do Portugal 2020 para a promoção do sucesso educativo, a redução do abandono escolar precoce e a empregabilidade dos jovens (em curso)
- Avaliação do contributo do Portugal 2020 para o aumento da qualificação e (re)inserção no mercado de trabalho dos adultos (em curso)
- Avaliação do contributo do Portugal 2020 para a melhoria das qualificações e melhoria da qualidade dos empregos dos adultos empregados (em curso).

Por fim, refira-se que a generalidade das medidas do OT 10 é fortemente dependente dos Fundos, o que atesta o elevado contributo dos Fundos para o desenvolvimento destas áreas. No entanto, também coloca desafios acrescidos nos períodos de transição entre quadros comunitários.

<sup>43</sup> Recomendações da COM no âmbito do Semestre Europeu: 2018 – Aumentar o nível de competências da população adulta, incluindo a literacia digital, reforçando e alargando para o efeito a cobertura da componente de formação nos programas de qualificações da população adulta; 2019 – Aumentar o nível de competências da população, em particular a literacia digital, tornando a educação dos adultos mais adequada às necessidades do mercado de trabalho.

### 3.4 Os resultados e desafios no Domínio temático da Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos

A Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos abrange **três componentes de intervenção** com pontos de partida diferentes. A diversidade das medidas apoiadas pelos FEEI produziram **resultados desiguais** no domínio da energia, alterações climáticas e ambiente

O domínio SEUR abrange três componentes distintas dirigidas aos seguintes objetivos específicos: assegurar a transição para uma economia de baixo carbono; incentivar a promoção e adaptação às alterações climáticas e a prevenção de riscos; e garantir a preservação e proteção do ambiente. Embora reunidos no mesmo domínio, no início do Portugal 2020 estes três objetivos apresentavam pontos de partida bem diferentes entre si decorrentes de alguns fatores, nomeadamente: o surgimento de componentes mais inovadoras, complexas e transversais à sociedade, como a eficiência energética e as energias renováveis as quais conferem a necessidade de mais tempo para adaptação, implementação e produção de resultados; a presença de componentes que atuam com fenómenos imprevisíveis tendo por isso um carácter mais incerto e continuamente necessário, como as alterações climáticas; o impacto da contribuição prolongada de Fundos comunitários, em algumas componentes mais estruturais, como é o caso do setor das águas e dos resíduos, conferindo bases mais maduras e impactos mais profundos.

No que respeita ao objetivo da transição para uma economia de baixo carbono, o país apresentava no início do atual período de programação uma forte dependência energética transversal a vários setores. Reverter esta tendência passa por incentivar a produção e a distribuição de energia proveniente de fontes renováveis, com vista à redução do consumo de energia derivada de combustíveis fósseis e das emissões de carbono e a uma melhor eficiência do uso da energia. O elevado consumo de energia primária no setor empresarial deve ser contornado com incentivos à eficiência energética nas empresas promovendo a racionalização do seu consumo. Em termos de infraestruturas públicas e do setor residencial, os quais representavam mais de um quarto do consumo de energia final no país, torna-se necessário promover a eficiência energética e utilização de energias renováveis nos edifícios públicos e na iluminação pública, bem como no setor da habitação. Sendo o setor dos transportes públicos ainda fortemente dependente de combustíveis fósseis, o objetivo principal prende-se com o aumento da eficiência energética nos transportes públicos coletivos de passageiros e com melhorias na rede de mobilidade elétrica. A nível regional pretende-se promover esta tendência de redução de emissões de carbono através da criação de planos para a mobilidade urbana sustentável.

No que respeita ao segundo objetivo, constata-se que o fenómeno das alterações climáticas expõe fortemente o território nacional a diversas vulnerabilidades que se encontravam patentes no início da programação. No seio dos países europeus, Portugal colocava-se entre os mais vulneráveis perante os impactos das alterações climáticas manifestados em termos de situações de seca,

O ponto de partida da economia de baixo carbono assentava numa forte dependência energética

desertificação, erosão costeira, cheias e incêndios florestais. Do ponto de vista da adaptação às alterações climáticas, constata-se a necessidade de redução das vulnerabilidades que se verificam na atmosfera, no território e nos ecossistemas. Ao nível da prevenção e atuação face a riscos específicos, a exposição da costa portuguesa e das suas diversas ilhas a fenómenos de erosão costeira, bem como aos incêndios e às inundações, reforçam a situação de vulnerabilidade do território e impõem a sua proteção.

Na área da preservação e proteção do ambiente, a situação portuguesa apresentava diferentes pontos de partida no início do atual período de programação. No setor dos resíduos, o país encontrava-se ainda longe das metas definidas, nomeadamente quanto à produção de resíduos, sua reutilização e dinamização de algumas das formas do seu tratamento. No setor das águas, apesar da elevada cobertura do serviço de abastecimento de água aos alojamentos portugueses (95%), assim como dos serviços de saneamento de águas residuais urbanas (90%), as preocupações centravam-se na eficiência dos sistemas tendo em conta a dispersão das redes e a prática de baixos tarifários, nos elevados níveis de perdas de água, e no estado, por vezes desconhecido, das infraestruturas existentes. O património cultural e turístico confrontava-se com situações de degradação e abandono, por um lado, e de sobre utilização e ausência de recuperação, por outro. Ainda nesta área, pretende-se assegurar a criação de produtos turísticos de qualidade e a sua divulgação, que permitam o acréscimo de visitantes ao património cultural e regional, com vista à afirmação desses territórios. Em termos de ecossistemas e biodiversidade, com mais de um quinto do território português classificado como Rede Nacional de Áreas Protegidas e Rede Natura 2000, pretendia-se promover uma gestão ativa das áreas classificadas, proteger as espécies e seus habitats e valorizar os serviços e os seus ecossistemas. No que respeita à recuperação de locais contaminados classificados como passivos ambientais, é necessário garantir a continuidade dos seus processos de remediação e recuperação iniciados no anterior período de programação. As melhorias do ambiente urbano, como a qualidade do ar, a redução do ruído e a revitalização urbana, são dimensões igualmente contempladas em resposta às necessidades provocadas pela forte concentração demográfica nas principais áreas urbanas.

### **Um sexto dos Fundos da Coesão** aprovados até dezembro de 2019 concentrados no Domínio Temático da Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos

---

Os Fundos associados ao DT SEUR e veiculados pelo PO SEUR e pelos PO Regionais do Continente e das Regiões Autónomas, comprometeram 17% do total dos Fundos da Coesão aprovados até dezembro de 2019, ou seja, 3,1 mil milhões de euros, sendo mais de metade desse compromisso assumido com o objetivo da preservação e proteção do ambiente e cerca de um terço com o objetivo de assegurar a transição para uma economia de baixo carbono. Em termos de execução, este domínio representa em termos financeiros 13% da execução total já assegurada pelos Fundos da Coesão até dezembro de 2019, ocupando também, o objetivo da preservação e proteção do ambiente, a maior parcela da execução já realizada no domínio SEUR.

Tabela 8: Montantes aprovados, executados e pagos do DT SEUR, dezembro de 2019

Objetivo Temático / M€		Fundo aprovado	Fundo executado	Fundo pago	Taxa de realização
OT 4 (FEDER)	Energia	347	73	73	21%
OT 4 (FdC)		587	89	91	15%
OT 5 (FEDER)	Alterações climáticas	33	28	28	84%
OT 5 (FdC)		398	198	195	50%
OT 6 (FEDER)	Ambiente	862	333	337	39%
OT 6 (FdC)		898	422	422	47%
<b>Total</b>	<b>DT SEUR</b>	<b>3 126</b>	<b>1 144</b>	<b>1 146</b>	<b>37%</b>

Fonte: Sistema de Monitorização do Portugal 2020.

O maior nível de aprovações no **domínio da economia de baixo carbono** verifica-se na promoção da eficiência energética nos transportes públicos, com um terço comprometido (317 milhões de euros). Em termos de taxa de realização, apenas 17% dos compromissos assumidos por este OT encontram-se já implementados no terreno.

Dados de dezembro de 2018 indicam que os projetos aprovados irão promover um acréscimo na capacidade suplementar de produção de energia renovável, passando para 33 MW, permitindo assim uma redução de emissões de gases com efeitos de estufa na ordem das 18.509 toneladas de CO<sub>2</sub>. No que respeita à melhoria das infraestruturas públicas, englobando quer a administração central quer a local, foram apoiados projetos que irão conduzir, a uma redução anual do consumo de energia primária nos edifícios públicos de 261 566 994 kWh/ano, tendo já sido efetivada a redução de 526 663 kWh/ano. Já em termos de agregados familiares com consumo de energia melhorado, as intervenções a realizar através do Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas (IFRRU2020) irão contemplar 3 974 agregados. Em conjunto, os investimentos nesta área possibilitarão a diminuição de 73 963 toneladas de CO<sub>2</sub>. Relativamente à promoção da mobilidade urbana foram assumidos compromissos de 1 480 pontos de carregamento da rede de mobilidade elétrica, tendo já sido implementados 506. Foram assim asseguradas economias de energia nos projetos apoiados no setor dos transportes de 1 265 tep, com a consequente redução de 4 731 toneladas de CO<sub>2</sub> quando concluído o investimento.

Apesar de alguma expressão na resposta dos beneficiários à maioria das tipologias mais específicas de intervenção, com exceção das dirigidas às empresas, vários aspetos dificultaram a operacionalização destes investimentos: o fator inovador associado à temática da economia de baixo carbono, não tendo sido prioridade no anterior período de programação, não permitiu produzir histórico e caminhos relevantes como antecedentes, e algum grau de complexidade da temática, que em conjunto com o fator inovador atrasaram a execução e o contributo efetivo dos projetos para responder de forma mais eficaz às fragilidades identificadas. A falta de aderência por parte das entidades beneficiárias a algumas formas de financiamento, nomeadamente instrumentos financeiros e apoios de subvenção reembolsável, também se mostrou ser outra condicionante que se refletiu na baixa procura destes investimentos. Registou-se também uma fraca adesão por parte das entidades beneficiárias aos apoios à produção de energia a partir de

fontes renováveis. No caso dos incentivos destinados a melhorar a eficiência energética nos edifícios e infraestruturas públicas (administração central e local), as dificuldades também se prenderam com a dependência de pareceres e autorizações orçamentais prévias, por um lado, e com a obrigatoriedade do reembolso dos incentivos, por outro, o que atrasou a implementação e execução dos projetos e não permitiu mobilizar o necessário investimento das administrações públicas. Neste domínio, os critérios de elegibilidade demasiado exigentes para as entidades beneficiárias, bem como o conjunto de condicionalidades colocadas (e.g. elegibilidade, auxílio estatal), mostraram-se, igualmente, relevantes e restritivos.

Não obstante a reprogramação do Portugal 2020, aprovada em dezembro de 2018, ter permitido ultrapassar algumas das condicionantes que atrasavam a implementação dos investimentos, nomeadamente permitir a aceleração dos investimentos autárquicos através de mecanismos de financiamento da contrapartida nacional das operações através do Empréstimo-Quadro do BEI (EQ-BEI), minorar as dificuldades na implementação das subvenções reembolsáveis por parte dos serviços da administração pública e flexibilizar as restritas condições de acesso do IFRRU2020, o que é facto é que os resultados operacionais do OT 4 estão consideravelmente aquém dos objetivos inicialmente propostos.

No que se refere ao **domínio das alterações climáticas**, o maior nível de aprovações verifica-se no planeamento e gestão de riscos com dois terços comprometidos do OT 5 (284 milhões de euros). No terreno, encontram-se já executados 52% dos compromissos assumidos neste OT com destaque, igualmente, para o planeamento e gestão de riscos.

As realizações concretizadas em termos de indicadores físicos e reportadas a dezembro de 2018 evidenciam que, ao nível da adaptação às alterações climáticas, o Portugal 2020 incentivou a criação de 22 instrumentos de planeamento e estudos na R. A. dos Açores e mobilizou a criação de planos de identificação de vulnerabilidades e riscos em 254 municípios. No que respeita à prevenção face a riscos específicos, os incentivos permitiram a intervenção em 68 km de extensão da faixa costeira para proteção de pessoas e bens. No caso dos fenómenos naturais, os projetos financiados abrangem cerca de 1 723 mil pessoas que beneficiam de medidas de proteção contra inundações e 7 274 mil pessoas favorecidas quanto à proteção contra incêndios florestais. Pulverizadas pelo território encontram-se asseguradas 84 infraestruturas de proteção civil.

Ao bom nível de resposta dos beneficiários às tipologias mais específicas de intervenção, contrapõe-se, contudo, a concretização de alguns investimentos que refletem alguma morosidade, dada a natureza complexa de algumas infraestruturas, como as relacionadas com a proteção do litoral devido ao facto de serem intervenções muito estruturais e que necessitam de tempo para a sua realização. Denota-se ainda a demora dos estudos e planos em causa, bem como o atraso na obtenção das autorizações prévias por parte das entidades beneficiárias e dificuldades na realização dos procedimentos de contratação pública.

Fruto da maturidade de investimentos nas áreas mais estruturais, o **domínio da proteção do ambiente** absorve a maior parcela do compromisso já assumido, constatando-se que o maior nível de aprovações se verifica no ciclo urbano da água e na reabilitação urbana, perfazendo no total dois terços dos compromissos assumidos (1,2 milhões de euros). Em termos de taxa de realização, 43% dos compromissos assumidos neste OT encontravam-se já implementados no terreno.



No setor dos resíduos os incentivos permitiram apoiar projetos que visam aumentar a capacidade adicional de reciclagem de resíduos em 265 520 toneladas/ano. No setor das águas, as duas componentes do ciclo, abastecimento e saneamento, asseguram que cerca de 1 994 mil pessoas terão acesso a melhorias no sistema de abastecimento de águas, enquanto 1 840 mil pessoas beneficiarão de melhorias no sistema de saneamento e tratamento de águas residuais. A nível regional, registou-se um aumento do número esperado de visitantes a sítios de património cultural e natural. No que respeita à proteção da biodiversidade e dos solos, 144 494 hectares de superfície dos habitats foram apoiados para atingirem um melhor estado de conservação, tendo beneficiado também 371 espécies e habitats protegidos, abrangidos por ações de melhoria do conhecimento. Nas intervenções destinadas aos passivos ambientais, encontravam-se aprovados projetos que consubstanciarão 15 hectares de superfície total de solos reabilitados e 252 hectares de superfície total mineira reabilitada. Na melhoria do ambiente urbano foram assegurados 4 694 mil m<sup>2</sup> de espaços abertos, criados ou reabilitados em áreas urbanas e 422 mil m<sup>2</sup> de edifícios públicos ou comerciais construídos ou renovados em áreas urbanas.

Neste OT, os principais desafios à operacionalização dos investimentos, tendo em conta a resposta a toda a linha de intervenções elegíveis, prendem-se com a execução das operações aprovadas nos domínios com menor nível de implementação, uma vez que os principais constrangimentos foram ultrapassados, por um lado, com a reprogramação de 2018 que alterou a forma de apoio das intervenções relativas ao ciclo urbano da água, e, por outro, pela clarificação da situação em matéria de auxílios de estado relativa à área dos resíduos. A aprovação de financiamento da contrapartida nacional para projetos da esfera municipal, através do EQ-BEI, permitiu agilizar o acesso destas entidades à contrapartida nacional para a concretização de projetos nestas duas áreas relevantes.

A quantificação dos principais indicadores de realização referida no texto acima é feita com base nos dados de dezembro de 2018 apresentados nos Relatórios de execução anual dos PO. Esses dados são calculados a partir dos projetos aprovados e nos indicadores do quadro de desempenho dos projetos concluídos.

Os dados apresentados na figura seguinte têm como fonte os boletins trimestrais dos Fundos europeus e dizem respeito aos indicadores físicos à data de dezembro de 2019 e variação face ao ano anterior dos novos projetos contratados no caso do FEDER e FC e novos participantes que, entretanto, integraram operações do FSE. Denotam-se assim, de acordo com a figura seguinte, os progressos registados durante o ano de 2019.

Figura 50: Indicadores de referência do DT SEUR, dezembro de 2019

Fonte: Sistema de monitorização do Portugal 2020 - Boletim Informativo dos Fundos da União Europeia, dezembro de 2018 e dezembro de 2019.



**93 km de faixa costeira**

intervencionada para proteção de pessoas e bens  
(mais 25 km contratados do que em 2018)



**Mais de 9 milhões de pessoas que beneficiaram**

de medidas de proteção contra incêndios florestais  
(mais 2 milhões do que em 2018)



**415 mil ton./ano**

de capacidade adicional de reciclagem de resíduos  
(mais 150 mil ton./ano contratados do que em 2018)



**Mais de 8 700 agregados familiares**

com consumo de energia melhorado (mais 5 mil que 2018)

## Os incentivos dos Fundos europeus permitiram **alcançar visíveis melhorias** no domínio da sustentabilidade e eficiência no uso dos recursos

---

As três componentes que enformam o domínio SEUR apresentam diferentes estados de maturidade, os quais se percebem perante o nível de procura das entidades beneficiárias, a capacidade de implementação no terreno dos projetos e a eficácia na sua concretização e conclusão. Estão, assim, em causa diversos fatores como o caráter mais inovador das medidas, a abrangência transversal das estratégias, o grau de complexidade dos projetos, a morosidade técnica e física das intervenções, as diversas formas de apoio nem sempre estimulantes para as entidades, bem como a capacidade financeira dos beneficiários para assegurar a respetiva contrapartida nacional.

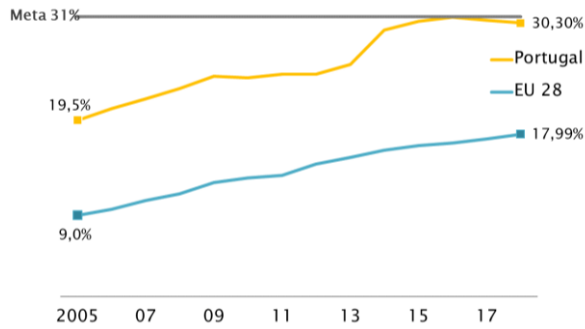
Apesar da reprogramação do Portugal 2020 ter permitido suavizar algumas destas questões, mantém-se notória a existência de outros fatores mais profundos que enquadram os impactos do atual período de programação, como o diferente grau de maturidade de políticas mais fortemente enraizadas no território português, perante outras mais recentes e sem histórico; a capacidade de planificação e intervenção em setores mais estruturados e lineares, contrapondo com setores que lidam com mais incerteza dada a imprevisibilidade dos temas que acompanham; a contribuição para resultados, os quais diferem entre estratégias que ainda carecem de estudos e desenvolvimento de projetos piloto e outras mais robustas e desenvolvidas que permitem ações mais cirúrgicas e eficazes.

As respostas apresentadas com as realizações físicas enquadram-se no âmbito dos Fundos da Coesão, enquanto que os resultados efetivos alargam esta visão para incluir um espectro mais nacional sobre a intervenção das políticas públicas, quantificando, sempre que possível, o contributo dos Fundos para esse resultado.

Na transição para uma **economia de baixo carbono**, em termos das metas definidas pela EE2020 para Portugal, a prioridade do crescimento sustentável definiu como principais objetivos a diminuição da emissão de gases com efeitos de estufa, o aumento das energias renováveis no consumo de energia final e, por último, a melhoria em termos de eficiência energética através do ganho no consumo de energia primária.

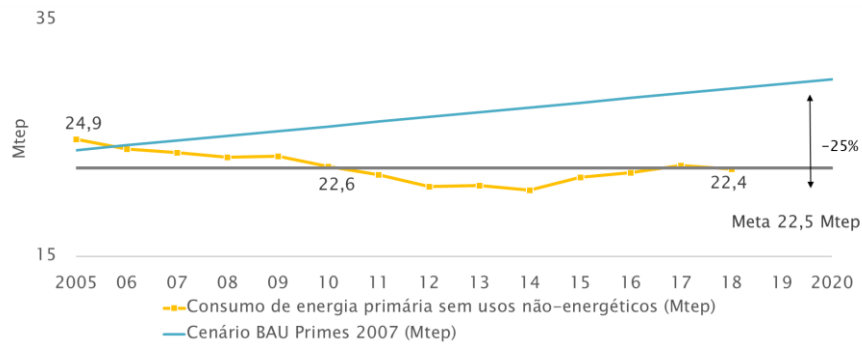
Como se pode confirmar nas figuras seguintes, as metas nacionais definidas encontram-se já numa fase acima da média europeia no que se refere à incorporação de energias renováveis, com um valor em 2018 de 30,3% para uma meta de 31%, em 2020. Igualmente, próximo da meta encontra-se o indicador relativo à eficiência energética, com 22,4 Mtep em 2018 para uma meta de 22,5 Mtep em 2020.

Figura 51: Energias Renováveis no consumo final bruto de energia



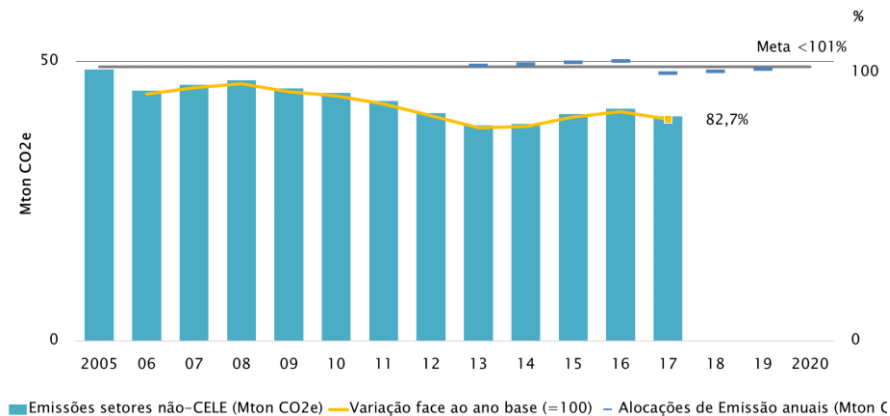
Fonte: Eurostat

Figura 52: Eficiência Energética (ganho no consumo de energia primária)



Fonte: Eurostat

Figura 53: Emissões de Gases de Efeito de Estufa (variação % face a 2005 em emissões não CELE)



Fonte: Eurostat

No que respeita às emissões de gases com efeito de estufa, situando-se a meta para 2020 abaixo dos 101%, Portugal apresentava em 2017 um valor substancialmente inferior com 82,7%.<sup>44</sup>

A política pública que assegura a transição para uma economia de baixo carbono assenta em duas estratégias nacionais (o Plano Nacional de Ação para a Eficiência Energética e o Plano de Ação para as Energias Renováveis), os quais enquadram o domínio da eficiência energética e das energias renováveis. Alguns dos principais indicadores de resultado das políticas públicas implementadas, disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estatística, através do sistema de indicadores do Portugal 2020, permitem analisar os principais avanços das estratégias definidas.

<sup>44</sup> No que se refere ao ODS n.º 13 da Agenda 2030 das Nações Unidas que visa "Adotar medidas urgentes para combater as alterações climáticas e os seus impactos", constata-se que, ao nível da emissão de gases com efeitos de estufa, Portugal encontra-se numa situação bastante negativa face à média europeia em 2018 com menor emissão. No entanto em termos da libertação média de CO2 de carros novos para passageiros a situação portuguesa é mais benéfica que a média europeia para esse mesmo ano.

Patente na informação disponibilizada comprova-se o contributo crescente das energias renováveis na produção de energia elétrica, tanto no Continente como nas Regiões Autónomas, assim como um aumento na produção de energia elétrica a partir de fontes de energia renováveis através de novas tecnologias ou tecnologias pouco disseminadas.

Em termos dos consumos de energia primária nas infraestruturas públicas da administração central e local, os dados disponibilizados pela entidade reguladora do setor da energia, a Direção-Geral de Energia e Geologia, refletem a tendência para a sua redução, desde o início do atual período de programação. Em termos das poupanças de energia primária nas frotas de transporte público, também esta Direção-Geral apresenta valores crescentes das poupanças obtidas neste setor, em linha com as metas propostas. Confirma-se a tendência positiva preconizada por alguns dos indicadores de resultado do Portugal 2020 em direção a uma economia de baixo carbono, com vista à redução do consumo de energia dos principais setores consumidores e a uma melhor eficiência do seu uso, reduzindo a utilização de combustíveis fósseis derivados do petróleo e a emissão de gases com efeitos de estufa. Contudo, em termos de contributo direto dos Fundos da Coesão, ainda não são possíveis de contabilizar os seus efeitos, devido à sua reduzida expressão no terreno, à complexidade dos projetos, ao seu carácter inovador e a recentes alterações da sua forma de financiamento decorrentes da reprogramação de 2018 ainda com pouco tempo para ser absorvida. Assim, os estímulos aos grandes projetos possíveis de impactar nos resultados apresentados não foram ainda incorporados, perspetivando-se o seu contributo mais relevante nos próximos anos.

Encontra-se em progresso a avaliação sobre a implementação das medidas de reforço da transição para uma economia com baixas emissões de carbono, a qual envolve todos os Programas Operacionais com intervenção nesta área.

Em termos de desafios futuros estratégicos neste domínio, para além dos enumerados no ponto sobre as realizações de carácter mais operacional, destaca-se a perspetiva de combinação da mobilidade urbana para fins de baixo carbono com a melhoria da acessibilidade dos serviços.

O objetivo de **promoção e adaptação às alterações climáticas e prevenção de riscos** é enquadrado em termos de política pública, por um lado, pelo Programa de Ação para a Adaptação às Alterações Climáticas, aprovado em 2019, o qual visa implementar medidas de adaptação às principais vulnerabilidades do território e das infraestruturas, e por outro, pelos Programas da Orla Costeira e pelo Programa de Monitorização da Faixa Costeira de Portugal Continental.

Através dos indicadores de resultado do Portugal 2020 disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estatística e pela Agência Portuguesa do Ambiente, observa-se uma evolução positiva na sua maioria, como sendo, o aumento da implementação das medidas de adaptação às alterações climáticas decorrentes de estratégias e planos, a maior cobertura do território regional com instrumentos de identificação de vulnerabilidades e riscos, e o aumento da capacidade de resiliência em situação de exceção que envolva ameaça coletiva, bem como a diminuição da linha de costa continental em situação crítica de erosão. Ressalva feita ao indicador disponibilizado pelo Instituto Nacional de Estatística, que mede os incêndios florestais ativos com duração superior a 24 horas, em que a situação não se afigura tão positiva, sendo mesmo contrária à meta. A informação relativa a este indicador, calculado pela média dos últimos 3 anos, agravou-se particularmente devido à severidade meteorológica nos anos de 2016 e 2017.

Apesar da situação favorável em alguns indicadores da economia de baixo carbono, ainda não são visíveis os contributos diretos dos Fundos da Coesão

Apesar dos desafios futuros, os contributos dos Fundos da Coesão para a promoção e adaptação às alterações climáticas e prevenção de riscos são relevantes e necessários

Neste domínio o contributo dos Fundos foi mais decisivo e os incentivos mais adequados e já com expressão positiva nos indicadores de resultado. Contudo, como referido anteriormente, neste objetivo temático a tipologia com maior nível de implementação em termos de aprovações e de execução é a que respeita ao planeamento e gestão de riscos, sendo que as restantes tipologias (adaptação às alterações climáticas e erosão costeira) irão contribuir de forma mais robusta quando as suas variáveis financeiras e consequente componente física se aproximarem da sua plenitude.

A Comissão Europeia apresentou em dezembro de 2019 um relatório sobre a implementação do OT 5 em Portugal denominado “Climate change adaptation, risk prevention and disaster resilience in Portugal”, que estabelece um conjunto de recomendações e orientações para investimentos a financiar pelo FEDER e pelo Fundo de Coesão no período de programação 2021–2027. No que respeita às recomendações, o relatório indica a necessidade de abordagens e governação regionais, maior flexibilidade para cobrir desastres excecionais, melhorar a capacidade de planeamento ao nível transfronteiriço, implementar as políticas setoriais com base nos planos e estratégias locais e regionais, apoiar medidas intersectoriais para enfrentar a multiplicidade de impactos e vulnerabilidades, com foco em abordagens baseadas em ecossistemas e proteção da biodiversidade, e abordar, no caso dos incêndios florestais, medidas estruturais relacionadas com o uso da terra, com a adaptação das espécies utilizadas nas operações de florestamento e outros aspetos que são cobertos principalmente pelo FEADER.

Os desafios que neste domínio deverão ser respondidos no futuro, para além dos enumerados no ponto sobre as realizações de carácter mais operacional, prendem-se com a necessidade de otimizar abordagens regionais e a base de governança para envolver os diferentes níveis da administração pública e aumentar a eficiência dos fundos públicos; ampliar a gama de fundos aplicados, para além dos FEEL e avançar para uma consideração horizontal dos impactos das mudanças climáticas em todos os setores da atividade humana, uma vez que o desafio é grande demais para ser enfrentado apenas pelo FEDER e Fundo de Coesão; adotar abordagens de múltiplos riscos, envolvendo diferentes setores e ramos da administração pública de forma a cobrir adequadamente outros riscos, particularmente os que não se enquadram no escopo das estruturas de emergência da Proteção Civil; e por último, aumentar o foco na prevenção e preparação e reduzir a exposição a eventos potencialmente prejudiciais, considerando o potencial impacto e o aumento de risco colateral das operações físicas, privilegiando abordagens baseadas em ecossistemas.

O objetivo que visa garantir a **preservação e proteção do ambiente**, abrange vários setores, é balizado em termos de políticas públicas por vários documentos estratégicos, nomeadamente, pelo Plano Nacional de Gestão de Resíduos, Plano Estratégico de Abastecimento de Água e Saneamento de Águas Residuais 2020, pelos Planos de Gestão das Regiões Hidrográficas e pela Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e Biodiversidade 2030. Também neste domínio o Instituto Nacional de Estatística disponibiliza informação sobre os principais indicadores de resultado das políticas públicas, bem como o Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, a Agência Portuguesa do Ambiente e a Direção-Geral de Energia e Geologia.

As diversas fontes referidas apontam para uma evolução geral bastante positiva. De facto, no que respeita aos indicadores dos resíduos, denota-se um acréscimo na preparação para reutilização e reciclagem de resíduos urbanos no total de resíduos urbanos recicláveis, bem como uma efetiva redução da quantidade total depositada em aterro de resíduos urbanos biodegradáveis, face aos

O domínio da preservação e proteção do ambiente apresenta uma maior maturidade devido à histórica contribuição de fundos, permitindo impactos mais profundos

resíduos produzidos em 1995 . Já no que respeita ao setor das águas, os quatro índices de melhoria dos sistemas de abastecimento e saneamento de águas residuais, quer no sistema em alta quer em baixa, demonstram uma tendência crescente. Também ao nível da qualidade das massas de água se registou uma evolução favorável . No domínio da biodiversidade regista-se um acréscimo do nível do conhecimento do estado de conservação das espécies e dos habitats. Quanto à recuperação de locais contaminados classificados como passivos ambientais, registaram-se pequenas melhorias no que toca à recuperação dos passivos ambientais industriais prioritários, bem como dos passivos mineiros/indústria extrativa prioritários.

Apesar de apenas com 43% de taxa de realização, o domínio da preservação e proteção do ambiente é fortemente estimulado pelo contributo dos Fundos e marcado por relações mais longas com entidades com experiência na sua implementação, sendo expressivo o seu resultado em termos dos principais indicadores.

Este domínio enfrenta futuramente alguns desafios, para além dos enumerados anteriormente, como sendo, melhorar a eficácia ao nível da recirculação das matérias-primas secundárias e dos subprodutos; aumentar a concentração da recolha de resíduos urbanos ainda fortemente assente na recolha indiferenciada; assegurar a gestão, em termos de operação, manutenção e reabilitação das infraestruturas do ciclo urbano da água; assegurar tarifários nos sistemas das águas que permitam a sua sustentabilidade; reduzir o nível elevado de perdas verificadas nos sistemas de distribuição de água municipais; assegurar a continuidade dos apoios aos locais com contaminação de solos por instalações atualmente desativadas ou abandonadas, que comportam riscos para a saúde pública, em conjugação com o cumprimento do princípio do poluidor-pagador; manter o reconhecimento do papel da conservação da natureza e da biodiversidade no contexto dos processos de adaptação às alterações climáticas.

Ao longo dos próximos anos poderá ser mais expressivo o contributo direto dos Fundos da Coesão no avanço das políticas públicas no território nacional e na melhoria da qualidade de vida dos portugueses. Contudo, são já bastantes os sinais no domínio da sustentabilidade e eficiência no uso dos recursos, do aproveitamento e melhoria que os FEEI permitiram alcançar, impulsionando as entidades beneficiárias para investimentos de maior alcance e capacidade.

### 3.5 Os resultados e desafios na Dimensão Territorial

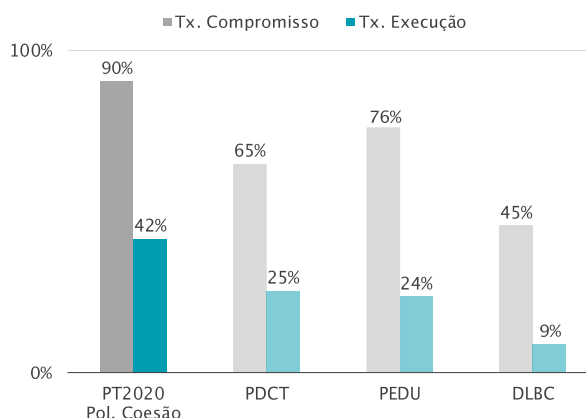
Os baixos níveis de compromisso e execução dos instrumentos territoriais do Portugal 2020 espelham algumas dificuldades na transição de um processo de **planeamento multinível razoavelmente bem conseguido** para a sua operacionalização

No que diz respeito à abordagem territorial do Portugal 2020 e aos instrumentos territoriais que nela estão ancorados, o ano de 2019 ficou marcado pela apresentação, no mês de novembro, dos resultados da avaliação da operacionalização dessa mesma abordagem territorial (ver caixa abaixo), bem como pelo exercício de acompanhamento e monitorização do SI2E que visava a aceleração dos processos de decisão pendentes e pela reprogramação de alguns dos instrumentos territoriais, nomeadamente Planos Estratégicos de Desenvolvimento Urbano (PEDU), Planos de Ação de Regeneração Urbana (PARU) e em menor escala dos Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial (PDCT), na sequência da reprogramação do Portugal 2020 realizada em 2018.

Em termos gerais, a implementação dos diversos instrumentos territoriais, na componente dos fundos da Política de Coesão, continua a registar níveis de implementação significativamente abaixo do valor global do Portugal 2020, bem como dos principais Programas financiadores destes instrumentos: os PO Regionais.

Implementação dos instrumentos territoriais abaixo da que se regista no Portugal 2020

Figura 54: Taxa de compromisso e de execução por instrumento Territorial (Política de Coesão), dezembro de 2019



Fonte: Sistema de Monitorização do Portugal 2020.

No final do segundo semestre de 2019 foram apresentados os resultados da **Avaliação da operacionalização da abordagem territorial do Portugal 2020** no contexto da convergência e coesão territorial, da responsabilidade da parceria CEDRU/EY. A abordagem territorial assume relevância no Portugal 2020, enquanto domínio transversal, contribuindo para a exploração do potencial de desenvolvimento dos territórios e redução das assimetrias regionais e, conseqüentemente, para o reforço da convergência económica e da coesão territorial. Por outro lado, dada a quantidade e diversidade de políticas/instrumentos de programação que a



operacionalizam e que requerem mecanismos complexos de articulação, coordenação, monitorização e de governança (multinível e *multi stakeholders*) era indispensável analisar e avaliar a sua eficiência e eficácia tanto ao nível da sua configuração e operacionalização, como da mobilização e articulação entre políticas, como ao nível da arquitetura dos instrumentos e dos modelos de governação e governança.

#### Caixa 6 – Resultados da Avaliação da Abordagem Territorial

Esta [avaliação](#) permitiu identificar contributos significativos da abordagem territorial do Portugal 2020 para:

- Aprofundar os processos de planeamento estratégico territorial às escalas regional e sub-regional, indispensável para promover a participação dos atores territoriais, a capacitação das organizações, a legitimação das lideranças e a responsabilização de todos os parceiros na obtenção dos resultados contratados;
- Fomentar o encadeamento lógico dos instrumentos desenvolvidos na fase de conceção, que foi promotor de um quadro de articulação estratégico vertical (regional – sub-regional – local);
- Em termos conceptuais, foram considerados os princípios adequados para promover a integração das políticas setoriais pertinentes, ou seja, a possibilidade de serem executadas operações relacionadas com diferentes setores num mesmo território a partir de um mesmo instrumento estratégico territorializado;
- Reforçar um modelo de governança territorial que, ao potenciar a capacidade de liderança territorial, a cooperação entre atores e uma gestão mais próxima dos beneficiários, contribui para uma maior coordenação entre políticas, programas e instrumentos, ao nível vertical e horizontal.

Não obstante os contributos positivos, as soluções adotadas não permitiram superar os estrangulamentos estruturais das abordagens territoriais no âmbito da Política de Coesão em Portugal, ao que não são alheias as limitações do quadro político-institucional. A passagem do planeamento para a operacionalização e programação financeira resultou numa insuficiente adaptação da execução às necessidades específicas dos territórios e em fracos níveis de sinergia e complementaridade entre instrumentos. Para que tal ocorresse terá contribuído:

- Limitada apropriação da Abordagem Territorial pelos atores;
- Ausência de instrumentos de planeamento setorial intermunicipal;
- Desvio entre as expectativas e as experiências de implementação, associado a prevalência da lógica de coesão e redistribuição sobre uma lógica de convergência e de competitividade;
- Modelo adotado intensificou soluções anteriores, não superando problemas estruturais, pulverizando instrumentos, reduzindo impactos, agravando custos de transação e condicionando o acompanhamento;
- Condicionantes exteriores fortemente limitadoras, nomeadamente as disfuncionalidades na organização territorial, traduzidas num conflito entre o modelo de governança territorial adotado e as insuficiências estruturais de governação multinível.

Por fim, entre as principais recomendações transmitidas, podem destacar-se:

- Desenvolvimento dos instrumentos de planeamento territorial e setorial que facilitem a tomada de opções políticas e promovam a integração territorial;
- Importância do papel a conferir às Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, enquanto serviços desconcentrados da Administração Central, garantindo um acompanhamento mais ativo da conceção dos instrumentos, na governação multinível e na coordenação intersetorial das intervenções;
- Reavaliação da arquitetura de instrumentos (ponderando a mais valia de cada um) e o mix de políticas para acelerar a convergência económica das regiões face às médias europeias;
- Preparação da abordagem territorial do ciclo 2021–2027 a partir de processos participados de planeamento estratégico de escala regional e sub-regional articulando estes com os processos de programação;

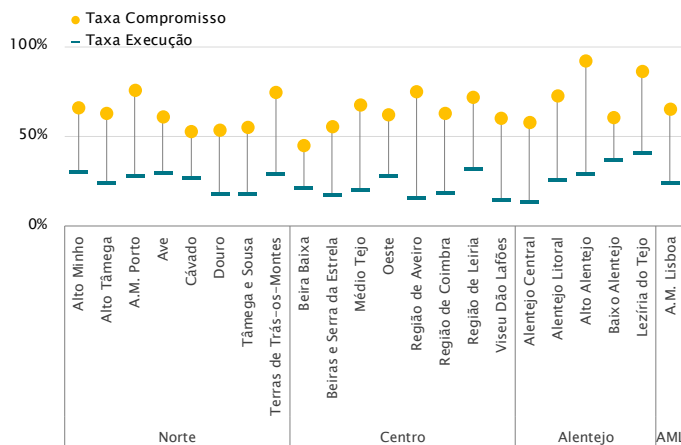


- Capacitação das CIM/Áreas Metropolitanas (AM), ajudando a criar uma nova cultura de planeamento e de territorialização das políticas;
- Adoção de mecanismos de acompanhamento colaborativo no âmbito do processo de conceção das estratégias de desenvolvimento territorial e na definição e implementação dos instrumentos de políticas integradas de base territorial;
- Estruturação da abordagem ao desenvolvimento urbano a partir da promoção do policentrismo a múltiplas escalas (nacional, regional, sub-regional, cidade, bairro, etc.) e do reforço do papel da rede urbana para a coesão territorial e convergência económica;
- Aumento do impacto dos instrumentos da abordagem de base territorial orientados para o desenvolvimento rural e para a dinamização dos territórios de baixa densidade, reforçando a sua eficiência programática e de governação, nomeadamente reduzindo o número de instrumentos e clarificando o enquadramento e racionalidade da sua mobilização;
- Rever os critérios subjacentes à definição do mapa dos territórios beneficiários das medidas de diferenciação positiva (territórios do interior ou de baixa densidade) e os fins da sua utilização, valorizando uma análise multicritério assente em critérios e indicadores que inequivocamente evidenciem o tipo de problemas/desvantagens que caracterizam estes territórios e confinando a utilização das medidas de diferenciação positiva à facilitação/atração de investimento privado, prevendo que a diferenciação positiva dos territórios de baixa densidade seja alcançada através dos instrumentos integrados de base territorial, garantindo a coerência desses investimentos com as estratégias e planos territoriais.

O conjunto dos **Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial** contratualizados (incluindo FEADER) totalizavam a 31 de dezembro de 2019 um volume de Fundos de 1.162 milhões de euros, distribuído regionalmente da seguinte forma: Norte (553 milhões de euros), Centro (354 milhões de euros), Alentejo (165 milhões de euros) e Lisboa (90 milhões de euros). Por Fundo, a distribuição era a seguinte: FEDER (696 milhões de euros), FC (13,5 milhões de euros), FSE (403 milhões de euros) e FEADER (50 milhões de euros).

Num quadro de uma implementação globalmente fraca (66% de compromisso e 24% de execução), a CIM do Alto Alentejo destaca-se com uma taxa de compromisso de 92%, enquanto na taxa de execução o destaque recai nas CIM da Lezíria do Tejo (41%) e do Baixo Alentejo (37%). Nos polos opostos, encontra-se a CIM da Beira Baixa com uma taxa de compromisso de 45% e a CIM do Alentejo Central com uma taxa de execução de 13%.

Figura 55: PDCT – Taxa de compromisso e de execução das contratualizações com CIM/AM, dezembro de 2019



(\*) Inclui operações FEADER.

Fonte: Sistema de Monitorização do Portugal 2020.

Heterogeneidade nos níveis de implementação dos 22 PDCT

No que respeita aos Fundos da Política de Coesão (94% dos Fundos aprovados), considerando a classificação por setores institucionais das entidades beneficiárias das operações aprovadas ao abrigo dos PDCT, verifica-se que o maior valor de Fundo aprovado (556 milhões de euros / 77% do total) foi mobilizado por organismos da Esfera Municipal (Administração Local e Setor Empresarial da Administração Local), seguindo-se o setor das Empresas (88 milhões de euros e 12%) e a Administração Central (57 milhões de euros e 8%). As Instituições Sem Fins Lucrativos (ISFL) mobilizaram apenas 19 milhões de euros (3% do total de Fundo aprovado).

A análise regional do Fundo aprovado no âmbito dos PDCT, por setores Institucionais, permite concluir que os organismos da Esfera Municipal mobilizaram a maior fatia de Fundos aprovados em todas as regiões em que existem PDCT, variando entre os 89% na Área Metropolitana de Lisboa (AML) e os 74% no Norte. Destaca-se, face ao conjunto do país, a importância das operações do setor das Empresas nas regiões Centro e Alentejo (21% e 15%, respetivamente), enquanto o setor da Administração Central mobilizava 14% dos Fundos da região Norte.

### Forte concentração dos PDCT em projetos de entidades da esfera municipal

Figura 56: PDCT – Fundo Aprovado, valor total por Setor Institucional, dezembro de 2019

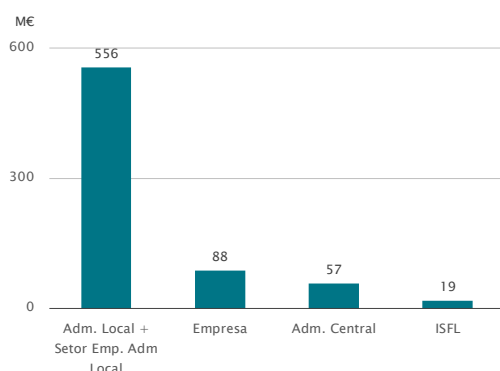
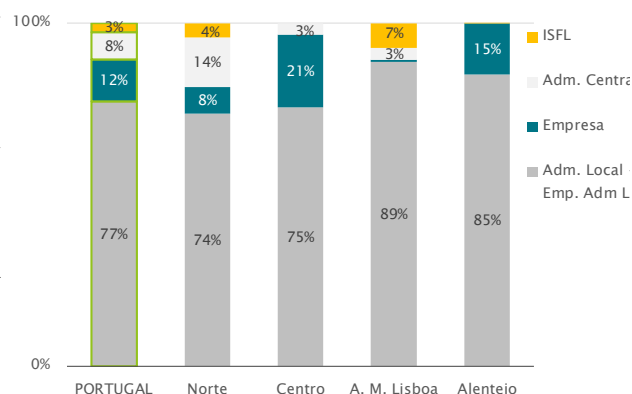


Figura 57: PDCT – Distribuição do Fundo aprovado por Setor Institucional por NUTS II, dezembro de 2019



Fonte: Sistema de Monitorização do Portugal 2020.

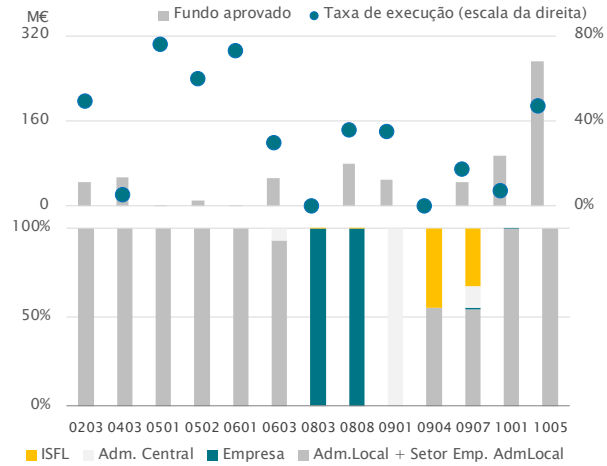
A aplicação no terreno dos investimentos integrados nos PDCT permitem, em termos de Prioridades de Investimento (PI), destacar a PI 10.5 (Infraestruturas educativas) com 273 milhões de euros de Fundo aprovado, seguida da PI 10.1 (Combate ao abandono escolar) com 95 milhões de euros, ambas mobilizadas na íntegra por entidades da Esfera Municipal. Logo de seguida surge a PI 8.8 (Apoio ao investimento em atividades por conta própria, microempresas e criação de empresas – FEDER) com 79 milhões de euros de Fundo aprovado, sendo este montante subscrito na sua totalidade por entidades empresariais (S12E), o mesmo sucedendo com a PI 8.3 (FSE).

Salienta-se que em sete das treze PI mobilizáveis através dos PDCT, os projetos aprovados são da exclusiva responsabilidade de entidades da Esfera Municipal e em outras três a Esfera Municipal assume mais de 50% do Fundo aprovado (na PI 6.3 chega aos 93%). Nas restantes, o Fundo aprovado em duas PI (PI 8.3 e 8.8 por via do S12E) é assumido pelo setor empresarial, enquanto na PI 9.1 a totalidade das operações são de entidades da Administração Central.

Em termos de execução, constata-se que são as PI com menores dotações contratadas (PI 5.1, PI 5.2 e PI 6.1, todas financiadas pelo PO SEUR/Fundo de Coesão) as que apresentam valores mais

elevados (acima dos 60%). No polo oposto encontram-se quatro PI com taxas de execução inferiores a 10%: a PI 9.4 e a PI 8.3 com menos de 0,1% de execução e as PI 4.3 (5,5%) e 10.1 (7,2%). A PI 10.5 é a que regista maior dotação contratada (284 milhões de euros) e apresenta uma taxa de execução de 47%.

Figura 58: PDCT – Fundo Aprovado, taxa de execução e distribuição por Setor Institucional por PI, dezembro de 2019



Fonte: Sistema de Monitorização do Portugal 2020.

O instrumento **Desenvolvimento Local de Base Comunitária (DLBC)** “corresponde à materialização das Estratégias de Desenvolvimento Local (EDL) que se pretendem integradas e multissetoriais para a promoção do desenvolvimento local e que se destina aos objetivos e necessidades de um determinado território, sendo concebidas e executadas pelas comunidades locais organizadas em GAL”<sup>45</sup>. A operacionalização dos DLBC registava, no final do ano de 2019, um total de 82 parcerias (54 rurais, 12 costeiras e 16 urbanas) com um volume global de Fundo contratado de 306 milhões de euros. Para este valor contribuem o FEDER (70 milhões de euros) e o FSE (81 milhões de euros) provenientes dos PO Regionais e que financiam as três vertentes, o FEADER (130 milhões de euros) do PDR2020 para financiamento da vertente rural e ainda o FEAMP (25 milhões de euros) para a vertente costeira, financiado pelo MAR2020.

Instrumento fortemente orientado para uma tipologia apoio (S2E), que revelou dificuldades iniciais de operacionalização (vertente FEDER/FSE)

No âmbito dos PO Regionais, que garantem financiamento nas três vertentes do DLBC, no final de 2019 encontravam-se aprovadas 3.242 operações com um volume de Fundo associado de 69 milhões de euros e um montante executado de 13 milhões de euros. Cerca de 95% do Fundo foi aprovado ao abrigo do S2E, com os restantes 5% a distribuírem-se pelas elegibilidades associadas à promoção do sucesso educativo (PI 9.6/ FSE) e à promoção do património natural e cultural (PI 9.10/ FEDER).

Na vertente rural, para além dos 2.967 projetos aprovados no âmbito dos PO Regionais com um volume de Fundo aprovado de 61 milhões de euros, registava-se, na componente FEADER, enquadrada no Programa de Desenvolvimento Rural do Continente (PDR2020), a aprovação de 3.209 operações com uma alocação de 67 milhões de euros e um Fundo validado de 19 milhões de euros.

Na componente FEAMP (MAR2020) dos DLBC costeiras, os dados reportados ao período de análise, revelam a aprovação de 119 operações com um volume de Fundo associado de 10 milhões de

<sup>45</sup> Artigo 66.º do Decreto-Lei n.º 137/2014, de 12 de setembro,

euros (2 milhões de euros de Fundo validado), os quais se juntam aos 3 milhões de euros (140 operações) da componente FEDER/FSE financiada pelos PO Regionais.

Por último, na vertente urbana, apenas com financiamento dos PO Regionais do Norte, Lisboa e Algarve, registaram-se 135 aprovações com um montante de Fundo de 5 milhões de euros e uma execução de apenas 562 mil euros.

Em termos globais, os DLBC apresentavam, no final de 2019, uma taxa de compromisso de 47% e uma taxa de execução de 11%. No seu conjunto, os DLBC rurais apresentavam melhores resultados: 53% e 13%, respetivamente, destacando-se o Alentejo e a AML com valores mais expressivos. Nos DLBC costeiros, sobressaíam as taxas de compromisso do Centro (49%) e do Alentejo (43%), face à média do país (33%), mantendo-se as taxas de execução em níveis mais fracos, ainda que acima da média nacional (7%) na AML (14%), bem como no Alentejo e Algarve (12% em ambas). Os DLBC urbanos apresentavam um nível global de implementação mais fraco (taxa de compromisso de 19% e taxa de execução de 2%), destacando-se a região Norte com uma taxa de compromisso de 29%, ainda que a taxa de execução tenha ficado em 1%.

**DLBC urbanos com grandes dificuldades no arranque que se traduz em níveis de compromisso e execução muito fracos**

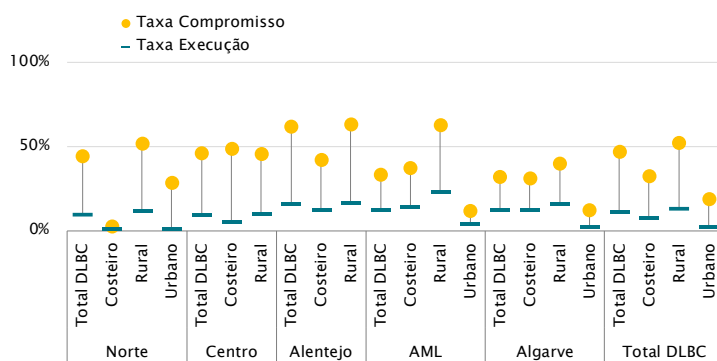


Figura 59: Implementação dos DLBC por NUTS II e por vertente, dezembro de 2019

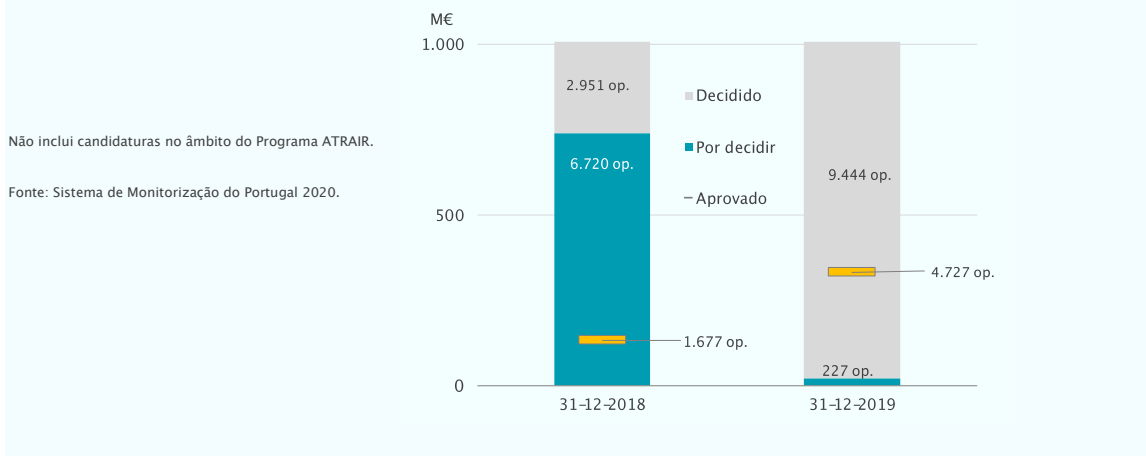
(\*) inclui operações FEADER (DLBC Rurais) e FEAMP (DLBC Costeiros).

Fonte: Sistema de Monitorização do Portugal 2020.

**Caixa 7 – Aceleração dos processos de decisão do SIZÉ**

No final de 2018 existia um elevado número de candidaturas no âmbito do SIZÉ que ainda não tinha sido alvo de decisão pelos Organismos Intermédios e/ou Autoridades de Gestão (AG) dos PO Regionais, tanto na vertente PDCT (PI 8.3 e PI 8.8) como DLBC (PI 9.6 e PI 9.10), tendo muitas delas excedido os prazos estabelecidos para decisão.

Figura 60: SIZÉ – Evolução das candidaturas decididas (Investimento total), 2018 e 2019



Para tentar acelerar os processos de tomada de decisão, e desta forma responder às necessidades dos promotores destas candidaturas, foi iniciado, no final de 2018 (sob coordenação do Ministério do Planeamento e Infraestruturas e, posteriormente do Ministério do Planeamento), um exercício de monitorização e resolução de problemas, envolvendo as AG dos cinco PO Regionais do Continente e a AD&C.

Este esforço conjunto permitiu que em meados de 2019 já muitas das candidaturas tivessem uma decisão (de aprovação ou não), sendo que nos PO Regionais do Algarve e de Lisboa deixaram de existir candidaturas com processos de decisão pendentes. Até final de 2019 foi possível reduzir o número de candidaturas sem decisão de 6 720 para apenas 227, o que equivale a dizer que dos cerca de 1 000 milhões de euros de investimento proposto inicialmente apenas restavam por analisar 22 milhões de euros. Neste processo foi possível aprovar um total de 4 727 operações com montante global de investimento de 332 milhões de euros, representando um nível de incentivo de 150 milhões de euros.

Como resultado deste processo, o ponto de situação da implementação do SIZÉ é o que se apresenta na Tabela 9 que inclui também as candidaturas submetidas no âmbito do Programa ATRAIR do PO Regional Centro, bem como as candidaturas entretanto submetidas e decididas até 31 de dezembro de 2019.

Tabela 9: Ponto de situação do SIZÉ – PDCT/ AG e DLBC, dezembro de 2019

Unidade: mil euros

POR	PDCT e AG				DLBC							
	8.3 (FSE)		8.8 (FEDER)		9.6 (FSE)		9.10 (FEDER)		FSE		FEDER	
	Fundo aprovado	Fundo validado	Fundo aprovado	Fundo validado	Fundo aprovado	Fundo validado	Fundo aprovado	Fundo validado	Fundo aprovado	Fundo validado	Fundo aprovado	Fundo validado
Norte (*)	4 326	9	24 103	3 084	3 592	24	12 740	3 140	<b>7 918</b>	<b>33</b>	<b>36 843</b>	<b>6 224</b>
Centro (*)	6 784	1	78 630	7 062	3 041	58	15 741	2 057	<b>9 824</b>	<b>59</b>	<b>94 371</b>	<b>9 119</b>
Alentejo	1 240	82	15 981	8 140	3 512	292	21 207	5 521	<b>4 752</b>	<b>373</b>	<b>37 188</b>	<b>13 661</b>
Lisboa	0	0	0	0	533	67	2 937	1 371	<b>533</b>	<b>67</b>	<b>2 937</b>	<b>1 371</b>
Algarve	160	17	190	0	303	46	1 698	799	<b>463</b>	<b>63</b>	<b>1 889</b>	<b>799</b>
<b>Total</b>	<b>12 510</b>	<b>109</b>	<b>118 905</b>	<b>18 286</b>	<b>10 980</b>	<b>487</b>	<b>54 323</b>	<b>12 888</b>	<b>23 490</b>	<b>595</b>	<b>173 228</b>	<b>31 174</b>

(\*) Inclui Programa ATRAIR.

Fonte: Sistema de Monitorização do Portugal 2020.

Dada a natureza e tradição do instrumento DLBC, assente numa na forte atividade dos Grupos de Ação Local (GAL) nas componentes de animação e promoção das EDL e de dinamização da procura junto dos potenciais promotores de projetos que poderiam ajudar na prossecução dos objetivos e das metas de cada uma das EDL nos respetivos territórios, seria de esperar a apresentação de projetos com algum nível de maturidade e de robustez no momento das candidaturas. Esta situação parece não se verificar como se pode depreender pelo elevado número de candidaturas não aprovadas ou desistidas: para um conjunto de 5 657 operações submetidas com um investimento proposto de 298 milhões de euros, apenas foram aprovadas 3 183 com um investimento associado de 146 milhões de euros a que corresponde um incentivo de 69 milhões de euros. Ou seja, apenas 56% das candidaturas apresentadas tiveram decisão positiva, o que corresponde a uma aprovação de apenas 49% do investimento proposto.

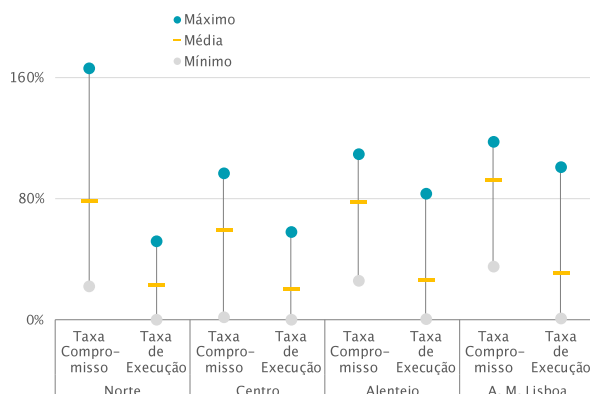
O **Desenvolvimento Urbano Sustentável (DUS)**, em Portugal e para efeitos do cumprimento do artigo 7.º do Regulamento (UE) n.º 1301/2013, foi materializado através dos PEDU, tendo como destinatários/promotores as autoridades urbanas (municípios) dos centros urbanos de nível superior (conforme definidos no PNPOT e nos PROT) e contemplam três subestratégias ancoradas em três prioridades de investimento: a PI 4.5 (mobilidade urbana), a PI 6.5 (reabilitação urbana) e a PI 9.8 (comunidades urbanas desfavorecidas). O apoio dos Fundos para este instrumento territorial é disponibilizado através dos PO Regionais (exceto POR Algarve), que a ele dedicam um eixo prioritário autónomo. Em virtude das reprogramações ocorridas ao longo de 2019, o valor

Apesar da tentativa de estruturação do sistema urbano através de dois instrumentos distintos (PEDU e PARU) ...

FEDER total envolvido nos PEDU é de 784 milhões de euros, distribuído da seguinte forma: 259 milhões de euros na PI 4.5; 407 milhões de euros na PI 6.5; 118 milhões de euros na PI 9.8<sup>46</sup>.

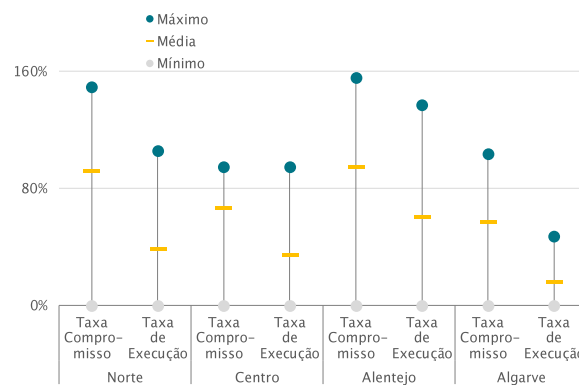
O apoio ao investimento na reabilitação e regeneração urbana foi também promovido nos centros urbanos de nível inferior (ou complementares), sendo a sua operacionalização assegurada através dos PARU, no âmbito da PI 6.5 que resultou na aprovação de 170 PARU com um montante global de Fundo associado de 196 milhões de euros (após reprogramações de 2019). Nestes centros urbanos foram igualmente abertos Avisos para apresentação de candidaturas nas áreas da mobilidade urbana (Mobilidade Urbana Sustentável (MUS)/ PI 4.5) e das comunidades urbanas desfavorecidas (Planos de Ação Integrados para as Comunidades Desfavorecidas (PAICD)/ PI 9.8). A taxa de compromisso média nos PARU é de 81% para uma execução de 37%, no entanto em todas as regiões verificam-se municípios ainda com ausência de aprovações: Peso da Régua na região Norte, Miranda do Corvo e Vila Velha de Rodão na região Centro, Chamusca (Alentejo) e Lagos no Algarve.

Figura 61: PEDU – Taxa compromisso e de execução por PO Regional, dezembro de 2019



Fonte: Sistema de Monitorização do Portugal 2020.

Figura 62: PARU – Taxa compromisso e de execução por PO Regional, dezembro de 2019



No que diz respeito aos PEDU, e apesar de em alguns municípios se verificarem níveis de compromisso próximos ou acima dos 100%, a taxa de compromisso média é de 76% (a mais alta entre os instrumentos territoriais) para uma taxa de execução de 24%. A taxa de compromisso média varia entre os 94% na A.M. de Lisboa e os 60% na região Centro. Deve salientar-se que os municípios de Alenquer, Viseu, Marinha Grande e Tondela apresentam taxas de compromisso inferiores a 15%. Em termos de execução, o destaque pela positiva vai para os municípios de Aljustrel, Vila Franca de Xira e Sintra, todos com valores iguais ou superiores a 70%. No plano oposto, dos 105 municípios com PEDU, 28 apresentam taxas de execução inferiores a 10%, sendo que três deles ainda não apresentam qualquer execução.

<sup>46</sup> Os valores programados de PDCT, PEDU e DLBC (nas suas três vertentes) são os que constam no Balcão 2020 à data de 31 de dezembro de 2019.

Figura 63: Taxa de compromisso nos municípios com PEDU, dezembro de 2019

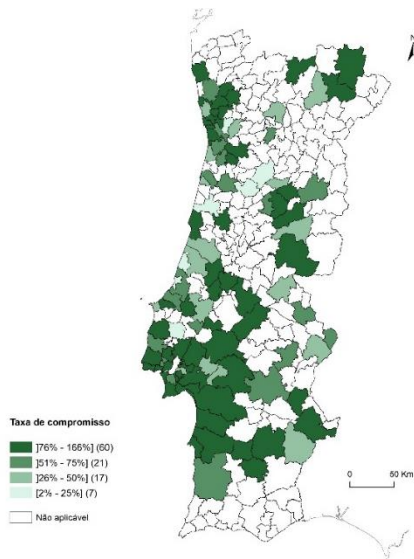
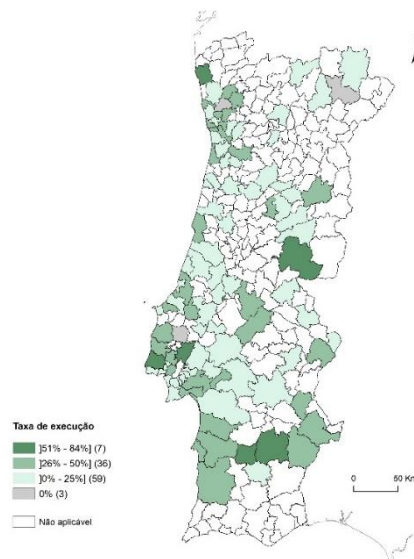


Figura 64: Taxa de execução nos municípios com PEDU, dezembro de 2019



Fonte: Sistema de Monitorização do Portugal 2020. Elaboração AD&C.

No âmbito dos debates em torno da abordagem territorial do Portugal 2020, o tema da política urbana e da estruturação urbana do território tem assumido particular relevância, nomeadamente no que respeita ao contributo que os instrumentos de política financiados pelos Fundos europeus têm dado para esse desiderato ao longo dos sucessivos períodos de programação. Parece haver algum consenso sobre o facto destes instrumentos, salvo algumas exceções, não estarem a conseguir implementar mecanismos que permitam distinguir o tipo de investimentos mais prementes para as áreas metropolitanas e para os centros urbanos de nível superior (equipamentos urbanos estruturantes, mobilidade e transportes urbanos associados a estratégias de descarbonização), daqueles que são transversais para todos os centros urbanos, independentemente do seu nível (regeneração urbana, seja do edificado ou do espaço público, mobilidade suave e vias de circulação, intervenções em comunidades desfavorecidas, etc.).

Neste subcapítulo desenvolve-se uma análise comparativa das operações aprovadas no âmbito da contratualização de PEDU nos eixos autónomos dos PO Regionais do Continente (com exceção do Algarve) dedicados ao desenvolvimento urbano sustentável nos municípios das áreas metropolitanas e dos centros urbanos de nível superior com as operações aprovadas fora deste eixo dedicadas aos restantes centros urbanos, mas com um foco similar às dos PEDU.

Uma primeira apreciação sobre o investimento em operações relacionadas com o Desenvolvimento Urbano Sustentável<sup>47</sup>, materializadas no contexto nacional através dos PEDU, que integram os Planos de Ação para Mobilidade Urbana Sustentável (PAMUS), os PARU, e os PAICD para os centros urbanos de nível superior, ancorados em três prioridades de investimento<sup>48</sup>, permite constatar que, no universo de 1 021 operações aprovadas até dezembro de 2019, existe uma preponderância do domínio da regeneração urbana (PI 6.5), quer em termos de número de operações, quer no que respeita ao volume de Fundo aprovado (42% e 54%, respetivamente). Com menor expressividade registam-se as PI 4.5 e 9.8 que assumem 35% e 23% do universo das

... a abordagem urbana concentrou-se em medidas de política dirigidas a áreas de intervenção transversais a todos os centros urbanos

<sup>47</sup> Para efeito do cumprimento do artigo 7.º do Regulamento (EU) n.º 1301/2013.

<sup>48</sup> P.I 4.5 (mobilidade urbana), PI 6.5 (regeneração urbana) e PI 9.8 (integração de comunidades urbanas desfavorecidas).

operações aprovadas no Balcão 2020, e que se traduzem em 29% e 16% de Fundo aprovado, respetivamente.

Procedendo a uma análise regional do apoio assegurado pelo instrumento de política urbana para os centros urbanos de nível superior (PEDU), ao nível das três PI, observa-se um alinhamento das procuras na A. M. de Lisboa e na A. M. do Porto, com uma clara preponderância do montante de Fundo aprovado na PI 4.5 (54% e 40%, respetivamente). Na PI 6.5 o Fundo aprovado nas regiões do Centro e do Alentejo corresponde a 78% e 75% do total dos seus PEDU, que compara com um peso médio a nível nacional desta PI de 54%. Já na A. M. de Lisboa (20%) e no Norte (46%), esta PI tem menor expressão face ao valor nacional. No que diz respeito à PI 9.8, destaca-se a A. M. de Lisboa e a região Norte com uma incidência de Fundos aprovados acima da média nacional (respetivamente 27% e 18% face a 16%).

Esta realidade pode ser explicada pelo facto da região Norte e a A.M. de Lisboa integrarem as duas maiores áreas urbano-funcionais do país (A.M. do Porto e AML, respetivamente), sendo aí que se apresentam os maiores problemas ao nível da mobilidade (transportes urbanos e mobilidade urbana sustentável) e de bolsas de comunidades desfavorecidas, com maiores problemas de exclusão social, desemprego e insucesso escolar.

Relativamente ao apoio direcionado aos outros centros urbanos (de nível inferior ou complementares) nas regiões do Norte, Centro, Alentejo e Algarve, salientam-se os PARU e a MUS que absorveram até 31 de dezembro um total de 203 milhões de euros, dos quais 165 milhões de euros na regeneração urbana e 37 milhões de euros na mobilidade urbana. Na área da regeneração urbana destaca-se a região Norte com 90 milhões de euros e o Centro com 51 milhões de euros (em conjunto representam 85% do total nacional dos PARU). A MUS apenas regista aprovações significativas na região Norte (24 milhões de euros) e Alentejo (12 milhões de euros). Por último, uma referência ao PAICD, instrumento cuja mobilização em centros urbanos complementares apenas foi assumida na região do Alentejo (4 milhões de euros).

Tabela 10: Aprovações em instrumentos de política urbana – PI 4.5; 6.5 e 9.8, até 30.06.2019

PO	Mobilidade Urbana (PI 4.5)				Regeneração Urbana (PI 6.5)				Integração de Comunidades Desfavorecidas (PI 9.8)			
	PEDU		MUS		PEDU		PARU		PEDU		PAICD	
	Op. (Nº)	Fundo (mil €)	Op. (Nº)	Fundo (mil €)	Op. (Nº)	Fundo (mil €)	Op. (Nº)	Fundo (mil €)	Op. (Nº)	Fundo (mil €)	Op. (Nº)	Fundo (mil €)
<b>POR Norte</b>	178	110 602	89	23 567	133	145 337	268	90 283	89	57 813		
AMP	132	75 472			79	76 886			54	34 458		
Fora AMP	46	35 130	89	23 567	54	68 451	268	90 283	35	23 355		
<b>POR Centro</b>	41	16 317	1	641	134	99 296	150	50 995	35	11 360		
POR Lisboa	78	34 927			53	12 950			82	17 314		
<b>POR Alentejo</b>	62	12 859	46	12 426	111	64 880	62	19 720	25	9 269	21	4 236
<b>POR Algarve</b>			4	686			34	4 486				
<b>Total</b>	<b>359</b>	<b>174 705</b>	<b>140</b>	<b>37 320</b>	<b>431</b>	<b>322 464</b>	<b>514</b>	<b>165 484</b>	<b>231</b>	<b>95 756</b>	<b>21</b>	<b>4 236</b>

Fonte: Sistema de Monitorização do Portugal 2020.

Uma análise sobre os domínios temáticos das três PI consideradas nesta abordagem, tendo subjacente uma categorização definida para cada um deles, alicerçada na designação e na descrição de cada uma das operações aprovadas, cuja metodologia adotada é apresentada no Anexo, permite uma melhor perceção sobre a realidade existente, e sobre os desafios de desenvolvimento territorial com que se deparam os centros urbanos do território nacional, ao nível das NUTS II e a sua associação ao leque de tipologias disponibilizadas.



Aposta em projetos na área da mobilidade suave e na melhoria de circulação e do espaço viário

No domínio da Mobilidade Urbana, para ambos os instrumentos – PEDU e MUS – a maior intensidade de investimento, em termos de Fundo aprovado, está direcionada para a construção de “ciclovias e vias pedonais” (em particular nos PEDU, em que absorve 48% do investimento), e para a “melhoria da mobilidade, circulação e de espaço viário” (com maior importância na MUS, correspondendo a 45% do Fundo aprovado). O Fundo aprovado para “ciclovias e vias pedonais” foi o mais expressivo em todas as regiões, exceto no Alentejo, em que se verificou mais investimento na “melhoria da mobilidade, circulação e de espaço viário” na vertente MUS. No caso dos PEDU, destaca-se o investimento afeto a “Centro coordenador de transportes/ Interface/ Central rodoviária”, absorvendo 11% do Fundo aprovado neste instrumento territorial (e apenas 7% no caso dos MUS). Em matéria de mobilidade urbana, é ainda de realçar a fraca expressividade do investimento relacionado com a implementação de “medidas para o aumento da eficácia e eficiência dos serviços” que no caso do instrumento PEDU representa apenas 7%, e no caso do MUS traduz-se em 5% do total de Fundo aprovado (figuras seguintes e tabela em anexo).

Figura 65: Mobilidade Urbana (PI 4.5) – PEDU Fundo Aprovado

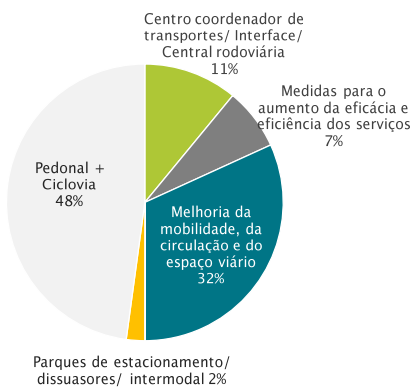
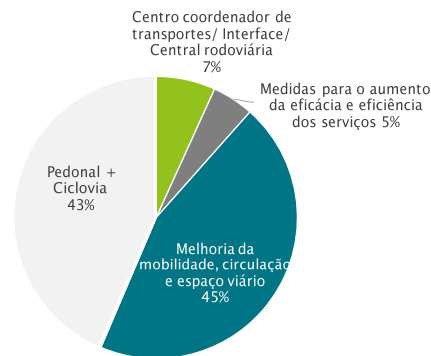


Figura 66: Mobilidade Urbana (PI 4.5) – MUS Fundo Aprovado



Fonte: AD&C.

A análise da temática ligada à Regeneração Urbana (PI 6.5) que é manifestamente expressiva no processo interventivo do território urbano em termos de Fundo aprovado, sobretudo ao nível do instrumento PEDU, permite inferir uma preponderância, em todas as regiões, de operações relacionadas com a “regeneração urbana do espaço público”. No caso do instrumento PARU, estas operações absorveram 49% do Fundo aprovado, enquanto nos PEDU não ultrapassaram os 33%. É de realçar ainda, o significativo apoio a processos de requalificação e beneficiação de equipamentos de utilização coletiva, como é o caso dos equipamentos culturais (que absorveram 24% do Fundo aprovado nos PEDU e 15% nos PARU) e dos equipamentos administrativos (13% do Fundo dos PEDU e 11% dos PARU), bem como o apoio à “valorização de estruturas verdes e frentes ribeirinhas” (12% do Fundo aprovado ao nível de PEDU e de PARU). Verifica-se ainda, para ambos os instrumentos, uma menor expressividade de apoios comunitários em operações relacionadas, sobretudo, com “equipamento social/desportivo/ensino/saúde”<sup>49</sup>, com “habitação” e com “património com valor histórico e arquitetónico”, correspondendo em todos os casos a menos de 6% do Fundo aprovado (figuras seguintes e tabela em anexo).

49 Note-se que estes equipamentos são financiados sobretudo através dos PDCT.

Figura 67: Regeneração Urbana (PI 6.5) – PEDU Fundo Aprovado

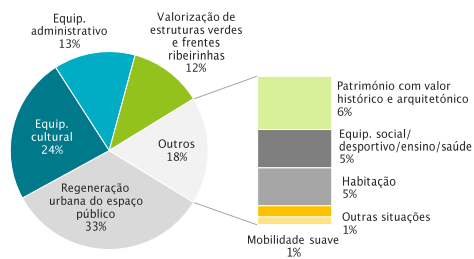
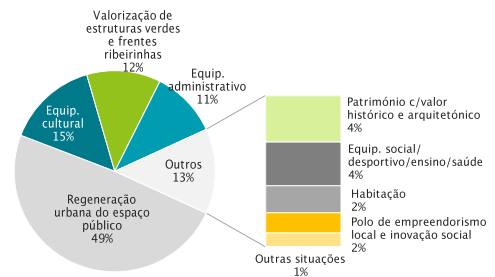


Figura 68: Regeneração Urbana (PI 6.5) – PARU Fundo Aprovado



Fonte: AD&C.

No que respeita à PI 9.8 – Integração das Comunidades Desfavorecidas (PAICD) associada ao instrumento PEDU, verifica-se que o seu peso no território urbano do Continente é manifestamente inferior às restantes PI, representando 23% do volume de operações aprovadas e alocando 16% de Fundo aprovado. Nesta PI, verifica-se uma polarização em torno de dois grandes objetivos para o território urbano: i) requalificação do parque habitacional social (44% de operações e 59% de Fundo aprovado) e ii) requalificação e valorização do espaço público (37% de operações e 30% de Fundo aprovado), incidindo esta última tipologia, sobretudo, na área envolvente a zonas residenciais. Não obstante, reconhece-se também, alguma importância de iniciativas direcionadas para a requalificação da oferta urbana, fundamentalmente ao nível de equipamentos de natureza social e desportiva (representando 17% de operações e 8% de Fundo aprovado) (figura seguinte e tabela em anexo).

PEDU com intervenção mais diversificadas do que PARU na área da regeneração urbana

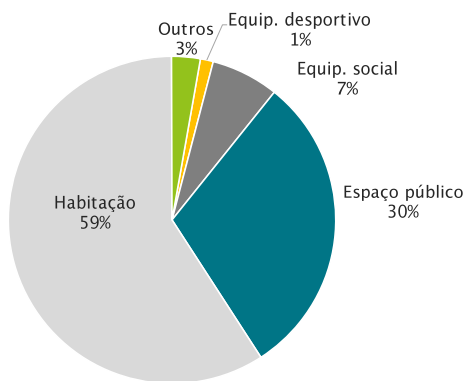


Figura 69: Integração de Comunidades Desfavorecidas (PI 9.8) – Fundo Aprovado

Fonte: AD&C.

Habitação e espaço público como áreas de intervenção prioritárias nas comunidades desfavorecidas

Em síntese, é possível concluir que, numa perspetiva global, a operacionalização dos instrumentos territoriais canalizados para potenciar o desenvolvimento urbano revela uma maior intensidade de fundos associados à regeneração urbana face às restantes prioridades de intervenção. Esse investimento recai, sobretudo, em iniciativas ligadas à regeneração do espaço público e à requalificação de equipamentos públicos. Efetivamente, estas dinâmicas de contratação e de opção, ao nível de intervenção no território, maioritariamente por parte do setor público local, revelam-se, por um lado, por um imperativo de qualificar e dignificar os espaços urbanos, potenciando a qualidade de vida e aumentando a competitividade urbana dos territórios onde esses se inserem. Por outro, manifestam uma oportunidade concedida às entidades públicas, para

recorrer ao financiamento dos FEEI com o propósito de colmatar necessidades urbanas sentidas nos territórios, num quadro económico e financeiro de escassez de recursos.

Não obstante as conclusões apresentadas baseadas na análise de informação, importa destacar a necessidade de avaliar a eficácia das políticas e dos instrumentos públicos de apoio a determinados territórios e comunidades locais, nomeadamente no quadro das orientações de políticas públicas materializadas para o território nacional (PNPOT/PROT), procurando uma maior consolidação e estruturação dos sistemas urbanos nacionais. A avaliação da abordagem territorial do Portugal 2020, no que diz respeito ao processo de desenvolvimento urbano deixa algumas pistas interessantes para suportar a definição das prioridades, à escala urbana, para o quadro de financiamento do próximo período de programação (2021–2027). Sabendo-se que as intervenções no âmbito dos PEDU e PARU não esgotam o leque de investimentos apoiados pelos FEEI que ajudam a estruturar o sistema urbano nacional (e.g. grandes infraestruturas de transportes ou apoios na área do conhecimento e inovação), o novo quadro de financiamento surge como uma oportunidade para definir e conceber abordagens territoriais que procurem ir ao encontro dessa estruturação urbana, conforme preconizada pelo PNPOT, bem como da satisfação das necessidades locais, do processo de descentralização ainda em curso e dos desafios que se colocam às entidades públicas e que assim possibilitem um salto qualitativo no processo de desenvolvimento urbano sustentável.

**Necessidade de avaliar a eficácia dos instrumentos da abordagem urbana**

**Importância do investimento da Administração Central na estruturação urbana**

## ANEXO

Tabela 11: Regeneração Urbana (PI 6.5) por Programa Operacional Regional, dezembro de 2019

	Regeneração Urbana (PEDU)				Regeneração Urbana (PARU)				Total Regeneração Urbana (PI 6.5)			
	Operações (Nº)	Fundo (mil €)	Fundo (%)	Fundo/Operação (mil €)	Operações (Nº)	Fundo (mil €)	Fundo (%)	Fundo/Operação (mil €)	Operações (Nº)	Fundo (mil €)	Fundo (%)	Fundo/Operação (mil €)
<b>Total</b>	<b>431</b>	<b>322 464</b>	<b>100</b>	<b>748</b>	<b>514</b>	<b>165 484</b>	<b>100</b>	<b>322</b>	<b>945</b>	<b>487 948</b>	<b>100</b>	<b>516</b>
Equip. administrativo	32	42 967	13,3	1.343	46	17 814	10,8	387	78	60 781	12,5	779
Equip. cultural	55	76 927	23,9	1.399	49	24 309	14,7	496	104	101 236	20,7	973
Equip. social/desportivo/ensino/saúde	27	14 522	4,5	538	22	6 513	3,9	296	49	21 035	4,3	429
Habituação	30	14 514	4,5	484	5	4 024	2,4	805	35	18 539	3,8	530
Mobilidade suave	5	2 884	0,9	577	0		0,0	n.a.	5	2 884	0,6	577
Património com valor histórico e arquitetónico	29	20 204	6,3	697	14	6 963	4,2	497	43	27 167	5,6	632
Polo de empreendedorismo local e inovação social	0		0,0	n.a.	11	3 039	1,8	276	11	3 039	0,6	276
Regeneração urbana do espaço público	199	107 370	33,3	540	292	81 072	49,0	278	491	188 442	38,6	384
Valorização de estruturas verdes e frentes ribeirinhas	39	38 792	12,0	995	47	19 701	11,9	419	86	58 493	12,0	680
Outros	15	4 284	1,3	286	28	2 049	1,2	73	43	6 332	1,3	147
<b>POR Norte</b>	<b>133</b>	<b>145 337</b>	<b>100</b>	<b>1 093</b>	<b>268</b>	<b>90 283</b>	<b>100</b>	<b>337</b>	<b>401</b>	<b>235 621</b>	<b>100</b>	<b>588</b>
Equip. administrativo	13	28 410	19,5	2.185	19	5 570	6,2	293	32	33 980	14,4	1.062
Equip. cultural	17	40 233	27,7	2.367	23	14 368	15,9	625	40	54 601	23,2	1.365
Equip. social/desportivo/ensino/saúde	6	3 046	2,1	508	8	3 063	3,4	383	14	6 109	2,6	436
Habituação	8	8 465	5,8	1.058	4	3 952	4,4	988	12	12 418	5,3	1.035
Património com valor histórico e arquitetónico	10	9 643	6,6	964	9	5 232	5,8	581	19	14 875	6,3	783
Polo de empreendedorismo local e inovação social	0		0,0	n.a.	3	510	0,6	170	3	510	0,2	170
Regeneração urbana do espaço público	59	37 007	25,5	627	174	51 297	56,8	295	233	88 305	37,5	379
Valorização de estruturas verdes e frentes ribeirinhas	12	15 893	10,9	1.324	14	4 891	5,4	349	26	20 784	8,8	799
Outros	8	2 639	1,8	330	14	1 400	1,6	100	22	4 039	1,7	184
<b>POR Centro</b>	<b>134</b>	<b>99 296</b>	<b>100</b>	<b>741</b>	<b>150</b>	<b>50 995</b>	<b>100</b>	<b>340</b>	<b>284</b>	<b>150 291</b>	<b>100</b>	<b>529</b>
Equip. administrativo	5	2 612	2,6	522	17	8 454	16,6	497	22	11 066	7,4	503
Equip. cultural	17	22 279	22,4	1.311	10	5 000	9,8	500	27	27 278	18,2	1.010
Equip. social/desportivo/ensino/saúde	7	5 602	5,6	800	9	2 475	4,9	275	16	8 078	5,4	505
Habituação	6	3 920	3,9	653	0	0	0,0	n.a.	6	3 920	2,6	653
Mobilidade suave	3	2 621	2,6	874	0	0	0,0	n.a.	3	2 621	1,7	874
Património com valor histórico e arquitetónico	11	8 869	8,9	806	2	722	1,4	361	13	9 590	6,4	738
Polo de empreendedorismo local e inovação social	0		0,0	n.a.	8	2 529	5,0	316	8	2 529	1,7	316
Regeneração urbana do espaço público	68	39 815	40,1	586	76	20.141	39,5	265	144	59 956	39,9	416
Valorização de estruturas verdes e frentes ribeirinhas	15	13 019	13,1	868	24	11.375	22,3	474	39	24 395	16,2	626
Outros	2	559	0,6	280	4	299	0,6	75	6	859	0,6	143
<b>POR Lisboa</b>	<b>53</b>	<b>12 950</b>	<b>100</b>	<b>244</b>	<b>62</b>	<b>19 720</b>	<b>100</b>	<b>318</b>	<b>115</b>	<b>32 670</b>	<b>100</b>	<b>284</b>
Equip. administrativo	3	451	3,5	150	10	3 790	19,2	379	13	4 241	13,0	326
Equip. cultural	1	38	0,3	38	11	3 811	19,3	346	12	3 849	11,8	321
Equip. social/desportivo/ensino/saúde	3	369	2,9	123	4	955	4,8	239	7	1 324	4,1	189
Habituação	13	819	6,3	63	0	0	0,0	n.a.	13	819	2,5	63
Património com valor histórico e arquitetónico	7	1 650	12,7	236	2	904	4,6	452	9	2 555	7,8	284
Regeneração urbana do espaço público	22	7 817	60,4	355	27	7.382	37,4	273	49	15 199	46,5	310
Valorização de estruturas verdes e frentes ribeirinhas	3	1 757	13,6	586	8	2.878	14,6	360	11	4 635	14,2	421
Outros	1	49	0,4	49	0	0	0,0	n.a.	1	49	0,1	49
<b>POR Alentejo</b>	<b>111</b>	<b>64 880</b>	<b>100</b>	<b>585</b>	<b>34</b>	<b>4 486</b>	<b>100</b>	<b>132</b>	<b>145</b>	<b>69 366</b>	<b>100</b>	<b>478</b>
Equip. administrativo	11	11 494	17,7	1.045	0		0,0	n.a.	11	11 494	16,6	1.045
Equip. cultural	20	14 378	22,2	719	5	1 131	25,2	226	25	15 508	22,4	620
Equip. social/desportivo/ensino/saúde	11	5 504	8,5	500	1	20	0,4	20	12	5 524	8,0	460
Habituação	3	1 310	2,0	437	1	72	1,6	72	4	1 382	2,0	346
Mobilidade suave	2	263	0,4	132	0	0	0,0	n.a.	2	263	0,4	132
Património com valor histórico e arquitetónico	1	42	0,1	42	1	105	2,3	105	2	147	0,2	73
Regeneração urbana do espaço público	50	22 731	35,0	455	15	2.251	50,2	150	65	24 982	36,0	384
Valorização de estruturas verdes e frentes ribeirinhas	9	8 122	12,5	902	1	558	12,4	558	10	8 680	12,5	868
Outros	4	1 036	1,6	259	10	350	7,8	35	14	1 386	2,0	99

Fonte: AD&amp;C.

Tabela 12: Mobilidade Urbana (PI 4.5) por Programa Operacional Regional, dezembro de 2019

	Mobilidade Urbana (PEDU)				Mobilidade Urbana (MUS)				TOTAL Mobilidade Urbana (PI 4.5)			
	Operações (N°)	Fundo (mil €)	Fundo (%)	Fundo/Operação (mil €)	Operações (N°)	Fundo (mil €)	Fundo (%)	Fundo/Operação (mil €)	Operações (N°)	Fundo (mil €)	Fundo (%)	Fundo/Operação (mil €)
<b>Total</b>	<b>359</b>	<b>174 705</b>	<b>100</b>	<b>487</b>	<b>140</b>	<b>37 320</b>	<b>100</b>	<b>267</b>	<b>499</b>	<b>212 025</b>	<b>100</b>	<b>425</b>
Centro coordenador de transportes / Interface / Central rodoviária	23	19 152	11,0	833	10	2 533	6,8	253	33	21 685	10,2	657
Medidas para o aumento da eficácia e eficiência dos serviços	27	12 631	7,2	468	10	1 779	4,8	178	37	14 410	6,8	389
Melhoria da mobilidade, da circulação e do espaço viário	130	55 479	31,8	427	59	16 743	44,9	284	189	72 222	34,1	382
Parques de estacionamento/ dissuasores/ intermodal	14	3 749	2,1	268	0	0	0,0	n.a.	14	3 749	1,8	268
Pedonal + Ciclovía	162	83 590	47,8	516	60	16 202	43,4	270	222	99 792	47,1	450
Outros	65	104	0,1	2	5	64	0,2	13	70	168	0,1	2
<b>POR Norte</b>	<b>178</b>	<b>110 602</b>	<b>100</b>	<b>621</b>	<b>89</b>	<b>23 567</b>	<b>100</b>	<b>265</b>	<b>267</b>	<b>134 169</b>	<b>100</b>	<b>503</b>
Centro coordenador de transportes / Interface / Central rodoviária	8	13 686	12,4	1.711	10	2 533	10,7	253	18	16 218	12,1	901
Medidas para o aumento da eficácia e eficiência dos serviços	10	4 638	4,2	464	8	1 438	6,1	180	18	6 076	4,5	338
Melhoria da mobilidade, da circulação e do espaço viário	85	43 219	39,1	508	28	7 186	30,5	257	113	50 406	37,6	446
Parques de estacionamento/ dissuasores/ intermodal	1	43	0,0	43	0	0	0,0	n.a.	1	43	0,0	43
Pedonal + Ciclovía	74	49 016	44,3	662	42	12 346	52,4	294	116	61 362	45,7	529
Outros	0	0	0,0	0	1	64	0,3	64	1	64	0,0	64
<b>POR Centro</b>	<b>41</b>	<b>16 317</b>	<b>100</b>	<b>398</b>	<b>1</b>	<b>641</b>	<b>100</b>	<b>641</b>	<b>42</b>	<b>16 958</b>	<b>100</b>	<b>404</b>
Centro coordenador de transportes / Interface / Central rodoviária	5	1 491	9,1	298	0	0	0,0	n.a.	5	1 491	8,8	298
Medidas para o aumento da eficácia e eficiência dos serviços	9	2 947	18,1	327	0	0	0,0	n.a.	9	2 947	17,4	327
Melhoria da mobilidade, da circulação e do espaço viário	6	2 150	13,2	358	1	641	100,0	641	7	2 790	16,5	399
Parques de estacionamento/ dissuasores/ intermodal	2	1 080	6,6	540	0	0	0,0	n.a.	2	1 080	6,4	540
Pedonal + Ciclovía	18	8 620	52,8	479	0	0	0,0	n.a.	18	8 620	50,8	479
Outros	1	30	0,2	30	0	0	0,0	n.a.	1	30	0,2	30
<b>POR Lisboa</b>	<b>78</b>	<b>34 927</b>	<b>100</b>	<b>448</b>	<b>46</b>	<b>12 426</b>	<b>100</b>	<b>270</b>	<b>124</b>	<b>47 353</b>	<b>100</b>	<b>382</b>
Centro coordenador de transportes / Interface / Central rodoviária	8	2 917	8,4	365	0	0	0,0	n.a.	8	2 917	6,2	365
Medidas para o aumento da eficácia e eficiência dos serviços	5	4 894	14,0	979	2	340	2,7	170	7	5 235	11,1	748
Melhoria da mobilidade, da circulação e do espaço viário	21	5 882	16,8	280	29	8 733	70,3	301	50	14 615	30,9	292
Parques de estacionamento/ dissuasores/ intermodal	3	922	2,6	307	0	0	0,0	n.a.	3	922	1,9	307
Pedonal + Ciclovía	41	20 312	58,2	495	15	3 353	27,0	224	56	23 665	50,0	423
<b>POR ALENTEJO</b>	<b>62</b>	<b>12 859</b>	<b>100</b>	<b>207</b>	<b>4</b>	<b>686</b>	<b>100</b>	<b>172</b>	<b>66</b>	<b>13 545</b>	<b>100</b>	<b>205</b>
Centro coordenador de transportes / Interface / Central rodoviária	2	1 058	8,2	529	0	0	0,0	n.a.	2	1 058	7,8	529
Medidas para o aumento da eficácia e eficiência dos serviços	3	153	1,2	51	0	0	0,0	n.a.	3	153	1,1	51
Melhoria da mobilidade, da circulação e do espaço viário	18	4 228	32,9	235	1	183	26,6	183	19	4 411	32,6	232
Parques de estacionamento/ dissuasores/ intermodal	8	1 704	13,3	213	0	0	0,0	n.a.	8	1 704	12,6	213
Pedonal + Ciclovía	29	5 642	43,9	195	3	504	73,4	168	32	6 145	45,4	192
Outros	2	74	0,6	37	0	0	0,0	n.a.	2	74	0,5	37

Fonte: AD&amp;C.

Tabela 13: Integração de Comunidades Desfavorecidas (PI 9.8) por Programa Operacional Regional, dezembro de 2019

	Comunidades Desfavorecidas (PEDU)				Comunidades Desfavorecidas (PAICD)				Total Integração de Comunidades Desfavorecidas (PI 9.8)			
	Operações (Nº)	Fundo (mil €)	Fundo (%)	Fundo/ Operação (mil €)	Operações (Nº)	Fundo (mil €)	Fundo (%)	Fundo/ Operação (mil €)	Operações (Nº)	Fundo (mil €)	Fundo (%)	Fundo/ Operação (mil €)
<b>Total</b>	<b>231</b>	<b>95 756</b>	<b>100</b>	<b>415</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>n.a.</b>	<b>n.a.</b>	<b>231</b>	<b>95 756</b>	<b>100</b>	<b>415</b>
Equip. desportivo	7	1 278	1,3	183	0	0	n.a.	n.a.	7	1 278	1,3	183
Equip. social	31	6 060	6,3	195	0	0	n.a.	n.a.	31	6 060	6,3	195
Espaço público	87	28 897	30,2	332	0	0	n.a.	n.a.	87	28 897	30,2	332
Habitação	103	56 794	59,3	551	0	0	n.a.	n.a.	103	56 794	59,3	551
Outros	3	2 728	2,8	909	0	0	n.a.	n.a.	3	2 728	2,8	909
<b>POR Norte</b>	<b>89</b>	<b>57 813</b>	<b>100</b>	<b>650</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>n.a.</b>	<b>n.a.</b>	<b>89</b>	<b>57 813</b>	<b>100</b>	<b>650</b>
Equip. social	9	2 874	5,0	319	0	0	n.a.	n.a.	9	2 874	5,0	319
Espaço público	28	14 154	24,5	505	0	0	n.a.	n.a.	28	14 154	24,5	505
Habitação	50	38 766	67,1	775	0	0	n.a.	n.a.	50	38 766	67,1	775
Outros	2	2 020	3,5	1.010	0	0	n.a.	n.a.	2	2 020	3,5	1.010
<b>POR Centro</b>	<b>35</b>	<b>11 360</b>	<b>100</b>	<b>325</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>n.a.</b>	<b>n.a.</b>	<b>35</b>	<b>11 360</b>	<b>100</b>	<b>325</b>
Equip. social	3	913	8,0	304	0	0	n.a.	n.a.	3	913	8,0	304
Espaço público	14	3 194	28,1	228	0	0	n.a.	n.a.	14	3 194	28,1	228
Habitação	17	6 545	57,6	385	0	0	n.a.	n.a.	17	6 545	57,6	385
Outros	1	708	6,2	708	0	0	n.a.	n.a.	1	708	6,2	708
<b>POR Lisboa</b>	<b>82</b>	<b>17 314</b>	<b>100</b>	<b>211</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>n.a.</b>	<b>n.a.</b>	<b>82</b>	<b>17 314</b>	<b>100</b>	<b>211</b>
Equip. desportivo	5	790	4,6	158	0	0	n.a.	n.a.	5	790	4,6	158
Equip. social	17	1 295	7,5	76	0	0	n.a.	n.a.	17	1 295	7,5	76
Espaço público	35	7 269	42,0	208	0	0	n.a.	n.a.	35	7 269	42,0	208
Habitação	25	7 960	46,0	318	0	0	n.a.	n.a.	25	7 960	46,0	318
<b>POR Alentejo</b>	<b>25</b>	<b>9 269</b>	<b>100</b>	<b>371</b>	<b>21</b>	<b>4 236</b>	<b>100</b>	<b>202</b>	<b>46</b>	<b>13 505</b>	<b>100</b>	<b>294</b>
Equip. desportivo	2	488	5,3	244	0	0	0,0	n.a.	2	488	3,6	244
Equip. social	2	978	10,6	489	6	628	14,8	105	8	1 606	11,9	201
Espaço público	10	4 280	46,2	428	6	1 220	28,8	203	16	5 499	40,7	344
Habitação	11	3 524	38,0	320	8	2 289	54,0	286	19	5 813	43,0	306
Outros	0	0	0,0	n.a.	1	99	2,3	99	1	99	0,7	n.a.

Fonte: AD&amp;C.

## Caixa 8 – Opções metodológicas relativamente às operações PI – 4.5, 6.5 e 9.8

A abordagem seguida no ponto 3.5 tem por base as seguintes opções metodológicas:

PI 4.5 – Mobilidade urbana – PEDU/ MUS	Operações contempladas em cada categoria
Centro coordenador de transportes/ interface/ central rodoviária	Construção nova/ reabilitação de edifícios que constituem polos centralizadores de diferentes sistemas de transportes (intermodal).
Pedonal + Ciclovía	Inclui: corredores/ vias direcionadas para a circulação de bicicletas; corredores/ vias direcionadas para a circulação de peões (inclui reabilitação/ recuperação de passeios e de pavimento).
Medidas para o aumento da eficácia e eficiência dos serviços	Medidas que visam a implementação dos seguintes aspetos: extensão da rede de transportes públicos (TP); sinalética e informação dos TP; sistema de bilhética integrado; novas paragens e abrigos para TP; gestão inteligente dos semáforos e controle de tráfego; sistema de transportes flexível.
Melhoria da mobilidade, circulação e de espaço viário	Ações direcionadas para a implementação da mobilidade suave contemplando arranjos do espaço viário; ordenamento da circulação; sistema de bicicletas partilhadas/ <i>Bike station</i> /zonas 30/corredores BUS/ligações mecanizadas.
Parques de estacionamento/ dissuadores/ intermodal	Construção de parques e bolsas de estacionamento nos centros e nas áreas envolventes às cidades. Permitindo, para além disso, a possibilidade de existir uma articulação entre os parques e a utilização dos transportes públicos.
Outros	Ações relacionadas com: campanhas de sensibilização direcionadas para a temática; implementação de medidas que visam eliminar pontos de conflito na circulação entre peões e ciclistas.
PI 6.5 – Regeneração urbana – PEDU/ PARU	Operações contempladas em cada categoria
Habitação	Ações de reabilitação e de beneficiação do parque residencial (social).
Património com valor histórico e arquitectónico	Ações de reabilitação e de refuncionalização do edificado com características histórico-patrimoniais relevantes.
Equipamento cultural	Referente a processos de reabilitação/beneficiação de equipamentos públicos existentes. Incluindo também situações de refuncionalização das funções pré-existentes para esta valência. Esta valência inclui funções relacionadas com: biblioteca; museu/núcleo/centro museológico/centro interativo; cineteatro; parque de exposições; auditório; arquivo municipal.
Equipamento administrativo	Referente a processos de reabilitação/beneficiação de equipamentos públicos existentes. Incluindo também situações de refuncionalização das funções pré-existentes para esta valência. Esta valência inclui funções relacionadas com: mercados; quartel de bombeiros; capela mortuária; serviços municipalizados; tribunal; instalações da polícia; espaço do cidadão e balcão único.
Equipamento social/desportivo/ensino/saúde	Referente a processos de reabilitação/beneficiação de equipamentos públicos existentes. Inclui também situações de refuncionalização das funções pré-existentes para estas valências. Estas valências incluem funções relacionadas com: piscina; centro cívico; escola primária; centro de saúde; hospital; casa do povo; centro de educação ambiental; espaço intergerações; centro de inovação social e cultural.
Regeneração urbana do espaço público	Ações relacionadas com: espaços verdes/requalificação paisagística e ambiental do espaço público envolvente/acessibilidades/medidas de acalmia de trânsito.
Valorização de estruturas verdes e frentes ribeirinhas	Ações relacionadas com: parque urbano/ jardim municipal/ corredores verdes/frente ribeirinha/marginal.
Mobilidade suave	Ligação pedonal /ciclovía/ligações mecanizadas .
Polo de empreendedorismo local e inovação social	Ações relacionadas com: instalação de centro de <i>co-working</i> ; ninho de empresas; incubadora de associações locais; centro de negócios.
Outros	Ações relacionadas com: medidas de apoio à animação urbana/ campanhas de sensibilização e de divulgação; programas de monitorização das medidas de incentivo à regeneração urbana; promoção do comércio tradicional; circuito pedonal; construção de parques de estacionamento; medidas de acessibilidade com mobilidade reduzida; hortas urbanas; centro de acolhimento para empresas.
PI 9.8 – Comum. desfavorcidas PEDU / PAICD	Operações contempladas em cada categoria
Equipamento desportivo	Requalificação/reabilitação de espaços afetos aos desenvolvimento de atividades desportivas e recreativas.
Equipamento social	Construção nova/ requalificação de espaços destinados a: centro comunitário; creche; centro social; estrutura residencial para idosos; centro de atividades ocupacionais; hortas pedagógicas e espaços comunitários; centros de acolhimento e de integração de crianças e jovens.
Espaço público	Requalificação e valorização paisagística de jardins; requalificação urbanística de espaços exteriores e envolventes à área habitacional; parques urbanos.
Habitação	Beneficiação/reabilitação do parque residencial (social).
Outros	Ações relacionadas com: hortas sociais/universidade popular/centro de acolhimento de empresas.

## Síntese conclusiva

O ano de 2019 é marcado pela **consolidação das taxas de compromisso e de execução dos FEEL, as quais se fixaram em 90% e 45%**, respetivamente. Estes valores representam um acréscimo de 15 p.p. no caso da taxa de compromisso e de 12 p.p. no caso da taxa de execução.

Esta evolução da execução dos FEEL permitiu a **Portugal manter-se como país com o melhor ritmo de execução de entre os países com envelopes financeiros acima de 7 mil milhões de euros**, tendo já recebido 41,1% do seu envelope em pagamentos intermédios da Comissão Europeia, estando 7 p.p. acima da média da UE.

Destaca-se a relevância assumida pelo DT CI nas aprovações e na execução, com um peso próximo de 1/3 na execução e superior a este valor nas aprovações. De realçar ainda o DT CH e o conjunto do FEADER/Desenvolvimento Rural, que apresentam uma forte dinâmica de execução, refletida no peso superior do seu contributo para a execução (20% e 22%, respetivamente) face ao seu contributo para o compromisso (16 % em ambos os casos).

Decorrente da natureza dos Fundos da Política de Coesão, com **discriminação positiva das regiões menos desenvolvidas**, as regiões do Norte, Centro, Alentejo e a RA Açores concentram 86% das aprovações e da execução. Adicionalmente, importa salientar a **discriminação positiva dos territórios do interior**, verificada por níveis mais elevados de intensidade dos apoios, quer em termos globais, por habitante, quer quando analisado por DT, ou seja, por empresa (DT CI), habitante (DT CH e DT ISE) e pela área (DT SEUR).

O ano de 2019 é ainda marcado pelo **desempenho muito positivo de Portugal na avaliação de desempenho**, mecanismo de avaliação intermédia definido na regulamentação europeia. No caso dos PO da Política de Coesão, 74% dos eixos prioritários atingiram as metas intermédias previstas para 2018. Nos casos do FEADER e no FEAMP, apenas não foram cumpridas as metas de um eixo em cada um dos 4 programas financiados por estes Fundos. Esta performance permitiu a todos os programas reter a reserva de desempenho, mesmo que, em vários casos, obrigando à reafectação entre eixos prioritários do mesmo programa, através de uma reprogramação dos Programas em causa.

O **desempenho dos FEEL em 2019 não é alheio à manutenção da trajetória socioeconómica do país** como um todo. Ainda que com uma ligeira desaceleração, Portugal manteve um nível de crescimento do PIB (2,2%) superior ao da média da UE27 (1,5%), tendo ainda garantido, pela primeira vez em muitos anos, um excedente orçamental de 0,2%, refletindo um longo processo de consolidação das finanças públicas. Este crescimento é tributário da procura interna, quer por via do consumo, quer devido à retoma sustentada dos níveis de investimento, quer público, quer, principalmente, privado. Apesar do crescimento do peso das exportações no PIB (43,9%, mais 0,2 p.p. face a 2018), a procura externa líquida foi negativa (-0,6% do PIB), tendo um impacto negativo no PIB.

A **evolução do mercado de trabalho, com um crescimento do emprego e a redução do desemprego**, para níveis comparáveis com a primeira metade da primeira década do século XXI, constitui um elemento de contexto muito relevante para a aplicação dos FEEL, nomeadamente quando comparado com aquele que marcou o período de programação anterior e o início de execução do



Portugal 2020. Importa ainda referir a redução do peso dos DLD no total dos desempregados, que se situou abaixo dos 50%, o que constitui o melhor registo da última década.

**A implementação dos FEEI demonstra ainda manter o grau de alinhamento total com o PNR**, tendo por base a versão publicada em 2019, constituindo, por esta via, um elemento essencial na promoção da estratégia de médio-prazo para o desenvolvimento socioeconómico de Portugal e, por essa via, dando resposta às Recomendações Específicas (REP) dirigidas a Portugal em 2019 no contexto do Semestre Europeu, com destaque para a REP 2 (reduzir a segmentação do mercado de trabalho e aumentar as competências e a participação no Ensino Superior) e a REP 3 (promover os investimentos em I&I, ferrovia, portos, transição energética e interconexões energéticas). **Portugal 2020 tem contribuído ainda para concretizar os compromissos que Portugal assumiu no contexto da Estratégia Europa 2020**, na qual se destaca a evolução muito positiva nos indicadores em matéria de energia e clima, bem como do aumento do emprego e a redução da pobreza.

Este relatório contempla ainda uma dimensão de reflexão analítica sobre os resultados e realizações dos quatro domínios temáticos do Portugal 2020 e do domínio transversal ligado à territorialização das intervenções, com enfoque específico nos instrumentos territoriais. Esse capítulo é tributário de um conjunto de sessões de trabalho com os serviços da DG REGIO e da DG EMPREGO da Comissão Europeia, ocorridos no 2.º semestre de 2019, com o foco no debate e sistematização das lições da experiência da programação e implementação Portugal 2020, num processo de aprendizagem e reflexão a caminho do próximo ciclo de programação dos Fundos estruturais. Outras tarefas levadas a cabo em 2019, como a elaboração do Relatório Intercalar do Acordo de Parceria, o exercício de avaliação intermédia do desempenho dos PO, o apoio à elaboração do PNR, o desenvolvimento dos exercícios de avaliação do Portugal 2020 e a monitorização global e territorial do Portugal, constituíram elementos muito relevantes para elaboração da Parte III.

**No Domínio Temático Competitividade e Internacionalização** as intervenções apoiadas concentram-se, principalmente, nos instrumentos de apoio direto às empresas, nomeadamente às PME, através dos Sistemas de Incentivos e nos apoios à I&D&I, a todas as entidades dos sistemas de investigação e inovação nacional e regionais, ancorados nas estratégias de especialização inteligente. Através dessas intervenções foi possível apoiar, até ao final de 2019: mais de 15 mil empresas através dos Sistemas de Incentivos; mais de mil novas empresas ou *start-ups* apoiadas; mais de 6 200 empresas em projetos de apoio à internacionalização; mais 3 700 projetos de I&D e transferência de conhecimento.

Estas realizações contribuíram para a melhoria da performance nacional e regional nos indicadores do *innovation scoreboard*, exercício realizado a nível europeu para avaliar o grau de inovação das economias nacionais e regionais dentro da UE. Portugal apresenta-se como inovador moderado, sendo que as regiões do Norte, Centro e Lisboa já são consideradas inovadores fortes. Também no que se refere ao indicador relativo ao peso do investimento em I&D no PIB, e pese embora Portugal esteja ainda longe do compromisso assumido para 2020 no contexto da EE2020, este indicador tem evoluído positivamente de forma consistente durante o período de implementação do Portugal 2020, sendo de realçar o peso específico que o investimento das empresas vem assumindo nesse indicador (mais de 50%). Destaque ainda, para o contributo dos sistemas de incentivos para a alteração do perfil produtivo de Portugal em direção a atividades com maior intensidade tecnológica e/ou de conhecimento.

Apesar do trajeto trilhado, existem ainda desafios que precisam de ser endereçados. Neste contexto, surge a necessidade de garantir maior alinhamento estratégico entre a política de *clusters* e as estratégias de especialização, cujo papel será reforçado no contexto da programação e implementação do próximo ciclo de Fundos estruturais. Destaque ainda, para a necessidade de melhorar a eficácia do *mix* de instrumentos de apoio à transferência de conhecimento para a melhor incorporação de inovação, tecnologia e conhecimento pelas empresas.

O **Domínio Temático Inclusão Social e Emprego** está estruturado em torno de medidas de: promoção do emprego e da empregabilidade, como os estágios e apoios à contratação para adultos e para jovens, beneficiando do apoio da IEJ, e as medidas de formação de curta duração de promoção da empregabilidade; de medidas dirigidas ao reforço da inclusão social, como as medidas de inclusão ativa; de medidas de combate às discriminações; de investimentos em infraestruturas sociais e de saúde; bem como de medidas focadas na melhoria de acesso aos serviços, nomeadamente serviços de saúde e serviços sociais.

Através de algumas destas medidas, foi possível apoiar, até ao final de 2019: mais de 77 mil pessoas em apoios à contratação e 91 mil pessoas em estágios profissionais; mais de 63 mil participantes em ações de trabalho socialmente necessário; a reabilitação de 6 300 habitações em áreas urbanas marcadas pela existência de comunidades desfavorecidas; e a requalificação de 570 equipamentos sociais e de saúde. Estas medidas contribuíram para Portugal ultrapassar as metas a que se tinha comprometido no quadro da EE2020: a taxa de emprego entre o 25–64 anos que se cifrou em 76,1%, 1,1 p.p. acima da meta definida para 2020; a população em risco de pobreza e exclusão social, que se reduziu em 542 mil pessoas, quando a meta requeria uma redução de 200 mil pessoas.

Não obstante os resultados já alcançados, importa continuar a persistir na resposta a alguns dos principais desafios estruturais que se continuarão a colocar nesta área, sobretudo tendo presente que será provavelmente o domínio onde a alteração de contexto socioeconómico decorrente da pandemia originada pela COVID 19 mais se fará sentir. Neste âmbito, deve destacar-se a necessidade de prosseguir medidas de apoio à inclusão social de diversos públicos desfavorecidos, com especial atenção a alguns grupos-alvo específicos mais expostos ao risco de pobreza (idosos, trabalhadores pobres, crianças e jovens); a melhoria do acesso a serviços sociais de interesse geral (e.g. saúde, habitação e educação); e o reforço das políticas de igualdade de género e de não discriminação. Face à perspetiva de evolução da população em Portugal e ao impacto dessa evolução na população ativa, importa garantir a integração da população desempregada, nomeadamente dos DLD e dos inativos, com especial destaque para os jovens NEET, no mercado de trabalho.

O **Domínio Temático Capital Humano** estrutura-se em torno de medidas associadas à educação e formação de jovens, ao ensino superior e doutoramentos, à educação e formação de adultos, e ao investimento em infraestruturas. No conjunto dessas intervenções foi possível, até ao final de 2019, promover o apoio a: mais de 234 mil estudantes em vias profissionalizantes do ensino básico e secundário; a mais de 117 mil bolsiros de ação social do Ensino Superior; envolver mais de 56 mil adultos em ciclos formativos de longa duração e de dupla certificação; e a 422 escolas ou infraestruturas de acolhimento de crianças, com capacidade para mais cerca de 161 mil crianças/alunos.

Alguns dos resultados dos apoios dos FEEI neste domínio estão já refletidos na evolução positiva e convergente com a UE em matéria de qualificação da população. Neste âmbito, destaca-se a evolução significativa da taxa de abandono escolar precoce, que se cifrou em 10,6% em 2019, apenas 0,6 p.p. acima da meta preconizada para 2020. É de registar ainda a evolução significativa do número de diplomados com o ensino superior entre os 30 e os 34 anos na última década e meia (com uma evolução de quase 20 p.p., de 17,5%, em 2005, para 36,2%), embora, Portugal ainda esteja longe da meta estabelecida para 2020 (40%). A aposta da melhoria de qualificações da população adulta permitiu garantir que Portugal tenha, em 2019, mais de metade da população entre os 25 e os 64 anos com, pelo menos, o Ensino Secundário, ainda que longe da média da UE (78,6%).

Embora a trajetória seja positiva, é na área do Capital Humano que subsistem, porventura, os principais desafios ao desenvolvimento socioeconómico do país. Neste sentido, destacam-se alguns, como sejam: a promoção de medidas que levem à diminuição das taxas de desistência no ensino secundário e de retenção nos ensinos básico e secundário; o aprofundamento dos processos de autonomia e flexibilidade curricular, acompanhada pela modernização pedagógica e inovação das aprendizagens; a continuação do esforço de antecipação de necessidades de qualificação, envolvendo todos os níveis de ensino e formação (jovens, adultos /qualificação inicial/superior/ao longo da vida); e o reforço do contingente de diplomados do ensino superior, nomeadamente em ciência, tecnologia, engenharia e matemática (CTEM).

**O Domínio Temático da Sustentabilidade e Eficiência no Uso dos Recursos** contempla uma abordagem a problemas de natureza diversa estruturado em três grandes áreas: (i) a transição para uma economia de baixo carbono, baseada em medidas de promoção das energias renováveis nascentes ou pouco disseminadas e de promoção da eficiência energética em todos os setores (residencial e serviços, indústria, e transportes); (ii) a adaptação às alterações climáticas e a prevenção de riscos, ancorada em medidas de planeamento relativas à adaptação e mitigação dos efeitos das alterações climáticas; planeamento e apoio à gestão dos riscos; e prevenção e combate aos riscos, nomeadamente ao risco de incêndio, ao risco de inundação e à erosão costeira; e (iii) a área da preservação e proteção do ambiente, onde as principais intervenções se concentram no ciclo urbano da água, na reabilitação e regeneração urbanas e no setor dos resíduos.

Até ao final de 2019, este conjunto de intervenções permitiu: melhorar o consumo de energia de 8 700 agregados familiares; proteger pessoas e bens em 93 km de faixa costeira intervencionada; beneficiar mais de 9 milhões de pessoas com medidas de proteção contra incêndios florestais; e reforçar em 415 mil toneladas/ano a capacidade de reciclagem de resíduos. Em termos de resultados alcançados, importa destacar o bom desempenho geral de Portugal no que se refere aos indicadores da Estratégia Europa 2020 associados à dimensão energia e clima, sendo que Portugal mantém uma boa performance no indicador “Emissões de Gases de Efeito de Estufa (variação % face a 2005 em emissões não CELE)”, estando 19 p.p. abaixo da variação máxima com que se comprometeu, e nos indicadores “Energias Renováveis no consumo final bruto de energia” e “Eficiência Energética (ganho no consumo de energia primária)” encontra-se ligeiramente abaixo da meta (no primeiro caso, 30,3% face a uma meta de 31%; no segundo caso, 22,4 Mtep face a uma meta de 22,5 Mtep).

No que se refere aos principais desafios que subsistem neste domínio temático, importa salientar: que a existência de um conjunto de condicionalidades aos apoios à eficiência energética, como a elegibilidade das operações e da despesa, as condições de financiamento e as regras de auxílios

de estado tem limitado o seu potencial de aplicação; a in experiência de muitas entidades na temática da energia e eficiência energética constitui igualmente uma condicionante e implicará ainda um tempo de aprendizagem na gestão de projetos e apoios dos FEEL, em especial a manterem-se as atuais regras de acesso, implementação e financiamento; a necessidade de conjugar a promoção da mobilidade urbana para fins de baixo carbono e de melhorar a acessibilidade dos serviços; conferir mais relevância à prevenção e preparação e reduzir a exposição a eventos potencialmente prejudiciais, considerando o potencial impacto colateral e o aumento de risco colateral das operações físicas, privilegiando abordagens baseadas em ecossistemas; melhorar a eficácia ao nível da recirculação das matérias-primas secundárias e dos subprodutos; assegurar uma gestão, em termos de operação, manutenção e reabilitação das infraestruturas do ciclo urbano da água, reduzindo o nível elevado de perdas verificadas nos sistemas de distribuição de água municipais.

No que se refere à **dimensão territorial do Portugal 2020**, importa salientar que os baixos níveis de compromisso e execução dos instrumentos territoriais espelham algumas dificuldades na transição de um processo de planeamento multinível razoavelmente bem conseguido para a sua operacionalização. Neste sentido, as taxas de execução dos PDCT, PEDU e DLBC são de 24% para os PDCT e PEDU e 11% para os DLBC, significativamente mais baixas que as do Portugal 2020 (45%), mesmo que se considerem apenas os Fundos da Política de Coesão (42%). No caso dos PDCT, deve ser destacada a prevalência de projetos da responsabilidade de entidades da esfera municipal, o que não deixa de ser natural face ao tipo de investimentos contratualizados nos PDCT, muito ancorados nas competências dos municípios e suas associações. No caso dos DLBC, importa sublinhar que 2019 foi o ano crucial para este instrumento territorial, visto que foi neste ano que se concentrou a maior parte das aprovações dos projetos do SI2E, tipologia que é fortemente polarizadora dos apoios programados no âmbito dos DLBC.

No caso dos PEDU, importa destacar que apesar do instrumento ser preconizado como indutor da estruturação do sistema urbano nacional, o que se depreende da sua análise e do grau de similitude com os PARU, é que o mesmo foi direcionado para tipologias de intervenção transversais a todos os centros urbanos, independentemente da sua importância relativa nos territórios. Ainda no âmbito dos instrumentos dedicados ao sistema urbano, importa destacar que a maior parte dos recursos são dirigidos para a regeneração urbana (54%) em detrimento da mobilidade urbana (29%) e da reabilitação física e económica de comunidades desfavorecidas (16%). Em todo o caso, importa notar que as duas Áreas Metropolitanas (Lisboa e Porto) concentram um maior volume de recursos nas áreas da mobilidade urbana (54% e 40%, respetivamente) e na reabilitação física e económica de comunidades desfavorecidas (27% e 18%) face à média nacional. Apesar deste *zoom* ao tipo de investimento concretizado nos instrumentos de política urbana apoiados no Portugal 2020, será necessário, por um lado, aprofundar a avaliação da eficácia destes investimentos e, por outro, reconhecer a importância do investimento da Administração Central como elemento estruturante do Sistema Urbano Nacional (e.g. Instituições de Ensino Superior, Hospitais Centrais/Regionais e Centros de Investigação).

Em termos de desafios para a abordagem territorial, importa sinalizar algumas das recomendações da Avaliação da Abordagem Territorial, como: a necessidade de desenvolver instrumentos de planeamento territorial e sectorial que facilitem a tomada de opções políticas e promovam a integração territorial; o reforço do papel das CCDR, enquanto serviços

desconcentrados da Administração Central, garantindo um acompanhamento mais ativo da conceção dos instrumentos, na governação multinível e na coordenação intersectorial das intervenções; a reavaliação da arquitetura de instrumentos (ponderando a mais valia de cada um) e o *mix* de políticas para acelerar a convergência económica das regiões face às médias europeias; a adoção de mecanismos de acompanhamento colaborativo no âmbito do processo de conceção das estratégias de desenvolvimento territorial e na definição e implementação dos instrumentos de políticas integradas de base territorial; e a estruturação da abordagem ao desenvolvimento urbano a partir da promoção do policentrismo a múltiplas escalas (nacional, regional, sub-regional, cidade, bairro, etc.) e do reforço do papel da rede urbana para a coesão territorial e convergência económica.

Para concluir, importa não esquecer que **as condições económicas e sociais nas quais os FEEL estão a ser executados em 2020 são radicalmente diferentes daquelas que são descritas ao longo do relatório**. Constituindo um elemento de incerteza radical para qualquer projeção sobre a evolução futura da economia, a pandemia de COVID-19 vem alterar todos os cenários previstos para 2020 em termos de evolução económica e social. Os impactos que já se fazem sentir, não apenas em Portugal, mas em todo o mundo, revelam a natureza simétrica do choque, mas escondem o carácter perfeitamente desigual das suas consequências.

Não sendo objeto do presente relatório, importa não perder de vista os efeitos que a pandemia de COVID-19 terá sobre a implementação do Portugal 2020 no ano de 2020, bem como o impacto potencial no processo de programação e de transição para o próximo ciclo de Fundos europeus.

No primeiro caso, a pandemia de COVID-19 virá juntar pressão e incerteza aos desafios que a execução do Portugal 2020 já trazia do ano de 2019. A implementação de mecanismos como a bolsa de recuperação de operações e o acompanhamento específico dos grandes projetos e dos instrumentos territoriais, constituirão elementos-chave durante o último ano de programação financeira do Portugal 2020.

No segundo caso, importa atentar aos impactos da pandemia, quer no desenho final do Quadro Financeiro Plurianual 2021-27 e, dentro deste, no papel e nos recursos alocados à Política de Coesão e a outros instrumentos que concorram no mesmo sentido, como o Instrumento Orçamental para a Convergência e Competitividade e o Fundo para a Transição Justa, quer na abordagem que a UE vai assumir na resposta à crise, em termos de instrumentos dedicados a lidar com os efeitos económicos de curto e médio-prazo decorrentes da pandemia.





Cofinanciado por:



UNIÃO EUROPEIA  
Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional