

**ACTUALIZAÇÃO DA AVALIAÇÃO INTERCALAR
DO PROGRAMA OPERACIONAL
DA REGIÃO DE LISBOA E VALE DO TEJO**

RELATÓRIO FINAL

NOVEMBRO DE 2005



GEOIDEIA
Estudos de Organização do Território, Lda.

FICHA TÉCNICA

Actualização da Avaliação Intercalar do Programa Operacional da Região de Lisboa e Vale do Tejo

Relatório Final

Novembro 2005

Autoria: *Consórcio constituído pela Augusto Mateus e Associados, CIRIUS e GeoIdeia*

Coordenação global: *Augusto Mateus*

Coordenação executiva: *Paulo Madruga e Sandra Primitivo*

Equipa Técnica: *Cátia Fernandes, Diogo Martins, Fernando Moreira, Isabel André, José António Oliveira, José Vasconcelos, Sérgio Lorga, Vânia Rosa.*

INDICE

FICHA TÉCNICA	I
INDICE	II
INDICE FIGURAS, GRÁFICOS E QUADROS.....	V
INTRODUÇÃO: PRINCÍPIOS ORIENTADORES E DESENHO DA ACTUALIZAÇÃO DA AVALIAÇÃO	10
I PARTE: O PORLVT NO PERÍODO DE PROGRAMAÇÃO 2000-2006: ACTUALIZAÇÃO DAS REALIZAÇÕES, RESULTADOS E IMPACTES ESPERADOS.....	13
1. ANÁLISE DOS CONTRIBUTOS DAS ALTERAÇÕES NA PROGRAMAÇÃO E NOS PROCESSOS DE OPERACIONALIZAÇÃO PARA A MELHORIA DA PERTINÊNCIA, RELEVÂNCIA, EFICIÊNCIA E EFICÁCIA DO PROGRAMA	14
1.1. Reprogramação financeira do PORLVT e seu enquadramento no Âmbito do QCAIII.....	14
1.2. Principais alterações à estrutura programática do PORLVT	21
1.3. Análise dos efeitos da reprogramação das medidas na quantificação das metas dos respectivos Indicadores.....	24
1.4. análise do potencial de correcção e melhoria de desempenho do programa associado às alterações introduzidas nos planos estratégico e operacional.....	27
2. A EVOLUÇÃO DA REGIÃO NO PERÍODO DE VIGÊNCIA DO PORLVT (2000-2006)	31
2.1. A Evolução Recente da Região de Lisboa e Vale do Tejo em termos de Convergência no Espaço Europeu	32
2.2. A Evolução Recente da Região de Lisboa e Vale do Tejo no Contexto das Regiões Portuguesas.....	35
2.2.1. As Dinâmicas sub-regionais na Região de Lisboa e Vale do Tejo	39
2.2.2. A dinâmica de evolução regional e sub-regional na passagem da configuração “Lisboa e Vale do Tejo” para a configuração “Lisboa”	42
3. ACTUALIZAÇÃO DA ANÁLISE DA EXECUÇÃO E DA AVALIAÇÃO DA EFICÁCIA E EFICIÊNCIA DO PROGRAMA COM BASE NAS ALTERAÇÕES VERIFICADAS EM TERMOS DE REALIZAÇÕES E RESULTADOS	53
3.1. Avaliação dos níveis de adesão ao programa	53
3.2. Avaliação dos níveis de realização financeira do programa.....	69
3.3. Avaliação dos níveis de realização física do programa	74
3.4. Actualização da avaliação de eficiência do po	81
4. ESTIMATIVA DOS PRINCIPAIS RESULTADOS E IMPACTOS EXPECTÁVEIS NO HORIZONTE DA CONCLUSÃO DO PROGRAMA	89

4.1.	Os efeitos do Programa nos domínios de intervenção	89
4.2.	Contribuição dos projectos para os objectivos do Programa	96
4.3.	O contributo do programa para a realização dos objectivos do qca e para o valor acrescentado comunitário	104
II PARTE: DESENVOLVIMENTO DA ANÁLISE DAS MEDIDAS E		
ÁREAS TEMÁTICAS OBJECTO DE APROFUNDAMENTO		106
5.	SISTEMA DE GESTÃO E ACOMPANHAMENTO	107
5.1.	Análise do Sistema de Gestão, acompanhamento e controlo com base no contributo e nos procedimentos introduzidos na sequência da revisão intercalar numa perspectiva de optimização do programa	107
5.2.	Análise do modelo de apreciação dos projectos	112
5.3.	Avaliação global da experiência de gestão e acompanhamento	115
6.	DESENVOLVIMENTO DA AVALIAÇÃO EM PROFUNDIDADE DAS MEDIDAS SELECIONADAS	123
6.1.	Medida 1.5 – consolidação e valorização do sistema urbano regional e qualificação das áreas suburbanas da área metropolitana de lisboa	123
6.1.1.	Execução da medida	123
6.1.2.	Eficácia das intervenções	125
6.1.3.	Avaliação de impactes expectáveis das intervenções	126
6.1.4.	Recomendações	127
6.2.	- Medida 2.3 – Valtejo	128
6.2.1.	Execução da medida	128
6.2.2.	Eficácia das intervenções	131
6.2.3.	Avaliação de impactes expectáveis das intervenções	133
6.2.4.	Recomendações	135
6.3.	Medida 3.2. - formação ao longo da vida e adaptabilidade	136
6.3.1.	Tipologia e Execução financeira	136
6.3.2.	Execução física e efeitos das intervenções	138
6.3.3.	Conclusões e Recomendações	141
6.4.	- Medida 3.3 – Qualificação e inserção profissional de desempregados	143
6.4.1.	Tipologia e Execução Financeira	143
6.4.2.	Execução física e efeitos das intervenções	146
6.4.3.	Conclusões e Recomendações	149
6.5.	- Medida 3.9 – Ensino Profissional (FSE)	151
6.5.1.	Execução da medida	151
6.5.2.	Eficácia das intervenções	152

6.5.3.	Avaliação de impactes expectáveis das intervenções.....	153
6.5.4.	Recomendações.....	155
6.6.	Medida 3.15 – Agricultura e Desenvolvimento Rural.....	156
6.6.1.	Execução da Medida.....	156
7.	DESENVOLVIMENTO EM PROFUNDIDADE DAS ÁREAS TEMÁTICAS SELECIONADAS.....	164
III PARTE - CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES: AS GRANDES LIÇÕES DA EXPERIÊNCIA E AS INTERVENÇÕES ESTRUTURAIS NA REGIÃO DE LISBOA NO PERÍODO DE PROGRAMAÇÃO 2007-2013.....177		
8.	GRANDES CONCLUSÕES DA ACTUALIZAÇÃO DA AVALIAÇÃO INTERCALAR DO PROGRAMA.....	178
9.	O QUADRO RENOVADO DE PROBLEMAS, NECESSIDADES E DESAFIOS DA REGIÃO DE LISBOA À LUZ DA EVOLUÇÃO MAIS RECENTE.....	186
9.1.	Diversidade e Convergência na Europa Alargada: Os grandes traços da evolução das economias nacionais.....	187
9.2.	Convergência Nacional e Convergência regional: O Desempenho Da Região De Lisboa no Seu Processo de “Phasing-Out”.....	189
9.3.	A Posição da Região de Lisboa no Conjunto das Regiões Capitais Europeias.....	198
10.	AS GRANDES ORIENTAÇÕES ESTRATÉGICAS DA POLÍTICA DE COESÃO EUROPEIA 2007-2013: PRINCIPAIS MUDANÇAS E VALOR ACRESCENTADO.....	202
10.1.	As Grandes Linhas da Reforma da Política Europeia de Coesão.....	203
10.2.	As Orientações da Política de Coesão para 2007-2013: Emprego e crescimento com base na procura de novas sinergias entre coesão, competitividade e sustentabilidade.....	204
10.3.	O Impactos das Orientações à Luz da Experiência Portuguesa de Programação Estrutural.....	208
11.	AS GRANDES RECOMENDAÇÕES PARA O QUADRO ESTRATÉGICO DE REFERÊNCIA DA REGIÃO DE LISBOA NO CICLO 2007-2013.....	210
11.1.	As Novas Orientações da Política Europeia de Coesão Podem Favorecer uma Melhor Articulação entre os Objectivos de Competitividade e de Coesão.....	211
11.2.	As Novas Orientações da Política Europeia de Coesão Podem Favorecer uma Melhor “Apropriação” Regional dos Processos de Desenvolvimento Económico e Social em Portugal.....	212
11.3.	O próximo ciclo de programação estrutural e a região de Lisboa: Os desafios Globais.....	214
11.4.	O próximo ciclo de programação estrutural e a região de Lisboa: Os Desafios Específicos.....	215
11.5.	O próximo ciclo de programação estrutural e a região de Lisboa: A Tradução das Respostas aos Desafios em Caminhos Operacionais Concretos.....	220

INDICE FIGURAS, GRÁFICOS E QUADROS

Gráfico 1-1: Repartição e taxa de crescimento da despesa comunitária por PO	15
Gráfico 1-2: Contributo das reservas e dos ajustes financeiros para a alteração da despesa comunitária por PO (%).....	16
Gráfico 1-3: Afectação dos fundos comunitários à região de Lisboa e Vale do Tejo por PO	17
Gráfico 1-4: Repartição e evolução do investimento global do PORLVT por medida (programação inicial e em Junho de 2005).....	18
Gráfico 1-5: Contributo das fontes de financiamento para a alteração do investimento global programado do PORLVT, por medida.....	18
Gráfico 1-6: Repartição e evolução da despesa pública do PORLVT por medida (programação inicial e em Junho de 2005).....	19
Gráfico 1-7: Repartição e evolução da despesa comunitária do PORLVT por medida (programação inicial e em Junho de 2005).....	20
Gráfico 1-8: Contributo das reservas e dos ajustes financeiros para a alteração da despesa comunitária, por medida (%)	21
Gráfico 1-9: Intensidade na reprogramação das metas (por indicador) e do custo total do investimento elegível (por medidas)	25
Gráfico 1-10: Distribuição por domínio dos valores atribuídos no âmbito da reprogramação intercalar de 2004 (Despesa Comunitária)	29
Gráfico 2-1: As Dificuldades Recentes da Convergência Portuguesa: A Clivagem	33
Gráfico 2-2: Evolução do Nível de Vida e Dinâmica de Convergência: O Desempenho da Região de Lisboa no Contexto Nacional e Europeu	34
Gráfico 2-3: Evolução do nível de vida nas regiões portuguesas (PIB por habitante, 1999-2003, Portugal=100)	36
Gráfico 2-4: Evolução da produtividade nas regiões portuguesas (VAB por Empregado, 1999-2003, Portugal=100)	36
Gráfico 2-5: Evolução do PIB, da população e do emprego nas regiões portuguesas (Variações acumuladas, em %, 1999-2003)	37
Gráfico 2-6: Peso de cada região na evolução global do PIB, da população e do emprego (1999-2003)	37
Gráfico 2-7: Evolução do desemprego nas regiões portuguesas (1999-2005).....	38
Gráfico 2-8: Evolução da taxa de desemprego nas regiões portuguesas (1999-2005).....	38
Gráfico 2-9: Evolução do nível de vida nas regiões de Lisboa e Vale do Tejo (PIB por habitante, 1999-2003, Portugal=100)	40
Gráfico 2-10: Evolução da produtividade nas regiões de Lisboa e Vale do Tejo (PIB por habitante, 1999-2003, Portugal=100)	40
Gráfico 2-11: Evolução do PIB, da população e do emprego na RLVT (Variações acumuladas, em %, 1999-2003).....	41
Gráfico 2-12: Peso de cada região na evolução global do PIB, da população e do emprego (1999-2003)	41
Gráfico 2-13: Evolução do PIB per capita nos anos 90: posicionamento da região no contexto nacional e intra-regional	43
Gráfico 2-14: Dimensão da actividade exportadora (euros per capita)	44
Gráfico 2-15: Evolução dos níveis de produtividade e de utilização dos recursos humanos nos anos 90	46
Gráfico 2-16: Trajectórias regionais de competitividade	47

Gráfico 2-17: Trajectórias regionais de produtividade e remunerações	48
Gráfico 2-18: Estrutura de habilitações da população residente (2001)	49
Gráfico 2-19: Representatividade dos sectores avançados no VAB	51
Gráfico 2-20: VAB e produtividade por sectores de actividade nos anos 90	52
Gráfico 3-1: variabilidade do investimento Elegível Aprovado, por Eixos e Fundos (euros)	54
Gráfico 3-2: Comparação da estrutura Despesa Pública Aprovada por Medidas, nos diferentes períodos de avaliação	59
Gráfico 3-3: Peso do número de projectos no total do PO, por NUTS III	60
Gráfico 3-4: Variabilidade do investimento elegível aprovado, por NUTS III (euros) (*)	60
Gráfico 3-5: Peso do investimento elegível aprovado no total do PO, por NUTS III (euros)	60
Gráfico 3-6: Peso do investimento elegível executado no total do PO, por NUTS III (euros)	60
Gráfico 3-7: Comparação da estrutura Despesa Pública Aprovada por NUTS III, nos diferentes períodos de avaliação	61
Gráfico 3-8: Peso do Número de Projectos por Eixo (domínios)	63
Gráfico 3-9: Peso do Investimento Elegível Aprovado por Eixo (domínios)	63
Gráfico 3-10: Peso do Investimento Elegível Aprovado por sub-domínios	63
Gráfico 3-11: Diferença do peso do investimento elegível aprovado do Eixo 1 por domínios face ao seu peso no total do PO	63
Gráfico 3-12: Diferença do peso do investimento elegível aprovado do Eixo 2 por domínios face ao seu peso no total do PO	64
Gráfico 3-13: Diferença do peso do investimento elegível aprovado do Eixo 3 por domínios face ao seu peso no total do PO	64
Gráfico 3-14: Diferença do peso do investimento elegível aprovado das NUTS III por domínios face ao seu peso no total do PO	64
Gráfico 3-15: Variabilidade do investimento elegível aprovado, por promotores (*)	66
Gráfico 3-16: Peso do Número de Projectos por Eixo (promotores)	66
Gráfico 3-17: Peso do Investimento Elegível Aprovado por Eixo (promotores)	66
Gráfico 3-18: Peso do número de projectos, no total do PO (promotores desagregados)	67
Gráfico 3-19: Peso do investimento elegível aprovado, no total do PO (promotores desagregados)	67
Gráfico 3-20: Diferença do peso do investimento elegível Aprovado das NUTS III por promotores face ao seu peso no total do PO	68
Gráfico 3-21: Comparação da estrutura Despesa Pública Aprovada por tipologia de promotores, nos diferentes períodos de avaliação	68
Gráfico 3-22: Taxa de realização financeira (período 2000-2005) – PORLVT	70
Gráfico 3-23: Peso da programação financeira do período 2000-2005 no total da programação financeira do PORLVT	70
Gráfico 3-24: Taxa de realização financeira (período 2000-2006) – PORLVT	71
Gráfico 3-25: Taxa de compromisso financeiro para todo o período (2000-2006)	72
Gráfico 3-26: Decomposição da taxa de Realização: taxa de execução e taxa de compromisso (período 2000-2006) – PORLVT	73
Gráfico 3-27: Taxa de realização financeira (período 2000-2006) – QCA III	73
Gráfico 3-28: Taxa de compromisso (período 2000-2006) – QCA III	74
Gráfico 3-29: Grau de Execução dos Eixos do PORLVT	79
Gráfico 3-30: Grau de Realização das Medidas do Eixo 1 e 2 do PORLVT	80
Gráfico 3-31: Grau de Realização das Medidas do Eixo 1 e 2 do PORLVT	81
Gráfico 3-32 – Variabilidade dos Custos por projecto avaliada segundo o Indicador “Rede viária municipal beneficiada” (*)	83

Gráfico 3-33 – Variabilidade dos Custos por projecto avaliada segundo o Indicador “Rede de drenagem de águas residuais construída” (*)	84
Gráfico 3-34 – Variabilidade dos Custos por projecto avaliada segundo o Indicador “Rede de distribuição de gás natural construída” (*)	85
Gráfico 3-35 – Variabilidade dos Custos por projecto avaliada segundo o Indicador “Rede de drenagem de águas residuais remodelada/ampliada” (*)	85
Gráfico 3-36 – Variabilidade dos Custos por projecto avaliada segundo o Indicador “Rede viária municipal construída” (*)	86
Gráfico 3-37 – Variabilidade dos Custos por projecto avaliada segundo o Indicador “Estradas construídas/requalificadas” (*)	87
Gráfico 3-38 – Variabilidade dos Custos por projecto avaliada segundo o Indicador “Rede de abastecimento de água remodelada/ampliada” (*)	88
Gráfico 3-39 – Variabilidade dos Custos por projecto avaliada segundo o Indicador “Rede de abastecimento de água: conduta adutora” (*)	88
Gráfico 4-1: Programação, aprovação e execução por grandes domínios (em % da despesa pública)	91
Gráfico 4-2: Programação e execução por domínio de intervenção (em % da despesa pública)	91
Gráfico 4-3: Desvios face à média da incidência territorial do investimento realizado, por domínio	95
Gráfico 4-4: Contribuição dos projectos para os objectivos do Programa (despesa pública aprovada e executada, em % do total)	99
Gráfico 4-5: Principais efeitos do Programa (em % da despesa pública afecta a cada objectivo)	99
Gráfico 4-6: Tipologia de promotores associada à concretização dos objectivos do PO	100
Gráfico 4-7: Desvios face à média da incidência territorial do investimento realizado, por objectivos e dimensões de análise	101
Gráfico 4-8: auto-avaliação dos promotores- contributos dos projectos para os sub-domínios estratégicos de intervenção	103
Gráfico 4-9: auto-avaliação dos promotores - contributos dos projectos para os objectivos do porlvt	104
Gráfico 5-1 – Avaliação dos promotores relativamente ao desempenho da gestão do programa	108
Gráfico 5-2 : Despesa pública realizada por natureza material e imaterial (medidas)	113
Gráfico 6-1: Distribuição geográfica dos projectos e investimentos aprovados	156
Gráfico 6-2: Distribuição geográfica da despesa pública executada	157
Gráfico 9-1: As Economias Nacionais na Europa Alargada Período do QCA II – 1994-1999 (PIB per capita, UE-15 = 100)	188
Gráfico 9-2: As Dificuldades Recentes da Convergência Portuguesa: A Clivagem	190
Gráfico 9-3: Evolução do Nível de Vida e Dinâmica de Convergência: O Desempenho da Região de Lisboa no Contexto Nacional e Europeu	192
Gráfico 9-4: Convergência, Competitividade e Coesão Económica e Social O Desempenho da Região de Lisboa no Contexto Nacional	193
Gráfico 9-5: A Diferenciação Qualitativa da Região de Lisboa	194
Gráfico 9-6: A Diferenciação Qualitativa da Região de Lisboa	195
Gráfico 9-7: A Diferenciação Qualitativa da Região de Lisboa	196
Gráfico 9-8: A Posição das Regiões Capitais na Europa Alargada	199
Gráfico 9-9: A Posição das Regiões Capitais na Europa Alargada	200
Quadro 1-1: Principais alterações à estrutura programática do PORLVT ocorridas entre Junho de 2003 e Junho de 2005	22
Quadro 1-2: Estrutura do número de indicadores, por classes de variação das respectivas metas e por classes de variação da reprogramação financeira das medidas	26
Quadro 1-3: domínios prioritários de intervenção para efeito de programação do porlvt	28

Quadro 3-1: Número de Projectos, investimento elegível e peso dos 4 maiores no total do investimento elegível por medida.....	55
Quadro 3-2: Estrutura do investimento elegível aprovado por escalões de dimensão (% nº projectos)	56
Quadro 3-3: Estrutura do inv. elegível aprovado por escalões de dimensão (% investimento elegível)	57
Quadro 3-4: Número de Projectos, investimento elegível e peso dos 4 maiores no total do investimento elegível por medida.....	58
Quadro 3-5: Tipologia dos Projectos por Domínios de Intervenção	62
Quadro 3-6: Tipologia dos Promotores (Entidades).....	65
Quadro 3-7: Distribuição dos Graus de Execução dos indicadores de realização do porlvt.....	77
Quadro 3-8 – Indicadores Seleccionados para avaliação da eficiência	82
Quadro 4-1: Contributo das medidas para cada domínio	93
Quadro 4-2: Tipologia de efeitos e seu enquadramento nos objectivos do PORLVT	96
Quadro 4-3: Articulações mais relevantes entre objectivos estratégicos e domínios prioritários de intervenção.....	105
Quadro 6-1: Distribuição Territorial dos Projectos e do Investimento	124
Quadro 6-2: Indicadores associados aos projectos aprovados	132
Quadro 6-3: Relação entre os objectivos específicos da medida e os projectos concluídos	133
Quadro 6-4: Programação financeira e situação do compromisso e da execução	137
Quadro 6-5: montantes aprovados por acção tipo	137
Quadro 6-6: Execução por acção tipo.....	138
Quadro 6-7: Execução Física por Acção TIPO	138
Quadro 6-8: Indicadores e metas associados à medida 3.2 (valores anualizados).....	139
Quadro 6-9: Custo Hora.Formando	140
Quadro 6-10: Distribuição do nº de formandos por classe etária e sexo	140
Quadro 6-11: Distribuição do nº de formandos por Hab. Literária e sexo	140
Quadro 6-12: Programação Financeira e situação do compromisso e da execução a 30/06/2005.....	144
Quadro 6-13: montantes aprovados por acção tipo	145
Quadro 6-14: Montantes executados por acção tipo.....	145
Quadro 6-15: Execução Física por Acção tipo.....	146
Quadro 6-16: Indicadores e metas associados à medida 3.3.....	147
Quadro 6-17: Custo Hora.Formando	147
Quadro 6-18: Distribuição do nº de formandos por classe etária e sexo	148
Quadro 6-19: Distribuição dos resultados de formação por acção tipo	149
Quadro 6-20: Dados gerais sobre a execução da Medida 3.9.....	152
Quadro 6-21: Nº de projectos por tipo de promotor	152
Quadro 6-22: Metas e Indicadores da Medida 3.9.....	153
Quadro 6-23: Conclusão do Ensino Secundário Profissional, 2000-2003.....	153
Quadro 6-24: Percurso pós-estágio (conclusão do curso) dos diplomados no ano lectivo de 2001/2002	154
Quadro 6-25: Situação dos diplomados 2001/2002 12 meses após a conclusão do curso.....	155
Quadro 6-26: Programação e execução por acção/sub-acção (despesa pública)	159
Quadro 6-27: Indicadores de acompanhamento da medida 3.15	160
Quadro 7-1: Medidas com contributo para os domínios de intervenção 18 e 24, de acordo com o respectivo peso na programação financeira total da medida	164
Quadro 7-2: Sistematização programática das medidas em que se inserem os projectos referentes aos domínios de análise 18 e 24.....	165
Quadro 7-3: Distribuição de projectos, investimento aprovado e executado e taxas de execução, por domínios e medidas	167

Quadro 7-4: Caracterização dos projectos segundo o contributo para os objectivos específicos das medidas	168
Quadro 7-5: Distribuição de projectos e montante de investimento por tipos de promotores	170
Quadro 7-6: Distribuição geográfica dos projectos - Caracterização geral por NUTS 3	171
Quadro 7-7: Distribuição geográfica dos projectos por tipos de promotores	171
Quadro 7-8: timings de aprovação em UG - Caracterização geral	172
Quadro 7-9: Contributo dos projectos para o cumprimento dos objectivos específicos - eficácia potencial, provável e efectiva	173
Quadro 10-1: Orientações da Política de Coesão 2007-2013 (Conteúdo detalhado do quadro global de acções nas propostas da Comissão) (*)	206

INTRODUÇÃO: PRINCÍPIOS ORIENTADORES E DESENHO DA ACTUALIZAÇÃO DA AVALIAÇÃO

A actualização das avaliações intercalares comporta dois grandes objectivos, de natureza vincadamente pragmática, a que deverão ser dados resposta neste processo de avaliação. O primeiro consiste em actualizar e analisar as realizações e os resultados já alcançados pelo Programa, produzindo igualmente uma estimativa dos principais resultados e impactes expectáveis no horizonte da sua conclusão. O segundo objectivo visa fornecer um quadro de recomendações para preparar as futuras intervenções co-financiadas pelos Fundos Estruturais na Região (2007-2013).

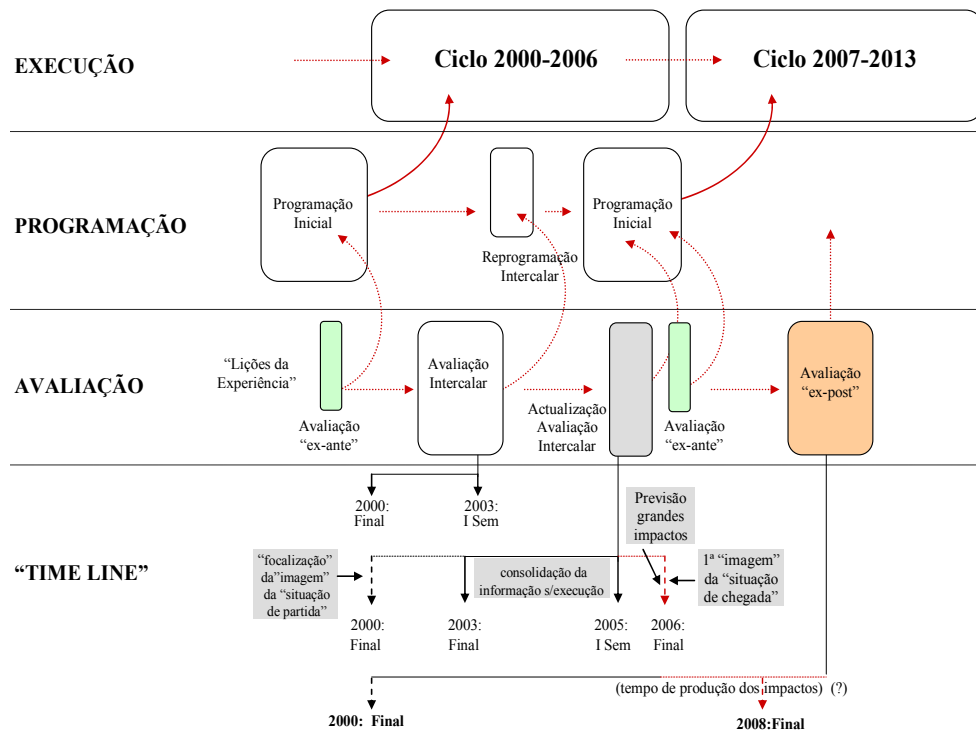
A **actualização da avaliação intercalar** deve, neste sentido, assumir com clareza uma contribuição específica em termos de “valor acrescentado” para a condução das intervenções estruturais, nomeadamente, focalizando-se na superação das limitações das avaliações intercalares. O conteúdo das actualizações das avaliações intercalares deve contemplar¹, neste quadro, as seguintes “componentes chave”:

- a. Uma **análise dos resultados alcançados até à data pelo programa** à luz dos seus objectivos e performance financeira. Esta componente, enquanto componente central dos trabalhos de actualização, deve ser prosseguida, actualizando as realizações físicas e financeiras e concentrando-se na análise dos “outputs” e dos resultados alcançados, trabalhando a um nível suficientemente agregado e priorizado utilizando um conjunto restrito dos indicadores de programa relevantes;
- b. Um **balanço da implementação das recomendações da avaliação intercalar de 2003**, privilegiando as questões que os avaliadores identificaram como portadoras de maior potencial de mudança e melhoria na execução dos programas;
- c. Uma **análise dos impactos já produzidos pelo programa e do provável grau de cumprimento dos objectivos traçados**. A avaliação dos impactos, embora seja matéria para os exercícios “ex-post”, uma vez encerrado um programa, pode ser iniciada no horizonte 2005 para um conjunto mais limitado de impactos relativos a objectivos específicos onde a configuração das cadeias de transmissão e/ou o grau de maturação dos projectos desenvolvidos possa permitir uma razoável estimativa dos impactos expectáveis no horizonte da plena conclusão da intervenção.
- d. Um aprofundamento de certas questões específicas de avaliação que no caso desta actualização recaiu sobre um conjunto de 5 medidas do Programa, nos domínios de intervenção investigação, desenvolvimento e inovação tecnológico e adaptabilidade, espírito de empresa e inovação, novas tecnologias da informação e comunicação e, finalmente, no âmbito da concepção e implementação do Programa, o sistema de gestão, acompanhamento e avaliação.
- e. Uma síntese conclusiva de conclusões sobre eficiência, eficácia e impactos do programa e de recomendações para os exercícios futuros de programação onde se incluam, nomeadamente, os aspectos

¹ Veja-se, nomeadamente, “The Update of the Mid term Evaluation of Structural Fund Interventions”, Methodological Working Paper nº 9, Comissão Europeia, Direcção Geral da Política Regional, 2004.

relativos a um “esforço final” de ajustamento para melhorar a eficiência e eficácia do programa e as principais linhas de mudança/adaptação ao nível da estratégia e dos objectivos, para o período de programação 2007-2013, no quadro mais global do desenvolvimento económico e social da região, do sector ou do Estado Membro.

A ACTUALIZAÇÃO DA AVALIAÇÃO INTERCALAR: CONTEÚDO E “TIMING” DE CONHECIMENTO DA REALIDADE



Fonte: Augusto Mateus & Associados

As actualizações das avaliações intercalares constituem, neste quadro, apesar da sua designação, um exercício suficientemente específico e diferenciado das próprias avaliações intercalares com exigências relevantes de utilidade muito polarizadas quer pela melhoria da eficiência e eficácia da fase final de execução das intervenções em causa, quer pela preparação das intervenções subsequentes, no ciclo 2007-2013 (motivações, objectivos e estratégias), isto é, surgem como exercícios que têm bastante pouco de “repetição” em relação às avaliações intercalares que visam actualizar.

A natureza das actualizações das avaliações intercalares, entendida nestes termos, confere-lhes, finalmente, uma característica reforçada de colaboração entre “avaliadores” e “gestores” das diferentes intervenções estruturais, na medida em que, sem quebra da independência crítica dos primeiros, o que se pretende alcançar é uma efectiva aprendizagem com as falhas e os sucessos das intervenções em curso susceptível de melhorar significativamente o desempenho das políticas estruturais, nomeadamente no contexto da preparação do próximo ciclo de programação, isto é, consideramos que se trata de um exercício muito mais moldado pelo suporte à acção (“*policy-driven*”) do que pelo suporte ao diagnóstico (“*analysis-driven*”).

Os desafios estratégicos colocados pela reorientação dos fundos estruturais europeus, a nova configuração da NUTS II de Lisboa e o respectivo enquadramento no âmbito do próximo período de programação

financeira, onde, pela primeira vez em Portugal, surge uma região completamente fora do referencial da “coesão” (“objectivo 1”), exigem, como facilmente se compreende, um esforço acrescido de programação e que reforça o desafio colocado a actualização da avaliação intercalar nomeadamente em termos da sua componente estratégica de preparação do próximo período de programação.

O **Relatório Final da Actualização da Avaliação Intercalar do PORLVT** adopta uma estrutura que procura responder às exigências do respectivo caderno de encargos e à proposta apresentada e encontra-se organizado em três partes.

Uma primeira parte, em que se procede à actualização das realizações e resultados do Programa e da evolução recente da Região de Lisboa e Vale do Tejo, confrontando-a, sistematicamente, com as conclusões e recomendações avançadas no âmbito da Avaliação Intercalar. Nesta parte começa-se por analisar o contributo das alterações efectuadas na programação e nos processos de operacionalização para a melhoria da pertinência, relevância, eficiência e eficácia do Programa. Seguidamente, aborda-se a evolução recente da região de Lisboa e Vale do Tejo quer no contexto nacional e europeu quer à luz das prioridades da Estratégia de Lisboa. Esta parte termina com a estimativa dos principais resultados e impactes expectáveis no horizonte da conclusão do Programa.

Uma segunda parte que isola os principais resultados da avaliação em profundidade, prevista no caderno de encargos, ao nível do Sistema de Gestão, Acompanhamento e Controlo e das Medidas e Áreas Temáticas seleccionadas. A versão completa da avaliação em profundidade das medidas e áreas temática é apresentada em volume autónomo.

Finalmente, uma terceira parte onde se sistematizam as grandes lições da experiência e as principais conclusões desta actualização da avaliação, evidenciando o novo quadro de problemas, necessidades e desafios da região de Lisboa à luz da evolução mais recente e as grandes recomendações para a configuração do quadro estratégico de referência para o próximo ciclo de programação estrutural na região, tendo em consideração as mudanças de orientação da política estrutural europeia.

Para além do volume autónomo contendo o desenvolvimento das Medidas e Áreas Temáticas objecto de avaliação aprofundada, apresenta-se, igualmente em volume autónomo, o Sumário Executivo e o desenvolvimento da metodologia detalhada da avaliação com referência ao processo de audição dos actores envolvidos no Programa.

Apresentada a estrutura e opções do presente relatório, entende a equipa de avaliação, relevar uma nota de reconhecimento, nomeadamente no quadro do Grupo Técnico de Acompanhamento, seja ao nível da Comissão Europeia, seja ao nível das Autoridades Nacionais, seja ao nível das estruturas de gestão do programa, nomeadamente do Gestor, Gestores de Eixo, Chefes das EAT, Coordenadores de Medidas, na medida em que sempre pôde contar, ao longo dos trabalhos de avaliação, com uma colaboração empenhada das diferentes entidades, seja no sentido de ultrapassar as lacunas e deficiências da informação acima referidas, seja na resolução de problemas práticos que se foram colocando, seja na produção de um conjunto de úteis sugestões e críticas.

Novembro de 2005

A equipa de avaliação

I PARTE:
O PORLVT
NO PERÍODO DE PROGRAMAÇÃO 2000-2006:
ACTUALIZAÇÃO DAS REALIZAÇÕES,
RESULTADOS E IMPACTES ESPERADOS

1. ANÁLISE DOS CONTRIBUTOS DAS ALTERAÇÕES NA PROGRAMAÇÃO E NOS PROCESSOS DE OPERACIONALIZAÇÃO PARA A MELHORIA DA PERTINÊNCIA, RELEVÂNCIA, EFICIÊNCIA E EFICÁCIA DO PROGRAMA

O Regulamento (CE) Nº 1260/1999 do Conselho de 21 de Julho de 1999, que estabelece as disposições gerais sobre os Fundos Comunitários para o período 2000-2006, instituiu, pela primeira vez, a obrigatoriedade de se proceder a uma Avaliação Intercalar dos resultados das intervenções financiadas. Os resultados destas avaliações, realizadas no ano de 2003 relativamente a cada um dos Programas Operacionais (PO), sustentaram a atribuição das verbas correspondentes a dois instrumentos de flexibilidade previstos no QCAIII:

- a Reserva de Eficiência com um valor correspondente a 4% da despesa comunitária total, destinava-se ao financiamento de actividades já abrangidas pelo QCAIII, e
- a Reserva de Programação, com um valor correspondente a 2,6% da despesa comunitária total, que deveria privilegiar o financiamento de actividades que, não tendo sido contempladas na programação inicial, tivessem entretanto assumido um carácter prioritário.

A atribuição destas reservas enquadrou-se num processo mais vasto de reprogramação financeira que culminou com a aprovação, em Novembro de 2004, da Revisão Intercalar do QCAIII, a qual incluiu não só ajustes de natureza financeira mas também alterações de conteúdo programático, salientando-se, neste quadro, a criação de um novo programa operacional direccionado para a modernização da Administração Pública.

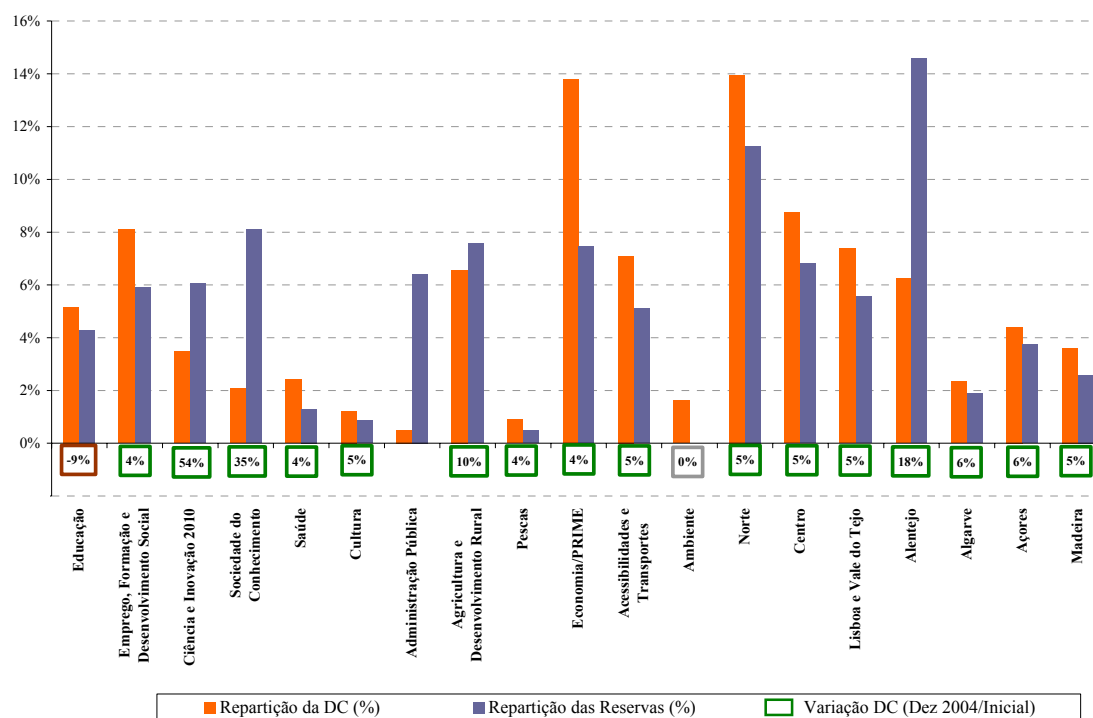
As revisões intercalares ocorridas nos diversos programas operacionais na sequência do processo de avaliação realizado no segundo semestre de 2003 traduziram-se, ao nível de cada PO, não só em reprogramações financeiras mas também em alterações, mais ou menos profundas, ao nível da estrutura programática, dos objectivos, das tipologias e do tipo de promotores elegíveis, bem como alterações no âmbito do sistema de gestão, acompanhamento e avaliação. O levantamento das principais alterações no âmbito do PORLVT será analisado no presente capítulo.

1.1. REPROGRAMAÇÃO FINANCEIRA DO PORLVT E SEU ENQUADRAMENTO NO ÂMBITO DO QCAIII

As reprogramações efectuadas desde a aprovação do QCAIII até ao final de 2004 não alteraram significativamente a repartição da despesa comunitária programada por cada um dos programas operacionais, mantendo-se como principais beneficiários dos fundos o PRIME e o PO da região Norte (Gráfico 1-1). Estas reprogramações assumem no entanto maior expressão quando se analisam os montantes da despesa comunitária afectos a cada programa, nomeadamente naqueles em que a

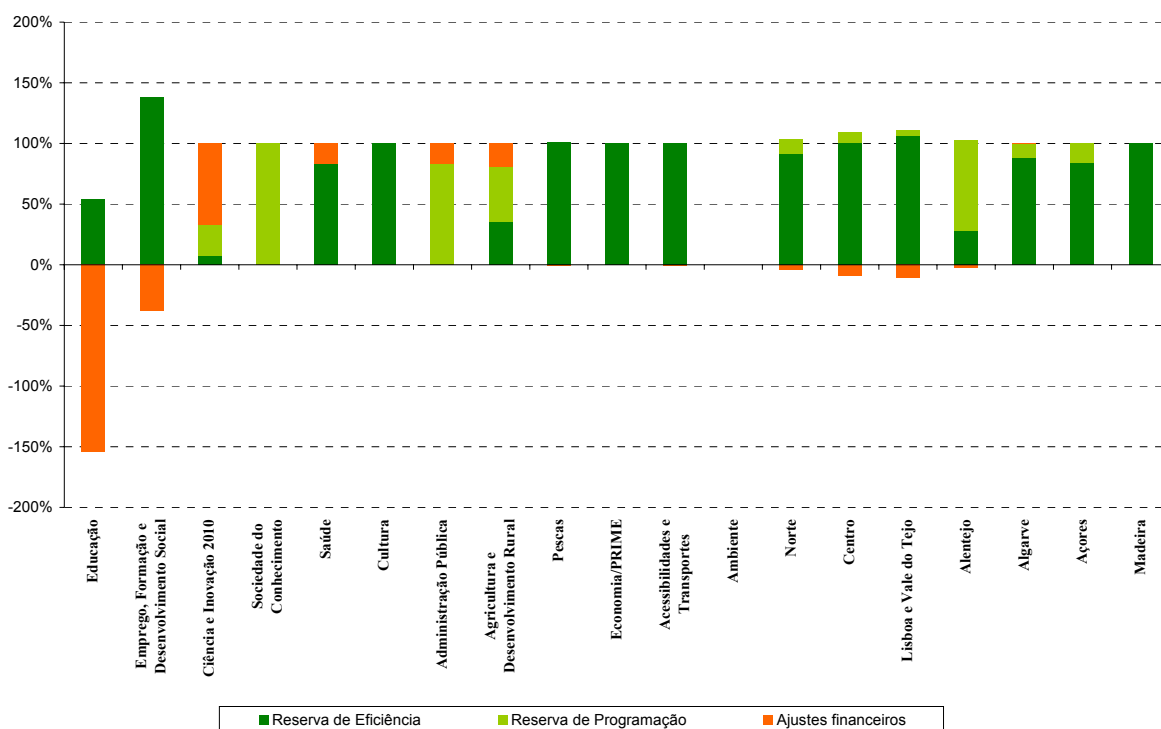
dotação inicial era relativamente menor: os montantes programados para os programas Ciência e Inovação 2010 e Sociedade do Conhecimento aumentaram, respectivamente, 54% e 35% face ao valor inicialmente estipulado, enquanto que os previstos para o PO Educação sofreram uma redução de 9% (este foi aliás o único PO que registou uma redução nos fundos).

GRÁFICO 1-1: REPARTIÇÃO E TAXA DE CRESCIMENTO DA DESPESA COMUNITÁRIA POR PO



Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do QCAIII 2000-2006 – Revisão Intercalar 2004

As variações nos montantes de despesa comunitária programados inicialmente resultam, por um lado, da atribuição da reserva de eficiência (que correspondeu a 5% dos montantes inicialmente atribuídos em onze dos programas e a 3,7% no caso de cinco das restantes intervenções) e da reserva de programação (cujos fundos se direccionaram sobretudo para os PO do Alentejo e da Sociedade do Conhecimento e para a criação do PO Administração Pública) e, por outro lado, de ajustamentos financeiros (transferências de verbas entre programas) efectuados quer em Novembro de 2004 quer em anos anteriores. O contributo relativo de cada uma destas rubricas para variação dos montantes programados para cada um dos PO é evidenciado no Gráfico 1-2, verificando-se que na maioria dos casos os aumentos de dotação se devem sobretudo à atribuição da reserva de eficiência, constituindo excepção os programas da Sociedade do Conhecimento, da Administração Pública, do Alentejo e da Agricultura, que vêm os seus recursos aumentar sobretudo à custa da reserva de programação e o PO Ciência e Inovação 2010 em que a maior contribuição teve origem nos ajustamentos financeiros efectuados em 2004.

GRÁFICO 1-2: CONTRIBUTO DAS RESERVAS E DOS AJUSTES FINANCEIROS PARA A ALTERAÇÃO DA DESPESA COMUNITÁRIA POR PO (%)

Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do QCAIII 2000-2006 – Revisão Intercalar 2004

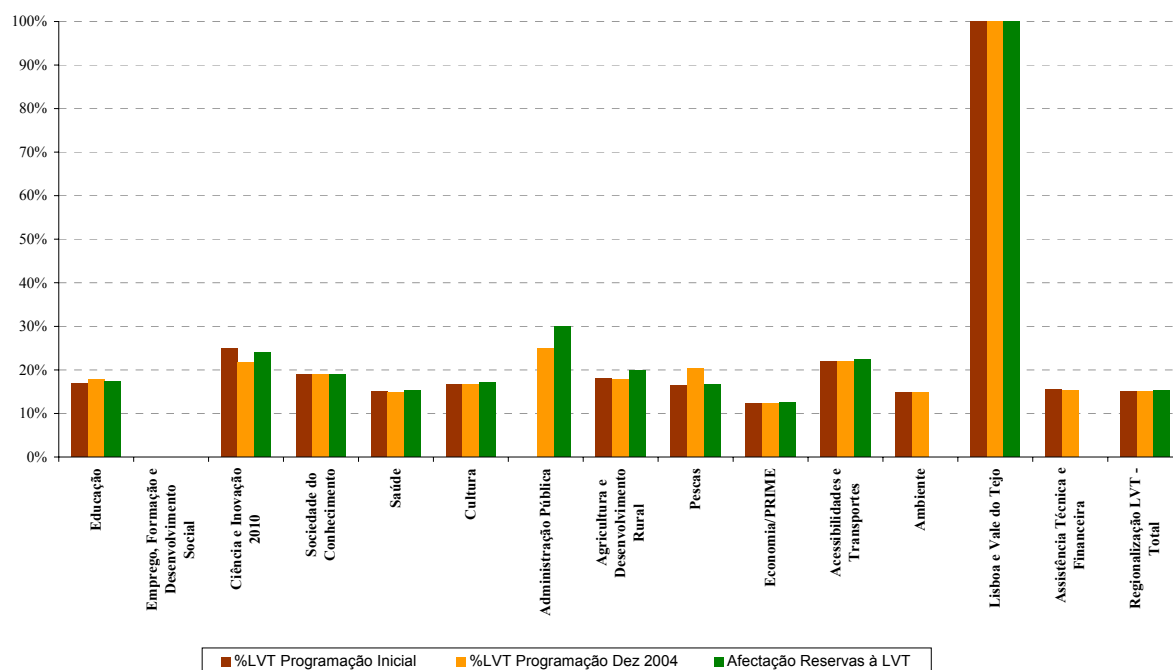
No que respeita à **afectação dos fundos** estruturais do QCAIII à **região de Lisboa e Vale do Tejo**, verificou-se um aumento de 7% na dotação da despesa comunitária face à programação inicial, mantendo-se nos 15% a atribuição de fundos à região face à totalidade do País (Gráfico 1-3). Em termos de afectação por parte de cada PO (ainda que indicativa em todos os programas, com excepção do próprio PORLVT) não se registaram grandes alterações, sendo apenas de referir que o novo PO Administração Pública passou a ser, praticamente a par do PO Acessibilidades e Transportes e do PO Ciência e Inovação 2010, o que prevê uma maior atribuição relativa de fundos à região.

As alterações à programação financeira do PORLVT até 30 de Junho de 2005 – sejam as efectuadas em Junho de 2005², sejam as resultantes da reprogramação intercalar de 2004, onde se procedeu à incorporação das reservas e a ajustes financeiros entre medidas, sejam, ainda, as efectuadas antes desta data – deram origem a um aumento de 1,1% no **custo total** previsto para o Programa que se traduziu num reforço de 18% do investimento afecto ao Eixo 1 e numa redução do investimento previsto para os Eixos 2 e 3 (-21% e -1% respectivamente). Neste contexto (Gráfico 1-4), as medidas que registaram um acréscimo relativo de meios mais relevante foram a **2.4 – Formação e empregabilidade** e a **1.5 – Acções específicas de valorização territorial**, enquanto que as medidas **3.5 – Eficácia e equidade das políticas** e **2.3 – Valtejo** foram aquelas

² Transferência de verbas da medidas 3.3 para a medida 3.2.

que sofreram uma diminuição mais acentuada de meios face ao valor inicialmente previsto (para além da medida 2.2 que foi suprimida em sede de reprogramação).

GRÁFICO 1-3: AFECTAÇÃO DOS FUNDOS COMUNITÁRIOS À REGIÃO DE LISBOA E VALE DO TEJO POR PO



Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do QCAIII 2000-2006 – Revisão Intercalar 2004

As reprogramações não implicaram no entanto alterações significativas ao nível do peso de cada medida no total do investimento (Gráfico 1-4), salientando-se apenas as medidas 1.5 e 1.2 como aquelas que ganharam relevância (mais 2,6 e 1,2 pontos percentuais face à programação inicial) e a medida 3.15 por ser a que mais perdeu em termos de dotação programada (menos 2 pontos percentuais).

No que respeita às **fontes de financiamento**, as reprogramações do PORLVT traduziram-se num reforço de 4,7% nos fundos comunitários (com especial incidência no Eixo 1) e de 3,6% na despesa pública nacional (com maior incidência no Eixo 1), por contrapartida de uma diminuição de 37% no financiamento privado (sobretudo no Eixo 2). Estas alterações implicaram, por um lado, a alteração das taxas de comparticipação de algumas medidas, aumentando no caso da medida 3.15 e diminuindo nas medidas 1.5, 3.8 e 2.4 e, por outro lado, a diminuição em 3 pontos percentuais do efeito de alavanca do Programa (que se manifestou sobretudo ao nível do Eixo 2, onde as categorias de beneficiários elegíveis e a procura dirigida às medidas não justificaram, de todo, os montantes de financiamento privado inicialmente programados). O Gráfico 1-5 evidencia a contribuição de cada fonte de financiamento para o diferencial entre o valor do investimento inicial e o programado em Junho de 2005 (final) para cada medida, verificando-se que o crescimento do Eixo 1 (18%) resultou do aumento equitativo da despesa comunitária e da comparticipação nacional, enquanto que a diminuição observada no Eixo 2 (-21%) é essencialmente influenciada pela supressão do financiamento privado e a descida dos valores afectos ao Eixo 3 resulta, no essencial, de uma diminuição da despesa nacional que corresponde praticamente ao dobro do acréscimo ocorrido na despesa comunitária.

GRÁFICO 1-4: REPARTIÇÃO E EVOLUÇÃO DO INVESTIMENTO GLOBAL DO PORLVT POR MEDIDA (PROGRAMAÇÃO INICIAL E EM JUNHO DE 2005)

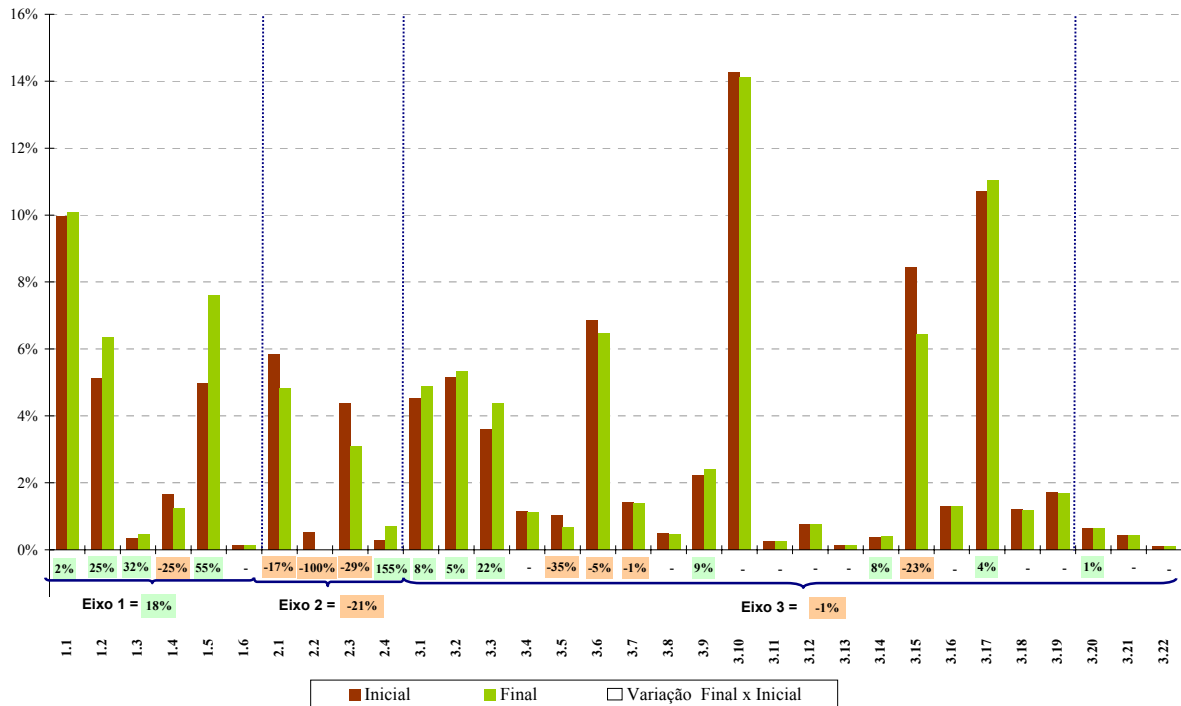
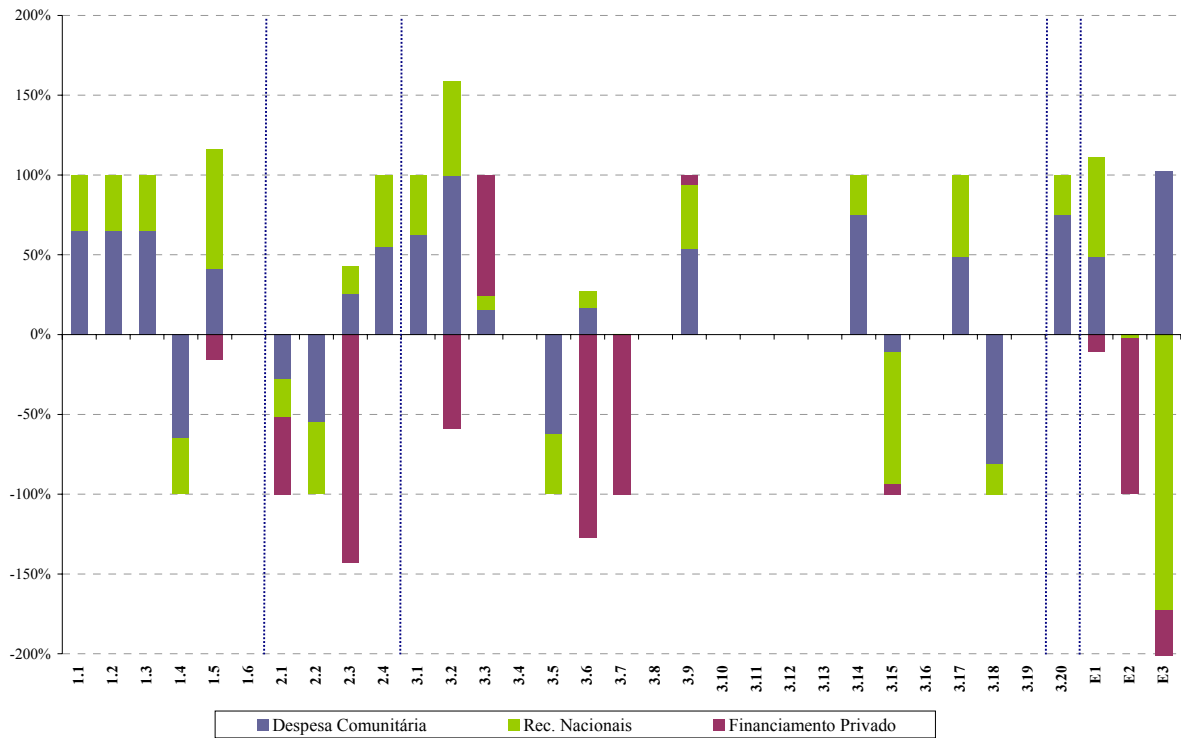


GRÁFICO 1-5: CONTRIBUTO DAS FONTES DE FINANCIAMENTO PARA A ALTERAÇÃO DO INVESTIMENTO GLOBAL PROGRAMADO DO PORLVT, POR MEDIDA

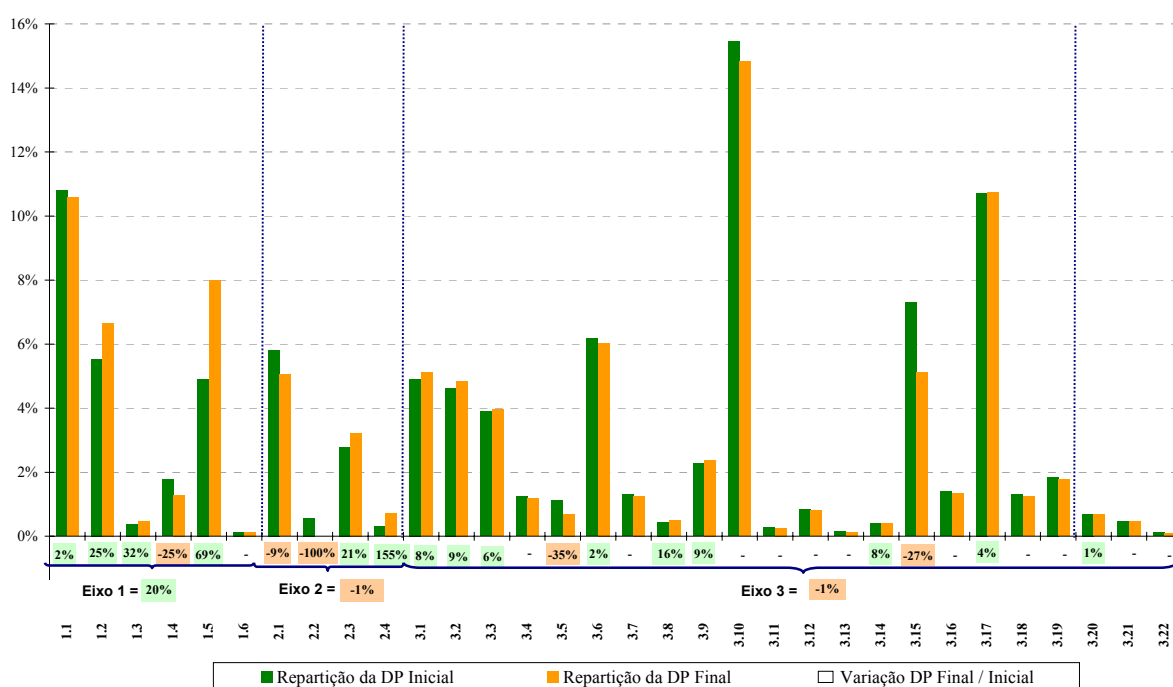


Fonte: Equipa de avaliação, com base nos dados do Complemento de Programação do PORLVT

Uma análise semelhante, tomando apenas a **despesa pública** como variável de observação e, portanto, ignorando as alterações à comparticipação financeira privada prevista, pode ser efectuada com base no Gráfico 1-6. As principais diferenças revelam-se ao nível do Eixo 2 que registou, neste caso, um decréscimo muito menos pronunciado (-0,6%) na dotação de meios públicos que lhe estavam afectos, enquanto que, ao nível das medidas, se destaca, face à anterior análise, um crescimento da despesa pública nas medidas 2.3 e 3.8, um reforço mais evidente na medida 1.5 e um crescimento bastante mais moderado na medida 3.3.

De qualquer forma, quer se considere como variável de observação o investimento total ou a despesa pública, as medidas 1.5 e 3.15 surgem como aquelas que, respectivamente, na sequência das reprogramações efectuadas, mais ganharam e mais perderam peso na distribuição dos meios disponíveis no PO.

GRÁFICO 1-6: REPARTIÇÃO E EVOLUÇÃO DA DESPESA PÚBLICA DO PORLVT POR MEDIDA (PROGRAMAÇÃO INICIAL E EM JUNHO DE 2005)



Fonte: Equipa de avaliação, com base nos dados do Complemento de Programação do PORLVT

Após a revisão intercalar do QCAIII em Novembro de 2004, a despesa comunitária programada para o Programa Operacional da Região de Lisboa e Vale do Tejo (PORLVT) para o período 2000-2006 situa-se em 1.516.328 mil Euros (7,6% dos fundos comunitários do QCA), o que representa um crescimento de 4,7% face à programação estabelecida inicialmente. Ao PORLVT foram atribuídos 8,4% do montante disponível no QCA a título de reserva de eficiência (72.222 mil Euros, que representam 5% do valor dos fundos comunitários atribuídos a este PO inicialmente) e 0,6% da reserva de programação (3.023 mil Euros, que representam 0,2% do valor dos fundos comunitários atribuídos a este PO inicialmente).

Analisando o efeito de todas as alterações ocorridas na programação financeira da **despesa comunitária** do PORLVT constata-se, mais uma vez, a opção por reforçar a actuação do Programa ao nível do Eixo 1, que viu os fundos comunitários que lhe estão atribuídos aumentarem 14% (essencialmente na medida 1.5 que cresceu 14% face à programação inicial – Gráfico 1-7) sobretudo como resultado da atribuição da reserva de eficiência (Gráfico 1-8). O montante afecto ao Eixo 2 manteve-se praticamente inalterado uma vez que o acréscimo de verbas nas medidas 2.3 e 2.4 teve como contrapartida uma diminuição nas medidas 2.1 e 2.2. No Eixo 3 a despesa comunitária aumentou 2% sobretudo em resultado dos reforços efectuados nas medidas 3.1, 3.2 e 3.17. Nestas medidas, tal como nas medidas 3.3, 3.14 e 3.15 a atribuição da reserva de eficiência foi relevante, enquanto que nas medidas 3.6 e 3.9 os fundos tiveram origem nas dotações de outras medidas.

GRÁFICO 1-7: REPARTIÇÃO E EVOLUÇÃO DA DESPESA COMUNITÁRIA DO PORLVT POR MEDIDA (PROGRAMAÇÃO INICIAL E EM JUNHO DE 2005)

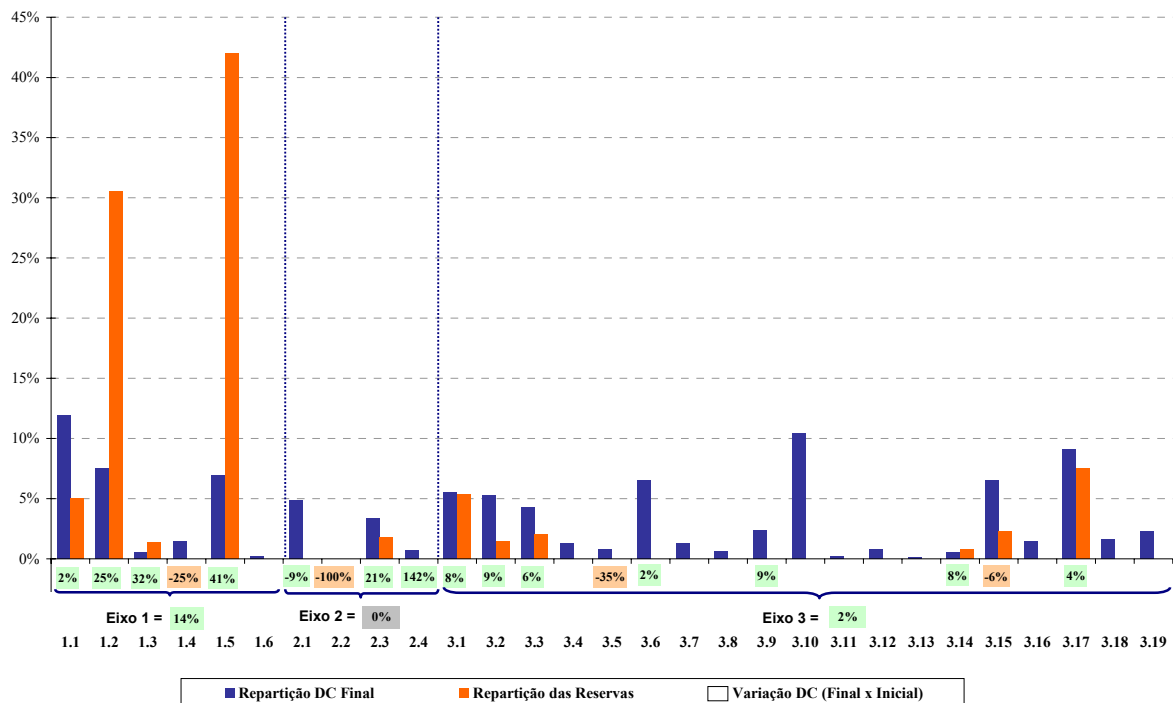
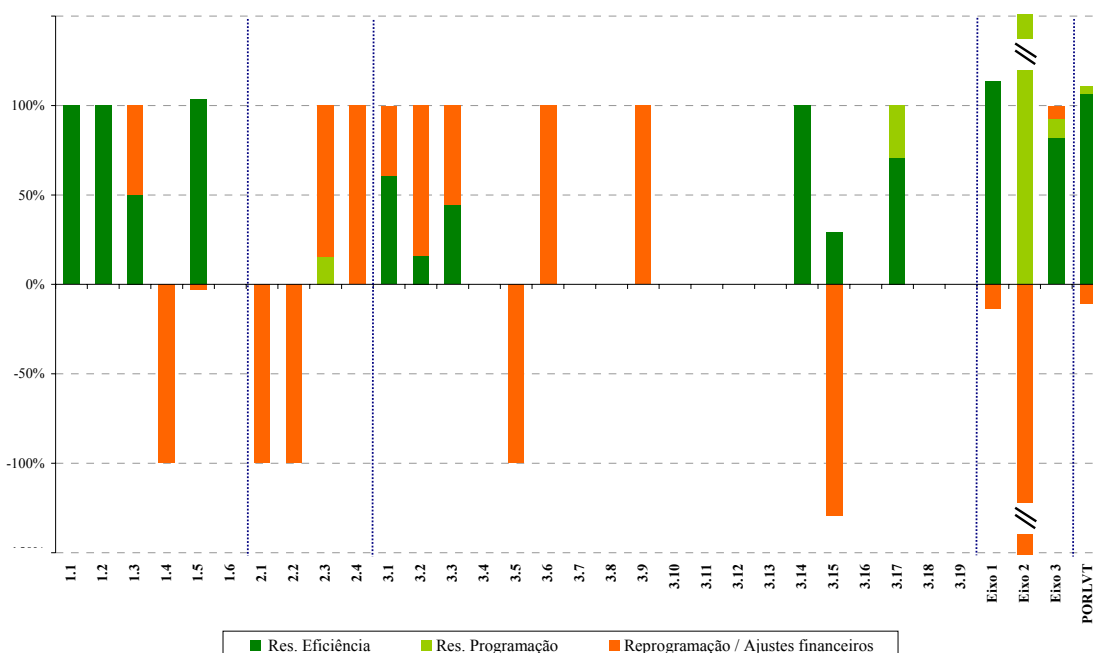


GRÁFICO 1-8: CONTRIBUTO DAS RESERVAS E DOS AJUSTES FINANCEIROS PARA A ALTERAÇÃO DA DESPESA COMUNITÁRIA, POR MEDIDA (%)

Fonte: Equipa de avaliação, com base nos dados do Complemento de Programação e da Reprogramação do PORLVT

1.2. PRINCIPAIS ALTERAÇÕES À ESTRUTURA PROGRAMÁTICA DO PORLVT

Para além das alterações à programação financeira do PORLVT, já analisadas, registaram-se, igualmente, alterações na estrutura programática que se reflectiram no texto do Programa e, sobretudo, por se tratar de um documento mais minucioso e operacional, no Complemento de Programação.

O levantamento das alterações efectuadas após a avaliação intercalar, que a seguir se apresenta (Quadro 1-1), foi efectuado, por um lado, através da comparação entre o texto da estrutura programática do Programa constante no Complemento de Programação em vigor em Junho de 2003 e o texto deste mesmo documento em Junho de 2005 e, por outro lado, através da leitura das actas das reuniões da Comissão de Acompanhamento realizadas após Junho de 2003³. Esta análise incidiu sobretudo sobre as alterações ao âmbito das medidas/Ações (objectivos e tipologias de projectos), às categorias de beneficiários e destinatários, ao nível das ajudas e ao nº de indicadores de acompanhamento⁴ (a análise mais pormenorizada da alteração aos indicadores e respectivas metas é efectuada em sede de avaliação da eficácia física do Programa).

³ Actas das 7ª, 8ª, 9ª e 10ª reuniões da Comissão de Acompanhamento do PORLVT, de, respectivamente, 11 de Dezembro de 2003, 23 de Junho de 2004, 24 de Novembro de 2004 e 1 de Junho de 2005.

⁴ A análise mais pormenorizada da alteração aos indicadores e respectivas metas é efectuada em sede de avaliação da eficácia física do Programa e a relativa a alterações no âmbito do Sistema de Gestão, Acompanhamento e Controlo será efectuada na análise em profundidade respectiva.

QUADRO 1-1: PRINCIPAIS ALTERAÇÕES À ESTRUTURA PROGRAMÁTICA DO PORLVT OCORRIDAS ENTRE JUNHO DE 2003 E JUNHO DE 2005

Medida	Alteração
1.1	Adição de uma categoria de beneficiários: Comunidades Intermunicipais e Áreas Metropolitanas.
1.2	Adição de uma categoria de beneficiários: Comunidades Intermunicipais e Áreas Metropolitanas. Divisão da medida em 2 acções: “Saneamento Básico” e “Património ambiental e cultural”.
1.3	Adição de uma categoria de beneficiários: Comunidades Intermunicipais e Áreas Metropolitanas.
1.4	Alargamento do âmbito da medida, tendo sido alterados os objectivos específicos e as tipologias de projectos, que passaram a organizar-se de acordo com 6 acções, destacando-se o facto da medida passar a apoiar (i) a realização de estudos sobre a formação da Administração Local, (ii) a concepção e produção de recursos didácticos e pedagógicos de suporte à formação e (iii) estágios em entidades da Administração local. Alargamento das tipologias de beneficiários e destinatários finais, com destaque para a elegibilidade dos membros do executivo das Juntas de Freguesia. Alteração do nº de indicadores (adicionado 1 indicador).
1.5	Alteração dos objectivos específicos e da tipologia de projectos, de modo a abranger projectos de valorização e protecção de áreas ambientalmente sensíveis, nomeadamente no âmbito do ordenamento da orla costeira e em consonância com o POOC. Adição de uma categoria de beneficiários: Comunidades Intermunicipais e Áreas Metropolitanas.
2.1	Adição de uma categoria de beneficiários: Comunidades Intermunicipais e Áreas Metropolitanas.
2.2	Medida suprimida. As suas verbas e algumas das suas acções passam a integrar a medida 2.4.
2.3	Alteração dos objectivos específicos e da tipologia de projectos, de modo a abranger projectos de requalificação de centros históricos e núcleos urbanos ribeirinhos e projectos que reforcem a inovação e competitividade do Vale do Tejo. Adição de uma categoria de beneficiários: Comunidades Intermunicipais e Áreas Metropolitanas.
2.4	Alteração dos objectivos específicos e da tipologia de projectos, de modo a abranger algumas das intervenções anteriormente integradas na medida 2.1. Esta medida passa a constituir a componente FSE das duas medidas FEDER integradas no Eixo 2, pelo que foi alargado o âmbito territorial da medida por forma a abranger a totalidade da RLVT, tendo sido igualmente alargadas as categorias de beneficiários. Foi suprimido o indicador relativo aos estágios, que deixaram de ser apoiados no âmbito desta medida.
3.6	Foram integradas na tipologia “Apoio ao Desenvolvimento Social” as acções de formação a desenvolver no âmbito da intervenção PROQUAL – Programa Integrado de Qualificação das Áreas Suburbanas da Área Metropolitana de Lisboa (medida 1.5 – Acções Específicas de Valorização Territorial). Os apoios para estas acções serão concedidos na modalidade de gestão de pequena subvenção através da celebração de contratos entre as Câmaras Municipais e o Gestor.
3.11	O âmbito de intervenção da medida (objectivos e tipologias de projectos) foi alargado, passando a contemplar, para além da rede de Centros de Ciência Viva, projectos de produção e divulgação científica de natureza estruturante e de cariz regional. Os beneficiários finais da medida podem agora apresentar-se sob a forma de parcerias de entidades públicas ou privadas (um dos parceiros deve ser uma instituição Científica e Tecnológica) mediante protocolo com o Ministério da Ciência, Inovação e Ensino Superior.
3.12	Foram criadas duas novas acções: (i) “Promover a Coesão Digital no Território”, através do apoio à criação de centros que disponibilizem serviços de Internet de Banda Larga e (ii) “Formação de uma Rede de Dinamização Empresarial Digital”, que pretende estimular o comércio electrónico através da generalização de procedimentos electrónicos e promoção da confiança no processo de adopção das compras electrónicas. Os beneficiários destas novas acções são os Municípios e entidades Supra-Municipais, as Agências de Desenvolvimento Regional e as Associações Empresariais Regionais e Sectoriais. Os indicadores da medida foram alterados.
3.13	Os objectivos da medida alteraram-se, deixando de estar obrigatoriamente ligados aos projectos de cidades ou regiões digitais para se dirigirem à certificação de competências em tecnologias de informação e comunicação. Os beneficiários passam a ser os Municípios e entidades Supra-Municipais, Agências de Desenvolvimento Regional e Associações Empresariais, enquanto que os destinatários finais das acções são agora as pessoas singulares. O nº de indicadores da medida foi reduzido.
3.15	Em 2004 procedeu-se à revisão de todas as circulares de aplicação de todas as Sub-acções da medida Agris. O nível das ajudas da Sub-acção 1.3 aumenta para 70%. As Sub-acções 1.2 e 1.3 ficam sujeitas à regra de <i>Minimis</i> , mantendo-se o plafond de 45.000 Euros de investimento elegível apenas para a Sub-acção 1.1 . A Acção 2 passa a designar-se “Desenvolvimento dos Produtos Tradicionais Regionais” e a integrar a Sub-acção 2.3 – “Criação e Modernização de Pequenas Unidades Artesanais ou de âmbito Local” que tem um nível de ajuda de 15%. Na Sub-acção 3.1 foi aumentado o valor médio máximo de subsídio a atribuir anualmente. Na Sub-acção 3.2 foi majorado em 10% o subsídio a atribuir no caso das zonas com susceptibilidades à desertificação. Na Sub-acção 3.4 procedeu-se ao

Medida	Alteração
	<p>aumento da comparticipação pública para zonas identificadas pela Administração Pública (no caso da componente “bióticos”) e ao aumento da taxa de ajuda para candidaturas apresentadas pela Administração Central ou Local ou órgãos de administração de Baldios, a par da limitação da comparticipação na aquisição de viaturas (no caso da componente “abióticos”). Foram publicadas em 2004 novas Portarias que alteraram os regulamentos associados às Sub-acções 3.3 e 3.4.</p> <p>Na Acção 4 são introduzidas pequenas alterações tendo em vista esclarecer ou simplificar os processos associados à candidatura.</p> <p>Nas Sub-acções 5.1 e 5.2 as categorias de beneficiários são alargadas aos Organismos da Administração Central.</p> <p>Na Sub-acção 6.2 passam a ser consideradas elegíveis as despesas com os estudos e projectos associados à electrificação.</p> <p>Na Sub-acção 7.2 o nível das ajudas passa a ser de 20% até ao máximo de 100% das despesas elegíveis.</p>
3.17	A categoria de beneficiários é alargada às Associações de Municípios, Comunidades Intermunicipais e Áreas Metropolitanas
3.18	A categoria de beneficiários é alargada às Associações de Municípios, Comunidades Intermunicipais e Áreas Metropolitanas
3.19	Foram suprimidas duas tipologias de projectos e criadas duas novas que abrangem projectos de (i) remodelação e ampliação de instalações e equipamentos em alguns sectores hospitalares e (ii) modernização das infra-estruturas associadas ao plano de reorganização da Farmácia Hospitalar e ao incremento dos dispositivos de Controlo da Infecção Hospitalar.
3.20	A categoria de beneficiários é alargada aos Municípios e Associações de Municípios, às Comunidades Intermunicipais e Áreas Metropolitanas e ao Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.

Fonte: Equipa de Avaliação

As alterações efectuadas assumem assim diferentes amplitudes, tendo sido mais significativas quando se procederam a modificações ao nível dos objectivos e menos relevantes nos casos de pequenos ajustes às categorias de beneficiários ou ao nível processual.

As alterações mais significativas ocorreram nas medidas 1.4 – Formação para o desenvolvimento, 3.12 – Sociedade de Informação (FEDER), 3.13 - Sociedade de Informação (FSE) e 3.15 – Agricultura e Desenvolvimento Rural. Nas medidas 3.12 e 3.13 efectuaram-se reajustamentos que alteram substancialmente as prioridades associadas a estas intervenções: no caso da medida 3.12, os montantes financeiros não comprometidos serão totalmente afectos às duas novas acções criadas e, no caso da medida 3.13, procedeu-se a uma completa alteração dos objectivos e tipologias, que deixam de estar associadas à acção Portugal Digital e passam unicamente a visar a certificação de competências em tecnologias de informação e comunicação. No caso da Formação para o Desenvolvimento foi o alargamento do âmbito dos beneficiários e destinatários que constituiu, face à fraca taxa de execução da medida, a principal alteração à medida, ainda que tenham ocorrido igualmente alterações com significado ao nível dos objectivos – onde se destaca a certificação de competências de funcionários com défices de formação para as funções exercidas e/ou a exercer e a formação de formadores – e das tipologias de projectos que passam a contemplar a realização de estudos, produção de recursos didácticos e a realização de estágios.

Nas medidas 1.5, 2.3 e 3.11 procedeu-se a uma reorientação parcial das áreas de intervenção previstas, que se traduziu no **alargamento do âmbito de actuação** através da adição (e não na substituição) de novos objectivos específicos e/ou de novas tipologias de projectos. Desta forma foi possível contemplar projectos e acções que se revelaram necessários face às necessidades detectadas e à evolução da execução do Programa. Esta reorientação parcial do tipo de intervenções elegíveis também se verificou na medida 3.19, no entanto, neste caso, procedeu-se à substituição de tipologias de projectos anteriormente vocacionados para as infra-estruturas de formação e para a melhoria da prontidão no acesso aos pontos assistenciais por tipologias que apoiam acções nalguns sectores de actividade hospitalar.

Situação diferente sucede no caso das medidas 2.4 e 3.6, onde os objectivos e tipologias de projectos se alargam para permitir a inclusão de acções anteriormente apoiadas no âmbito das medidas 2.2 e 1.7, respectivamente, entretanto suprimidas.

A medida 3.15 – Agricultura e Desenvolvimento Rural foi aquela onde se verificaram mais alterações, contudo estas situaram-se mais ao nível da participação e da elegibilidade dos projectos e de algumas despesas do que na estrutura da medida, onde se procedeu apenas à inclusão da Sub-acção 2.3.

Em termos globais, nota-se que as alterações introduzidas não afectam a análise realizada, em matéria de coerência do programa, aquando da avaliação intercalar, mantendo-se a dificuldade em efectuar uma leitura da sua estrutura interna em termos de árvore de objectivos. Esta dificuldade resulta do facto, como se registou na avaliação intercalar, da estrutura adoptada para o programa reflectir uma lógica de repartição de responsabilidades de gestão do que uma lógica de “domínios-problema” e de “programação em cascata”.

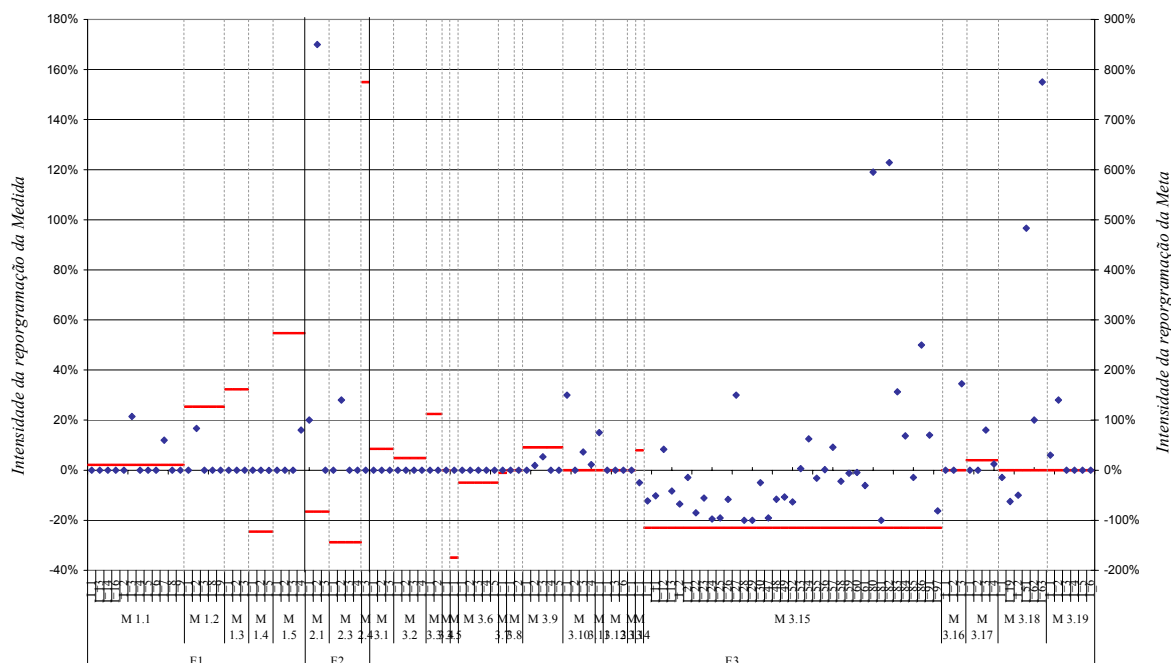
1.3. ANÁLISE DOS EFEITOS DA REPROGRAMAÇÃO DAS MEDIDAS NA QUANTIFICAÇÃO DAS METAS DOS RESPECTIVOS INDICADORES

A análise exaustiva aos diversos documentos do Programa Operacional da Região de Lisboa e Vale do Tejo, onde se incluem os Relatórios de Execução, nomeadamente, dos anos mais recentes e os Complementos de Programação (inicial e actualizado), permitiu recolher um conjunto de indicadores com metas quantificadas para 2006, que serão alvo de avaliação em termos de realizações físicas e resultados do Programa.

Da comparação entre documentos, verificou-se que do Relatório de Execução de 2003 (RE03) para a última actualização do Complemento de Programação em Junho de 2005 (CP J05), vários indicadores viram as suas metas alteradas, alguns indicadores foram suprimidos e outros foram acrescentados. Do conjunto de indicadores que apresentaram metas para 2006 quantificadas no RE03 e no CP J05, cerca de metade sofreu alterações nas respectivas metas, com especial destaque para os indicadores do Eixo 3 (Gráfico 1-9).

A comparação entre a alteração das metas e a variação dos montantes de custo total programado (ver Gráfico 1-9), permite constatar que nas medidas 1.3, 1.4, 2.4 e nas medidas 3.1 a 3.3, 3.5 e 3.6, do eixo 3, a reprogramação do investimento elegível não teve efeitos nas metas dos respectivos indicadores, as quais se mantiveram inalteradas, não parecendo existir assim, uma relação directa entre a decisão ao nível da reprogramação financeira do PO e a fixação de novas metas em termos de indicadores. Nalguns casos, verifica-se mesmo que apesar de já se verificarem taxas de realização dos indicadores o reforço financeiro não é acompanhado de uma correspondente alteração nas metas definidas.

**GRÁFICO 1-9: INTENSIDADE NA REPROGRAMAÇÃO DAS METAS (POR INDICADOR)
E DO CUSTO TOTAL DO INVESTIMENTO ELEGÍVEL (POR MEDIDAS)**



Fonte: Equipa de Avaliação, com base nos dados dos Relatórios de Execução e Complemento de Programação

Outras medidas que foram reprogramadas ao nível do investimento elegível total, como é o caso das medidas 2.1, 2.3, 3.14 e 3.15, apresentam alterações nas metas dos respectivos indicadores que nem sempre correspondem ao sentido da reprogramação financeira. Nas medidas 2.1 e 2.3, por exemplo, o custo total do investimento programado sofreu uma redução de cerca de 17% e de 29%, respectivamente, enquanto que as metas alteradas dos respectivos indicadores, para o caso da medida 2.1 aumentaram 100% e 850% e da medida 2.3, 140%. Estas situações parecem apresentar evidenciar uma deficiente fixação inicial das respectivas metas, como por exemplo, no caso da medida 2.1 onde as metas dos dois indicadores (“Nº de lugares de estacionamento tendo em vista dissuadir a utilização do automóvel nos centros urbanos” e “Nº de km de extensão de ciclovias a criar/reabilitar”) sofreram aumentos consideráveis, sem terem apresentado execução ao longo do programa até Junho de 2005. Já no caso da medida 2.3, a diminuição do investimento programado apenas suscitou alteração, e em sentido contrário, à meta de um indicador (“Nº de intervenções de valorização do património paisagístico, apoiadas”), que parece ser apenas justificada pela elevada realização deste indicador no início do período de programação (até 2003) quando atingiu a meta inicialmente quantificada.

As restantes medidas que sofreram alterações na reprogramação financeira verificaram alterações em sentidos idênticos na quantificação das metas dos respectivos indicadores, o que se explica pela própria variação da disponibilidade orçamental em cada medida, enquanto que as medidas que não apresentaram modificações na reprogramação financeira mas que apresentaram metas alteradas em alguns indicadores, caso das medidas 3.10, 3.11, 3.16 e 3.19, apresentam justificação para estas variações no facto de a meio do período de programação já terem cumprido com as metas inicialmente estabelecidas.

Para melhor entender a relação entre as alterações da reprogramação financeira por medida e a definição de novas metas, apresenta-se no Quadro 1-2, uma sistematização do número de indicadores por medida afectos a cada uma das classes definidas de acordo com a intensidade de variação da reprogramação financeira.

QUADRO 1-2: ESTRUTURA DO NÚMERO DE INDICADORES, POR CLASSES DE VARIAÇÃO DAS RESPECTIVAS METAS E POR CLASSES DE VARIAÇÃO DA REPROGRAMAÇÃO FINANCEIRA DAS MEDIDAS

	Medida (%variação)	Classes (Metas) – nº de indicadores (% na medida)					Total dos Indicadores por Medida (% no total)	
		Redução de mais de 50%	Redução entre 0 a 50%	Sem alteração	Aumento entre 0 a 50%	Aumento de mais de 50%		
Classes (Medidas)	Redução de mais de 8%	M 3.5 (-34,9%)			1 (100,0%)		1 (0,8%)	
		M 2.3 (-28,8%)			3 (75,0%)	1 (25,0%)	4 (3,2%)	
		M 1.4 (-24,6%)		1 (33,3%)	2 (66,7%)		3 (2,4%)	
		M 3.15 (-23,0%)	16 (43,2%)	9 (24,3%)		4 (10,8%)	8 (21,6%)	37 (29,6%)
		M 2.1 (-16,6%)			1 (33,3%)		2 (66,7%)	3 (2,4%)
	Redução entre 0 a 8%	M 3.6 (-5,0%)			5 (100,0%)		5 (4,0%)	
		M 3.7 (-1,1%)			1 (100,0%)		1 (0,8%)	
		M 3.18 (0%)	1 (16,7%)	2 (33,3%)			3 (50,0%)	6 (4,8%)
	Sem alteração	M 3.4 (0%)			1 (100,0%)		1 (0,8%)	
		M 3.8 (0%)			2 (100,0%)		2 (1,6%)	
		M 3.10 (0%)			1 (25,0%)	2 (50,0%)	4 (3,2%)	
		M 3.11 (0%)				1 (100,0%)	1 (0,8%)	
		M 3.12 (0%)			3 (100,0%)		3 (2,4%)	
		M 3.13 (0%)			1 (100,0%)		1 (0,8%)	
		M 3.16 (0%)			2 (66,7%)		1 (33,3%)	3 (2,4%)
	Aumento entre 0 a 8%	M 3.19 (0%)			4 (66,7%)	1 (16,7%)	1 (16,7%)	6 (4,8%)
		M 1.1 (2,1%)			10 (83,3%)		2 (16,7%)	12 (9,6%)
		M 3.17 (4,0%)			2 (50,0%)	1 (25,0%)	1 (25,0%)	4 (3,2%)
		M 3.2 (4,8%)			4 (100,0%)			4 (3,2%)
	Aumento de mais de 8%	M 3.14 (7,9%)		1 (100,0%)			1 (0,8%)	
M 3.1 (8,5%)				3 (100,0%)		3 (2,4%)		
M 3.9 (9,1%)				3 (60,0%)	2 (40,0%)	5 (4,0%)		
M 3.3 (22,4%)				2 (100,0%)		2 (1,6%)		
M 1.2 (25,3%)				4 (80,0%)		1 (20,0%)	5 (4,0%)	
M 1.3 (32,3%)				3 (100,0%)			3 (2,4%)	
M 1.5 (54,7%)				3 (75,0%)		1 (25,0%)	4 (3,2%)	
M 2.4 (155,0%)			1 (100,0%)			1 (0,8%)		
Total dos Indicadores por metas		17 (13,6%)	13 (10,4%)	62 (49,6%)	10 (8,0%)	23 (18,4%)	125 (100,0%)	

Fonte: Equipa de Avaliação, com base nos dados dos Relatórios de Execução e Complemento de Programação

Da análise comparativa entre os dois tipos de reprogramação financeira e física destaca-se, do conjunto de indicadores afectos às medidas que sofreram uma redução de mais de 8% na programação financeira, a situação dos indicadores da Medida 3.15 dos quais 67,5% registaram reduções nas respectivas metas, acompanhando a tendência da variação da reprogramação financeira, enquanto que cerca de 32% sofreram aumentos nas metas para 2006, revelando, neste caso, uma variação contrária ao sentido da a reprogramação financeira.

Relativamente às medidas que registaram aumentos no financiamento programado, grande parte dos indicadores afectos a estas medidas mantiveram as metas inalteradas, com excepção para alguns indicadores afectos às medidas 3.9, 1.2 e 1.5 que viram as suas metas aumentadas. Concretamente, 40% dos indicadores afectos à medida 3.9 verificaram aumentos nas suas metas com intensidades de

variação que atingiram os 50%, enquanto que 20% dos indicadores afectos à medida 1.2 e 25% dos indicadores da medida 1.5 registaram aumentos nas suas metas em mais de 50%.

1.4. ANÁLISE DO POTENCIAL DE CORRECÇÃO E MELHORIA DE DESEMPENHO DO PROGRAMA ASSOCIADO ÀS ALTERAÇÕES INTRODUZIDAS NOS PLANOS ESTRATÉGICO E OPERACIONAL

A reprogramação intercalar de 2004 constituiu uma oportunidade para os programas operacionais do QCAIII efectuarem ajustamentos que permitissem melhorar o respectivo desempenho, tendo em consideração a evolução, desde 2000, do contexto (sector, região) onde se desenvolve cada intervenção e da execução que lhe está associada. A análise do potencial de correcção da melhoria de desempenho do PORLVT associado à sua reprogramação, em particular as alterações introduzidas em 2004, requer a utilização de uma dupla óptica de observação: uma primeira, ao nível estratégico, centrada nos contributos do Programa para o desenvolvimento da região tendo em consideração os seus desafios estratégicos, expressos nos objectivos globais definidos para o Programa e uma segunda, ao nível operacional, associada à margem de manobra disponível pela Gestão do PO para fazer face aos desafios estratégicos identificados.

Do ponto de vista estratégico, a filosofia que orientou o exercício de reprogramação do PORLVT teve por base quer as conclusões e recomendações formuladas na Avaliação Intercalar, quer nas prioridades definidas no âmbito do Plano Estratégico da Região de Lisboa e Vale do Tejo e dos objectivos definidos no Programa Operacional Regional.

Neste sentido vale a pena recordar as conclusões da avaliação intercalar, nomeadamente na vertente dos resultados e efeitos da intervenção, em que se considera que o Programa tem assumido um contributo significativo na qualificação dos territórios e das pessoas e um desempenho insuficiente na qualificação das organizações, na competitividade das unidades sub-regionais e no desenvolvimento empresarial, devendo-se esta limitação à ausência de acções dirigidas à promoção deste objectivo dentro do PO, sendo o caso mais paradigmático o âmbito de actuação da medida 3.10 - Economia. Como consequência desta situação a avaliação intercalar considerava que o Programa teria tido um desempenho mais favorável ao nível da qualidade de vida das populações (nomeadamente, através do investimento em infraestruturas e equipamentos colectivos na área do ambiente, cultura, lazer, turismo, desporto, etc.) e uma performance menos favorável ao nível das actividades produtivas, da dinâmica empresarial e do esforço de inovação.

Face a estas conclusões e ao facto da RLVT se encontrar em regime phasing-out enquanto região de objectivo 1, a equipa de avaliação formulou recomendações no sentido da promoção de “uma maior concentração de meios em projectos inovadores e estruturantes centrados nos factores avançados de competitividade”, da aposta em projectos duradouros e sustentáveis que contribuam para a melhoria rápida do nível de produtividade e sofisticação do modelo competitivo e da aposta, em simultâneo, na “execução de acções de educação, formação e qualificação dos recursos humanos” inseridas nas “necessidades da região em competências adequadas para a sofisticação das acções de valorização e qualificação do território”.

Em consonância com esta análise e com os principais desígnios estratégicos da Região, a Gestão do PO definiu um conjunto de linhas orientadoras para a reprogramação do PORLVT e aplicação da reserva de eficiência que se traduziam em⁵:

- *“mais do que construir novas infraestruturas e equipamentos é necessário pôr a funcionar bem o que já existe;*
- *incrementar a competitividade territorial regional, com a criação de valor e de emprego, investindo em acções imateriais, no desenvolvimento organizacional e tecnológico e inovação, no Vale do Tejo, no Oeste e na Península de Setúbal;*
- *reforçar as parcerias público-privadas e em particular Universidades/Centros Tecnológicos/Empresas”.*

Neste sentido, a Gestão do Programa definiu um conjunto de domínios prioritários de intervenção para efeito de distribuição das reserva de eficiência e programação e reafecção interna de Fundos (ver Quadro 1-3).

No entanto, face à distribuição dos valores da reprogramação em função dos domínios de intervenção pode observar-se que a reprogramação confirmou a já esperada reduzida margem de correcção quantitativa, tendo em consideração, quer o facto da região se encontrar em regime de *phasing-out*, quer também os critérios de distribuição, ao nível do QCA, da reserva de eficiência (atribuição do máximo de 5% que corresponde a um valor global para o PO de 72,2 milhões de euros) e da reserva de programação (ao nível das prioridades consideradas, que se situou na casa dos 3 milhões de euros).

QUADRO 1-3: DOMÍNIOS PRIORITÁRIOS DE INTERVENÇÃO PARA EFEITO DE PROGRAMAÇÃO DO PORLVT

Domínio	Acções
Ambiente	Infraestruturas de saneamento básico; Litoral Oestino; Conservação do Ambiente e Recursos Naturais
Competitividade	Centros Tecnológicos e Desenvolvimento; Mobilidade; Turismo, lazer e eventos; Ensino; Formação Qualificante
Qualificação Urbana	PROQUAL – Programa Integrado de Qualificação das Áreas Suburbanas da AML

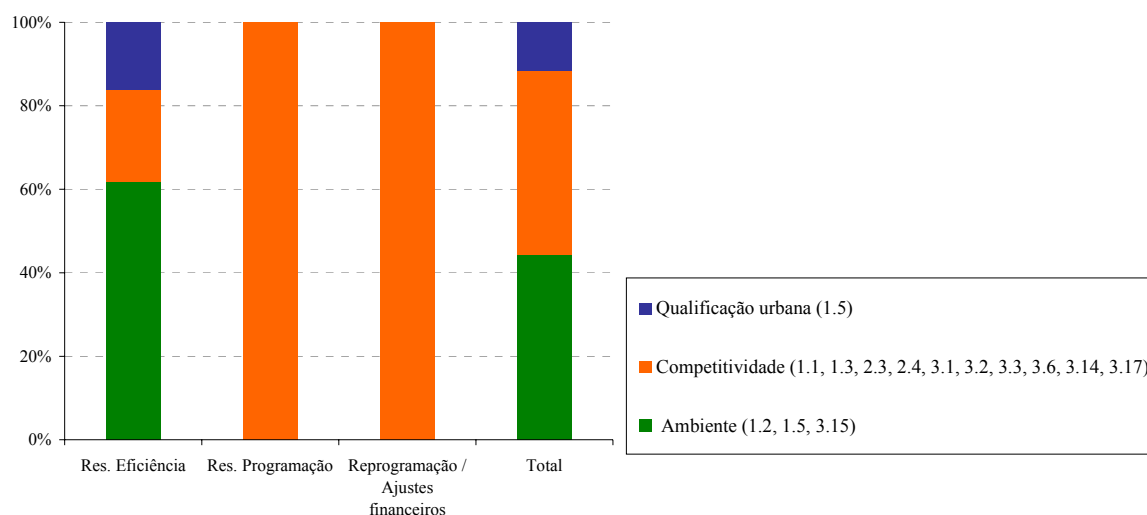
Fonte: Equipa de Avaliação

Tendo em consideração o conjunto de princípios orientadores definidos pela Gestão do PO e as limitações estabelecidas pela Comissão para a reprogramação intercalar, relacionadas com a “não transferibilidade” de verbas entre fundos, verifica-se que os domínios do ambiente e da competitividade receberam, cada um, 44% dos montantes atribuídos (Gráfico 1-10), sendo que, no caso do ambiente, as verbas provêm, na sua totalidade, da reserva de eficiência, enquanto que, no caso da competitividade, 57% dos fundos tem origem

⁵ Proposta de reprogramação do PORLVT – Unidade de Acompanhamento – 2004.06.23- alterações.

nas reafecções internas entre medidas, 36% é proveniente da reserva de eficiência e os restantes 7% correspondem à aplicação da reserva de programação.

GRÁFICO 1-10: DISTRIBUIÇÃO POR DOMÍNIO DOS VALORES ATRIBUÍDOS NO ÂMBITO DA REPROGRAMAÇÃO INTERCALAR DE 2004 (DESPESA COMUNITÁRIA)



Fonte: Equipa de avaliação, com base nos dados da Proposta de Reprogramação do PORLVT

No domínio do ambiente destaca-se o reforço financeiro efectuado nas medidas 1.2 e 1.5, que absorveram 60% da reserva de eficiência. No domínio da competitividade, destaca-se no âmbito do FEDER o reforço das verbas associadas às acções promotoras da mobilidade (medida 3.17- Acessibilidades e Transportes) e do ensino (medida 1.1- Acessibilidades e Equipamentos) cuja prioridade de investimentos se foca nos equipamentos do ensino básico. Dentro do domínio da competitividade no âmbito do FSE, sobressai o reforço dos meios financeiros destinados a apoiar acções na área da formação qualificante, designadamente, as medidas 3.3- Qualificação e Inserção Profissional de Desempregados -, 3.1- Promoção da Formação Qualificante e de Transição para a Vida Activa - e 3.2- Formação ao Longo da Vida e Adaptabilidade.

O cruzamento entre as motivações estratégicas assumidas pela Gestão, por um lado, e os recursos financeiros disponíveis, por outro, permite observar, ao nível operacional, os seguintes aspectos:

- a existência de uma lógica de concentração de recursos em projectos selectivos ao nível das infraestruturas que se destinam especificamente a corrigir fraquezas da Região: por exemplo, apostando selectivamente em infraestruturas do ensino básico (medida 1.1), em infraestruturas de saneamento básico de articulação entre as redes “em alta” e “em baixa” (1.2) , ou na mobilidade (medida 3.17);
- a existência de uma lógica de reafecção de verbas a medidas com maior procura e potencial de realização/execução, dentro de cada Fundo, quer na afectação da reprogramação interna do PO quer na distribuição da reserva de eficiência. Exemplos desta situação são as alterações ocorridas no FEDER na medida 2.1- Qualificação das Cidades e Requalificação Metropolitana (Componente Territorial) - cuja perda de verbas foi canalizada para a medida 2.3- VALTEJO - e no FSE na medida 2.2- Qualificação das Cidades e Requalificação Metropolitana (Componente Empregabilidade) - em que, face à ausência de execução, se optou por transferir na totalidade os valores programados para a medida 2.4..

- a existência de uma lógica de qualificação estruturante de territórios ao nível das áreas suburbanas da Área Metropolitana de Lisboa, nomeadamente na medida 1.5- Acções Específicas de Valorização Territorial - que para além do reforço do PROQUAL reforçou a aposta na qualificação dos sistemas urbanos do Oeste, em particular do seu litoral, e do Vale do Tejo. A natureza dos projectos a apoiar ao nível desta medida destinam-se desta forma, não só a corrigir fraquezas dos territórios intervencionados, mas também a apoiar oportunidades concretas de desenvolvimento na área do turismo e lazer;
- a existência de uma lógica de optimização das medidas sectorialmente desconcentradas do Emprego e Formação Profissional, através do reforço dos recursos financeiros afectos à medida 3.3. – Qualificação e Inserção Profissional dos Desempregados⁶ –, à medida 3.1- Promoção da Formação Qualificante e de Transição para a Vida Activa - e à medida 3.2. – Formação ao Longo da Vida e Adaptabilidade;
- a existência de dificuldades em canalizar recursos para actuar, de forma significativa, ao nível da Região, nas áreas da “criação de valor, desenvolvimento organizacional e tecnológico e inovação” e no reforço das “parcerias público-privadas e em particular Universidades/Centros Tecnológicos/Empresas”, que tinham sido identificadas pela Gestão como alvo de intervenção preferencial no âmbito da reprogramação e de aplicação da reserva de eficiência.

O exercício de reprogramação do PO evidencia assim uma leitura adequada da Gestão sobre os desafios enfrentados pela Região, consubstanciados na estratégia de desenvolvimento regional e nas conclusões da avaliação intercalar, e parece ter um bom potencial de optimização do desempenho do Programa, dentro do modelo actual, sendo contudo de esperar um impacto reduzido nos aspectos relacionados com a promoção de factores avançados de competitividade, permanecendo a dificuldade identificada na Avaliação Intercalar de actuar ao nível das organizações nas áreas da inovação, das actividades produtivas e dinâmica empresarial.

⁶ Por contrapartida da medida 3.5, quer devido à sua baixa execução quer pela prioridade atribuída à medida 3.3., que reflecte no fundo a preocupação com o desemprego na actual conjuntura económica.

2. A EVOLUÇÃO DA REGIÃO NO PERÍODO DE VIGÊNCIA DO PORLVT (2000-2006)

A evolução, verificada e previsível, da região de Lisboa no período de vigência do PORLVT permite confirmar a consolidação do percurso de “phasing-out” de região de apoio prioritário no quadro da política comunitária de coesão, isto é, a consolidação do seu próprio processo de convergência económica no espaço de uma Europa alargada.

A evolução mais recente da região de Lisboa insere-se numa dinâmica de médio prazo mais geral, relativa aos níveis regionais de competitividade e coesão territorial, em Portugal, onde se destacam três linhas fundamentais de transformação, que exprimem uma articulação complexa de factores internos e externos (marcados decisivamente pela aceleração da globalização e pela consumação do alargamento da União Europeia), que podem ser sistematizadas em torno dos seguintes aspectos:

- Uma **ruptura parcial da divisão vertical do país** (espécie de “fronteira” restringindo os níveis mais favoráveis de desenvolvimento a uma faixa litoral relativamente estreita), com a dinamização de novos espaços de localização das actividades económicas, ao longo dos dois eixos principais do relacionamento logístico terrestre entre Portugal e Espanha, no quadro mais geral de uma “iberização” das principais cadeias de produção e consumo da economia portuguesa;
- Uma **modificação do fundamento “espacial” do menor desenvolvimento** que se desloca da referência de “interior” (lógica territorial de tipo “continental” onde o afastamento da orla marítima surge como desvantagem) para a uma referência de “periferia” (lógica territorial de tipo “arquipélago” onde espaços restritos emergem para o desenvolvimento enquanto outros espaços permanecem relativamente afastados de dinâmicas sustentadas de desenvolvimento endógeno);
- Uma **diferenciação significativa na situação dos dois principais pólos de desenvolvimento económico e social do país**, as regiões da Grande Lisboa e do Grande Porto, reforçada pelo desempenho das suas zonas envolventes (a zona envolvente da área metropolitana do Porto tende a apresentar um desempenho bem menos conseguido e mais desequilibrado), com consequências relevantes na orientação e eficiência das actividades económicas e na qualidade do modelo social de cada uma deles, isto é, na configuração dos principais desafios em matéria de coesão e competitividade.

O aprofundamento da análise das diferentes lógicas de inserção das regiões portuguesas nos circuitos específicos, quer da competitividade, quer da coesão económica e social permite compreender que, no contexto das dificuldades de crescimento económico e convergência europeia experimentadas pela economia portuguesa, desde a transição para o século XXI, em articulação com desempenhos insatisfatórios, quer em matéria de consolidação orçamental quer em matéria de quotas de exportação, a região de Lisboa tem assumido uma trajectória relativamente favorável. Com efeito, tem-se assistido:

- Ao **nível da competitividade**, quer a um fenómeno de descolagem por desvio positivo, mais forte nos processos que nos resultados, protagonizado pela Região de Lisboa (Grande Lisboa, em

particular) enquanto região mais desenvolvida do país, quer a uma razoável erosão, das posições mais favoráveis de algumas regiões no terreno das condições da competitividade ao longo dos caminhos que conduzem à obtenção de resultados através de uma criação efectiva de riqueza;

- Ao **nível da coesão**, à articulação entre um fenómeno global de descolagem por desvio negativo, protagonizado pelas regiões menos favorecidas, onde se integram os casos das regiões industriais de reduzida coesão social e das regiões mais “interiores” e periféricas, e um fenómeno, menos global e muito mais mitigado, de descolagem por desvio positivo, protagonizado pela região de Lisboa, acompanhada a uma distância bem mais curta, que a verificada na dimensão da competitividade, pelas outras regiões mais favorecidas.

A análise que se desenvolve de seguida procura dar resposta a uma dupla preocupação para poder “fixar” uma primeira imagem relativamente rigorosa da evolução da configuração global da região de Lisboa em termos da comparação entre a situação de partida e a situação previsível de chegada do programa operacional em avaliação.

Esta dupla preocupação corresponde, assim, à caracterização da **evolução da região no contexto europeu** avaliando, desse modo, o seu desempenho global em matéria de **convergência**, por um lado, e à caracterização da **inserção da região de Lisboa e Vale do Tejo no contexto evolutivo das regiões e sub-regiões portuguesas** avaliando, desse modo, quer o seu desempenho global no espaço nacional, quer o grau de coesão territorial alcançado, por outro lado.

2.1. A EVOLUÇÃO RECENTE DA REGIÃO DE LISBOA E VALE DO TEJO EM TERMOS DE CONVERGÊNCIA NO ESPAÇO EUROPEU

A análise do processo de **convergência económica da região de Lisboa e Vale do Tejo** no espaço da União Europeia, no período de vigência do PORLVT não pode ser conduzida sem atender ao quadro das dificuldades de convergência manifestadas pela economia portuguesa ao longo do período de vigência do QCA III (2000-06) traduzidas, no essencial, em problemas relevantes de crescimento e consolidação orçamental.

A análise da evolução do PIB per capita da região de Lisboa e Vale do Tejo, em € correntes e em paridades de poder de compra, no contexto nacional e europeu, considerando o fenómeno do alargamento (UE15 e UE25), permite situar as grandes linhas da seu desempenho em matéria de convergência no período de consolidação do seu processo de “phasing-out”⁷.

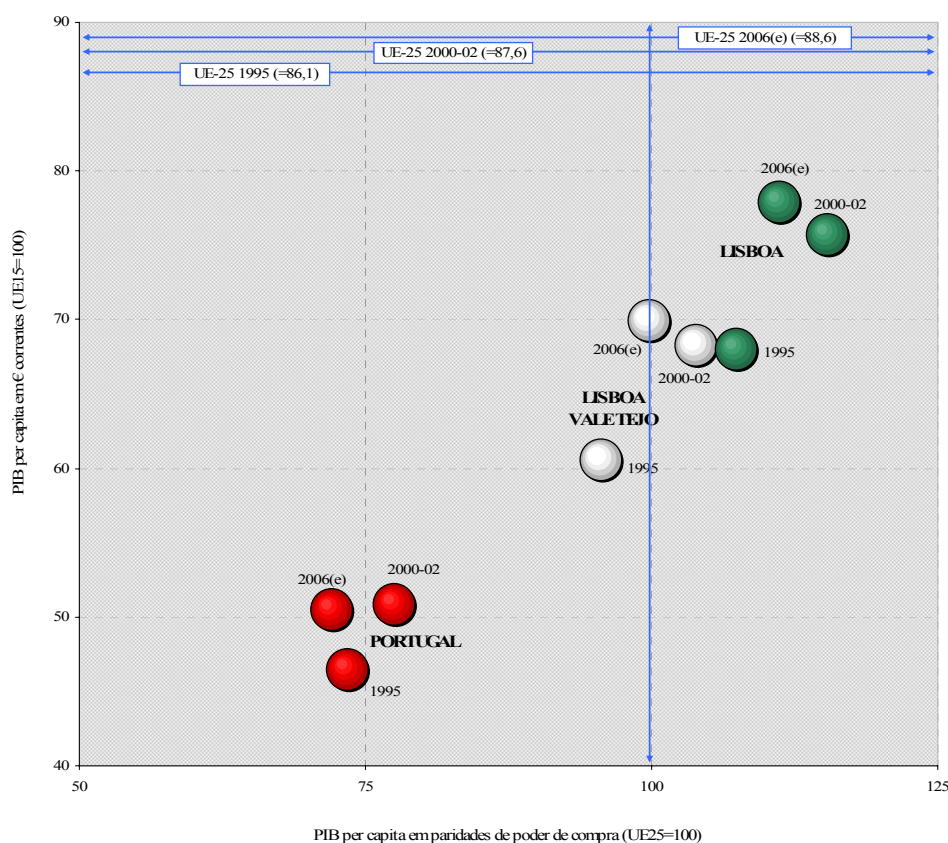
A grande conclusão da análise desenvolvida é a de que a **região de Lisboa e Vale do Tejo** registou, até agora, e registará, no final, um **melhor desempenho global que a economia portuguesa** (cf. Gráfico 2-1), isto é, embora registando algum retrocesso no período entre 2000-02 e 2006 na evolução do

⁷ Por razões de fiabilidade e disponibilidade estatística considerou-se o período 1995/2000-02 como referência básica e procedeu-se a estimativas, para as economias regionais, para o ano de 2006, a partir das previsões do Eurostat para as economias nacionais e com base na hipótese de manutenção do diferencial de crescimento face à média nacional no período de referência.

PIB per capita relativo face à UE25 em paridades de poder de compra, reflectindo as dificuldades nacionais de convergência, continuou a sua trajectória de aproximação ao PIB per capita da UE15 medido em € correntes, em contraste com a economia portuguesa, que viu interrompido esse processo de aproximação.

A região de Lisboa e Vale do Tejo chegará, seguramente, ao final do período de vigência do PORLVT (2006) numa situação mais favorável do que a registada na vigência do QCA II (os ganhos de 9,5% em matéria de convergência, entre 1995 e 2000-02, são mais do que suficientes para acomodar o retrocesso pontual na fase recessiva mais recente), alcançando um nível de vida acima da UE25, mas abaixo da UE15, que supera a média nacional em cerca de 1/3. A economia portuguesa, pelo seu lado, chegará, com grande probabilidade, ao final do período de vigência do presente QCA (2006) numa situação menos favorável que a colocará numa posição relativa abaixo da verificada em 1995.

GRÁFICO 2-1: AS DIFICULDADES RECENTES DA CONVERGÊNCIA PORTUGUESA: A CLIVAGEM ENTRE CONVERGÊNCIA REAL E NOMINAL E A DIFERENCIAÇÃO DAS “VELOCIDADES” REGIONAIS



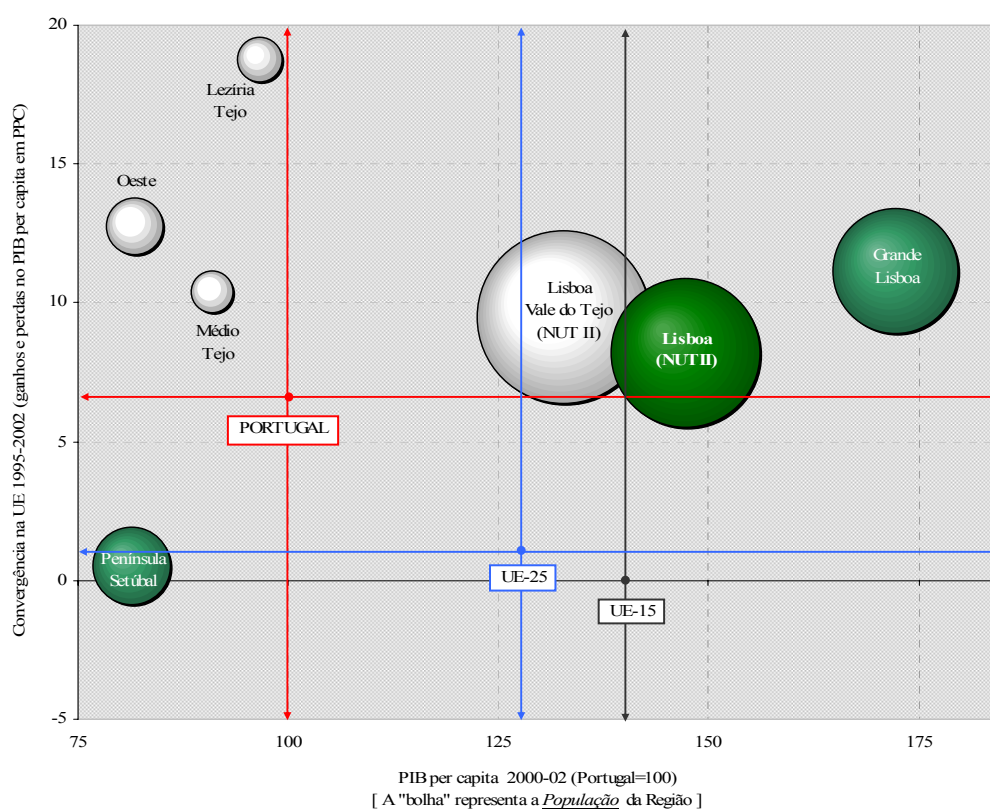
Fonte: Augusto Mateus & Associados (cálculos com base em Comissão Europeia (2005), *Statistical Annex of European Economy*, ECFIN/REP/50886/2005, Eurostat (2005), *Regional GDP per capita in the EU25*, STAT/05/13 e de múltiplas informações e documentos de trabalho elaborados pela DG Regio e o Eurostat).

O percurso global relativamente positivo da região em matéria de crescimento e convergência não se fez, no entanto, de forma equilibrada em termos da estruturação interna do seu território.

O núcleo central metropolitano da região de Lisboa e Vale do Tejo (Grande Lisboa e Península de Setúbal) registou, com efeito, progressos significativos em matéria de crescimento e convergência, no período 1995-2000-02, alcançando um nível de vida (PIB per capita em paridades de poder de compra) não só superior ao valor médio da UE25 como da UE15, suportado por uma posição de claro destaque em relação à média nacional com um PIB per capita superior em quase 50%.

As disparidades internas à própria região, onde a Grande Lisboa apresenta um PIB per capita quase $\frac{3}{4}$ acima da média nacional, as sub-regiões da Península de Setúbal (82%), Oeste (82%), Médio Tejo (91%) e Lezíria do Tejo (97%) apresentam um PIB per capita um pouco abaixo ou alinhado com a média nacional, se assumem, deste modo, uma dimensão significativa de polarização em relação ao espaço central, apresentam, no entanto, uma clara tendência de redução, baseada, em especial, no desempenho mais positivo, em matéria de crescimento e convergência das sub-regiões do Oeste e Lezíria do Tejo.

**GRÁFICO 2-2: EVOLUÇÃO DO NÍVEL DE VIDA E DINÂMICA DE CONVERGÊNCIA:
O DESEMPENHO DA REGIÃO DE LISBOA NO CONTEXTO NACIONAL E EUROPEU**



Fonte: Augusto Mateus & Associados (cálculos com base em Comissão Europeia (2005), *Statistical Annex of European Economy*, ECFIN/REP/50886/2005, Eurostat (2005), *Regional GDP per capita in the EU25*, STAT/05/13 e de múltiplas informações e documentos de trabalho elaborados pela DG Regio e o Eurostat).

2.2. A EVOLUÇÃO RECENTE DA REGIÃO DE LISBOA E VALE DO TEJO NO CONTEXTO DAS REGIÕES PORTUGUESAS

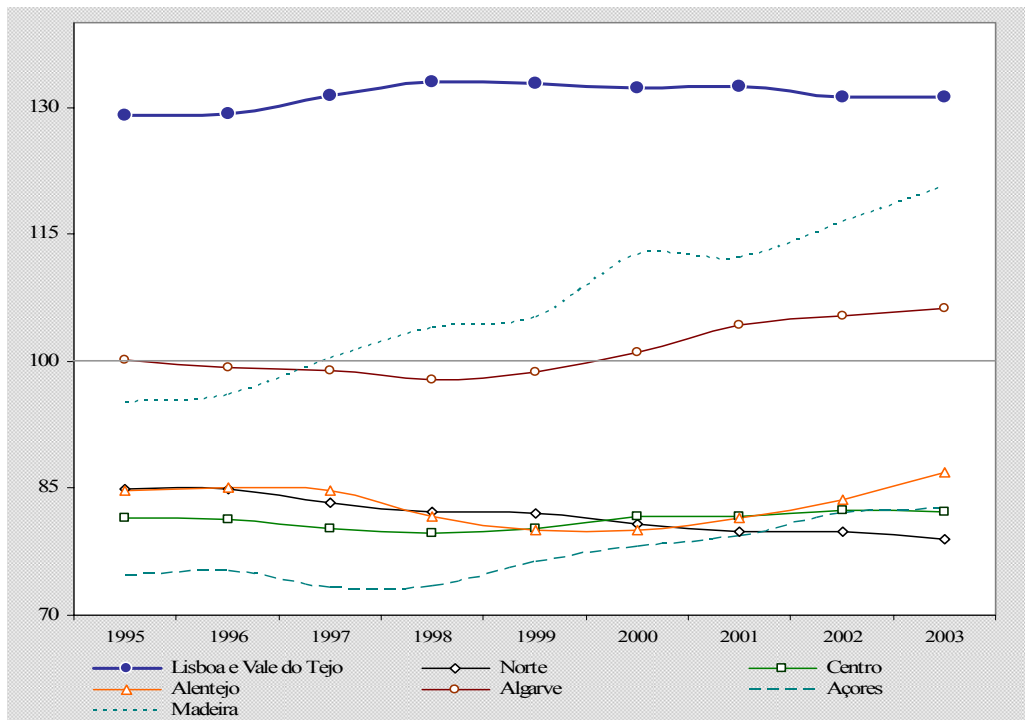
A evolução do nível de vida e da produtividade no período de vigência do QCAIII, avaliada com base nas contas nacionais e regionais recentemente disponibilizadas pelo INE, permite confirmar as grandes tendências já evidenciadas no estudo de Avaliação Intercalar do PORLVT.

A evolução da região de Lisboa, no contexto das regiões portuguesas, no período 1999-2003, permite, com efeito, situar quer a posição específica e particular da Região de Lisboa e Vale do Tejo, enquanto região mais desenvolvida do país, quer as crescentes dificuldades experimentadas pela região Norte, justificadas, em grande parte, pelas dificuldades competitivas do respectivo modelo exportador e pelos níveis relativamente débeis de coesão económica e social.

A evolução positiva do crescimento do PIB per capita nas regiões da Madeira e do Algarve, decisivamente influenciada pela sua intensa especialização nas actividades turísticas (largamente reforçada, no caso da região da Madeira pela contabilização das operações da zona franca) tende, neste período, a introduzir algum “ruído” na análise (até porque não corresponde a uma melhoria sustentada da competitividade e do nível de vida da população nessas duas regiões) que, no entanto, não deixa de permitir destacar um comportamento relativamente favorável da região de Lisboa e Vale do Tejo que se traduz nos seguintes aspectos:

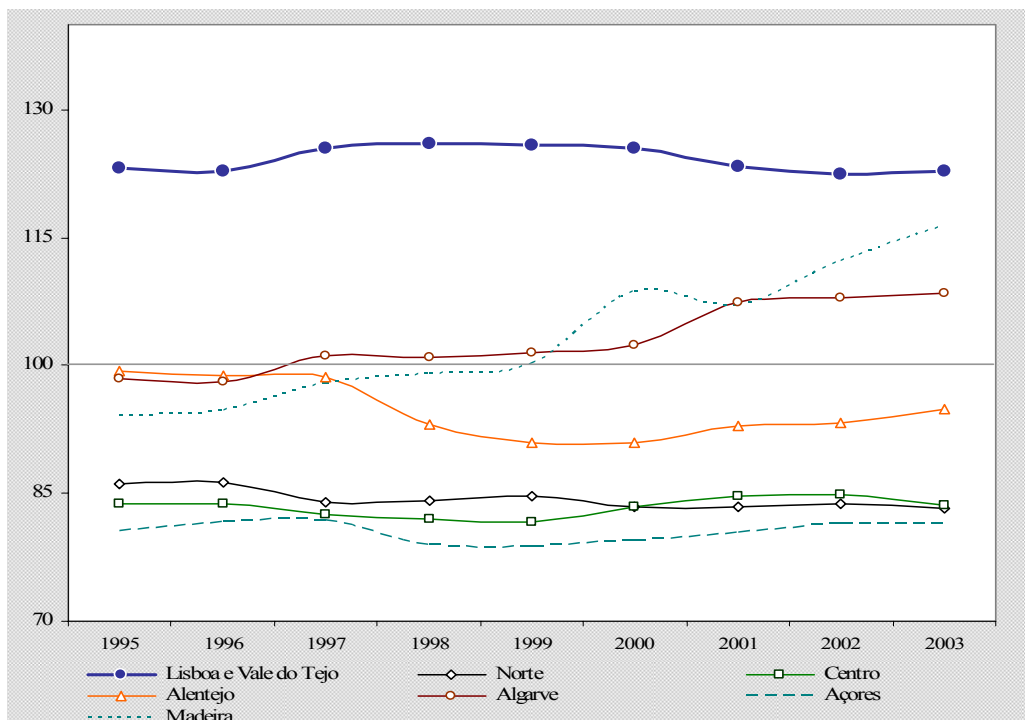
- A região de Lisboa que concentrava, em 2000, 33,8% da população portuguesa, revelou-se, ao longo do período de execução do PORLVT, uma **região dinâmica em termos de atracção de pessoas**, sendo responsável por 41,8% do acréscimo global de população verificado no país;
- A região de Lisboa, para além de se configurar como um pólo atractivo de pessoas, revelou-se, ao longo do período de execução do PORLVT, uma **região ainda mais dinâmica em termos de criação de emprego**, sendo responsável por 55,7% do acréscimo global de emprego verificado no país (em 2000 a região de Lisboa era responsável por 35,6% do emprego nacional);
- A região de Lisboa e Vale do Tejo não se revelou, no entanto, ao longo do período de execução do PORLVT, uma região tão dinâmica em termos de criação de riqueza, na medida em que apenas foi responsável por 40,0 % do acréscimo global verificado no PIB do país (em 2000 a região de Lisboa era responsável por 44,7% do PIB nacional). Para este desempenho, parcialmente justificado pelo registo no PIB da região da Madeira de operações económicas dinamizadas por empresas da região, contribuiu quer a natureza da criação de emprego que, polarizado pelo sector dos serviços, assumiu características relativamente dualistas, isto é, desdobrou-se em actividades bastante competitivas de serviços avançados às empresas e em actividades de serviços aos consumidores e às famílias, menos exigentes em competências e suportadas por empregos com remunerações relativamente baixas, quer a evolução menos positiva da sub-região da Península de Setúbal, marcada pelo desempenho produtivo e exportador menos conseguido do pólo da indústria automóvel organizado em torno da “Auto Europa”;

GRÁFICO 2-3: EVOLUÇÃO DO NÍVEL DE VIDA NAS REGIÕES PORTUGUESAS (PIB POR HABITANTE, 1999-2003, PORTUGAL=100)



Fonte: Equipa de avaliação, com base em dados do INE

GRÁFICO 2-4: EVOLUÇÃO DA PRODUTIVIDADE NAS REGIÕES PORTUGUESAS (VAB POR EMPREGADO, 1999-2003, PORTUGAL=100)



Fonte: Equipa de avaliação, com base em dados do INE

GRÁFICO 2-5: EVOLUÇÃO DO PIB, DA POPULAÇÃO E DO EMPREGO NAS REGIÕES PORTUGUESAS (VARIÁÇÕES ACUMULADAS, EM %, 1999-2003)

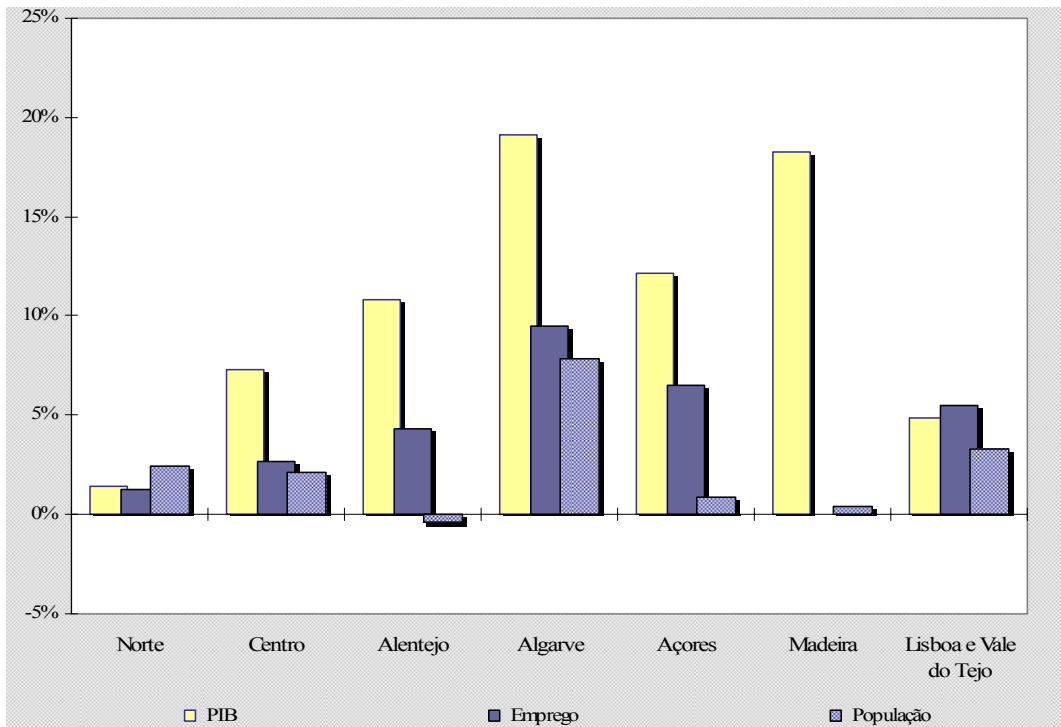
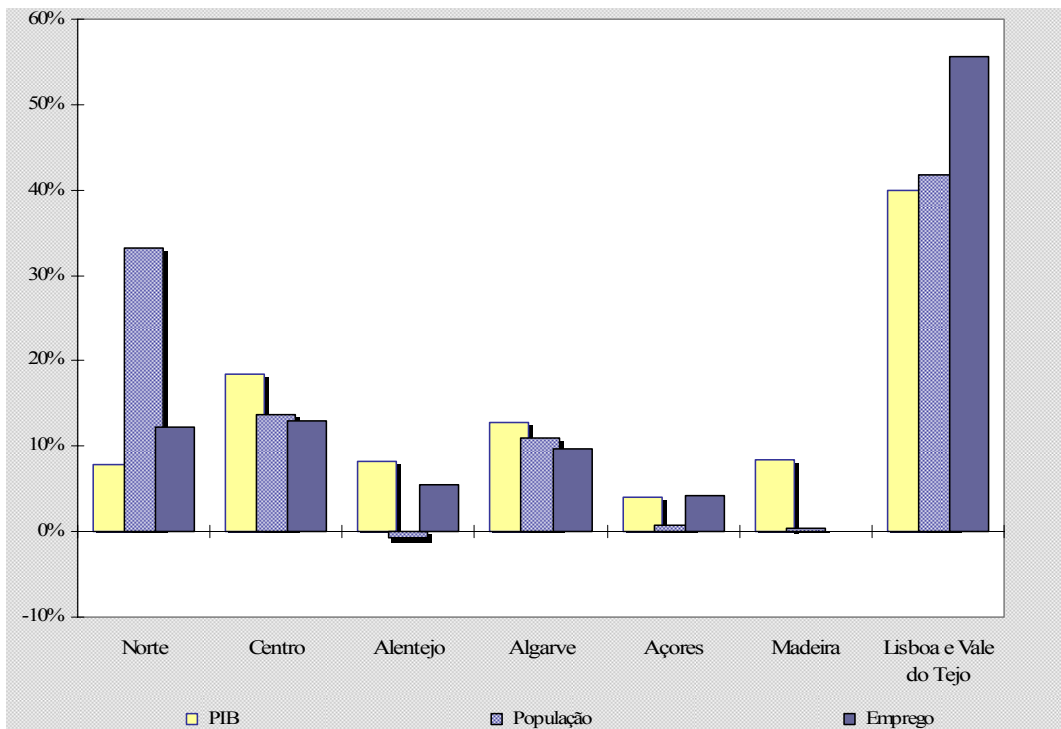
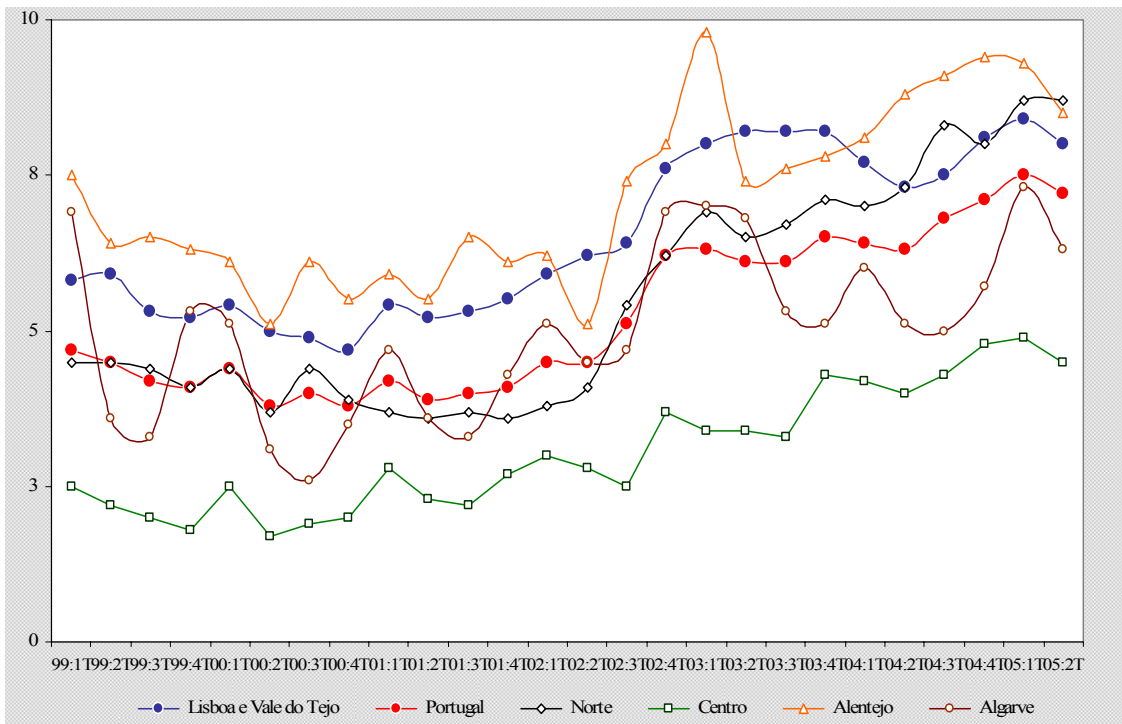


GRÁFICO 2-6: PESO DE CADA REGIÃO NA EVOLUÇÃO GLOBAL DO PIB, DA POPULAÇÃO E DO EMPREGO (1999-2003)



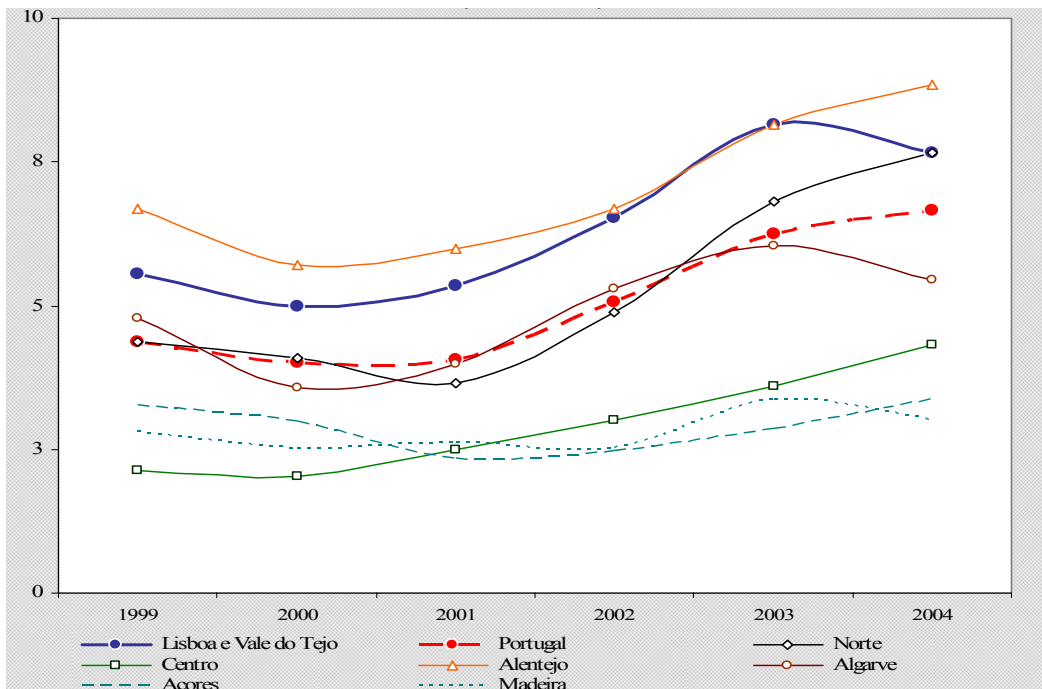
Fonte: Equipa de avaliação, com base em dados do INE

GRÁFICO 2-7: EVOLUÇÃO DO DESEMPREGO NAS REGIÕES PORTUGUESAS (1999-2005)



Fonte: Equipa de avaliação, com base em dados do INE

GRÁFICO 2-8: EVOLUÇÃO DA TAXA DE DESEMPREGO NAS REGIÕES PORTUGUESAS (1999-2005)



Fonte: Equipa de avaliação, com base em dados do INE

- A região de Lisboa e Vale do Tejo, **que foi das mais atingidas pela aceleração do desemprego** no início do ciclo de estagnação económica que atingiu, neste período, a economia portuguesa, **foi, também**, como se antecipava, em hipótese de trabalho, no estudo de avaliação intercalar do PORLVT, **a região portuguesa que melhor reagiu a essa aceleração**, registando, desde o 3º trimestre de 2003, uma evolução favorável do mercado de trabalho.

2.2.1. As Dinâmicas sub-regionais na Região de Lisboa e Vale do Tejo

A evolução do nível de vida e da produtividade no seio da região de Lisboa e Vale do Tejo revela diferenças apreciáveis que vão no sentido de uma clara afirmação do dinamismo da Grande Lisboa, de algumas dificuldades da Península de Setúbal e de desequilíbrios numa tendência positiva moderada das outras sub-regiões. Estas tendências, que comportam desafios óbvios de coesão económica e social, permitem destacar os seguintes aspectos:

- A Grande Lisboa e a Lezíria do Tejo surgem como as sub-regiões com melhor desempenho em matéria de *evolução do nível de vida*. No plano oposto surge a Península de Setúbal, perdendo posições no contexto regional e nacional. O Oeste e o Médio Tejo registam uma tendência de ligeira melhoria;
- A Grande Lisboa surge como a sub-região com melhor desempenho em matéria de evolução da produtividade. No plano oposto surgem a Península de Setúbal e o Médio Tejo, perdendo posições no contexto regional e nacional. O Oeste e a Lezíria do Médio Tejo registam uma tendência de estabilidade;
- A Grande Lisboa confirma-se como a região mais dinâmica, captando 15,5%, 29,7% e 30,4% dos acréscimos globais, no país, de população, emprego e riqueza produzida, respectivamente;
- Com um perfil igualmente favorável, traduzido em maiores acréscimos de emprego do que população, mas já sem a mesma capacidade ao nível da criação de riqueza, surgem as sub-regiões do Oeste (com 7,4%, 10,9% e 5,6%, respectivamente), da Lezíria do Tejo (com 2,0%, 4,5% e 3,9%, respectivamente), e do Médio Tejo (com 1,3%, 5,7% e 1,9%, respectivamente);
- A Península de Setúbal apresenta, pelo seu lado, um perfil (com 15,6%, 5,1% e -1,8%, respectivamente) onde se manifesta um desequilíbrio claro entre o seu forte dinamismo como pólo de atracção de moradores e o seu menor dinamismo como pólo gerador de empregos e, sobretudo, de criação de riqueza, onde o crescimento negativo do PIB, no período do QCA III, reflectindo as dificuldades competitivas da economia portuguesa, não pode deixar de exigir uma atenção muito particular na evolução do investimento e da especialização de actividades.

A valorização precisa e rigorosa na obtenção de patamares regionais de massa crítica ao nível da educação e qualificação dos recursos humanos, em estreita articulação com a aceleração da entrada “a sério” na utilização intensiva e generalizada das tecnologias de informação e com a adopção de modelos de especialização suficientemente enraizados nos factores avançados de competitividade, parece surgir, assim, como a grande alavanca de obtenção de uma eficácia acrescida no desenvolvimento económico e social da Região de Lisboa.

GRÁFICO 2-9: EVOLUÇÃO DO NÍVEL DE VIDA NAS REGIÕES DE LISBOA E VALE DO TEJO (PIB POR HABITANTE, 1999-2003, PORTUGAL=100)

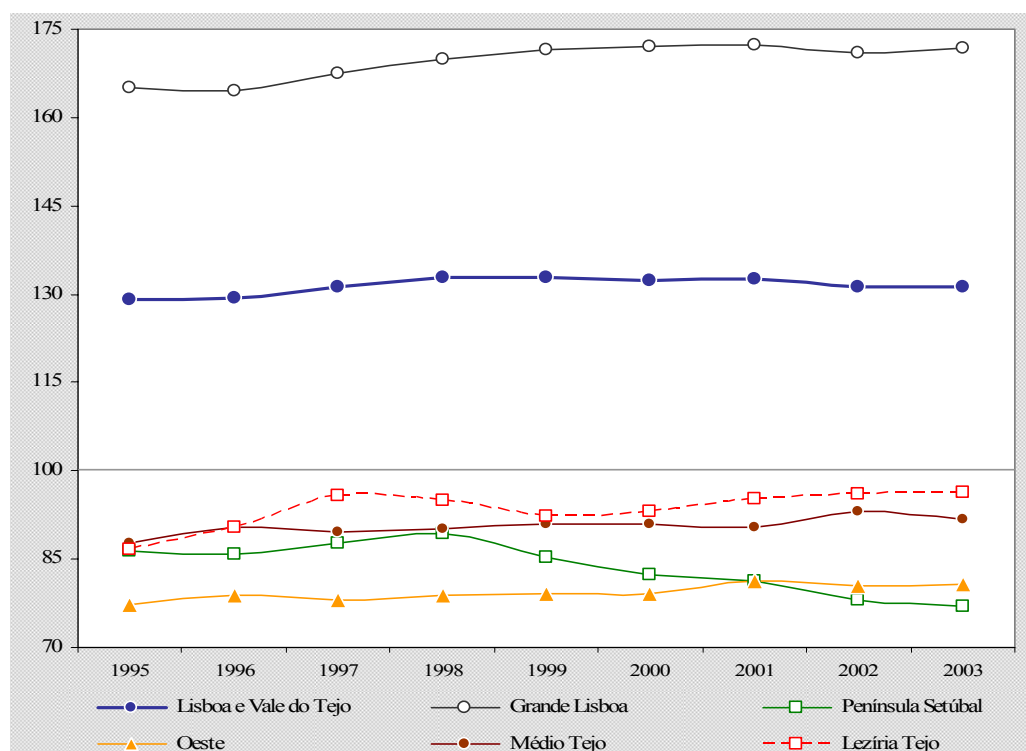
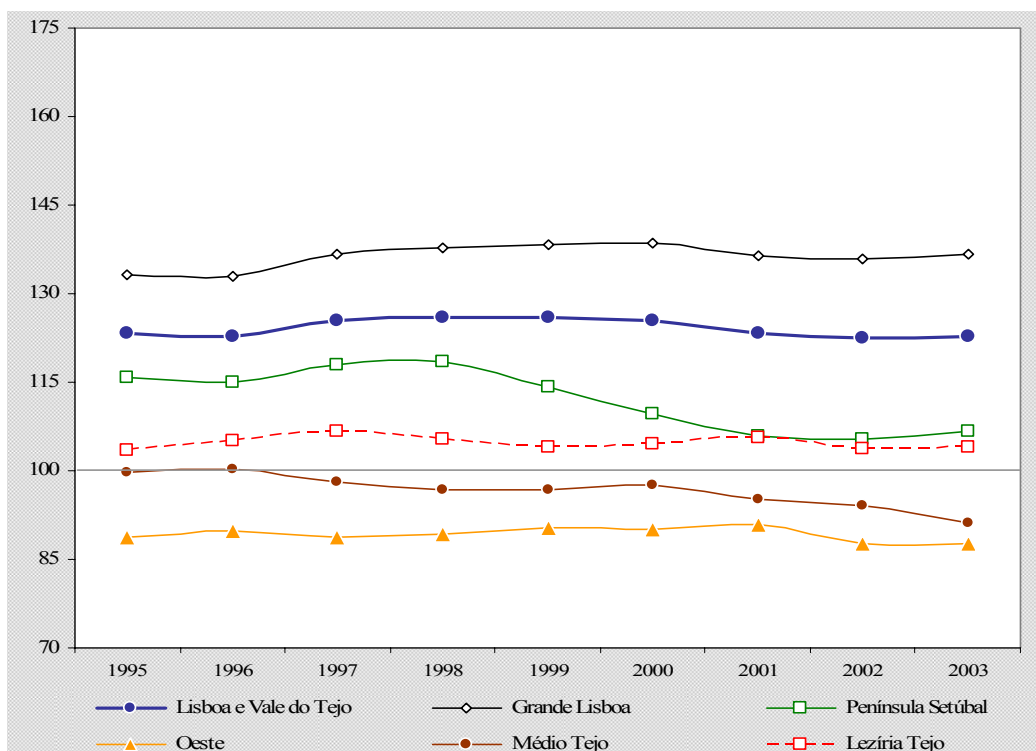


GRÁFICO 2-10: EVOLUÇÃO DA PRODUTIVIDADE NAS REGIÕES DE LISBOA E VALE DO TEJO (PIB POR HABITANTE, 1999-2003, PORTUGAL=100)



Fonte: Equipa de avaliação, com base em dados do INE

Gráfico 2-11: Evolução do PIB, da população e do emprego na RLVT (Variações acumuladas, em %, 1999-2003)

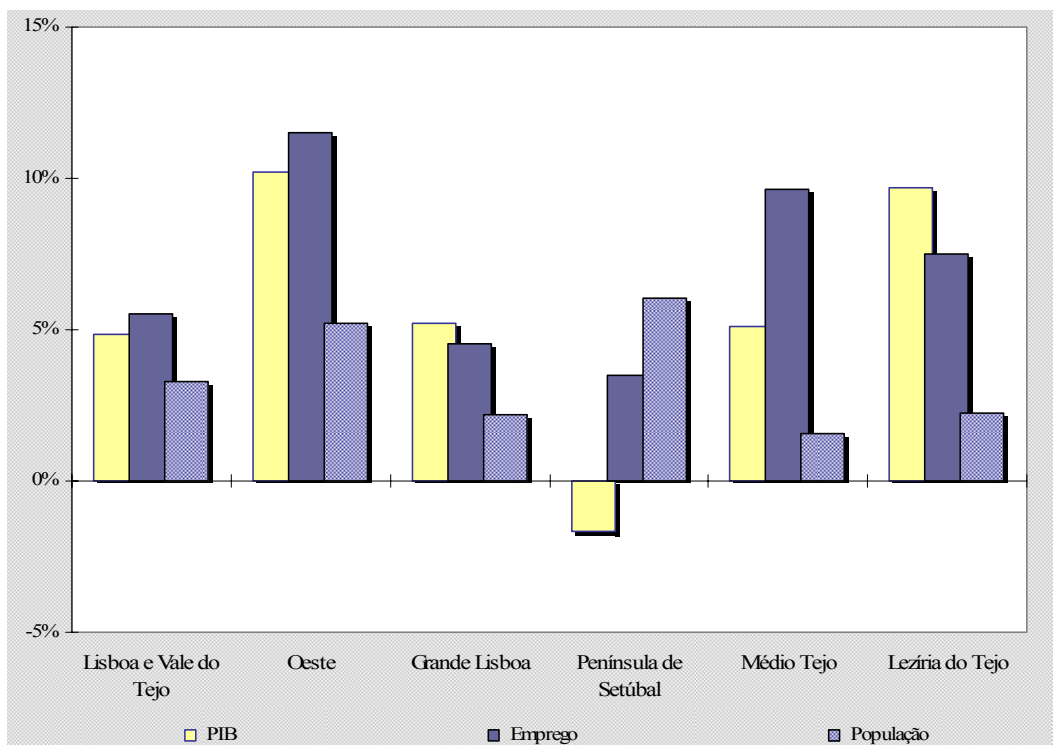
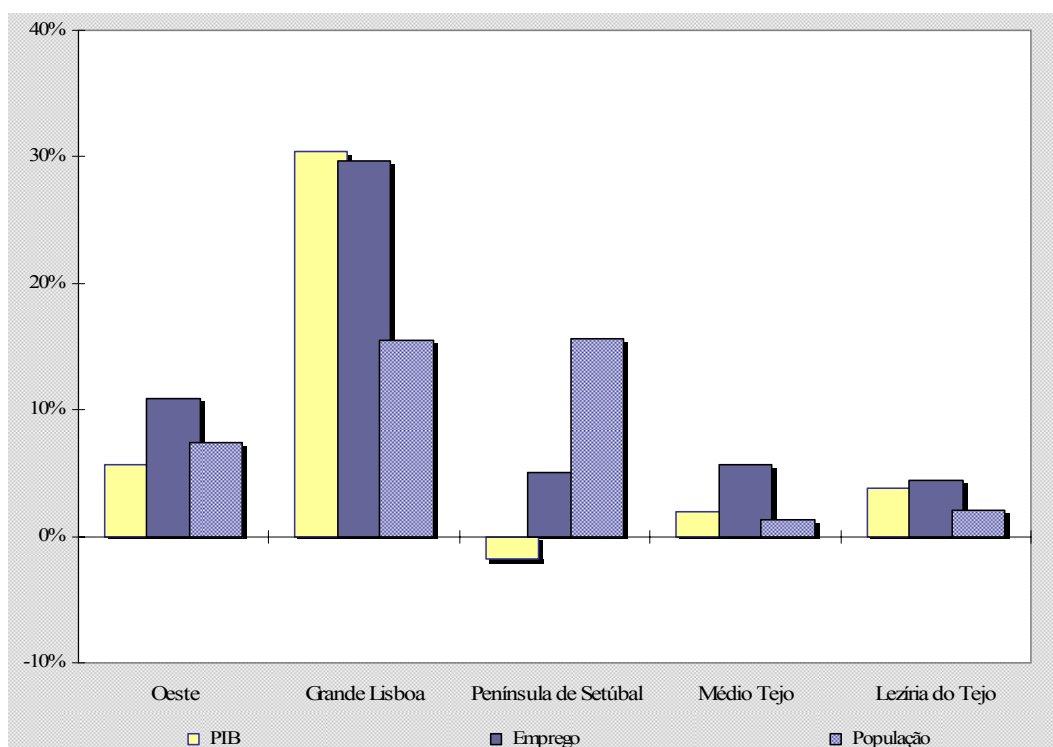


GRÁFICO 2-12: PESO DE CADA REGIÃO NA EVOLUÇÃO GLOBAL DO PIB, DA POPULAÇÃO E DO EMPREGO (1999-2003)



Fonte: Equipa de avaliação, com base em dados do INE

2.2.2. A dinâmica de evolução regional e sub-regional na passagem da configuração “Lisboa e Vale do Tejo” para a configuração “Lisboa”

Os impactos recentes da alteração da divisão administrativa do País, com a exclusão das sub-regiões Oeste e Médio Tejo (que transitaram para a região Centro) e da sub-região Lezíria do Tejo (que transitou para a região Alentejo), serão, sobretudo, manifestados na construção de uma realidade com tradução prática nos modos de organização das instituições que só será possível de se concretizar numa etapa posterior (o espaço é uma variável contínua e as principais repercussões desta “reorganização administrativa” far-se-á sentir, em particular, ao nível das entidades públicas e privadas com responsabilidades na gestão e ordenamento do território).

De qualquer forma, torna-se imperativo que os instrumentos utilizados na construção desta realidade regional concreta passem por um conhecimento aprofundado das alterações subjacentes à passagem de LVT a Lisboa, seja em termos do posicionamento competitivo destas duas regiões, seja em termos de uma efectiva percepção dos motivos subjacentes a estas alterações, nomeadamente no que respeita à inserção das regiões que saíram de LVT numa realidade regional mais homogénea e à criação de uma região (Lisboa) tendencialmente mais heterogénea face às restantes realidades regionais. Neste sentido, a análise que aqui se desenvolve procura apresentar os principais aspectos de caracterização da região de LVT e, em paralelo, os principais aspectos que teriam caracterizado (ao longo do período de referência adoptado, 1991-2002⁸) uma realidade regional hipotética - Lisboa - composta pelas sub-regiões da Grande Lisboa e Península de Setúbal.

Factores como a significativa concentração populacional em torno da região de LVT e a relevância do peso que representa o nível de riqueza criado nesta região face ao total do País, devem ser levados em consideração quando se salienta a supremacia do nível médio de vida que se atinge em LVT, e que, para além de perfeitamente compreensíveis, uma vez que se trata da região capital do País, também explicam parcialmente a superioridade do nível médio de vida em cerca de 30% a 35%, face ao restante território nacional - Gráfico 2-13 (note-se que a região concentra cerca de um terço da população nacional e cerca de 45% do VAB criado).

A restrição do limite geográfico da região de LVT ao contexto da actualmente denominada região de Lisboa (composta pela Grande Lisboa e Península de Setúbal) traduziu-se numa subida considerável do nível médio de vida associado à região capital⁹. A exclusão das sub-regiões Oeste, Médio Tejo e Lezíria do Tejo, teve

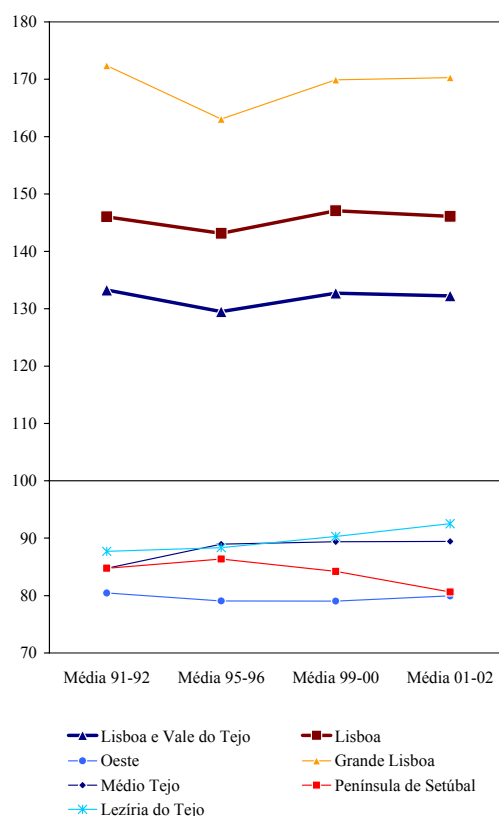
⁸ Dada a extensão deste período (11 anos), optou-se por apresentar, sempre que possível, os resultados referentes a 4 períodos (utilizando valores médios): 1 ponto de partida, que cobre o início da década de 90 (1991-1992); 2 pontos intermédios, um dos quais referente ao final da primeira metade da década de 90 (1995-96) e outro referente ao final da segunda metade da década de 90 (1999-2000); 1 ponto de chegada, que cobre o fim do período de referência (2001-2002).

⁹ Esta conclusão é obtida com base na comparação do posicionamento relativo das regiões “Lisboa e Vale do Tejo” e “Lisboa”, representadas no Gráfico 2-13. O posicionamento relativo da região “Lisboa e Vale do Tejo” corresponde à diferença do nível médio de vida atingido por esta região (onde se incluem as cinco NUTS III que a compunham: Oeste, Médio Tejo, Grande Lisboa, Península de Setúbal e Lezíria do Tejo) face à média nacional. O posicionamento relativo da região “Lisboa” corresponde à diferença do nível médio de vida que teria sido atingido face à média nacional, ao longo da década de 90, por uma região hipotética formada pelas NUTS III Grande Lisboa e Península de Setúbal. A não disponibilização, por parte do INE, de dados

um impacto na alteração das diferenças relativas entre os níveis médios de vida regionais substancialmente explicado pela “saída” de regiões que “puxavam para baixo” o nível de vida atingido pela região mais geradora de riqueza, Grande Lisboa.

Por outro lado, a diluição do elevado nível de vida atingido pela sub-região Grande Lisboa que, no contexto da nova região de Lisboa, apenas é contrabalançado pela Península de Setúbal (que, no início da década de 90, atingia um nível de vida correspondente a 85% do nacional e que em 2001-2002 se ficava pelos 81%), permite destacar a subida do nível médio de vida atingido pela região de Lisboa, face à sua anterior agregação regional enquanto região de Lisboa e Vale do Tejo (o nível médio de vida atingido pelo conjunto das sub-regiões que actualmente formam a região de Lisboa, ao longo da década de 90, teria superado a média nacional em mais de 45%).

GRÁFICO 2-13: EVOLUÇÃO DO PIB PER CAPITA NOS ANOS 90: POSICIONAMENTO DA REGIÃO NO CONTEXTO NACIONAL E INTRA-REGIONAL



Fonte: Equipa de avaliação, com base em dados do INE, Contas Regionais

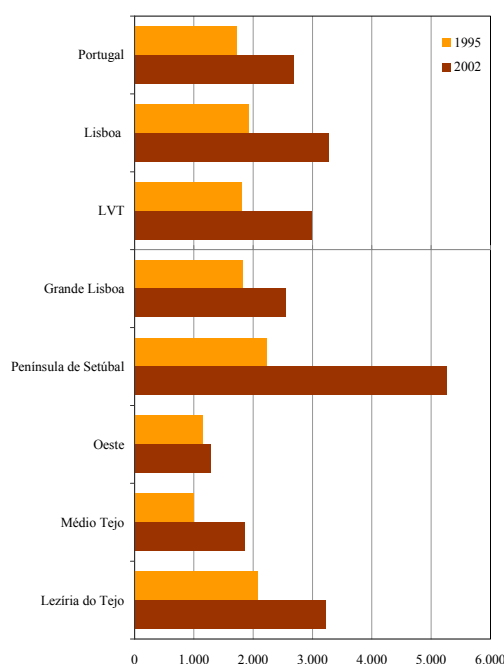
Numa perspectiva de análise complementar do posicionamento competitivo regional alicerçado no nível médio de vida atingido no quadro interno (Portugal), é possível adoptar uma perspectiva de análise centrada na inserção da economia regional no contexto dos mercados externos e na sua

estatísticos agregados que permitam confrontar estas duas realidades regionais, nomeadamente, implicou que a sua representação se baseasse em cálculos especificamente orientados para o objectivo de construção de uma série, para LVT e para Lisboa, com referência a 1991-2002.

capacidade de penetração e afirmação da região nesses mercados internacionais, a qual traduz a capacidade regional para criar valor internacional.

A superioridade da dimensão da actividade exportadora atingida na região de LVT traduz a existência de um tecido empresarial com maior grau de abertura ao mercado externo (o tecido empresarial português encontra-se, ainda, excessivamente voltado para o mercado local e regional), certamente em virtude da maior dimensão média das empresas e da sua maior capacidade de obtenção de capital e financiamento. (Gráfico 2-14).

GRÁFICO 2-14: DIMENSÃO DA ACTIVIDADE EXPORTADORA (EUROS PER CAPITA)



Fonte: Equipa de avaliação, com base em dados do INE, Estatísticas do Comércio Internacional e Contas Regionais

A superioridade dos níveis de PIB *per capita* evidenciados por LVT, comparativamente com a média nacional, resulta de uma conjugação de níveis de valor acrescentado por trabalhador mais elevados (o nível de produtividade supera a média nacional em valores próximos dos 25%, embora numa tendência de convergência, ao longo da década de 90 - Gráfico 2-15) com taxas de trabalhadores a contribuírem para a produção da região, também, mais elevadas (a taxa de utilização dos recursos humanos supera o nível médio nacional, ao longo da década de 90, em cerca de 5% a 8%).

Apesar do posicionamento favorável da região de LVT, face à média nacional, em ambas as componentes analisadas, o efeito de estímulo no nível de PIB *per capita* regional é, fundamentalmente, induzido pelos níveis de produtividade atingidos, uma vez que o distanciamento (positivo) do nível de utilização dos recursos humanos face à média nacional é consideravelmente mais baixo do que o registado em termos de produtividade. Factores relacionados com o nível médio de escolaridade e com a estrutura de habilitações dos recursos humanos residentes na região contribuem para este elevado nível médio regional de produtividade, uma vez que LVT é a região

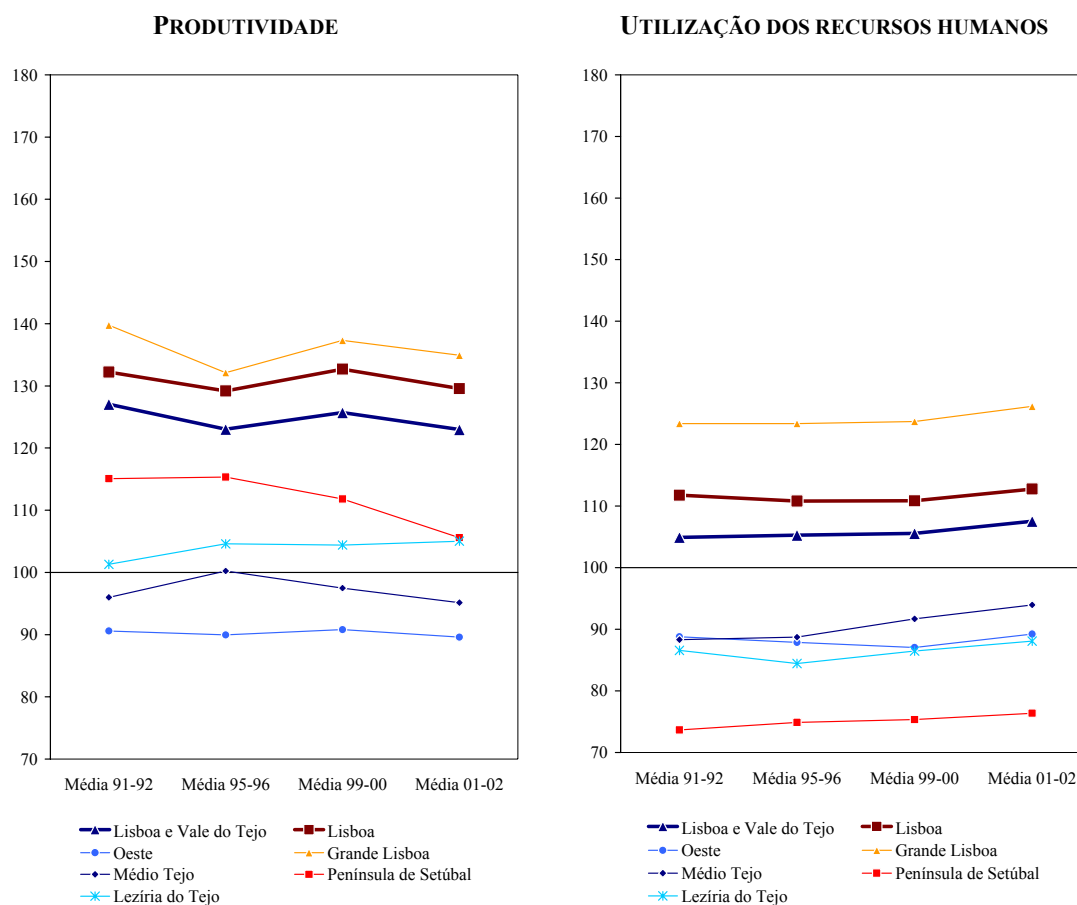
portuguesa onde é mais significativo o peso de população detentora de níveis elevados de escolaridade e qualificação.

Podem ser efectuadas as mesmas constatações quando se analisa o caso específico da região de Lisboa, embora acentuadas pelo efeito da saída das sub-regiões menos dinâmicas e que se traduz num reforço da diferença do posicionamento relativo desta região face ao contexto nacional, quer ao nível da produtividade (que ultrapassa, neste caso, o nível médio nacional em cerca de 30%) quer ao nível, embora menos significativo, da utilização de recursos humanos (que ultrapassa, neste caso, o nível médio nacional em mais de 10%).

São de salientar, sobretudo, os elevados níveis de PIB *per capita* exibidos pela região da Grande Lisboa, explicados pela coexistência de níveis de produtividade e de taxas de utilização de recursos humanos superiores à média nacional. Com efeito, no período 2000-2002, a região da Grande Lisboa apresentava níveis de produtividade superiores em 35% à média nacional e uma taxa de utilização de recursos humanos superior em 26% à taxa média nacional. No caso da Península de Setúbal, torna-se possível explicar a tendência de agravamento da divergência manifestada face ao contexto nacional, ao longo da década de 90, no que concerne aos níveis de PIB *per capita*, com base na perda de eficiência produtiva (em que o sector automóvel é fortemente afectado) que traduz a acentuação da diferença do nível médio de produtividade desta região face à média nacional, e que não foi compensada pela ligeira melhoria no nível de utilização dos recursos humanos.

Estas duas regiões extremas constituem um caso exemplificativo da complexidade das análises alicerçadas em elementos estatísticos influenciados por factores ligados à organização das actividades económicas e à sua concentração e deslocalização espacial. A forte relevância dos movimentos pendulares de residentes na Península de Setúbal para trabalharem na Grande Lisboa constitui a mais importante explicação da forte disparidade verificada nas taxas de utilização de recursos humanos nas sub-regiões de Lisboa e Vale do Tejo e, também, de Lisboa, que resultam do desfasamento entre local de trabalho (forma como é avaliado o numerador deste indicador) e local de residência (subjacente à mensuração do denominador).

Numa perspectiva empírica e aplicada à realidade da evolução recente da região de LVT, é possível afirmar que a superioridade do seu nível médio de vida face às restantes regiões portuguesas é fortemente explicada pelo maior nível de eficiência produtiva alcançado, o que significa que a região no seu conjunto, de alguma forma, consegue produzir melhor do que outras regiões, mas também, que a incapacidade de algumas sub-regiões garantirem a inserção da sua mão-de-obra disponível no mercado de trabalho (evolução negativa da taxa de utilização dos recursos humanos, como a verificada na Península de Setúbal) tem sido responsável por uma evolução pouco favorável do respectivo nível médio de vida.

GRÁFICO 2-15: EVOLUÇÃO DOS NÍVEIS DE PRODUTIVIDADE E DE UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS HUMANOS NOS ANOS 90

Fonte: Equipa de avaliação, com base em dados do INE, Contas Regionais

Neste contexto, a trajectória de competitividade desenhada pela região de LVT, ao longo da década de 90, permite justificar a aproximação do nível de PIB *per capita* à média nacional através de uma atenuação do diferencial de produtividade, enquanto, na segunda metade da década, o seu afastamento da média nacional é explicado, essencialmente, por um maior grau de utilização dos recursos humanos disponíveis na região. A forte polarização dos resultados obtidos pela região de LVT em torno dos resultados obtidos pela Grande Lisboa fica patente na semelhança das trajectórias evidenciadas por estas duas regiões. Percurso idêntico terá registado, também, a região de Lisboa, numa trajectória em que se salienta uma clara alternância (de acordo com os períodos representados no Gráfico 2-16) entre o reforço do diferencial de produtividade e o reforço dos níveis de utilização dos recursos humanos face à média nacional.

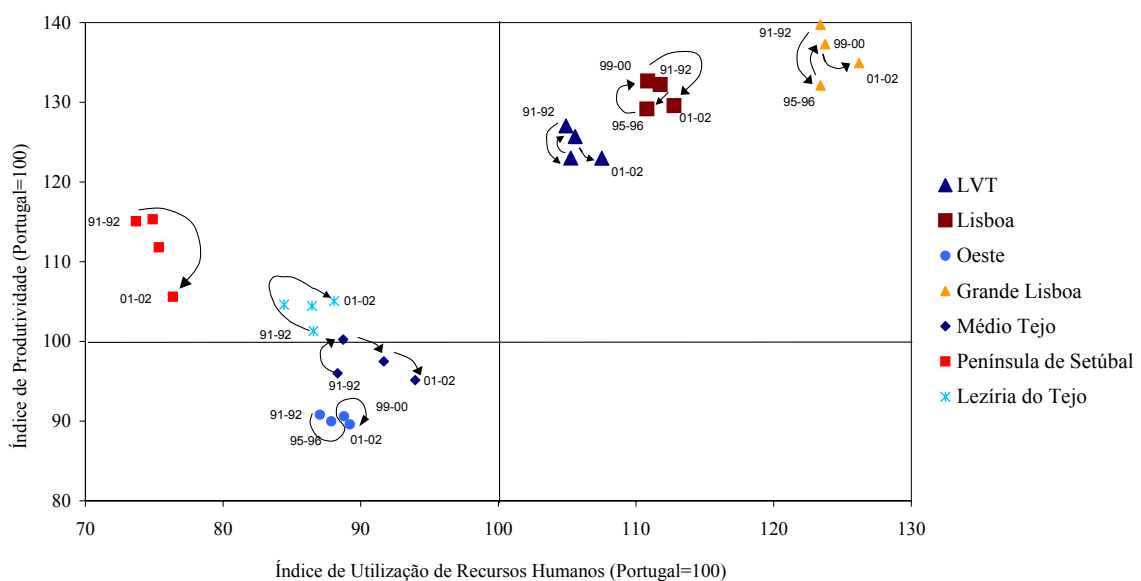
A um nível de análise especificamente intra-regional, e ultrapassando o percurso de evolução competitiva da região da Grande Lisboa (enquanto região mais dinâmica de LVT), é de salientar, por um lado, o percurso tendencialmente positivo evidenciado pelas sub-regiões da Lezíria do Tejo, Médio Tejo e Oeste e, por outro lado, o percurso tendencialmente negativo evidenciado pela Península de Setúbal:

- a Lezíria do Tejo melhorou, em geral, a sua posição competitiva no contexto nacional, através da capacidade de, no início da década de 90, reforçar o respectivo nível de

produtividade e de, na segunda metade da década, manter o mesmo patamar de produtividade e reforçar simultaneamente o nível de utilização dos recursos humanos;

- o Médio Tejo que, no início da década de 90, seguiu de muito perto o percurso desenhado pela Lezíria do Tejo, no que diz respeito ao aumento dos níveis de produtividade (chegando a atingir, entre 1995-96, o nível médio de produtividade nacional), não garantiu que, na segunda metade da década, o reforço dos níveis de utilização dos recursos humanos fossem realizados, em paralelo, com a sustentação do nível de produtividade atingido na primeira metade da década. Isto não invalida que, globalmente, a região apresentasse, em 2001-02, uma posição mais equilibrada (entre os níveis de produtividade e de utilização de recursos humanos e face a 1991-92) no contexto do referencial nacional de competitividade;
- o reforço do equilíbrio da posição competitiva do Oeste no referencial nacional assenta, sobretudo, na sua capacidade de aumento dos níveis de utilização dos recursos humanos, em paralelo com a quase estagnação da sua posição relativa no referencial de produtividade;
- o percurso negativo evidenciado pela Península de Setúbal resulta, sobretudo, da quebra acentuada em termos de produtividade que se registou na segunda metade da década de 90 (degradando a evolução positiva da primeira metade da década), tendo sido insuficiente para compensar esta quebra o ligeiro reforço do nível de utilização de recursos humanos.

GRÁFICO 2-16: TRAJECTÓRIAS REGIONAIS DE COMPETITIVIDADE



Fonte: Equipa de avaliação, com base em dados do INE, Contas Regionais

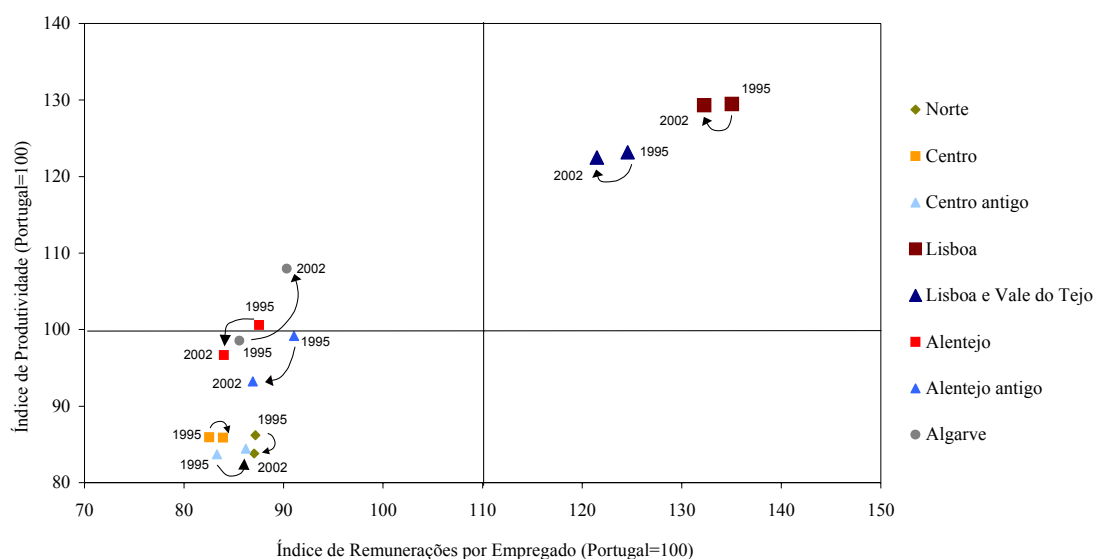
A região de LVT e, de forma ainda mais vincada, a região de Lisboa, apresentam um posicionamento favorável face ao espaço nacional, em termos do referencial de combinação dos níveis de produtividade com os níveis de remuneração média por empregado (Gráfico 2-17), e cuja análise conjunta permite tirar algumas ilações relativas ao grau e à medida em que os níveis salariais praticados correspondem aos níveis de produtividade regional atingidos ou, por outro lado, relativas à medida em que se detectam sinais

de pressões salariais exercidas pela fixação de níveis salariais similares aos de regiões com níveis de produtividade diferenciados.

LVT constitui um caso particular a nível nacional, uma vez que os níveis elevados de produtividade que se atingem concedem-lhe o estatuto de “região de referência salarial” - e são explicados por factores como o elevado nível de habilitações e qualificações dos recursos humanos residentes na região de LVT, a existência de um padrão de especialização produtiva alicerçado em sectores de actividade mais geradores de valor acrescentado, a maior abertura à penetração de inovações, à realização de I&D e à valorização de factores de diferenciação nos processos e técnicas produtivas. Saliente-se, também, que LVT é a região portuguesa onde a representatividade dos sectores intensivos na utilização de mão-de-obra é menos significativa, o que introduz repercussões associadas ao nível médio de qualificação dos trabalhadores no padrão salarial praticado e justifica os níveis remuneratórios mais elevados dos trabalhadores de LVT.

Globalmente, é possível estabelecer uma relação de proximidade entre a diminuição genérica do nível médio de produtividade registada na segunda metade da década de 90 e o seu impacto em termos de redução do nível médio salarial praticado em LVT. Entre 1995 e 2002, a região evidenciou uma tendência de regressão do seu posicionamento face ao espaço nacional ao nível das remunerações médias por empregado, dado, em 1995, superar as remunerações médias nacionais em cerca de 25% e, em 2000, esse diferencial positivo ter declinado para 21% (no contexto específico da região de Lisboa, a diminuição deste diferencial operou-se num patamar mais elevado, passando os salários desta região de uma superioridade de 35%, em 1995, face ao contexto nacional, para apenas 32% em 2002).

GRÁFICO 2-17: TRAJECTÓRIAS REGIONAIS DE PRODUTIVIDADE E REMUNERAÇÕES

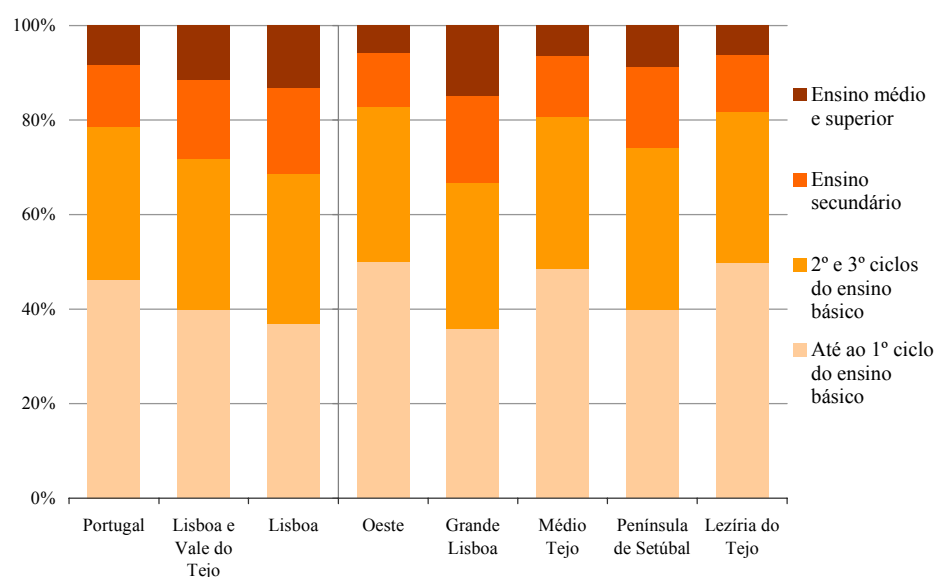


Fonte: Equipa de avaliação, com base em dados do INE, Contas Regionais

Conforme já referido anteriormente, o estatuto de região capital confere especificidades de ordem populacional à região de LVT, que se prendem com:

- níveis muito expressivos de densidade populacional, em larga medida justificados pelo elevado nível de concentração populacional em torno da Grande Lisboa (apesar da densidade populacional da Grande Lisboa se ter reduzido de 1740 para 1470 habitantes/km², entre 1991 e 2002, muito possivelmente como resultado de uma parte da população ter preterido a Grande Lisboa como local de residência - o preço da habitação constitui um entrave significativo - e se ter fixado em zonas adjacentes, como por exemplo a Península da Setúbal, cuja densidade populacional aumentou de 422 habitantes/km² para 485 habitantes/km²);
- uma estrutura etária da população residente bastante próxima da estrutura etária nacional associada a um fenómeno ligeiramente mais acentuado de envelhecimento (em 2002, o número de residentes na região de LVT com idade superior a 65 anos supera em 11% o número de residentes com idade inferior a 15 anos, o que se traduz num quadro de envelhecimento mais acentuado do que o verificado, em média, a nível nacional, em que o número de residentes com idade superior a 65 anos supera em apenas 2% o número de residentes com idade inferior a 15 anos);
- a existência de níveis médios habilitacionais da população residente mais favoráveis do que, em média, a nível nacional, e que sustentam algumas das justificações avançadas relativamente à superioridade dos níveis médios de produtividade e remunerações atingidos em LVT (Gráfico 2-18).

GRÁFICO 2-18: ESTRUTURA DE HABILITAÇÕES DA POPULAÇÃO RESIDENTE (2001)



Fonte: INE, Censos

A representatividade de sectores avançados no contexto do VEB criado (pela actividade industrial e pela actividade comercial) da região de LVT (Gráfico 2-19) traduz-se:

- **no domínio da indústria**, na existência de um peso do VAB em sectores de média e alta tecnologia que supera consideravelmente a média nacional (Gráfico 2-19), que se acentua

quando se considera o âmbito mais restrito da região de Lisboa (o que é facilmente compreensível, se se considerar a maior orientação do perfil produtivo da Grande Lisboa - a sub-região mais significativa no contexto da região de Lisboa - para actividades com maior capacidade de criação de valor acrescentado).

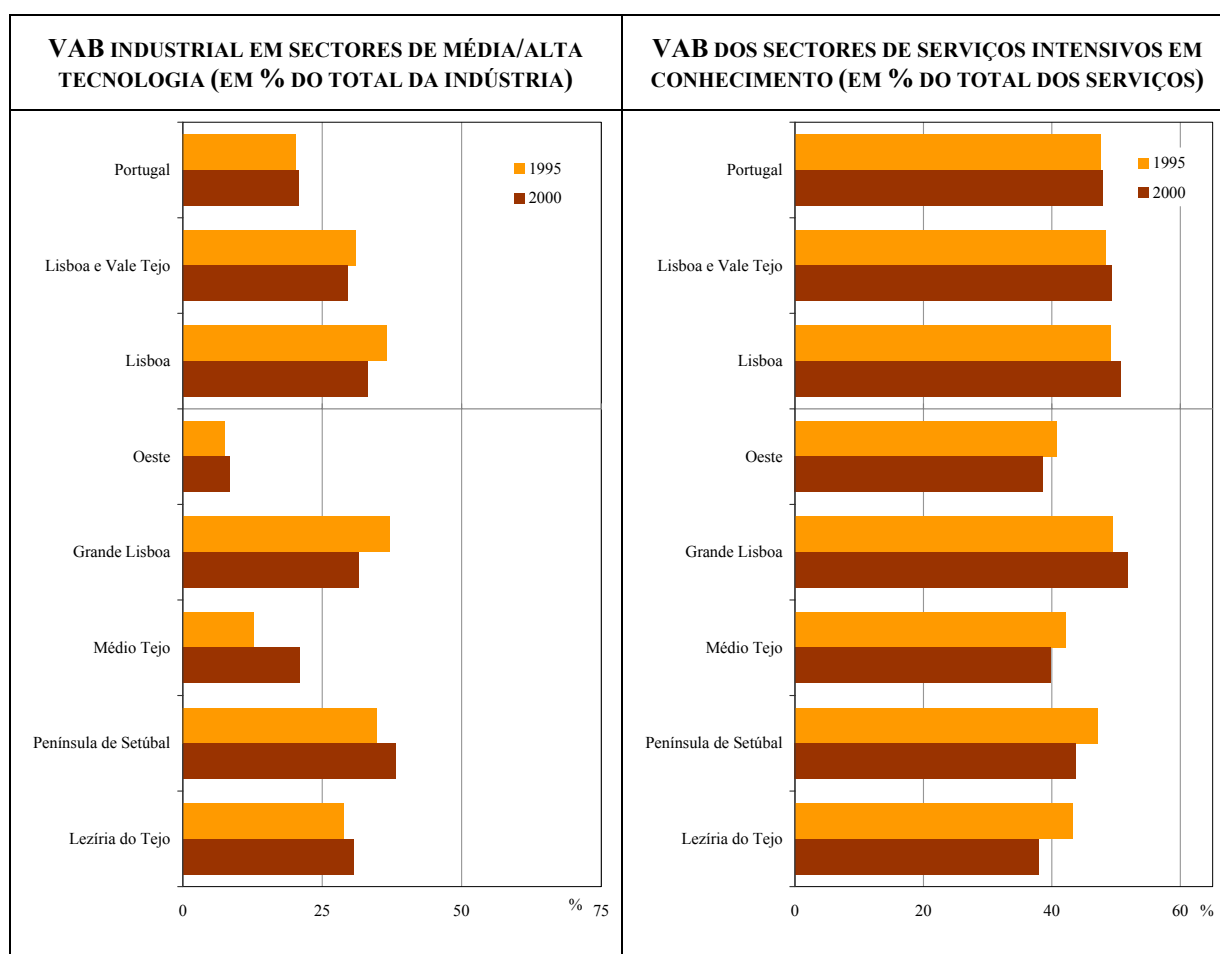
As regiões da *Península de Setúbal e Oeste* exprimem **heterogeneidades significativas** no seio da região de LVT. O relevo assumido pelas actividades industriais e, em particular, das indústrias de fabricação de material de transporte e de fabricação de equipamento eléctrico e electrónico, na *Península de Setúbal*, é um factor que permite explicar a expressividade do VAB industrial gerado pelos sectores de média e alta tecnologia nesta região (38,2% em 2000), superando, consideravelmente, o peso médio na região de Lisboa e Vale do Tejo (29,6%), e, até, o peso médio na região de Lisboa (33,1%).

O predomínio, na sub-região *Oeste*, de indústrias ligadas à exploração de recursos naturais e com níveis de incorporação de tecnologia tendencialmente baixos ou médio/baixos (por exemplo, indústrias alimentares e de fabricação de outros produtos minerais não metálicos), permite justificar o menor peso relativo que representa, nesta região, o VAB industrial gerado pelos sectores de média/alta tecnologia.

- **no domínio dos serviços**, numa também destacada expressividade assumida pelo peso do VAB gerado pelos sectores de serviços avançados (intensivos em conhecimento) no contexto da região de Lisboa e Vale do Tejo, em 2000 (e numa tendência crescente entre 1995 e 2000), embora, neste caso, com um **grau de homogeneidade intra-regional francamente mais notório** do que no caso do peso do VAB gerado pelos sectores de média e alta tecnologia.

Deve, no entanto, ser feito um reparo relativamente à representatividade que assume o VAB gerado, na região de LVT, pelos serviços intensivos em conhecimento (49,3% em 2000), que se prende com a incipiência destas actividades para além da fronteira da região de LVT (quase metade do VAB gerado por estas actividades está concentrado nas regiões abrangidas pela LVT). A exemplificação deste facto pode ser aferida através do caso específico da elevada concentração em Lisboa de uma parcela muito representativa dos principais recursos e infraestruturas imprescindíveis às actividades directamente alicerçadas na utilização de TIC (nomeadamente, de meios e recursos tecnológicos especializados), e que explica que uma parte substancial do emprego afecto às TIC também esteja polarizado em torno desta região (o peso do emprego afecto às TIC era, em 2000, de 2,5% a nível nacional, aumentava para 3,8% na LVT e atingia os 4,5% em Lisboa).

GRÁFICO 2-19: REPRESENTATIVIDADE DOS SECTORES AVANÇADOS NO VAB



Fonte: Elaborado pela equipa de avaliação, com base em dados do INE, Contas Regionais, e DEEP, Quadros de Pessoal

A análise do perfil de especialização produtiva da região de LVT permite que se identifique, recorrendo à distribuição do VAB regional por grandes sectores de actividade, a representatividade mais expressiva do VAB gerado pelo serviços, nomeadamente os associados às actividades financeiras e serviços às empresas e ao comércio, alojamento e restauração, em desfavor do VAB gerado pela agricultura e, sobretudo, pela indústria, por comparação com o que se passa ao nível nacional:

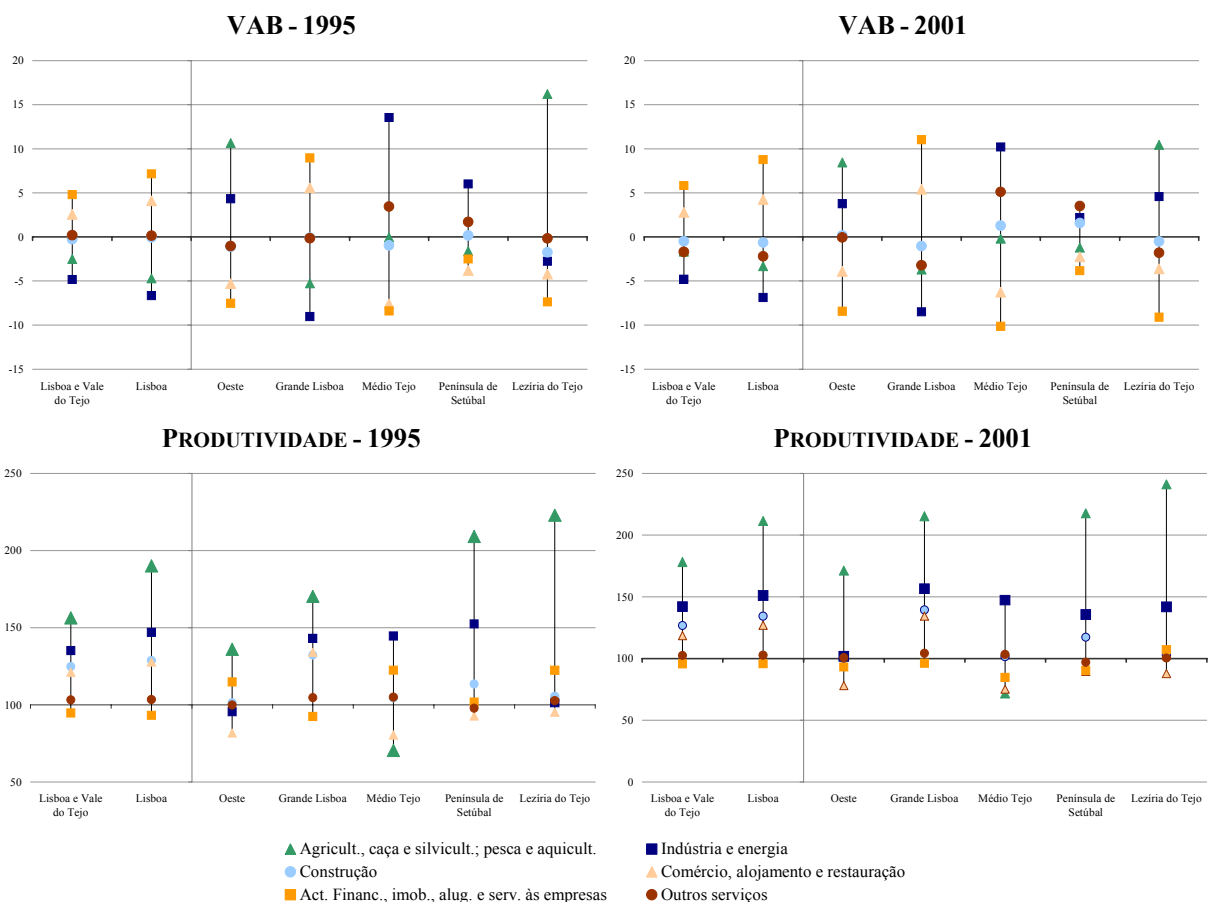
- **Em termos de criação de VAB**, O posicionamento da região de LVT ao nível do sector terciário é fortemente polarizado pela posição da capital administrativa (Grande Lisboa), salientando-se também, o peso (decrecente, apesar de tudo) da indústria na Península de Setúbal, da indústria e agricultura no Médio Tejo (com presença forte da primeira) e Oeste (com presença forte da segunda) e da agricultura e (de forma crescente) da indústria na Lezíria do Tejo (Gráfico 2-20).

Em Lisboa, por comparação com a região de LVT, constata-se um aumento das diferenças no peso do VAB sectorial face ao contexto nacional, explicado por uma quase replicação da estrutura produtiva da Grande Lisboa no contexto da região de Lisboa (se, no caso de Lisboa,

a formação do VAB regional apenas resulta do VAB gerado na Grande Lisboa e na Península de Setúbal, já no caso de LVT existem outras sub-regiões que também contribuem para a formação do VAB regional e que introduzem maior grau de “distorção” face à estrutura produtiva da sub-região mais representativa, a Grande Lisboa).

- **Em termos de produtividade**, na região de LVT salienta-se a existência, em geral, de níveis de produtividades sectoriais regionais mais elevados que as produtividades médias sectoriais nacionais. Encontravam-se nesta situação, em 2001, os sectores da construção, comércio, alojamento e restauração, outros serviços, agricultura, caça, silvicultura, pesca e aquicultura, indústria e energia. No caso de Lisboa, a situação é muito semelhante, acentuando-se, contudo, a superioridade (face à média nacional do sector) do nível médio de produtividade atingido no sector da agricultura, caça e silvicultura, em resultado da influência do nível de produtividade agrícola atingido na região da Península de Setúbal.

GRÁFICO 2-20: VAB E PRODUTIVIDADE POR SECTORES DE ACTIVIDADE NOS ANOS 90
(DIFERENÇAS EM PONTOS PERCENTUAIS FACE À MÉDIA NACIONAL)



Fonte: Equipa de avaliação, com base em dados do INE, Contas Regionais

3. ACTUALIZAÇÃO DA ANÁLISE DA EXECUÇÃO E DA AVALIAÇÃO DA EFICÁCIA E EFICIÊNCIA DO PROGRAMA COM BASE NAS ALTERAÇÕES VERIFICADAS EM TERMOS DE REALIZAÇÕES E RESULTADOS

Este capítulo, relativo à actualização da adesão e das realizações e resultados do Programa, está organizado em quatro pontos. O primeiro ponto é dedicado à actualização da avaliação em matéria de aderência do Programa à população alvo e apresenta os aspectos mais relevantes quanto à natureza e características dos projectos aprovados e dos respectivos promotores, tendo como suporte a informação do SI do PORLVT relativa aos projectos aprovados até 30 de Junho de 2005. No ponto seguinte, faz-se a actualização dos níveis de realização financeira, analisando as diferenças existentes em termos de medidas, eixos e fundos, tendo por base a informação sobre os níveis de aprovação e execução a 30 de Junho de 2005, reportados para a Comissão de Gestão do QCA¹⁰. Seguidamente, no terceiro ponto, procede-se à actualização da avaliação dos níveis de eficácia das realizações do PORLVT, analisando a execução, por medida, dos indicadores de realização física do Programa, recorrendo, neste caso, ao conjunto dos indicadores mencionados nos documentos oficiais do Programa, que apresentavam metas quantificadas para 2006 e para os quais a EAT da coordenação do Programa obteve valores da respectiva execução a 30 de Junho de 2005. Finalmente, num último ponto apresenta-se uma actualização da avaliação de eficiência do programa que apenas pode ser realizada para um conjunto muito reduzido de indicadores, como adiante se explicita.

3.1. AVALIAÇÃO DOS NÍVEIS DE ADESÃO AO PROGRAMA

Na actualização da avaliação dos níveis de adesão foi possível considerar as características dos projectos em termos de dimensão, domínio de intervenção, localização e tipologia de promotores, o que permite evidenciar as principais características da procura dirigida ao PO por medidas e eixos e verificar se existem alterações no perfil dos projectos e promotores nos projectos aprovados desde momento da realização da avaliação intercalar.

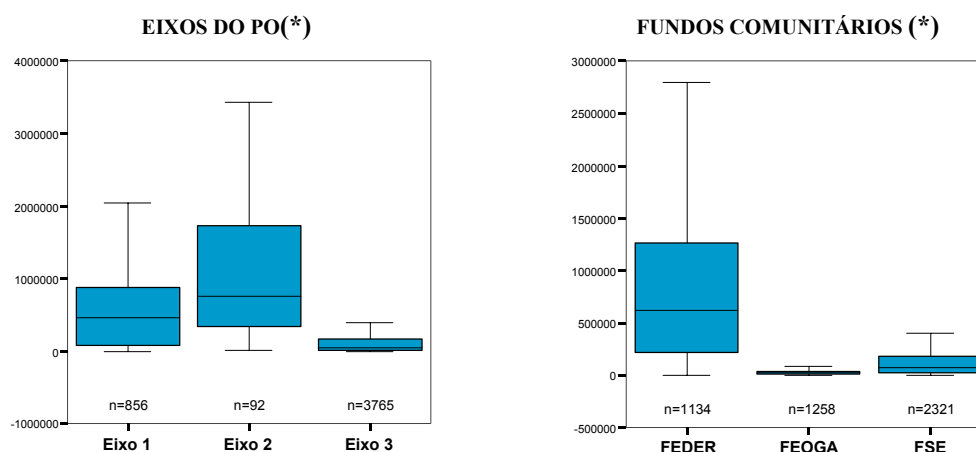
¹⁰ A informação constante deste documento apresenta, no caso das medidas 3.1 a 3.6, do FSE, ligeiras diferenças nos valores aprovados e executados que no entanto não alteram o sentido geral das análises realizadas.

Número, investimento elegível e dimensão dos projectos

A distribuição dos projectos aprovados pelo Programa até 30 de Junho de 2005 evidencia uma distribuição por Medidas Eixos e Fundos muito diferenciada quando se considera as variáveis número de projectos ou investimento elegível (ver Quadro 3-1). Por exemplo, no caso dos Fundos verifica-se que o FEDER com apenas 24,7% dos projectos concentra mais de 67% do investimento elegível e que, no caso oposto, o FEOGA, com 26,7% do número de projectos, apenas representa 5,6% do investimento elegível aprovado. Esta diferença nas distribuições do número de projectos e do investimento elegível reflecte-se de forma clara na dimensão média dos projectos aprovados que por exemplo no caso do FEDER apresenta uma dimensão cerca de 13 vezes maior do que os projectos do FEOGA e 5 vezes em relação aos projectos do FSE.

Para além das diferenças de dimensão média verifica-se igualmente uma grande dispersão na dimensão dos projectos intra-fundo e intra-eixo com uma maior visibilidade, como seria natural, no caso do FEDER (ver Gráfico 3-1).

GRÁFICO 3-1: VARIABILIDADE DO INVESTIMENTO ELEGÍVEL APROVADO, POR EIXOS E FUNDOS (EUROS)



(*) Os casos extremos e “outliers” não se encontram representados

Fonte: Equipa de Avaliação, com base nos dados disponibilizados pela EAT do PORLVT

Estas diferenças em termos de dimensão acabam por se reflectir num número de promotores envolvidos por medida muito diferenciado, com consequência ao nível da respectiva gestão da medida, eixo ou fundo.

QUADRO 3-1: NÚMERO DE PROJECTOS, INVESTIMENTO ELEGÍVEL E PESO DOS 4 MAIORES NO TOTAL DO INVESTIMENTO ELEGÍVEL POR MEDIDA

	Nº Projectos	% do Nº total de projectos	Investimento Elegível Total (euros)	% do Invest. Elegível total	Dimensão média dos projectos (euros)
Medida 1.1	209	4,4%	241.973.523	9,6%	1.157.768
Medida 1.2	200	4,2%	173.873.531	6,9%	869.368
Medida 1.3	55	1,2%	10.266.368	0,4%	186.661
Medida 1.4	210	4,5%	17.347.421	0,7%	82.607
Medida 1.5	127	2,7%	182.436.867	7,2%	1.436.511
Medida 1.6	55	1,2%	3.638.120	0,1%	66.148
Medida 2.1	20	0,4%	70.609.161	2,8%	3.530.458
Medida 2.3	67	1,4%	78.469.147	3,1%	1.171.181
Medida 2.4	5	0,1%	1.967.615	0,1%	393.523
Medida 3.1	69	1,5%	126.122.605	5,0%	1.827.864
Medida 3.2	1425	30,2%	154.429.828	6,1%	108.372
Medida 3.3	134	2,8%	104.781.459	4,2%	781.951
Medida 3.4	2	0,0%	31.163.200	1,2%	15.581.600
Medida 3.5	229	4,9%	15.782.289	0,6%	68.918
Medida 3.6	158	3,4%	157.461.464	6,3%	996.592
Medida 3.7	29	0,6%	32.000.385	1,3%	1.103.462
Medida 3.8	77	1,6%	16.537.180	0,7%	214.769
Medida 3.9	79	1,7%	68.776.378	2,7%	870.587
Medida 3.10	108	2,3%	359.223.071	14,3%	3.326.140
Medida 3.11	7	0,1%	6.988.000	0,3%	998.286
Medida 3.12	20	0,4%	14.695.545	0,6%	734.777
Medida 3.14	3	0,1%	11.294.503	0,4%	3.764.834
Medida 3.15	1254	26,6%	138.468.774	5,5%	110.422
Medida 3.16	32	0,7%	34.629.523	1,4%	1.082.173
Medida 3.17	29	0,6%	373.621.569	14,8%	12.883.502
Medida 3.18	20	0,4%	24.705.215	1,0%	1.235.261
Medida 3.19	33	0,7%	48.131.098	1,9%	1.458.518
Medida 3.20	43	0,9%	10.406.917	0,4%	242.021
Medida 3.21	10	0,2%	4.638.438	0,2%	463.844
Medida 3.22	4	0,1%	2.112.070	0,1%	528.018
Eixo					
Eixo 1	856	18,2%	629.535.830	25,0%	735.439
Eixo 2	92	2,0%	151.045.923	6,0%	1.641.804
Eixo 3	3765	79,9%	1.735.969.511	68,9%	461.081
<i>Fundos</i>					
FEDER	1134	24,1%	1.693.499.722	67,3%	1.493.386
FEOGA	1258	26,7%	140.580.844	5,6%	111.749
FSE	2321	49,2%	682.470.697	27,1%	294.042
Total PORLVT	4713		2.517.989.870		534.265

Fonte: Equipa de Avaliação, com base nos dados disponibilizados pela EAT do PORLVT

A pequena dimensão dos projectos no caso do FSE e do FEOGA reflecte-se, igualmente, na reduzida dimensão média dos projectos do Eixo 3 quando comparados com os restantes eixos do Programa. Na medida 3.15, por exemplo, a classificação dos projectos por escalões de dimensão do investimento elegível permite constatar que 65% dos projectos tem um investimento elegível inferior a 25 mil euros (Quadro 3-2) a que corresponde apenas um investimento de cerca de 8% do total da medida (Quadro 3-3).

Na situação oposta constata-se que 62% dos projectos da medida 3.17 tem uma dimensão superior a um milhão de euros e que o investimento elegível em projectos com mais de 5 milhões de euros representa cerca de 90% do total da medida.

QUADRO 3-2: ESTRUTURA DO INVESTIMENTO ELEGÍVEL APROVADO POR ESCALÕES DE DIMENSÃO (% Nº PROJECTOS)

	[0;10.000]	[10.000; 25.000]	[25.000; 75.000]	[75.000; 250.000]	[250.000; 500.000]	[500.000; 1.000.000]	[1.000.000; 5.000.000]	≥5.000.000
Medida 1.1				1,4%	19,6%	40,2%	37,8%	1,0%
Medida 1.2				0,5%	24,5%	50,5%	23,5%	1,0%
Medida 1.3	1,8%	3,6%	16,4%	47,3%	25,5%	5,5%		
Medida 1.4	34,8%	12,4%	21,9%	23,8%	5,2%	1,9%		
Medida 1.5		0,8%	4,7%	7,9%	17,3%	26,0%	40,9%	2,4%
Medida 1.6		21,8%	65,5%	10,9%		1,8%		
Medida 2.1				5,0%	15,0%	35,0%	35,0%	10,0%
Medida 2.3		3,0%	6,0%	13,4%	16,4%	22,4%	35,8%	3,0%
Medida 2.4				20,0%	40,0%	40,0%		
Medida 3.1			5,8%	15,9%	26,1%	18,8%	26,1%	7,2%
Medida 3.2	7,1%	13,7%	36,8%	34,1%	5,6%	2,0%	0,6%	
Medida 3.3	2,2%	3,7%	11,9%	53,7%	14,2%	7,5%	3,7%	3,0%
Medida 3.4								100,0%
Medida 3.5	18,3%	23,6%	37,1%	17,5%	1,3%	0,4%	1,7%	
Medida 3.6			2,5%	39,2%	49,4%	5,7%	1,3%	1,9%
Medida 3.7		13,8%	10,3%	27,6%	20,7%	13,8%	6,9%	6,9%
Medida 3.8		1,3%	13,0%	67,5%	7,8%	10,4%		
Medida 3.9					35,4%	29,1%	35,4%	
Medida 3.10			13,0%	16,7%	2,8%	10,2%	41,7%	15,7%
Medida 3.11				14,3%	14,3%	42,9%	28,6%	
Medida 3.12			10,0%	20,0%	20,0%	30,0%	20,0%	
Medida 3.14							66,7%	33,3%
Medida 3.15	26,8%	38,4%	17,5%	11,9%	2,9%	1,4%	0,6%	0,6%
Medida 3.16					28,1%	21,9%	50,0%	
Medida 3.17				10,3%	3,4%	24,1%	44,8%	17,2%
Medida 3.18			10,0%	25,0%	15,0%	15,0%	30,0%	5,0%
Medida 3.19					15,2%	30,3%	54,5%	
Medida 3.20	2,3%	7,0%	30,2%	48,8%		2,3%	9,3%	
Medida 3.21			10,0%	40,0%		50,0%		
Medida 3.22				25,0%	25,0%	50,0%		
Eixo 1	8,6%	4,8%	11,3%	11,2%	16,0%	26,4%	20,8%	0,8%
Eixo 2	2,2%	4,3%	12,0%	17,4%	26,1%	33,7%	4,3%	
Eixo 3	12,8%	19,8%	23,9%	24,9%	8,0%	4,5%	4,9%	1,2%
FEDER	0,2%	2,2%	8,7%	14,8%	15,7%	26,8%	28,3%	3,3%
FEOGA	26,7%	38,3%	17,4%	11,9%	2,9%	1,6%	0,6%	0,6%
FSE	9,4%	12,1%	29,3%	31,3%	10,3%	4,1%	2,8%	0,6%
PORLVT	11,8%	16,7%	21,2%	22,2%	9,6%	8,9%	8,4%	1,2%

Fonte: Equipa de Avaliação, com base nos dados disponibilizados pela EAT do PORLVT

**QUADRO 3-3: ESTRUTURA DO INV. ELEGÍVEL APROVADO POR ESCALÕES DE DIMENSÃO
(% INVESTIMENTO ELEGÍVEL)**

	[0;10.000]	[10.000; 25.000]	[25.000; 75.000]	[75.000; 250.000]	[250.000; 500.000]	[500.000; 1.000.000]	[1.000.000; 5.000.000]	≥5.000.000
Medida 1.1				0,3%	6,7%	25,4%	61,5%	6,2%
Medida 1.2				0,1%	11,3%	40,3%	41,5%	6,8%
Medida 1.3	0,1%	0,3%	4,6%	33,3%	43,5%	18,3%		
Medida 1.4	1,5%	2,3%	13,4%	45,0%	21,3%	16,5%		
Medida 1.5		0,0%	0,1%	0,9%	4,9%	12,5%	64,9%	16,8%
Medida 1.6		6,0%	44,6%	27,4%		22,0%		
Medida 2.1				0,3%	1,9%	7,1%	25,0%	65,6%
Medida 2.3		0,1%	0,3%	1,8%	5,2%	14,8%	57,9%	19,8%
Medida 2.4				11,8%	32,6%	55,6%		
Medida 3.1			0,2%	1,5%	5,3%	7,2%	30,4%	55,4%
Medida 3.2	0,4%	2,3%	16,5%	42,3%	17,9%	13,0%	7,6%	
Medida 3.3	0,0%	0,1%	0,7%	9,4%	6,3%	6,5%	6,6%	70,5%
Medida 3.4								100,0%
Medida 3.5	1,6%	6,3%	23,0%	29,7%	5,4%	3,3%	30,7%	
Medida 3.6			0,2%	6,6%	15,8%	3,9%	2,0%	71,6%
Medida 3.7		0,3%	0,5%	3,0%	6,0%	8,6%	10,1%	71,5%
Medida 3.8		0,2%	2,9%	46,5%	13,6%	36,9%		
Medida 3.9					17,1%	21,8%	61,1%	
Medida 3.10			0,2%	0,7%	0,3%	2,2%	35,0%	61,6%
Medida 3.11				3,2%	4,7%	27,0%	65,2%	
Medida 3.12			0,8%	2,5%	8,9%	34,9%	52,8%	
Medida 3.14							34,9%	65,1%
Medida 3.15	1,2%	6,8%	6,4%	15,0%	9,4%	8,7%	10,1%	42,5%
Medida 3.16					11,1%	15,0%	73,9%	
Medida 3.17				0,1%	0,1%	1,4%	8,3%	90,1%
Medida 3.18			0,3%	1,9%	3,7%	7,9%	48,7%	37,5%
Medida 3.19					4,0%	17,5%	78,5%	
Medida 3.20	0,1%	0,6%	6,5%	26,3%		6,9%	59,5%	
Medida 3.21			0,9%	15,8%		83,3%		
Medida 3.22				11,7%	19,5%	68,7%		
Eixo 1	0,0%	0,1%	0,7%	2,3%	8,4%	25,4%	53,9%	9,1%
Eixo 2		0,0%	0,2%	1,3%	4,0%	11,8%	41,8%	41,0%
Eixo 3	0,1%	0,8%	2,4%	7,4%	6,1%	6,9%	21,8%	54,4%
FEDER	0,0%	0,0%	0,3%	1,4%	4,1%	12,9%	39,0%	42,3%
FOGA	1,2%	6,7%	6,3%	14,9%	9,5%	9,6%	9,9%	41,8%
FSE	0,2%	0,7%	4,8%	14,8%	12,1%	9,6%	15,7%	42,1%
PORLVT	0,1%	0,6%	1,8%	5,8%	6,5%	11,8%	31,0%	42,2%

Fonte: Equipa de Avaliação, com base nos dados disponibilizados pela EAT do PORLVT

As diferenças de dimensão dos projectos, bem patente nos quadros anteriores, permite destacar um conjunto particular de projectos que se evidenciam pela sua importância no total do investimento elegível das respectivas medidas a que estão afectos. O Quadro 3-3 apresenta o peso dos 4 maiores projectos no total do investimento elegível por medida (10 maiores no caso dos eixos e fundos) onde se verificam situações muito diferenciadas em termos da concentração do investimento elegível.

Na medida 1.1, que engloba 209 projectos com uma dimensão média por projecto de 1,1 milhões de euros, os quatro maiores representam apenas cerca de 10% do total do investimento elegível da medida, enquanto que na medida 3.5, com 229 projectos, os quais apresentam uma dimensão média de apenas 68,9 mil euros, os quatro maiores projectos concentram cerca de 30,7% do investimento elegível. Outras medidas onde os quatro maiores projectos apresentam uma importância considerável (mais de 75%) no total do investimento elegível são as medidas 3.17, 2.4, 3.11, 3.7 e 2.1.

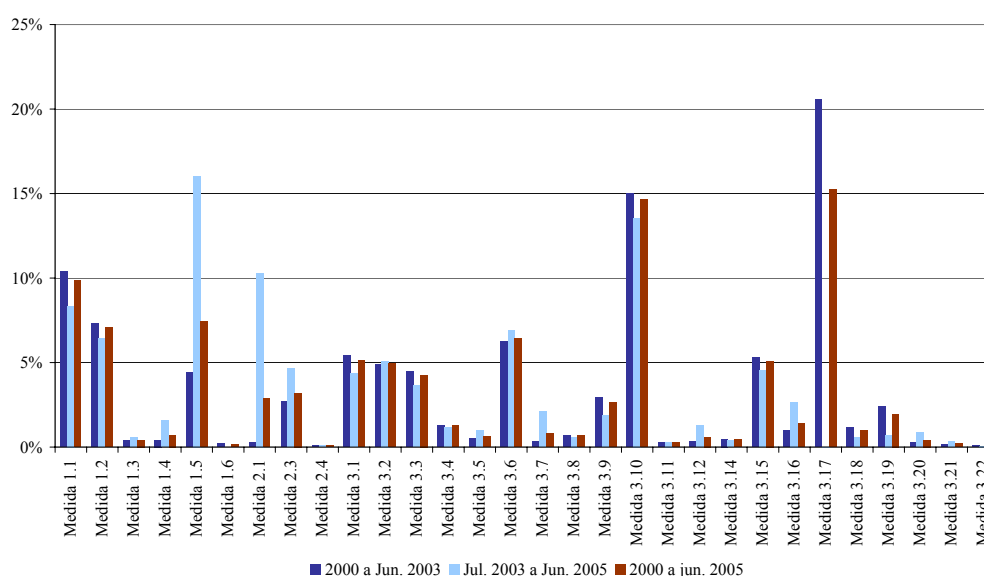
QUADRO 3-4: NÚMERO DE PROJECTOS, INVESTIMENTO ELEGÍVEL E PESO DOS 4 MAIORES NO TOTAL DO INVESTIMENTO ELEGÍVEL POR MEDIDA

	Invest. Elegível nos maiores projectos	% Invest. nos maiores projectos
Medida 1.1	24.320.368	10,10%
Medida 1.2	19.858.357	11,40%
Medida 1.3	2.274.736	22,20%
Medida 1.4	2.864.842	16,50%
Medida 1.5	35.541.158	19,50%
Medida 1.6	1.407.465	38,70%
Medida 2.1	55.194.955	78,20%
Medida 2.3	21.317.550	27,20%
Medida 2.4	1.734.690	88,20%
Medida 3.1	62.273.990	49,40%
Medida 3.2	6.301.952	4,10%
Medida 3.3	73.832.563	70,50%
Medida 3.4	31.163.200	100,00%
Medida 3.5	4.845.562	30,70%
Medida 3.6	114.287.083	72,60%
Medida 3.7	26.120.290	81,60%
Medida 3.8	3.353.274	20,30%
Medida 3.9	9.821.218	14,30%
Medida 3.10	119.151.390	33,20%
Medida 3.11	5.929.581	84,90%
Medida 3.12	7.761.124	52,80%
Medida 3.14	11.294.503	100,00%
Medida 3.15	43.491.126	31,40%
Medida 3.16	9.325.458	26,90%
Medida 3.17	330.818.859	88,50%
Medida 3.18	16.721.800	67,70%
Medida 3.19	13.706.610	28,50%
Medida 3.20	6.194.864	59,50%
Medida 3.21	3.175.066	68,50%
Medida 3.22	2.112.070	100,00%
<i>Eixo</i>		
Eixo 1	71.608.128	11,40%
Eixo 2	81.839.685	54,20%
Eixo 3	592.222.983	34,10%
<i>Fundos</i>		
FEDER	515.295.200	30,40%
FEOGA	67.242.243	47,80%
FSE	256.191.410	37,50%

Fonte: Equipa de Avaliação, com base nos dados disponibilizados pela EAT do PORLVT

Os níveis de adesão ao Programa e a diversidade de projectos aprovados conferem à estrutura despesa pública aprovada por medidas um elevado nível de heterogeneidade verificando-se algumas diferenças na distribuição dos projectos quando se compara a situação em Junho de 2005 com a situação existente em Junho de 2003. No período até à realização da avaliação intercalar, até Junho de 2003, o Programa apresentou um elevado peso das medidas 1.1, 3.10 e 3.17 na despesa pública aprovada, que se caracterizavam por investimentos nos domínios das acessibilidades, das infraestruturas, equipamentos sociais e de saúde e das infraestruturas de energia e de transportes, enquanto que na situação actual, as medidas 1.5, 2.1, 2.3, 3.2 e 3.6, ganham peso no total do investimento, evidenciando uma maior orientação para as áreas do ordenamento do território, ambiente e qualificação urbana, do desenvolvimento da educação e da formação profissional e da integração social.

GRÁFICO 3-2: COMPARAÇÃO DA ESTRUTURA DESPESA PÚBLICA APROVADA POR MEDIDAS, NOS DIFERENTES PERÍODOS DE AVALIAÇÃO



Fonte: Equipa de Avaliação, com base nos dados disponibilizados pela EAT do PORLVT

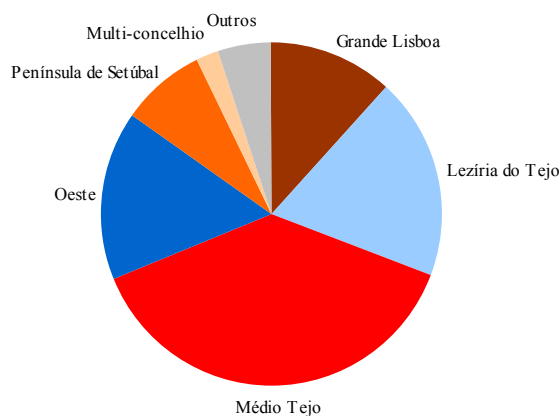
Distribuição Geográfica dos projectos apoiados

A análise da **distribuição regional do número de projectos**¹¹ evidencia a NUTS III do Médio Tejo como a principal região onde se localizam os projectos aprovados (ver Gráfico 3-3). Esta situação resulta do elevado número de projectos apoiados pelo FEOGA. Tendo em conta que se caracterizam na sua generalidade por projectos de pequena dimensão, os valores médios de investimento por projecto, no Médio Tejo, são claramente inferiores aos registados nas restantes NUTS III (Gráfico

¹¹ Para a qual não foram considerados os projectos do FSE, uma vez que a informação da localização se refere ao promotor da formação e não ao local concreto da sua realização.

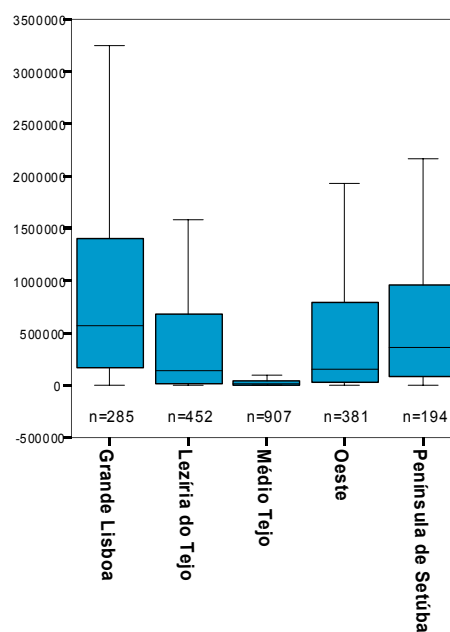
3-4). Por seu lado, os projectos de grande dimensão, que correspondem a investimentos elegíveis aprovados superiores, concentram-se na Península de Setúbal e na Grande Lisboa.

GRÁFICO 3-3: PESO DO NÚMERO DE PROJECTOS NO TOTAL DO PO, POR NUTS III



Nota: Outros – incorpora todos os projectos com localização indefinida e não regionalizáveis.

GRÁFICO 3-4: VARIABILIDADE DO INVESTIMENTO ELEGÍVEL APROVADO, POR NUTS III (EUROS) (*)



(*) Os casos extremos e “outliers” não se encontram representados

Fonte: Equipa de Avaliação, com base nos dados disponibilizados pela EAT do PORLVT

Quando analisados em função do investimento elegível aprovado e executado (ver Gráfico 3-5), a dimensão média dos projectos localizados na Grande Lisboa e Península de Setúbal confere a estas regiões uma importância significativa no total do investimento elegível aprovado e executado no PO.

GRÁFICO 3-5: PESO DO INVESTIMENTO ELEGÍVEL APROVADO NO TOTAL DO PO, POR NUTS III (EUROS)

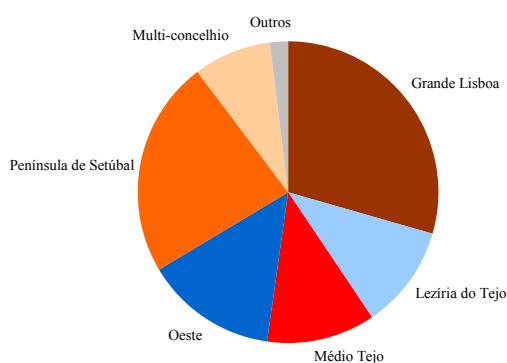
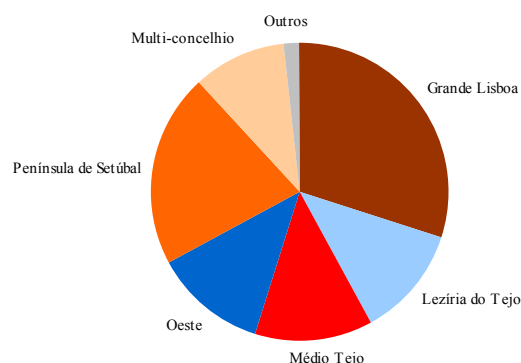


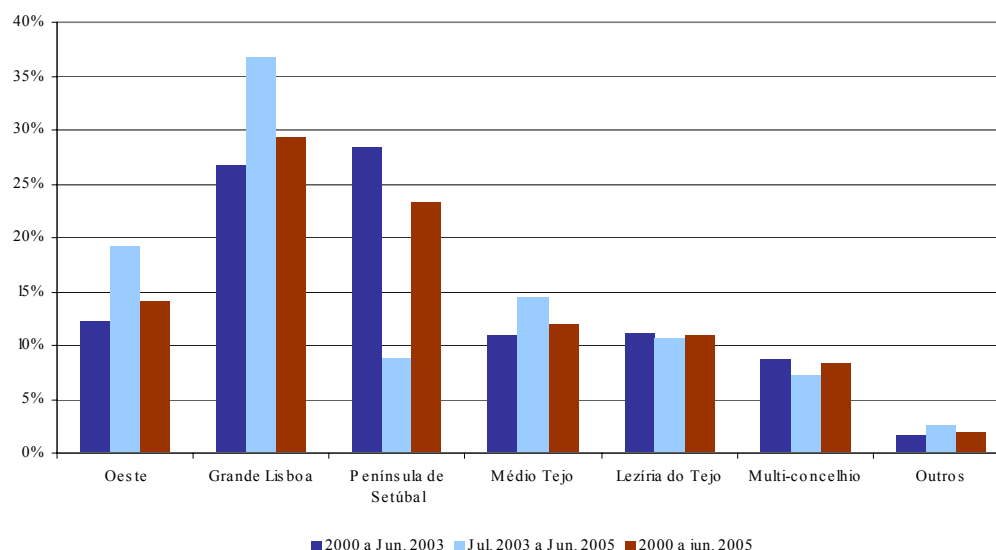
GRÁFICO 3-6: PESO DO INVESTIMENTO ELEGÍVEL EXECUTADO NO TOTAL DO PO, POR NUTS III (EUROS)



Fonte: Equipa de Avaliação, com base nos dados disponibilizados pela EAT do PORLVT

Comparados os diferentes momentos de avaliação (Junho de 2003 e Junho de 2005), observa-se que a estrutura da despesa pública aprovada pelos diversos projectos apoiados apresenta uma distribuição regional relativamente diferenciada, destacando-se o aumento, no segundo momento, da importância, relativa do investimento elegível localizado nos projectos afectos à Grande Lisboa com uma contrapartida na redução do peso fundamentalmente da Península de Setúbal.

GRÁFICO 3-7: COMPARAÇÃO DA ESTRUTURA DESPESA PÚBLICA APROVADA POR NUTS III, NOS DIFERENTES PERÍODOS DE AVALIAÇÃO



Fonte: Equipa de Avaliação, com base nos dados disponibilizados pela EAT do PORLVT

Projectos Aprovados por domínios de intervenção

A tipologia de projectos adoptada procurou aproximar-se da nomenclatura dos Domínios de Intervenção dos Fundos Estruturais proposta nos documentos metodológicos da Comissão Europeia (ver Quadro 3-5). A tipologia distingue entre projectos com forte componente de intervenção material (construção, recuperação, equipamento), associada à classificação de nível 1, “infra-estruturas de base” e as intervenções em termos de qualificação dos recursos humanos ou de apoio às actividades produtivas, quer através dos apoios directos a estas unidades ou de actuação sobre a sua envolvente.

A actualização da análise da adesão, em função dos domínios de intervenção dos projectos, evidencia uma estrutura muito semelhante à verificada na Avaliação Intercalar de 2003 (Gráfico 3-8 e Gráfico 3-9), onde os domínios “recursos humanos” e “enquadramento produtivo” (nomeadamente o subdomínio agricultura) são aqueles onde se concentra o maior número de projectos aprovados (em conjunto, 78% do total dos projectos), o que se justifica face à predominância de projectos no âmbito do FSE e do FEOGA no programa. No entanto, relativamente ao investimento elegível aprovado (Gráfico 3-9), são os projectos afectos ao domínio das infra-estruturas de base aqueles que apresentam o maior peso, representando cerca de 63% do total.

QUADRO 3-5: TIPOLOGIA DOS PROJECTOS POR DOMÍNIOS DE INTERVENÇÃO

Domínio de intervenção (Nível 1)	Categoria de Intervenção (Nível 2)	Categoria de Intervenção (Nível 3)	
Enquadramento Produtivo (ep)	Agricultura	Investimentos nas explorações agrícolas Melhoramento da comércio dos produtos agrícolas	
	Silvicultura	Criação de associações de proprietários florestais	
	Promoção da adaptação e do desenvolvimento das zonas rurais		Emparcelamento
			serviços às empresas
			Renovação e desenvolvimento das aldeias e protecção do património rural
			Gestão dos recursos hídricos na agricultura
			Caminhos
		Protecção, melhoria e requalificação do ambiente e dos recursos naturais	
	Ajudas às PME e ao artesanato	Serviços comuns às empresas	
Turismo	Turismo		
Investigação, desenvolvimento tecnológico e inovação (IDTI)	Inovação e transferências de tecnologia, realizações em rede empresas e/ou institutos de investigação		
Recursos Humanos (rh)	Políticas activas do mercado de trabalho	Formação Prof. com certificação Prof. e Escolar	
	Integração social	Integração social	
	Desenvolvimento da educação e da formação profissional não ligada a um sector específico (pessoas, empresas)		Formação da administração pública local
			Desenvolvimento e Criação de Redes de acção e de Sistemas de Informação
		Formação e empregabilidade	
Adaptabilidade, espírito de empresa e inovação, novas tecnologias da informação e da comunicação (pessoas, empresas)	Adaptabilidade, espírito de empresa e inovação, novas tecnologias da informação e da comunicação		
Acções positivas a favor das mulheres no mercado do trabalho	Acções positivas a favor das mulheres no mercado do trabalho		
Infraestruturas de Base (ib)	Infra-estruturas de transportes	Infra-estruturas de transportes	
		Estradas	
		Portos	
	Infra-estruturas de telecomunicações e sociedade da informação	Infra-estruturas de telecomunicações e sociedade da informação	
	Infra-estruturas no domínio das energias (produção e distribuição)	Electricidade gás	
	Infra-estruturas ambientais (incluindo água)		Infra-estruturas ambientais
			Água potável
			Águas residuais, tratamento
			Valorização ambiental
			Despoluição
	Saneamento básico em geral		
Ordenamento e qualificação	Ordenamento e qualificação		
Infra-estruturas sociais e de saúde		Infra-estruturas sociais e de saúde	
		Equipamentos escolares	
		Equipamentos culturais	
		Equipamentos desportivos	
		Equipamentos sociais	
Diversos (div)	Assistência técnica e acções inovadoras (FEDER, FSE, FEOGA, IFOP)	Preparação, execução, acompanhamento	
		Estudos	
	Diversos		Promoção e divulgação
			Outros

Fonte: Equipa de Avaliação, com base nos dados disponibilizados pela EAT do PORLVT

GRÁFICO 3-12: DIFERENÇA DO PESO DO INVESTIMENTO ELEGÍVEL APROVADO DO EIXO 2 POR DOMÍNIOS FACE AO SEU PESO NO TOTAL DO PO

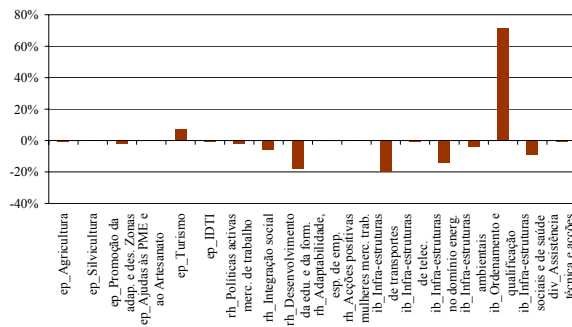
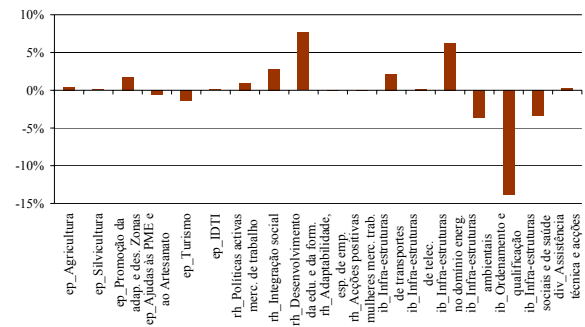


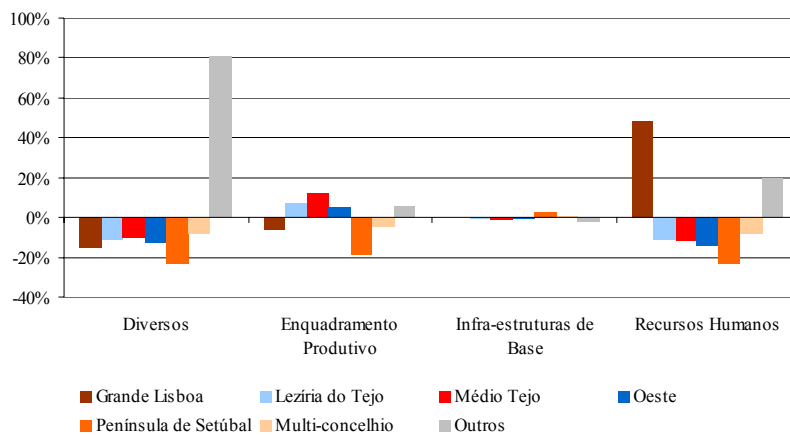
GRÁFICO 3-13: DIFERENÇA DO PESO DO INVESTIMENTO ELEGÍVEL APROVADO DO EIXO 3 POR DOMÍNIOS FACE AO SEU PESO NO TOTAL DO PO



Fonte: Equipa de Avaliação, com base nos dados disponibilizados pela EAT do PORLVT

Em termos regionais, verifica-se que os projectos afectos ao Médio Tejo, Lezíria do Tejo e Oeste se integram, essencialmente no domínio enquadramento produtivo (com particular destaque para agricultura e desenvolvimento rural), enquanto que os projectos afectos à Península de Setúbal se concentram no domínio das infra-estruturas de base. Por sua vez, os projectos cujos promotores se localizam na Grande Lisboa, apresentam uma forte concentração nos domínios da formação profissional e do desenvolvimento dos recursos humanos.

GRÁFICO 3-14: DIFERENÇA DO PESO DO INVESTIMENTO ELEGÍVEL APROVADO DAS NUTS III POR DOMÍNIOS FACE AO SEU PESO NO TOTAL DO PO



Fonte: Equipa de Avaliação, com base nos dados disponibilizados pela EAT do PORLVT

Os Projectos Aprovados por tipo de promotores

Tal como na Avaliação Intercalar, também nesta actualização, as intervenções do PORLVT, no que respeita à tipologia de promotores, foram analisadas com base numa abordagem que pudesse, por um lado, retractar uma articulação pelo binómio público – privado e, por outro lado, acolher, no âmbito de cada grande grupo, as diferenças substanciais de modelos de gestão e financiamento. O interesse da construção de uma visão do PO utilizando esta metodologia é duplo. Com efeito pode-se considerar, por um lado, que o desenvolvimento da complementaridade das intervenções do Estado e

da Sociedade Civil é suficientemente relevante para orientar um olhar específico sobre a estratégia e a execução do PORLVT. Por outro lado, a identificação das iniciativas desenvolvidas pelas administrações centrais e locais e pelas outras entidades públicas é suficientemente relevante para ser considerada, na medida em que as respectivas lógicas e responsabilidades são, também, elas suficientemente diferenciadas. A tipologia resultante desta abordagem apresenta-se no Quadro 3-6.

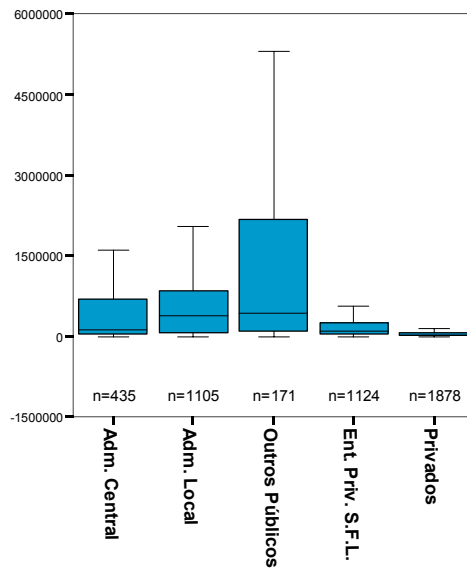
Os promotores privados são aqueles que apresentam o maior número de projectos aprovados (Gráfico 3-15). Os projectos aprovados por estes promotores, correspondem, no entanto, na sua generalidade, a projectos de pequena dimensão, registando valores para o investimento elegível aprovado pouco significativos quando comparados com os restantes projectos. Os projectos dos promotores que se caracterizaram como outros públicos (empresas públicas E.P. e S.A., misericórdias, escolas e universidades) foram aqueles que apresentaram a maior variabilidade no investimento elegível aprovado, logo seguidos pela administração local (que integra as entidades municipais, as juntas de freguesia e as entidades de promoção do turismo) e pela administração central (nacional e regional).

QUADRO 3-6: TIPOLOGIA DOS PROMOTORES (ENTIDADES)

Tipologia Promotores (nível 1)	Tipologia de promotores (nível 2)
Administração Central (ac)	Central (entidades da administração central de nível nacional)
	Regional (entidades da administração central de nível regional)
Administração Local (al)	Entidades Municipais (Câmaras Municipais e Serviços Municipalizados)
	Associações de Municípios
	Juntas de Freguesia
	Turismo (entidades de promoção do turismo)
Outros Públicos (op)	Empresa Pública (EP)
	Empresa Sociedade Anónima (SA)
	Social (misericórdias)
	Ensino (universidades e escolas)
Entidades Privadas sem Fins Lucrativos (sfl)	Associações
	Social (entidades de apoio social)
	Entidades Sindicais
	Educação (institutos e escolas)
	Fundações
	Centros de Formação
	Outros
Privado (priv)	Sociedades (Lda e SA)
	Cooperativas (Crl)
	Empresários em nome individual

Fonte: Equipa de Avaliação, com base nos dados disponibilizados pela EAT do PORLVT

GRÁFICO 3-15: VARIABILIDADE DO INVESTIMENTO ELEGÍVEL APROVADO, POR PROMOTORES (*)



(*) Os casos extremos e “outliers” não se encontram representados

Fonte: Equipa de Avaliação, com base nos dados disponibilizados pela EAT do PORLVT

A análise da estrutura do investimento elegível aprovado em função da mesma tipologia de promotores (Gráfico 3-16 e Gráfico 3-17), verifica que, apesar dos promotores públicos (administração local, central e outros) deterem apenas cerca de 36% do número total de projectos aprovados, representam a maior parte (cerca de 80%) do investimento elegível aprovado (da totalidade do investimento elegível aprovado, 34% corresponde à administração central, 31% à administração local e 15% a outros públicos). O elevado peso no investimento elegível aprovado por parte da administração local e central, no PORLVT, verifica-se particularmente na análise da estrutura do investimento nos Eixos 1 e 2.

GRÁFICO 3-16: PESO DO NÚMERO DE PROJECTOS POR EIXO (PROMOTORES)

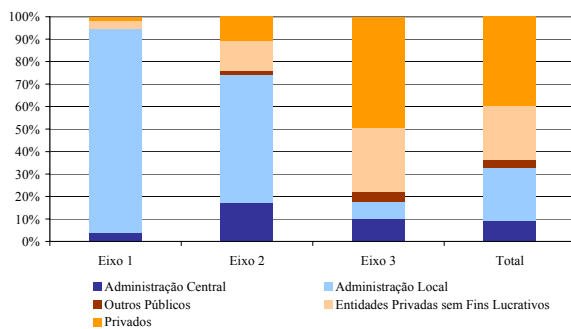
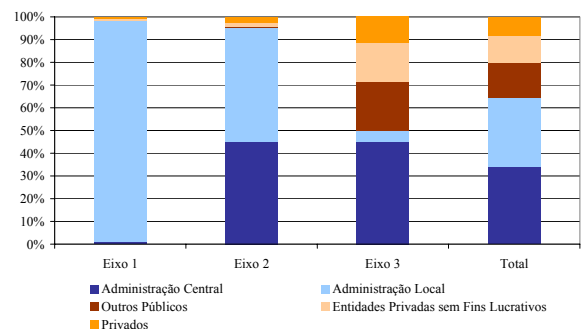


GRÁFICO 3-17: PESO DO INVESTIMENTO ELEGÍVEL APROVADO POR EIXO (PROMOTORES)



Fonte: Equipa de Avaliação, com base nos dados disponibilizados pela EAT do PORLVT

A análise da distribuição do investimento aprovado por tipo de promotor, permite igualmente verificar, que a generalidade do investimento promovido pela administração central se concentra no Eixo 3 (91,5%) enquanto que o investimento promovido pela administração local posiciona-se maioritariamente em projectos do Eixo 1 do PO (cerca de 80% no Eixo 1, face a cerca de 10% nos Eixos 2 e 3). Tal como verificado durante a Avaliação Intercalar de 2003, a relevância dos promotores privados no número de projectos no Eixo 3 desvanece-se por completo quando se analisa a representatividade do investimento destes promotores, o que se justifica pelo facto de desenvolverem projectos normalmente de pequena dimensão no âmbito do FEOGA e do FSE.

A desagregação da tipologia de promotores permite observar que são as sociedades privadas, as entidades municipais (câmaras municipais) e os empresários em nome individual – todos eles com mais de 17% dos projectos – os promotores que detêm o maior peso no total dos projectos aprovados, logo seguidos das associações sem fins lucrativos, dos centros de formação e das administrações centrais e regionais. Contrariamente os promotores que apresentam o maior peso no investimento elegível aprovado e, por conseguinte, detentores dos projectos de maior dimensão, são as entidades municipais (29%), a administração central (28%) e as sociedades anónimas com capitais públicos (14%).

GRÁFICO 3-18: PESO DO NÚMERO DE PROJECTOS, NO TOTAL DO PO (PROMOTORES DESAGREGADOS)

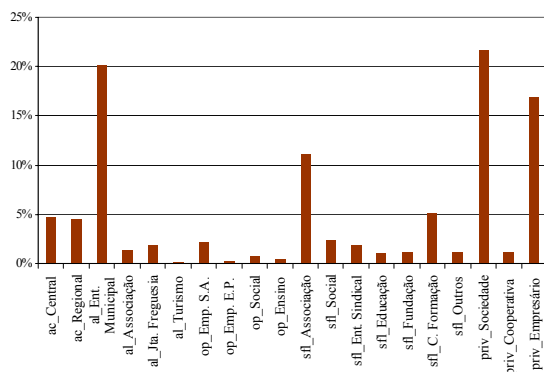
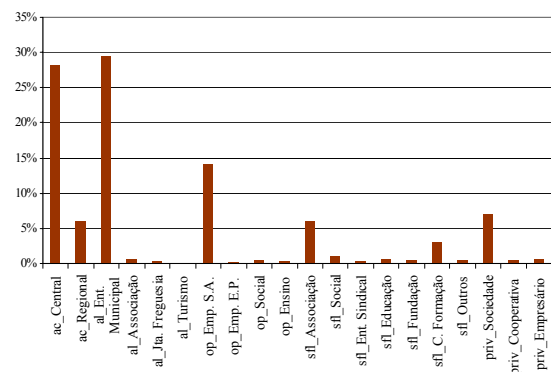


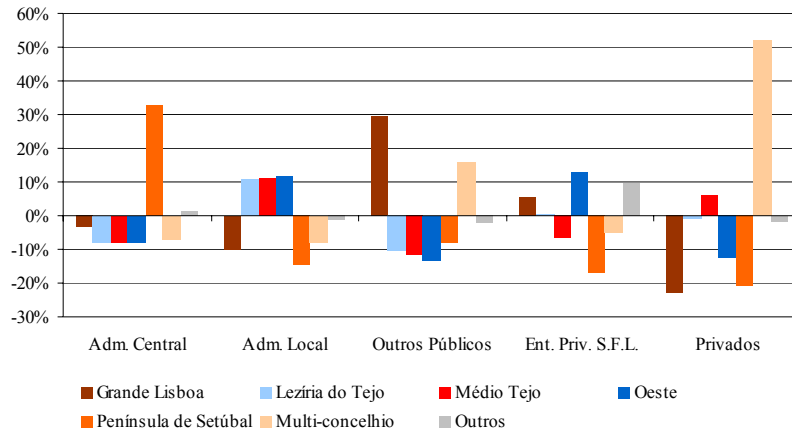
GRÁFICO 3-19: PESO DO INVESTIMENTO ELEGÍVEL APROVADO, NO TOTAL DO PO (PROMOTORES DESAGREGADOS)



Fonte: Equipa de Avaliação, com base nos dados disponibilizados pela EAT do PORLVT

Relativamente à distribuição regional dos promotores, observa-se que em termos relativos a concentração do investimento aprovado, na Grande Lisboa, verificou-se nos projectos promovidos pelas entidades públicas não administrativas, com particular destaque para as sociedades anónimas com capitais públicos (do sector energético) e por entidades privadas sem fins lucrativos. No Oeste, regista-se igualmente uma grande concentração relativa de projectos promovidos pelas entidades privadas sem fins lucrativos e, conjuntamente com a Lezíria do Tejo e o Médio Tejo, uma grande concentração do investimento aprovado em projectos promovidos pela administração local. Contrariamente, são os projectos aprovados pela administração central aqueles que representam, em termos relativos, um peso mais significativo no investimento elegível aprovado da Península de Setúbal, comparativamente com o seu peso no total do PORLVT.

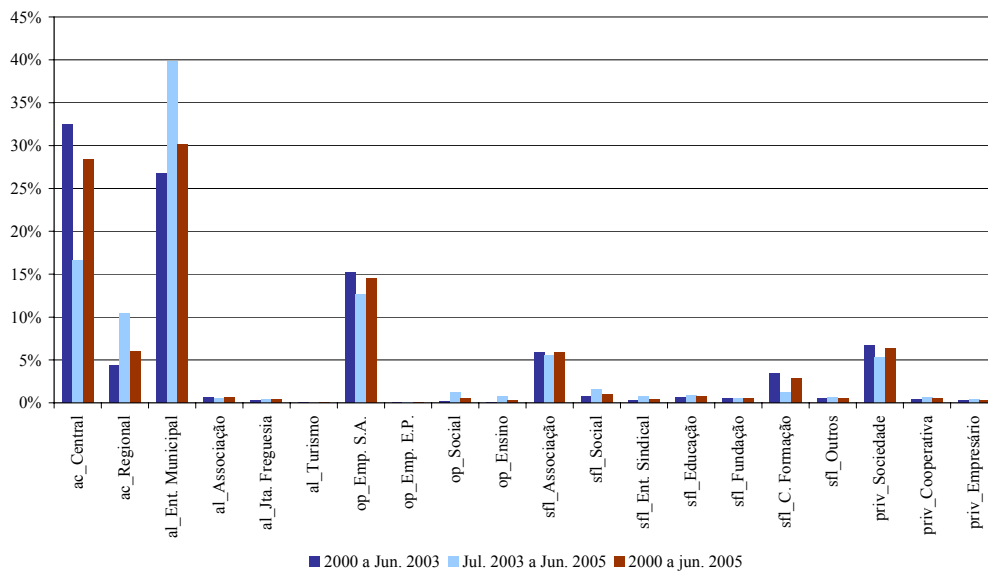
GRÁFICO 3-20: DIFERENÇA DO PESO DO INVESTIMENTO ELEGÍVEL APROVADO DAS NUTS III POR PROMOTORES FACE AO SEU PESO NO TOTAL DO PO



Fonte: Equipa de Avaliação, com base nos dados disponibilizados pela EAT do PORLVT

Comparativamente com o momento da avaliação intercalar, observa-se que a tendência de adesão dos projectos ao PORLVT, em termos de despesa pública aprovada, tem sido impulsionada nos últimos anos (entre Julho de 2003 a Junho de 2005) por uma maior participação dos promotores públicos de entidades municipais, em detrimento dos restantes promotores, particularmente da administração central.

GRÁFICO 3-21: COMPARAÇÃO DA ESTRUTURA DESPESA PÚBLICA APROVADA POR TIPOLOGIA DE PROMOTORES, NOS DIFERENTES PERÍODOS DE AVALIAÇÃO



Fonte: Equipa de Avaliação, com base nos dados disponibilizados pela EAT do PORLVT

3.2. AVALIAÇÃO DOS NÍVEIS DE REALIZAÇÃO FINANCEIRA DO PROGRAMA

A actualização da avaliação dos ritmos de realização financeira do PO, é desenvolvida para o período 2000-2005, tendo por base a relação entre as despesas efectivamente realizadas e a despesa programada, normalmente designada por *taxa de realização financeira* ou *taxa de execução da despesa programada* e a sua decomposição em termos de *taxa de compromisso financeiro*, e a *taxa de execução da despesa aprovada* ¹².

Em termos globais, para o período 2000-Junho de 2005, o PORLVT apresenta uma taxa de realização financeira relativamente superior à verificada para o conjunto do QCA III (76,6% no PORLVT e 71,9% no QCA), sendo de destacar os seguintes aspectos (ver gráfico 4-1 a 4-3):

- A elevada taxa de realização do Eixo 1, que apesar de próxima da média do PORLVT, perde significado quando comparada com os níveis de realização obtidos na Avaliação Intercalar de 2003, devido à subida generalizada das taxas de realização das medidas do Eixo 3. Mantêm-se neste eixo, os níveis elevados de execução face aos valores programados para as medidas 1.2 e 1.1, contratualizadas com as Associações de Municípios;
- A baixa taxa de realização global do Eixo 2, resultante dos níveis reduzidos de realização da generalidade das medidas, com excepção da medida 2.3. VALTEJO que apresenta um nível de realização alinhado com a realização global do Programa. A medida 2.4, afecta ao FSE, apresenta a taxa de realização financeira mais baixa do PO;
- A elevada taxa de realização do Eixo 3 no seu todo, acima da média do PO, resultado dos níveis de realização associados às medidas 3.14 (Pescas – Infra-estruturas de portos), 3.17 (Acessibilidades e transportes), 3.9 (Ensino profissional) e 3.1 (Promoção da formação qualificante e da transição para a vida activa), que apresentam taxas de realização acima dos 100%;
- A recuperação da taxa de realização do FEOGA que apresenta nesta actualização, valores claramente superiores aos verificados na Avaliação Intercalar de 2003.

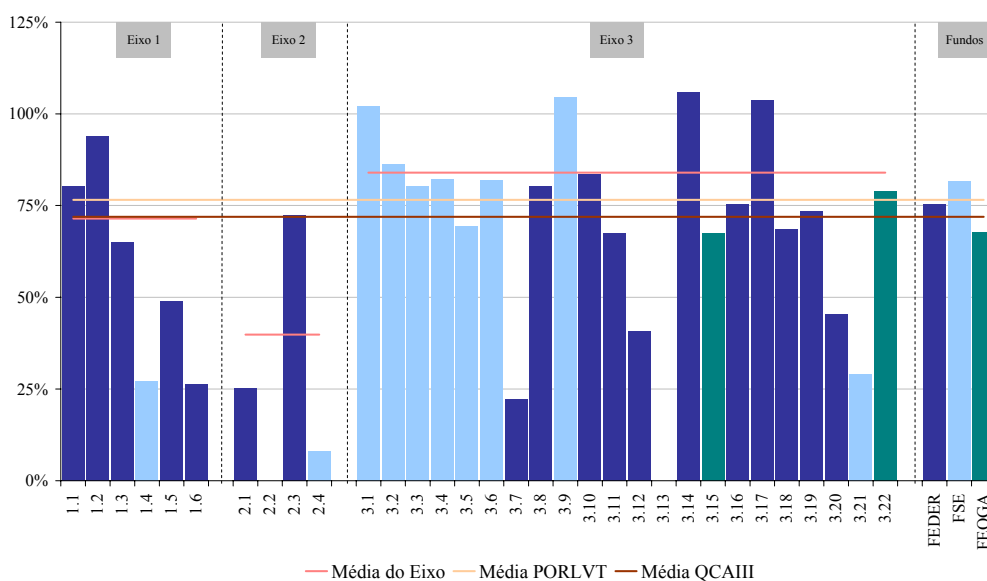
Quando comparadas as taxas de realização financeira do PORLVT com a média do QCA III, para a totalidade do período (2000-2006), verifica-se que, como consequência do ritmo de programação do PORLVT ser mais elevado do que o no QCA (os primeiros seis anos correspondem a 92% da programação do PORLVT face aos 80% da Programação do QCA), os valores médios para o PORLVT são claramente superiores aos registados para o QCA (70,4% e 57,6% respectivamente).

¹² A taxa de realização resulta do produto *taxa de compromisso financeiro* (TC) com *taxa de execução da despesa aprovada* (TE) para o mesmo período de referência:

$$TR_{06} (\text{Exec.}_{05}/\text{Prog.}_{06}) = TC_{06} (\text{Aprovações}_{06}/\text{Prog.}_{06}) \times TE'_{05} (\text{Exec.}_{05}/\text{Aprov.}_{06}).$$

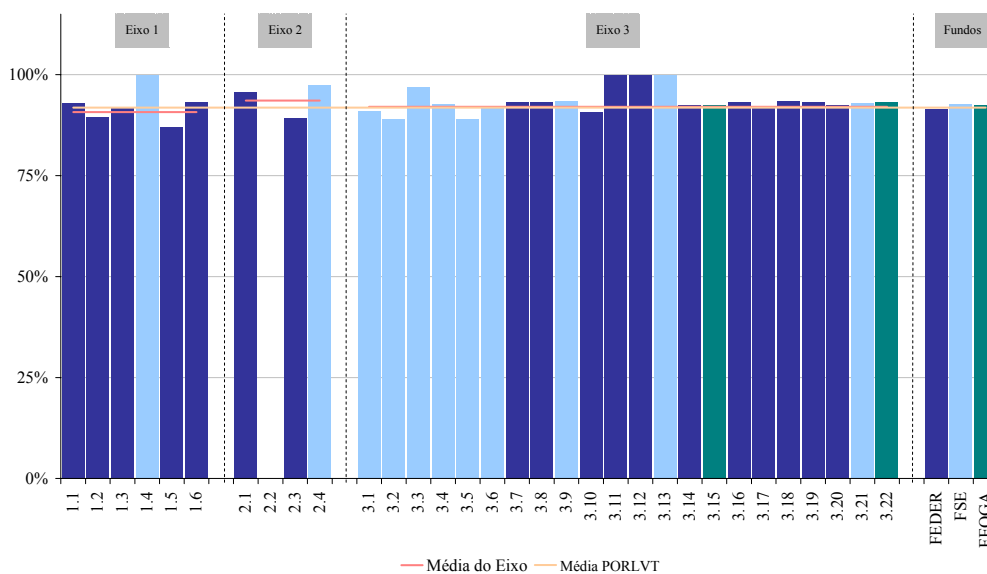
Atendendo aos objectivos do trabalho de avaliação do programa, optou-se por calcular as taxas de compromisso, execução e realização tendo por base a variável despesa pública total.

GRÁFICO 3-22: TAXA DE REALIZAÇÃO FINANCEIRA (PERÍODO 2000-2005) – PORLVT



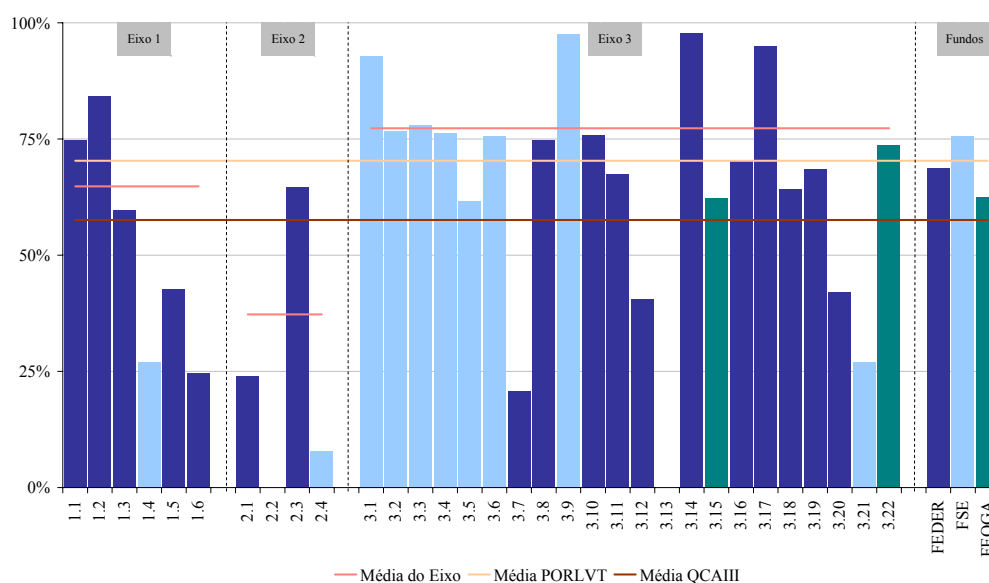
Fonte: Equipa de Avaliação, com base nos dados disponibilizados pela EAT do PORLVT e no ponto de situação do QCA III em Junho de 2005

GRÁFICO 3-23: PESO DA PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA DO PERÍODO 2000-2005 NO TOTAL DA PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA DO PORLVT



Fonte: Equipa de Avaliação, com base nos dados disponibilizados pela EAT do PORLVT e no ponto de situação do QCA III em Junho de 2005

GRÁFICO 3-24: TAXA DE REALIZAÇÃO FINANCEIRA (PERÍODO 2000-2006) – PORLVT



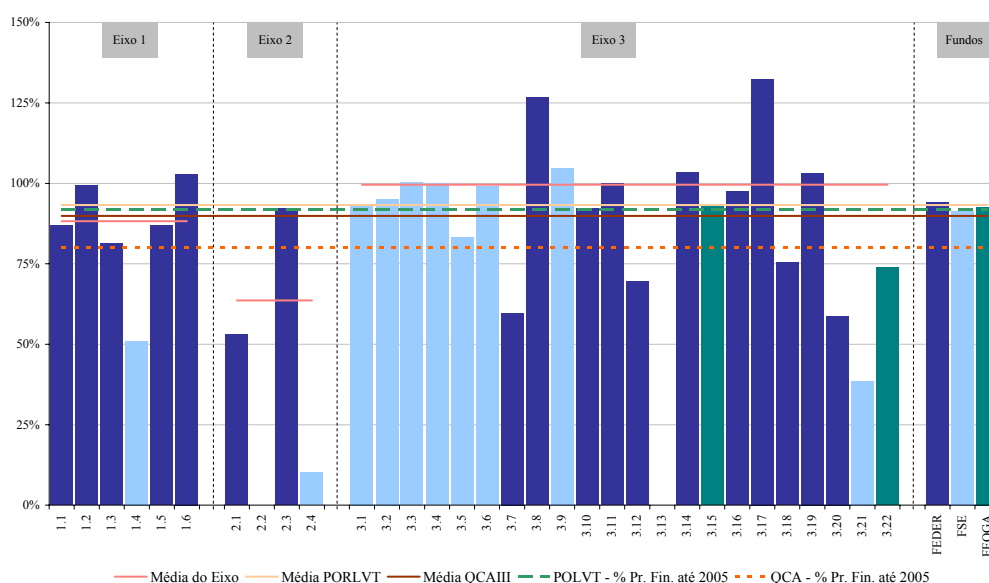
Fonte: Equipa de Avaliação, com base nos dados disponibilizados pela EAT do PORLVT e no ponto de situação do QCA III em Junho de 2005

A decomposição das taxas de compromisso para o total do período (ver Gráfico 3-25), conjugada com a decomposição das taxas de realização financeira – em termos de *taxa de compromisso financeiro*, para o período 2000-2006 e a *taxa de execução da despesa aprovada* – permite clarificar o quadro de realização do PORLVT, com particular destaque para o posicionamento das várias medidas face aos valores médios de realização do PO e do QCA.

A situação actual do programa, a ano e meio de terminar, observa uma concentração natural de grande parte das medidas perto dos valores médios de execução e de compromisso do PO, indiciando uma boa gestão da procura em relação aos níveis de programação financeira inicial e um ritmo de execução regular. Das restantes medidas sobressaem as seguintes situações:

- **Medidas 3.1, 3.9 e 3.14**, que se encontram numa situação reveladora de uma elevada capacidade de execução com graus de selectividade adequados, permitindo uma regulação da procura em níveis consentâneos com a programação inicial (compromissos médios e execuções elevadas);
- **Medidas 3.8 e 3.17**, que apresentam níveis de compromisso elevados, em situação clara de *overbooking* e execuções médias, revelando uma adequada selectividade; A situação de *overbooking* em termos de despesa pública total, não tem, no entanto, uma correspondência em termos da despesa comunitária, o que, face à situação programada, apenas implica uma diminuição da percentagem de participação comunitária na despesa pública total.
- **Medida 1.6**, que regista taxas de compromisso acima da média do PORLVT, mas que em função da sua natureza, apresenta um ritmo de execução relativamente lento mas estável.

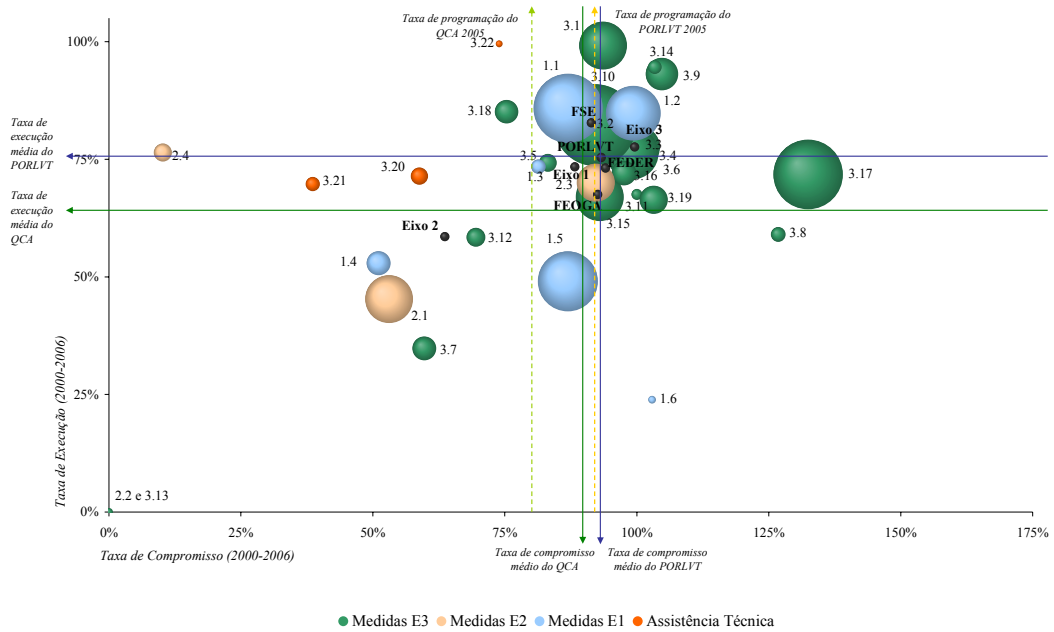
- **Medida 1.5** que, tal como a medida 1.6, apresenta uma taxa de execução reduzida, mas registando níveis de selectividade adequados, o que permite uma regulação da procura em níveis consentâneos com a programação inicial;
- **Medidas 1.4, 2.1, 3.7, 3.12** e ainda, globalmente, o **Eixo 2**, que se encontram numa situação reveladora, não só de uma fraca adesão dos promotores bem como de níveis de execução reduzidos, comparativamente, tanto com a média do PORLVT como do QCA III;
- **Medidas 2.4, 3.20 e 3.21**, que observam taxas de compromissos reduzidas e execuções médias, o que, no caso da medida 2.4. é revelador de uma fraca adesão de promotores;
- **Medidas 3.18 e 3.22**, que se situam numa situação onde predomina um elevado ritmo de execução, acompanhados no entanto de níveis de selectividade relativamente reduzidos ou de uma fraca adesão dos promotores;
- As **medidas 2.2 e 3.13** apresentam taxas de compromisso e de execução nulas, mas por razões distintas. A medida 2.2 foi suprimida após re-programação em 2004, tendo as suas verbas e algumas das suas acções sido transferidas para a medida 2.4, enquanto que a medida 3.13 não apresenta valores aprovados e executados para o período em avaliação.

GRÁFICO 3-25: TAXA DE COMPROMISSO FINANCEIRO PARA TODO O PERÍODO (2000-2006)

Fonte: Equipa de Avaliação, com base nos dados disponibilizados pela EAT do PORLVT e no ponto de situação do QCA III em Junho de 2005

No âmbito do QCA, o PORLVT apresenta um desempenho, medido pela taxa de realização financeira para o total do período de programação, relativamente superior aos restantes Programas Operacionais, o que o coloca, como já se constatou, numa posição superior à taxa de realização média do QCA (ver Gráfico 3-27). Em termos de níveis de compromisso, os valores observados para o PO Regional de Lisboa e Vale do Tejo situam-se igualmente, acima do registado para o total do QCA (ver Gráfico 3-28).

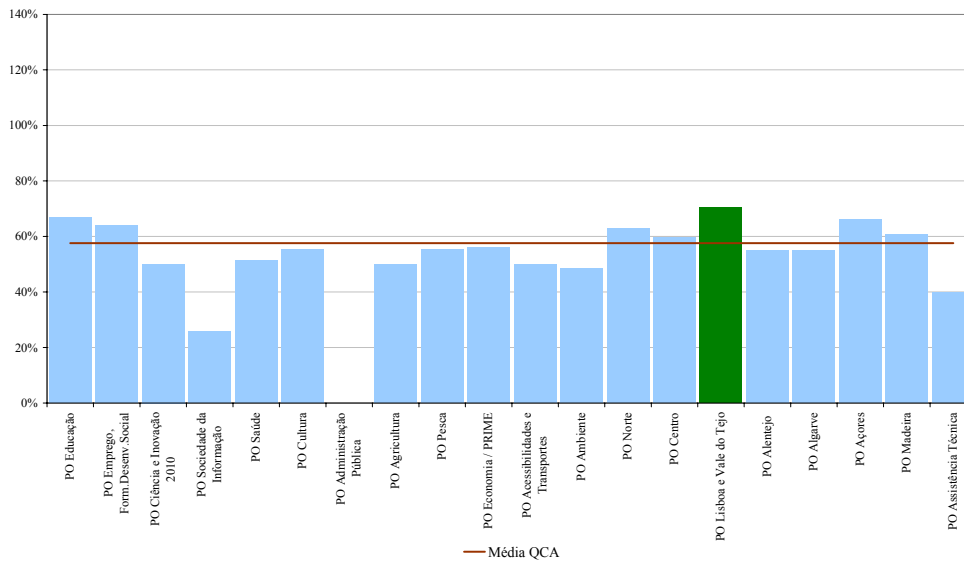
GRÁFICO 3-26: DECOMPOSIÇÃO DA TAXA DE REALIZAÇÃO: TAXA DE EXECUÇÃO E TAXA DE COMPROMISSO (PERÍODO 2000-2006) – PORLVT



Nota: as “bolhas” relativas às medidas representam o peso dessas medidas, em termos de despesa pública, no total do programa.

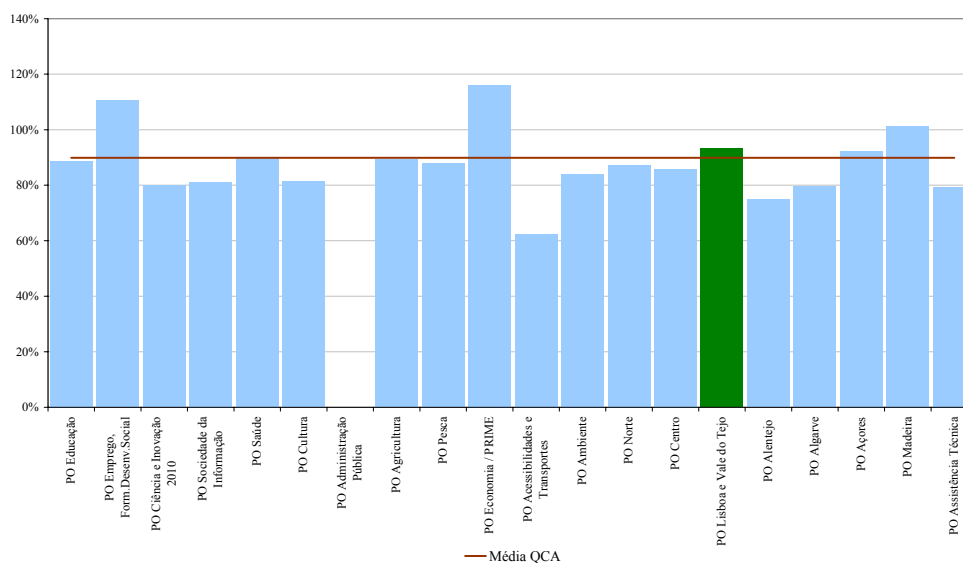
Fonte: Equipa de Avaliação, com base nos dados disponibilizados pela EAT do PORLVT e no ponto de situação do QCA III em Junho de 2005

GRÁFICO 3-27: TAXA DE REALIZAÇÃO FINANCEIRA (PERÍODO 2000-2006) – QCA III



Fonte: Equipa de Avaliação, com base nos dados disponibilizados pela EAT do PORLVT e no ponto de situação do QCA III em Junho de 2005

GRÁFICO 3-28: TAXA DE COMPROMISSO (PERÍODO 2000-2006) – QCA III



Fonte: Equipa de Avaliação, com base nos dados disponibilizados pela EAT do PORLVT e no ponto de situação do QCA III em Junho de 2005

3.3. AVALIAÇÃO DOS NÍVEIS DE REALIZAÇÃO FÍSICA DO PROGRAMA

Num primeiro momento a análise da eficácia do Programa, faz-se através da comparação dos resultados dos indicadores de realização física com as metas definidas para 2006 e para as metas estimadas para Junho de 2005. Da totalidade de indicadores previstos nos diversos documentos do Programa (Relatórios de Execução e Complemento de Programação), apenas foi possível avaliar os indicadores para os quais foram disponibilizados valores de realização física à data de 30 de Junho de 2005 e que tinham metas fixadas para 2006 na última actualização do Complemento de Programação (Junho de 2005). Deste modo, apenas se utilizaram na análise 103 indicadores, dos quais 3 não foram considerados uma vez que apresentavam metas para 2006 com o valor zero, o que impossibilitou o cálculo das respectivas taxas de realização.

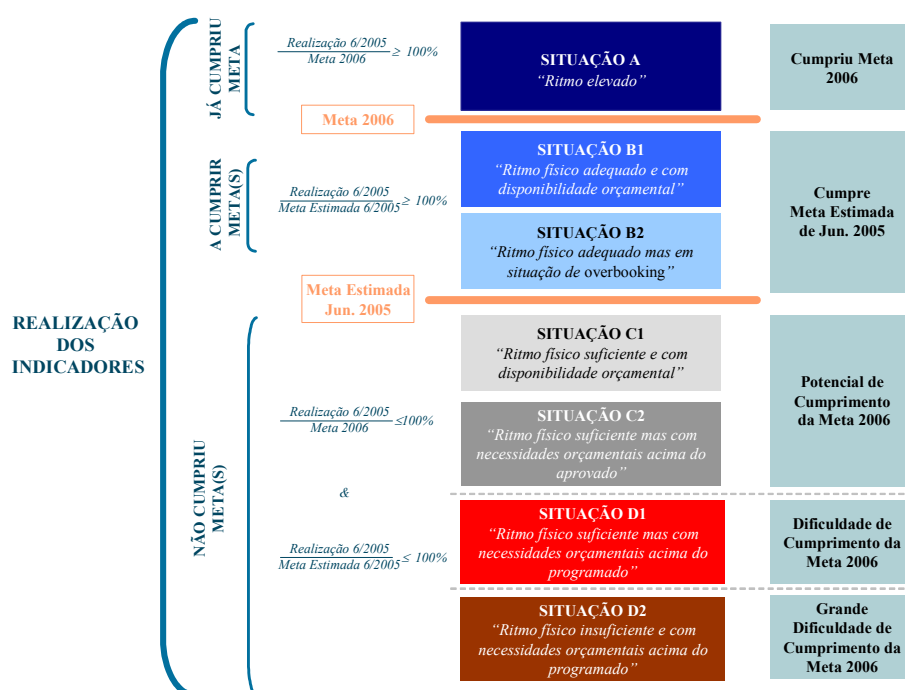
As diversas taxas de realização calculadas permitem uma sistematização dos indicadores por graus e ritmos de cumprimento das metas definidas e previstas. Neste sentido, e de acordo com a Figura 3-1, os indicadores físicos de acompanhamento distribuem-se por 7 situações distintas, as quais têm implícito a hipótese de que a composição dos projectos de cada medida não se alterará até ao final do programa:

- **Situação A – Ritmo elevado**, engloba todos os indicadores que em Junho de 2005 já cumpriram as metas referentes ao final de 2006, ou seja, apresentaram taxas de realização em Junho de 2005 face à meta de 2006 acima dos 100%, exibindo desta forma um “ritmo elevado” de execução.
- **Situação B1 – Ritmo físico adequado e com disponibilidade orçamental**, corresponde à situação onde o ritmo de execução é o suficiente para que a realização dos indicadores físicos de acompanhamento garanta o cumprimento das “metas implícitas” em Junho de 2005, evidenciando, caso o ritmo se mantenha até ao final do período do Programa, um forte potencial de cumprimento,

das metas definidas para o final do programa em 2006. Por outro lado, os indicadores nesta situação apresentam necessidades de execução financeiras, face às metas de 2006, que se enquadram dentro das disponibilidades orçamentais (de Junho de 2005 até ao final do programa) relativas aos valores aprovados e programados das respectivas medidas, o que permite o cumprimento das metas.

- **Situação B2 – Ritmo físico adequado mas em situação de overbooking**, agrega os indicadores que apresentam ritmos de execução que lhes garantem graus de cumprimento para as metas estimadas para Junho de 2005. No entanto, apesar dos ritmos de execução serem suficientemente elevados para permitirem o cumprimento das metas de 2006, as respectivas necessidades financeiras para as executar encontram-se acima do valor disponível programado para a respectiva medida, que por sua vez se encontra em situação de *overbooking* financeiro.

FIGURA 3-1: Ritmos de Eficácia dos Indicadores



Fonte: Equipa de Avaliação

- **Situação C1 – Ritmo físico suficiente e com disponibilidade orçamental**, congrega todos os indicadores que não conseguiram atingir a meta estimada para Junho de 2005, possivelmente ao facto de ter existido um atraso no arranque do PO, uma vez que estes apresentaram níveis de execução muito próximos dos que são necessários para o cumprimento da meta estimada para 2005, bem como necessidades de execução, por indicador, que se encontram adequadas à disponibilidade orçamental do investimento elegível programado e aprovado para as respectivas medidas. Esta situação perspectiva o potencial cumprimento das metas definidas para 2006 caso se verifiquem ritmos de realização mais elevados face ao que estes indicadores têm vindo a apresentar, e tendo em consideração os valores disponíveis por medida para o investimento elegível programado.

- **Situação C2 – Ritmo físico suficiente e com necessidades orçamentais acima do aprovado**, é similar à “Situação C1”, no sentido em que os indicadores referentes a esta situação, também não conseguiram cumprir as metas estimadas para Junho de 2005, mas apresentam um ritmo de execução que, em princípio, lhes permitirá cumprir as metas para 2006, caso intensifiquem os seus níveis de realização. Por outro lado, identicamente, o investimento elegível programado disponível, nas respectivas medidas, ultrapassa as necessidades de financiamento do que falta executar por indicador. A diferença desta situação face à anterior deve-se ao facto de que nesta, a disponibilidade orçamental do investimento elegível aprovado por medida não ser suficiente para fazer face ao que falta executar por indicador, o que significa, que apesar de existir potencial de cumprimento das metas de 2006, estas só serão cumpridas com um aumento dos níveis de compromisso das respectivas medidas, mas não obrigam a ultrapassar os valores programados.
- **Situação D1 – Ritmo físico suficiente, mas com necessidades orçamentais acima do programado**, descreve todos os indicadores que, para além de não terem conseguido atingir as metas estimadas para Junho de 2005, apresentam ritmos de execução suficientes uma vez que evidenciaram ritmos relativamente elevados no início do período de programação, possivelmente para fazer face ao atraso inicial do programa. No entanto, independentemente do ritmo, cada um destes indicadores necessitará de executar um valor superior tanto para o investimento elegível programado como para o investimento elegível aprovado, disponíveis para cada uma das respectivas medidas face ao período em falta (ano e meio), dificultando, por conseguinte, a possibilidade de cumprimento das metas para o final do programa.
- **Situação D2 – Ritmo físico insuficiente e com necessidades orçamentais acima do programado**, descreve todos os indicadores que, para além de não terem conseguido atingir as metas estimadas para Junho de 2005, apresentam, igualmente, ritmos de execução muito lentos, e em alguns casos nulos, evidenciando uma grande dificuldade de cumprimento das metas definidas para 2006, que por sua vez é agravada pelo facto de os elevados níveis de financiamento, por indicador, necessários para a realização dessas metas, ultrapassarem a disponibilidade orçamental programada e aprovada afecta a cada uma das respectivas medidas. Esta situação poderá indiciar uma inadequação na definição das metas ou dos próprios indicadores, face à realidade do Programa, ou alternativamente, uma fraca atracção de determinadas medidas do Programa, com reflexos nos indicadores associados a essas mesmas medidas.

No quadro seguinte apresenta-se, para todos os indicadores de realização, a respectiva classificação face à tipologia definida.

QUADRO 3-7: DISTRIBUIÇÃO DOS GRAUS DE EXECUÇÃO DOS INDICADORES DE REALIZAÇÃO DO PORLVT

Eixo	Medida Acção	Indicador	Situação Final
Eixo 1	M 1.1	Nº de km de estradas municipais construídos, apoiados	D1
Eixo 1	M 1.1	Nº de km de estradas municipais beneficiados, apoiados	A
Eixo 1	M 1.1	Nº de lugares de estacionamento criados com a construção de parques de estacionamento, apoiados	A
Eixo 1	M 1.1	Nº de km de acessos viários directos e variantes às áreas urbanas, apoiados	D2
Eixo 1	M 1.1	Nº de equipamentos culturais construídos, apoiados	A
Eixo 1	M 1.1	Nº de equipamentos escolares do ensino básico construídos, apoiados	A
Eixo 1	M 1.1	Nº de equipamentos de lazer e desportivos construídos, apoiados	A
Eixo 1	M 1.1	Nº de ha infraestruturados de áreas industriais, apoiados	D2
Eixo 1	M 1.2	Nº de acções de valorização do património histórico, apoiadas	D1
Eixo 1	M 1.2	Nº de acções de valorização e requalificação urbana, apoiadas	A
Eixo 1	M 1.2	Nº de planos de salvaguarda de zonas históricas, apoiados	D2
Eixo 1	M 1.3	Nº de iniciativas de promoção/animação cultural, apoiadas	D2
Eixo 1	M 1.3	Nº de congressos, seminários, workshops, apoiados	D2
Eixo 1	M 1.3	Nº de projectos de promoção e cooperação internacional, apoiados	C2
Eixo 1	M 1.4	Nº de acções de formação por ano, apoiadas	A
Eixo 1	M 1.4	Nº médio de formandos por ano	A
Eixo 1	M 1.4	Taxa de cobertura (nº de formandos/nº de efectivos da administração local)	A
Eixo 1	M 1.5	Nº de projectos de reforço de dinâmicas de desenvolvimento entre conjuntos urbanos, apoiados	D2
Eixo 1	M 1.5	Nº de projectos de requalificação e valorização urbanística, apoiados	B1
Eixo 1	M 1.5	Área de solo recuperado para zonas verdes e equipamentos, apoiados (nº de ha)	D2
Eixo 1	M 1.5	Nº de projectos de criação de infra-estruturas e equipamentos em rede	A
Eixo 2	M 2.1	Nº de lugares de estacionamento tendo em vista dissuadir a utilização do automóvel nos centros urbanos	D2
Eixo 2	M 2.1	Extensão de ciclovias a criar/reabilitar (nº de km)	D2
Eixo 2	M 2.1	Área pedonalizada e/ou com trânsito condicionado (nº de m2)	D2
Eixo 2	M 2.3	Nº de intervenções de valorização do património histórico, apoiadas	D2
Eixo 2	M 2.3	Nº de intervenções de valorização do património paisagístico, apoiadas	C2
Eixo 2	M 2.3	Nº de áreas de lazer criadas e recuperadas, apoiadas	B1
Eixo 2	M 2.4	Nº de acções de formação, apoiados	A
Eixo 3	M 3.8	Nº de salas novas/ampliadas ou remodeladas de educação pré-escolar	A
Eixo 3	M 3.8	Nº de salas de ensino secundário e profissional remodeladas/apetrechadas	D2
Eixo 3	M 3.9	Nº de formandos	A
Eixo 3	M 3.9	Nº de escolas apoiadas	A
Eixo 3	M 3.9	Nº de turmas apoiadas	A
Eixo 3	M 3.9	Nº de horas de formação (Volume de formação)	D2
Eixo 3	M 3.9	Nº de jovens que concluíram o ensino secundário profissional com qualificação nível III	A
Eixo 3	M 3.10	Nº de Pousadas de Juventude a remodelar	A
Eixo 3	M 3.10	Nº de Pousadas de Juventude a criar	D2
Eixo 3	M 3.11	Nº de centros Ciência Viva	D2
Eixo 3	M 3.12 A2	Nº de caixas de correio de organismos que disponibilizam correio electrónico aos funcionários	A
Eixo 3	M 3.12 A2	Nº de organismos com ligação à internet	B1
Eixo 3	M 3.12 A2	Nº de organismos que utilizam as TIC em processos comuns	D1
Eixo 3	M 3.12 A2	Nº de redes locais instaladas	B1
Eixo 3	M 3.12 A2	Nº de aplicações informáticas / BD desenvolvidas	B1
Eixo 3	M 3.12 A1	Nº de Projectos integrados no âmbito da Sociedade da Informação	A
Eixo 3	M 3.12 A1	Nº de Concelhos envolvidos em projectos integrados	A
Eixo 3	M 3.12 A1	Nº de Formulários disponibilizados com submissão on-line em projectos integrados	A
Eixo 3	M 3.12 A1	Nº de Acções aprovadas no âmbito de projectos integrados	C2
Eixo 3	M 3.12 A1	Nº de Instituições de ensino envolvidas nos projectos integrados	A
Eixo 3	M 3.14	Nº de projectos de beneficiação ou construção em Portos de Pesca	D1
Eixo 3	M 3.15 A1	Nº de projectos aprovados	B1
Eixo 3	M 3.15 A1	Ajudas Públicas (1000 Euros)	B1
Eixo 3	M 3.15 A2	Nº de projectos para criação e modernização de unidades produtivas	A
Eixo 3	M 3.15 A2	Nº de projectos de incentivos a produtos de qualidade	D1
Eixo 3	M 3.15 A2	Ajudas públicas (1000 Euros)	B1
Eixo 3	M 3.15 A2	Nº de projectos de criação e modernização de pequenas unidades artesanais ou de âmbito local	D2
Eixo 3	M 3.15 A3	Nº de organizações de produtores florestais constituídas	A
Eixo 3	M 3.15 A3	Nº de entidades prestadoras de serviços florestais instaladas	D2
Eixo 3	M 3.15 A3	Nº de projectos de apoio à prestação de serviços florestais aprovados	A
Eixo 3	M 3.15 A3	Nº de projectos de apoio à prevenção de riscos bióticos aprovados	D1
Eixo 3	M 3.15 A3	Nº de projectos de apoio à prevenção de riscos abióticos aprovados	C2
Eixo 3	M 3.15 A3	Ha de área florestal coberta por planos de prevenção contra riscos bióticos	A

Eixo	Medida Acção	Indicador	Situação Final
Eixo 3	M 3.15 A3	Ha de área florestal coberta por planos de prevenção contra riscos abióticos	B1
Eixo 3	M 3.15 A3	Nº de projectos de valorização e conservação dos espaços florestais com interesse público aprovados	Meta nula
Eixo 3	M 3.15 A3	Ha de área florestal de interesse público coberta por projectos de valorização e conservação	Meta nula
Eixo 3	M 3.15 A3	Ajudas públicas (1000 Euros)	C1
Eixo 3	M 3.15 A4	Nº de projectos de instalação de serviços de substituição e gestão aprovados	A
Eixo 3	M 3.15 A4	Nº de projectos de desenvolvimento de outros serviços à agricultura aprovados	B1
Eixo 3	M 3.15 A4	Ajudas públicas (1000 Euros)	A
Eixo 3	M 3.15 A5	Nº de projectos relativos a novos regadios colectivos e a regadios tradicionais aprovados	A
Eixo 3	M 3.15 A5	Nº de agricultores abrangidos pelos projectos relativos a regadios colectivos e tradicionais	A
Eixo 3	M 3.15 A5	Ha de área beneficiada pelos projectos de regadios colectivos e tradicionais	A
Eixo 3	M 3.15 A5	Nº de projectos de reabilitação e modernização de perímetros de rega aprovados	B1
Eixo 3	M 3.15 A5	Nº de agricultores abrangidos pelos projectos de reabilitação e modernização dos perímetros de rega	B1
Eixo 3	M 3.15 A5	Ha de área beneficiada pelos projectos de reabilitação e modernização dos perímetros de rega	B1
Eixo 3	M 3.15 A5	Nº de projectos de emparcelamento aprovados	B1
Eixo 3	M 3.15 A5	Nº de agricultores abrangidos por projectos de emparcelamento	B1
Eixo 3	M 3.15 A5	Ha de área beneficiada por projectos de emparcelamento	B1
Eixo 3	M 3.15 A5	Ajudas públicas (1000 Euros)	B1
Eixo 3	M 3.15 A6	Nº de projectos de caminhos agrícolas e rurais aprovados	B1
Eixo 3	M 3.15 A6	Km de rede viária nova	Meta nula
Eixo 3	M 3.15 A6	Km de rede viária beneficiada	B1
Eixo 3	M 3.15 A6	Nº de explorações agrícolas beneficiadas pelos projectos de caminhos agrícolas e rurais	A
Eixo 3	M 3.15 A6	Nº de projectos de electrificação aprovados	A
Eixo 3	M 3.15 A6	Nº de explorações agrícolas e unidades agro-industriais beneficiadas pelos projectos de electrificação	B1
Eixo 3	M 3.15 A6	Ajudas públicas (1000 Euros)	A
Eixo 3	M 3.15 A7	Ajudas públicas (1000 Euros)	D1
Eixo 3	M 3.15 A8	Ajudas públicas (1000 Euros)	D2
Eixo 3	M 3.16	Nº de m2 de área útil de equipamento desportivo de base por habitante	D2
Eixo 3	M 3.16	Nº de m2 de construção e modernização de área útil de equipamento desportivo	A
Eixo 3	M 3.16	Nº de intervenções em equipamentos desportivos	D1
Eixo 3	M 3.17	Extensão de linha férrea a construir ou requalificar (nº de km)	B2
Eixo 3	M 3.17	Nº de estações a construir e remodelar (unidades)	D2
Eixo 3	M 3.17	Extensão de estradas a construir ou requalificar (nº de km)	B2
Eixo 3	M 3.17	Nº de barcos de transporte de passageiros a adquirir (unidade)	A
Eixo 3	M 3.18 A	% de território abrangido pelo estatuto de classificação, excepto área protegida de âmbito nacional (D2
Eixo 3	M 3.18 A	Nº de utilizadores das infra-estruturas de apoio ao turismo de natureza	D2
Eixo 3	M 3.18 B	Extensão de costa a intervencionar (nº de km)	D2
Eixo 3	M 3.18 C	Nº de estruturas de monitorização a instalar ou renovar	B1
Eixo 3	M 3.18 D	Nº de postos de informação no domínio do ambiente urbano a criar	A
Eixo 3	M 3.18 D	Nº de habitantes a abranger por intervenções de requalificação urbana	A
Eixo 3	M 3.18 E	Nº de acções de apoio à recuperação do passivo ambiental	A
Eixo 3	M 3.19	Nº de intervenções de construção, remodelação e adequação de instalações de centros de saúde e extensões	B1
Eixo 3	M 3.19	Nº de intervenções em equipamento de centros de saúde e respectivas extensões	B1

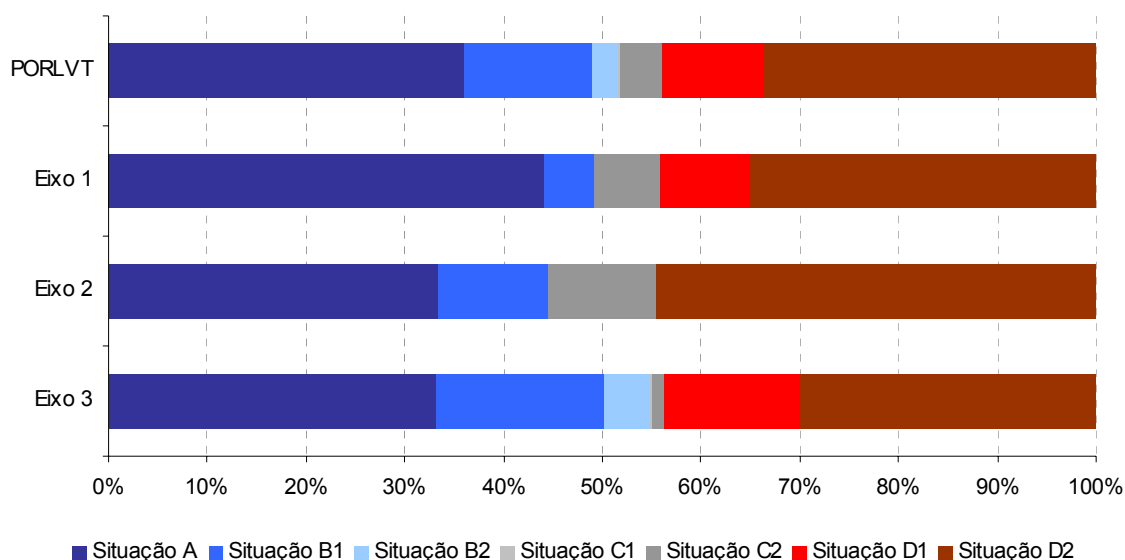
Situações: **A** – Ritmo elevado; **B1** – Ritmo físico adequado e com disponibilidade orçamental; **B2** – Ritmo físico adequado mas em situação de overbooking; **C1** – Ritmo físico suficiente e com disponibilidade orçamental; **C2** – Ritmo físico suficiente e com necessidades orçamentais acima do aprovado; **D1** – Ritmo físico suficiente, mas com necessidades orçamentais acima do programado; **D2** – Ritmo físico insuficiente e com necessidades orçamentais acima do programado.

Fonte: Equipa de Avaliação

A verificação do nível de realização de cada um dos eixos do programa pode ser analisado através da distribuição relativa dos indicadores considerados pelas 7 situações definidas na tipologia de caracterização do cumprimento das metas de execução. Os resultados deste exercício são apresentados no Gráfico 3-29, tendo sido obtidos pelo cálculo, para cada um dos eixos, das médias das distribuições apresentadas pelos indicadores enquadrados em cada uma das medidas do

respectivo eixo¹³. Para o conjunto do Programa manteve-se a mesma lógica do exercício, ou seja o peso de cada situação no total do PORLVT resulta da média das distribuições de todas as medidas.

GRÁFICO 3-29: GRAU DE EXECUÇÃO DOS EIXOS DO PORLVT



Situações: **A** – Ritmo elevado; **B1** – Ritmo físico adequado e com disponibilidade orçamental; **B2** – Ritmo físico adequado mas em situação de overbooking; **C1** – Ritmo físico suficiente e com disponibilidade orçamental; **C2** – Ritmo físico suficiente e com necessidades orçamentais acima do aprovado; **D1** – Ritmo físico suficiente, mas com necessidades orçamentais acima do programado; **D2** – Ritmo físico insuficiente e com necessidades orçamentais acima do programado.

Fonte: Equipa de Avaliação

No Gráfico 3-29, uma análise global dos eixos permite concluir que, de uma forma geral, não existe grande distinção entre os resultados apresentados por cada um dos eixos do Programa, uma vez que em quase todos eles, com excepção do Eixo 3, a orientação é para que a maioria dos indicadores não tenha ultrapassado as metas estimadas para o final de Junho de 2005. O Eixo 3 aparece aliás, como o que apresenta indicadores de medida em melhor situação média, uma vez que 22% dos valores de realização física dos indicadores de medida, deste eixo, ultrapassam as metas estimadas para Junho de 2005, diminuindo este valor para 5% no Eixo 1 e para 11% no Eixo 2.

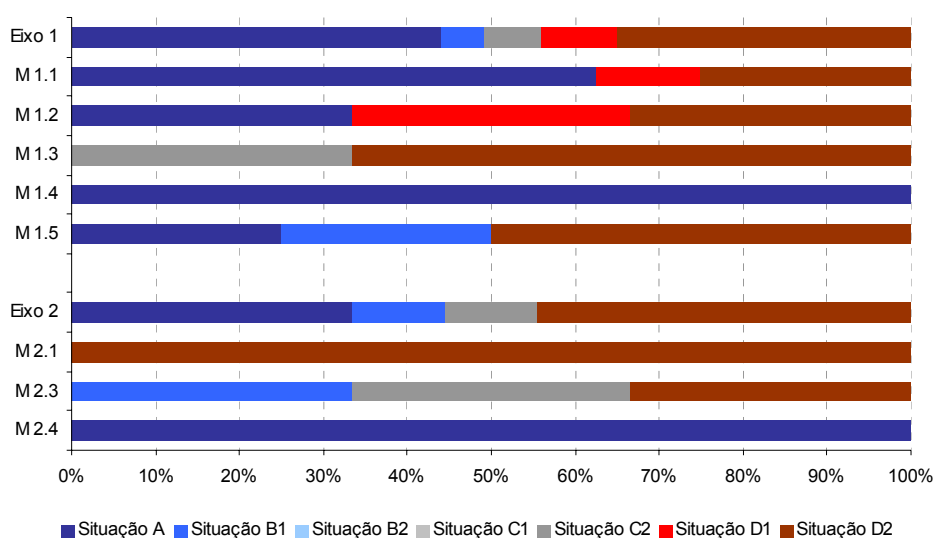
Contrariamente, o Eixo 1 é o que apresenta o maior peso de indicadores na “Situação A”, uma vez que em média, por medida, 44% dos indicadores, já cumpriram as metas para 2006. O Eixo 2, por outro lado é o que apresenta o maior peso médio por medida, de indicadores que se encontram numa situação onde a probabilidade de cumprirem as metas para 2006 é muito reduzida, “Situação D2”. Porém, deve-se ter em conta que neste eixo apenas se consideram 7 indicadores na análise, condição que relativiza os resultados obtidos.

¹³ O facto de se ter realizado a distribuição por eixos com base na média das distribuições de cada uma das medidas resulta do facto do número de indicadores por medida ser bastante diferenciado. Caso a classificação fosse realizada com base na situação de todos os indicadores englobados no mesmo eixo, as diversas medidas surgiam com diferentes níveis de ponderação. Recorde-se que o número de indicadores por eixo é muito diferenciado: Eixo 1 – 21 indicadores; Eixo 2 – 7 indicadores e Eixo 3 – 72 indicadores.

A análise da realização física do Programa, tendo em consideração os indicadores de execução definidos para as medidas do Eixo 1 evidencia que o maior número de situações de cumprimento antecipado das metas – Situação A – ocorre na medida 1.4, representando a totalidade dos indicadores e na medida 1.1 para 63% dos indicadores. A medida 1.3, por outro lado, concentra 67% dos indicadores na situação onde a probabilidade de realização das metas definidas para 2006 é consideravelmente reduzida – Situação D2.

No Eixo 2, a totalidade dos indicadores da medida 2.1 encontra-se numa situação de grande dificuldade de cumprimento das metas definidas para 2006, tal como 33% dos indicadores da medida 2.3, enquanto que dos restantes 66%, metade apresenta um elevado ritmo de realização, potencial para o cumprimento das metas, enquanto que a outra metade encontra-se, neste momento, numa situação em que os actuais níveis de aprovação financeira não têm capacidade orçamental para assegurar novas realizações físicas – Situação C2.

GRÁFICO 3-30: GRAU DE REALIZAÇÃO DAS MEDIDAS DO EIXO 1 E 2 DO PORLVT



Situações: **A** – Ritmo elevado; **B1** – Ritmo físico adequado e com disponibilidade orçamental; **B2** – Ritmo físico adequado mas em situação de overbooking; **C1** – Ritmo físico suficiente e com disponibilidade orçamental; **C2** – Ritmo físico suficiente e com necessidades orçamentais acima do aprovado; **D1** – Ritmo físico suficiente, mas com necessidades orçamentais acima do programado; **D2** – Ritmo físico insuficiente e com necessidades orçamentais acima do programado.

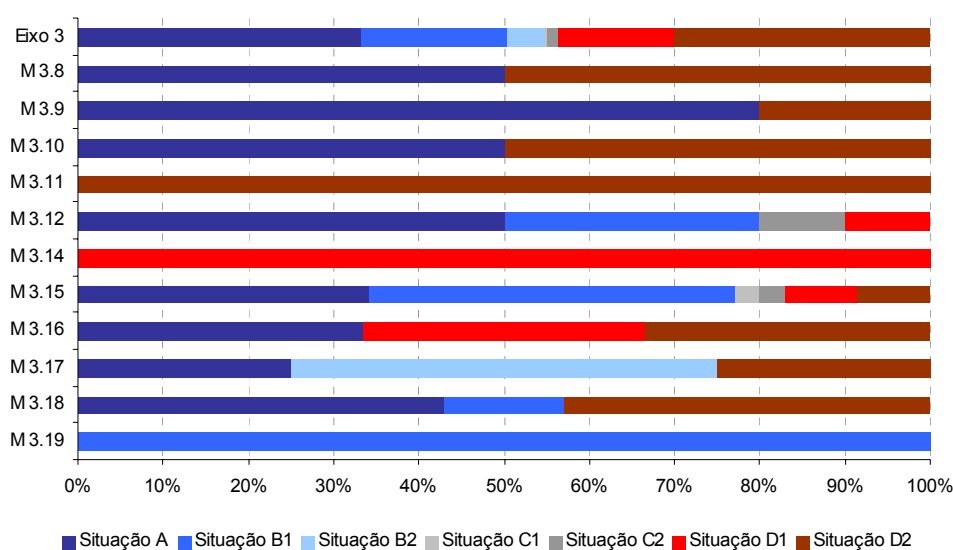
Fonte: Equipa de Avaliação

No Eixo 3, especificamente na medida 3.15, encontram-se um número significativo de indicadores (43%) com ritmo de realização adequado, ou seja a cumprir a meta estimada de Junho de 2005, e com disponibilidade orçamental para assegurar a execução dentro dos objectivos definidos – Situação B1, que conjuntamente com os restantes indicadores que já cumpriram com as respectivas metas de 2006, representam 77% dos indicadores da medida que em 2006 terão cumprido com os seus objectivos – Situação A. Em situação idêntica à media 3.15, mas com proporções diferentes, encontram-se os indicadores da medida 3.12, dos quais 50% se encontram na Situação A e 30% na

Situação B. Na medida 3.9, por sua vez, 80% dos indicadores apresentam ritmos de realização muito elevados, tendo antecipadamente atingido em Junho de 2005 as metas definidas para 2006.

Os dois únicos indicadores que se encontram na situação B2 *Ritmo físico adequado mas em situação de overbooking*, dizem respeito à medida 3.17 (“Nº de km de extensão de linha férrea a construir ou requalificar” e “Nº de km de extensão de estradas a construir ou requalificar”) e representam 50% dos indicadores da medida.

GRÁFICO 3-31: GRAU DE REALIZAÇÃO DAS MEDIDAS DO EIXO 1 E 2 DO PORLVT



Situações: **A** – Ritmo elevado; **B1** – Ritmo físico adequado e com disponibilidade orçamental; **B2** – Ritmo físico adequado mas em situação de overbooking; **C1** – Ritmo físico suficiente e com disponibilidade orçamental; **C2** – Ritmo físico suficiente e com necessidades orçamentais acima do aprovado; **D1** – Ritmo físico suficiente, mas com necessidades orçamentais acima do programado; **D2** – Ritmo físico insuficiente e com necessidades orçamentais acima do programado.

Fonte: Equipa de Avaliação

3.4. ACTUALIZAÇÃO DA AVALIAÇÃO DE EFICIÊNCIA DO PO

A avaliação da eficiência, relacionando os efeitos produzidos por uma determinada intervenção e os recursos por ela mobilizados, pressupõe geralmente um juízo de valor relativamente à razoabilidade dos custos associados a uma realização ou a um efeito e é, normalmente, quantificada em termos de realizações (o que corresponde ao seu custo unitário), em termos de resultados ou impactes. No caso particular do PORLVT, a análise de eficiência desenvolvida nesta avaliação apresenta-se relativamente limitada uma vez que a informação disponível, composta por uma base de dados de indicadores listados por projectos, fornecida pela EAT, caracteriza-se na sua generalidade por indicadores afectos a projectos apoiados pelo FEDER (98% dos projectos FEDER candidatos ao PORLVT apresentam indicadores associados), o que restringe a análise da eficiência em relação aos restantes fundos (não foram disponibilizados indicadores afectos a projectos FEOGA e apenas 0,2% dos projectos FSE apresentam indicadores associados) e consequentemente à obtenção de uma análise global da eficiência do Programa. Esta limitação na análise da eficiência é evidenciada, de forma quantitativa, pelo facto de apenas 15% da totalidade dos indicadores ter mais de 10 utilizações

e, qualitativamente, pelo facto de estar longe de englobar os indicadores mais representativos do PO e com maior relevância para o desenvolvimento da análise da relação entre, por um lado, realizações e resultados e, por outro lado, os meios disponibilizados. Outra limitação reside no facto de todo o investimento do projecto estar afecto a um único indicador o que poderá sobreavaliar os respectivos custos de execução, uma vez que o mesmo projecto pode contemplar intervenções com relevância sobre outros indicadores.

Consideradas as limitações da informação disponível, a avaliação da eficiência do programa será desenvolvida com base num número restrito de 8 indicadores que para além de apresentarem mais de 10 utilizações foram seleccionados de forma qualitativa pela equipa de avaliação tendo em consideração a respectiva representatividade e o facto de não serem meras contagens simples. Optou-se igualmente pela avaliação da eficiência em função dos valores executados para o cálculo dos custos médios.

O exercício de avaliação da eficiência, efectuado neste ponto, encontra-se organizado por indicador, procedendo-se à análise da variabilidade dos custos médios por medidas e por tipologia de promotores. De salientar que o número de utilizações apresentado por indicadores nem sempre corresponde ao número de observações dos gráficos da variabilidade dos custos por projecto, uma vez que alguns projectos não apresentavam valores, à data da obtenção da informação, para a respectiva execução. A listagem dos indicadores seleccionados apresenta-se no Quadro 3-8.

QUADRO 3-8 – INDICADORES SELECIONADOS PARA AVALIAÇÃO DA EFICIÊNCIA

Código	Indicador	Unidade	Nº de utilizações
1146670	Rede viária municipal beneficiada	km	55
1157260	Rede de drenagem de águas residuais construída	km	49
1073067	Rede de distribuição de gás natural construída	km	22
1157262	Rede de drenagem de águas residuais remodelada/ampliada	km	15
1146672	Rede viária municipal construída	km	14
1146598	Estradas construídas/requalificadas	km	11
1157250	Rede de abastecimento de água remodelada/ampliada	km	11
1157254	Rede de abastecimento de água: conduta adutora	km	10

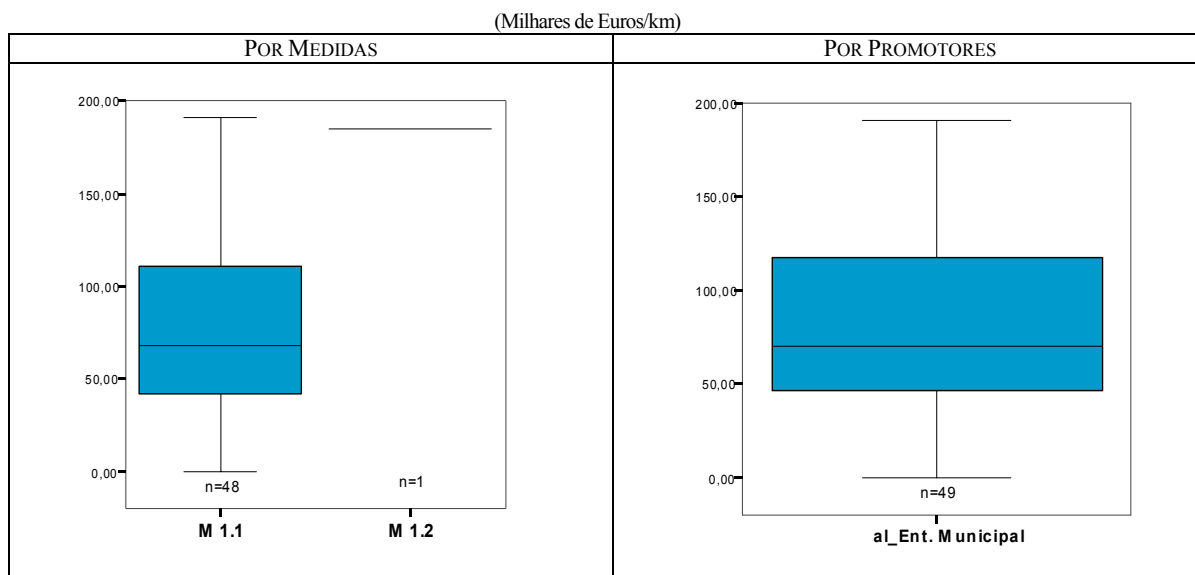
Fonte: Equipa de Avaliação, com base nos dados da EAT

Rede viária municipal beneficiada

A análise da variabilidade dos custos por projecto associados a este indicador (um dos indicadores seleccionados que maior número de registos apresenta na base de dados) permite entender que o custo mediano dos projectos desenvolvidos, nas duas medidas e pelos diferentes promotores, se fixa em cerca de 70 mil euros por km de rede viária municipal beneficiada, enquanto que o valor médio é cerca de 145 mil euros (ver Gráfico 3-32). Pelo facto da média ser maior que a mediana, pode-se concluir que a metade da distribuição que congrega os projectos com um custo unitário maior, apresenta uma amplitude de dispersão superior à outra metade. De salientar que este indicador apresenta um projecto que tem associado o custo de zero euros, que se poderá explicar por um erro

na introdução dos dados no sistema de informação, e que ao ser actualizado poderá alterar os resultados apresentados.

GRÁFICO 3-32 – VARIABILIDADE DOS CUSTOS POR PROJECTO AVALIADA SEGUNDO O INDICADOR “REDE VIÁRIA MUNICIPAL BENEFICIADA” (*)



(*) Os casos extremos e “outliers” não se encontram representados

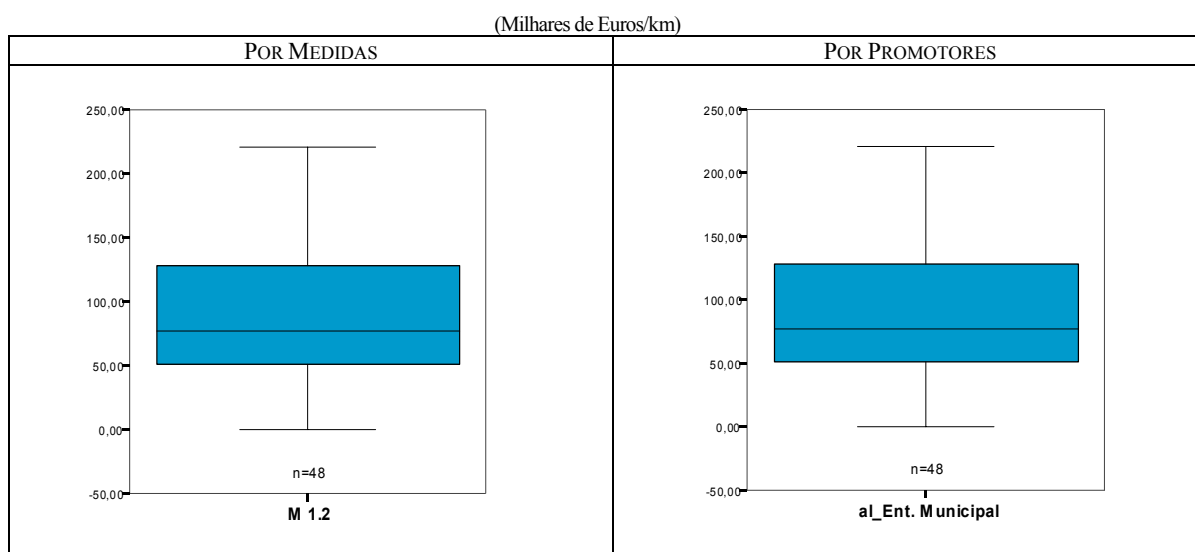
Fonte: Equipa de Avaliação, com base nos dados da EAT

Rede de drenagem de águas residuais construída

Relativamente ao custo de construção da rede de drenagem de águas residuais, resultado dos projectos afectos à medida 1.2 “Valorização ambiental e patrimonial” e promovidos exclusivamente por entidades municipais, o custo médio é de cerca de 115,5 mil euros por km linear construído.

A dispersão do custo de construção é relativamente grande, ainda que essa dispersão não seja homogénea, uma vez que a amplitude entre 50% dos valores inferiores à mediana é de 77 mil euros, enquanto que a amplitude dos 50% superiores é de 143,6 mil euros. Este ordenamento pode ser explicado por se considerar no mesmo indicador o custo de execução de projectos com características bastante distintas, como por exemplo a construção de redes de esgotos em várias freguesias e a despoluição de bacias hidrográficas.

De salientar que este indicador apresenta um projecto que tem associado o custo de zero euros, situação que caso seja consequência de um erro de introdução dos dados no sistema de informação, ao ser actualizada poderá alterar os resultados apresentados.

GRÁFICO 3-33 – VARIABILIDADE DOS CUSTOS POR PROJECTO AVALIADA SEGUNDO O INDICADOR “REDE DE DRENAGEM DE ÁGUAS RESIDUAIS CONSTRUÍDA” (*)

(*) Os casos extremos e “outliers” não se encontram representados

Fonte: Equipa de Avaliação, com base nos dados da EAT

Rede de distribuição de gás natural construída

Este indicador corresponde a um conjunto de indicadores relacionados com a consolidação da rede de gás natural, enquadráveis na Medida 3.10 “Economia” e congrega um registo de 21 projectos no PO da Região de Lisboa e Vale do Tejo que por sua vez apresentam um valor mediano para custo por km de rede construída de cerca de 61 mil euros.

A distribuição de valores apresenta uma dispersão relativamente ampla, com 50% dos projectos a apresentarem um custo médio de construção por km a variar entre os 54 e os 111 mil euros, situação que se poderá considerar de normal, se se tiver em consideração que os custos de instalação da rede variam de acordo com a dimensão das condutas consideradas em cada um dos projectos específicos. Esta conclusão resulta da observação dos custos de referência que são definidos no Despacho nº 4286/2003 (2ª série), do Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente, para os sistemas de abastecimento de água, e que pode ser considerada como válida dada a similitude com a rede de abastecimento de gás natural.

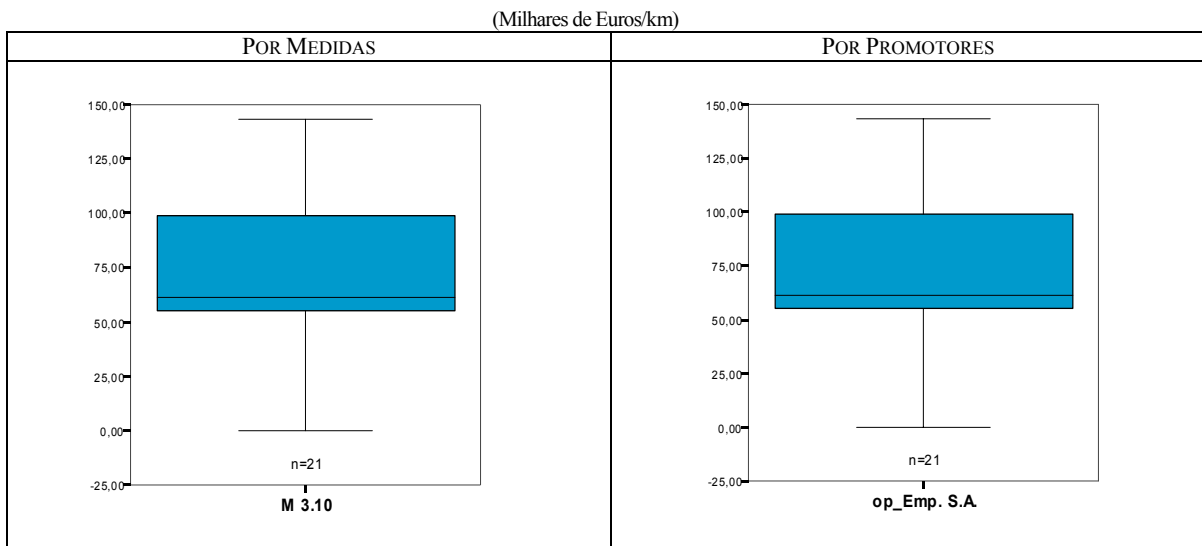
Neste indicador, tal como nos anteriores, existe um projecto que tem associado o custo de zero euros, que parece ser consequência de um erro na introdução dos dados no sistema de informação, e que ao ser actualizado poderá alterar a análise dos resultados deste indicador.

Rede de drenagem de águas residuais remodelada/ampliada

Os projectos considerados neste indicador, afectos à medida 1.2 “Valorização ambiental e patrimonial” e promovidos pela administração local, em particular pelas entidades municipais, apresentaram um custo médio de quilómetros de rede remodelada ou ampliada de cerca de 182 mil

euros e uma mediana de cerca de 136 mil euros, observando uma amplitude interquartis de cerca de 173 mil euros. Comparativamente com o custo médio de construção analisado anteriormente, o custo médio de remodelação ou ampliação da rede de drenagem de águas residuais registou valores relativamente mais dispendiosos, bem como, apesar de apresentar um menor número de projectos, apresentou igualmente uma maior amplitude de variação dos custos por projecto.

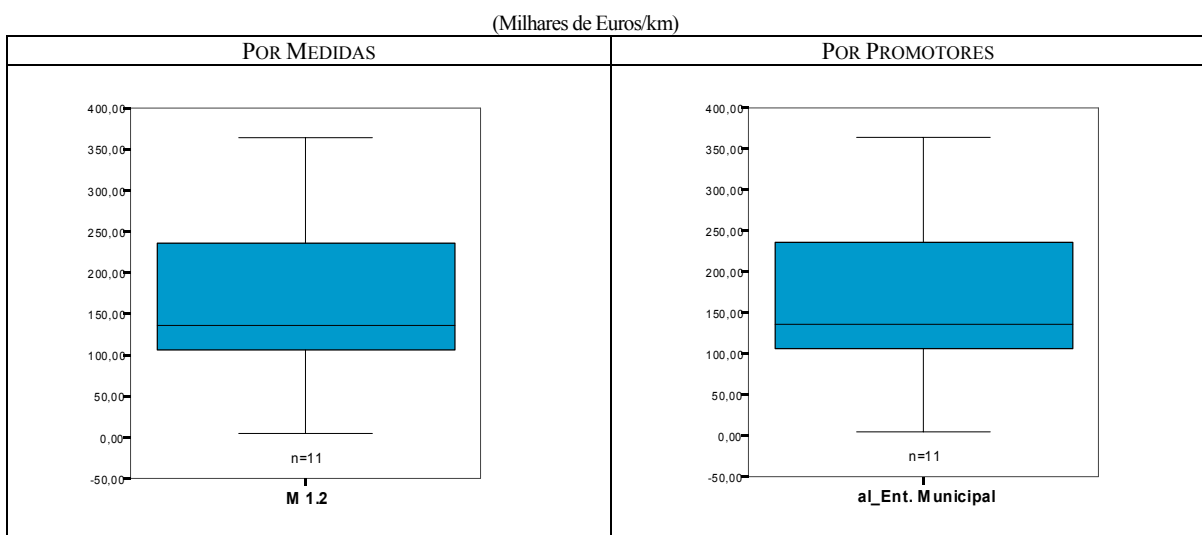
GRÁFICO 3-34 – VARIABILIDADE DOS CUSTOS POR PROJECTO AVALIADA SEGUNDO O INDICADOR “REDE DE DISTRIBUIÇÃO DE GÁS NATURAL CONSTRUÍDA” (*)



(*) Os casos extremos e “outliers” não se encontram representados

Fonte: Equipa de Avaliação, com base nos dados da EAT

GRÁFICO 3-35 – VARIABILIDADE DOS CUSTOS POR PROJECTO AVALIADA SEGUNDO O INDICADOR “REDE DE DRENAGEM DE ÁGUAS RESIDUAIS REMODELADA/AMPLIADA” (*)



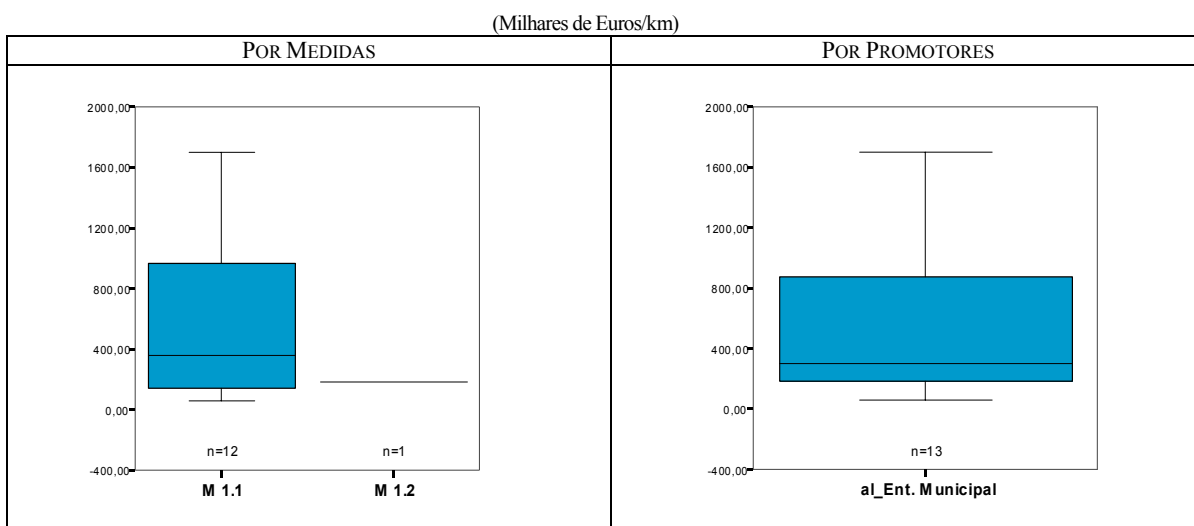
(*) Os casos extremos e “outliers” não se encontram representados

Fonte: Equipa de Avaliação, com base nos dados da EAT

Rede Viária Municipal Construída

Este indicador encontra-se associado a projectos promovidos pelas entidades directamente responsáveis pelas redes viárias municipais, que são as respectivas autarquias, estando na sua generalidade relacionados com a Medida 1.1 existindo apenas um projecto da Medida 1.2. Comparativamente com a distribuição do indicador relativo à “Rede Viária Municipal Beneficiada”, este indicador apresenta, como seria de esperar, valores muito superiores, mesmo com um número de projectos inferior (13 projectos). A mediana do custo por Km de rede construída, no valor de 305 mil euros, é aliás, bastante superior ao valor máximo apresentado pelo indicador associado à beneficiação das vias municipais, situação justificada pela elevada variabilidade da distribuição, que apresenta uma amplitude interquartis de 825,7 milhares de euros, elevando a média do custo de construção de um novo Km de via municipal para cerca de 552 milhares de euros.

GRÁFICO 3-36 – VARIABILIDADE DOS CUSTOS POR PROJECTO AVALIADA SEGUNDO O INDICADOR “REDE VIÁRIA MUNICIPAL CONSTRUÍDA” (*)



(*) Os casos extremos e “outliers” não se encontram representados

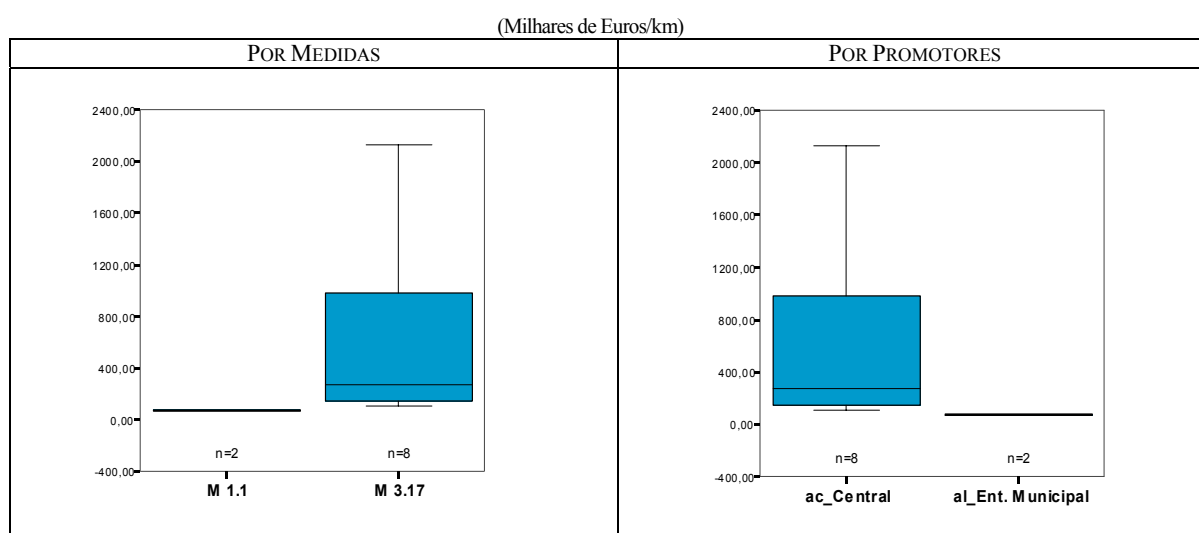
Fonte: Equipa de Avaliação, com base nos dados da EAT

Estradas construídas/requalificadas

Dos 11 projectos associados à requalificação ou construção de estradas, apenas 10 apresentaram execução, sendo que a maioria (8) foi promovida pela administração central na Medida 3.17 “Acessibilidades e Transportes” e os restantes, pela administração local (entidades municipais) na Medida 1.1 “Acessibilidades e Equipamentos”. Da comparação da variabilidade do custo por projecto entre promotores, e tendo em consideração as diferenças entre o número de projectos considerados, observa-se que enquanto para as entidades municipais um Km de estrada construída ou requalificada custou em média 71,6 mil euros, a requalificação/construção de um Km de estrada executada pela administração central custou em média cerca de 287,7 mil euros, diferença que se poderá explicar pelo tipo de obra em si – os dois projectos das autarquias são de beneficiação enquanto que os restantes incluem projectos de construção de estradas – e pela tipologia de estrada

que no caso das autarquias são percursos de estradas municipais, enquanto que os restantes projectos, são percursos de estradas nacionais. Importa salientar que, para os projectos promovidos pela administração central, metade da distribuição, relativa aos custos por km mais baixos, apresenta uma amplitude de variação consideravelmente menor do que a amplitude observada para os restantes 50% superiores.

GRÁFICO 3-37 – VARIABILIDADE DOS CUSTOS POR PROJECTO AVALIADA SEGUNDO O INDICADOR “ESTRADAS CONSTRUÍDAS/REQUALIFICADAS” (*)



(*) Os casos extremos e “outliers” não se encontram representados

Fonte: Equipa de Avaliação, com base nos dados da EAT

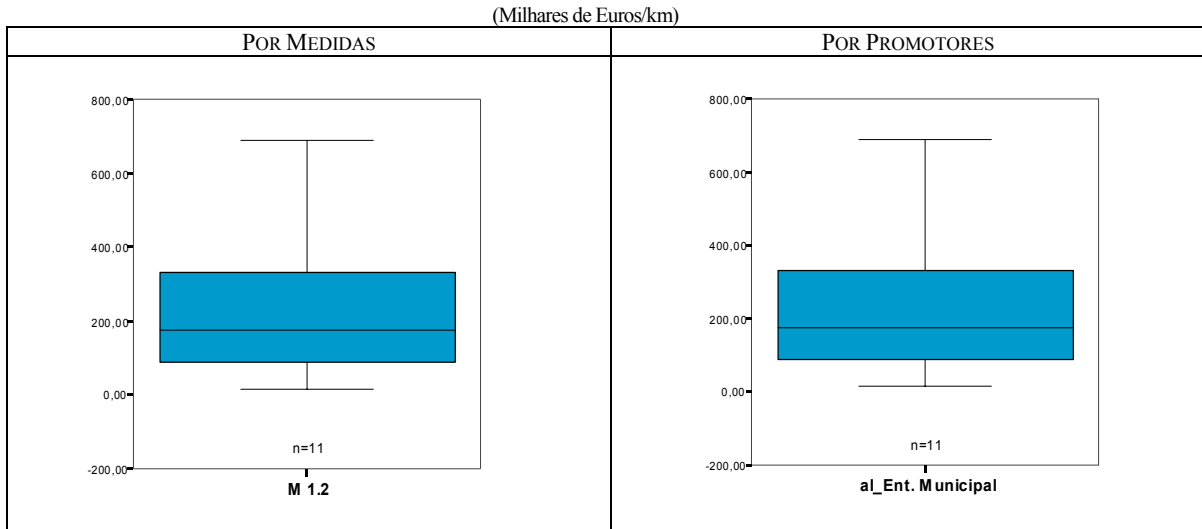
Rede de abastecimento de água remodelada/ampliada

Os 11 projectos associados à remodelação da rede de abastecimento de água executaram no total cerca de 48 Km lineares de rede que custaram em termos médios, por Km remodelado ou ampliado, cerca de 240 mil euros. O custo mediano é de cerca de 177 mil euros, apresentando a distribuição dos custos por projecto avaliado uma variabilidade interquartil de cerca de 326,5 mil euros. A dispersão entre os custos por projecto não é, no entanto, homogénea, uma vez que a amplitude entre os 50% dos projectos com um custo por km menor é de 162 mil euros, enquanto que a amplitude dos restantes projectos, com custos superiores, é de cerca de 514 mil euros.

Rede de abastecimento de água: conduta adutora

Os projectos considerados neste indicador, afectos à medida 1.2 “Valorização ambiental e patrimonial” e promovidos pelas entidades municipais executaram no seu conjunto, cerca de 31 Km de conduta adutora. Com um valor médio de construção por Km de 184 mil euros, e um valor mediano de 91,1 mil euros, 75% dos projectos mais “eficientes” apresentaram uma amplitude de dispersão dos custos por Km de cerca de 239,7 mil euros, que corresponde à amplitude entre o valor mínimo e 75% da distribuição. Este indicador congrega um conjunto de três projectos que têm associado o custo de zero euros, o que sendo erro na introdução dos dados, a actualização dos valores poderá alterar os resultados.

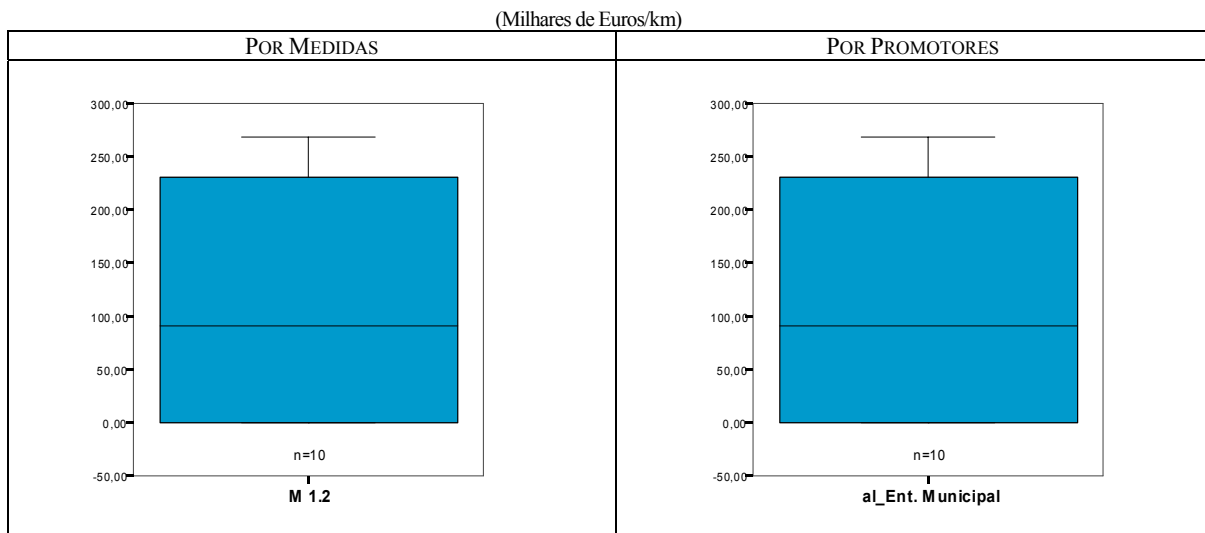
GRÁFICO 3-38 – VARIABILIDADE DOS CUSTOS POR PROJECTO AVALIADA SEGUNDO O INDICADOR “REDE DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA REMODELADA/AMPLIADA” (*)



(*) Os casos extremos e “outliers” não se encontram representados

Fonte: Equipa de Avaliação, com base nos dados da EAT

GRÁFICO 3-39 – VARIABILIDADE DOS CUSTOS POR PROJECTO AVALIADA SEGUNDO O INDICADOR “REDE DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA: CONDUTA ADUTORA” (*)



(*) Os casos extremos e “outliers” não se encontram representados

Fonte: Equipa de Avaliação, com base nos dados da EAT

4. ESTIMATIVA DOS PRINCIPAIS RESULTADOS E IMPACTOS EXPECTÁVEIS NO HORIZONTE DA CONCLUSÃO DO PROGRAMA

Uma primeira leitura dos impactos expectáveis no horizonte da plena conclusão do programa e do cumprimento dos objectivos inicialmente traçados não pode, nesta fase, ser eficazmente concretizado com recurso à actualização dos indicadores de resultado e realização previstos inicialmente pelo Programa. Para além das fragilidades do próprio sistema de indicadores, já anteriormente referidas, a sua actualização, nomeadamente em matéria de indicadores de resultados e em particular dos indicadores com recurso a fontes de informação externa ao PO, não permitiu avançar além das estimativas já formuladas e apresentadas na avaliação intercalar. Neste sentido, procurando superar a mera análise de realização física apresentada no ponto anterior, optou-se por desenvolver uma análise dos resultados tendo em conta os domínios de intervenção do programa, complementada por uma leitura baseada nos impactes específicos, procurando construir trajectórias de ligação com os objectivos do Programa.

4.1. OS EFEITOS DO PROGRAMA NOS DOMÍNIOS DE INTERVENÇÃO

O processo de análise dos resultados do Programa é iniciado, neste ponto, com uma articulação entre as dimensões da relevância e da eficácia, traduzida na comparação da relevância esperada com a relevância revelada à luz da execução dos projectos. O referencial adoptado para iniciar a construção da visão de conjunto dos efeitos do programa é, neste caso, o dos diferentes domínios de intervenção associados, ainda que de forma indicativa em termos de programação¹⁴, a cada medida do PORLVT.

A análise da relevância esperada foi efectuada na fase de concepção do programa, com base na estrutura de objectivos e tipologias de projectos de cada medida, através da aferição da relevância do programa enquanto instrumento de intervenção em determinadas áreas/domínios. A análise da relevância revelada faz-se, agora, com o objectivo de validar a relevância do programa com base na sua execução, à luz da adesão efectiva dos promotores. A consideração dos domínios de intervenção permite ancorar a reinterpretação do conceito de relevância na resposta que a execução das medidas pode dar aos problemas e necessidades identificados em cada um daqueles domínios, isto é, na lógica dos seus efeitos sobre a situação económica, social e institucional da região.

Os dois gráficos seguintes, comparam, deste modo, a relevância esperada (determinada em função da contribuição esperada de cada medida para os domínios definidos, na fase de concepção, como áreas de intervenção privilegiadas do Programa) com a relevância verificada (avaliada em função da contribuição dos

¹⁴ A classificação das diversas tipologias de projectos em Domínios de Intervenção foi entendida, de acordo com o Complemento de Programação, como indicativa e não exaustiva, sendo os domínios aplicados a cada medida, os considerados como prioritários.

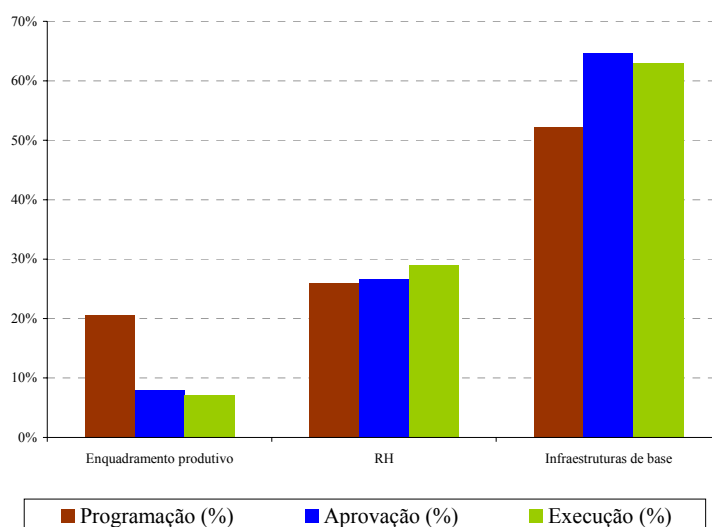
projectos aprovados e da respectiva execução para cada um dos domínios então definidos¹⁵) até Junho de 2005. Uma visão de síntese para o conjunto dos domínios analisados permite concluir que, em geral, o Programa revelou melhor desempenho (avaliado, neste ponto, sempre em função da aproximação entre os efeitos esperados e os efectivos em cada domínio) nos domínios onde previa actuar de forma mais pronunciada e terá tido um desempenho inferior ao esperado nas áreas em que se previa uma intervenção menos intensiva tendo em consideração os meios indicativamente alocados ao nível concepção. As razões mais comuns para a existência de domínios onde a relevância revelada ficou aquém da relevância esperada podem tipificar-se nas seguintes situações: (i) as tipologias de projectos que mais se previa contribuir para a actuação ao nível do domínio obtiveram pouca ou nenhuma adesão por parte dos promotores, (ii) a execução de projectos afectos ao domínio é mais prolongada ou encontra-se claramente atrasada face ao inicialmente previsto ou (iii) as medidas com impactes prováveis nos domínios em questão deixaram de contemplar as tipologias de projectos associadas a esses domínios.

Infra-estruturas de base

Mais de metade do investimento apoiado pelo PORLVT até Junho de 2005 contribuiu essencialmente para a melhoria da dotação de infra-estruturas de base da região (63% da despesa pública total executada), superando, de modo efectivo, as já elevadas expectativas evidenciadas na concepção do Programa relativamente a este domínio (Gráfico 4-1). Os projectos com maior incidência nas infra-estruturas de transporte e energéticas, apoiados no âmbito das medidas 3.17, 1.1 e 3.10, representam em conjunto 36% do total investido e terão sido os principais responsáveis pelo bom desempenho na área das infra-estruturas de base, o que parece indiciar que as tipologias de projectos integradas nestes domínios terão, assim, “encaixado” melhor nas estratégias e comportamentos dos diferentes promotores que outras tipologias associadas aos outros sub-domínios. As intervenções ao nível do ordenamento e requalificação e das infra-estruturas sociais e de saúde foram também consideradas como prioritárias abrangendo, respectivamente, 13% e 9% do investimento, ainda que, no segundo domínio, se esperassem intervenções mais evidentes no âmbito das medidas 1.1 e 2.1 (Gráfico 4-2 e Quadro 1-1).

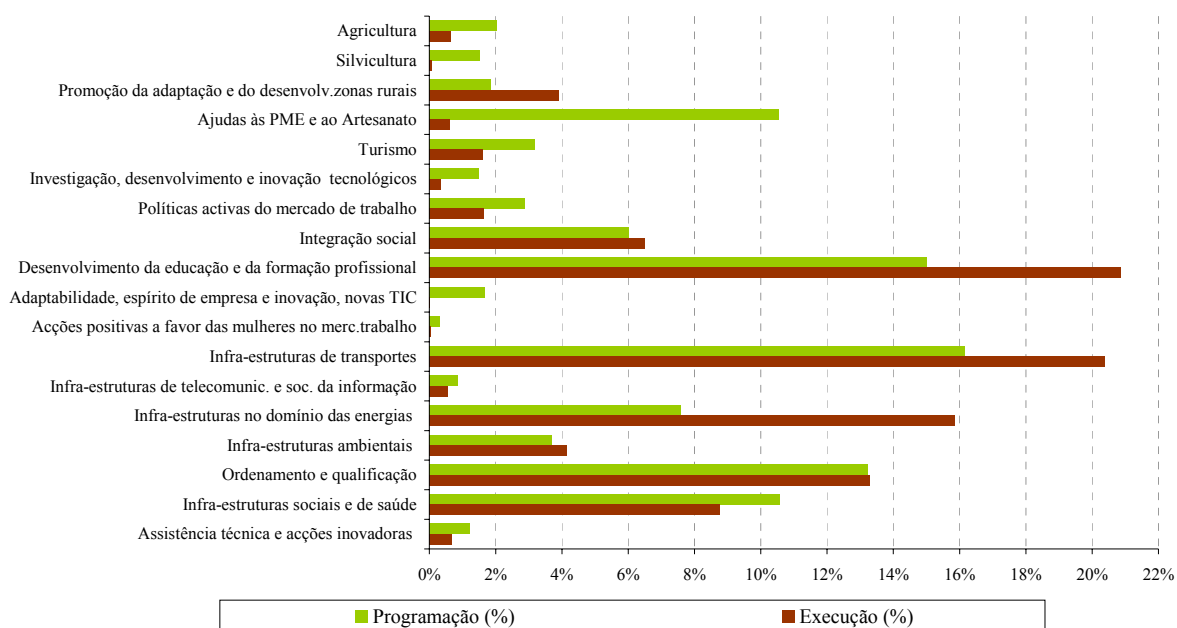
¹⁵ A classificação de cada projecto aprovado num dos domínios de intervenção foi, no essencial, efectuada pela gestão do Programa, nomeadamente no que se refere aos projectos apoiados pelo FEDER e pelo FSE. A equipa de avaliação procedeu à classificação dos projectos apoiados na medida 3.15 e reformulou a classificação de alguns projectos que, provavelmente por erros de digitação, não tinham, claramente, sido enquadrados no domínio correcto (por exemplo, alguns projectos de construção/remodelação de instalações para o ensino básico estavam classificados no turismo ou projectos de construção de equipamentos desportivos classificados enquanto infra-estruturas de transporte)

GRÁFICO 4-1: PROGRAMAÇÃO, APROVAÇÃO E EXECUÇÃO POR GRANDES DOMÍNIOS (EM % DA DESPESA PÚBLICA)



Fonte: Equipa de Avaliação

GRÁFICO 4-2: PROGRAMAÇÃO E EXECUÇÃO POR DOMÍNIO DE INTERVENÇÃO (EM % DA DESPESA PÚBLICA)



Fonte: Equipa de Avaliação

Recursos Humanos

O domínio dos recursos humanos é aquele que apresenta um desempenho de execução mais aproximado do esperado ao nível da concepção do programa, ainda que de forma muito diferenciada nos sub-domínios considerados.

Os projectos que contribuíram para a melhoria da qualificação dos recursos humanos da região representam cerca de 30% do investimento executado pelo PORLVT e incidiram sobretudo em acções que promovem o desenvolvimento da educação e formação profissional (21% do total) efectuadas no âmbito das medidas 3.1, 3.2 e 3.3 e, em menor grau, em acções que contribuem para uma maior integração social de grupos desfavorecidos apoiadas no âmbito da medida 3.6 (6% do total). Nos restantes sub-domínios os contributos dos projectos são bastante mais modestos e situam-se claramente abaixo dos efeitos previstos, o que está associado ao facto de algumas medidas que, ao nível da concepção, se previa actuarem sobre determinado sub-domínio terem aprovado projectos cujo principal efeito se manifestou noutros sub-domínios: são os casos das medidas 3.3 e 3.5 relativamente às políticas activas do mercado de trabalho, da medida 3.2 relativamente à promoção da adaptabilidade, espírito de empresa e inovação e da medida 1.4 relativamente à promoção de acções positivas a favor das mulheres no mercado de trabalho.

Enquadramento produtivo

A actuação do Programa no domínio do enquadramento produtivo ficou bastante aquém das expectativas evidenciadas ao nível da concepção, representando o investimento neste domínio apenas 7% do total.

O investimento realizado produziu essencialmente efeitos na promoção da adaptação e do desenvolvimento das zonas rurais (4% do investimento do PO), superando os efeitos previstos inicialmente. Os investimentos apoiado pelo AGRIS foram sobretudo direccionados para as acções que promovem o desenvolvimento das zonas rurais, o que, em contrapartida, diminuiu o desempenho da medida ao nível dos seus outros dois sub-domínios de actuação, nomeadamente a agricultura e a silvicultura.

Os projectos com incidência mais directa no desenvolvimento do turismo da região apresentam uma execução (cerca de 2% do investimento total) que se situa ainda abaixo da desejável face ao previsto na concepção. Estes projectos foram apoiados essencialmente pelas medidas 2.3, 1.3, 1.5 e 1.1, sendo que no caso da medida 1.1, tal como na medida 3.10, a intervenção no domínio do turismo se encontra ainda aquém do inicialmente expectável.

Os efeitos do programa ao nível da investigação, desenvolvimento e inovação tecnológicos são bastante modestos, potenciando a já moderada ambição do programa neste domínio. Com efeito, os projectos com intervenção privilegiada neste domínio são sobretudo os centros de ciência viva (medida 3.11) e três projectos apoiados pela medida 1.1, enquanto que a medida 3.10 não executou qualquer investimento nas infra-estruturas tecnológicas que permitiriam melhorar as condições de suporte à envolvente empresarial, ainda que tenha já aprovados sete projectos nesta área.

O domínio das ajudas às PME e ao artesanato é claramente aquele que apresenta um maior desfasamento entre o que seria a intervenção esperada do Programa e os efeitos efectivamente produzidos. As medidas cuja acção se previa mais considerável neste domínio não apoiaram projectos que contribuíssem de forma significativa para o mesmo (o exemplo mais significativo é o da medida 3.10) e foram sobretudo os investimentos efectuados no contexto da medida 1.1 que acabaram por intervir mais nesta área, nomeadamente os investimentos em infra-estruturas de apoio às actividades económicas e em zonas industriais.

QUADRO 4-1: CONTRIBUTO DAS MEDIDAS PARA CADA DOMÍNIO

Código Dom.	Domínio de Intervenção	Medida	Contributo das medidas para cada domínio	
			(Programação DP)	(Execução DP)
11	Agricultura	3.15.	100%	100%
12	Sivicultura	3.15.	100%	100%
13	Promoção da adaptação e do desenvolvimento das zonas rurais	2.3.	17%	3%
		3.15.	83%	97%
16	Ajudas às PME e ao artesanato	1.1.	10%	97%
		1.3.	2%	3%
		1.5.	11%	0%
		2.4.	1%	0%
		3.7.	12%	0%
		3.10.	63%	0%
17	Turismo	1.1.	33%	19%
		1.3.	6%	19%
		1.5.	12%	18%
		2.3.	25%	37%
		2.4.	9%	0%
		3.10.	14%	7%
18	Investigação, desenvolvimento e inovação tecnológicos (IDTI)	1.5.	53%	28%
		3.10.	29%	0%
		3.11.	18%	72%
21	Políticas Activas do Mercado de Trabalho	3.3.	41%	0%
		3.4.	41%	79%
		3.5.	18%	0%
		3.7.	0%	21%
22	Integração Social	3.6.	100%	100%
23	Desenvolvimento da educação e formação profissional não ligada a sector específico	1.4.	4%	2%
		2.4.	2%	0%
		3.1.	34%	32%
		3.2.	26%	25%
		3.3.	18%	21%
		3.5.	0%	3%
		3.9.	16%	16%
24	Adaptabilidade, espírito de empresa e inovação, novas tecnologias da informação e comunicação	1.4.	34%	100%
		3.13.	8%	0%
		3.2.	57%	0%
25	Acções positivas a favor das mulheres no mercado de trabalho	1.4.	41%	0%
		3.5.	59%	100%
31	Infra-estruturas de transportes	1.1.	23%	26%
		2.1.	8%	0%
		3.14.	3%	3%
		3.17.	66%	71%
32	Infra-estruturas de telecomunicações e sociedade da informação	1.3.	8%	16%
		3.12.	92%	84%
33	Infra-estruturas no domínio das energias (produção e distribuição)	1.2.	4%	0%
		3.10.	96%	100%
34	Infra-estruturas ambientais (incluindo a água)	1.2.	81%	100%
		1.6.	1%	0%
		2.1.	14%	0%
		3.19.	4%	0%
35	Ordenamento e requalificação	1.1.	0%	1%
		1.2.	25%	29%
		1.5.	30%	32%
		2.1.	19%	13%
		2.3.	16%	17%
		3.18.	9%	9%
36	Infra-estruturas sociais e de saúde	1.1.	45%	57%
		1.5.	15%	2%
		2.1.	7%	0%

Código Dom.	Domínio de Intervenção	Medida	Contributo das medidas para cada domínio	
			(Programação DP)	(Execução DP)
		3.8.	5%	6%
		3.16.	13%	15%
		3.19.	15%	20%
41	Assistência técnica e acções inovadoras (FEDER, FSE, FEOGA, IFOP)	3.20.	54%	58%
		3.21.	37%	25%
		3.22.	9%	16%

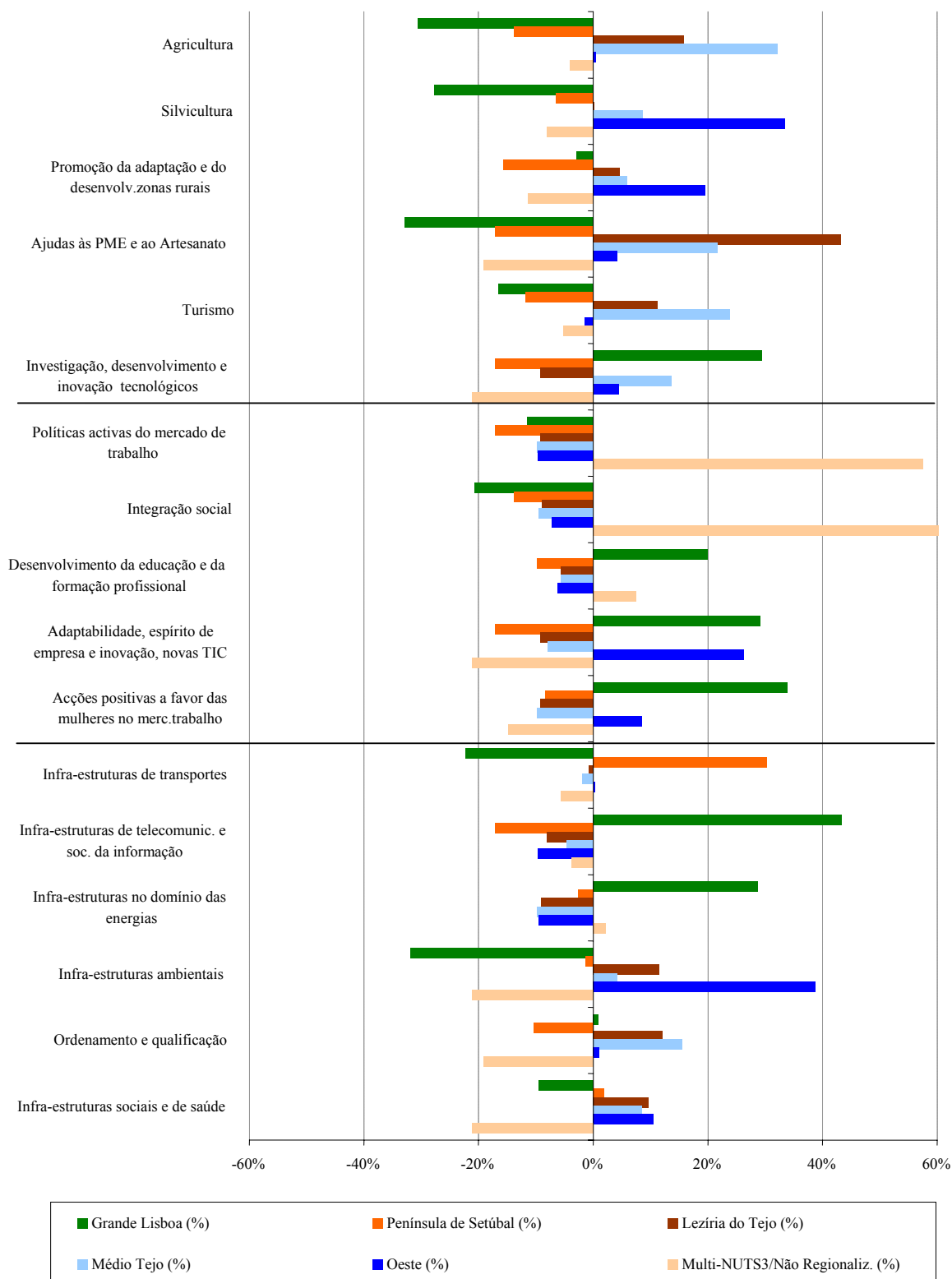
Fonte: Equipa de Avaliação

Interessante é também analisar a incidência territorial do investimento afecto a cada um dos domínios, o que implica que se relativizem os resultados face à existência de sub-regiões com características e dimensões muito diferenciadas. Tomando como referência o peso do investimento realizado pelo programa em cada uma das cinco NUTS III da região, o Gráfico 4-3 apresenta para cada um dos domínios os desvios face àquele valor de referência em cada sub-região, ou seja, as barras à direita do eixo significam que o peso do investimento localizado na sub-região para determinado domínio supera o investimento realizado pelo programa na sub-região e, inversamente, as barras à esquerda do eixo revelam que o peso do investimento localizado na sub-região naquele domínio é inferior ao peso do investimento do programa na sub-região, enquanto que barras mais pequenas significam que o peso do investimento localizado na sub-região para determinado domínio se aproxima do verificado ao nível do programa para a sub-região.

A análise do gráfico permite verificar em que domínios as sub-regiões se encontram sobre ou sub representadas, o que reflecte as opções de investimento da gestão do programa (mais evidente nas medidas fechadas) e/ou a procura dos promotores relativamente a tipologias de projectos mais vocacionadas para cada um dos domínios¹⁶. Assim, a Grande Lisboa surge sobre representada nos domínios da investigação e desenvolvimento tecnológicos, nas infra-estruturas de telecomunicações e sociedade da informação e nas infra-estruturas energéticas e sub representada ao nível do enquadramento produtivo, transportes e ambiente, a Península de Setúbal aparece claramente sobre representada nas infra-estruturas de transporte (o que se deve sobretudo ao investimento no Metropolitano Ligeiro do Sul do Tejo, o maior do Programa) por contraposição a uma menor aposta nos domínios do enquadramento produtivo. O Médio Tejo e, em menor grau, a Lezíria do Tejo concentraram os seus investimentos essencialmente nos projectos de enquadramento produtivo, enquanto que o Oeste parece ter privilegiado a silvicultura, o desenvolvimento das zonas rurais e as infra-estruturas ambientais.

¹⁶ A análise é efectuada sobretudo no que respeita aos domínios das infra-estruturas e do enquadramento produtivo, uma vez que os projectos efectuados no domínio dos recursos humanos se encontram, no essencial, classificados de acordo com a morada da sede do promotor e não em função do local de realização das acções o que diminui a validade da análise neste domínio.

GRÁFICO 4-3: DESVIOS FACE À MÉDIA DA INCIDÊNCIA TERRITORIAL DO INVESTIMENTO REALIZADO, POR DOMÍNIO



Fonte: Equipa de Avaliação

4.2. CONTRIBUIÇÃO DOS PROJECTOS PARA OS OBJECTIVOS DO PROGRAMA

A metodologia utilizada tem por base a lógica das cadeias de impacte, no sentido em que se constróem trajectórias que ligam os efeitos (resultados e impactes) do Programa a dimensões (que no fundo agregam um conjunto de efeitos) do contexto onde o mesmo se desenvolve e sobre as quais pretende actuar, tendo sempre em vista o seu objectivo global – a qualificação do território, das pessoas e das organizações.

As dimensões analíticas e os efeitos analisados encontram-se agrupados no Quadro 4-2 e foram definidos e estruturados de acordo com os resultados efectivos do PORLVT, o que implicou a classificação individual dos cerca de 4.700 projectos aprovados num dos efeitos referidos. Analisam-se, desta forma, e com base na realização financeira, os impactes mais directos sobre as dimensões analíticas em causa, uma vez que a cada projecto apenas está associado o efeito para o qual mais contribui, o que não invalida que existam efeitos indirectos ou induzidos sobre outras dimensões, os quais não são mensuráveis com a informação disponível na base de dados para a generalidade dos projectos.

QUADRO 4-2: TIPOLOGIA DE EFEITOS E SEU ENQUADRAMENTO NOS OBJECTIVOS DO PORLVT

Objectivos	Dimensões analíticas	Efeitos (resultados/impactes)
Qualificação do Território	Mobilidade e acessibilidades	Melhoria das acessibilidades Melhoria da rede de transportes colectivos
	Rede de equipamentos colectivos	Melhoria da dotação de equipamentos de cultura e lazer Melhoria da dotação de equipamentos de desporto Melhoria da dotação de equipamentos de saúde Melhoria da dotação de equipamentos de apoio social Melhoria da dotação e acesso à rede de distribuição de gás natural Melhoria do acesso às infra-estruturas de C&T
	Qualificação e reabilitação de espaços públicos	Qualificação de espaços públicos
	Qualificação ambiental	Melhoria da rede de abastecimento de água potável Melhoria do tratamento dos resíduos Qualificação das bacias hidrográficas
Qualificação das Pessoas	Qualificação dos recursos humanos	Melhoria da oferta de infra-estruturas escolares Incrementar as competências dos recursos humanos
	Emprego	Promover a criação de emprego
	Inclusão social	Promoção da inclusão social Promoção da igualdade de oportunidades
Qualificação das Organizações	Capacitação institucional	Reforço da capacitação institucional
	Qualificação das administrações públicas	Capacitação financeira Qualificação dos RH das administrações públicas
	Condições de suporte à actividade económica	Melhoria da rede de infra-estruturas e equipamentos especializados Melhoria da rede de infra-estruturas tecnológicas Melhoria da eficiência energética Promoção do marketing territorial
	Apoios directos ao sector privado	Reforço da competitividade das explorações e unidades produtivas agrícolas Qualificação da oferta turística

Fonte: Augusto Mateus & Associados

O investimento realizado pelo PORLVT até Junho de 2005 contribuiu essencialmente (60% do total) para o objectivo de qualificação do território, o que era expectável face ao tipo de intervenção primordial atribuída aos programas regionais no âmbito do QCA, mais centrada numa lógica de aumento da dotação e

qualificação de infra-estruturas, quer as que promovem a competitividade das regiões quer as que contribuem para a correcção de desequilíbrios e assimetrias regionais/locais, conciliando a exigência de aumentos sustentados de competitividade com a necessidade de assegurar um grau adequado de coesão territorial. A qualificação das pessoas terá sido a segunda prioridade de intervenção do Programa, absorvendo a concretização deste objectivo 31% do investimento efectuado, enquanto que a actuação ao nível da qualificação das organizações se quedou pelos 9% do investimento.

Qualificação do Território

A concretização do objectivo de qualificação do território foi materializada através de intervenções que actuaram, de forma mais intensa, ao nível das acessibilidades e mobilidade e da rede de equipamentos colectivos (em conjunto estas intervenções representam 45% do investimento total) e, de modo mais moderado, ainda que relevante no contexto da execução do Programa, na qualificação de espaços públicos e na qualificação ambiental (Gráfico 4-4).

Cerca de metade do investimento afecto a este objectivo foi canalizado para a melhoria da rede de transportes colectivos (onde se destacam os projectos do Metropolitano ao Sul do Tejo e a aquisição de navios para as ligações entre Lisboa e Barreiro) e da rede de distribuição de gás natural (Gráfico 4-5). Os projectos com incidência na rede de distribuição de gás natural e conversão de consumos representaram 60% dos investimentos na rede de equipamentos colectivos, onde se podem também destacar as intervenções ao nível dos equipamentos culturais e de lazer e dos equipamentos desportivos (30% do investimento realizado na rede de equipamentos colectivos). As intervenções que mais contribuíram para a qualificação ambiental representam 8% do investimento realizado com impacto na qualificação do território e incluem os projectos que incidem sobre o tratamento de resíduos sólidos, a rede de abastecimento de água e a despoluição de bacias hidrográficas, ainda que existam intervenções sobre a qualificação dos espaços públicos que integram uma componente ambiental que não se assume como principal objectivo desses projectos.

Qualificação das Pessoas

O PORLVT tem, comparativamente a outros programas regionais, responsabilidades acrescidas na qualificação dos recursos humanos da região, designadamente no que respeita à formação profissional, uma vez que concentrou a totalidade dos recursos afectos à região enquadráveis no âmbito de actuação do POEFDS. Assim se justifica que 65% do investimento que contribuiu para a concretização do objectivo de qualificação das pessoas tenha sido canalizado para o reforço das competências dos recursos humanos, essencialmente através da formação qualificante, formação de activos empregados, formação de desempregados (medidas 3.1, 3.2 e 3.3) e do ensino profissional (medida 3.9).

A actuação do programa ao nível da qualificação dos recursos humanos assumiu também uma vertente mais vocacionada para a educação, tendo contribuído para a melhoria da oferta de infra-estruturas escolares seja pela construção seja pela reabilitação de equipamentos dos ensinos pré-escolar, básico e secundário.

O programa contribuiu também activamente para a promoção da inclusão social (6,5% do investimento realizado e 21% do investimento afecto a este objectivo) através de acções conducentes à inserção

profissional de pessoas com deficiência e de grupos desfavorecidos, de iniciativas no âmbito do mercado social de emprego e de acções de formação e sensibilização para a temática da igualdade de oportunidades.

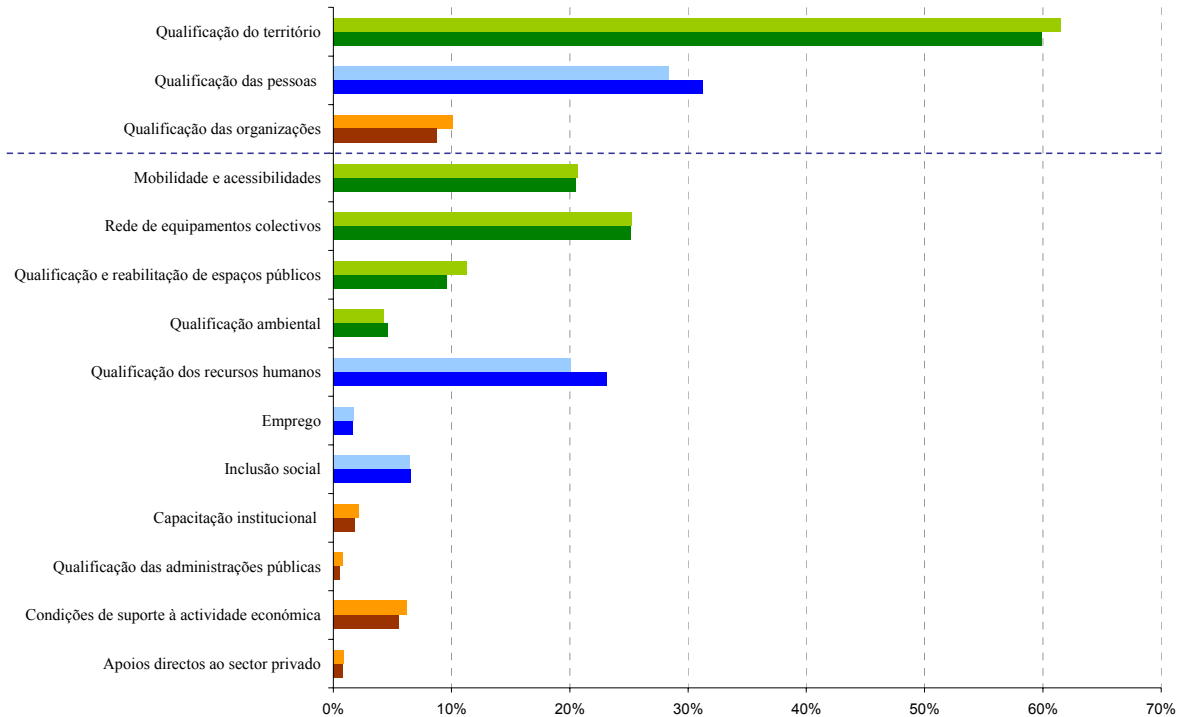
Qualificação das Organizações

A actuação do PORLVT sobre a qualificação das organizações foi muito menos significativa do que a revelada ao nível das pessoas e do território. Com efeito, os projectos que contribuíram essencialmente para a concretização deste objectivo representam 9% do investimento realizado e produziram efeitos mais significativos nas condições de suporte à actividade económica, nomeadamente através de intervenções em infra-estruturas e equipamentos de apoio à indústria e serviços, à pesca (portos) e à agricultura (caminhos, electrificação e regadios) e, de forma bastante menos pronunciada, através de acções de marketing territorial e de conversão de equipamentos para gás natural no sector industrial e terciário (a execução ao nível das infra-estruturas tecnológicas é insignificante, podendo eventualmente produzir resultados ligeiramente mais significativos caso se executem os projectos já aprovados).

Os projectos que produziram efeitos no reforço da capacitação institucional representam 21% do investimento afecto à prossecução deste objectivo e centram-se principalmente em acções de natureza imaterial, capacitando as entidades (sobretudo as públicas) com meios que permitem prosseguir mais eficazmente os seus desígnios seja através de estudos, seja através da utilização de tecnologias de informação e comunicação e ligações em rede e mesmo através do apoio à sua actividade (assistência técnica do PORLVT e apoio à constituição de algumas associações com competências na área do desenvolvimento rural).

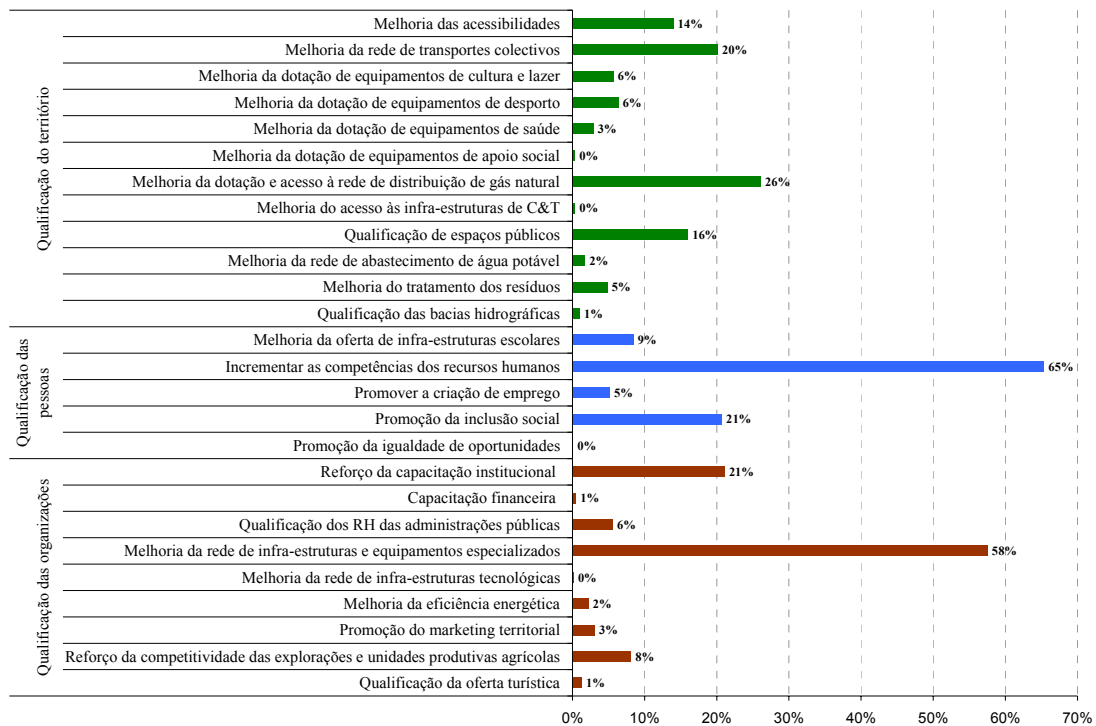
Os efeitos analisados ao nível da qualificação das administrações públicas incluem sobretudo projectos de formação da administração local e os projectos para bonificação de juros em linhas de crédito ao investimento autárquico, os quais representam, no seu conjunto, 7% do investimento consignado à qualificação das organizações. Para este objectivo concorrem ainda, de forma também incipiente no que se refere aos montantes envolvidos, as intervenções do programa através do apoio directo a entidades privadas, especialmente a explorações e unidades produtivas agrícolas.

GRÁFICO 4-4: CONTRIBUIÇÃO DOS PROJECTOS PARA OS OBJECTIVOS DO PROGRAMA (DESPESA PÚBLICA APROVADA E EXECUTADA, EM % DO TOTAL)



Nota: As barras superiores correspondem a distribuição do montante aprovado e as inferiores à distribuição do montante executado

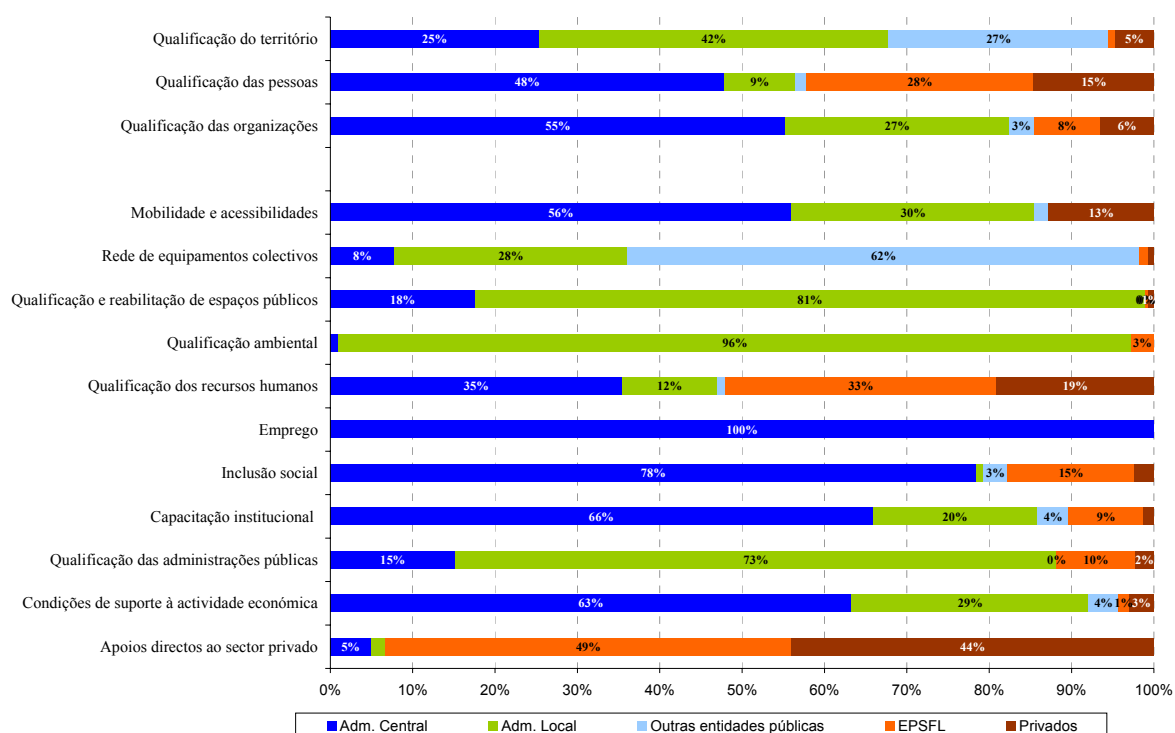
GRÁFICO 4-5: PRINCIPAIS EFEITOS DO PROGRAMA (EM % DA DESPESA PÚBLICA AFECTA A CADA OBJECTIVO)



Fonte: Equipa de Avaliação

As intervenções ao nível da qualificação do território foram desenvolvidas sobretudo pela administração local (Gráfico 4-6), essencialmente no que se refere aos projectos que contribuíram para a qualificação ambiental e qualificação de espaços públicos, no entanto uma parte não menosprezável do investimento afecto a este objectivo foi promovida pela administração central (com efeitos mais visíveis nas acessibilidades e mobilidade) e por outras entidades públicas (com efeitos mais visíveis sobre a rede de gás natural). As intervenções que geraram os principais resultados do Programa ao nível da qualificação das pessoas foram sobretudo promovidas por organismos da administração central, enquanto que os projectos com efeitos sobre a qualificação das organizações foram efectuados pela administração central (com maior enfoque sobre a capacitação institucional e sobre as condições de suporte à actividade económica) e, em menor grau, pela administração local (com especial incidência ao nível da formação dos funcionários da administração local).

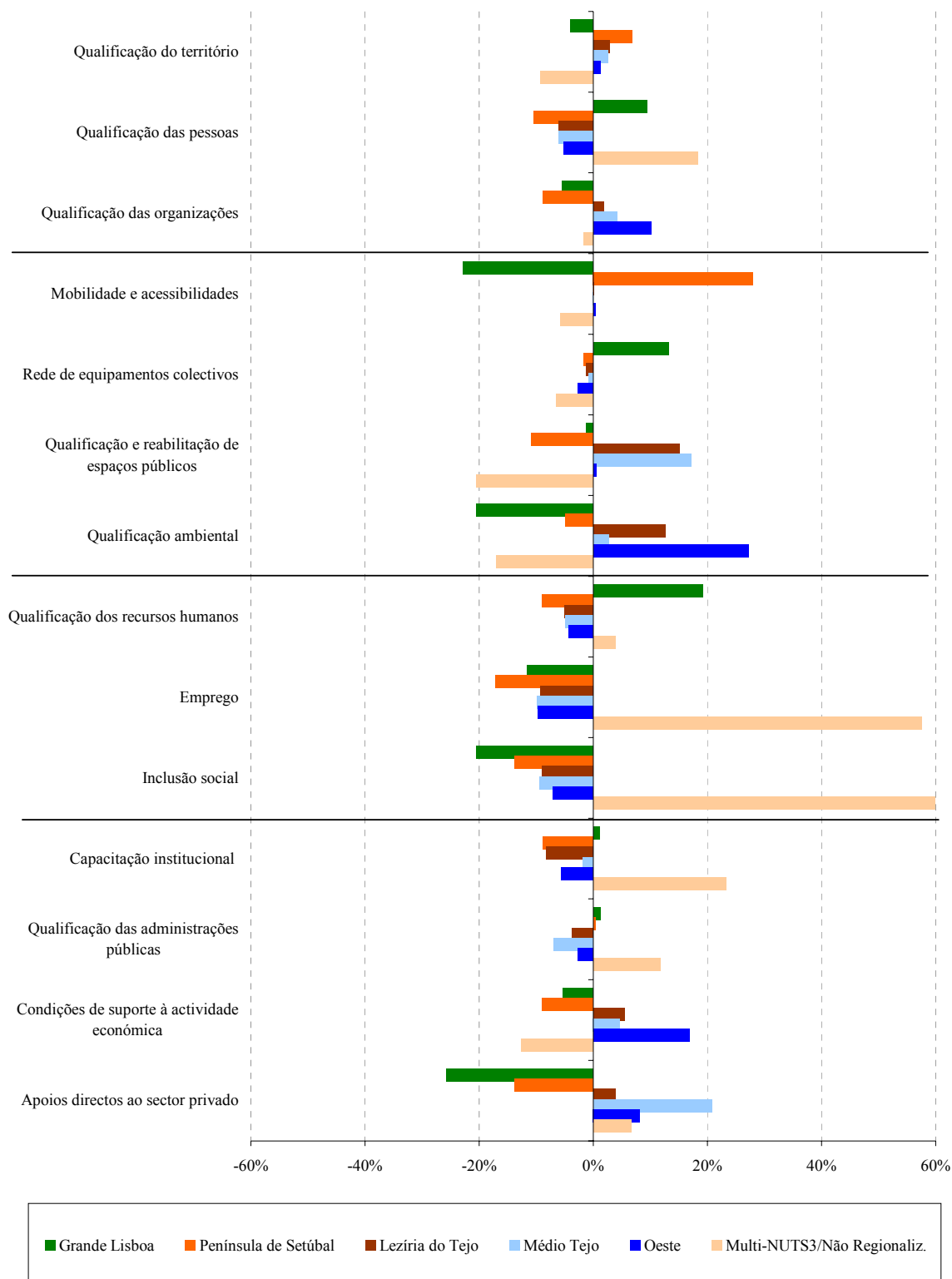
GRÁFICO 4-6: TIPOLOGIA DE PROMOTORES ASSOCIADA À CONCRETIZAÇÃO DOS OBJECTIVOS DO PO



Fonte: Equipa de Avaliação

A análise da incidência territorial do investimento afecto à realização de cada um dos objectivos do Programa, e portanto uma aproximação à distribuição no território dos efeitos resultantes da concretização dos projectos, é também – à semelhança do efectuado e pelas razões referidas no ponto anterior – realizada tendo como base de referência o peso do investimento realizado pelo Programa em cada uma das sub-regiões (Gráfico 1-10). Também aqui se verifica um enviesamento, beneficiando a Grande Lisboa, da distribuição regional do investimento que mais contribuiu para a qualificação das pessoas uma vez que a localização dos projectos se encontra classificada de acordo com a morada da sede do promotor, o que não corresponde necessariamente ao local de realização das acções.

GRÁFICO 4-7: DESVIOS FACE À MÉDIA DA INCIDÊNCIA TERRITORIAL DO INVESTIMENTO REALIZADO, POR OBJECTIVOS E DIMENSÕES DE ANÁLISE



Fonte: Equipa de Avaliação

Pode-se então concluir que a Península de Setúbal surge sobre representada nos investimentos que se direccionaram para a mobilidade e acessibilidades, enquanto que a Grande Lisboa se encontra sobre representada apenas nas intervenções que actuaram sobre a rede de equipamentos colectivos, nomeadamente a rede de gás natural, e se apresenta claramente sub representada nas acções que contribuem para a melhoria das acessibilidades, para a qualificação ambiental, para a inclusão social e para as ajudas ao sector privado/agricultura. Os investimentos localizados no Oeste terão privilegiado a actuação ao nível da qualificação ambiental e das condições de suporte à actividade económica (essencialmente para o sector primário), enquanto que os localizados no Médio Tejo se concentraram mais nos apoios directos ao sector privado e à qualificação e reabilitação de espaços públicos e os efectuados na Lezíria do Tejo incidiram preferencialmente na qualificação de espaços públicos e na qualificação ambiental.

O resultado da audição dos promotores neste processo de actualização da avaliação intercalar, efectuado através de inquérito postal (ver caixa seguinte com a metodologia seguida e taxa de resposta alcançada) confirmam, no essencial os principais efeitos e resultados alcançados pelo programa.

CAIXA DE TEXTO 4-1: METODOLOGIA DE INQUIRição AOS PROMOTORES DE PROJECTOS

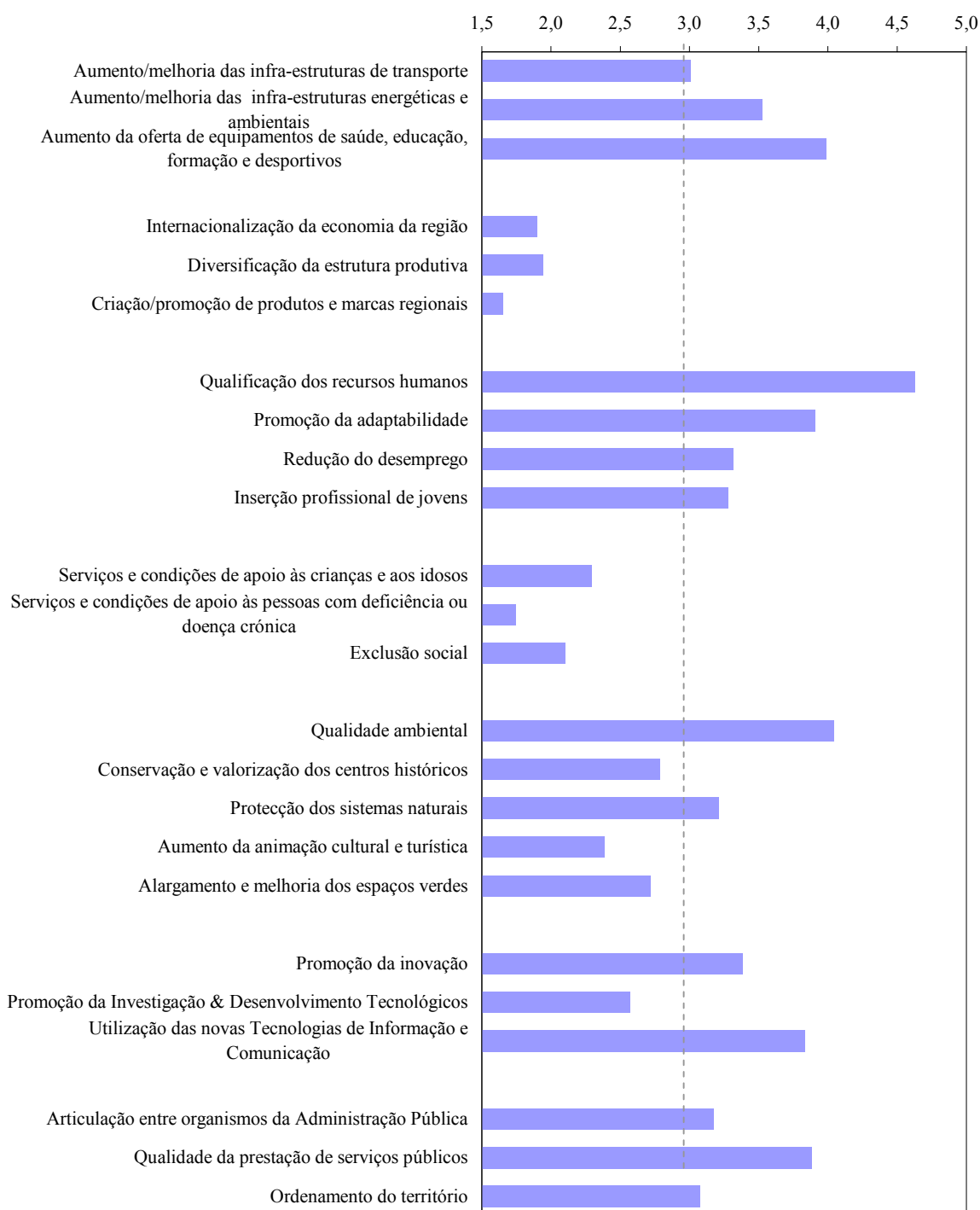
O inquérito realizado aos promotores de projectos concluídos teve por objectivo a obtenção de uma leitura focalizada na óptica dos utilizadores do Programa, valorizando as suas opiniões no que respeita a três questões essenciais: ao processo associado ao desenvolvimento dos projectos desde a candidatura ao momento da sua finalização, à sustentabilidade dos projectos após a sua conclusão e aos resultados dos projectos.

A metodologia utilizada para o lançamento dos inquéritos comportou as seguintes fases; (i) identificação, a partir da base de dados disponibilizada pela EAT Central, dos projectos concluídos, tendo-se assumido que os apresentavam uma taxa de execução superior a 95% se encontravam nesta situação, (ii) cruzamento destes resultados com a base de dados que continha as moradas dos promotores FEDER e FSE, uma vez que os promotores dos projectos apoiados pelo FEOGA foram auscultados através de outro inquérito mais específico e não estavam disponíveis as moradas dos mesmos na referida base de dados, (iii) eliminação dos promotores que não tinham qualquer referência relativamente ao endereço e pesquisa de códigos postais nos casos em que estavam omissos, (iv) eliminação de promotores que tinham apenas um projecto concluído e valor investimento inferior a 500.000 euros e (v) lançamento do inquérito por via postal acompanhado de um envelope RSF.

Os inquéritos foram enviados a 374 promotores, tendo sido obtida uma taxa de resposta de 32%.

Em termos de domínios de intervenção os promotores tendem a valorizar os efeitos dos projectos desenvolvidos em matéria de melhoria do potencial humano, em particular nas vertentes associadas à qualificação dos recursos humanos, da promoção da adaptabilidade, do aumento da oferta de equipamentos colectivos e da melhoria da qualidade ambiental (ver gráfico seguinte).

GRÁFICO 4-8: AUTO-AVALIAÇÃO DOS PROMOTORES- CONTRIBUTOS DOS PROJECTOS PARA OS SUB-DOMÍNIOS ESTRATÉGICOS DE INTERVENÇÃO

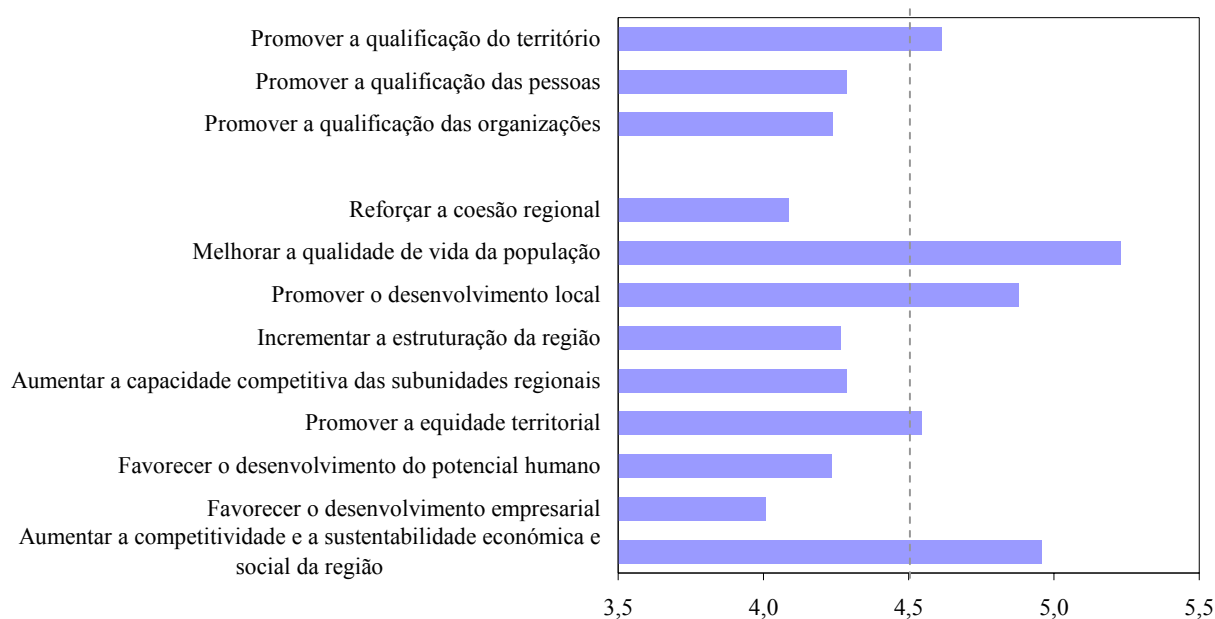


(Escala 1 = contributo nulo a 6 contributo muito elevado)

Fonte: Equipa de Avaliação, Inquérito aos promotores com projectos concluídos

A opinião dos promotores em termos do contributo dos projectos desenvolvidos para a concretização dos objectivos do Programa valoriza de forma claramente positiva a promoção da qualificação do território, com expressão, sobretudo na qualidade de vida, na promoção do desenvolvimento local e na sustentabilidade económica e social da região e conferindo um menor resultado em matéria de estímulo ao desenvolvimento empresarial (ver gráfico seguinte).

GRÁFICO 4-9: AUTO-AVALIAÇÃO DOS PROMOTORES - CONTRIBUTOS DOS PROJECTOS PARA OS OBJECTIVOS DO PORLVT



(Escala 1 = contributo nulo a 6 contributo muito elevado)

Fonte: Equipa de Avaliação, Inquérito aos promotores com projectos concluídos

4.3. O CONTRIBUTO DO PROGRAMA PARA A REALIZAÇÃO DOS OBJECTIVOS DO QCA E PARA O VALOR ACRESCENTADO COMUNITÁRIO

A articulação entre os domínios prioritários de intervenção e os objectivos estratégicos previstos no QCA fornece um quadro de análise do contributo do Programa para a realização dos objectivos do QCA (ver quadro seguinte). Neste quadro, a leitura dos contributos do Programa para os resultados do QCA valoriza de forma clara os objectivos estratégico associados à promoção do desenvolvimento sustentável das regiões e da coesão nacional e à afirmação da valia do território e da posição geoeconómica do País. A ligação ao primeiro deste dois objectivos referidos surge de forma directa uma vez é no quadro deste eixo de intervenção prioritário que se enquadram os Programas Operacionais Regionais.

QUADRO 4-3: ARTICULAÇÕES MAIS RELEVANTES ENTRE OBJECTIVOS ESTRATÉGICOS E DOMÍNIOS PRIORITÁRIOS DE INTERVENÇÃO

Objectivos	Domínios		
	Potencial Humano	Actividades Produtivas	Território
Elevar o nível de qualificação dos portugueses, promover o emprego e a coesão social	X	x	x
Alterar o perfil produtivo em direcção às actividades do futuro	x	X	x
Afirmar a valia do território e da posição geoeconómica do País	x	x	x
Promover o desenvolvimento sustentável das regiões e a coesão nacional	x	x	X

X- Articulação determinante; x- articulações menos importantes

Fonte: Guia para a Avaliação Intercalar do QCA

No caso particular da região de Lisboa e Vale do Tejo o programa regional acaba também por ganhar relevância em matéria de contributo para o objectivo de elevar o nível de qualificação dos portugueses, promover o emprego e a coesão social, atendendo ao facto de concentrar o essencial da intervenção do FSE para a região de Lisboa.

II PARTE:
DESENVOLVIMENTO DA ANÁLISE DAS
MEDIDAS E ÁREAS TEMÁTICAS OBJECTO DE
APROFUNDAMENTO

5. SISTEMA DE GESTÃO E ACOMPANHAMENTO

Este exercício de Actualização da Avaliação Intercalar relativamente ao Sistema de Gestão, Acompanhamento e Controlo, tem como ponto de partida a análise efectuada na Avaliação Intercalar, nomeadamente as conclusões e recomendações formuladas e visa dar resposta aos compromissos assumidos na proposta de trabalho e às solicitações específicas constantes no caderno de encargos (ver Volume Metodológico) incidindo, por isso, no primeiro ponto, sobre os contributos e procedimentos introduzidos na sequência da revisão intercalar relativamente ao sistema de gestão, acompanhamento e controlo, no segundo ponto, sobre o modelo de apreciação de projectos e, finalmente, sobre a avaliação global da experiência de gestão do Programa.

5.1. ANÁLISE DO SISTEMA DE GESTÃO, ACOMPANHAMENTO E CONTROLO COM BASE NO CONTRIBUTO E NOS PROCEDIMENTOS INTRODUZIDOS NA SEQUÊNCIA DA REVISÃO INTERCALAR NUMA PERSPECTIVA DE OPTIMIZAÇÃO DO PROGRAMA

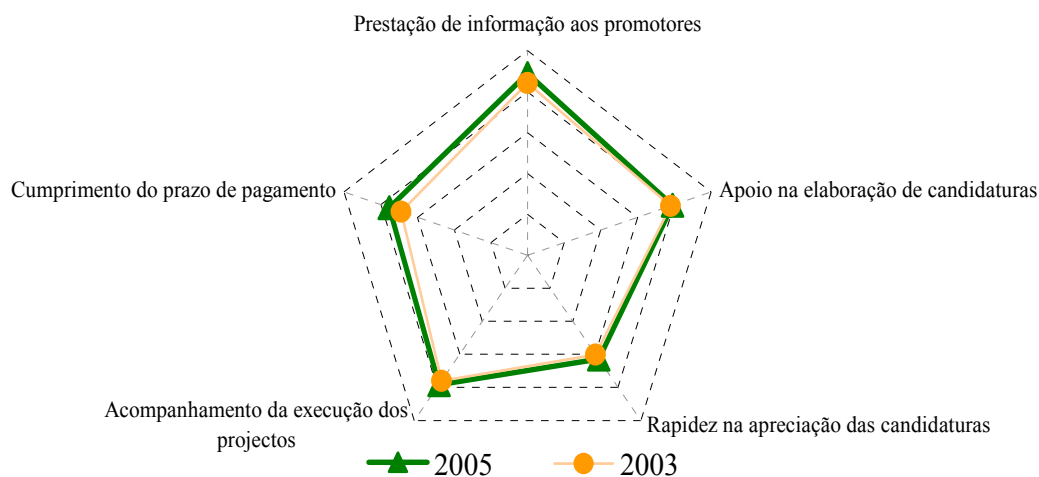
O sistema de gestão, acompanhamento e controlo não registou alterações significativas desde a avaliação intercalar realizada em 2003.

O primeiro aspecto a realçar consiste na existência de uma grande estabilidade ao nível da gestão de topo do Programa, nomeadamente a manutenção nas mesmas funções do Gestor do PO, dos gestores do eixo 1 e eixo 2, registando-se, também, a continuidade dos responsáveis pela EAT de Coordenação e de Controlo. De igual forma, os responsáveis pelas medidas contratualizadas do eixo 1 mantiveram-se em funções, quer nas Associações de Municípios/Comunidades Urbanas do Oeste, Lezíria do Tejo e Médio Tejo quer na Junta Metropolitana de Lisboa. Ao nível das medidas do eixo 3 assiste-se, também, à estabilidade de uma parte significativa dos coordenadores e dos membros das EAT, registando-se contudo alterações nos coordenadores das medidas sectoriais desconcentradas nas áreas da Educação, Ciência e Tecnologia, Saúde e Agricultura. Desta forma foi possível manter/aprofundar os bons níveis de articulação institucional existente no Programa, tal como se tinha já destacado no decurso da avaliação intercalar.

Reflectindo esta estabilidade, a análise dos resultados do inquérito aos promotores, realizado no âmbito deste processo de actualização da avaliação intercalar, patenteia uma avaliação muito similar do desempenho global da Gestão do Programa, em relação aos resultados obtidos no inquérito realizado em 2003. Considerando os itens de análise propostos, destaca-se a uma ligeira melhoria global dos resultados em 2005, um pouco mais evidente no “cumprimento dos prazos de pagamento” e o “acompanhamento na execução dos projectos” que registam médias de resposta ligeiramente acima dos valores registados no âmbito do inquérito realizado na avaliação intercalar. Esta evolução positiva considera-se natural e é uma

consequência dos ganhos de eficiência decorrentes da experiência acumulada pelos vários intervenientes na gestão do Programa.

GRÁFICO 5-1 – AVALIAÇÃO DOS PROMOTORES RELATIVAMENTE AO DESEMPENHO DA GESTÃO DO PROGRAMA



(Escala 1 = muito fraco a 6= muito bom)

Fonte: Equipa de Avaliação, Inquérito aos promotores com projectos concluídos

No que se refere ao modelo de gestão, acompanhamento e controlo os principais pontos fracos identificados no âmbito da avaliação intercalar relacionam-se com os seguintes aspectos:

- Sistema de Informação – ao nível dos SI verificou-se a existência de dificuldades associadas à implementação e operacionalização dos sistemas de informação dos Fundos (SIFEC, SIIFSE e SIADRU), cujo funcionamento se iniciou de forma tardia e com baixos níveis de formação. Como consequência deste facto, cada EAT procurou responder criando as suas próprias aplicações de apoio à gestão, o que deu origem a problemas de migração de dados, gerou rotinas administrativas teoricamente desnecessárias e dificuldades na centralização da informação para apoio à gestão global do PO, nomeadamente em áreas relacionadas com a monitorização da procura, a análise dos prazos de tramitação associados às várias fases do ciclo do projecto e também na área de avaliação de resultados e impactes.

Na realidade, verificou-se que os SI de gestão dos Fundos, designadamente o SIFEC, foram registando ao longo do tempo um conjunto de problemas de fiabilidade e de adequação quanto aos objectivos inicialmente propostos, que afectaram, em muito, a sua credibilidade junto dos seus utilizadores. Por estes motivos, a utilização destes SI centrava-se essencialmente na gestão do módulo de pagamentos, sendo considerados pelos seus utilizadores como uma formalidade administrativa, não preenchendo de forma satisfatória as necessidades enquanto ferramenta de apoio à gestão;

- Acompanhamento de medidas e projectos – apesar da importância de um adequado sistema de acompanhamento ser reconhecida por parte de todos os intervenientes no processo de gestão do PO

(gestão de topo e coordenadores de todas as EAT), existia, do mesmo modo, uma opinião generalizada que este era um dos aspectos passíveis de melhoria no âmbito da gestão do Programa. Ao nível dos técnicos das EAT o processo de acompanhamento dos projectos centrava-se, fundamentalmente, na fase de pagamento, existindo, a este nível, pouca capacidade de resposta para efectuar um acompanhamento mais activo ao longo de todo o ciclo de vida do projecto. As principais razões apontadas para a existência deste hiato, entre a visão da gestão sobre a importância do acompanhamento dos projectos ao nível técnico e o número de acções de acompanhamento realizadas, relacionam-se com a dificuldade em mobilizar técnicos para o efeito, quer por motivos relacionados com o número de recursos humanos afectos à EAT, quer por dificuldades relacionadas com a disponibilização de meios de apoio à deslocação.

- Sistema de Indicadores – ao nível do sistema de indicadores verificou-se a existência de um desequilíbrio no sistema de indicadores de monitorização com um largo predomínio dos indicadores de realização, afectos na sua maioria ao nível de medida, e por um reduzido número de indicadores de resultados e, particularmente, de impactes, afectos aos vários níveis da intervenção (medida, eixo e programa). A necessidade de equilibrar o sistema de indicadores levou a que na avaliação intercalar, complementarmente ao exercício de avaliação da pertinência dos indicadores, se tivesse definido um conjunto de indicadores-chave que deveriam servir de base de trabalho para actualização da avaliação e para a avaliação final do Programa.
- Sistema de Controlo – ao nível do sistema de controlo verificou-se a dificuldade em contratar pessoas para preencher o quadro de recursos humanos previsto para a EAT de Controlo (quatro pessoas) sendo formada, no decurso da avaliação intercalar, pela chefe de projecto e por uma funcionária de apoio administrativo. Por este motivo, referia-se na avaliação intercalar que “este é, aliás, um aspecto crítico limitador da eficácia deste sistema e condicionador da eficiência das acções de controlo de 1º nível, que depende quase exclusivamente, ao nível das auditorias, da contratação de auditores externos”, considerando-se ainda que “por este motivo a EAT Controlo tem tido dificuldades em realizar visitas de acompanhamento das auditorias em curso, que teriam como finalidade atestar a adequação das equipas e das metodologias de trabalho utilizadas”.

Apresentados, resumidamente, os principais pontos fracos/estrangulamentos do sistema de gestão, acompanhamento e controlo identificados na avaliação intercalar, procede-se a seguir à análise dos procedimentos introduzidos, na sequência da revisão intercalar, como forma de os ultrapassar ou minorar os seus efeitos, nos aspectos acima focados – sistema de informação, acompanhamento de medidas e projectos, sistema de indicadores e sistema de controlo.

Ao nível dos **sistemas de informação** de apoio à gestão do Programa, a modificação mais relevante relaciona-se com os progressos efectuados ao nível do Sistema de Informação do PORLVT (SiPORLVT) que permitiu resolver problemas associados à integração dos vários subsistemas de informação existentes e a articulação com cada um dos SI dos Fundos envolvidos no PO, possibilitando, nomeadamente, a migração de dados directa entre as várias medidas e o SiPORLVT e posteriormente a migração do SiPORLVT para os SI de gestão dos Fundos (por exemplo, entre o sistema SIGNO utilizado na gestão das medidas contratualizadas do eixo 1 e o SIFEC). Este SI passou também a consagrar, de forma automática, módulos

de apoio à gestão corrente do PO (por exemplo, normalizando e simplificando procedimentos e rotinas associadas aos pedidos e ordens de pagamento) e de apoio à decisão (através de *outputs* contendo indicadores de monitorização da execução das medidas, eixos, e do PO na sua globalidade, por enquanto, ainda fundamentalmente centrados na componente financeira).

Com a entrada em funcionamento pleno do SiPORLVT (final de 2003 e início de 2004), a EAT de Coordenação tem intensificado o esforço de actualização permanente do estado dos projectos (recuperando, mesmo, algum histórico existente em formato papel), permitindo esta rotina o enriquecimento contínuo da informação contida neste SI, o que possibilita uma utilização mais eficiente das suas capacidades enquanto instrumento de apoio à gestão corrente e ao processo de monitorização e decisão estratégica da gestão de topo. Fruto de uma cada vez maior identificação dos utilizadores com as vantagens do SiPORLVT e da persistência dos problemas técnicos associados aos SI de gestão dos Fundos, nomeadamente do SIFEC, verifica-se que estes têm sido cada vez mais relegados para uma posição de centralização de informação necessária para efectuar os pagamentos aos promotores.

Relativamente aos dispositivos de **acompanhamento** verifica-se, no essencial, a manutenção dos pontos fortes e fracos assinalados no âmbito da avaliação intercalar, ou seja:

- um forte envolvimento do Gestor e gestores de eixo no acompanhamento das iniciativas apoiadas no âmbito do PO, em especial do eixo 1 e eixo 2, com particular destaque para os projectos de natureza material apoiados pelo FEDER;
- um acompanhamento permanente dos projectos ao nível das medidas contratualizadas, efectuado pelos responsáveis das Associações de Municípios/ Comunidades Urbanas e Junta Metropolitana de Lisboa, facilitado pela proximidade física e institucional com os municípios promotores dos projectos apoiados;
- um acompanhamento da EAT de Coordenação do Programa centrado, essencialmente, na fase de pagamento, altura em que é obrigatório, por directiva da gestão, efectuar uma visita ao projecto. Esta situação é reveladora das dificuldades sentidas em mobilizar meios para realizar acções de acompanhamento, que se ficam a dever, em primeiro lugar, ao número de recursos humanos afectos a esta EAT e à carga administrativa por eles assumida, nomeadamente nas medidas do FSE, em segundo lugar, à dificuldade de disponibilização de meios de deslocação, designadamente de carros e motoristas, em terceiro lugar, por razões de cultura organizacional verificando-se uma baixa sensibilidade/disponibilidade dos técnicos para aumentar o número de acções de acompanhamento dos projectos associados às medidas que acompanham administrativamente. Verifica-se a existência destas mesmas dificuldades na generalidade das EAT das medidas sectoriais regionalmente desconcentradas.

Face à manutenção desta situação, recomenda-se a fixação por parte da gestão do Programa de objectivos quantitativos associados ao acompanhamento *on-going* dos projectos apoiados (“mais acompanhamento físico da execução dos projectos” a acrescer ao acompanhamento da execução financeira, já efectuado), que devem ser quantificados em cascata para o PO na sua globalidade, para os eixos e para os técnicos das EAT que acompanham as medidas. Estes objectivos podem ser definidos numa lógica matricial de cruzamento entre medidas e território.

Um aspecto positivo relacionado com a gestão do PO, ao nível do acompanhamento dos projectos, relaciona-se com a fixação de um item na avaliação individual de desempenho dos técnicos da EAT de Coordenação relacionado com a realização de acções de acompanhamento. No entanto, até agora, os efeitos práticos resultantes da introdução deste critério de avaliação individual não têm sido muito significativos.

Por estes motivos, a definição de objectivos quantitativos deve, naturalmente, emanar do nível superior da hierarquia de gestão do PORLVT e ser acompanhada de procedimentos de análise de desvios e de acções de formação que possibilitem uma compreensão mais adequada, por parte dos técnicos, das vantagens para o Programa e para os promotores do reforço das acções de acompanhamento. A introdução de um sistema de prémios pode também ser ponderado, o que traria acréscimos de motivação e facilitaria a adopção de uma mudança da cultura organizacional, neste aspecto particular.

No que se refere ao sistema de indicadores, apesar dos progressos efectuados com a implementação do SiPORLVT, permanecem as dificuldades detectadas na Avaliação Intercalar quer em termos da definição de um quadro de indicadores-chave de monitorização quer ao nível da montagem de um sistema de recolha que permita uma actualização rápida e eficiente dos níveis de realizações e resultados alcançados pelas diversas medidas do programa. Estas dificuldades resultam em grande medida da não integração do sistema de indicadores enquanto elemento de informação de base ao processo de análise, hierarquização e selecção dos projectos e, num segundo momento, como elemento de acompanhamento da execução do projecto, transformando os indicadores num mero processo administrativo que apenas acaba por ter utilidade ao nível dos exercícios de avaliação.

Ao nível do **sistema de controlo** assiste-se à persistência da dificuldade em contratar técnicos para o quadro desta EAT, não tendo sido contratado, até ao momento, nenhum técnico, quer por razões relacionadas com as limitações legais à contratação de quadros para a função pública quer por dificuldade de encontrar pessoas com qualificações adequadas para o lugar no âmbito do quadro de disponíveis da Função Pública. Actualmente a EAT de Controlo é apenas formada pela sua chefe de projecto, uma vez que, mesmo, o apoio administrativo, existente na altura da avaliação intercalar, já não se encontra a trabalhar neste serviço. Não obstante o zelo colocado no cumprimento da sua missão, nomeadamente pela preocupação de assegurar o cumprimento das normas e regulamentos próprios de um sistema de controlo eficaz, face à escassez de recursos humanos existente, a acção desta EAT baseia-se, naturalmente, mais na realização de acções de controlo de natureza à *posteriori* do que de natureza concomitante. Pelo mesmo motivo, a EAT de controlo sente dificuldades em efectuar o *follow-up* das recomendações produzidas na sequência das auditorias realizadas.

Assim, na prática, o cumprimento das responsabilidades desta EAT é assegurada através da articulação com as entidades coordenadoras de 2º nível (DGDR, IGFSE e IGA) e de alto nível (Inspeção Geral de Finanças) que integram o Sistema Nacional de Controlo (SNC) em aspectos relacionados com a adequação de procedimentos, operações e actividades exercidas pelos organismos intermédios, entidades coordenadoras e com as autoridades de pagamento dos Fundos.

A acção desta EAT obedece ao Plano Anual de Controlo, formulado a partir das directrizes das entidades de controlo de nível superior, e tem como principal objectivo garantir que a amostra sobre a qual incide o trabalho de controlo abrange, pelo menos, 5% da despesa elegível total. A execução das acções de controlo

de 1º nível são asseguradas por auditores externos pertencentes á bolsa de auditores previamente seleccionados pelos Fundos.

A partir da centralização das conclusões e recomendações dos relatórios finais de auditoria têm sido efectuada uma sistematização de aspectos críticos do sistema de gestão e acompanhamento, quer junto da Gestão quer junto dos beneficiários dos Fundos FEDER e FSE, em especial em aspectos de natureza administrativa relacionados com a gestão dos pagamentos que representam um contributo para a eficiência do PO.

A percentagem de despesa controlada corresponde no FEDER a 6,7% da despesa executada, no FEOGA-O corresponde a 7,9% e no FSE a 2,7% da despesa executada, situando-se por isso abaixo do objectivo definido. A percentagem de despesa controlada no FSE deve-se à natureza dos projectos apoiados, em grande número e de pequena dimensão, fazendo com que seja necessário realizar um número mais elevado de acções de controlo para atingir o objectivo de controlar 5% da despesa executada.

5.2. ANÁLISE DO MODELO DE APRECIACÃO DOS PROJECTOS

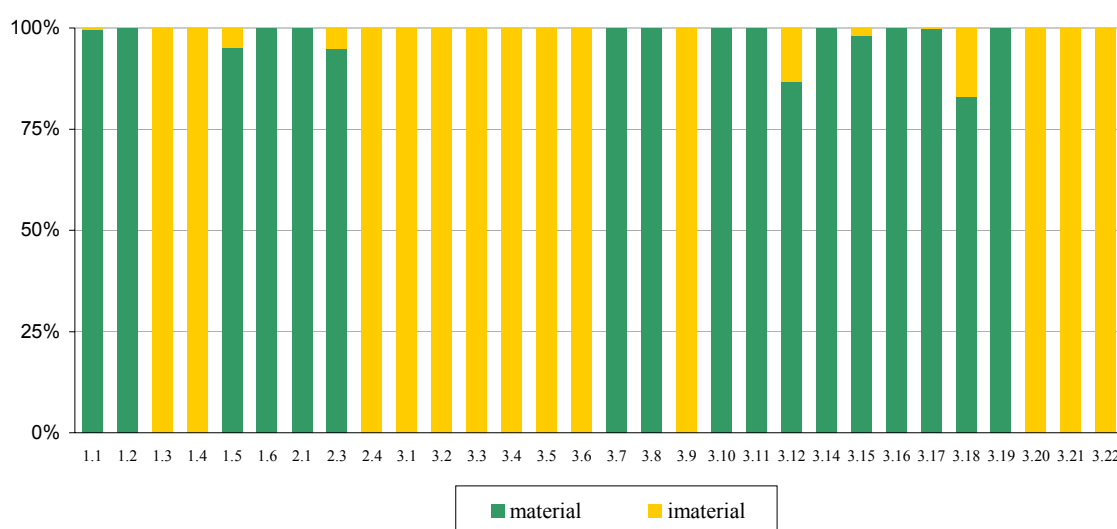
O PORLVT sendo um programa plurifundos com objectivos de promoção da qualificação do território, das pessoas e das organizações caracteriza-se pelo seu vasto leque de abrangência que se traduz numa organização em eixos, tendo os eixos 1 e 2 um enfoque claro no território e o eixo 3, integrando um número alargado de medidas sectoriais territorialmente desconcentradas, partilha o enfoque territorial com o enfoque nas qualificações das pessoas. Devido ao seu largo espectro de intervenção, o Programa caracteriza-se também pela diversidade dos beneficiários, existindo, por exemplo medidas de carácter mais fechado, em que os promotores são fundamentalmente os municípios e medidas de carácter mais aberto, às quais se podem candidatar promotores privados, como é o caso de algumas medidas/ acções do FSE e do FEOGA-O. Por outro lado, verificou-se, também, a existência de medidas cuja procura excede os recursos financeiros disponibilizados e de medidas cuja procura ficou aquém das perspectivas de programação inicial¹⁷, colocando exigências de gestão diferentes, sugerindo, no primeiro caso, uma gestão mais rigorosa dos mecanismos de selectividade e, no segundo caso, a adopção de mecanismos mais activos de captação da procura (informação/sensibilização e, mesmo, “formação” dos promotores potenciais) ou no limite, como veio a suceder com algumas medidas, a sua reprogramação.

Todas estas diferenças traduzem a grande diversidade de condições de acesso das entidades, de condições de acesso de projectos e de critérios de hierarquização e de selecção de projectos, contidos nos complementos de programação e regulamentação específica de cada uma das medidas. Estes documentos têm como finalidade assegurar a “existência de critérios de referência razoavelmente uniformes” para a generalidade dos projectos candidatos no âmbito de uma medida, ou acção, específica. O âmbito de actuação dos Fundos Comunitários e a estrutura das medidas do PO, consagrou *à priori* uma organização que contempla medidas mais destinadas a apoiar projectos de natureza material e medidas mais destinadas a apoiar projectos de natureza imaterial. Uma ilustração desta situação encontra-se, por exemplo no eixo 2, com a medida 2.3 –

¹⁷ E ainda de medidas com baixas taxas de execução, nomeadamente da medida 2.1 que integra o programa Pólis, mas que se destinam a apoiar projectos considerados estruturantes para a região.

VALTEJO, apoiada pelo FEDER, que apoia projectos de natureza material e a medida 2.4 – Formação e Empregabilidade, apoiada pelo FSE, que contempla acções de formação profissional (portanto, de natureza imaterial) associadas às intervenções previstas na medida 2.3. Existindo excepções, como é o caso da medida 1.3 – Capacidade Institucional Regional (que é uma medida de natureza imaterial apoiada pelo FEDER), para generalidade do Programa verifica-se uma focalização dos apoios a projectos materiais em medidas financiadas pelo FEDER e FEOGA-O e dos apoios a projectos imateriais através do financiamento FSE.

GRÁFICO 5-2 : DESPESA PÚBLICA REALIZADA POR NATUREZA MATERIAL E IMATERIAL (MEDIDAS)



Fonte: Equipa de Avaliação, com base no Sistema de Informação do PORLVT

A avaliação intercalar destacou a importância do esforço desenvolvido pela gestão do PORLVT na definição de forma superlativa, em relação aos critérios de selecção previstos no complemento de programação e regulamentos específicos, de um conjunto de procedimentos conducentes à objectivação desses critérios, nomeadamente através da aplicação às medidas do eixo 1 (1.1, 1.2, 1.3., 1.4 e 1.5) e do eixo 2 de uma “grelha-tipo de avaliação de projectos”, contendo critérios-tipo e factores de ponderação por medidas e tipos de projectos. Para além disso, destacou-se ainda “o esforço de objectivação dos critérios de selecção efectuada ao nível da medida 3.17, em que foi desenvolvida uma metodologia de análise multi-critério para a análise e selecção dos projectos candidatos” e também o facto de, no eixo 3, nas medidas a que se podem candidatar promotores privados, nomeadamente no âmbito do FSE e algumas acções da medida 3.15 do FEOGA, se aplicar desde o início da implementação do PO, uma grelha objectiva de critérios de selecção que se encontra regulamentada através de legislação própria.

A apreciação dos projectos no âmbito das medidas do eixo 1 e do eixo 2, através da grelha-tipo de avaliação em vigor, requer a análise do contributo dos projectos através da classificação de oito critérios, dos quais os quatro primeiros se destinam a posicionar o projecto em relação à estratégia da Região e aos objectivos do PORLVT, nomeadamente: o critério 1 classifica o “impacto na estratégia de desenvolvimento regional”, o critério 2 classifica a “integração na estratégia de desenvolvimento sub-regional”, o critério 3 classifica o

“contributo para as metas e indicadores do PORLVT” e o critério 4 classifica o “efeito estruturante ou multiplicador” do projecto.

Este esforço para tornar mais objectivos os critérios de selecção e hierarquização do mérito relativo dos projectos candidatos, torna mais fácil a acção dos responsáveis da gestão, nos vários níveis de actuação – do gestor às EAT das medidas –, junto dos beneficiários das medidas sendo um elemento suplementar para a justificação das opções tomadas e, conseqüentemente, da selectividade do PO e terá contribuído para a existência de critérios de referência razoavelmente uniformes para a generalidade dos projectos, dentro das medidas sujeitas a estas grelhas de avaliação.

O modelo de apreciação de projectos em vigor possibilita também uma certa “garantia” *ex-ante* sobre a integração dos projectos nos objectivos a alcançar pela medida e, em concomitância, com os objectivos do Programa.

A este respeito, recorde-se que os resultados do inquérito efectuado junto dos responsáveis da gestão, na avaliação intercalar, apontavam para a adequação dos critérios de selecção previstos no PO, em cada um dos eixos (com classificações a variarem entre 4 e 5, para um máximo de 6), nos aspectos relacionados com as condições gerais de acesso dos promotores, condições de acesso dos projectos e prioridade de afectação de verbas /hierarquização do mérito relativo dos projectos.

Um dos aspectos positivos, que o modelo de apreciação dos projectos no PORLVT teve desde o início da sua implementação, relaciona-se com a preocupação de articular a intervenção das medidas do eixo 1 e, da AIBT – VALTEJO, do eixo 2 com a estratégia de desenvolvimento regional.

No caso específico das medidas contratualizadas do eixo 1, esta articulação com a estratégia da região materializou-se através da realização de um Plano de Acção¹⁸ efectuado pelas Associações de Municípios e Junta Metropolitana de Lisboa e no caso da medida 2.3 – VALTEJO, através da realização de um Programa Estratégico e Operacional¹⁹.

Em complemento destes planos foi ainda efectuado um “Estudo de Avaliação das Redes de Equipamentos Colectivos no Oeste e Vale do Tejo²⁰”, que teve como principais objectivos “apoiar a CCDRLVT na gestão do PORLVT e na apreciação dos projectos, reforçar a capacidade de intervenção da CCDR noutras solicitações relacionadas com o desenvolvimento social da região, avaliar a cobertura populacional e territorial dos equipamentos em análise, avaliar a adequação das redes de equipamento à configuração da rede urbana do Oeste e Vale do Tejo e avaliar a conformidade entre

¹⁸ Contendo, ainda, uma lista por medida e por concelho dos projectos considerados prioritários acompanhados da respectiva programação física e financeira.

¹⁹ Apresentando a seguinte estrutura: enquadramento territorial, uma acção integrada de base territorial, objectivos, ancoragens estratégicas, programas estratégicos, articulação com os sectores, listagem de projectos, quadro financeiro, organização e gestão e fichas de enquadramento histórico.

²⁰ Para efectuar este estudo efectuaram-se as seguintes tarefas: (i) “inventariação e caracterização dos equipamentos existentes e previstos, por domínio de análise, recorrendo à informação fornecida pelos sectores e à recolha directa de informação, junto das Câmaras Municipais, com a colaboração dos Gabinetes de Apoio Técnico, (ii) recolha, junto dos sectores responsáveis da Administração Central, das orientações, metas e critérios de planeamento e /ou programação das redes de equipamentos em análise, (iii) avaliação da situação actual e prospectiva por tipo de equipamento e por concelho”.

as tipologias actuais definidas pelos sectores e os equipamentos existentes”. Este estudo fez um diagnóstico detalhado sobre a realidade territorial do Oeste, Médio Tejo e Lezíria do Tejo no âmbito das infraestruturas na área da Cultura – bibliotecas, salas de espectáculo e museus, na área do Desporto – grandes campos de jogos, pistas de atletismo, pavilhões de desporto e piscinas – na área do Ensino Superior, na área da Saúde, na área da Investigação, Inovação e Desenvolvimento Tecnológico e ainda na área de Apoio à Actividade Económica – centros de formação profissional, parques de negócios e pavilhões e feiras de exposições e centros de congressos.

Com a realização deste estudo sobre as redes de equipamentos de nível municipal e supra-municipal, e das valências adequadas à população servida, a Gestão do PORLVT ficou melhor apetrechada para assegurar que os projectos seleccionados se integram nos objectivos das medidas (abrangendo, para além das medidas 1.1 e 1.2 do eixo 1, também várias medidas sectorialmente desconcentradas do eixo 3) e contribuem para materialização dos desafios de desenvolvimento da região contidos no Plano Estratégico. Verifica-se que, também, para a medida 1.5 – Acções específicas de valorização territorial –, mais especificamente, para a acção PROQUAL foi efectuado para as áreas suburbanas consideradas críticas, um diagnóstico da situação e a identificação de projectos e acções a desenvolver por domínios de intervenção.

Em conclusão, verifica-se que a gestão do Programa beneficiou claramente da existência de práticas de planeamento estratégico na região – que se traduzem na importância institucional atribuída pelos responsáveis da CCDR a este processo e na preocupação de nele envolver intervenientes que têm tido um papel activo na dinamização do PO (Associações de Municípios/ Comunidades Urbanas e Junta Metropolitana como gestores e os municípios como beneficiários/promotores) – o que facilitou a realização de peças de planeamento complementares enquadradoras da intervenção, em especial, das medidas dos eixos 1 e 2. Desta forma, assegurou-se uma maior coerência entre os desafios de desenvolvimento da região de Lisboa e Vale do Tejo e os objectivos do Programa, nos domínios em que o PO dispõe de instrumentos de actuação, permitindo, em cascata, uma melhor articulação entre os seus objectivos e os objectivos das medidas e uma melhor inserção dos projectos elegíveis nos objectivos das medidas.

Este modelo de planeamento constitui, claramente, um elemento positivo da gestão do Programa sendo uma prática a prosseguir em futuras intervenções.

No que diz respeito aos critérios de apreciação dos projectos, salienta-se o esforço de objectivação dos critérios de selecção dos projectos efectuado pelos intervenientes na gestão do PO, constituindo uma boa prática que deve ser continuada, nomeadamente por permitir reforçar os mecanismos de selectividade e uma maior clareza na determinação das prioridades de afectação de verbas e hierarquização do mérito relativo dos projectos candidatos.

5.3. AVALIAÇÃO GLOBAL DA EXPERIÊNCIA DE GESTÃO E ACOMPANHAMENTO

Encontrando-se o PORLVT numa fase madura de implementação é possível, desde já, retirar algumas ilações sobre o seu desempenho que configura um repositório rico de experiências que devem ser tidas em consideração na preparação de futuras intervenções.

A apresentação das lições da experiência ao nível da gestão é efectuada a partir da análise de aspectos relacionados com a arquitectura da intervenção (como a integração no Programa das medidas sectoriais e as acções integradas de base territorial) considerando as implicações destas experiências no modelo de governança regional e por aspectos relacionados com a organização do PO (como a contratualização de medidas, os recursos afectos à gestão da intervenção, os sistemas de informação e os sistemas de indicadores), apresentando-se para cada um destes pontos de análise um conjunto de reflexões que pretendem contribuir para a preparação do próximo período de programação.

A arquitectura do PO ao nível do planeamento estratégico e do processo de decisão

A experiência de concepção e implementação do PORLVT revela a **necessidade de adequação do Programa ao plano estratégico da região**, procurando garantir, deste modo, que as intervenções sectoriais regionalmente desconcentradas contribuem para a prossecução de políticas de actuação sobre os domínios estratégicos seleccionados, aspecto particularmente evidenciado pelas dificuldades de actuação ao nível da promoção de factores dinâmicos de competitividade no decurso do actual PO. A **eficácia de intervenção** requer desde a sua concepção a existência de um alinhamento entre os domínios prioritários fundamentais, a definir no âmbito do processo de planeamento estratégico regional, com os instrumentos de apoio público a disponibilizar (nomeadamente, a definição de medidas e de projectos estruturantes que dêem corpo às orientações estratégicas identificadas), ou seja, **depende também da integração entre os objectivos de desenvolvimento regional e os objectivos de natureza sectorial**.

A primeira lição da experiência que se pode retirar da implementação do PORLVT (extensível neste caso aos outros PO regionais), relaciona-se com o processo de planeamento das intervenções sectoriais desconcentradas ao nível regional, que ficou marcado pela **“entrada tardia das regiões” na fase de preparação do QCA**, o que ditou a existência de uma abordagem muito diferenciada ao nível sectorial (âmbito de intervenção e recursos envolvidos) e **limitou**, logo à partida, a **capacidade de implementar políticas de desenvolvimento regional especificamente adaptadas às necessidades globais do território**.

Do ponto de vista da orgânica de funcionamento do PO, verifica-se que **as medidas sectorialmente desconcentradas** foram inseridas **no eixo 3** cuja coordenação foi atribuída ao gestor do Programa. Em relação a este eixo é necessário frisar que apesar da existência, já referida, de uma espécie de “pecado original” resultante da não integração no PO regional de instrumentos de medida sectoriais suficientes para atingirem os objectivos assumidos no plano estratégico da região, é necessário sublinhar que **a integração das intervenções operacionais sectoriais nos programas regionais constitui uma inovação organizacional e um ponto de viragem na lógica de intervenção das políticas públicas de desenvolvimento regional**. Esta situação marcou o aparecimento de um novo patamar de relacionamento institucional, que através das Unidades de Gestão do eixo 3, permitiu a **partilha de informação e de conhecimentos**, possibilitou o aparecimento de uma **nova cultura de cooperação institucional**, resultando numa **maior articulação de esforços entre os representantes sectoriais na resolução de problemas da região**.

O reforço do capital de relacionamento institucional da região induzido por esta experiência, constitui, por si só, um factor positivo que deve ser elogiado e aprofundado, considerando a equipa de avaliação que,

também na próxima intervenção operacional, **devem ser dados passos para institucionalizar um fórum de encontro de actores sectoriais com responsabilidades de implementação de políticas públicas a nível regional**, que pode assumir contornos de maior ou menor formalidade e competências mais executivas ou mais consultivas, sendo importante, isso sim, que se mantenham e/ou reforcem os mecanismos de comunicação entre organismos e se estreitem os laços de cooperação institucional.

No entanto, a análise da actividade do eixo 3 regista a existência de alguns problemas relacionados com a dinâmica de funcionamento da sua Unidade de Gestão que se apresentam a seguir e constituem, certamente, aspectos a considerar na preparação de futuras intervenções.

As conclusões do *focus group* sobre o sistema de gestão²¹, no que diz respeito ao **modelo de funcionamento desta Unidade de Gestão**, evidenciam o “**cansaço**” de alguns interlocutores **relativamente ao modelo de análise e apresentação de projectos**, que se deve em larga medida à quantidade de informação disponibilizada e ao prazo de análise da mesma (muitas vezes curto por razões de operacionalização processual, ou seja procuram-se incluir todos os projectos analisados pelos coordenadores sectoriais²², como forma de não penalizar os prazos de análise) e também à especificidade técnica de algumas tipologias de projectos sectoriais. Pondere-se, por exemplo, a dificuldade técnica ou falta de motivação que pode ser sentida por parte de alguns membros da Unidade de Gestão na análise de um elevado número de projectos de Formação Profissional ou do programa Agris. Uma das soluções para este problema pode passar pela **implementação funcional das secções da Unidade de Gestão** – recursos humanos, actividades económicas, transportes e ambiente -, cuja existência se encontra prevista, mas que na prática não tem funcionado, em grande parte, porque no balanço entre prós e contras²³ tem pesado mais a leitura que a partilha de informação promove a disseminação do conhecimento e a articulação institucional. No entanto, parece começar a ganhar terreno o número de defensores do funcionamento por secções desta Unidade de Gestão. A adopção desta lógica de funcionamento remeteria o “**plenário**” da **Unidade de Gestão** para um **papel mais activo na avaliação contínua do Programa** (mantendo a preocupação com a promoção de articulações sectoriais), o que requereria uma nova lógica de organização das reuniões e de fornecimento de informação, muito **mais baseada na análise de indicadores de gestão do PO do que na análise individual de projectos**. O papel de análise de projectos seria, sobretudo, reservado neste fórum aos projectos de carácter inter-sectorial.

A adopção desta nova lógica de funcionamento baseada na operacionalização das secções da Unidade de Gestão do eixo 3 poderá colocar uma pressão acrescida sobre o Gestor do Programa, que por inerência é o presidente da CCDR, o que **pode aconselhar a institucionalização de um gestor específico do eixo 3**, que teria uma papel muito activo na dinamização de cada uma das secções, apoiado na EAT de Coordenação, e na preparação da informação de suporte às sessões plenárias,

²¹ Realizado no dia 27 de Setembro de 2005, no Hotel Sana.

²² Que habitualmente efectua *pressings* para a análise de candidaturas nos períodos que antecedem as UG.

²³ Recorde-se a este propósito, que no decurso da avaliação intercalar o inquérito realizado à gestão registou um empate no número de respostas a favor e contra o funcionamento das secções nesta Unidade de Gestão.

nomeadamente de relatórios de monitorização baseados num conjunto de indicadores-chave de desempenho das medidas e do Programa.

Para além das referidas “desigualdades” relacionadas com a descentralização de recursos e competências sectoriais²⁴, a análise da dinâmica de funcionamento desta UG evidencia também a existência de desigualdades de informação e de delegação de competências entre os coordenadores das medidas desconcentradas, assim como problemas de articulação e de delimitação de competências, ao nível de algumas medidas, entre os responsáveis das medidas sectoriais de âmbito nacional e regional. Este aspecto constitui, naturalmente, um factor de perda de eficiência da reunião e, por vezes, num factor de desmotivação de alguns elementos da UG. Por tudo isto, percebe-se que este **modelo de articulação sectorial de base territorial** tenha dado **sinais de esgotamento**, refém das próprias limitações impostas logo no período de concepção, sendo o seu sucesso relativo explicado quer pelo entusiasmo gerado pela existência inovadora de um fórum de governança regional que integra actores que perceberam e partilharam as vantagens de actuação concertada na resolução de problemas da região, quer pela dinâmica de funcionamento imposta pela Gestão do PO e em particular pelo seu Gestor, evidenciando capacidade de coordenação e de articulação institucional.

A gestão operacional do PO

Relativamente ao funcionamento do PO, a análise das **medidas contratualizadas** é um aspecto merecedor de particular destaque. Mantendo a apreciação positiva já efectuada na avaliação intercalar relativamente à experiência de contratualização de medidas do PORLVT, nomeadamente sobre o nível de execução das medidas e do seu **contributo para a eficácia do Programa**, considera-se que o estabelecimento de contratos-programa de gestão técnica, administrativa e financeira de projectos com as Associações de Municípios/ Comunidades Urbanas da Lezíria do Tejo, Médio Tejo e Oeste e Junta Metropolitana de Lisboa, teve ainda outro tipo de vantagens relacionadas com a **aplicação do princípio da subsidiariedade** que devem ser sublinhadas: (i) os territórios abrangidos por este modelo de contratualização registam **práticas de difusão de informação e de acompanhamento da procura de base local** com consequências positivas na capacidade de integração dos projectos nos objectivos das medidas e da região, (ii) a **defesa da equidade** entre municípios, (iii) o **reforço de mecanismos de comunicação e cooperação** inter-municipal e (iv) a existência de bons níveis de **acompanhamento da execução dos projectos**.

A experiência de implementação destes contratos-programa colocou novos desafios à gestão de topo do Programa, relacionados, logo num primeiro momento, com o processo negocial e a necessidade de assegurar a coerência com os objectivos do PO, num segundo momento, com a lógica de repartição de verbas entre

²⁴ Oscilando, por exemplo, entre a estratégia seguida pelo FSE que concentrou toda a sua intervenção sectorial no PORLVT, a estratégia seguida pelo FEOGA que integrou os projectos AGRIS destinados a promover pequenas iniciativas no âmbito da agricultura (ficando o AGRO destinado a apoiar projectos de maior dimensão a cargo da intervenção sectorial), ou a ocorrência de vários tipos de soluções, de maior ou menor desconcentração, nas medidas sectoriais apoiadas pelo FEDER.

municípios²⁵, posteriormente, com a monitorização do desempenho e acompanhamento dos contratos, mais especificamente com a forma de promover ajustamentos no decurso da intervenção e, finalmente, com a gestão de equilíbrios entre autonomia na execução dos contratos e a articulação com as medidas sectorialmente desconcentradas. De acordo com a opinião formulada por alguns intervenientes na sessão de *focus group*, este último aspecto constitui um ponto fraco da experiência de contratualização encetada, nomeadamente no que se refere aos domínios das infra-estruturas e equipamentos, tendo sido referida a necessidade de aumentar os níveis de articulação entre os responsáveis pela gestão dos contratos-programa e os responsáveis das respectivas áreas sectoriais. No entanto, apesar de considerarmos positivas as acções conducentes ao reforço dos vários níveis de articulação, entende-se importante que se salguarde a eficiência de intervenção e o princípio da autonomia de gestão das entidades contratualizadas, obviamente, dentro do quadro de responsabilidades estabelecidas nos respectivos contratos-programa, tendo nomeadamente em consideração que os mesmos são estabelecidos após a realização de programas estratégicos e operacionais alinhados com os objectivos da região e que são homologados pelo Ministro com a tutela do Planeamento.

Para além das medidas contratualizadas do eixo 1, foram também realizados contratos-programa com o IEFP para a gestão das medidas 3.3, 3.4, 3.6 e 3.7, em áreas relacionadas com reinserção social, promoção da empregabilidade dos grupos desfavorecidos, reinserção profissional e social de pessoas com deficiência, mercado social de emprego e apoio ao investimento em Iniciativas locais criadoras de emprego, assumindo deste modo a gestão do Programa a existência de uma vantagem, ou de uma maior vocação, operacional na satisfação do interesse público nestas medidas por parte desta entidade contratada.

De igual forma, as **acções integradas de base territorial (AIBT)** do eixo 2 do Programa constituem um aspecto positivo desta intervenção, sobressaindo o nível de articulação institucional inter-municipal que foi possível alcançar no decurso da implementação dos projectos, tendo emergido uma cultura de trabalho em conjunto que constitui potencialmente um ponto forte na implementação de futuras iniciativas. Para além dos aspectos relativos ao reforço do capital relacional, a experiência das AIBT consubstancia uma avaliação positiva das vantagens da integração de acções temáticas com incidência num território específico de actuação. **Os resultados alcançados parecem aconselhar a prossecução e aprofundamento desta experiência** nos aspectos relacionados com a **definição de áreas temáticas de intervenção em consonância com os objectivos de desenvolvimento regional** e com a construção de um nível de governança intermédio que reuna os actores relevantes, para a sua implementação, pertencentes ao território definido. A **integração de outro tipo de actores**, como por exemplo associações empresariais regionais ou sectoriais, no planeamento e gestão de projectos temáticos com incidência num determinado território,

²⁵ A distribuição foi, essencialmente, efectuada com base nos critérios de repartição de verbas do “FEF” (substituído, entretanto, na Lei das Finanças Locais pelo Fundo Geral Municipal e pelo Fundo de Coesão Municipal) quando por vezes se poderia justificar uma repartição mais baseada na necessidade específica dos municípios nos domínios de intervenção, ou a adopção de uma lógica mais intensa de apoio a projectos inter-municipais. No entanto, a “assunção do FEF” como ponderador de repartição de verbas apresenta a vantagem de diminuir focos de conflitualidade potencial, essencialmente se for tido em consideração que os contratos-programa incidem sobre medidas do eixo 1 vocacionadas para apoiar projectos na área das infra-estruturas e equipamentos naturalmente disputados pelos Câmaras Municipais em defesa da qualidade de vida dos seus munícipes.

constitui um novo desafio que a região necessita de enfrentar, tendo em consideração, não só, o seu nível de desenvolvimento, mas também, **a exigência dos caminhos a prosseguir para alcançar novos patamares de competitividade que requerem a participação de novos actores com competências e conhecimentos especializados** que transcendem a esfera dos organismos públicos envolvido neste Programa Operacional.

Em estreita ligação com este desafio, verifica-se ainda que a implementação de acções temáticas integradas de base territorial, decorrentes de prioridades a identificar no âmbito do processo (em curso) de actualização do planeamento estratégico da região, requer a participação de novos tipos de interlocutores e de novos beneficiários de projectos (como por exemplo, centros tecnológicos ou departamentos de investigação do ensino superior, ou mesmo empresas). Actualmente, o histórico de relacionamento entre as estruturas técnicas das CCDR e este tipo de actores não é muito rico, pelo que estas entidades podem evidenciar alguma falta de vocação no acompanhamento deste tipo de beneficiários, pelo que ressurge a importância da discussão do papel e atribuições que as estruturas sectoriais devem assumir nos territórios (nomeadamente as Direcções Regionais dos ministérios sectoriais) e da valorização dos contratos-programa com entidades parceiras que podem atingir com maior grau de eficácia e eficiência os interesses públicos identificados.

Outro aspecto crucial na análise da experiência de gestão e acompanhamento refere-se à disponibilidade de **recursos afectos à gestão do PO**. No que se refere à disponibilidade de recursos humanos, verificou-se a existência de uma clara opção política, estabelecida através de legislação, pela afectação de quadros de pessoal de reduzida dimensão às Estruturas de Apoio Técnico (EAT) de apoio à gestão do Programa. Esta preocupação com a racionalização dos recursos humanos é transversal a todo o PO e reflecte-se, por isso, no número reduzido de recursos humanos ligados às Estruturas de Apoio Técnico da coordenação do PO, às EAT das medidas sectorialmente desconcentradas e às EAT das medidas contratualizadas.

Esta situação colocou desafios particularmente rigorosos à gestão do Programa tendo em consideração aspectos de carácter exógeno e endógeno que se explicitam de seguida. Em primeiro lugar, foi necessário gerir desafios resultantes da própria natureza da intervenção, nomeadamente o facto de ser um programa plurifundos, de integrar uma rede complexa de actores, de ser um PO com incidência numa região em *phasing out* do objectivo 1 com necessidade de cumprimento de ritmos de execução particularmente exigentes, determinados também pela necessidade de respeitar as regras “n+2” e dos “18 meses”. Em segundo lugar, foi necessário operacionalizar dinâmicas de articulação entre a coordenação do PO e as EAT das medidas sectorialmente desconcentradas, tarefa que se revelou exigente devido à complexidade da rede de actores e à diversidade de formas de actuação e de hábitos de trabalho, tendo nomeadamente em consideração o facto do PORLVT ser um programa que integra medidas apoiadas no âmbito do FEDER, FSE e FEOGA-O. Em terceiro lugar, verifica-se que o edifício administrativo do Programa se estruturou e operacionalizou através de um número significativo de normas legais, tendo ficado definidas algumas delas já no decurso da intervenção, o que constituiu uma dificuldade acrescida à eficiência da gestão do Programa, gerando indefinições, dificuldades no esclarecimento de dúvidas e incerteza quanto aos procedimentos a adoptar. Em quarto lugar, foi necessário ultrapassar as limitações associadas às insuficiências dos sistemas informáticos de gestão dos fundos, designadamente no que diz respeito à sua entrada tardia em pleno funcionamento, à dificuldade de integração de dados e à capacidade em fornecer elementos de apoio à

gestão corrente e à decisão, que impuseram a adopção de processos e rotinas de trabalho que sobrecarregaram os recursos humanos das EAT.

A resposta a todos estes desafios exigiu dos técnicos das EAT uma grande flexibilidade e capacidade de adaptação a novas situações – para a qual terá contribuído o nível de habilitações superiores da generalidade dos quadros contratados, a multidisciplinaridade das formações de base dos técnicos e a diversidade e adequação das competências adaptadas às necessidades das medidas sectoriais – tendo, contudo, consumido uma parte importante do seu horário de trabalho, o que contribui, certamente, para a dificuldade de realização das tarefas de acompanhamento ao nível da execução dos projectos.

As lições da experiência a retirar **ao nível dos recursos humanos** afectos à gestão do PO evidencia a racionalidade da opção por EAT pouco numerosas, podendo a eficiência da sua acção ser melhorada caso se consiga **implementar desde o início da Intervenção um quadro regulamentar estável**, possibilitando uma rápida elaboração do manual de procedimentos (contendo as normas e os procedimentos de trabalho), a definição de métodos de trabalho eficientes e a realização de acções de formação. Neste sentido, recomenda-se a **criação de uma comissão de acompanhamento dos trabalhos de preparação da próxima Intervenção**, com capacidade para colocar conteúdos em discussão e, se necessário for, efectuar propostas de redacção legislativa. A eficiência da gestão e a produtividade dos recursos humanos depende também da implementação de **sistemas de informação que eliminem rotinas administrativas desnecessárias** (por exemplo, carregamento manual de dados contidos nas candidaturas por dificuldades de migração de dados), possibilitem de forma automática o **acesso a dados das candidaturas** e o apuramento de **indicadores de gestão** e acompanhamento do Programa.

Os **sistemas de informação de apoio à gestão** do Programa constituem, provavelmente, o **aspecto menos positivo** da experiência de implementação do actual PO, sendo necessário referir, em complemento da análise acima efectuada, que existem algumas ilações a retirar desta experiência que devem ser consideradas no âmbito da preparação de futuras intervenções.

O primeiro aspecto a **ponderar** consiste na análise realista da **exequibilidade de implementação atempada de um sistema centralizado** que seja, em simultâneo, uma ferramenta central de resposta às necessidades da DGDR, possibilitando designadamente a integração numa base de dados com registo uniforme da informação de todos os fundos, e um **sistema de apoio à gestão dos vários PO** nomeadamente no que se refere aos processos de apreciação, aprovação, gestão, acompanhamento e de projectos e avaliação dos programas. Encontrando-se o PO numa fase já muito madura de implementação, a avaliação dos resultados alcançados, face às expectativas iniciais, na utilização de uma ferramenta central que cumpra estes objectivos não é positiva. No caso específico do PORLVT, as **limitações sentidas na utilização dos SI dos Fundos** enquanto ferramentas de apoio à gestão e, na mesma linha, a dificuldade de utilização do SIFEC como ferramenta de integração da informação contida ao nível dos três subsistemas, diminuíram a confiança nas vantagens de utilização de um sistema centralizado e ditaram a **necessidade de avançar com um sistema autónomo** que possibilitasse a integração da informação dos vários fundos e medidas, a migração de dados das medidas para a EAT de Coordenação e desta para a DGDR, a gestão do ciclo de vida dos projectos, a simplificação de procedimentos administrativos e a monitorização do PO. A análise do balanço entre as dificuldades resultantes da utilização dos sistemas de gestão de fundos enquanto ferramenta de

gestão e as melhorias alcançadas após a configuração de um sistema autónomo que possibilita apuramentos e cruzamentos de informação especificamente adaptados à gestão do PORLVT, parece tender para uma situação em que os responsáveis pela gestão do Programa atribuem uma maior capacidade de resposta à utilização de um sistema autónomo capaz, contudo, de gerar *outputs* compatíveis com as necessidades de informação da DGDR.

O segundo aspecto a ponderar consiste na **obrigatoriedade de apresentação de candidaturas em suporte informático**. A adopção de uma medida deste tipo, para além de ser um estímulo à utilização das TIC e um sinal de simplificação do relacionamento entre o Estado e as organizações e cidadãos da região (inserindo-se nas acções de promoção do e-Government, em curso), constituiria uma prática facilitadora das tarefas de gestão, possibilitando o fim dos problemas de duplo carregamento e, mais importante, facilitando a gestão de informação associada às características do projecto (promotor e áreas de investimento), ao acompanhamento do projecto (em aspectos relacionados com os prazos, a evolução da realização física e financeira e contributo esperado para as metas propostas), à avaliação dos resultados do projecto (comparação entre informação fornecida pelo promotor e os indicadores de resultados esperados), com naturais consequências positivas na construção de indicadores-chave de desempenho para acompanhamento da eficácia e eficiência da Intervenção e para o conteúdo da informação disponível para as tarefas de avaliação do Programa.

Ao nível dos indicadores do Programa verifica-se que foram considerados essencialmente, indicadores de acompanhamento de medidas (essencialmente, indicadores de realização física), não se verificando desde a avaliação intercalar um esforço de definição e quantificação de indicadores de resultado e indicadores de impactes. Por outro lado, a falta de indicadores de resultado e de impactes, impossibilita a selecção de um conjunto de indicadores-chave para a avaliação do comportamento do Programa ao nível do cumprimento quer dos objectivos específicos dos eixos e medidas quer dos globais do Programa. Neste sentido permanecem válidas as recomendações apresentadas aquando da avaliação intercalar e que visavam introduzir os seguintes ajustamentos, nomeadamente na preparação das intervenções do próximo período de programação estrutural.

- alargar o espectro do processo de avaliação e acompanhamento, que deverá passar a contemplar indicadores de impacto e aumentar a representatividade dos indicadores de resultados, em particular aos níveis dos eixos e do PO globalmente;
- facilitar a verificação do cumprimento dos objectivos durante o acompanhamento da execução do programa;
- garantir correspondência entre indicadores e projectos susceptíveis de serem apoiados para permitir o tratamento das questões da eficiência e da eficácia no contexto do processo de avaliação;
- identificar com rigor o alcance e caminho de um indispensável processo de clarificação sobre os indicadores a incluir num grupo de indicadores-chave;
- situar a vantagem potencial de recorrer à construção de indicadores sintéticos resultantes, quer da agregação de indicadores respeitantes a níveis inferiores de programação, quer da agregação de indicadores respeitantes a domínios com acções em mais do que um eixo do programa.

6. DESENVOLVIMENTO DA AVALIAÇÃO EM PROFUNDIDADE DAS MEDIDAS SELECIONADAS

6.1. MEDIDA 1.5 – CONSOLIDAÇÃO E VALORIZAÇÃO DO SISTEMA URBANO REGIONAL E QUALIFICAÇÃO DAS ÁREAS SUBURBANAS DA ÁREA METROPOLITANA DE LISBOA

6.1.1. Execução da medida

Até ao final de Junho de 2005 foram aprovados 127 projectos o que corresponde a um investimento total elegível de 181.861.908€. O investimento apresenta um padrão pouco concentrado, ilustrado pelo facto de os 4 maiores projectos representarem apenas 19,5% do investimento total, valor bastante inferior à média das medidas do PO (49,9%) e análogo às outras 5 medidas do Eixo 1 (média - 19,7%). A taxa de aprovação (sobre o montante reprogramado) é bastante elevada (86,7%), mas a taxa de execução situa-se num patamar baixo (42,5%).

CAIXA DE TEXTO 6-1: REPROGRAMAÇÃO DA MEDIDA 1.5

Esta Medida foi reforçada com 31.598.156 € da componente FEDER, através da reserva de eficiência.

As justificações para o reforço da Medida foram as seguintes:

- Estruturação de uma intervenção para o Litoral Oeste, tendo em vista aproveitar cabalmente o potencial turístico e de lazer existente e ainda não massificado. As áreas de intervenção são a valorização e protecção de áreas ambientalmente sensíveis, o ordenamento da área costeira, a qualificação urbana e a formação. O montante afectado a esta vertente da Medida foi de 12 milhões de euros provenientes da reserva de eficiência.
- Reforço das intervenções do PROQUAL (assunção dos compromissos financeiros decorrentes das intervenções em 7 concelhos da AML) e reforço da componente “Sistema Urbano Regional” (completar as redes de equipamentos dando ênfase a projectos que contribuam de forma mais eficaz para a competitividade territorial). O montante afectado foi proveniente da reserva de eficiência e da reafecção de recursos provenientes de outras Medidas do PORLVT.

Os municípios e as associações de municípios são os grandes promotores desta medida, sendo responsáveis por 96,1% dos projectos e por 95,8% do investimento.

A distribuição territorial dos projectos aprovados é muito equilibrada em termos absolutos mas não em termos relativos (p.e. o investimento per capita varia entre 231€ no Oeste e 15€ na Grande Lisboa), o que traduz claramente a intenção de promover uma discriminação positiva das NUTS III que abandonam a RLVT, tendo acesso no próximo período de programação (2007-2013) às condições subjacentes ao Objectivo 1, ou seja, a gestão do PO incorporou desde o início a situação de *Phasing Out*.

QUADRO 6-1: DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL DOS PROJECTOS E DO INVESTIMENTO

	Projectos		Investimento Total		Investimento per capita (*)	Taxa de Execução (Junho 2005)
	Nº	%	€	%	€	
Grande Lisboa	27	21,3	29.940.160,82	16,5	15,38	37,29%
Península Setúbal	24	18,9	13.982.712,56	7,7	19,57	54,44%
Oeste	41	32,3	78.269.633,74	43,0	231,08	32,33%
Lezíria do Tejo	12	9,4	18.371.173,44	10,1	76,28	79,00%
Médio Tejo	23	18,1	41.298.227,87	22,7	182,66	73,94%
Total	127	100,0	181.861.908,43	100,0	52,45	49%

(*) População residente em 2001

Fonte: Equipa de avaliação com base na informação fornecida pela gestão do PO

A taxa de execução é, no entanto, bastante diferenciada nas diversas sub-regiões, sendo bastante elevada na Lezíria e no Médio Tejo e particularmente reduzida na Grande Lisboa e no Oeste. Neste último caso, a reprogramação de 2004 justifica uma execução ainda reduzida.

CAIXA DE TEXTO 6-2: EM QUE MEDIDA A DEFINIÇÃO DAS ACÇÕES ESPECÍFICAS SE ENQUADROU NO CUMPRIMENTO DOS OBJECTIVOS/CONTEÚDO DO PROGRAMA, DO EIXO PRIORITÁRIO, DA MEDIDA E DAS ACÇÕES?

A coerência e relevância da Medida 1.5 no quadro do PORLVT e do Eixo 1 estão claramente justificadas nos estudos de avaliação - ex-ante e intercalar - efectuados anteriormente. No que diz respeito ao perfil das iniciativas apoiadas face aos objectivos específicos da medida, os níveis de coerência e relevância são igualmente elevados.

Os propósitos dos projectos aprovados correspondem bem aos quatro objectivos específicos da medida, embora remetam sobretudo para acções de natureza material e especificamente infraestrutural. Os projectos já concluídos concentram-se significativamente na construção ou melhoria de equipamentos sociais, com particular incidência em áreas degradadas, na melhoria das condições infraestruturais urbanas e na qualificação do espaço público.

Tipo de acções realizadas	Nº de projectos
Construção ou reabilitação de espaços desportivos	5
Construção ou reabilitação de espaços escolares	3
Construção de mercado	1
Construção de centro de saúde	1
Remodelação de equipamentos culturais (salas de espectáculos)	3
Infra-estruturas rodoviárias	3
Instrumentos de ordenamento e planeamento do território	8
Qualificação de espaços públicos urbanos	10 (*)
Instalação do gabinete PROQUAL	1

(*) Três destes projectos incidiram na requalificação do espaço envolvente da Câmara Municipal.

A medida 1.5 esteve estruturada, antes da reprogramação efectuada, em duas vertentes distintas: a que se relaciona com o PROQUAL, mais virada para a área social, e a da recuperação dos centros urbanos sedes de município. Devido à sua natureza distinta, os resultados e impactes constituíram contribuições diferentes para os objectivos do Programa.

6.1.2. *Eficácia das intervenções*

Considerando a medida na sua globalidade, o nível de eficácia é reduzido. Os indicadores revelam um desvio negativo grande face às metas programadas no que diz respeito a:

- Reforço de dinâmicas de desenvolvimento entre conjuntos urbanos - iniciativas correspondentes ao 1º objectivo específico da medida (“Preservar, recuperar e valorizar conjuntos territoriais de grande importância municipal, intermunicipal ou regional”) (meta - 9 projectos, concluídos 3 projectos).
- Espaços recuperados para zonas verdes e equipamentos, aspecto que não corresponde a nenhum dos objectivos específicos em particular (meta 200 ha, executado 20 ha)

Já no que respeita às iniciativas de requalificação e valorização urbanísticas, o número de projectos apoiados (16) está próximo do previsto (20) e no domínio da criação de infra-estruturas e equipamentos em rede, o número de projectos aprovados (23) já excedeu largamente o programado (10) e mesmo o reprogramado (18).

Ao nível dos projectos já concluídos, verifica-se uma correspondência muito forte entre objectivos e resultados atingidos. Salientam-se apenas 3 excepções:

- Projecto 1.05.036 - Intervenção Urbanística em Alcanena - Zona Envolvente da Câmara Municipal - na candidatura era proposto o “reordenamento das vias de circulação envolventes à Câmara, a construção de um parque de estacionamento subterrâneo, de uma zona de lazer e ajardinamento” e no relatório final a execução corresponde à “recuperação e reabilitação de uma rede de esgotos”.
- Projecto 1.05.040 - Completamento do Parque Verde da Bela Vista (4ª Fase) - na candidatura era proposta a “conclusão do Parque da Bela Vista, com execução da rede de rega, caminhos pedonais, espaços verdes, iluminação pública, 6 campos de ténis, baloiços e mobiliário urbano” e no relatório final refere-se a “conclusão do Parque da Bela Vista com a execução de rede de rega, caminhos pedonais, espaços verdes, iluminação pública, 2 campos de ténis, 2 campos de voleibol/basquetebol, 1 campo polivalente, baloiços e mobiliário de madeira”.
- Projecto 1.05.109 - Plano Estratégico da Vila de Alenquer --- importa realçar o prazo de execução deste projecto, 20 dias, período que se afigura claramente insuficiente para a concretização de qualquer processo de planeamento estratégico minimamente participado.

Foram registados atrasos significativos na execução dos projectos já concluídos. Num total de 35 projectos, os desvios são os seguintes:

- Antes do fim previsto - 6 projectos;
- Dentro do prazo (+ ou - 15 dias) - - 6 projectos;
- Até 3 meses de atraso - 7 projectos;
- 3 a 8 meses de atraso - 4 projectos;
- Mais de 8 meses de atraso - 12 projectos.

Os atrasos não se podem justificar pela natureza dos projectos, uma vez que os maiores desvios são registados em acções de tipo variado (intervensões leves, infra-estruturas, planos, ...).

CAIXA DE TEXTO 6-3: EM QUE MEDIDA ESTAS ACÇÕES ALCANÇARAM OS OBJECTIVOS EM MATÉRIA DE COOPERAÇÃO TERRITORIAL E DESEMPENHO FUNCIONAL RELACIONAL, COMPETITIVIDADE URBANA/TERRITORIAL E ORDENAMENTO E REQUALIFICAÇÃO?

Cooperação territorial

Muito pouco expressiva ao nível institucional. As parcerias são pouco frequentes e quando existem cumprem objectivos temporariamente limitados e de carácter fundamentalmente instrumental.

A cooperação territorial entendida enquanto reforço da coesão e integração de territórios ao nível intra-municipal assume uma expressão significativa, se atendermos ao elevado número de instrumentos de ordenamento e planeamento do território que foram realizados no âmbito desta medida.

Desenvolvimento de capital relacional

Alguns projectos constituem casos demonstrativos relevantes de valorização de capital relacional, nomeadamente as acções desenvolvidas pela Artemrede (rede de cine-teatros) que incluem cooperação a diversos níveis - logístico, recursos humanos, instalações, programação. São igualmente ilustrativos os projectos integrados na rede nacional de bibliotecas. Já no caso dos equipamentos desportivos, a existência de uma rede assume um carácter formal (distribuição espacial de instalações desportivas) não incidindo necessariamente em iniciativas de cooperação entre agentes.

Competitividade urbana/territorial

As acções desenvolvidas situam-se mais no domínio da coesão social do que no da competitividade dos territórios. Esta situação explica-se facilmente pela grande incidência das acções em espaços suburbanos problemáticos onde os riscos de exclusão social são elevados. Os efeitos da medida centraram-se muito na luta contra a desqualificação urbana e social.

A reprogramação de 2004 veio reforçar os efeitos da medida em termos de competitividade territorial, designadamente através da nova vertente de intervenção incidente no Oeste Litoral. Esta iniciativa visa fomentar, de forma selectiva e concentrada espacialmente em 7 áreas, a recuperação urbana e das frentes de mar, no sentido de promover e valorizar as actividades turísticas.

De forma indirecta, pode-se considerar também que alguns dos projectos são relevantes em termos de competitividade urbana, nomeadamente (i) as iniciativas que visam o reforço da funcionalidade e a melhoria da imagem estética do espaço público urbano e que, por essa via, contribuem para a atracção de investimento empresarial e de residentes qualificados, (ii) os instrumentos de planeamento que concorrem para a definição de estratégias de atracção de empresas, de qualificação do tecido empresarial local, de qualificação dos recursos humanos, de desenvolvimento turístico, etc.

6.1.3. Avaliação de impactes expectáveis das intervenções

Os impactos indicados pelos promotores correspondem a aspectos muito gerais que se reportam essencialmente aos objectivos da medida ou às mais valias do projecto apontadas na candidatura. Estes efeitos potenciais constituem mais expectativas do que valor acrescentado do projecto. São exemplos desta apreciação as seguintes observações sobre os impactes dos projectos:

- Peça fundamental para a revitalização, reabilitação e qualificação do meio urbano;
- Aumento dos níveis de conforto e das acessibilidades;

- Melhoria das condições de vida da população que irão gerar benefícios nas actividades comerciais, industriais e de serviços;
- Contribuição para a melhoria da criação de espaços dinâmicos e apelativos ao usufruto e apropriação dos diversos grupos etários e sociais;
- Melhoria da visibilidade e notoriedade externa da Região.

Não se trata de subestimar a importância de impactos como os que serviram de exemplo, mas antes de salientar o seu carácter genérico que impede uma (auto)avaliação rigorosa e objectiva. De facto, essas transformações não podem ser geradas por um projecto específico, dado que elas decorrem, por um lado, do funcionamento dos sistemas sectoriais e territoriais (local, regional, nacional e internacional) e, por outro, porque resultam da acção conjugada de múltiplas iniciativas e agentes.

CAIXA DE TEXTO 6-4: EM QUE MEDIDA AS ACÇÕES ESPECÍFICAS SE JUSTIFICARAM ENQUANTO FORMAS PARTICULARES DE CONCEPÇÃO/INTERVENÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE UMA RESPOSTA À SITUAÇÃO DA REGIÃO E DE INTEGRAÇÃO NUM PROGRAMA REGIONAL?

A resposta dada pelas iniciativas apoiadas pela medida 1.5 é bastante adequada ao diagnóstico regional e sub-regional relativo aos domínios e aos territórios em causa. O peso das autarquias locais na execução da medida garante, de algum modo, essa adequação, não só porque se tratam de promotores com perspectiva estratégica, com legitimidade democrática e com capacidade técnica elevada, mas também devido à estreita relação entre a gestão do PO e as autarquias o que permite uma resposta consistente e integrada.

A situação de *phasing-out* da região foi acautelada na programação e na execução da medida. Sobretudo, como já se referiu anteriormente, pela adopção de uma perspectiva de justiça territorial, concretizada na discriminação positiva do Vale do Tejo e Oeste.

Efectivamente o que mais distingue esta medida das restantes liga-se à sua base territorial e ao seu carácter sectorialmente transversal. Este conjunto de acções está ancorado na (re)qualificação dos lugares (cidades, subúrbios, frentes de mar) através da conjugação de diversos domínios de intervenção - infraestruturas, equipamentos, instrumentos de planeamento, ... Os projectos aprovados até Junho de 2005, mostram, contudo, que esta medida corresponde a uma fase relativamente inicial desse processo de valorização dos territórios, dado o peso dos investimentos estruturantes de natureza material.

6.1.4. *Recomendações*

A apreciação aprofundada da medida 1.5 conduz ao seguinte conjunto de recomendações:

- Necessidade de reforçar a integração territorial das acções através do trabalho em rede continuado (redes de proximidade e redes internacionais) e de parcerias com fins instrumentais bem definidos.
- Reforço da cooperação entre a administração pública e os outros sectores (terceiro sector e privado).
- Maior incidência nos investimentos imateriais, ligados p.e.:
 - ao desenvolvimento de actividades culturais e artísticas que funcionem como estímulo ao desenvolvimento de uma economia mais criativa/inovadora e como factor de coesão social.

- à promoção da inovação social oriunda de agentes secundários (pequenas entidades do terceiro sector, por exemplo), que, no caso dos grupos sociais ou das áreas mais vulneráveis à exclusão, desempenham um papel crucial.
- à integração social de grupos particularmente vulneráveis, como as minorias étnicas, os idosos, as pessoas com deficiência ou doença crónica e as crianças.
- Maior exigência por parte da gestão em termos da qualidade das candidaturas e dos relatórios finais, nomeadamente um maior nível de concretização dos objectivos, das metas e dos resultados e efeitos obtidos. O relatório final dos projectos deveria incluir um pequeno estudo de auto-avaliação que forçaria os promotores a adoptarem uma perspectiva de trabalho por objectivos e por resultados. A gestão do PO deveria disponibilizar documentos guia que orientassem a execução das tarefas assinaladas anteriormente.
- Necessidade de garantir, no futuro, uma programação mais articulada e fundamentada, designadamente ao nível da definição de objectivos mais concretos e passíveis de serem avaliados e de indicadores que permitam uma efectiva apreciação dos resultados e efeitos específicos dos projectos.

6.2. - MEDIDA 2.3 – VALTEJO

6.2.1. *Execução da medida*

No âmbito da Medida 2.3 – VALTEJO do PORLVT, à data de 30 de Junho de 2005, estavam aprovados 67 projectos a que correspondia um montante global de 78.340.526,56 euros de investimento elegível, todo ele enquadrado na categoria de despesa pública com co-financiamento FEDER no montante de 39.417.368,05 euros, o que resultou, para o total dos projectos, numa taxa de comparticipação de 50,3% (2 projectos apoiados à taxa de 40%, 4 à taxa de 45%, 37 a 50%, 23 a 60% e 1 a 75%).

À mesma data, a taxa de execução da Medida situava-se nos 70,1%, existindo 22 projectos com taxa de execução próxima da conclusão (valor acima de 50% e, em média de 85,1% do montante aprovado já realizado), 29 projectos já concluídos e 4 sem qualquer investimento realizado, sendo que um deles, relativo ao “Projecto de Concepção do Parque Aventura integrado no Parque Almourol”, foi entretanto abandonado e os outros 3 correspondem a projectos homologados em Junho de 2005.

O ritmo de aprovação de candidaturas tende para uma concentração nos anos de 2001 a 2003 (79,1% do total de projectos e 68,3% do total de investimento elegível), surgindo o ano de 2004 como atípico, já que nele são aprovadas 9% das candidaturas correspondentes a 22% do total do investimento aprovado na Medida, situação que resulta do forte compromisso financeiro (10.404.060,82 euros, valor correspondente a 60,4% do montante total aprovado em 2004) associado ao projecto de construção do açude insuflável integrado no Aquapólis em Abrantes. No ano 2000, por razões associadas ao processo de estabilização das estruturas de gestão, foram aprovados apenas

5 projectos totalizando 6,2% do total do investimento aprovado até à data em referência (Junho de 2005).

O ritmo de realização de despesa segue uma tendência traduzida em taxas de execução mais elevadas para as candidaturas de aprovação mais antiga, em sintonia com o que seria de esperar tendo em conta os tempos de execução dos projectos, pesem embora alguns atrasos, por vezes associados aos procedimentos de homologação mas que são mais evidentes nos casos de estudos, planos ou projectos de execução, sendo que neste particular se deva ter em atenção o facto de se tratarem de acções que incluem assistência técnica a obras cuja realização é posterior à elaboração do respectivo projecto.

A relação entre a tipologia de promotores prevista e a efectiva não é perfeita, destacando-se o maior peso dos municípios, individualmente ou em parceria (67,2% do total de projectos e 90,0% do montante total aprovado na Medida) e a ausência de instituições ligadas ou ao ensino, ou à investigação, ou ao desenvolvimento local. As categorias de beneficiários elegíveis nesta medida não se dirigem a promotores privados, o que justificou a anulação da componente privada do investimento da medida no âmbito da reprogramação intercalar de 2004 (o custo total passou de 119.445.539 euros para 85.076.262 euros), apesar de se ter procedido a um reforço da despesa pública em mais 14.763.723 euros (8.858.244 euros provenientes da componente FEDER e 5.905.479 euros da de contrapartida nacional).

As candidaturas aprovadas abrangem, individualmente ou em grupo, 8 concelhos da NUTS III Médio Tejo (Abrantes, Constância, Entroncamento, Ferreira do Zêzere, Sardoal, Tomar, Torres Novas e Vila Nova da Barquinha) e 10 da Lezíria do Tejo (Almeirim, Alpiarça, Azambuja, Benavente, Cartaxo, Chamusca, Coruche, Golegã, Salvaterra de Magos e Santarém), sendo que se privilegiou uma localização do investimento, dada a própria natureza e objectivos da Medida, em grupos de concelhos marginais ao Tejo, o que justifica o relativo desequilíbrio entre o número de candidaturas incidentes em cada uma daquelas unidades territoriais (22 e 35, respectivamente) ainda que tal não se verifique quando se consideram os montantes envolvidos (33474337,3 euros e 41591014,4 euros, respectivamente), cuja distribuição média por município, em cada um dos casos, é muito semelhante (4.184.292,16 euros/município para o Médio Tejo e 4.159.101,44 euros/município para a Lezíria do Tejo).

CAIXA DE TEXTO 6-5: EM QUE MEDIDA A ACÇÃO INTEGRADA DE BASE TERRITORIAL SE JUSTIFICOU COMO FORMA ESPECÍFICA DE CONCEPÇÃO DE UMA RESPOSTA À SITUAÇÃO DO VALE DO TEJO? E ENQUANTO FORMA ESPECÍFICA DE INTERVENÇÃO E DE IMPLEMENTAÇÃO?

Os projectos aprovados no âmbito da Medida 2.3. do PORLVT já se encontravam formalmente consensualizados e contratualizados desde Setembro de 2000, data a que se refere o documento “Acção Integrada VALTEJO: Programa Estratégico e Operacional”, promovido pela CCDR-LVT, com o envolvimento dos municípios abrangidos, a par e na sequência do processo de elaboração do Plano Estratégico da Região.

Tendo por referência este documento, esta acção integrada de base territorial “... baseia-se numa óptica de sistema, ou seja, na valorização de um conjunto de elementos, materiais e imateriais, que dependem reciprocamente uns dos outros de maneira a formarem um todo organizado, um todo complexo, cujas partes estão interligadas e formam uma unidade” (CCDR-LVT, 2000:14).

No entanto, dado que o conjunto da área de intervenção (com cerca de 70.000 ha e abrangendo 265.900 habitantes) não é homogénea, tanto do ponto de vista físico-ambiental como do dos recursos culturais, económicos e sociais, foram definidas “estratégias diferenciadas e selectivas” ancoradas em subespaços que, tendo o Tejo como elemento central, se estruturam em torno de aglomerações urbanas com capacidade/potencial suficientes (demografia, actividades e património) para viabilizarem o sucesso das intervenções previstas (Abrantes – Constância - Vila Nova da Barquinha - Arripiado, sobre a chamada “zona de barro”; Alpiarça – Almeirim - Santarém e Cartaxo – Azambuja - Salvaterra de Magos - Benavente, ambos os “clusters” na chamada “zona de areia”).

Tanto os promotores, como a gestão, entendem que a falta continuada de intervenções sobre o Tejo e as suas margens conduziu a uma situação insustentável de degradação. Sendo o rio um dos elementos estruturantes da Região, tanto em termos da integração como da identidade territoriais, entende-se que a estratégia de intervenção concertada e consubstanciada na Medida 2.3 do PORLVT, se constitui como uma resposta inequívoca para a sua valorização, nomeadamente através da potenciação das suas aptidões em termos turísticos, onde se incluem as actividades de desporto e lazer ou apenas de pura contemplação.

Enquanto forma específica de intervenção e de implementação, devem salientar-se os seguintes aspectos:

- processo participado de contratualização e consensualização das acções intrínsecas aos projectos por parte dos agentes sub-regionais;
- esforço de enquadramento estratégico das intervenções por forma a garantir a sua coerência, articulação e complementaridade, tanto em termos da sua execução física, como da produção de resultados territorialmente integrados;
- selectividade territorial da aplicação do investimento, directamente revertível para maiores níveis de eficácia e eficiência das intervenções;
- facilitação do processo de acompanhamento e gestão, tanto por razões de maior confinamento territorial (face a um programa operacional que abrange um território mais vasto), como pelo longo período de maturação conducente ao estabelecimento de laços mais estreitos (sobretudo, mas não só, do ponto de vista da co-responsabilização) entre a gestão da Medida e os promotores.

CAIXA DE TEXTO 6-6: A ACÇÃO DEFINIDA ADEQUA-SE À NATUREZA DA INTERVENÇÃO (ACÇÃO INTEGRADA) E DO PROGRAMA OPERACIONAL (REGIONAL)?

É opinião unânime dos promotores e da gestão que todas as acções correspondentes aos projectos concluídos se adequam aos objectivos e à natureza da Medida. Do ponto de vista da equipa de avaliação também não se encontraram motivos para assim não se entender.

De facto, mesmo no caso de projectos que aparentemente surgem desviados da matriz de objectivos e do âmbito territorial da Medida, resultou da auscultação dos agentes que existe uma lógica forte para a sua implementação. Este facto deriva da existência de um programa estratégico que valoriza complementaridades entre lugares com base nas suas potencialidades, directamente relacionadas com os objectivos geral e específicos da Medida.

6.2.2. Eficácia das intervenções

Estavam definidas como metas reprogramadas para 2006, 9 intervenções de valorização do património histórico, 24 de valorização do património paisagístico e 10 de criação ou recuperação de áreas de lazer e, em Junho de 2005 estavam concluídos projectos correspondentes ao cumprimento de 55,6%, 66,7% e 90,0%, respectivamente, de cada uma destas metas. Note-se que alguns projectos, apesar de ainda não estarem formalmente concluídos por implicarem intervenções faseadas, têm já capacidade de produção de resultados, como por exemplo é o caso da requalificação do Arripiado, no concelho da Chamusca.

Por outro lado, se considerarmos a prevalência de elevadas taxas de execução dos projectos em conjugação com o horizonte definido para as metas reprogramadas (2006), a par do ritmo temporal de homologação/finalização das intervenções (pesem embora alguns atrasos sobretudo mais evidentes no caso de estudos, planos ou projectos de execução), não existem riscos de comprometimento da sua concretização. De facto, retirando os projectos que foram homologados já no mês tomado como referência para a actualização da avaliação intercalar, verifica-se que apenas 28,6% apresenta uma taxa de execução abaixo de 80%, e 17,5% abaixo de 50%.

No entanto, as metas iniciais e as reprogramadas para a Medida apoiam-se em quatro indicadores (aos antes referidos acresce a “% de freguesias com pólos de atracção turística”, para o qual não existe quantificação), o que se revela insuficiente para abranger toda a tipologia de intervenções associadas aos projectos, dado que estes, algumas vezes, apenas indirectamente produzirão efeitos, de ordem material ou imaterial, sobre os objectivos previstos.

Assim, o quadro de indicadores que a seguir se apresenta retrata de forma mais fidedigna os resultados directos da medida considerando o conjunto dos projectos aprovados, em execução ou já concluídos, destacando-se o maior peso das intervenções directamente relacionadas com a valorização do património histórico e paisagístico, mas a que se podem acrescentar aquelas que têm por objectivo recuperar ou requalificar áreas urbanas ou requalificar ou reabilitar o ambiente natural. As intervenções ao nível da criação ou recuperação de áreas de lazer diluem-se por um conjunto diversificado de projectos, desde aqueles que têm em vista a recuperação ou beneficiação de áreas de lazer, até àqueles cujos campos de acção são, não só os espaços urbanos em geral, mas também a construção ou recuperação de edifícios.

QUADRO 6-2: INDICADORES ASSOCIADOS AOS PROJECTOS APROVADOS

Indicadores (Código e descrição)	Projectos	
	Nº	%
1020569 - Centros de formação criados/adquiridos/remodelados/ampliados	1	1,5
1062554 - Intervenções de valorização do património histórico e paisagístico	15	22,4
1062585 - Teatros/cinemas/cine teatros recuperados/remodelados	2	3,0
1104527 - Equipamentos de lazer e desportivos construídos	2	3,0
1104538 - Infraest., equip. e serviços instalados nas zonas fluviais/albufeiras	2	3,0
1104539 - Interv. em áreas degradadas e respect. valoriz. p/ apoio ao turismo/lazer	1	1,5
1104566 - Zonas de lazer beneficiadas/recuperadas	6	9,0
1115045 - Infra-estruturas de apoio à actividade económica remodeladas/ampliadas	1	1,5
1115048 - Infra-estruturas recuperadas de suporte às actividades tradicionais	1	1,5
1157005 - Acções de qualificação/reabilitação ambiental e paisagística	6	9,0
1167516 - Intervenções de renovação urbana	1	1,5
1167518 - Intervenções integradas de renovação urbana	2	3,0
1167522 - Projectos de requalificação e valorização urbanística, apoiados	6	9,0
1188577 - Edifícios construídos	1	1,5
1188578 - Edifícios recuperados	1	1,5
1188595 - Equipamentos adquiridos e/ou renovados	4	6,0
1188612 - Estudos temáticos realizados	4	6,0
1188613 - Estudos/projectos técnicos/diagnósticos/planos	8	11,9
1188629 - Iniciativas de promoção/animação cultural	1	1,5
3062549 - Infra-estruturas culturais	1	1,5
3178027 - Infra-estruturas desportivas construídas	1	1,5
TOTAL	67	100,0

Fonte: Equipa de avaliação com base na informação fornecida pela gestão do PO

Face ao exposto considera-se, por um lado, que existe uma correspondência muito forte entre as metas definidas e os resultados atingidos pelos projectos já concluídos e, por outro, tendo em conta o conjunto de projectos aprovados, serão de esperar no horizonte de 2006 elevados níveis de eficácia.

Em termos do grau de eficiência associado às acções já concluídas, a sua apreciação deve ser balizada pelas seguintes notas:

- a contabilidade dos atrasos verificados nos projectos é amenizada por aqueles que se relacionam com os verificados ao nível do processo de homologação das candidaturas;
- apesar da simples aritmética entre inícios e finais previstos e efectivos mostrar, em 13 casos, atrasos iguais ou superiores a 10 meses, esse número reduz-se para 6 quando se considera o período previsto e efectivo de decurso temporal do projecto, sendo de salientar que, em 10 outros casos se verificam mesmo ganhos temporais que por vezes chegam a atingir 1 ano;
- o montante total de investimento mobilizado já executado por relação aos objectivos específicos da Medida, mostra um elevado nível de conformidade, com destaque para a sua concentração nos objectivos que têm em vista valorizar o Tejo, tanto do ponto de vista do património (natural, cultural e construído), como da potenciação das capacidades de atracção turística (Quadro 6-3).

QUADRO 6-3: RELAÇÃO ENTRE OS OBJECTIVOS ESPECÍFICOS DA MEDIDA E OS PROJECTOS CONCLUÍDOS

Objectivos específicos da Medida	Nº de projectos	Montante de investimento 100% realizado	
		Euros	%
Apoiar e promover as intervenções destinadas à preservação de ecossistemas e ao desenvolvimento de práticas balneares, bem como à protecção e à valorização das espécies da fauna e da flora;	5	3.493.045,25	15,7
Apoiar e promover o Vale do Tejo como área de turismo e lazer – turismo cultural, rural, natureza, activo e aventura, de saúde e de negócios e congressos;	12	10.183.330,55	45,6
Tornar as condições de mobilidade e de transporte mais favoráveis para a população e região.	3	1.658.646,02	7,4
Valorizar, preservar e divulgar os elementos patrimoniais de carácter histórico e construído, bem como as vivências e tradições, apoiando também as actividades tradicionais e criando infra-estruturas de combate à desertificação do mundo rural;	8	6.979.557,15	31,3
TOTAL	28	22.314.578,97	100,0

Fonte: Equipa de avaliação com base na informação fornecida pela gestão do PO

6.2.3. Avaliação de impactes expectáveis das intervenções

Na avaliação dos impactes expectáveis associados aos projectos concluídos, deve ter-se presente que as intervenções por eles abrangidas, de per si, não terão necessariamente de produzir efeitos directos ao nível das componentes de variação que se pretendiam obter no horizonte de 2010, devendo antes ser encaradas como as “alavancas” indutoras de mudança ao nível das dimensões que poderão configurar um cenário que resulte:

- Na dinamização da iniciativa privada com consequências na aplicação de investimento e na geração de mais empregos;
- Na consolidação de um produto turístico em geral e em particular direccionado para os jovens, através da promoção de actividades de desporto e lazer específicas,;
- Num “território com sustentabilidade económica, institucional e de gestão” (CCDRLVT, 2000:8).

São no entanto expectáveis resultados e impactes directos dos projectos na construção do cenário desejável para a área de intervenção, com destaque para:

- Os contributos para a despoluição do rio e o ordenamento das frentes ribeirinhas;
- A valorização do património histórico e cultural;
- A contribuição para a requalificação urbana e a promoção do equilíbrio ambiental;
- A criação de condições para o desenvolvimento de actividades de recreio e lazer;
- O fortalecimento da capacidade de atracção de turistas e visitantes;
- A permeabilização do rio enquanto barreira física e a facilitação das relações entre as duas margens.

CAIXA DE TEXTO 6-7: NATUREZA E INTENSIDADE DOS CONTRIBUTOS DOS PROJECTOS APROVADOS NO ÂMBITO DA MEDIDA, PARA OS OBJECTIVOS DO PROGRAMA**a) Qualificação do território**

Forte contributo, não só pelos efeitos directos dos projectos relacionados com a valorização urbana ou do património histórico, mas também pelos efeitos que têm no ambiente físico a sua principal área de acção.

b) Qualificação das pessoas

Os projectos aprovados não têm, neste particular, efeitos directos, mas deve destacar-se a forte complementaridade existente entre as acções enquadradas na medida 2.4. e aquelas que compõem a medida 2.3.

c) Qualificação das organizações

Idem relativamente a b), a que acresce a acumulação de experiência no contexto do desenvolvimento de projectos específicos de engenharia, arquitectura e arquitectura paisagística.

d) Coesão regional

Apesar de estrategicamente se terem privilegiado 3 “clusters” territoriais, a consideração do Tejo enquanto elemento aglutinador e principal “destinatário” das intervenções, é um factor de coesão num território fortemente marcado por elementos reconhecidos de identidade “objectiva e subjectiva”.

e) Qualidade de vida da população

Todos os contributos referidos neste quadro revertem directa ou indirectamente para a melhoria da qualidade de vida das populações.

f) Estruturação da região

A criação de pólos de atracção turística, a par das intervenções que têm em vista melhorar as condições ambientais contribuem directamente para a estruturação da região no seu conjunto e da sub-região Vale do Tejo, em particular, nomeadamente através da promoção de laços de complementaridade entre aglomerações urbanas com diferentes capacidades funcionais instaladas.

g) Capacidade competitiva das subunidades regionais

Idem relativamente a f).

g) Equidade territorial

Idem relativamente a f), com destaque para a efectiva concretização de projectos integrados envolvendo municípios diferenciados em termos dos seus níveis efectivos e potenciais de desenvolvimento.

h) Desenvolvimento do potencial humano

Idem relativamente a b), a que acresce a criação de algumas condições para a fixação e revitalização de recursos humanos.

i) Desenvolvimento empresarial

De forma indirecta, os projectos aprovados induzirão maiores níveis de investimento privado e poderão sustentar alguma inovação nas estruturas empresariais dos municípios abrangidos, mais não seja por via do aumento da consciencialização para a protecção do ambiente natural.

j) Competitividade e a sustentabilidade económica e social da região

Todos os contributos referidos neste quadro revertem directa ou indirectamente para o aumento da competitividade e a sustentabilidade económica e social da região.

CAIXA DE TEXTO 6-8: CONTRIBUIÇÃO DOS PROJECTOS APROVADOS NO ÂMBITO DA MEDIDA PARA AS PRIORIDADES HORIZONTAIS

a) Desenvolvimento local

Contributo forte, sobretudo pela criação de condições objectivas mais favoráveis ao desenvolvimento.

b) Ambiente

Contributo forte, sobretudo pela criação de condições objectivas de protecção e valorização ambiental.

c) Promoção da igualdade de oportunidades entre homens e mulheres

Fraco contributo, justificado pela natureza dos projectos aprovados.

d) Emprego

Contributo forte, caso se venham a verificar os efeitos previstos ao nível da atracção de investimentos.

e) Sociedade da informação

Contributo forte, nomeadamente através das acções directas de valorização do património natural, histórico e cultural que envolvem a criação de estruturas necessárias ao estudo, investigação e promoção dos valores constituintes da "identidade territorial objectiva".

6.2.4. *Recomendações*

O conjunto de recomendações resultantes da apreciação da medida 2.3, tem subjacente uma lógica, não só de ultrapassagem dos aspectos menos positivos, mas também de reforço daqueles que se revelam poder constituir exemplos de "boas práticas" no contexto da implementação de políticas públicas:

- Continuação do reforço da integração territorial das acções mantendo o actual trabalho em rede e de parceria entre a gestão, os promotores e os agentes de desenvolvimento local;
- Seria interessante, no futuro, numa medida com estas características, garantir um envolvimento mais activo de agentes/promotores privados, sobretudo na fase de projecto e com mobilização de investimento, e não apenas na fase de funcionamento de instalações/equipamentos;
- As acções de valorização turística podem passar, em contextos de fraca procura e capacidade de atracção, a que acrescem sensibilidades ambientais, por intervenções principalmente destinadas a preservar a paisagem;
- As acções de potenciação da procura turística devem ser acompanhadas de campanhas de marketing (territorial e de produto);
- No caso de projectos de execução que envolvam acompanhamento de obra estes devem ser desdobrados em 2 candidaturas por forma a não se inviabilizar a correcta avaliação dos tempos de realização;
- Supervisão mais exigente sobre os conteúdos, que não apenas os aspectos jurídico/formais, dos relatórios finais dos projectos, nomeadamente no que se refere à correcta explicitação dos objectivos, das metas e dos resultados e efeitos obtidos;

- Sem desvirtuar a natureza das metas inicialmente programadas, os indicadores que a estas se referem devem ser desagregados/detalhados de acordo com as necessidades derivadas do ritmo de aprovação de candidaturas. Por exemplo, tratando-se de “intervenções de valorização do património paisagístico, apoiadas (nº)”, devem detalhar-se aquelas que, por exemplo, incidam em áreas urbanas, ou sobre a transformação do ambiente natural. Devem também ser contemplados mais indicadores de resultados.

6.3. MEDIDA 3.2. - FORMAÇÃO AO LONGO DA VIDA E ADAPTABILIDADE

Pretende-se nesta análise caracterizar os beneficiários da formação, a execução da própria formação, a pertinência da estruturação do programa e averiguar, também do ponto de vista dos fundos públicos a sua eficácia.

No início do período em análise, enquanto não foram publicados os respectivos regulamentos e formulários, considerou-se um período de transição, em que foi contratada formação já ao abrigo dos objectivos formulados para o presente QCA, mas cuja informação foi reunida de acordo com os formulários e sistema anteriores. O facto de existir uma base de dados para o sistema transitório (que engloba dados de 2000 e se prolonga até meados de 2001) e outra para o restante período não tornou possível o cruzamento dos dados numa série de variáveis, pelo que se optou por fragmentar a informação, incluindo apenas nos “grandes números” os dados do período de transição. A análise referente ao segundo sub-período, incide, conforme solicitado, com particular enfoque e profundidade sobre as Acções Tipo 3.2.1.1., 3.2.1.2., 3.2.1.3. e 3.2.1.4.

6.3.1. *Tipologia e Execução financeira*

A Tipologia 3.2.1., inclui as seguintes Acções Tipo:

- 3.2.1.1. **Educação e Formação de Adultos com Certificação Escolar e Profissional** - objectiva-se apoiar a progressão escolar de activos com reduzidas habilitações de forma a contribuir para a redução do défice de Qualificações e Certificação de Adultos Activos, em particular aqueles que se encontram em risco de desemprego;
- 3.2.1.2. **Qualificação e Reconversão Profissional** – visa a qualificação ou reconversão profissionais e destina-se fundamentalmente a trabalhadores menos qualificados ou semi-qualificados;
- 3.2.1.3. **Reciclagem, Actualização e Aperfeiçoamento** – inclui o apoio a acções de formação de actualização e aperfeiçoamento destinadas a trabalhadores qualificados, cujos conhecimentos ou competências estejam desactualizados ou careçam de um complemento ou adequação às actuais exigências e contextos específicos das organizações;
- 3.2.1.4. **Especialização Profissional** - apoia a realização de cursos de formação profissional contínua que visem a especialização profissional dos trabalhadores qualificados;

- 3.2.1.5. **Formação profissional para os funcionários da Administração Pública** – visa actualização e aperfeiçoamento dirigidas a trabalhadores da Administração Pública, incluindo quadros e dirigentes;
- 3.2.1.6. **Formação profissional para trabalhadores do sector da saúde** – visa actualização e aperfeiçoamento bem como trabalhadores do sector da saúde.

A Tipologia 3.2.2.- Formação e Desenvolvimento Organizacional, foi estruturada de forma a apoiar as micro e pequenas empresas na função Gestão de Recursos Humanos, no entanto por falta de dotação orçamental nunca foi aberta a recepção de candidaturas, pelo que a sua execução é nula.

A execução da medida em termos financeiros é apresentada no Quadro 6-4, registando-se, ao nível da despesa pública, uma taxa de compromisso de 100,7% e uma taxa de execução de 74%.

QUADRO 6-4: PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA E SITUAÇÃO DO COMPROMISSO E DA EXECUÇÃO

	Custo Total	Despesa Pública	FSE
Programação Inicial	140.368.600	116.825.600	73.016.000
Reprogramação em vigor	147.159.334	127.611.622	79.757.289
Montante Comprometido (contratado)	156.856.941	128.470.819	80.294.262
Montante Executado (pago)	119.177.138	94.497.111	59.060.694

Fonte: Equipa de Avaliação com base nos dados da EAT das medidas desconcentradas do POEFDS

A Acção Tipo 3.2.1.3. Reciclagem, Actualização e Aperfeiçoamento é por excelência a forma de intervenção privilegiada na medida 3.2, absorvendo cerca de 70% dos montantes de despesa pública aprovados e executados (Quadro 6-5 e Quadro 6-6).

QUADRO 6-5: MONTANTES APROVADOS POR ACÇÃO TIPO

Acção Tipo	Custo Total Elegível	Desp. Pública	FSE	Outros	Desp. Pública (%)
321	4.242.774,90	3.844.896,30	2.403.060,19	397.878,60	3%
3211	2.952.296,23	2.948.726,43	1.842.954,03	3.569,80	2%
3212	1.661.455,26	1.643.870,96	1.027.419,35	17.584,30	1%
3213	108.907.629,32	90.727.825,13	56.704.891,15	18.179.804,19	71%
3214	12.542.124,23	9.587.687,36	5.992.304,67	2.954.436,87	7%
3215	16.867.153,89	12.950.181,25	8.093.863,35	3.916.972,64	10%
3216	9.683.507,30	6.767.632,20	4.229.770,17	2.915.875,10	5%
Total	156.856.941,13	128.470.819,63	80.294.262,91	28.386.121,50	100%

Nota: Os dados relativos ao período transitório apresentam-se agregados no código 321

Fonte: Equipa de Avaliação com base nos dados da EAT das medidas desconcentradas do POEFDS

QUADRO 6-6: EXECUÇÃO POR ACÇÃO TIPO

Acção Tipo	Custo Total Elegível	Desp. Pública	FSE	Outros	Desp. Pública	
					(%)	Tx de execução
321	4.008.956,60	3.605.752,19	2.253.595,00	403.204,41	4%	94%
3211	1.943.908,98	1.943.908,98	1.214.943,11	0,00	2%	66%
3212	1.188.769,03	1.180.284,15	737.677,59	8.484,88	1%	72%
3213	83.076.499,90	67.638.335,79	42.273.960,39	15.438.164,11	72%	75%
3214	10.035.135,11	7.356.994,98	4.598.121,96	2.678.140,13	8%	77%
3215	12.642.971,56	9.128.475,54	5.705.297,24	3.514.496,02	10%	70%
3216	6.280.897,18	3.643.359,10	2.277.099,46	2.637.538,08	4%	54%
Total	119.177.138,36	94.497.110,73	59.060.694,75	24.680.027,63	100%	74%

Nota: Os dados relativos ao período transitório apresentam-se agregados no código 321

Fonte: Equipa de Avaliação com base nos dados da EAT das medidas desconcentradas do POEFDS

6.3.2. Execução física e efeitos das intervenções

A medida 3.2 concluiu, até Junho de 2005, 1.241 projectos, a que correspondem 11.601 cursos e um volume de formação de 15 milhões de horas (Quadro 6-6). A já referida concentração de recursos na Acção Tipo 3.2.1.3. Reciclagem, Actualização e Aperfeiçoamento é também visível ao nível dos resultados da medida em termos físicos, abrangendo entre 65% e 70% dos projectos, cursos, volume de formação e formandos da medida.

QUADRO 6-7: EXECUÇÃO FÍSICA POR ACÇÃO TIPO

Acção Tipo	Nº de projectos		Cursos		Volume de Formação		Nº de Formandos	
	Nº	%	Nº	%	horas	%	Nº	%
321	21	2%	634	5%	700.451	5%	9.667	4%
3211	15	1%	21	0%	314.050	2%	341	0%
3212	15	1%	42	0%	209.864	1%	586	0%
3213	842	68%	7.635	66%	10.752.683	70%	176.168	66%
3214	94	8%	289	2%	1.288.675	8%	5.742	2%
3215	167	13%	2.110	18%	1.401.814	9%	49.782	19%
3216	87	7%	870	7%	717.600	5%	26.477	10%
Total	1.241	100%	11.601	100%	15.385.137	100%	268.763	100%

Fonte: Equipa de Avaliação com base nos dados da EAT das medidas desconcentradas do POEFDS

A taxa de execução física da Medida 3.2., medida pelo rácio entre o volume de formação executado e volume de formação contratado é, na globalidade, para o período considerado, de 87,3 %. Assim, verifica-se que apenas as Acções Tipo 3.2.1.1. e 3.2.1.2. possuem valores de execução significativamente inferiores. De acordo com os peritos ouvidos, este facto fica a dever-se à dificuldade em cativar activos para este tipo de formação, por motivos que se prendem com a longa duração destas acções.

Na distribuição por áreas temáticas, verifica-se uma grande predominância de formação realizada nas áreas da informática (6.505 acções de formação, representando 33% do total) e de ciências empresariais com (5.005

acções, representando 25% do total). Esta distribuição é indicadora da pertinência dos objectivos propostos, nomeadamente ao nível de promoção da produtividade e desenvolvimento organizacional em PME e ao nível do aumento de competências em TIC. Já no que respeita à formação na área ambiental e ao nível da igualdade de oportunidades, verifica-se uma fraca execução, quer se considere os cursos orientados para estas temáticas quer mesmo conteúdos programáticos dos próprios cursos, onde a carga média de formação nestas áreas é muito pouco significativa.

Os indicadores associados a esta medida para os quais foram inicialmente estabelecidas metas referem-se a valores médios anualizados pelo que não foi possível obter por parte da EAT central do Programa a quantificação dos mesmos com referência a Junho de 2005. De qualquer forma as metas definidas estavam já em 2003 e 2004 sobejamente ultrapassadas para todos os indicadores, situação que continua a verificar-se em Junho de 2005, de acordo com os cálculos efectuados, também numa base anualizada, a partir da base de dados para os 3 primeiros indicadores. O nível de eficácia medido em função da realização física é assim claramente elevado e estão já ultrapassadas as metas para 2006, ou seja, estava previsto formar nesta medida 154.700 activos e 26.600 funcionários públicos até 2006 e já se formaram 268.763 activos e 49.782 funcionários públicos. Deve no entanto referir-se que a quantificação inicial das metas terá sido subestimada e não foi corrigida face à execução entretanto revelada, nem sequer ajustada face ao aumento de recursos verificado na medida em 2004.

QUADRO 6-8: INDICADORES E METAS ASSOCIADOS À MEDIDA 3.2 (VALORES ANUALIZADOS)

Indicador	Situação de partida	Meta 2006	Realização em 2003	Realização em 2004	Valor médio anual (2000-Jun 2005)*
Nº de activos em formação	32.853	22.100	58.770	56.240	48.866
Nº de funcionários e agentes da Administração Pública em formação	18.954	3.800	10.245	9.719	9.050
Nº de PME abrangidas em acções de consultoria formativa	166	50	0	0	0
Contributo da medida por forma a atingir 10% de participação dos activos em formação ao longo da vida (%)	0,74%	0,49%	0,83%	0,79%	n.d.

Nota: * cálculos da equipa de avaliação

Fonte: Complemento de Programação e Relatórios de Execução do PORLVT, 2003 e 2004

Uma aproximação ao nível de eficiência alcançado pode ser efectuado com base no custo hora.formando verificado, indicador que resulta do cruzamento entre o volume de formação e o montante elegível de cada uma das Acção Tipo (Quadro 6-9). Uma vez que os montantes unitários (por hora-formando) estão padronizados, este indicador apresenta uma baixa variabilidade e valores próximos dos estabelecidos como valor padrão.

A caracterização dos destinatários finais destas acções é também um contributo importante para avaliar os efeitos da medida sobre a sua “população-alvo”. Os indivíduos que frequentaram acções de formação apoiadas pela medida 3.2 são sobretudo mulheres (60%), e têm, na sua maioria, idades compreendidas entre os 25 e os 44 anos (Quadro 6-10).

QUADRO 6-9: CUSTO HORA.FORMANDO

Acções Tipo	Custo Hora Formando
321 Período de Transição	5,72 €
3211 Educ. Formação Adultos com Certif. Escolar e Prof.	6,19 €
3212 Qualificação e Reconversão	5,66 €
3213 Reciclagem, Actualização e Aperfeiçoamento	7,73 €
3214 Especialização Profissional	7,79 €
3215 Formação Profissional para os Funcionários da Administração	9,02 €
3216 Formação Profissional para Trabalhadores do Sector da Saúde	8,75 €

Fonte: Equipa de Avaliação com base nos dados da EAT das medidas desconcentradas do POEFDS

O enviesamento da frequência de formandos com níveis de habilitações literárias mais elevadas, nomeadamente ao nível de ensino secundário e ensino superior é muito evidente (Quadro 6-11). Ainda que não seja claramente explícito nos objectivos da Medida pensamos estar implícito que carecem mais de aumento de qualificação aqueles cujo nível é mais baixo para que a sua empregabilidade potencial possa ser incrementada.

QUADRO 6-10: DISTRIBUIÇÃO DO Nº DE FORMANDOS POR CLASSE ETÁRIA E SEXO

Classe etária	Nº formandos	Formandos(%)	Homens (%)	Mulheres (%)
< 15 anos	19	0%	42%	58%
16 a 19 anos	2.591	1%	48%	52%
20 a 24 anos	28.438	11%	40%	60%
25 a 34 anos	107.435	41%	41%	59%
35 a 44 anos	64.178	25%	40%	60%
45 a 49 anos	25.024	10%	42%	58%
>= 50 anos	31.411	12%	44%	56%
Total	259.096	100%	36%	59%

Fonte: Equipa de Avaliação com base nos dados da EAT das medidas desconcentradas do POEFDS

No que respeita à distribuição regional da formação, classificada de acordo com o local onde se realizam as acções, verifica-se uma grande concentração na AML, nomeadamente na Grande Lisboa onde cerca de 70% dos formandos frequentaram as acções de formação.

QUADRO 6-11: DISTRIBUIÇÃO DO Nº DE FORMANDOS POR HAB. LITERÁRIA E SEXO

Nível de Habilitação	Nº formandos	Formandos /Nível	Homens (%)	Mulheres (%)
Menos de 4 anos	1.101	0%	35%	65%
EB1	13.963	5%	47%	53%
EB2	20.097	8%	52%	48%
EB3	47.798	18%	49%	51%
ES	86.489	33%	42%	58%
BACH LIC	87.754	34%	33%	67%
POS UNIV	1.894	1%	35%	65%
Total	259.096	100%	41%	59%

Fonte: Equipa de Avaliação com base nos dados da EAT das medidas desconcentradas do POEFDS

Verifica-se ainda que, nesta medida, a maioria das entidades promotoras de projectos formativos não o fazem para os seus trabalhadores, mas sim para os activos de organizações terceiras. Esta realidade verifica-se nomeadamente nas Acções Tipo não sectoriais (3.2.1.1., 3.2.1.2., 3.2.1.3. e 3.2.1.4.).

O maioria dos trabalhadores beneficiados provém de micro, pequenas ou médias empresas, representando, em conjunto 54% do total.

A **taxa de sucesso** da formação, medida pela percentagem de formandos que completaram a formação com “aprovação”, é neste caso muito elevada (93 %), sendo que a percentagem de reprovações dos formandos é de apenas de 2%. Os desistentes perfazem os restantes 5 %.

CAIXA DE TEXTO 6-9: EM QUE MEDIDA AS ACÇÕES DESENVOLVIDAS TÊM CONTRIBUÍDO PARA AUMENTAR A QUALIFICAÇÃO DOS ACTIVOS EMPREGADOS? E “...PARA MELHORAR AS CONDIÇÕES DE EMPREGABILIDADE DOS ACTIVOS EMPREGADOS”?

Na opinião da generalidade dos agentes com intervenção na medida auscultados a questão está colocada de forma pouco clara, uma vez, que por definição, a formação, quando completada com sucesso, proporciona qualificação nas competências desenvolvidas. A empregabilidade de activos empregados, decorre da primeira questão, isto é, segundo o Glossário anexo à regulamentação desta Medida, a Formação Profissional “visa qualificar activos indiferenciados ou semi-qualificados, através da aquisição de conhecimentos e competências adequadas ao exercício de uma profissão bem como das atitudes e formas de comportamento que potenciam uma melhor integração sócio-profissional”.

Assim, com excepção dos formandos que não concluíram a formação com aproveitamento, quer por desistência, quer por reprovação, foram, tanto quanto a equipa pode apurar alcançadas qualificações. No entanto esta poderá ter um reconhecimento diferente ao nível do mercado do trabalho, quer para efeitos de valorização e conservação do emprego como também na valorização das suas competências para efeito de novo emprego.

Assim, poder-se-á afirmar que a contribuição das acções quer para o aumento da qualificação dos activos empregados, quer para a melhoria das suas condições de empregabilidade, é à taxa de sucesso dos formandos inscritos na formação ou seja cerca de 93%. O que a equipa propôs realizar foi uma escala que discriminasse este universo em função do número de competências (pela duração da formação) e pelo reconhecimento à partida, através da elevação do respectivo nível de qualificação associado à aprovação na formação.

Neste contexto 2% destes formandos aumentou significativamente a sua qualificação e empregabilidade através do aumento do nível de qualificação e da frequência de formações longas; 28% aumentaram significativamente a sua qualificação mas sem aumento do nível de qualificação e portanto com um menos nítido incremento de empregabilidade; 3% aumentaram o seu nível de qualificação e de empregabilidade de forma menos relevante pela frequência de acções de curta duração e 67% aumentaram a sua qualificação e empregabilidade de forma pouco relevante através da frequência de acções de curta duração e sem aumento de nível de qualificação.

6.3.3. Conclusões e Recomendações

Pode afirmar-se que, na sua generalidade, a Medida tem alcançado os objectivos propostos dentro do quadro regulamentar e orçamental estabelecido.

Aliás este sucesso na execução, fruto, em parte, da lógica de oferta de formação por parte das entidades promotoras, foi também causador de restrições orçamentais que levaram a que a coordenação da medida tivesse que suspender a recepção de candidaturas em algumas Acções Tipo por períodos anuais, em alguns casos, e noutros não tivesse sequer chegado a aceitá-las (como é o caso da tipologia 3.2.2.).

Efectivamente no seio da estratégia para este QCA, a tipologia de Formação e Desenvolvimento Organizacional, poderia ter um papel essencial no diagnóstico das necessidades de formação de activos empregados em micro e pequenas empresas, sendo assim um primeiro contributo para que o mercado da formação pudesse funcionar impulsionado por uma procura estruturada.

Também a modalidade de formação de iniciativa individual não chegou a ser realizada. Pelo que as pessoas em nome individual, não acederam a apoios nesta Medida, apesar de estar previsto, nomeadamente, nas categorias de beneficiários.

O número de Acções Tipo permitiu uma gestão cuidadosa dos objectivos propostos, no entanto, no parecer de muitos actores do processo, não faz sentido a distinção entre a Acção Tipo 3.2.1.3. e 3.2.1.4., dada a falta de precisão na distinção entre os objectivos de uma e outra. Também as Acções Tipo sectoriais, ainda que correspondendo a uma opção clara de política, deveriam ser enquadradas nas Acções Tipo não sectoriais ou integrarem o respectivo PO (à semelhança do que acontece noutros sectores), permitindo assim reduzir a pulverização de Acções Tipo, e, conseqüentemente, contribuindo para reduzir a complexidade e acréscimo de morosidade dos processos administrativos, bem como uma maior focagem nos objectivos definidos para a Medida.

É aliás, a burocracia e a correspondente morosidade processual, um dos aspectos mais contestados pelos promotores. Os processos poderão em algumas situações ser aligeirados, uma vez que se considerou haver exigência de informação não relevante ou inútil, e noutras efectuado de forma a permitir uma maior celeridade de todos os processos, nomeadamente através da utilização de formulários electrónicos.

Permitir que o mercado da formação funcione a partir da procura, foi um aspecto sublinhado como “imperativo” no *focus group* realizado e por alguns dos entrevistados. A questão de colocar o ónus apenas na procura, passando o financiamento a incidir sobre um *vaucher* de formação, foi amplamente discutida ainda que não consensual entre os participantes daquela sessão, colocando-se novamente a questão da procura individual de formação e da utilização da Rubrica 8. Esta parece pois ser a via de revitalizar o mercado de formação em Lisboa, não parecendo no entanto exequível com o actual enquadramento legislativo e operacional do ponto de vista de gestão operacional do programa. Assim, recomenda-se a inclusão desta forma no próximo período de programação. É no entanto importante acautelar a candidatura informática, de forma a evitar sobrecarga de trabalho burocrático, assegurar que a candidatura é de iniciativa, ou pelo menos tem a concordância da entidade empregadora e está em consonância com os seus objectivos estratégicos e, finalmente, garantir o compromisso de informação do beneficiário de forma a permitir o seu *follow up* e, desta forma, averiguar os resultados do investimento realizado.

Para que o referido “Mercado da Formação” possa funcionar de forma livre terá que basear-se na Procura, ou seja os mecanismos de intervenção até ao momento aplicados terão que ser substituídos por outros, que permitam apoiar pessoas e organizações que efectivamente tenham o ónus da procura, inseridos em planos de desenvolvimento organizacional (ou pessoal) devidamente justificados.

Os beneficiários do processo formativo (pessoas e organizações) terão pois que assumir a formação como um investimento também ao nível económico. Entre as contrapartidas de qualquer eventual apoio público deverá constar de um dever de informação do percurso profissional de cada activo empregado após a formação, como forma de avaliar a eficácia das acções no curto, médio e longo prazo.

Aliás, essa foi uma das dificuldades com que a equipa de avaliação se debateu na avaliação dos resultados da medida. Alguns dos elementos que permitiriam responder às questões colocadas (p.e. os mecanismos de inserção de desempregados, questão colocada nos formulários) não foram informatizados pois os formulários são ainda apresentados em suporte de papel, competindo a respectiva informatização à gestão da medida²⁶. Outras questões, como a empregabilidade efectiva apenas se pode aferir através de acções de *follow up* em intervalos temporais significativos.

As questões da qualificação e certificação, na opinião de alguns peritos consultados, colocam-se essencialmente ao nível das Acções Tipo 3.2.1.1. e 3.2.1.2., que são precisamente aquelas cuja adesão é mais modesta, aparentemente devido às cargas horárias exageradamente elevadas, exigindo aos activos empregados a um prolongado sacrifício da sua vida pessoal para obter o respectivo diploma. Em grande parte, esta elevada carga formativa prende-se com as exigências do Ministério da Educação de forma a permitir as equivalências pretendidas.

Aliás uma questão transversal que se colocou diversas vezes é a da obrigação da frequência de formação em áreas em que os formandos já possuem competências. Este aspecto, corrigível através da certificação de competências (já em curso pelas CRVCC), leva à desmotivação dos formandos, além de se traduzir no dispêndio escusado de verbas na sua formação, com os correspondentes efeitos relativamente à eficiência na utilização dos fundos.

As questões levantadas relacionam-se em última instância com a problemática da avaliação formativa e sua validação. Efectivamente, recomenda-se que seja implementada um sistema de avaliação que permita discriminar as competências adquiridas pelos formandos face aos objectivos do curso frequentado. Esta questão levantada no *Focus Group* conduziu a numerosas críticas à falta não apenas de critérios de avaliação, como de entidades acreditadas para intervir nesta área, na região, mas também no país em geral.

6.4. - MEDIDA 3.3 – QUALIFICAÇÃO E INSERÇÃO PROFISSIONAL DE DESEMPREGADOS

6.4.1. *Tipologia e Execução Financeira*

A Tipologia 3.3.1., inclui as seguintes Acções Tipo:

- 3.3.1.1. **Qualificação profissional com progressão escolar** - visa proporcionar uma oferta integrada de educação e formação destinada a públicos adultos pouco escolarizados e qualificados, contribuindo para a redução do défice de qualificações da população portuguesa, potenciando as suas condições de empregabilidade;

²⁶ Não se trata de uma crítica ao sistema de informação da medida, o qual dispõe, a partir de 2001, de um leque bastante vasto de informação (ainda que não de forma completamente integrada, pois existem acções tipo no âmbito de outras medidas que não estão integradas no sistema) que permite caracterizar a execução dos projectos de forma bastante profunda.

- 3.3.1.2. **Qualificação e reconversão profissional** - pretende promover o desenvolvimento de competências técnicas, sociais e relacionais, tendo em vista adquirir ou completar uma qualificação profissional de nível 2 ou 3, sendo os percursos formativos delineados em função dos interesses e necessidades dos participantes, com base num processo de reconhecimento e validação de competências previamente adquiridas.
- 3.3.1.3. **Aperfeiçoamento profissional** - orienta-se para a reciclagem, actualização ou o aperfeiçoamento dos activos desempregados, através do desenvolvimento/aprofundamento das suas competências técnicas, sociais e relacionais, numa lógica de permanente adequação às exigências das organizações, num quadro de acentuada competitividade intra e inter-sectorial.
- 3.3.1.4. **Especialização profissional de quadros superiores** - objectiva-se no aprofundamento de competências transversais e técnicas, por via de processos sistemáticos de creditação de saberes, numa dupla perspectiva de valorização individual e de adequação às exigências das organizações, num quadro de acentuada competitividade intra e inter-sectorial
- 3.3.1.5. **Formação-emprego** - pretende contribuir para (i) promover a reinserção profissional de desempregados, privilegiando a formação em contexto real de trabalho, (ii) apoiar as entidades empregadoras no recrutamento e selecção de recursos humanos qualificados e adaptados às suas necessidades e (iii) os formandos nas suas instalações, facultando-lhes um período de formação prática em contexto real de trabalho.

A tipologia 3.3.2. **(re) Inserção Profissional** foi estruturada de forma a possibilitar aos desempregados, estágios profissionais em contexto de trabalho, que promovam a sua (re)inserção no mercado de trabalho, facilitando, igualmente, o processo de recrutamento das empresas.

A execução da medida em termos financeiros é apresentada no Quadro 6-12, registando-se, ao nível da despesa pública, uma taxa de compromisso de 93% e uma taxa de execução de 83%.

QUADRO 6-12: PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA E SITUAÇÃO DO COMPROMISSO E DA EXECUÇÃO A 30/06/2005²⁷

	Custo Total	Despesa Pública	FSE
Programação Inicial	98.668.800	98.668.800	61.668.000
Reprogramação em vigor	120.765.354	104.107.124	65.066.952
Montante Comprometido (contratado)	97.281.459	97.036.067	60.647.539
Montante Executado (pago)	80.987.437	80.987.437	50.617.145

Fonte: Equipa de Avaliação com base nos dados da EAT das medidas desconcentradas do POEFDS

A Acção Tipo 3.3.1.2. Qualificação e reconversão profissional assume-se como a forma de intervenção predominante na medida 3.3, absorvendo mais de 75% dos montantes de despesa pública aprovados e executados (Quadro 6-13 e Quadro 6-14).

²⁷ De acordo com elementos fornecidos pela EAT

Os montantes contratados e executados têm uma relação directa com os respectivos volumes de formação, uma vez que os montantes unitários (por hora-formando) estão padronizados. Os ganhos de eficiência conseguem-se através da execução de valores unitários inferiores aos estabelecidos.

Na distribuição por rubricas há uma clara dominância da Rubrica 1, destinada ao pagamento de despesas com formandos representando 48% do montante total.

Dada a natureza dos cursos, os custos fixos, como sejam o pessoal não docente, rendas e alugueres tendem a distribuir-se por um maior volume de formação, permitindo custos mais baixos para a realização da formação. Assim, as rubricas da 3 à 7 têm menor expressividade na globalidade.

Na distribuição dos montantes contratados, existe, como seria de esperar, uma clara dominância da Acção Tipo 3.3.1.2., em consonância com os volumes de formação realizados.

A **Taxa de Execução Financeira** da Medida é de **76%**. Entre as Acção Tipo, a 3.3.1.3., com 80%, é a que possui um mais elevado nível de execução financeira e a 3.3.1.1. a que tem menor, com 70%, as Acção Tipo 3.3.1.2. e 3.3.1.4. têm respectivamente 74% e 6%. O desvio à média nunca é superior a 5%.

QUADRO 6-13: MONTANTES APROVADOS POR ACÇÃO TIPO

Acção Tipo	Custo Total Elegível	Desp. Pública	FSE	Outros	Desp. Pública (%)
331	7.468.896	7.418.545	4.636.590	50.324	12%
3311	9.032.834	9.032.834	5.645.521	0	14%
3312	42.015.879	41.958.325	26.223.953	0	67%
3313	2.162.301	2.160.591	1.350.369	0	3%
3314	1.958.292	1.931.030	1.206.893	0	3%
Total	62.638.203	62.501.324	39.063.327	50.324	100%

Nota: Os dados relativos ao período transitório apresentam-se agregados no código 331

Fonte: Equipa de Avaliação com base nos dados da EAT das medidas desconcentradas do POEFDS

QUADRO 6-14: MONTANTES EXECUTADOS POR ACÇÃO TIPO

Acção Tipo	Custo Total Elegível	Desp. Pública	FSE	Outros	Desp. Pública	
					(%)	Taxa de execução
331	6.979.888	6.915.457	4.322.161	64.430	14%	93%
3311	6.346.239	6.346.239	3.966.399	0	13%	70%
3312	31.410.445	31.238.524	19.524.077	0	65%	74%
3313	1.721.584	1.720.246	1.075.154	0	4%	80%
3314	1.482.651	1.474.949	921.843	0	3%	76%
Total	47.940.808	47.695.415	29.809.635	64.430	100%	76%

Nota: Os dados relativos ao período transitório apresentam-se agregados no código 331

Fonte: Equipa de Avaliação com base nos dados da EAT das medidas desconcentradas do POEFDS

6.4.2. Execução física e efeitos das intervenções

A medida 3.3 concluiu, até Junho de 2005, 149 projectos, a que correspondem 1.167 cursos e um volume de formação superior a 7 milhões de horas (Quadro 6-15). A concentração de recursos evidenciada, em termos financeiros, na Acção 3.3.1.2. Qualificação e reconversão profissional torna-se menos acentuada ao nível dos resultados da medida em termos físicos, abrangendo 48% dos cursos, 67% do volume de formação, e 48% dos formandos.

QUADRO 6-15: EXECUÇÃO FÍSICA POR ACÇÃO TIPO

Acção Tipo	Nº projectos		Cursos		Volume de Formação		Nº de Formandos	
	Nº	%	Nº	%	horas	%	Nº	%
331	15	10%	467	40%	1.072.606	15%	4.484	32%
3311	27	18%	71	6%	814.800	11%	1.003	7%
3312	65	44%	560	48%	4.779.832	67%	6.721	48%
3313	26	17%	43	4%	234.886	3%	1.149	8%
3314	16	11%	26	2%	188.541	3%	710	5%
Total	149	100%	1.167	100%	7.090.665	100%	14.067	100%

Nota: Os dados relativos ao período transitório apresentam-se agregados no código 331

Fonte: Equipa de Avaliação com base nos dados da EAT das medidas desconcentradas do POEFDS

A **taxa de Execução física** da Medida 3.3., medida pelo rácio entre o volume de formação executado e volume de formação contratado, é, na globalidade, para o período considerado, de **87,3 %**. Verifica-se não haver nenhuma Acção Tipo com desempenho significativamente inferior à média, mas, ainda que com menor expressividade ao nível da medida, o melhor desempenho é assegurado pela Acção Tipo 3.3.1.4. com 93,9% enquanto que as Acções Tipo 3.3.1.1., 3.3.1.2., 3.3.1.3. obtiveram taxas, respectivamente, de 86,97%, 87,19% e 86,39%..

Na distribuição por áreas temáticas, verifica-se uma grande predominância de formação realizada na área da Informática, com a oferta de 165 cursos e da área de Serviços Pessoais com 160 cursos. É ainda relevante a área da Ciências Empresariais e a área de Serviços Sociais, bem como a da Engenharia e Áreas Afins.

Nos conteúdos programáticos dos percursos formativos realizados não se dá a importância compatível com o enunciado dos objectivos da medida aos módulos ou áreas temáticas de protecção ambiental e igualdade de oportunidades.

Os indicadores associados a esta medida para os quais foram inicialmente estabelecidas metas referem-se a valores médios anualizados, uma vez que não foi possível obter a quantificação dos mesmos com referência a Junho de 2005 (Quadro 6-16).

Neste sentido, as **metas para 2006 serão, muito provavelmente, atingidas**, tendo em atenção a significativa taxa de compromisso atingida pela medida (93%) e a situação atingida a 30 de Junho de 2005. Desta forma, e assumindo que não está em causa o facto de se virem a atingir as metas para 2006, o que se destaca é o facto de, apesar das restrições orçamentais, poder haver ainda um ligeiro reforço da formação para desempregados.

QUADRO 6-16: INDICADORES E METAS ASSOCIADOS À MEDIDA 3.3

Indicador	Situação de partida	Meta para 2006	Valor Médio Anual (2000 - Junho 2005)*
Nº de participações em medidas de política activa de desempregados não DLD/ano (formação e estágios profissionalizantes)	7.284	4.400	4.287
% de desempregados não DLD que receberam acções de política activa	11%	9%	9%

Nota: * cálculos da equipa de avaliação

Fonte: Complemento de Programação e Relatório de Execução do PORLVT, 2004

Uma aproximação ao **nível de eficiência alcançado** pode efectuar-se com base no custo hora/formando verificado, tendo presente que este indicador apresenta uma baixa variabilidade, uma vez que os montantes unitários (por hora-formando) estão padronizados.

Verifica-se assim que, exceptuando o Período de Transição, a Acção Tipo 3.3.1.2. é, na Medida, detentora de um custo hora/formando inferior às restantes. A Acção Tipo 3.3.1.1. é a menos eficiente, tendo, no entanto, a 3.2.1.4. valores muito aproximados.

O valor médio para a Medida é de 6,76 € por hora.formando. Este valor atesta a eficiência da Medida, sendo um valor inferior a outras intervenções do FSE no nosso país.

QUADRO 6-17: CUSTO HORA.FORMANDO

Acções - Tipo	Custo Hora.Formando
331	6,51 €
3311	7,79 €
3312	6,57 €
3313	7,33 €
3314	7,86 €
Total	6,76 €

Nota: Os dados relativos ao período transitório apresentam-se agregados no código 331

Fonte: Equipa de Avaliação com base nos dados da EAT das medidas desconcentradas do POEFDS

Os efeitos da medida sobre a sua “população-alvo” podem ser aproximados através da caracterização dos destinatários finais das suas acções. A dominância da frequência de mulheres na formação é verificável ao nível de todas as Acções Tipo. No entanto é muito mais relevante nas Acções Tipo 3.3.1.1. e 3.3.1.4.

Na totalidade dos formandos a percentagem de frequência de mulheres é de 66,5%, uma proporção claramente superior à percentagem de mulheres desempregadas na região (Fonte: INE, 2001) que ronda os 56%.

A proporção entre classes etárias nas diferentes sub-regiões mantém-se com algumas variações relacionadas com a própria estrutura da pirâmide etária e da estrutura do desemprego das respectivas populações. É claramente notória a dominância da classe etária 25 a 34 anos em todas regiões. Sendo a distribuição equilibrada entre classes etárias da População Desempregada da Região de Lisboa (INE, 2001), não se justifica, em termos de objectivos, esta predominância dos escalões mais jovens.

Na Tipologia 3.3.2. foram apoiados **14.766** estágios entre 2000 e 2003. Nestes estágios a predominância de mulheres é notória, sendo que dos beneficiados 10.138 foram mulheres e 11.684 eram candidatos ao primeiro emprego. No entanto, dado o aparente sucesso da tipologia e o seu contributo para o cumprimento dos objectivos da medida, questionamos a pertinência da sua suspensão.

Na Tipologia 3.3.1. e na totalidade do período em análise foram aprovados 149 projectos distribuídos pelas quatro Acção Tipo destinadas à formação.

Este número de projectos aprovados e contratados corresponderam à aprovação e posterior contratação de **1.166 cursos**, dos quais 467 foram aprovados durante o Período de Transição (2000 – 2001) e os restantes 699 aprovados no restante período considerado.

A Acção Tipo Qualificação e Reconversão Profissional é dominante em número de projectos com 43 % dos projectos apresentados (48,4% se ignorarmos o Período de Transição). No entanto, devido ao elevado número de cursos presentes por projecto, a proporção de cursos realizados, nesta Acção Tipo, é ainda maior alcançando o valor de 47,9% (80 % se não considerarmos os aprovados entre 2000 e 2001).

Nestes cursos beneficiaram-se um número total de **13.067 formandos**, dos quais 9.583 distribuídos pelas Acções Tipo e portanto com aprovação posterior ao último trimestre de 2001. Gerando um volume total de formação de **7.091.737**, a que correspondeu 6.018.059 horas/formando, em acções incluídas nas respectivas Acção Tipo.

QUADRO 6-18: DISTRIBUIÇÃO DO N° DE FORMANDOS POR CLASSE ETÁRIA E SEXO

Classe Etária	Total de formandos		% Homens	% Mulheres
	N°	(%)		
< 15 anos	5	0%	40,0	60,0
16 a 19 anos	269	3%	49,4	50,6
20 a 24 anos	2342	24%	38,3	61,7
25 a 34 anos	3954	41%	32,9	67,1
35 a 44 anos	1931	20%	26,9	73,1
45 a 49 anos	591	6%	27,2	72,8
50 a 54 anos	304	3%	36,8	63,2
55 a 64 anos	185	2%	44,3	55,7
> 65 anos	2	0%	100,0	0,0
Total	9583	100%	33,5	66,5

Nota: não foram englobados os dados referentes ao período de transição, uma vez que os dados disponíveis não permitem efectuar uma análise desagregada por classes etárias.

Fonte: Equipa de Avaliação com base nos dados da EAT das medidas desconcentradas do POEFDS

Os **resultados da formação** são, também, expressivos, pelo facto de cerca 90% da formação ministrada no âmbito da medida 3.3 ter sido concluída com sucesso (com aprovação), e de apenas cerca de 2% constituírem casos de reprovações (Quadro 6-19).

QUADRO 6-19: DISTRIBUIÇÃO DOS RESULTADOS DE FORMAÇÃO POR ACÇÃO TIPO

Acção - Tipo	Aprovações	Reprovações	Desistências	Total
331	4.235	53	196	4.484
3311	869	25	109	1.003
3312	6.057	173	491	6.721
3313	1.037	30	82	1.149
3314	629	9	72	710
Total	12.827	290	950	14.067

Nota: Os dados relativos ao período transitório apresentam-se agregados no código 331

Fonte: Equipa de Avaliação com base nos dados da EAT das medidas desconcentradas do POEFDS

CAIXA DE TEXTO 6-10: EM QUE MEDIDA AS ACÇÕES DESENVOLVIDAS TÊM CONTRIBUÍDO PARA MELHORAR AS CONDIÇÕES DE EMPREGABILIDADE DOS ACTIVOS DESEMPREGADOS? E PARA FACILITAR A SUA REINSCRIÇÃO PROFISSIONAL, EM PARTICULAR NOS CASOS QUE RESULTAM DE RESTRUTURAÇÃO DE EMPRESAS?”

No universo daqueles que terminaram a formação com aprovação, conclui-se que a Medida contribuiu fortemente para a empregabilidade de 61% dos formandos e incrementou significativamente a empregabilidade de 29% dos formandos. Os restantes 10 % viram também a sua qualificação alterada ou incrementada, pelo que o efeito da formação foi também positiva relativamente à empregabilidade. Dado que cerca de 10,44 % dos formandos não tiveram sucesso na formação por serem desistentes ou por terem reprovado, de acordo com o critério estabelecido, a empregabilidade gerada pela Medida ficaria distribuída da seguinte forma:

- 54,63% aumentou fortemente a empregabilidade
- 25,97% incrementou significativamente a empregabilidade
- 8,96% aumentou a sua empregabilidade ligeiramente mas de forma positiva

A probabilidade que um formando de qualquer proveniência e, portanto, também da reestruturação de empresas, se empregar é de 55,3% (taxa de Influxo de Emprego médio efectivo ao fim de 9 meses, por amostragem).

Nota: na análise realizada não se consideram os dados referentes ao período de transição.

6.4.3. Conclusões e Recomendações

A Medida tem uma execução física anualizada inferior à dos objectivos propostos.

Apesar do desvio relativamente à última reprogramação financeira não ser elevado, constata-se haver margem para aumentar o esforço na formação de desempregados.

Com o aumento sustentado do desemprego na região e no país, parece haver razão para enquadrar maior número de desempregados nas actividades de formação, nomeadamente de reconversão. Este aspecto aparenta particular importância nos escalões etários mais elevados, dada a preponderância dos beneficiados mais novos, não apenas ao nível dos estágios profissionais, como de formações de reconversão e de acções que proporcionem elevação das habilitações literárias. Para o efeito sugere-se a utilização de métodos de recrutamento pró-activos de forma a cativar para a formação desempregados de níveis etários mais elevados (entre os 35 e os 55 anos).

A generalidade dos promotores contactada reclamou de excesso de burocracia, que impede a concentração das entidades no objecto da formação, carecendo de mobilizar meios por vezes importantes para fazer face à carga de trabalho administrativo necessário. A introdução de meios informáticos em todo o processo desde a candidatura ao saldo e ao controlo financeiro poderá contribuir para racionalizar os meios e o trabalho.

A formação propriamente dita não alcança a totalidade dos objectivos propostos pela Medida, sendo que das áreas temáticas recomendadas como obrigatórias apenas a informática tem expressão em algumas das Acção Tipo, não apenas como módulos de formações conducentes a qualificações de nível mais elevado, como também em termos de área de formação dos próprios cursos. A formação em áreas ambientais e a sensibilização para a igualdade de oportunidades possuem execuções humildes, distantes dos objectivos propostos.

Assim, a recomendação é de reforço destas matérias nos conteúdos programáticos de todos os cursos, não apenas em sede de candidatura como também da correspondente verificação no fecho de projectos.

Relativamente a esta Medida a questão mais polémica é a atribuição de benefícios aos formandos. Não apenas pela importância que os montantes globais atingem em termos relativos como absolutos, como pela constatação generalizada por parte dos peritos que em alguns casos o valor é exagerado, sobrepondo-se ao valor do Subsídio de Desemprego ou, até em alguns casos, à remuneração expectável no exercício da correspondente profissão no mercado do trabalho. Pode pois colocar as expectativas de remunerações futuras acima da prática do mercado e assim tornar-se uma fonte de desmotivação para a procura de emprego.

Este é um aspecto sensível já que deste aspecto resulta não apenas a motivação para a formação, como em muitos casos a própria possibilidade de desempregados com fortes restrições económicas frequentarem os cursos propostos. A regulamentação não pode excepcionar cada um dos casos e tem que estabelecer um conjunto de regras aplicáveis de forma justa à maioria dos desempregados. Parece no entanto imperativo baixar os custos directos com a subsidiação dos formandos eventualmente através da conjugação de critérios com os do Subsídio de Desemprego e eventualmente até de diminuição do carácter suspensivo de Subsídio de Desemprego articulando-o de forma complementar com a bolsa de formação e outros benefícios auferidos.

É também essencial a realização de uma base de dados única de formandos desempregados de forma a impedir que desistentes de formação possam ter novo acesso a esta, evitando a existência dos “profissionais” da formação.

A avaliação, não apenas como forma de discriminação entre si, como também forma de estabelecimento de critérios de validação das competências e respectivo valor para o mercado de trabalho foram aspectos sugeridos à equipa de avaliação. Como forma de aumento da credibilidade e a qualidade do próprio Sistema.

A dispersão pelas várias acções tipo foi considerada adequada pela maioria dos peritos, havendo no entanto algumas críticas à forma como foi instituída a Acção Tipo 3.3.1.4. – Especialização

Profissional de Quadros Superiores por fazer pouco sentido o esforço realizado no sentido de dotar aqueles que já têm qualificações acima da média de mais qualificações. Essa foi, alegadamente, a justificação para a sua suspensão, dadas as restrições de dotação orçamental. No futuro não fará sentido este tipo tipologia, podendo sempre que se entender necessário, no quadro de reconversões, executar formações específicas para grupos homogêneos de desempregados com qualificações superiores noutra tipologia.

O sucesso obtido com a tipologia 3.2.2., através dos Estágios, sugere a sua utilidade e importância de continuação, assim a dotação financeira o permita.

6.5. - MEDIDA 3.9 – ENSINO PROFISSIONAL (FSE)

6.5.1. *Execução da medida*

a. **O Ensino Profissional de Nível 3**

No ano lectivo de 2002/03, estavam inscritos nos cursos profissionais do ensino secundário 9298 alunos na Região de Lisboa e Vale do Tejo, o que corresponde a cerca de 9 % da frequência das diversas modalidades do ensino secundário regular, valor um pouco inferior à parcela nacional (11%). A proporção de alunos nos cursos profissionais de nível 3 não é muito distinta nas diversas subregiões, mas, ainda assim, varia entre 7,2% na Península de Setúbal e 13,4% no Médio Tejo.

No mesmo ano lectivo (últimos dados definitivos disponíveis), funcionavam na RLVT 54 Escolas Profissionais, 49 das quais privadas.

Com um padrão de distribuição similar ao total do Continente, a distribuição dos alunos dos cursos profissionais por áreas de formação na RLVT regista uma concentração significativa nos domínios de Administração, Serviços e Comércio (18%), Informática (14%), Artes Gráficas (10%) e Intervenção Pessoal e Social (10%). Destes 4 domínios, o único que surge nitidamente sobre representado na RLVT é as “artes gráficas”.

Em 2002/2003, os alunos apresentam um perfil masculinizado (57% são homens) e com uma estrutura etária menos jovem que a do restante ensino secundário regular (78% têm entre 15 e 19 anos e 18% 20 a 24 anos). A idade mais avançada e a predominância de homens nas escolas profissionais evidenciam um traço importante da procura deste tipo de ensino - são frequentemente os alunos com níveis de insucesso maiores no ensino básico que optam pelos cursos profissionais.

b. **Perfil das acções apoiadas**

As candidaturas das escolas profissionais seguiam os mesmos critérios quer fossem apoiadas pelo PORLVT ou pelo PRODEP III. O PORLVT apoiou projectos até ao passado ano lectivo, sendo preferencialmente financiadas pelo PORLVT aquelas candidaturas que obedeciam aos seguintes critérios:

- Escolas com Câmaras Municipais como sócios;

- Escolas em áreas onde não havia oferta pública de cursos similares;
- Níveis de empregabilidade e taxas de sucesso escolar mais elevados;

A medida 3.9 apoiou 79 projectos de 23 escolas profissionais que, na sua grande maioria, foram financiadas pelo PORLVT nos 4 anos lectivos abrangidos pelo período em análise. Trata-se de um investimento pouco concentrado, dado que os 4 maiores projectos representam apenas 14,3% do total.

QUADRO 6-20: DADOS GERAIS SOBRE A EXECUÇÃO DA MEDIDA 3.9

Nº Projectos	Invest. nos 4 maiores proj. da medida e nos 10 maiores do Fundo ou Eixo	Investimento Elegível Total	% Invest. nos maiores projectos	Dimensão média dos projectos aprovados
79	9.821.218	68.776.378	14,3%	870.587

Fonte: Bases de Dados do PORLVT

A duração dos projectos é de um ano lectivo, pelo que a maioria dos projectos se encontravam já concluídos em Junho de 2005. Estavam apenas por concluir os que respeitam o ano de 2004/2005.

Localizam-se fora da Área Metropolitana de Lisboa 32 projectos (41,5%), o que, se atendermos aos volumes de procura potencial das escolas profissionais, indica a preocupação de discriminar positivamente as áreas que continuarão em Objectivo 1 no próximo período de programação.

Apenas 2 projectos respeitam uma escola pública, todos os outros projectos são da responsabilidade de promotores do sector privado ou do terceiro sector (Quadro 6-21).

QUADRO 6-21: Nº DE PROJECTOS POR TIPO DE PROMOTOR

Empresas privadas	Cooperativas	Associações	Fundações	Empresas Municipais	Administração Pública Central
31	8	27	7	4	2

6.5.2. *Eficácia das intervenções*

Todas as metas associadas aos indicadores quantificados pela gestão do Programa foram cumpridas ou ultrapassadas, com excepção da meta relativa às horas de formação. Nalguns casos a realidade da execução ultrapassou de tal forma as metas reprogramadas, que se pode por em causa a correcção da definição destas metas efectuada em 2004 face à execução já evidenciada em 2003, situação que indicia uma eventual falta de coordenação entre a lógica global de execução do Programa e a lógica sectorial de coordenação da medida

Para além das indicações fornecidas no quadro anterior, deve-se também realçar o considerável incremento registado, entre 2000 e 2003, ao nível da conclusão do Ensino Profissional de Nível 3 na Região de Lisboa e Vale do Tejo e nas NUTS III que a constituíam (Quadro 6-23).

QUADRO 6-22: METAS E INDICADORES DA MEDIDA 3.9

Indicadores	Metas 2006		Indicadores Físicos	
	Inicial	Reprogramada	Execução 2003	Execução (Junho 2005)
Nº de formandos	12990	12990	20776	23282
Nº de escolas apoiadas	21	23	23	23
Nº de turmas apoiadas	633	802	802	930
Nº de horas de formação (Volume de formação)	52.372.800	52.372.800	17.547.918	19.288.909
Nº de jovens que concluíram o ensino secundário profissional com qualificação nível III	2.800	2.800	3.406	4.022

Fonte: Bases de Dados do SiPORLVT

QUADRO 6-23: CONCLUSÃO DO ENSINO SECUNDÁRIO PROFISSIONAL, 2000-2003

	2000/2001	2001/2002	2002/2003
Oeste	101	121	164
Grande Lisboa	817	943	1134
Península de Setúbal	206	218	359
Médio Tejo	195	202	241
Lezíria do Tejo	120	129	151
RLVT	1439	1613	2049

Fonte: ME-GIASE - Estatísticas da Educação

6.5.3. Avaliação de impactes expectáveis das intervenções

Em que medida as acções desenvolvidas têm contribuído para a diminuição do abandono escolar? E para a melhoria do desempenho escolar em geral?

À semelhança do que se verifica ao nível nacional, a taxa de conclusão dos cursos Profissionais de Nível 3 na RLVT (71%) é bastante superior à que se regista nos cursos gerais (57%) e nos cursos tecnológicos (45%) do Ensino Secundário Regular. Este indicador de sucesso escolar é diferenciado nas várias NUT3, variando entre 62% no Oeste e 99% na Lezíria do Tejo.

O inquérito aos diplomados dos cursos profissionais de nível 3 realizado no âmbito do “Estudo do percurso dos diplomados e da compatibilidade da oferta/ procura do ensino profissional nos anos lectivos 2001/2002 e 2002/2003” (PRODEP III/CESO I&D, Consultoria e Estudos, 2005) permite conhecer em profundidade o Ensino Profissional nas vertentes do abandono escolar e da empregabilidade dos diplomados²⁸.

Reforçando a ideia já enunciada sobre a especificidade dos alunos que optam no 10º ano pelo ensino profissional, é muito significativa, entre os diplomados em 2001/2002, a parcela de jovens que transitaram dos cursos gerais ou dos tecnológicos para as escolas profissionais - 40% destes jovens já

²⁸ A amostra da RLVT relativa aos diplomados em 2001/2002 é estatisticamente bastante significativa, incluindo 427 diplomados de 28 escolas.

tinham frequentado o ensino secundário quando ingressaram na escola profissional. No entanto, essa situação não é explicitada nas respostas sobre os motivos da escolha do ensino profissional. Quase metade dos jovens respondentes ao inquérito aponta o gosto/vocação pela prática profissional a que o curso dá acesso como primeira motivação para a opção pelo ensino profissional. Apenas 15% indica o acesso ao diploma do ensino secundário com qualificação profissional como 1ª razão.

As 6 escolas auscultadas pela equipa de avaliação referem bons níveis de desempenho escolar e atribuem a melhoria nos últimos anos à selecção efectuada pela Direcção Geral de Formação Vocacional.

Como factores para a permanência de algum insucesso são apontados: (i) a preparação deficiente dos alunos, (ii) ambientes sócio-familiares desfavoráveis, (iii) escolha inadequada do curso, (iv) entrada precoce no mercado de trabalho. Este último factor é considerado responsável pela grande maioria dos casos de abandono escolar.

Em que medida as acções desenvolvidas contribuíram para criar condições favoráveis à inserção dos jovens na vida activa?

O percurso após a conclusão do curso dos diplomados no ano lectivo de 2001/2002 é bastante diversificado tanto na RLVT como no Continente. É significativa a percentagem daqueles que ficaram empregados na entidade onde efectuaram o estágio, o que evidencia o importante papel desta componente educativa quer em termos de aquisição de competências quer no reforço da empregabilidade. É também relevante a parcela de diplomados do ensino profissional que continua os estudos logo após a conclusão do curso, o que mostra que esta modalidade de ensino não constitui uma barreira ao ensino superior.

QUADRO 6-24: PERCURSO PÓS-ESTÁGIO (CONCLUSÃO DO CURSO) DOS DIPLOMADOS NO ANO LECTIVO DE 2001/2002

Percurso		RLVT
Integração na entidade acolhedora do estágio		12,5%
Não integração na entidade acolhedora do estágio	Não foi convidado a ficar	40,2%
	Foi convidado mas não aceitou	7,4%
	Surgiu outra oportunidade de trabalho	7,7%
	Prosseguiu estudos	29,9%
	Outra situação	14,8%

Fonte: Inquérito aos diplomados 2001/2002, PRODEP III/CESO I&D, Consultoria e Estudos, 2005

Os diplomados que optaram por iniciar a sua vida activa após a conclusão do curso profissional conseguiram o primeiro emprego num prazo relativamente curto: 32% em menos de 1 mês, 59% em menos de 6 meses e apenas 16% aguardaram mais de 1 ano.

A situação dos diplomados UM ano após a conclusão dos cursos revela um panorama muito favorável, 80% dos jovens estão empregados ou a estudar.

QUADRO 6-25: SITUAÇÃO DOS DIPLOMADOS 2001/2002 12 MESES APÓS A CONCLUSÃO DO CURSO

Situação	(%)
Desempregado	13,8
Empresário	1,6
Trabalhador	49,3
Estudante	31,1
Outra situação	4,2

Fonte: Inquérito aos diplomados 2001/2002, PRODEP III/CESO I&D, Consultoria e Estudos, 2005

Os procedimentos levados a cabo pelos diplomados das escolas profissionais em 2001/2002 para encontrar emprego não se afastam do perfil habitual. A grande maioria recorreu a anúncios (69,5%), contactou parentes ou amigos (62,7%), dirigiu-se directamente a potenciais empregadores (62,7%) ou contactou o centro de emprego (55,9%). O recurso aos serviços da escola profissional é muito pouco frequente.

As escolas auscultadas no âmbito desta avaliação realçam muito o papel das entidades que proporcionam estágios no reforço da empregabilidade dos diplomados. Todas estas escolas possuem estruturas formais para o acompanhamento e inserção profissional dos diplomados, procedimento que é desenvolvido com nível elevado de eficácia. O trabalho em rede desenvolvido pelas escolas é, contudo, na nossa opinião, um factor crucial para o aumento da empregabilidade dos diplomados.

6.5.4. *Recomendações*

A medida 3.9 funcionou como um apoio complementar ao PRODEP III não se diferenciando substancialmente da Medida 1-Ação 1.3 daquele Programa Sectorial. Por isso, a programação, a execução e os efeitos da Medida 3.9 não devem ser lidos de modo autónomo.

Parece conveniente que a complementaridade entre programas regionais e sectoriais se traduza na articulação de estratégias e de objectivos e não resida apenas no concurso de várias fontes de financiamento para o mesmo propósito, o que de facto se verificou.

Para além desta recomendação de carácter programático, importa salientar alguns factores passíveis de reforçar a qualidade e eficácia do ensino profissional de nível 3. Tendo em conta as opiniões decorrentes desta avaliação bem como os resultados do Estudo desenvolvido pelo PRODEP III/CESO I&D (2005) já referido anteriormente, identificam-se as seguintes recomendações:

- Necessidade de aumentar a oferta de ensino profissional de nível 3, não só como forma de combater o intenso abandono escolar no ensino secundário, mas também na óptica de aumentar substancialmente a oferta de profissionais devidamente qualificados;
- Desenvolver uma articulação mais forte entre a rede escolar pública e privada;
- Reforçar a internacionalização das escolas profissionais através de parcerias, redes e projectos conjuntos;

- Manter e desenvolver os princípios e as práticas pedagógicas que têm permitido obter muito bons resultados nas escolas profissionais existentes, em especial a definição clara das competências a adquirir quer em termos conceptuais quer ao nível instrumental, o ensino modular e o acompanhamento personalizado dos alunos;
- Reforçar ou manter as qualificações profissionais do corpo docente;
- Divulgar de modo mais eficaz as competências dos diplomados do ensino profissional junto dos potenciais empregadores.

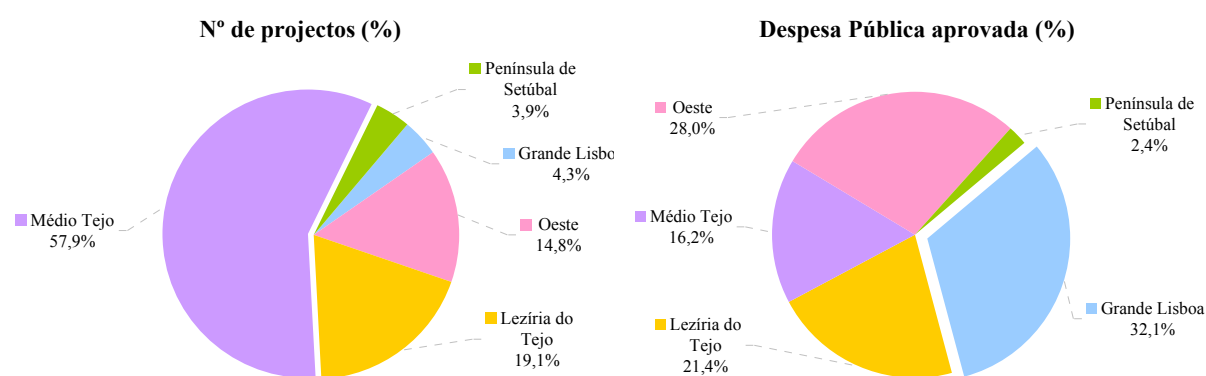
6.6. MEDIDA 3.15 – AGRICULTURA E DESENVOLVIMENTO RURAL

6.6.1. Execução da Medida

A medida 3.15 aprovou, até Junho de 2005, 1.247 projectos que se traduziram num investimento global de 137.348.605 €, dos quais 131.986.600 € correspondem a despesa pública. A medida apresenta uma taxa de compromisso elevada (93,9%) e uma taxa de execução de execução bastante mais moderada (68,4%). O ritmo de execução financeira tem, no entanto, criado uma *decalage* estável de cerca 3 trimestres (1,5 ano) face às aprovações.

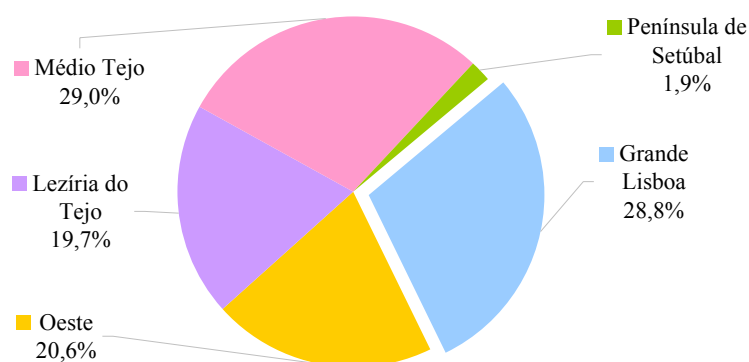
A grande maioria dos projectos aprovados localiza-se no Médio Tejo (58%), a que se seguem a Lezíria do Tejo e o Oeste, no entanto, quando se considera o investimento associado a esses projectos a região da Grande Lisboa absorve 32% dos recursos, o que significa que esta sub-região detém projectos de dimensão média bastante superior à verificada nas restantes NUTS III (Gráfico 6-1). A localização geográfica dos montantes associados à execução dos projectos apresenta uma distribuição muito semelhante à verificada ao nível do investimento aprovado (Gráfico 1-9).

GRÁFICO 6-1: DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA DOS PROJECTOS E INVESTIMENTOS APROVADOS



Fonte: Equipa de avaliação com base nos dados da EAT da medida

GRÁFICO 6-2: DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA DA DESPESA PÚBLICA EXECUTADA



Fonte: Equipa de avaliação com base nos dados da EAT da medida

A execução da medida quando analisada ao nível das acções e sub-acções revela alguns desequilíbrios, verificando-se a coexistência de acções com taxa de compromisso acima dos 90% (acções 4, 5 e 6), com acções com taxa de compromisso em torno dos 50% (acção 8). Estes desequilíbrios são mais acentuados ao nível da execução, onde coexistem acções com taxas de execução superiores a 80% (acções 1 e 2) e acções onde estas taxas se situam abaixo dos 30% face aos valores já aprovados. De seguida efectua-se uma análise mais pormenorizada que avalia simultaneamente a execução financeira e física associada a cada acção com base nos dados do Quadro 6-26 e do Quadro 6-27.

A *Acção 1 - Diversificação na Pequena Agricultura* abrange 733 projectos aprovados (sobretudo no Médio Tejo), que representam cerca de 58,8 % do total de projectos aprovados na Medida. São todos projectos de pequena dimensão, como se justifica face ao tipo de intervenção e ao tipo de promotores considerados, pelo que representa apenas 4% do investimento aprovado e 5% do executado na Medida. Esta acção apresenta valores elevados quer ao nível do compromisso (82%) quer ao nível da taxa de execução (93%) e atingiu 79% da meta prevista para 2006.

A *Acção 2 - Desenvolvimento dos Produtos Tradicionais Regionais* apresenta uma taxa de compromisso baixa (62%) e uma taxa de execução relativamente elevada (83%). Nesta acção verifica-se um claro desequilíbrio na adesão dos promotores às suas duas sub-acções: a procura dirigiu-se essencialmente à Subacção 2.1 - Criação e Modernização de Unidades Produtivas de Produtos de Qualidade, que atingiu já as metas previstas para 2006 (24 projectos), enquanto que a adesão à Subacção 2.2 - Incentivos a Produtos de Qualidade se situou claramente abaixo do previsto ao nível da programação, tendo aprovado apenas 10 projectos (essencialmente na área Horto-Frutícola, propostos na sua maioria por Associações do Oeste) que correspondem a 59% da meta prevista para 2006, o que significa que não será provável que se atinjam os objectivos da acção no que se refere a esta sub-acção.

A *Acção 3 - Gestão Sustentável e Estabilidade Ecológica das Florestas* apresenta uma taxa de compromisso elevada (85%), ainda que abaixo da média da medida, a que contrapõe uma taxa de

execução muito reduzida (28%). A adesão à Subacção 3.1 - Instalação de Organizações de Produtores Florestais situou-se claramente acima das expectativas enquanto que a procura dirigida às subacções 3.2 - Apoio à Constituição e Instalação de Prestadores de Serviços Florestais e 3.5 - Valorização e Conservação dos Espaços Florestais de Interesse Público se revelou incipiente face ao previsto em função dos recursos que indicativamente lhe foram afectos em termos de programação. A fraca execução da acção é visível em todas as subacções e mais expressiva nas subacções 3.4 e 3.1 face aos montantes envolvidos (60% e 34% dos montantes aprovados na acção).

Em termos de realização física verifica-se que a subacção 3.1 já cumpriu a meta prevista, o que não sucedeu na subacção 3.2 e 3.3, enquanto que a Subacção 3.4. *Prevenção de Riscos Provocados por Agentes Bióticos e Abióticos* cumpre os objectivos em termos de área intervencionada (ultrapassa a meta na componente biótica) e não cumpre no que respeita ao nº de projectos aprovados. Face aos actuais índices de aprovação apresentados para esta acção, é parece pouco provável que as Subacções 3.2., 3.4. e 3.5. possam vir a cumprir os objectivos preestabelecidos.

A *Acção 4 - Serviços à Agricultura* que apresenta uma taxa de compromisso próxima dos 100% revela significativas assimetrias ao nível da sua capacidade de cumprimento dos objectivos. Se por um lado a Subacção 4.2. está comprometida em mais de 100%, a Subacção demonstra um baixo dinamismo de aprovação indicador de uma incapacidade de vir a cumprir os objectivos financeiros programados. Ao nível dos objectivos de acompanhamento para medição de benefícios, ambas as Subacções não estão a atingir os parâmetros definidos.

A *Acção 5 - Gestão de Recursos Hídricos e Emparcelamento*, que representa 67% da despesa pública aprovada e 69% do investimento realizado na medida 3.15, detém uma taxa de compromisso próxima dos 100% e uma taxa de execução de 71%.

Dos 43 projectos aprovados no âmbito das Subacções 5.1. *Novos Regadios Colectivos e Beneficiação de Regadios Tradicionais* e 5.2. *Reabilitação e Modernização dos Perímetros de Rega*, 79% foram apresentados pelo Instituto de Desenvolvimento Rural e Hidráulica (IDRHa). A Subacção 5.1 já ultrapassou as metas previstas para 2006 em todos os indicadores, enquanto que a subacção 5.2 se encontra perto das metas estabelecidas relativamente ao nº de projectos aprovados e área beneficiada e cumpre 80% da meta para o nº de agricultores abrangidos pelos projectos.

A Subacção 5.3. *Emparcelamento Rural* abrange 6 projectos (2 na Subregião da Lezíria do Tejo e 4 na Subregião do Oeste), mais de 3.200 agricultores beneficiados e perto de 9.800 hectares intervencionados, situando-se ainda aquém das metas estabelecidas, nomeadamente no que respeita à área beneficiada e ao nº de agricultores abrangidos pelos projectos.

A *Acção 6 - Caminhos e Electrificação Agro-Rurais*, à qual foi atribuída uma dotação orçamental equivalente a 13,2 % de toda a medida, é a segunda mais importante acção em termos financeiros e em termos de número de projectos aprovados. Apresenta taxas de execução e de compromisso diferenciadas por subacção, sendo elevadas no caso dos caminhos rurais e modestas no caso da electrificação.

As Subacções apresentam distribuições regionais distintas. A Subacção 6.1. tem uma forte incidência na Subregião Oeste, que apresentou 46% dos projectos aprovados seguida da Subregião Lezíria do Tejo com 26%. No caso da Subacção 6.2., verificamos uma inversão dessa preponderância, onde a Subregião Lezíria do Tejo tem um peso de 41% nos projectos aprovados, seguido da Subregião Oeste com 25%.

QUADRO 6-26: PROGRAMAÇÃO E EXECUÇÃO POR ACÇÃO/SUB-ACÇÃO (DESPESA PÚBLICA)

Acção/ Sub- acção	Programação		Aprovado		Taxa de Compromisso	Executado		Taxa de Execução
	valor	%	valor	%		valor	%	
1	5.926.791,01 €	4,5%	4.841.860,83 €	3,9%	81,7%	4.485.792,26 €	5,3%	92,6%
2	4.118.393,75 €	3,1%	2.562.492,00 €	2,1%	62,2%	2.128.548,18 €	2,5%	83,1%
21	2.057.137,68 €	1,6%	2.136.474,03 €	1,7%	103,9%	1.806.589,66 €	2,1%	84,6%
22	2.061.256,07 €	1,6%	426.017,97 €	0,3%	20,7%	321.958,52 €	0,4%	75,6%
3	6.071.990,79 €	4,6%	5.140.878,41 €	4,1%	84,7%	1.460.128,15 €	1,7%	28,4%
31	653.346,21 €	0,5%	1.736.201,09 €	1,4%	265,7%	642.468,04 €	0,8%	37,0%
32	101.402,25 €	0,1%	37.500,00 €	0,0%	37,0%	25.145,72 €	0,0%	67,1%
33	338.209,89 €	0,3%	259.181,66 €	0,2%	76,6%	7.204,19 €	0,0%	2,8%
34	4.632.321,77 €	3,5%	3.107.995,66 €	2,5%	67,1%	785.310,20 €	0,9%	25,3%
35	346.710,67 €	0,3%	0,00 €	0,0%	0,0%	0,00 €	0,0%	0,0%
4	7.141.189,17 €	5,4%	6.782.549,59 €	5,5%	95,0%	4.679.392,98 €	5,5%	69,0%
41	789.815,52 €	0,6%	377.349,50 €	0,3%	47,8%	293.017,56 €	0,3%	77,7%
42	6.351.373,64 €	4,8%	6.405.200,09 €	5,2%	100,8%	4.386.375,42 €	5,2%	68,5%
5	83.753.872,94 €	63,5%	82.959.713,16 €	66,9%	99,1%	58.623.786,70 €	69,1%	70,7%
51	63.116.918,65 €	47,8%	67.129.344,68 €	54,2%	106,4%	47.138.015,19 €	55,6%	70,2%
52	13.006.976,47 €	9,9%	12.157.619,49 €	9,8%	93,5%	9.584.738,76 €	11,3%	78,8%
53	7.629.977,82 €	5,8%	3.672.748,99 €	3,0%	48,1%	1.901.032,75 €	2,2%	51,8%
6	17.318.373,73 €	13,1%	16.709.228,59 €	13,5%	96,5%	10.700.749,53 €	12,6%	64,0%
61	9.921.696,31 €	7,5%	11.653.045,89 €	9,4%	117,5%	8.312.960,45 €	9,8%	71,3%
62	7.396.677,42 €	5,6%	5.056.182,71 €	4,1%	68,4%	2.387.789,08 €	2,8%	47,2%
7	6.811.189,67 €	5,2%	4.554.574,86 €	3,7%	66,9%	2.664.107,93 €	3,1%	58,5%
71	4.795.758,64 €	3,6%	3.529.073,00 €	2,8%	73,6%	1.686.511,25 €	2,0%	47,8%
72	2.015.431,02 €	1,5%	1.025.501,86 €	0,8%	50,9%	977.596,68 €	1,2%	95,3%
8	844.798,72 €	0,6%	399.088,04 €	0,3%	47,2%	90.573,69 €	0,1%	22,7%
Total	131.986.599,76 €	100,0%	123.950.385,48 €	100,0%	93,9%	84.833.079,42 €	100,0%	68,4%

Fonte: Equipa de avaliação com base nos dados da EAT da medida

No final do período em análise, tinham sido beneficiadas, através da Subacção 6.1, 3.945 explorações agrícolas e 225 Km de via rural e agrícola tinham sido intervencionadas em 128 projectos aprovados. Estes indicadores representam valores de concretização altos face às metas estabelecidas..

Verificamos, em síntese, que a Subacção 6.1. relativa aos caminhos rurais apresenta-se próxima de cumprir a totalidade dos objectivos propostos no desenho da subacção. Por outro lado, observamos que a Subacção relativa aos projectos de electrificação, apresenta bons índices de persecução ao nível dos objectivos de acompanhamento mas apresenta baixos índices ao nível dos objectivos financeiros.

QUADRO 6-27: INDICADORES DE ACOMPANHAMENTO DA MEDIDA 3.15

Acção/Sub-acção	Indicador	Meta para 2006	Realização (30/06/2005)
ACÇÃO 1. Diversificação na pequena agricultura	Nº de Projectos Aprovados	936	733
SUBACÇÃO 2.1. Criação e Modernização de Unidades Produtivas	Nº de Projectos Aprovados	24	24
SUBACÇÃO 2.2. Incentivos a Produtos de Qualidade	Nº de Projectos Aprovados	17	10
SUBACÇÃO 3.1. Instalação de Organizações de Produtores Florestais	Nº de Projectos Aprovados	6	6
SUBACÇÃO 3.2. Apoio à Constituição e Instalação de Prestadores de Serviços Florestais	Nº de Projectos Aprovados	3	1
SUBACÇÃO 3.3. Apoio à Prestação de Serviços Florestais	Nº de Projectos Aprovados	4	3
SUBACÇÃO 3.4. Prevenção de Riscos Provocados por Agentes Bióticos e Abióticos	Nº de Projectos Aprovados (Componente Biótica)	4	2
	Área Florestal Intervencionada (Componente Biótica) em hectares	25.000	54.045
	Número de Projectos Aprovados (Componente Abiótica)	38	24
	Área Florestal Intervencionada (Componente Abiótica) em hectares	100.000	96.671
	Nº de Estruturas de Vigilância Aprovadas	-	4 (projectos)
SUBACÇÃO 4.1. Instalação de Serviços de Substituição e Gestão das Explorações	Nº de Projectos Aprovados	3	2
SUBACÇÃO 4.2. Desenvolvimento de Outros Serviços à Agricultura	Nº de Projectos Aprovados	67	59
SUBACÇÃO 5.1. Novos Regadios Colectivos e Beneficiação de Regadios Tradicionais	Nº de Projectos Aprovados	22	23
	Nº de Agricultores Abrangidos pelos Projectos	5.700	6.380
	Área Beneficiada pelos Projectos (em ha)	19.000	20.213
SUBACÇÃO 5.2. Reabilitação e Modernização dos Perímetros de Rega	Nº de Projectos Aprovados	21	20
	Nº de Agricultores Abrangidos pelos Projectos	3.600	2.843
	Área Beneficiada pelos Projectos (em ha)	25.000	23.674
SUBACÇÃO 5.3. Emparcelamento Rural	Número de Projectos Aprovados	7	6
	Nº de Agricultores Abrangidos pelos Projectos	4.000	3.213
	Área Beneficiada pelos Projectos (em ha)	11.000	9.786
SUBACÇÃO 6.1. Caminhos Agrícolas e Rurais	Nº de Projectos Aprovados	139	128
	Km de Rede Viária Beneficiada	250	224,7
	Nº de Explorações Agrícolas Beneficiadas	3.850	3.945
SUBACÇÃO 6.2. Electrificação	Nº de Projectos Aprovados	118	120
	Nº de Explorações Agrícolas e Agro-Industriais Beneficiadas	300	267
	Km de Rede de Média Tensão Instalada	-	129,4
	Km de Rede de Baixa Tensão Instalada	-	46,2
SUBACÇÃO 7.1. Recuperação e Valorização do Património Natural, da Paisagem e dos Núcleos Populacionais em Meio Rural	Nº de Projectos Aprovados	-	46
SUBACÇÃO 7.2. Conservação do Ambiente e dos Recursos Naturais	Nº de Projectos Aprovados	-	36
ACÇÃO 8. Dinamização do desenvolvimento agrícola e rural	Nº de Projectos Aprovados	-	4

Nota: Os indicadores apresentados são os indicadores de realização física para os quais existe informação actualizada face ao apresentado no âmbito da Avaliação Intercalar. A actualização dos valores destes indicadores foi efectuada pela equipa de avaliação com base na agregação dos dados disponíveis na base de dados disponibilizada pela EAT do AGRIS, uma vez que no ficheiro disponibilizado pela EAT Central os valores apresentados para estes indicadores são, na generalidade dos casos, os que constam no Relatório de Execução de 2004.

Os indicadores de realização financeira previstos - Ajudas públicas por acção – estão contemplados no quadro anterior, na coluna que apresenta o montante de despesa pública aprovada por acção.

Fonte: Equipa de avaliação com base nos dados da EAT da medida

A Acção 7 - *Valorização do Ambiente e do Património Rural* e apresenta níveis de compromisso e execução baixos. Se por um lado a *Subacção 7.1. Recuperação e Valorização do Património Natural, da Paisagem e dos Núcleos Populacionais em Meio Rural* apresenta valores de aprovação perto dos 75%, tem níveis de execução muito baixos. De forma inversa, a *Subacção 7.2.* apresenta aprovações muito baixas (na ordem dos 50%), executando, no entanto a quase totalidade dos valores aprovados.

A *Acção 8 - Dinamização do Desenvolvimento Agrícola e Rural*, é aquela que apresenta os mais baixos índices de compromisso e execução. Apenas 4 projectos obtiveram aprovação representando apenas 47% do total programado e nenhum se encontra em fase de encerramento. Não é previsível que esta acção possa vir a cumprir os objectivos para que estava definida.

CAIXA DE TEXTO 6-11: EM QUE MEDIDA O CONTEÚDO DAS SUBACÇÕES DEFINIDAS PERMITIRAM OU PERMITEM PROSEGUIR A FINALIDADE E A CONCRETIZAÇÃO DA RESPECTIVA SUBACÇÃO E DA ACÇÃO?

A existência de Subacções sem aprovação, por ausência de apresentação de propostas, bem como de várias Subacções com aprovações inferiores a 50%, indicia uma desadequação entre os conteúdos propostos nessas acções e as necessidades sentidas regionalmente pelos seus potenciais beneficiários.

Identificaram-se algumas limitações, mais ou menos gravosas em função da sub acção analisada, em que a deficiente definição da própria acção compromete a adequação entre os projectos formulados e a sua própria prossecução.⁵

São exemplos:

- O carácter regional:

No âmbito da acção 5 - *Gestão de recursos hídricos e emparcelamento*, foi considerado que a reabilitação do regadio (subacção 5.2) está completamente desenquadrada do programa, visto que em termos de conteúdo, o desenho da subacção não deveria assumir o âmbito regional (deveria manter-se no programa sectorial da agricultura), quer porque a definição da política que lhe está associada é de âmbito nacional, quer pelo impacto supra regional produzido, quer pelos valores financeiros envolvidos. Por outro lado, esta subacção exige um acompanhamento técnico altamente especializado e as direcções regionais não dispõem desse know-how.

- Prazos:

A definição de prazo para o cumprimento dos projectos, definido em dois anos, com possibilidade de prorrogação por mais 1 ano revela-se desadequada, nomeadamente no que se refere às intervenções sobre os recursos hídricos, em virtude da grande dimensão de alguns projectos e do facto de os promotores públicos terem de submeter a concurso público a adjudicação da obra.

- Proponente versus proprietário:

A concepção e regras definidas para proponente e proprietário, relativamente à contribuição privada dos projectos apresentados, revela-se desadequada na acção 3 – *Gestão sustentável e estabilidade ecológica das florestas* - e mais particularmente na sub acção 3.4. – *Prevenção de riscos provocados por agentes bióticos e abióticos*. Esta é uma situação em que a formulação e a capacidade de prossecução dos projectos são praticamente contraditórios, visto que se trata de uma candidatura de sentido regional (os agentes bióticos e abióticos não são problemas ao nível do proprietário, mas sim da região) e por esse motivo os proponentes são as Associações regionais, sobre quem recai a responsabilidade da contribuição privada (20%) de um projecto que tem incidência em propriedades de outrem.

CAIXA DE TEXTO 6-12: EM QUE MEDIDA A DEFINIÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DAS SUBACÇÕES SE ADEQUAM À CAPACIDADE DE FORMULAÇÃO E PROSECUÇÃO DE PROJECTOS CORRESPONDENTES E À ADESÃO DE PROMOTORES?

Foi identificada a existência de várias indefinições ao nível primário dos valores elegíveis (na sua definição) que provocaram falhas na concepção dos projectos de investimento e que dificultam a sua aprovação e compreensão. Este facto pode ser quantificável através da leitura dos Aprovados não elegíveis, com valores médios de 10% para as Acções 1, 2 e 7. Esses valores não elegíveis podem por em risco a capacidade de prossecução dos objectivos definidos nos projectos de investimento.

Da mesma forma, indefinições ou falta de definição de conceitos financeiros (e.g. elegibilidade ou não do IVA), que se manifestam durante a execução dos projectos de investimento, podem comprometer e desvirtuar os pressupostos dos próprios projectos.

CAIXA DE TEXTO 6-13: EM QUE MEDIDA OS PROJECTOS FORMULADOS SÃO ADEQUADOS À SUA PRÓPRIA PROSECUÇÃO?

Não foram identificados problemas ao nível da formulação dos projectos, na recolha directa de informação de carácter qualitativo junto dos promotores da Medida.

CAIXA DE TEXTO 6-14: EM QUE MEDIDA SE VERIFICA UMA ADEQUAÇÃO ENTRE A CONCEPÇÃO, A IMPLEMENTAÇÃO E A GESTÃO DESTAS SUBACÇÕES?

A auscultação dos promotores da medida 3.15 permitiu identificar diversas situações que revelam falta de adequação entre a concepção, a implementação e a gestão das subacções:

- Maior burocratização do circuito administrativo e maior número de intervenientes neste mesmo circuito face ao verificado no QCAII:

Com impacto principalmente ao nível do atraso nos pagamentos e na concretização de adiantamentos sobre o projecto. Para alguns promotores, estes atrasos implicam por vezes o pagamento de juros de mora, que não são financiados, atingindo valores comprometedores principalmente em projectos de grande dimensão.

- Prazos de aprovação do projecto e execução:

Esta situação arrasta problemas ao nível dos objectivos pretendidos, nomeadamente na acção 3 e em particular na sub acção 3.4, em que todo o circuito é tão demorado que compromete fortemente a concretização dos objectivos, nomeadamente ao nível da prevenção e actuação sobre os agentes bióticos e abióticos. Nesta acção é sentida claramente a desadequação entre o objectivo pretendido e a complexidade do circuito inerente à gestão processual dos projectos.

- Ausência de adiantamentos sobre o projecto:

Corresponde a uma alteração de regras no financiamento relativamente ao QCAII, permitindo apenas o adiantamento sobre as facturas, que na realidade não é mais que um reembolso.

- Falta de clareza nos procedimentos e regras (regulamentação omissa em determinados pontos):

A tentativa de simplificar alguns procedimentos resultou numa omissão que não permite à partida conhecer as regras de execução dos projectos. Este aspecto agrava-se face à existência de diversos interlocutores no processo, o que resulta do facto do contrato ser celebrado com uma entidade (IFADAP) e o interlocutor, gestão e controlo ser efectuado por outra entidade distinta (DRA);

- Excesso de intervenientes nas comissões de acompanhamento que validam a execução e a validação das despesas dos projectos, devido à falta de conhecimentos técnicos da entidade interlocutora (DRA). Esta situação leva à sobreposição de camadas hierárquicas sem acréscimo de mais valia;

Esta situação tem exemplos bem claros ao nível da acção 5, nomeadamente nos projectos de emparcelamento, em que os levantamentos topográficos geram necessidades técnicas muito específicas, introduzindo dificuldade e morosidade ao processo. Também ao nível da construção de grandes obras de regadio, o prolongamento da cadeia de decisão tem vindo a levantar inúmeras questões, sendo crítica recorrente e fundamentada não fazer sentido a regionalização destes projectos de tão grande envergadura e importância estratégica.

- Não uniformização de coeficientes de custos ao nível da análise dos projectos;

É principalmente referido na acção 5 no que respeita aos projectos de emparcelamento, onde esta desadequação é mais comprometedora da concretização dos objectivos destes projectos (áreas de implementação de pomar etc.). O custo do emparcelamento varia consideravelmente em função da topografia dos terrenos.

- A elevada rotatividade verificada no desempenho das funções de coordenação da medida não permitiu a optimização dos processos de gestão estratégica e operacional adequada às exigências de uma intervenção desta natureza.

7. DESENVOLVIMENTO EM PROFUNDIDADE DAS ÁREAS TEMÁTICAS SELECIONADAS

A análise em profundidade dos domínios de intervenção do PORLVT correspondentes à “Investigação, desenvolvimento e inovação tecnológico (IDTI)” (domínio 18) e à “Adaptabilidade, espírito de empresa e inovação, novas tecnologias da informação e comunicação” (domínio 24), baseia-se na afectação de projectos por domínios de intervenção efectuada pela gestão do Programa.

Esta classificação²⁹ é suportada pela afectação de projectos por medidas e pela correspondência entre cada uma das medidas do PO e os domínios de intervenção para os quais cada uma delas contribui (ainda que potencialmente), de acordo com o peso indicativo que cada domínio de intervenção assume na programação das diferentes medidas, e cuja sistematização se apresenta no Quadro 7-1. No Quadro 7-2 apresenta-se, de forma complementar, uma sistematização programática das medidas em que se inserem os projectos referentes aos domínios de intervenção analisados, tendo presente que apenas as medidas 1.4, 1.5, 3.10 e 3.11 estão representadas nos projectos em análise.

QUADRO 7-1: MEDIDAS COM CONTRIBUTO PARA OS DOMÍNIOS DE INTERVENÇÃO 18 E 24, DE ACORDO COM O RESPECTIVO PESO NA PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA TOTAL DA MEDIDA

Domínios de Intervenção	Medidas com contributo para os domínios de intervenção	Programação Financeira da Medida	% Domínio Intervenção na Medida (indicativo)	Programação Financeira do Domínio (indicativo)
Domínio 18 - Investigação, desenvolvimento e inovação tecnológicos (IDTI)	Medida 1.5	209.817.731 €	10%	20.981.773 €
	Medida 3.10	389.904.227 €	3%	11.697.127 €
	Medida 3.11	6.987.112 €	100%	6.987.112 €
Domínio 24 - Adaptabilidade, espírito de empresa e inovação, novas tecnologias da informação e comunicação	Medida 1.4	33.914.245 €	45%	15.261.410 €
	Medida 2.2	0	20%	0
	Medida 3.2	127.611.662 €	20%	25.522.332 €
	Medida 3.13	3.715.000 €	100%	3.715.000 €

Nota: a medida 2.2 foi suprimida.

Fonte: Equipa de Avaliação, com base nos dados disponibilizado\ s pela EAT do PORLVT

²⁹ Assume-se que cada projecto contribui para apenas um domínio de intervenção.

QUADRO 7-2: SISTEMATIZAÇÃO PROGRAMÁTICA DAS MEDIDAS EM QUE SE INSEREM OS PROJECTOS REFERENTES AOS DOMÍNIOS DE ANÁLISE 18 E 24

Ano	Medida 1.4 Formação para o Desenvolvimento (FSE)	Medida 1.5 Acções específicas de valorização territorial (FEDER)	Medida 3.10 Economia (FEDER)	Medida 3.11 Ciência Tecnologia e Inovação (FEDER)
Objectivo Geral	Apoiar a qualificação dos recursos humanos de instituições da Administração Local e de outras organizações locais que contam com a participação dos municípios no seu pacto societário	Valorizar e revitalizar espaços territoriais específicos, com vista à dinamização das suas potencialidades e à promoção da sua competitividade, fazendo face a estrangulamentos e fragilidades locais e regionais.	Prosseguir os objectivos e enquadrar-se na estratégia definida no âmbito do Programa Operacional da Economia - PRIME	Apoiar projectos de divulgação científica de natureza estruturante e de cariz regional e prosseguir a criação e requalificação de uma rede de Centros de Ciência
Objectivos Específicos	<ul style="list-style-type: none"> Promover a qualificação profissional com vista à certificação de competências de funcionários; Apoiar a realização de formação temática em áreas operativas e instrumentais; Assegurar a actualização de conhecimentos e o aperfeiçoamento profissional; Promover a formação avançada e de especialização para dirigentes e quadros intermédios e superiores; Contribuir para o desenvolvimento da formação na Administração Local; Apoiar a realização de estágios na Administração Local; Apoiar a produção de recursos técnico pedagógicos e didácticos de suporte à formação; Promover a formação inicial de funcionários e candidatos. 	<ul style="list-style-type: none"> Preservar, recuperar e valorizar conjuntos territoriais de grande importância municipal, intermunicipal ou regional. Implementar acções de revitalização económica e social de espaços degradados em áreas circunscritas, designadamente em zonas urbanas e no âmbito de processos de recuperação ambiental. Criar ou melhorar as condições, designadamente infra-estruturais, promovendo o adequado aproveitamento e utilização dos recursos existentes, sobretudo urbano. Contribuir para o desenvolvimento articulado, em rede, do território nacional, apoiando estratégias concertadas de qualificação e de desenvolvimento urbano, bem como sistemas de informação e comunicação. 	<ul style="list-style-type: none"> Promover a criação e desenvolvimento de Áreas de Localização Empresarial Favorecer abordagens territoriais de valorização turística; Contribuir para o desenvolvimento do mercado de consumo do gás natural; Reforço das infra-estruturas de apoio às empresas nos domínios tecnológicos, da qualidade e da formação; Promover a inovação empresarial; Modernizar e expandir as infra-estruturas de apoio às empresas, nos domínios tecnológicos, da qualidade e da formação; Garantir o abastecimento de energia a empresas e consumidores em condições de segurança do aprovisionamento, de eficiência e de baixo custo; Promover a utilização de novas tecnologias com impacte benéfico para o ambiente. 	<ul style="list-style-type: none"> concretização de objectivos programáticos que visam a divulgação científica e tecnológica junto do grande público; criação de contextos adequados à formação de animadores e professores, ao apoio às escolas, à colaboração entre instituições científicas, empresas, autarquias e instituições educativas; desenvolvimento e produção de recursos e conteúdos para a educação formal e não formal.
Categorias de Beneficiários	<ul style="list-style-type: none"> Câmaras Municipais e Juntas de Freguesia; Assembleias Distritais; Empresas Municipais e Intermunicipais; Empresas Concessionárias Serviços Municipais; Empresas Públicas, Concessionárias do Estado e de Capitais Mistos; Entidades formadoras acreditadas; Associações de Municípios e de Freguesias; Comunidades Intermunicipais e Áreas Metropolitanas; Organismo central de formação para a 	<ul style="list-style-type: none"> Municípios e Associações de Municípios; Comunidades Intermun. e Áreas Metropolitanas; Empresas Municipais; Empresas Concessionárias Municipais, Empresas Públicas, Concessionárias do Estado e de Capitais Mistos; Fundações e Associações sem fins lucrativos; Associações Empresariais; Agências de Desenvolvimento Regional e Local; Associações de Desenvolvimento Local; Instituições de Ensino Superior ; 	<ul style="list-style-type: none"> Projectos de “Criação de Infra-estruturas Tecnológicas, da Formação e Infra-estruturas específicas” - Entidades de interface e assistência tecnológica empresarial que tenham como atribuição ou objectivo social principal a realização de actividades de apoio técnico e ou IDDT, empresarialmente orientadas, designadamente centros tecnológicos, centros de transferência de tecnologia, institutos de novas tecnologias, centros de incubação de base tecnológica e parques tecnológicos; Entidades de formação, escolas tecnológicas, escolas de hotelaria e turismo do Instituto Nacional de Formação Turística e outras Infra-estruturas de formação que tenham como atribuição ou objectivo social principal a realização de 	<ul style="list-style-type: none"> Consórcios ou parcerias de entidades públicas ou privadas, que assumam a coordenação local de um projecto, demonstrada através de mecanismos sólidos de gestão, mediante protocolo ou outra forma de contratualização com o Ministério da Ciência, Inovação e Ensino Superior; Agência Nacional para a Cultura Científica – Ciência Viva.

Ano	Medida 1.4 Formação para o Desenvolvimento (FSE)	Medida 1.5 Ações específicas de valorização territorial (FEDER)	Medida 3.10 Economia (FEDER)	Medida 3.11 Ciência Tecnologia e Inovação (FEDER)
	<p>Administração Local, nos termos do DL n.º 50/98, de 11/03 (art. 17º);</p> <ul style="list-style-type: none"> Instituições de Ensino Superior, Politécnico e Estruturas de I&D; Regiões de Turismo; Entidades vocacionadas para o desenvolvimento local e regional em que a autarquia participa no respectivo pacto societário, nomeadamente Agências de Desenvolvimento, Associações para o Desenvolvimento, Fundações. 	<ul style="list-style-type: none"> Estruturas de I&D; Outras Entidades Públicas e Privadas sem fins lucrativos. 	<p>actividades de formação profissional; Infra-estruturas de utilização colectiva, nomeadamente na área da protecção ambiental relativa ao tratamento de efluentes e de resíduos de empresas industriais.</p> <ul style="list-style-type: none"> Projectos de “Criação de Infra-estruturas do Sistema Português da Qualidade” - Entidades que possuam ou demonstrem interesse e capacidade para vir a possuir infra-estruturas laboratoriais acreditadas, no âmbito do SPQ, que sejam ou pretendam ser acreditadas, reconhecidas ou qualificadas, no âmbito do SPQ, como organismos de certificação, organismos de inspecção técnica e auditoria, organismos de verificação metrológica, organismos notificados ou ainda como entidades gestoras de sistemas de qualificação integrados ou registados no SPQ e os organismos reconhecidos no âmbito do SPQ. 	
Programação	33.914.245 Euros (22.044.157 Euros FSE)	209.817.731 Euros (104.908.865 Euros FEDER)	389.904.227 Euros Despesa Pública (158.370.070 Euros FEDER)	6.987.112 Euros Despesa Pública (3.493.556 Euros FEDER)
Aprovação	17.347.421 Euros (17.323.363 Euros Despesa Pública e 11.260.186 Euros FSE)	182.436.867 Euros Despesa Pública (79.722.223 Euros FEDER)	359.223.071 Euros Despesa Pública (142.123.278 Euros FEDER)	6.988.000 Euros Despesa Pública (3.494.000 Euros FEDER)
Taxa de Compromisso (sobre reprogramação)	51%	87%	92%	100%
Execução	9.182.220 Euros (9.166.344 Euros Despesa Pública e 5.958.124 Euros FSE)	89.486.423 Euros Despesa Pública (40.820.051 Euros FEDER)	295.509.087 Euros Despesa Pública (115.832.901 Euros FEDER)	4.718.613 Euros Despesa Pública (2.359.306 Euros FEDER)
Taxa de execução	53%	49%	82%	68%

Nota: no caso da medida 3.10, a tipologia de beneficiários apresentada não é exaustiva, restringindo-se, apenas, aos projectos considerados no âmbito da presente análise em profundidade (projectos inseridos nas acções “Criação de Infra-estruturas Tecnológicas, da Formação e Infra-estruturas específicas” e “Criação de Infra-estruturas do Sistema Português da Qualidade”).

No âmbito dos domínios de intervenção em análise, foram aprovados 30 projectos, a que correspondente um investimento elegível de 18.250.514 Euros, verificando-se em Junho de 2005 uma taxa de compromisso de 33% e uma taxa de execução de 39% (Quadro 7-3). Com base na sua desagregação pelos dois domínios de intervenção destaca-se que:

- 18 projectos se inserem no domínio “Investigação, desenvolvimento e inovação tecnológicos (IDTI)”, representam um investimento de 16.968.331 Euros e atingiram uma taxa de execução de 38%;
- 12 projectos se inserem no domínio “Adaptabilidade, espírito de empresa e inovação, novas tecnologias da informação e comunicação”, representam um investimento de 1.282.514 Euros e atingiram uma taxa de execução de 43%.

A representatividade global que estes projectos assumem no contexto do PORLVT corresponde a 0,6% do total de projectos aprovados, a 0,7% da despesa pública aprovada e a 0,4% da despesa pública já executada. Para a relativamente baixa representatividade que estes projectos assumem no contexto do PORLVT contribui a supressão da medida 2.2³⁰, a inexistência de projectos aprovados na medida 3.13 e a inexistência de projectos da medida 3.2 classificados no âmbito do domínio 24 - Adaptabilidade, espírito de empresa e inovação, novas tecnologias da informação e comunicação (a tipologia de acção “Formação e Desenvolvimento Organizacional”, estruturada para apoiar as micro e pequenas empresas na função Gestão de Recursos Humanos, tinha sido associada pela gestão a este domínio, mas a recepção de candidaturas nunca foi aberta).

QUADRO 7-3: DISTRIBUIÇÃO DE PROJECTOS, INVESTIMENTO APROVADO E EXECUTADO E TAXAS DE EXECUÇÃO, POR DOMÍNIOS E MEDIDAS

Domínios / Medidas		Nº projectos	Programação Financeira	Despesa Pública Aprovada	Despesa Pública Executada	Taxa de Compromisso	Taxa de Execução
Domínio 18	Medida 1.5	4	20.981.773	3.962.250	2.225.902	19%	56%
	Medida 3.10	7	11.697.127	6.018.081	0	51%	0%
	Medida 3.11	7	6.987.112	6.988.000	4.718.613	100%	68%
	Sub-total (Domínio 18)	18	39.666.012	16.968.331	6.944.515	43%	38%
Domínio 24	Medida 1.4	12	15.261.410 €	1.282.514	552.731	8%	43%
Total (Domínios 18 e 24)		30	54.927.422	18.250.845	7.497.245	33%	39%
% do total do PO		0,6%		0,7%	0,4%		

Fonte: Equipa de Avaliação, com base nos dados disponibilizados pela EAT do PORLVT

A distribuição de projectos assume, desta forma, uma clara polarização no contributo para o domínio “Investigação, desenvolvimento e inovação tecnológico” em torno das tipologias de projectos abrangida pelas medidas 3.10 e 3.11, em que se destacam os projectos orientados para o reforço das infra-estruturas de

³⁰ Nesta medida estava previsto o contributo para os dois domínios de intervenção em análise. No entanto, na sequência da sua supressão, e ainda que os respectivos projectos tivessem sido englobados na medida 2.4, nenhum deles foi classificado no âmbito do domínio 18 ou do domínio 24.

apoio às empresas nos domínios tecnológicos, da qualidade e da formação e os projectos inseridos na rede nacional de Centros de Ciência Viva, e uma polarização no contributo para o domínio “Adaptabilidade, espírito de empresa e inovação, novas tecnologias da informação e comunicação” em torno da tipologia de projectos abrangida pela medida 1.4 e, em concreto, de projectos abrangidos pelo programa Foral (Quadro 7-4).

QUADRO 7-4: CARACTERIZAÇÃO DOS PROJECTOS SEGUNDO O CONTRIBUTO PARA OS OBJECTIVOS ESPECÍFICOS DAS MEDIDAS

Domínios / Medidas		Projectos	
Domínio 18 - Investigação, desenvolvimento e inovação tecnológico			
Medida 1.5	1 projecto orientado para a preservação, recuperação e valorização de conjuntos territoriais de grande importância regional	1.5/038	Rota de Museus do Oeste
	1 projecto orientado para a criação ou melhoria das condições, designadamente infra-estruturais, promovendo o adequado aproveitamento e utilização dos recursos existentes, sobretudo urbano	1.5/098	Tecnopolo de Abrantes-Pavilhão 2
	2 projectos orientados para o desenvolvimento articulado, em rede, do território nacional, e dos sistemas de informação e comunicação	1.5/017	Oeste Digital - 1ª Fase
1.5/064		Sistema de Informação Territorial do Médio Tejo	
Medida 3.10	7 projectos de reforço das infra-estruturas de apoio às empresas nos domínios tecnológicos, da qualidade e da formação	3.10/096	Centro de Incubação de Base Tecnológica
		3.10/098	Laboratório de Alta Tensão
		3.10/099	Laboratório de Ensaio de Campo
		3.10/110	Laboratório de Ensaios de Acústica
		3.10/109	Laboratório de Ensaios de Revestimento de Coberturas
		3.10/108	Laboratório de Fotometria e Colorimetria
		3.10/097	Parque Tecnológico
Medida 3.11	7 projectos visando a divulgação científica e tecnológica junto do grande público, dos quais: <ul style="list-style-type: none"> • 6 projectos específicos de criação de Centros de Ciência Viva, inseridos na rede nacional de Centros de Ciência Viva (Amadora - 1ª e 2ª fase, Alviela, Constância, Sintra e Torres Novas); • 1 projecto de integração do Planetário Calouste Gulbenkian na rede nacional de Centros de Ciência Viva 	3.11/001	Centro Ciência Viva da Amadora
		3.11/003	Centro Ciência Viva do Alviela
		3.11/004	Centro Ciência Viva de Constância - Parque Astronomia
		3.11/005	Centro Ciência Viva de Sintra
		3.11/006	Centro Ciência Viva de Torres Novas
		3.11/007	Centro Ciência Viva da Amadora - 2ª Fase
		3.11/002	Planetário Calouste Gulbenkian - Ciência Viva
Domínio 24 - Adaptabilidade, espírito de empresa e inovação, novas tecnologias da informação e comunicação			
Medida 1.4	12 projectos inseridos no âmbito do Programa FORAL - Programa de Formação para as Autarquias Locais	1.4/118	Formação para o Desenvolvimento
		1.4/143	Formação para o Desenvolvimento 2003
		1.4/163	Formação para o Desenvolvimento
		1.4/202	Formação para o Desenvolvimento
		1.4/227	Formação para o Desenvolvimento
		1.4/237	Formação para o Desenvolvimento
		1.4/244	Formação para o Desenvolvimento
		1.4/253	Formação para o Desenvolvimento
		1.4/333	Formação para o Desenvolvimento - Sistemas UNIX
		1.4/336	Formação para o Desenvolvimento
		1.4/338	Formação para o Desenvolvimento
		1.4/341	Formação para o Desenvolvimento

Fonte: Equipa de Avaliação, com base nos dados disponibilizados pela EAT do PORLVT

CAIXA DE TEXTO 7-1: EM QUE MEDIDA A CONCEPÇÃO E INTEGRAÇÃO DESTAS TEMÁTICAS NO PROGRAMA SE MOSTROU ADEQUADA À CAPACIDADE DE PROSSECUÇÃO DE PROJECTOS CORRESPONDENTES?

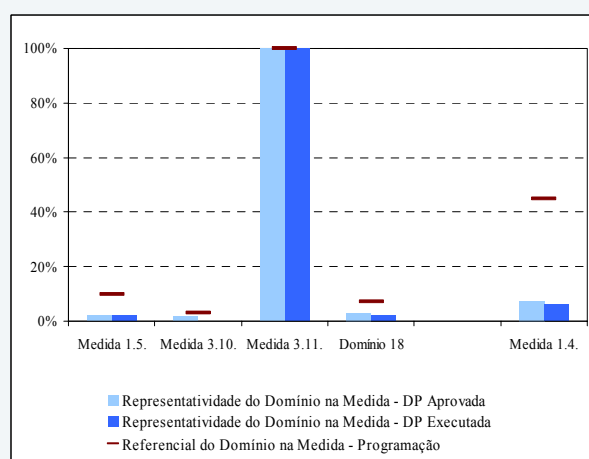
Assumindo como referencial o peso que os projectos que contribuem para a concretização dos domínios de intervenção assumem nas diversas medidas do PORLVT (o que, ainda que indicativamente, permite obter a distribuição dos referenciais de programação financeira dos domínios de intervenção por medidas) e, desta forma, o referencial de programação financeira dos dois domínios em análise no universo das medidas que para eles podem contribuir, é possível estabelecer uma comparação entre o peso que assumiu a despesa pública efectivamente aprovada e executada no âmbito destes domínios (face às medidas em que se inserem), e o peso indicativo que o domínio assumia na programação financeira das diversas medidas.

O gráfico seguinte permite evidenciar que, actualmente, a representatividade destes domínios de intervenção no PORLVT é inferior à representatividade prevista no contexto da programação financeira.

Os projectos que potencialmente podem contribuir para a concretização do domínio “Investigação, desenvolvimento e inovação tecnológicos” assumiam, em sede de programação financeira, uma representatividade de 7% no total da programação financeira das medidas 1.5, 3.10 e 3.11. Actualmente, os projectos inseridos neste domínio representam apenas 3% da despesa pública aprovada no âmbito destas medidas, e 2% da despesa pública já executada.

Os projectos que potencialmente podem contribuir para a concretização do domínio “Adaptabilidade, espírito de empresa e inovação, novas TIC” assumiam, em sede de programação financeira, uma representatividade de 45% no total da programação financeira da medida 1.4. Actualmente, os projectos inseridos neste domínio representam apenas 7% e 6%, respectivamente, da despesa pública aprovada e executada no âmbito desta medida.

Representatividade assumida pelos projectos face ao referencial de representatividade das medidas e domínios em sede de programação



Em complemento, deve salientar-se que a representatividade global assumida por estes projectos no contexto do PORLVT foi muito pouco expressiva, quer em número de projectos (0,6% do total de projectos aprovados) quer em despesa pública aprovada (0,7% da despesa pública aprovada), o que, de alguma forma, justifica os défices existentes entre a representatividade efectivamente assumida por estes projectos no Programa e o respectivo referencial indicativo. Esta situação pode ser explicada pela conjugação de dois factores:

- por um lado, aspectos como a supressão da medida 2.2, a inexistência de projectos aprovados na medida 3.13 e a inexistência de projectos da medida 3.2 classificados no âmbito do domínio 24 - Adaptabilidade, espírito de empresa e inovação, novas tecnologias da informação e comunicação”, restringiram claramente o âmbito dos projectos com contributo para os domínios de intervenção em análise;
- por outro lado, nas medidas em que, efectivamente, estes projectos se inseriram, detectou-se uma sub-representação do peso assumido no contexto dessas mudanças, face ao referencial indicativo de representatividade dos domínios na programação financeira destas medidas.

Deve referir-se, também, que o facto dos projectos classificados no âmbito dos domínios analisados ser baixa, isso não invalida que existam no PORLVT outros projectos que possam dar um contributo relevante para a concretização dos objectivos associados à definição destes domínios de intervenção (mesmo que não seja o seu contributo primordial e, como tal, sejam projectos classificados no âmbito doutros domínios).

Fonte: Equipa de Avaliação, com base nos dados disponibilizados pela EAT do PORLVT

A Administração Pública responde por uma parcela significativa do número de projectos aprovados e da despesa pública aprovada que lhes corresponde (Quadro 7-5), sendo perceptível, em ambos os domínios, o reflexo das medidas em que se inserem os projectos aprovados, e das correspondentes tipologias de projectos e de beneficiários, na sua distribuição por tipo de promotores:

- no caso do domínio de intervenção “Investigação, desenvolvimento e inovação tecnológicos”, 39% dos projectos aprovados são promovidos pela Administração Central e concentram 37% do investimento elegível aprovado no domínio – esta situação explica-se pelo peso que assumem os projectos aprovados no âmbito das medidas 3.10 e 3.11 (14 projectos em 18 aprovados) e pelo facto de serem projectos de carácter predominantemente infra-estrutural;
- no caso do domínio de intervenção “Adaptabilidade, espírito de empresa e inovação, novas tecnologias da informação e comunicação”, é a Administração Local que assume o protagonismo, promovendo 75% dos projectos aprovados e concentrando 88% da despesa pública aprovada do domínio – esta situação explica-se pelo facto dos 12 projectos cujo contributo se considera relevante no âmbito deste domínio se concentrarem totalmente na formação para a Administração Local.

QUADRO 7-5: DISTRIBUIÇÃO DE PROJECTOS E MONTANTE DE INVESTIMENTO POR TIPOS DE PROMOTORES

Tipos de promotores		Nº projectos		Despesa Pública (€)		% Investimento	
		Domínio 18	Domínio 24	Domínio 18	Domínio 24	Domínio 18	Domínio 24
Administração Central		7	0	6.354.641	0	37%	0%
Administração Local	Entidades Municipais	2	8	1.300.200	928.535	8%	72%
	Associações Municipais	3	1	3.162.732	199.071	19%	16%
Entidades Privadas sem Fins Lucrativos - Associações		3	2	4.115.880	17.334	24%	1%
Entidades Privadas - Sociedades		3	1	2.034.878	137.573	12%	11%
Sub-total		18	12	16.968.331	1.282.514	100%	100%
Total (Domínios 18 e 24)		30		18.250.845		-	

Fonte: Equipa de Avaliação, com base nos dados disponibilizados pela EAT do PORLVT

Na região da Grande Lisboa concentram-se 50% dos projectos orientados para a “Investigação, desenvolvimento e inovação tecnológico” e 75% dos projectos orientados para a “Adaptabilidade, espírito de empresa e inovação, novas tecnologias da informação e comunicação” (Quadro 7-6). Sendo esta a região que abarca a parcela mais significativa da despesa pública por domínios, os ritmos de execução evidenciam discrepâncias, que sugerem um menor ritmo de execução dos projectos de formação na Administração Local, no âmbito do Programa FORAL (ainda que se deva relativizar esta conclusão, pois as aprovações destes projectos só se iniciaram em 2003):

- no caso do domínio “Investigação, desenvolvimento e inovação tecnológico”, os 9 projectos aprovados na Grande Lisboa respondem por 43% da despesa pública aprovada, por 59% da despesa pública executada e atingem uma taxa de execução de 56% (Quadro 7-6) – esta concentração intra-regional é explicada pelo facto dos projectos serem predominantemente promovidos pela

Administração Central (destes nove projectos aprovados na Grande Lisboa, seis foram promovidos pela Administração Central – Quadro 7-7);

- no caso do domínio “Adaptabilidade, espírito de empresa e inovação, novas tecnologias da informação e comunicação”, os 9 projectos aprovados na Grande Lisboa respondem por 84% da despesa pública aprovada, por 62% da despesa pública executada e atingem uma taxa de execução de 32% - este menor ritmo de execução pode encontrar explicação no facto das aprovações de projectos só se terem iniciado no ano 2003, na sequência do alargamento da tipologia de beneficiários aos membros do executivo das Juntas de Freguesia.

QUADRO 7-6: DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA DOS PROJECTOS - CARACTERIZAÇÃO GERAL POR NUTS 3

Localização dos Projectos	Nº projectos		Despesa Pública (€)		Execução Actual (€)		Taxa de Execução Actual	
	Dom. 18	Dom. 24	Dom. 18	Dom. 24	Dom. 18	Dom. 24	Dom. 18	Dom. 24
Grande Lisboa	9	9	7.216.501	1.071.143	4.070.592	343.370	56%	32%
Médio Tejo	5	1	4.029.815	10.289	1.537.288	10.289	38%	100%
Oeste	1	1	1.230.193	199.071	920.715	199.071	75%	100%
Península de Setúbal	2	1	3.789.380	2.010	0	0	0%	0%
Multi-concelhio	1	0	702.442	-	415.920	-	59%	-
Sub-Total	18	12	16.968.331	1.282.514	6.944.515	552.731	41%	43%
Total (Domínios 18 e 24)	30		18.250.845		7.497.245			

Fonte: Equipa de Avaliação, com base nos dados disponibilizados pela EAT do PORLVT

O ritmo de apresentação de candidaturas, com reflexos na sua aprovação, permite constatar que as candidaturas dos projectos orientados para o domínio “Investigação, desenvolvimento e inovação tecnológico” se concentraram no ano 2003 (10 projectos aprovados que concentram 53% da despesa pública aprovada no domínio e que atingiram uma taxa de execução de 13%), embora os projectos aprovados durante o ano 2002 assumissem maior dimensão e uma taxa de execução consideravelmente mais elevada (4 projectos que concentram 38% da despesa pública aprovada no domínio e que atingiram uma taxa de execução de 81%).

QUADRO 7-7: DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA DOS PROJECTOS POR TIPOS DE PROMOTORES

NUTS 3	Administr. Central	Administração Local				Entidades Privadas sem Fins Lucrativos - Associações		Entidades Privadas - Sociedades	
		Entid. Municipais		Assoc. Municípios		Dom. 18	Dom. 24	Dom. 18	Dom. 24
	Dom. 18	Dom. 24	Dom. 18	Dom. 24					
Grande Lisboa	6		7			1	1	2	1
Médio Tejo	1	2		1			1	1	
Oeste				1	1				
Península de Setúbal			1			2			
Multi-concelhio				1					
Total	7	2	8	3	1	3	2	3	1

Fonte: Equipa de Avaliação, com base nos dados disponibilizados pela EAT do PORLVT

Por outro lado, as candidaturas dos projectos orientados para o domínio “Adaptabilidade, espírito de empresa e inovação, novas tecnologias da informação e comunicação” só se iniciaram em 2003 (na sequência do alargamento da tipologia de beneficiários aos membros do executivo das Juntas de Freguesia) e atingiu-se em 2004 a aprovação de 50% dos projectos em causa.

QUADRO 7-8: TIMINGS DE APROVAÇÃO EM UG - CARACTERIZAÇÃO GERAL

Datas de aprovação	Nº projectos		Investimento total (€)		Execução Actual (€)		Taxa Execução Actual	
	Dom. 18	Dom. 24	Dom. 18	Dom. 24	Dom. 18	Dom. 24	Dom. 18	Dom. 24
2001	1	-	511.719	-	511.719	-	100%	-
2002	4	-	6.487.635	-	5.271.089	-	81%	-
2003	10	2	8.975.636	88.652	1.161.707	88.652	13%	100%
2004	3	6	993.341	631.789	0	464.078	0%	73%
2005	-	4	-	562.073	-	0	-	0%
Sub-total	18	12	16.968.331	1.282.514	6.944.515	552.731	41%	43%
Total (domínios 18 e 24)	30		18.250.845		7.497.245		41%	

Fonte: Equipa de Avaliação, com base nos dados disponibilizados pela EAT do PORLVT

O contributo dos projectos para o cumprimento dos objectivos específicos das medidas em que se inserem, quando cruzado com uma leitura da sua situação face ao grau de execução em que se encontram, permite tecer algumas conclusões relativas à eficácia que atingem em termos de domínios de intervenção (Quadro 7-9).

No que diz respeito ao total de projectos aprovados no âmbito do domínio “Investigação, desenvolvimento e inovação tecnológico”, é possível destacar que:

- os quatro projectos inseridos na medida 1.5 assumem contornos de eficácia provável na concretização dos objectivos específicos da medida;
- os projectos inseridos na medida 3.10 assumem-se como potencialmente eficazes no cumprimento dos objectivos específicos da medida, sendo, no entanto, de destacar, que nenhum deles iniciou, ainda, a sua execução;
- 40% dos projectos aprovados contribuem potencialmente para o cumprimento dos objectivos específicos da medida 3.11, concretizando objectivos programáticos que visam a divulgação científica e tecnológica junto do grande público. Estes projectos concentram 41% da despesa pública aprovada no âmbito destes domínios e 68% da despesa pública já executada. Saliente-se que dois destes projectos, ao terem sido concluídos, atingiram um contributo efectivo em termos de eficácia na prossecução dos objectivos da medida;
- No caso específico da medida 3.11, cuja programação financeira é totalmente afectada ao domínio de intervenção “Investigação, desenvolvimento e inovação tecnológico”, é possível afirmar que a meta de concretização de 7 Centros de Ciência Viva se mostra perfeitamente viável, tendo presente a combinação de uma taxa de compromisso de 100% com uma taxa de execução, já atingida, de 68%,

nos sete projectos aprovados correspondentes à inserção na rede nacional de Centros de Ciência Viva.

No que diz respeito ao total de projectos aprovados no âmbito do domínio “Adaptabilidade, espírito de empresa e inovação, novas tecnologias da informação e comunicação”, é possível destacar que, dos doze projectos inseridos na medida 1.4, sete já atingiram eficácia efectiva na concretização dos objectivos específicos da medida, e cinco mantêm-se num estágio de eficácia potencial no contributo para esses objectivos.

QUADRO 7-9: CONTRIBUTO DOS PROJECTOS PARA O CUMPRIMENTO DOS OBJECTIVOS ESPECÍFICOS - EFICÁCIA POTENCIAL, PROVÁVEL E EFECTIVA

DOMÍNIO 18 - INVESTIGAÇÃO, DESENVOLVIMENTO E INOVAÇÃO TECNOLÓGICOS (IDTI)

Eficácia dos projectos inseridos no domínio 18		Objectivos Específicos da Medida 1.5			Objectivos da Medida 3.10	Objectivos da Medida 3.11
		Preservar, recuperar e valorizar conjuntos territoriais de grande importância municipal, intermunicipal ou regional.	Criar ou melhorar as condições infra-estruturais, promovendo o adequado aproveitamento e utilização dos recursos existentes, sobretudo urbano.	Contribuir para desenvolv. articulado, em rede, do território nacional, apoiando estratégias concertadas de qualificação e de desenvolv. urbano, bem como sistemas de informação e comunicação.	Reforço das infra-estruturas de apoio às empresas nos domínios tecnológicos, da qualidade e da formação.	Concretização de objectivos programáticos que visam a divulgação científica e tecnológica junto do grande público.
Projectos Aprovados ↓ Eficácia Potencial	Nº projectos	1	1	2	7	7
	DP Aprovada	702.442 €	799.518 €	2.460.290 €	6.018.081 €	6.988.000 €
	DP Executada	415.920 €	351.697 €	1.458.285 €		4.718.613 €
Projectos com Execução ↓ Eficácia Provável	Nº projectos	1	1	2	0	7
	DP Aprovada	702.442 €	799.518 €	2.460.290 €	0	6.988.000 €
	DP Executada	415.920 €	351.697 €	1.458.285 €	0	4.718.613 €
Projectos Concluídos ↓ Eficácia Efectiva	Nº projectos					2
	DP Aprovada					3.986.719 €
	DP Executada					3.986.719 €

DOMÍNIO 24 - ADAPTABILIDADE, ESPÍRITO DE EMPRESA E INOVAÇÃO, NOVAS TIC

Eficácia dos projectos inseridos no domínio 24		Objectivos Específicos da Medida 1.4
		Contribuir para o desenvolvimento da formação na Administração Local.
Projectos Aprovados ↓ Eficácia Potencial	Nº projectos	12
	DP Aprovada	1.282.514 €
	DP Executada	552.731 €
Projectos com Execução ↓ Eficácia Provável	Nº projectos	7
	DP Aprovada	552.731 €
	DP Executada	552.731 €
Projectos Concluídos ↓ Eficácia Efectiva	Nº projectos	7
	DP Aprovada	552.731 €
	DP Executada	552.731 €

Nota: os projectos são classificados quanto ao seu contributo em termos de eficácia para a concretização de objectivos, de acordo com a sua situação face à execução:

- eficácia potencial – engloba todos os projectos aprovados (com ou sem execução);
- eficácia efectiva – engloba, apenas, os projectos já concluídos;
- eficácia provável – engloba todos os projectos aprovados que já se iniciaram (exclui projectos que ainda não têm execução e inclui projectos concluídos).

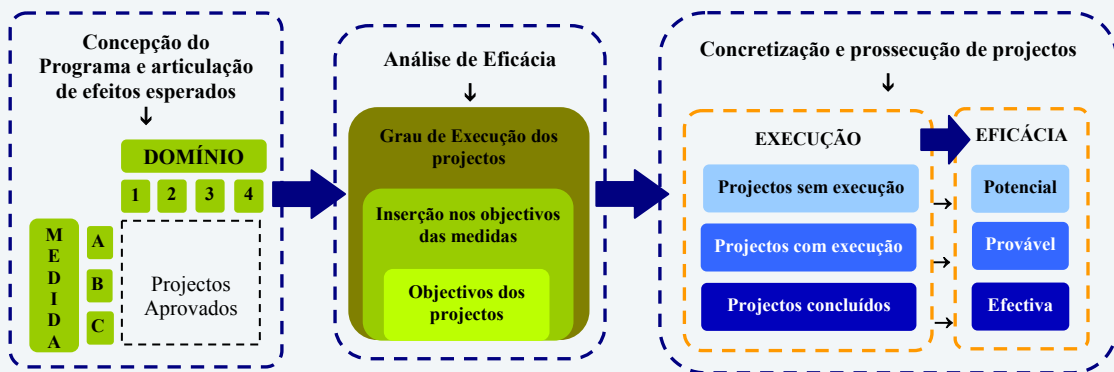
Fonte: Equipa de Avaliação, com base nos dados disponibilizados pela EAT do PORLVT

CAIXA DE TEXTO 7-2: EM QUE MEDIDA A MODALIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO E GESTÃO SE ADEQUARAM À VIABILIDADE DE CONCRETIZAÇÃO E PROSSECUÇÃO DE PROJECTOS CORRESPONDENTES OU DA INTEGRAÇÃO DESTE DOMÍNIO ENQUANTO COMPONENTE EM PROJECTOS/ACÇÕES DE ÂMBITO DIFERENTE?

IMPLEMENTAÇÃO:

Com base na relação que se estabelece entre o contributo dos diferentes projectos para a concretização dos objectivos das medidas em que se inserem, obtém-se uma visão dos programas e intervenções públicas orientada para a **eficácia atingida** que, quando cruzada com o **grau de execução dos projectos**, permite analisar os projectos aprovados à luz da sua eficácia potencial, provável ou efectiva para os objectivos propostos.

Uma perspectiva de análise do PORLVT centrada nos aspectos que se prendem com a adequação da modalidade de implementação e gestão à viabilidade de concretização e prossecução de projectos, **pode ser aproximada com base nos resultados que foram atingidos até ao momento em termos de eficácia.**



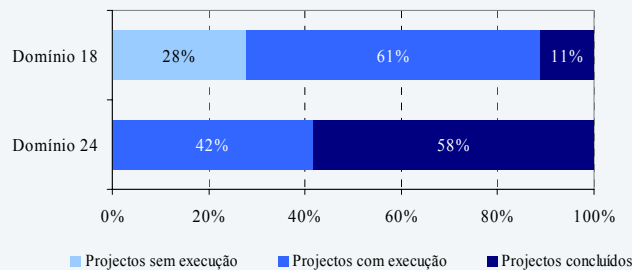
O grau de execução dos projectos inseridos no domínio “**Investigação, desenvolvimento e inovação tecnológico**”, permite destacar que o contributo destes projectos para a concretização dos objectivos das medidas em que se inserem e, por esta via, para os objectivos deste domínio de intervenção do PORLVT, se distribui da seguinte forma:

- 11% dos projectos atingem uma **eficácia efectiva**;
- 61% dos projectos atingem uma **eficácia provável**;
- e 28% dos projectos mantêm apenas uma **eficácia potencial**.

No caso do domínio “**Adaptabilidade, espírito de empresa e inovação, novas tecnologias da informação e comunicação**”:

- 58% dos projectos atingem uma **eficácia efectiva** na prossecução dos objectivos da medida 1.4;
- e 42% dos projectos uma **eficácia provável**.

Distribuição de projectos segundo o grau de execução



CAIXA DE TEXTO 7-3: QUAIS OS FACTORES OU INDÍCIOS POSITIVOS OU NEGATIVOS, QUANTO À CONCEPÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E GESTÃO, A PROSEGUIR OU A ALTERAR NO QUE RESPEITA À INCORPORAÇÃO E PROSECUÇÃO DE ACÇÕES RELATIVAS A ESTAS TEMÁTICAS? QUAIS OS FACTORES QUE SE MOSTRARAM RELACIONADOS COM O SEU SUCESSO OU INSUCESSO?

PROSECUÇÃO:

Os domínios específicos de intervenção do PORLVT assumiram um carácter de transversalidade às várias medidas que compuseram o Programa, assumindo-se que um projecto exerceria impactos num único domínio de intervenção. Percebe-se, como tal, que, para além, dos projectos actualmente considerados como primordialmente contributivos para os objectivos dos domínios de intervenção fixados, existam outros projectos cujo contributo também possa ser considerado relevante no âmbito destes domínios, mas que, segundo um critério de “contributo primordial”, estejam unicamente classificados noutra domínio de intervenção, sem que tenha sido ponderada a sua influência noutras áreas de intervenção.

Para reforçar as vantagens de um critério de classificação de projectos baseado na “ponderação de contributos” face a um critério baseado no “contributo primordial”, refere-se a possibilidade da aplicação deste último critério induzir omissões potenciais de contributos, que poderiam ser atenuadas se se internalizar a possibilidade (aliás, realista) do contributo de um único projecto se alargar a mais do que um domínio ou sub-domínio de intervenção. Veja-se, por exemplo, o caso dos projectos inseridos na medida 3.2, que foram classificados no âmbito do domínio “Desenvolvimento da educação e formação profissional não ligada a sector específico” (domínio 23), e cujo impacto pode ser considerado como exercendo efeitos conjugados com o domínio de intervenção “Adaptabilidade, espírito de empresa e inovação, novas tecnologias da informação e comunicação”.

Para além deste carácter de transversalidade às medidas que compuseram o Programa, os domínios específicos de intervenção no PORLVT basearam-se num mecanismo de implementação alicerçado em afectações indicativas do contributo potencial dos projectos de cada medida para os domínios de intervenção em que cada uma delas deveria ter impactos. A este respeito é possível avançar alguns factores que justificam o facto dos resultados esperados da fixação de domínios prioritários de intervenção serem dificilmente obtidos com base em critérios de afectação orçamental indicativa:

- Em primeiro lugar, porque, conforme já referido, um projecto não contribui, exclusivamente, para um único objectivo (ainda que possa contribuir primordialmente). Os verdadeiros impactos do Programa num determinado domínio acabam por ser “medidos por defeito”, sendo admissível a possibilidade de introduzir critérios de ponderação do contributo dos projectos para diferentes domínios de intervenção;
- Em segundo lugar, porque os normais processos de ajustamento que decorrem ao longo do período de vigência de uma intervenção pública - supressão de medidas, ajustamentos de programação financeira, ou outros - introduzem factores de perturbação que podem desequilibrar a concretização dos objectivos esperados. Considerem-se, por exemplo, factores como a supressão da medida 2.2, que retirou espaço de aprovação de projectos inseridos nos dois domínios de intervenção em análise, sem que a contrapartida da sua inserção na medida 2.4 resultasse na afectação destes projectos aos domínios em causa. Da mesma forma que se pode exemplificar a restrição do espaço indicativo de aprovação de projectos inseridos nestes domínios de intervenção através da inexistência de projectos aprovados na medida 3.13. Se estes factores forem conjugados com o facto de, no âmbito da despesa pública aprovada, o peso indicativo destes domínios nas medidas nunca ter sido atingido (excepção para a medida 3.11, que foi integralmente afectada ao domínio 24), percebe-se que, na prática, os resultados efectivos de uma programação financeira indicativa de afectação de projectos por domínios dificilmente convergem para os resultados previstos ou, mesmo, necessários. Torna-se admissível, nesta perspectiva, avaliar a possibilidade da programação financeira por medidas ser cruzada com a programação financeira por domínios de intervenção. A avaliação dos efeitos dos projectos em determinado domínio implica ainda que se associem ao projecto indicadores, de realização e, sobretudo, de resultado, que permitam estabelecer essa ligação e monitorizar a sua evolução.

III PARTE -
CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES:
AS GRANDES LIÇÕES DA EXPERIÊNCIA E AS
INTERVENÇÕES ESTRUTURAIS NA REGIÃO DE
LISBOA NO PERÍODO DE PROGRAMAÇÃO 2007-2013

8. GRANDES CONCLUSÕES DA ACTUALIZAÇÃO DA AVALIAÇÃO INTERCALAR DO PROGRAMA

A apresentação das grandes conclusões da actualização da avaliação intercalar tem como principal objectivo sistematizar os resultados já alcançados até à data pelo programa, nomeadamente os avanços em relação ao momento da avaliação intercalar, os impactos expectáveis no final do período, o provável grau de cumprimento dos objectivos delineados e, finalmente, um balanço da implementação das recomendações da avaliação intercalar que, dentro da reduzida margem de correcção, dada a configuração do ritmo do “phasing-out”, se assumiram como possíveis de realização no período 2004-2006. O quadro renovado de problemas e desafios colocados à região e as grandes recomendações para a configuração do quadro estratégico de referência do próximo período de programação estrutural serão abordadas nos capítulos seguintes.

Quanto à qualidade da formulação estratégica do Programa, do contexto e da coerência da intervenção...

Os exercícios de reprogramação efectuados a nível das diversas intervenções previstas no âmbito do QCA não alteraram a posição relativa da região de Lisboa e Vale do Tejo face às restantes regiões, verificando-se todavia, ao nível da estrutura interna do Programa, um conjunto de alterações que, levaram a uma concentração de recursos em projectos selectivos ao nível das infraestruturas que se destinam especificamente a corrigir fraquezas da Região, por exemplo, apostando selectivamente em infraestruturas do ensino básico (medida 1.1), em infraestruturas de saneamento básico de articulação entre as redes “em alta” e “em baixa” (medida 1.2), ou na mobilidade (medida 3.17).

No que respeita à **afecção dos fundos** estruturais do QCAIII à **região de Lisboa e Vale do Tejo**, verificou-se um aumento de 7% na dotação da despesa comunitária face à programação inicial, mantendo-se nos 15% a atribuição de fundos à região face à totalidade do País. Neste contexto as medidas que registaram um acréscimo relativo de meios mais relevante foram a **2.4 – Formação e empregabilidade** e a **1.5 – Acções específicas de valorização territorial**, enquanto que as medidas **3.5 – Eficácia e equidade das políticas** e **2.3 – Valtejo** foram aquelas que sofreram uma diminuição mais acentuada de meios face ao valor inicialmente previsto (para além da medida 2.2 que foi suprimida em sede de reprogramação).

O exercício de reprogramação do investimento elegível não teve grande efeito nas metas dos indicadores de avaliação definidos no programa não parecendo existir assim, uma relação directa entre a decisão ao nível da reprogramação financeira do PO e a fixação de novas metas em termos de indicadores de realização e acompanhamento. Nalguns casos, verifica-se mesmo que apesar de já se registarem, no momento da avaliação intercalar, taxas de realização dos indicadores superiores a

100% o reforço financeiro das medidas não é acompanhado de uma correspondente redefinição nos valores das metas.

Em matéria de coerência interna do programa, nota-se que as alterações introduzidas não afectam a análise realizada, aquando da avaliação intercalar, mantendo-se a dificuldade em efectuar uma leitura da sua estrutura interna em termos de árvore de objectivos. Esta dificuldade resulta do facto da estrutura adoptada para o programa reflectir mais uma lógica de repartição de responsabilidades de gestão do que uma lógica de “domínios-problema” e de “programação em cascata”. Neste sentido, a estrutura dos programas regionais representa, no modelo adoptado no QCA III, um certo tipo de compromisso entre uma lógica nacional/sectorial e uma lógica nacional/regional desconcentrada, arrastando, nomeadamente, um aumento da complexidade das estruturas de decisão, que originam uma insuficiente articulação entre os objectivos sectoriais prosseguidos pelas medidas e acções desconcentradas e os objectivos estratégicos da estratégia regional.

Quanto aos níveis de adesão e de realização do programa

Em termos financeiros o programa revela a sua vocação clara de instrumento de apoio aos programas de investimento da administração pública, verificando-se que cerca de 80% do investimento elegível apoiado é promovido por agentes públicos. Comparativamente ao momento da realização da avaliação intercalar, observa-se uma maior relevância da administração local e uma redução das entidades da administração pública central.

Esta visão baseada no investimento elegível é, no entanto, contrariada caso se analise adesão ao programa tendo como observação o número de projectos. Nesta situação verifica-se uma clara preponderância de projectos de entidades privadas mas que, atendendo à sua reduzida dimensão, não tem uma grande expressão em termos de investimento elegível.

Mantém-se a imagem da avaliação intercalar quanto à orientação do investimento elegível para a construção de equipamento colectivos, sejam os que representam ainda uma geração de investimentos orientados para a satisfação de necessidades básicas, sejam os que representam a consolidação e desenvolvimento dessa primeira geração. Em contrapartida continua a notar-se a menor relevância atribuída a infraestruturas e equipamentos traduzindo um padrão de vida mais elevado, com maior representatividade de bens intangíveis e com maior conteúdo de informação.

Do mesmo modo a repartição das responsabilidades de gestão entre os eixos do programa reflecte-se de forma clara na distribuição do investimento aprovado por tipo de promotor, estando o investimento promovido pela administração central concentrado no Eixo 3 e o promovido pela administração local maioritariamente posicionado no Eixo 1 do Programa.

A avaliação dos ritmos de realização financeira do PORLVT, tendo por base a relação entre as despesas efectivamente realizadas e as despesas programadas, apresenta taxas relativamente superiores à verificada para o conjunto do QCA III. A variabilidade dos níveis de realização entre as medidas do PO, permanece com uma característica marcante do programa, destacando-se as baixas taxas de realização da globalidade das medidas do Eixo 2, com excepção da medida 2.3, as elevadas taxas de realização do Eixo 3, que, em

relação ao momento da Avaliação Intercalar, supera agora a taxa de realização do Eixo 1, fundamentalmente como consequência das elevadas taxas de realização das medidas desconcentradas relativas à qualificação dos recursos humanos e das medidas de infraestruturas portuárias de pesca e de acessibilidades e transportes do FEDER.

O grau de compromisso do Programa, para o conjunto do período de programação, permanece acima dos valores apresentados para o total do QCA III, tendência justificada pela situação de phasing-out da região e pelo aumento dos níveis de compromisso para a generalidade das medidas. Neste quadro, verifica-se que no contexto das actuais aprovações, as medidas 3.8. e 3.17 registam níveis de compromisso global, em termos de despesa pública total, superiores aos constantes da programação financeira do PORLVT. Pelo contrário as medidas 1.4. 2.4. e 3.13 apresentam ainda níveis de compromisso muito reduzidos (compromisso nulo no caso da medida 3.13.) o que atendendo à proximidade do final do programa e à reduzida dinâmica de aprovações revelada é provável que não venham a ter capacidade de realizar os montantes actualmente programados.

Em termos realização física o programa apresenta níveis de desempenho apreciáveis, tendo já atingido as metas previstas ou apresentando níveis elevados de potencial cumprimento em grande parte dos indicadores, em particular nos eixos 1 e 3 do Programa. Estes resultados aparecem, no entanto, num contexto em que algumas das metas inicialmente definidas se terão revelado pouco ambiciosas. Esta situação pode ser ilustrada com base em indicadores que não registaram um aumento das respectivas metas definidas inicialmente, apesar de já terem alcançados, em Junho 2003, as metas definidas para todo o período de programação e das respectivas medidas terem verificado um aumento dos meios financeiros programados.

Quanto ao sistema de gestão e acompanhamento

O sistema de gestão, acompanhamento e controlo não registou alterações significativas desde a avaliação intercalar realizada em 2003, sendo de realçar a existência de uma grande estabilidade do quadro de responsáveis pela gestão do Programa, que se manifesta na continuidade em funções do Gestor do PO e gestores do eixo 1 e eixo 2, passa pelos responsáveis pela EAT de Coordenação e de Controlo, estende-se aos responsáveis pelas medidas contratualizadas do eixo 1 e à generalidade do coordenadores das medidas do eixo 3.

Os mais significativos procedimentos introduzidos para fazer face aos principais pontos fracos/estrangulamentos identificados na avaliação intercalar dizem respeito ao sistema de informação de apoio à gestão do PO, verificando-se a implementação do SiPORLVT que resolveu problemas associados à migração de dados entre as medidas e a EAT de Coordenação e entre esta e a DGDR e passou também a consagrar, de forma automática, módulos de apoio à gestão corrente do PO e de apoio à decisão.

Relativamente ao sistema de acompanhamento verifica-se a manutenção dos pontos fortes e fracos identificados na avaliação intercalar. Os pontos fortes dizem, essencialmente, respeito ao forte envolvimento do Gestor e dos gestores de eixo no acompanhamento de iniciativas e projectos do PORLVT e pelo acompanhamento dos projectos efectuado pelas EAT das entidades contratualizadas do eixo 1. Ao nível do acompanhamento dos projectos efectuado pela EAT da Coordenação e

também pela generalidade das restantes EAT de apoio aos coordenadores das medidas sectoriais desconcentradas, verifica-se que o mesmo é essencialmente efectuado na fase de pagamento. Esta situação é reveladora das dificuldades sentidas em mobilizar meios para realizar acções de acompanhamento, que se ficam a dever à carga administrativa suportada pelos recursos humanos afectos a esta EAT, nomeadamente nas medidas do FSE e à dificuldade de disponibilizar meios de deslocação, designadamente de carros e motoristas. Adicionalmente verifica-se ainda a necessidade de mudar a cultura organizacional, registando-se a existência de uma baixa sensibilidade/disponibilidade dos técnicos para aumentar o número de acções de acompanhamento dos projectos associados às medidas que acompanham administrativamente.

No que se refere ao sistema de indicadores permanecem as dificuldades detectadas na Avaliação Intercalar, quer em termos da definição de um quadro de indicadores-chave de monitorização quer ao nível da montagem de um sistema de recolha que permita uma actualização rápida e eficiente dos níveis de realizações e resultados alcançados pelas diversas medidas do programa. As análises em profundidade confirmaram o carácter genérico dos impactos mencionados nos projectos, quer no momento da candidatura quer no encerramento, o que limita uma as possibilidades de uma avaliação ex-post rigorosa e objectiva.

O âmbito alargado de intervenção do Programa, resultante da sua estrutura de objectivos ao nível da qualificação dos territórios, das pessoas e das organizações, traduz-se, por um lado, numa estrutura das medidas que concentra, com raras excepções, os apoios a projectos materiais em medidas financiadas pelo FEDER e FEOGA-O e dos apoios a projectos imateriais através do financiamento FSE e, por outro lado, na diversidade de beneficiários e de promotores de natureza pública e privada.

No que se refere ao modelo de apreciação de projectos, verifica-se que estas diferenças se traduzem numa grande diversidade de condições de acesso das entidades, de condições de acesso de projectos e de critérios de hierarquização e de selecção de projectos, contidos nos complementos de programação e regulamentação específica de cada uma das medidas, aspecto que é bem ilustrado nas análises em profundidade realizadas para o conjunto de medidas seleccionadas.

Em relação aos critérios de apreciação dos projectos, salienta-se o esforço de objectivação dos critérios de selecção dos projectos efectuado pelos intervenientes na gestão do PO, constituindo uma boa prática que deve ser continuada, nomeadamente por permitir reforçar os mecanismos de selectividade, através da hierarquização do mérito relativo dos projectos candidatos, e uma maior clareza na determinação das prioridades de afectação de verbas, apresentando ainda a vantagem de facilitar a acção dos responsáveis da gestão, nos vários níveis de actuação – do gestor às EAT das medidas –, junto dos beneficiários das medidas sendo um elemento suplementar para a justificação das opções tomadas e, conseqüentemente, da selectividade do PO. Neste sentido, o processo de objectivação dos critérios de selecção terá contribuído para a existência de critérios de referência razoavelmente uniformes para a generalidade dos projectos, dentro das medidas sujeitas a estas grelhas de avaliação.

Para além deste aspecto, é necessário referir que desde o início do Programa a Gestão procurou incorporar critérios-referência de planeamento nos critérios de apreciação e prossecução dos

projectos, que se manifestou através da realização de peças de planeamento complementares enquadradoras da intervenção e da sua articulação com os objectivos de desenvolvimento regional, em especial, das medidas dos eixo 1 e eixo 2 . Desta forma, assegurou-se uma maior coerência entre os desafios de desenvolvimento da região de Lisboa e Vale do Tejo e os objectivos do Programa, nos domínios em que o PO dispõe de instrumentos de actuação, permitindo, em cascata, uma melhor articulação entre os seus objectivos e os objectivos das medidas e uma melhor inserção dos projectos elegíveis nos objectivos das medidas.

A experiência de implementação do actual PO evidencia que a entrada tardia das regiões na fase de preparação do QCA limitou à partida a capacidade de implementar políticas públicas de desenvolvimento regional especificamente adequadas às necessidades globais do território, pelo que a eficácia da intervenção requer, desde o momento da concepção, a integração entre os objectivos de desenvolvimento regional e os objectivos de natureza sectorial.

Apesar do modo desigual como foi efectuada a **descentralização de recursos e competências sectoriais no Programa regional**, verifica-se que esta experiência constitui uma **inovação organizacional e um ponto de viragem na lógica de intervenção das políticas públicas** de desenvolvimento regional que teve reflexos claramente positivos na forma como os responsáveis sectoriais, presentes na Unidade de Gestão do eixo 3, partilharam informação e conhecimentos e articularam esforços para resolver problemas da região.

Considera-se, por isso, importante que no futuro se consagrem mecanismos de comunicação e articulação institucional que possibilitem o estreitamento do capital de relacionamento institucional gerado, não significando isto que são se deva **repensar a lógica de funcionamento das Unidades de Gestão do eixo 3**, cujo modelo começa a dar sinais de esgotamento, por um lado, refém da complexidade da rede de actores e das lacunas de descentralização impostas ao Programa e, por outro, dependente das capacidades de coordenação do Gestor do Programa (amplamente reconhecidas pelos vários intervenientes). Uma nova orgânica de funcionamento pode passar pela implementação funcional das secções da UG (recursos humanos, actividades económicas e transportes e ambiente), pela institucionalização de um gestor específico para o eixo 3, passando a Unidade de Gestão a ter um papel mais activo na monitorização dos resultados do que na análise de projectos, salvaguardando a apreciação de projectos de carácter inter-sectorial.

A experiência de **contratualização** de medidas constitui um aspecto positivo a destacar, verificando-se que os contratos de gestão estabelecidos contribuíram para a eficácia do PORLVT. Mais especificamente **no eixo 1**, a aplicação do princípio da subsidiariedade, através dos contratos-programa assinados com as Comunidades Urbanas da Lezíria do Tejo, Médio Tejo e Oeste e Junta Metropolitana de Lisboa, possibilitou que os territórios abrangidos por este modelo de contratualização tenham registado boas práticas de difusão de informação e de acompanhamento da procura de base local, de defesa da equidade entre municípios, de reforço de mecanismos de comunicação e cooperação inter-municipal e, ainda, bons níveis de acompanhamento da execução dos projectos.

A eficácia da intervenção no eixo 1 foi, em grande parte, induzida pela importância atribuída ao processo de planeamento, manifestada pela realização de estudos de integração entre os objectivos de desenvolvimento da região e do PO e os objectivos das várias medidas (diagnosticando as necessidades dos territórios ao nível dos equipamentos, identificando projectos e acções por domínios de intervenção – acção PROQUAL da medida 1.5 – e requerendo a realização de Planos de Acção às Associações de Municípios e Junta Metropolitana de Lisboa). Estas peças complementares de planeamento consagraram a adopção de uma lógica de “gestão por objectivos”, materializada através da realização de contratos-programa, para algumas medidas, e na definição de prioridades de investimento, para outras, possibilitando posteriormente a adopção de referenciais de acompanhamento dos objectivos definidos estimulando assim a execução física e financeira das várias medidas.

A experiência de operacionalização das **acções integradas de base territorial (AIBT)** do eixo 2 do Programa constitui, também, um aspecto positivo desta intervenção, sobressaindo o nível de articulação institucional inter-municipal e as vantagens da integração de acções temáticas com incidência num território específico de actuação. Os resultados alcançados parecem aconselhar o aprofundamento desta experiência nos aspectos relacionados com a definição de áreas temáticas de intervenção em consonância com os objectivos de desenvolvimento regional e com a construção de um nível de governança intermédio que reúna os actores relevantes, para a sua implementação. A integração de outro tipo de actores com competências e conhecimentos especializados, como por exemplo associações empresariais regionais ou sectoriais, centros tecnológicos, departamentos de investigação de Universidades, etc., no planeamento e gestão de projectos temáticos com incidência num determinado território, constitui um novo desafio que a região necessita de enfrentar, tendo em consideração a necessidade de alcançar novos patamares de competitividade.

Ao nível dos **recursos afectos à gestão do PO** regista-se, desde a sua concepção, uma preocupação com a constituição de EAT pouco numerosas, que face à necessidade de gerir em simultâneo, o processo de *phasing out* da região, a implementação de todo o edifício administrativo, a complexidade da rede de actores e as limitações dos sistemas de informação, originou uma forte pressão, inicial, sobre os recursos humanos existentes. A resposta a estes desafios exigiu dos técnicos das EAT uma grande flexibilidade e capacidade de adaptação a novas situações tendo, contudo, consumido uma parte importante do tempo de trabalho, o que terá contribuído para a dificuldade de realização das tarefas de acompanhamento ao nível da execução dos projectos. Com o decurso da intervenção, a pressão exercida sobre os recursos humanos viria a aliviar-se nomeadamente, devido ao abrandamento do ritmo de entrada e execução dos projectos (por razões relacionadas com o referido processo de *phasing out*), devido ao aumento da eficiência resultante da experiência acumulada e devido à entrada em funcionamento do SiPORLVT. De facto, as melhorias alcançadas com a implementação do SiPORLVT têm contribuído para a obtenção de ganhos de eficiência na gestão operacional do PO e aumentado o alcance desta ferramenta enquanto instrumento de apoio à tomada de decisão e monitorização do Programa por parte da sua gestão de topo.

Quanto aos resultados e efeitos da intervenção

A comparação entre relevância esperada (determinada em função da contribuição esperada de cada medida para os domínios definidos, na fase de concepção, como áreas de intervenção privilegiadas do Programa) com a relevância verificada (avaliada em função da contribuição dos projectos aprovados e da respectiva execução para cada um dos domínios então definidos) permite concluir que, em geral, o Programa revelou melhor desempenho nos domínios onde previa actuar de forma mais pronunciada e terá tido um desempenho inferior ao esperado nas áreas em que se previa uma intervenção menos intensiva tendo em consideração os meios indicativamente alocados ao nível concepção.

As razões mais comuns para a existência de domínios onde a relevância revelada ficou aquém da relevância esperada podem tipificar-se nas seguintes situações: (i) as tipologias de projectos que mais se previa contribuir para a actuação ao nível do domínio obtiveram pouca ou nenhuma adesão por parte dos promotores, (ii) a execução de projectos afectos ao domínio é mais prolongada ou encontra-se claramente atrasada face ao inicialmente previsto ou (iii) as medidas com impactes prováveis nos domínios em questão deixaram de contemplar as tipologias de projectos associadas a esses domínios.

O domínio dos recursos humanos é aquele que apresenta um desempenho de execução mais aproximado do esperado ao nível da concepção do programa, ainda que de forma muito diferenciada nos sub-domínios considerados.

A actuação do Programa no domínio do enquadramento produtivo ficou bastante aquém das expectativas evidenciadas ao nível da concepção. O domínio das ajudas às PME e ao artesanato é claramente aquele que apresenta um maior desfazamento entre o que seria a intervenção esperada do Programa e os efeitos efectivamente produzidos. As medidas cuja acção se previa mais considerável neste domínio não apoiaram projectos que contribuíssem de forma significativa para o mesmo (o exemplo mais significativo é o da medida 3.10) e foram sobretudo os investimentos efectuados no contexto da medida 1.1 que acabaram por intervir mais nesta área, nomeadamente os investimentos em infra-estruturas de apoio às actividades económicas e em zonas industriais.

Em termos dos objectivos inicialmente definidos, o Programa revela claramente um bom desempenho no objectivo de qualificação do território o que era expectável face ao tipo de intervenção primordial atribuída aos programas regionais no âmbito do QCA, mais centrada numa lógica de aumento da dotação e qualificação de infra-estruturas, quer as que promovem a competitividade das regiões quer as que contribuem para a correcção de desequilíbrios e assimetrias regionais/locais. A concretização do objectivo de qualificação do território foi materializada através de intervenções que actuaram, de forma mais intensa, ao nível das acessibilidades e mobilidade e da rede de equipamentos colectivos e, de modo mais moderado, ainda que relevante no contexto da execução do Programa, na qualificação de espaços públicos e na qualificação ambiental.

A qualificação das pessoas aparece como o segundo grande objectivo com melhor nível de resultados nomeadamente em termo qualificação dos recursos humanos da região, em que detinha uma responsabilidade acrescida uma vez que concentrava a totalidade dos recursos afectos à região enquadráveis no âmbito de actuação do POEFDS. A actuação do programa ao nível da qualificação dos recursos humanos

assumiu também uma vertente mais vocacionada para a educação, tendo contribuído para a melhoria da oferta de infra-estruturas escolares seja pela construção seja pela reabilitação de equipamentos dos ensinos pré-escolar, básico e secundário.

A actuação do PORLVT sobre a qualificação das organizações foi muito menos significativa do que a revelada ao nível das pessoas e do território. O défice observado neste objectivo não deve ser desligado da opção revelada pelo programa em termos de uma tipologia de projectos mais específica e bem delimitada e de um défice de projectos transversais de banda mais larga capazes de gerar um conjunto de sinergias de actuação, que permitam uma qualificação das organizações e o reforço da rede de governança regional.

Estes resultados confirmam na globalidade as conclusões já avançadas na avaliação intercalar, permitindo constatar a reduzida margem de manobra que o Programa possuía para implementar a recomendação da avaliação intercalar que visava *“uma maior concentração dos meios em projectos inovadores e estruturantes centrados nos factores avançados da competitividade com efeitos alargados, demonstráveis, de arrastamento sobre outras organizações e actividades, de forma a enraizar, cada vez mais, o processo de crescimento competitivo e convergência económica da região de Lisboa, nos factores estruturais (qualidade do investimento, do crescimento e do modelo competitivo, melhoria rápida do nível de produtividade e sustentabilidade das intervenções estruturantes) e não nos factores nominais ou conjunturais”*.

A leitura dos contributos do Programa para os resultados do QCA valoriza de forma clara os objectivos estratégico associados à *promoção do desenvolvimento sustentável das regiões e da coesão nacional* e à *afirmação da valia do território e da posição geoeconómica do País*. A ligação ao primeiro deste dois objectivos referidos surge de forma directa uma vez é no quadro deste eixo de intervenção prioritário que se enquadram os Programas Operacionais Regionais. No caso particular da região de Lisboa e Vale do Tejo o programa regional acaba também por ganhar relevância em matéria de contributo para o objectivo de *elevação do nível de qualificação dos portugueses, promover o emprego e a coesão social*, atendendo ao facto de concentrar o essencial da intervenção do FSE para a região de Lisboa.

9. O QUADRO RENOVADO DE PROBLEMAS, NECESSIDADES E DESAFIOS DA REGIÃO DE LISBOA À LUZ DA EVOLUÇÃO MAIS RECENTE

A **região de Lisboa** enquanto realidade territorial, económica, social e institucional constitui uma realidade complexa e diversificada secularmente construída em torno de um dos grandes pólos históricos do desenvolvimento europeu, nomeadamente como origem e destino de movimentos de comércio, de migrações humanas e fluxos turísticos, de eventos e manifestações profissionais e científicas e artísticas e culturais, no quadro mais geral da permanência de uma vocação específica para a intermediação entre actividades de concepção e produção e actividades de distribuição e consumo, que a situação de região capital de Portugal estimula e alimenta.

A evolução mais recente da região de Lisboa, depois da plena integração de Portugal na União Europeia em 1986, caracterizou-se por um processo relevante de modernização e crescimento económico que a conduziu a realizar com sucesso o caminho da convergência no seio de uma União Europeia em aprofundamento e alargamento. O abandono do regime de “phasing-out” da situação de região de apoio estrutural prioritário não representa, assim, apenas, uma realidade formal, representa, sobretudo, uma nova realidade substancial traduzida na ascensão da região ao grupo mais restrito das regiões europeias com um nível de vida superior não só à média da UE-25 como, também, à média da UE-15.

A identificação da verdadeira dimensão da região de Lisboa envolve, seguramente, a utilização de um processo analítico de tratamento da sua expansão territorial (“alargamento”), através da configuração de uma **“mega-região”**³¹ onde se estruturam relações de polarização dos modelos de habitação, transporte, produção, distribuição e consumo, onde vivem cerca de 4 milhões de pessoas, concentrando cerca de 39% da população e cerca de 50% da riqueza gerada no país, e a utilização de um processo analítico de tratamento da consolidação das suas funções centrais (“aprofundamento”), através da configuração de **pólo central metropolitano**³², a “nova” região de Lisboa no quadro estatístico e institucional “pós phasing-out”, onde vivem cerca de 2,6 milhões de habitantes, concentrando cerca de 25% da população e cerca de 38% do PIB nacional. A “velha” região de Lisboa e Vale do Tejo³³ fica, assim, para trás, quer no plano estatístico e institucional, quer no plano analítico, como um realidade intermédia entre estas duas realidades efectivas, demasiado “pequena” para conter dentro de si todos os grandes movimentos de polarização regional e demasiado “grande” e diversa para definir um espaço central globalmente desenvolvido e liderante.

³¹ Utilizando o referencial das NUTS III esta configuração envolve 8 sub-regiões (Grande Lisboa, Península de Setúbal, Oeste, Médio Tejo, Lezíria do Tejo, Pinhal Litoral, Alentejo Central e Alentejo Litoral) integradas em três Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional diferentes (Lisboa, Centro e Alentejo).

³² Utilizando o referencial das NUTS III esta configuração envolve apenas 2 sub-regiões (Grande Lisboa e Península de Setúbal) que correspondem ao território da CCDR de Lisboa.

³³ Com cerca de 3,5 milhões de habitantes (34% da população e 45% do PIB nacional) e cinco sub-regiões, em termos de NUTS III (Grande Lisboa, Península de Setúbal, Oeste, Lezíria do Tejo e Médio Tejo).

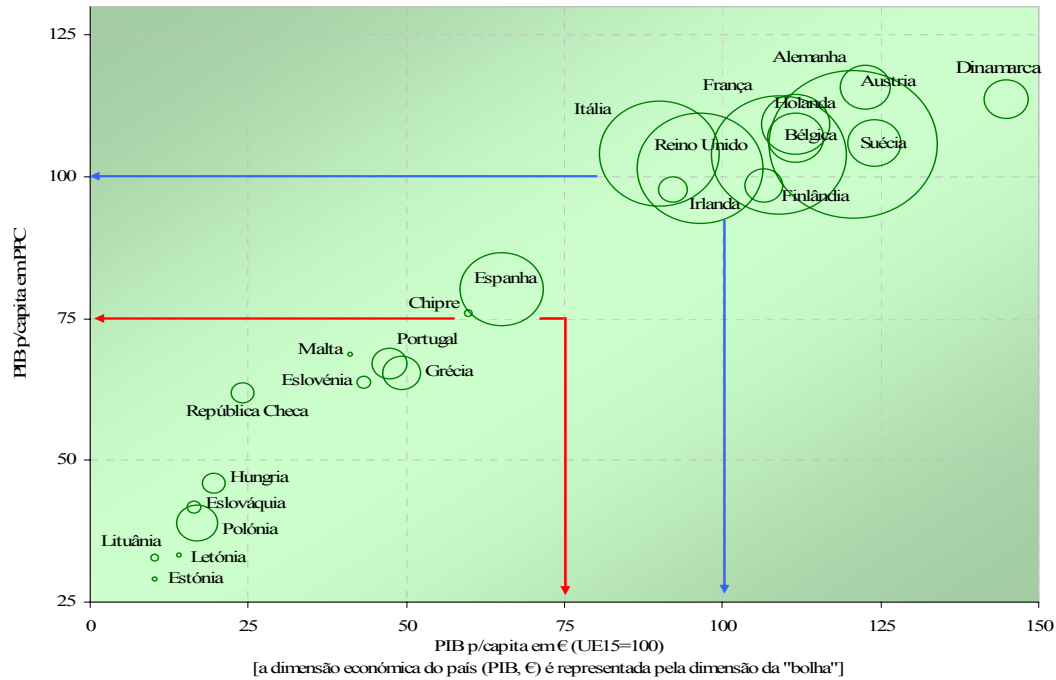
9.1. DIVERSIDADE E CONVERGÊNCIA NA EUROPA ALARGADA: OS GRANDES TRAÇOS DA EVOLUÇÃO DAS ECONOMIAS NACIONAIS

A análise dos processos de **convergência económica no espaço da União Europeia alargada** permite caracterizar o percurso concreto realizado por cada uma das 25 economias nacionais que constituem, hoje, a União Europeia. A comparação das diferentes situações ao longo do período de vigência do segundo (1994-99) e terceiro (2000-06) ciclos de programação estrutural³⁴ permite sistematizar a evolução verificada nos processos de convergência em torno de quatro linhas principais:

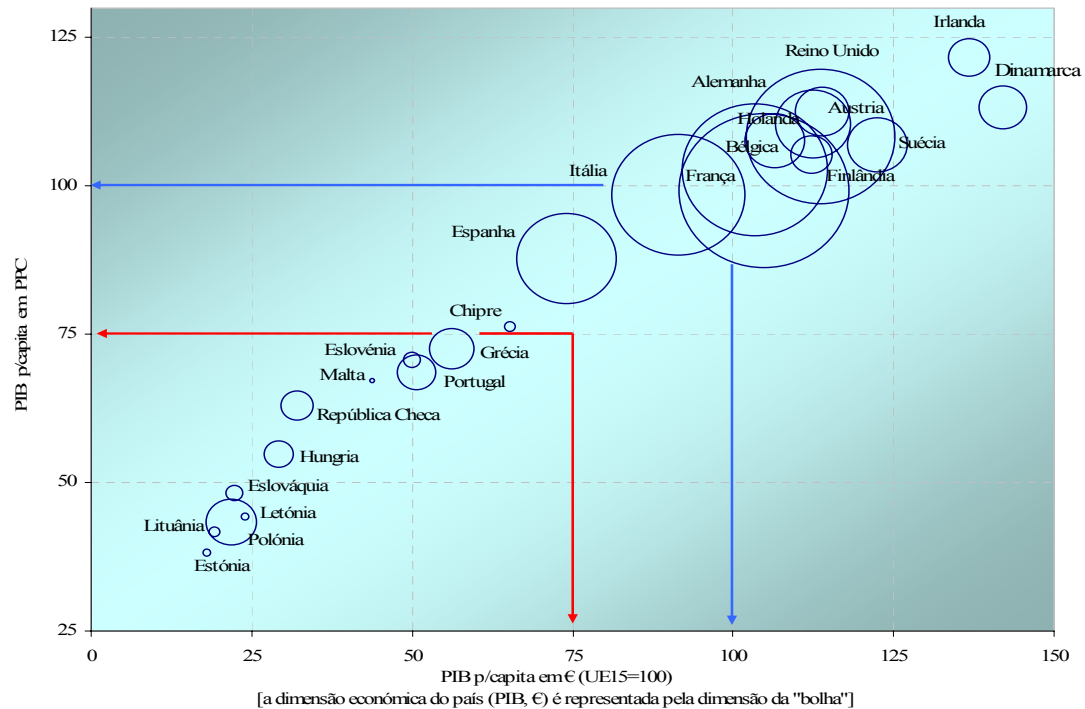
- No horizonte temporal da vigência do segundo ciclo de programação estrutural (1994-99), as economias nacionais distribuíam-se com base numa espécie de configuração por agrupamentos “regionais” caracterizada por um **primeiro “pelotão”** de 12 economias mais desenvolvidas (integrando já uma Irlanda em rápida convergência), bastante homogéneo no nível de vida interno, embora com diferenças ainda relevantes em poder de compra internacional, seguido de um **segundo “pelotão”**, englobando o “Sul” e o “Mediterrâneo”, isto é, os restantes “países da coesão” (Espanha, Portugal e Grécia) e os muito pequenos “países do alargamento” (Chipre, Malta e Eslovénia). Os restantes “países do alargamento” configuravam, então, um **terceiro “pelotão”**, mais afastado, englobando os países do “Báltico” e da “Europa Central e Oriental”;
- No horizonte temporal da vigência do terceiro ciclo de programação estrutural (2000-06), as economias nacionais distribuíam-se com base numa configuração que se aproxima de uma coexistência potencial entre **dois grandes “pelotões” em formação e reorganização**, isto é, um **primeiro “pelotão” consolidado** de economias mais desenvolvidas, simultaneamente **maior e mais “alongado”**, isto é, mais heterogéneo no nível de vida interno e no poder de compra internacional, em função do ganho de velocidade de “pequenas” economias como a Dinamarca e Irlanda, e da perda de velocidade de “grandes” economias como a Itália, seguido de um **segundo “pelotão”** de economias menos desenvolvidas, **muito menos consolidado e muito mais alongado, mas em aproximação interna**, quer do nível de vida, quer do poder de compra internacional, englobando as várias periferias a “Sul” e a “Leste”;
- As **“grandes” economias europeias** (Alemanha, França, Itália e Reino Unido) conheceram trajectórias de evolução bastante diferenciadas, influenciadas decisivamente por processos exteriores à própria lógica das políticas estruturais europeias, onde se destacam, nomeadamente, as consequências da reunificação alemã e a permanência do Reino Unido fora da zona euro, que produziram uma profunda transformação do respectivo posicionamento e hierarquia no “mapa” do nível de vida interno e do poder de compra internacional, caracterizada pela aproximação entre a Alemanha e a França, pelo retrocesso da Itália e pelo progresso, claro, do Reino Unido.

³⁴ O referencial utilizado articula a evolução de cada economia no “plano” traçado pelas “coordenadas” fornecidas pelo respectivo posicionamento relativo em termos de *nível de vida interno* (PIB per capita em PPC) e de *poder de compra internacional* (PIB per capita em euros correntes).

GRÁFICO 9-1: AS ECONOMIAS NACIONAIS NA EUROPA ALARGADA PERÍODO DO QCA II – 1994-1999
(PIB PER CAPITA, UE-15 = 100)



PERÍODO DO QCA III – 2000-2006 (PIB PER CAPITA, UE-15 = 100)



Fonte: Augusto Mateus & Associados (cálculos com base em informação contida em Comissão Europeia (2005), *Statistical Annex of European Economy*, ECFIN/REP/50886/2005).

- A **economia portuguesa** apresenta uma **trajectória de convergência limitada e em desaceleração**, mais marcada, no plano positivo, pelo afastamento de uma muito vulnerável “posição de partida”, do que pelo alcançar de uma “posição de chegada” confortável. A melhoria relativa da posição portuguesa, no contexto global do espaço da União Europeia alargada apresenta uma limitação fundamental, marcada pelas dificuldades experimentadas, sobretudo, no actual ciclo de programação estrutural, que se traduziu num certo “contra-desempenho” no espaço, mais dinâmico, das economias com um PIB per capita inferior ao nível médio da União.

Os factos revelados pela análise da convergência europeia, no plano das economias nacionais, permitem retirar, para o caso português, duas conclusões relevantes - uma mais analítica, outra mais pragmática ou operacional - ambas de grande utilidade para uma adequada percepção do quadro das questões estratégicas da preparação do próximo período de programação estrutural.

A conclusão analítica da situação evidenciada é, assim, a de que **a preparação e concretização da passagem de “país da coesão” a “país da moeda única” não correu bem à economia portuguesa**, seja por insuficiências ao nível da consolidação dos progressos inicialmente alcançados, seja por insuficiências ao nível da renovação das estratégias de investimento e gestão.

A conclusão pragmática da situação evidenciada é, pelo seu lado, a de que **a economia portuguesa necessita, agora, de enfrentar desafios ainda mais exigentes em matéria de promoção da competitividade e do crescimento económico**, onde importa responder à pressão de uma concorrência internacional acrescida, e **em matéria de renovação dos modelos e formas de promoção da coesão social e territorial**, onde importa consagrar definitivamente uma lógica de especialização, rede e serviço na expansão e gestão das infraestruturas e equipamentos colectivos.

9.2. CONVERGÊNCIA NACIONAL E CONVERGÊNCIA REGIONAL: O DESEMPENHO DA REGIÃO DE LISBOA NO SEU PROCESSO DE “PHASING-OUT”

As **dinâmicas de convergência das economias regionais no espaço europeu**, desenvolvendo-se no quadro das dinâmicas nacionais, acima analisadas, constituem uma realidade própria bastante mais diferenciada comportando múltiplas experiências de convergência e divergência, isto é, evidenciam uma bem maior dificuldade de redução global das disparidades de desenvolvimento económico e social do que a verificada no referencial das economias nacionais (o que constitui, aliás, uma fundamentação decisiva para a política comunitária de coesão e para a sua organização em torno de estratégias de desenvolvimento regionalmente apropriadas).

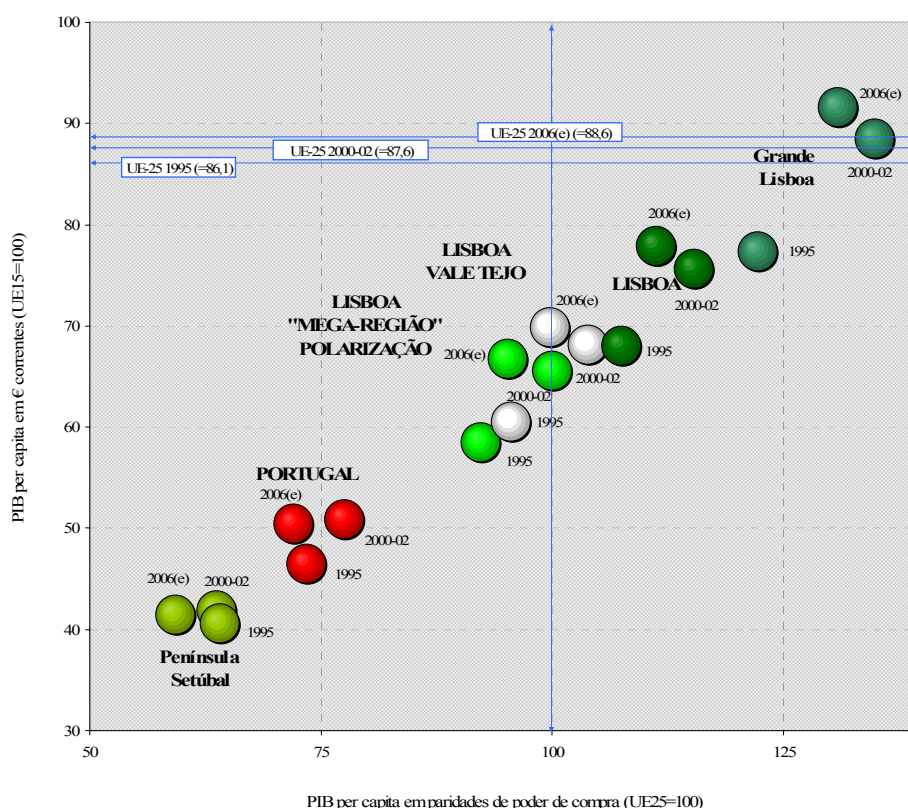
A análise do processo de **convergência económica da região de Lisboa** no espaço da União Europeia alargada permite, neste contexto e no quadro das dificuldades de convergência manifestadas pela economia portuguesa ao longo do período de vigência do QCA III (2000-06), caracterizar o seu desempenho na conclusão do seu percurso concreto de saída da situação de região elegível para apoio prioritário pela política comunitária de coesão (“phasing-out”).

As dificuldades de convergência reveladas mais recentemente pela economia portuguesa prendem-se com dois fenómenos diferentes, que se conjugam entre si, mas que importa distinguir para alcançar a sua verdadeira dimensão. Com efeito podemos distinguir entre:

- A evolução do **crecimento económico** onde, no período 2000-2006, a economia portuguesa deverá registar um ritmo acumulado inferior a metade do verificado na UE25, isto um acréscimo global de 4,9% contra um acréscimo global de 11,1%;
- A evolução do **nível geral de preços**, determinante para a dimensão da correcção na passagem de valores em euros correntes para valores em paridades de poder de compra, onde, no mesmo período, a economia deverá registar um aumento do seu nível relativo de preços, face à UE25, de cerca de 5,3%.

O fenómeno de **clivagem entre convergência real e nominal** é, assim, bem expressivo no caso português, no período 2000-06, onde a subida relativa do nível geral de preços mais do que absorveu todo o crescimento económico verificado, conduzindo a um significativo retrocesso no PIB per capita relativo medido em paridades de poder de compra.

GRÁFICO 9-2: AS DIFICULDADES RECENTES DA CONVERGÊNCIA PORTUGUESA: A CLIVAGEM ENTRE CONVERGÊNCIA REAL E NOMINAL E A DIFERENCIAÇÃO DAS “VELOCIDADES” REGIONAIS



Fonte: Augusto Mateus & Associados (cálculos com base em Comissão Europeia (2005), *Statistical Annex of European Economy*, ECFIN/REP/50886/2005, Eurostat (2005), *Regional GDP per capita in the EU25*, STAT/05/13 e de múltiplas informações e documentos de trabalho elaborados pela DG Regio e o Eurostat).

A análise da evolução do PIB per capita da região de Lisboa, em € correntes e em paridades de poder de compra, no contexto nacional e europeu, considerando o fenómeno do alargamento (UE15 e UE25), permite situar as grandes linhas da seu desempenho em matéria de convergência no período de consolidação do seu processo de “phasing-out”³⁵.

O principal traço distintivo da **região de Lisboa**, com um **melhor desempenho global que o da economia portuguesa** (cf. Gráfico 9-2) é o de, embora registando algum retrocesso no período entre 2000-02 e 2006 na evolução do PIB per capita relativo face à UE25 em paridades de poder de compra, esse retrocesso ser muito inferior aos ganhos registados entre 1995 e 2000-02 e, sobretudo, não ser suficiente para impedir a continuação da aproximação do PIB per capita da UE15 medido em € correntes, em contraste com a economia portuguesa que não só regista um retrocesso em paridades de poder de compra que a colocará em 2006 numa posição relativa abaixo da verificada em 1995 como interrompe, também, o processo de aproximação ao nível médio da UE15 em € correntes.

O **desempenho da região de Lisboa** pode e deve ser considerado, embora num contexto de dificuldades globais da economia portuguesa em matéria de crescimento, convergência económica e consolidação orçamental, **um desempenho de realização com sucesso do seu percurso de saída de uma situação de “região da coesão”** para alcançar uma situação de região mais desenvolvida no contexto europeu, embora com desequilíbrios internos significativos.

As grandes características deste processo podem ser sistematizadas (Cf. Gráfico 9-3) em torno dos seguintes aspectos:

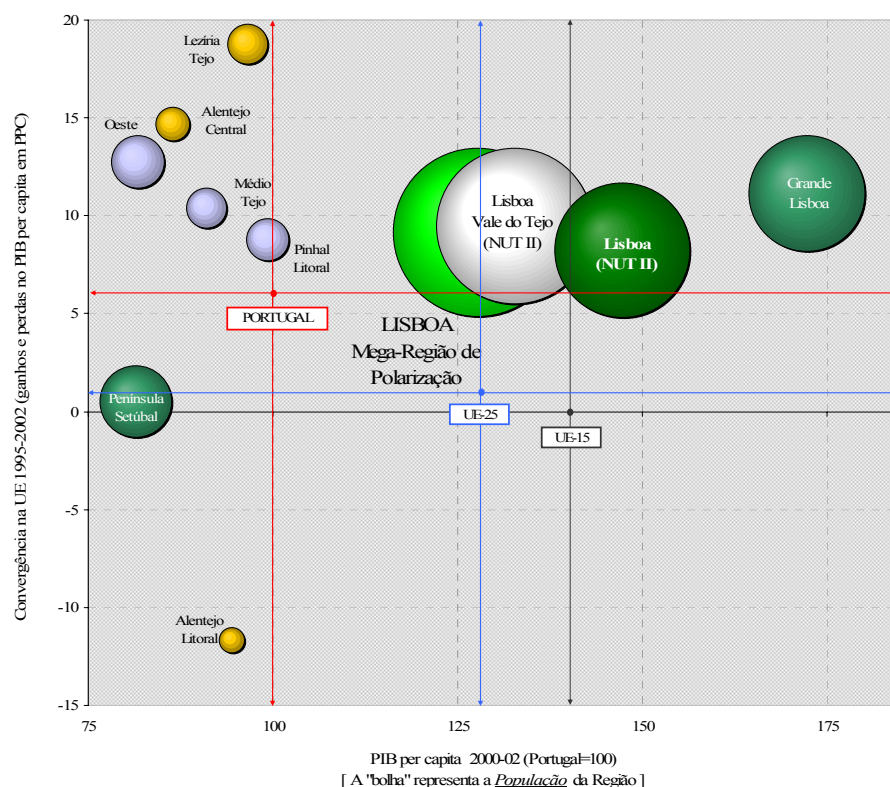
- A “nova” região de Lisboa registou progressos significativos em matéria de crescimento e convergência, no período 1995-2000-02, alcançando um nível de vida (PIB per capita em paridades de poder de compra) não só superior ao valor médio da UE25 como da UE15, suportado por uma posição de claro destaque em relação à média nacional com um PIB per capita superior em quase 50%. Esta situação articula uma diferenciação significativa entre a Grande Lisboa e a Península de Setúbal, embora muito menos pronunciada que as estimativas do PIB per capita tendem a revelar³⁶;
- A “velha” região de Lisboa e Vale do Tejo, embora registando progressos ligeiramente mais significativos (ganhos de 9,5% contra 8,2% em matéria de convergência) alcança um nível de vida acima da UE25 mas abaixo da UE15 e que supera a média nacional em cerca de 1/3;
- A “mega” região de polarização de Lisboa acompanha o desempenho da NUTS II “Lisboa e Vale do Tejo” (ganhos de 9,2% em matéria de convergência) alinhando-se, em 2000-02, com o nível de vida médio na UE25 e superando a média nacional em pouco mais de 27%.

³⁵ Por razões de fiabilidade e disponibilidade estatística considerou-se o período 1995/2000-02 como referência básica e procedeu-se a estimativas, para as economias regionais, para o ano de 2006, a partir das previsões do Eurostat para as economias nacionais e com base na hipótese de manutenção do diferencial de crescimento face à média nacional no período de referência.

³⁶ A população residente na Península de Setúbal que trabalha na grande Lisboa contribui, no cálculo do rácio entre produção e população, para o diminuir no primeiro caso e para o aumentar no segundo caso.

- As disparidades internas à própria região, onde a Grande Lisboa apresenta um PIB per capita quase $\frac{3}{4}$ acima da média nacional, as sub-regiões da Península de Setúbal, Oeste e Alentejo Central e Médio Tejo apresentam um PIB per capita um pouco abaixo (82-91%) da média nacional e as sub-regiões do Alentejo Litoral, da Lezíria do Tejo e do Pinhal Litoral apresentam um PIB per capita alinhado com a média nacional (95-100%), se assumem, deste modo, uma dimensão significativa, apresentam, no entanto, uma clara tendência de redução, baseada, em especial, no desempenho mais positivo, em matéria de crescimento e convergência das sub-regiões do Oeste, Alentejo Central e Lezíria do Tejo. Esta tendência de redução das disparidades só não é mais forte e global pelas dificuldades experimentadas, no período, pelo desenvolvimento económico do pólo de actividades da plataforma de Sines que, no entanto, devidamente enquadradas numa estratégia regional, nacional e ibérica de internacionalização, podem permitir, no futuro, um desempenho largamente positivo.

GRÁFICO 9-3: EVOLUÇÃO DO NÍVEL DE VIDA E DINÂMICA DE CONVERGÊNCIA: O DESEMPENHO DA REGIÃO DE LISBOA NO CONTEXTO NACIONAL E EUROPEU

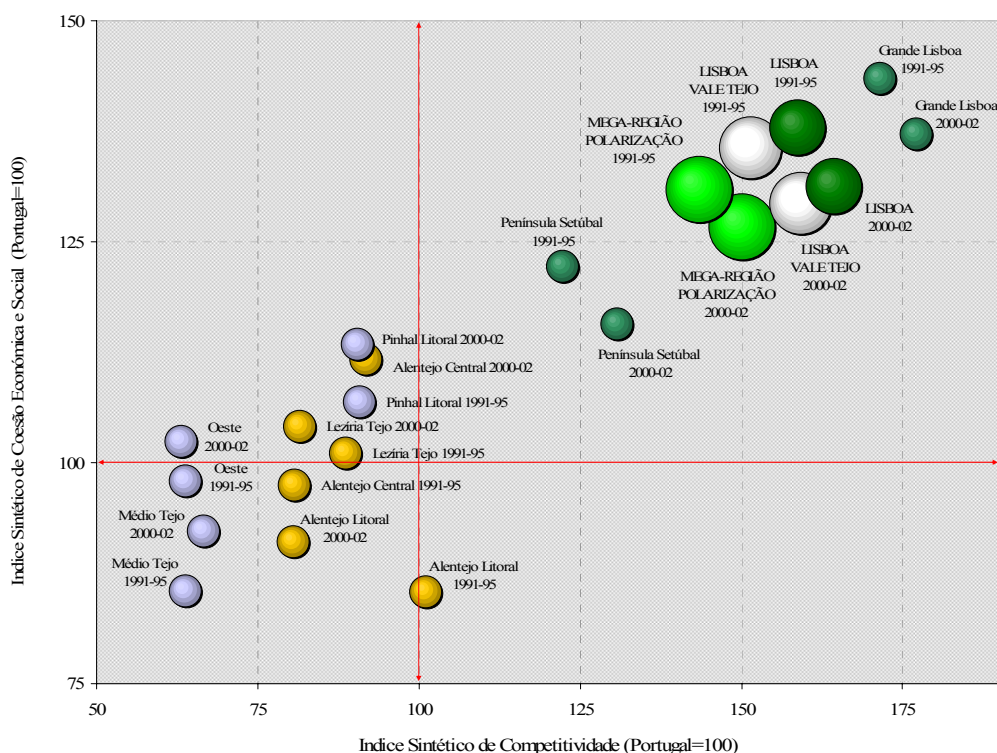


Fonte: Augusto Mateus & Associados (cálculos com base em Comissão Europeia (2005), *Statistical Annex of European Economy*, ECFIN/REP/50886/2005, Eurostat (2005), *Regional GDP per capita in the EU25*, STAT/05/13 e de múltiplas informações e documentos de trabalho elaborados pela DG Regio e o Eurostat).

A análise da evolução da região de Lisboa em matéria de **competitividade e coesão económica e social** no seu percurso de “phasing-out”, desenvolvida com base em índices sintéticos envolvendo 35 indicadores elementares³⁷ calculados ao nível das NUTS III, revela (Cf. Gráfico 9-4) a consolidação de uma situação bastante favorável no contexto nacional, isto é, uma clara afirmação de condições e resultados privilegiados nesses dois objectivos centrais das políticas estruturais, embora ainda mais vincada no terreno da competitividade do que no terreno da coesão. O caso da “mega-região” de polarização metropolitana de Lisboa, com um nível de competitividade 50% superior à média das regiões nacionais e um nível de coesão económica e social superior em 25% à média das regiões nacionais, é bem ilustrativo desta realidade.

O desempenho da região em matéria de competitividade e coesão, confirmando a existência de disparidades internas significativas, revela, também, uma diferenciação qualitativa entre o desempenho do **núcleo central** do território regional (a “nova” região de Lisboa), caracterizado por ganhos significativos em matéria de **competitividade**, e o desempenho das **sub-regiões polarizadas**, caracterizado por ganhos significativos em matéria de **coesão**, mas sem progressos efectivos em matéria de competitividade.

GRÁFICO 9-4: CONVERGÊNCIA, COMPETITIVIDADE E COESÃO ECONÓMICA E SOCIAL
O DESEMPENHO DA REGIÃO DE LISBOA NO CONTEXTO NACIONAL



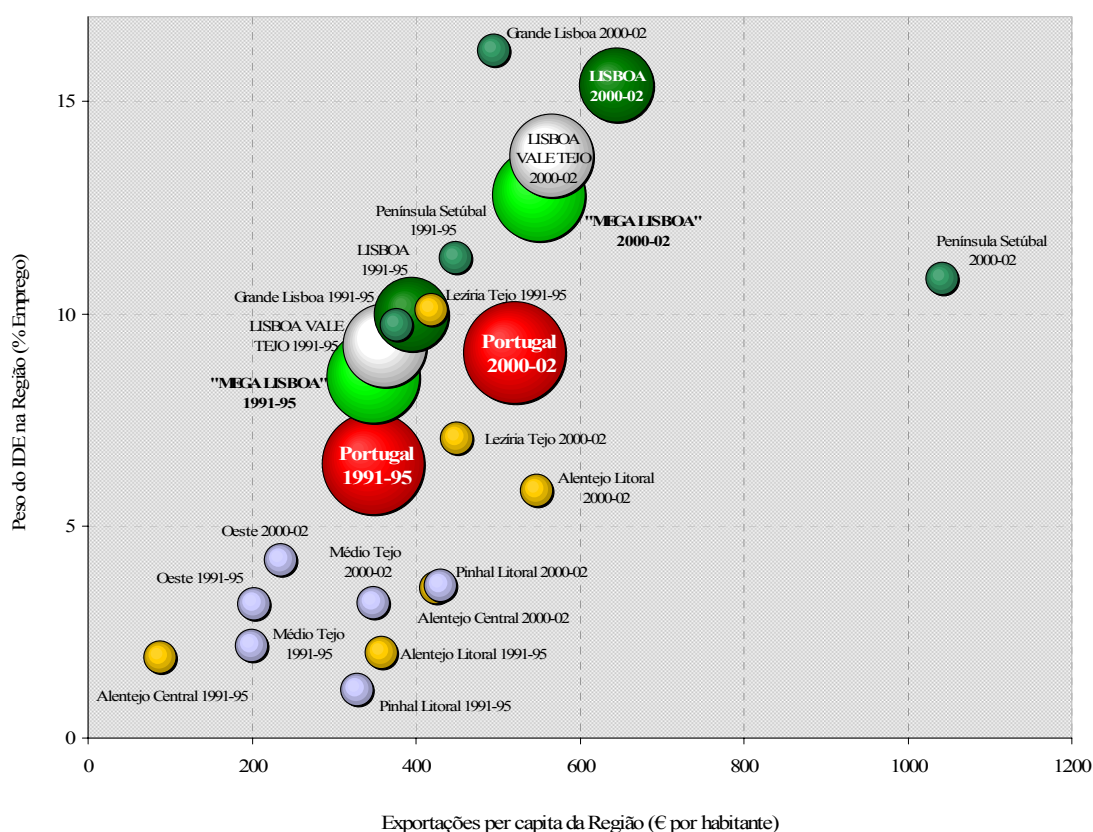
Fonte: Augusto Mateus & Associados (cálculos com base em Augusto Mateus & Associados (2005), *A Competitividade e a Coesão Económica e Social Das Regiões Portuguesas*, Lisboa, Estudo para o Observatório do QCA III).

³⁷ Veja-se Augusto Mateus & Associados (2005), *A Competitividade e a Coesão Económica e Social Das Regiões Portuguesas*, Lisboa, Estudo para o Observatório do QCA III.

A diferenciação qualitativa no desempenho interno da região de Lisboa, com os territórios mais desenvolvidos a afirmarem-se em matéria de crescimento económico e competitividade e os territórios menos desenvolvidos a afirmarem-se em matéria de coesão económica e social, corresponde a um fenómeno mais global em acção na sociedade portuguesa que pode ser traduzido numa certa **“preferência estratégica revelada” pela equidade em detrimento da eficiência**, isto é, **pelos objectivos de coesão em detrimento dos objectivos da competitividade** e que molda, em boa medida, a experiência efectiva do terceiro ciclo de programação estrutural (2000-06) em matéria de escolhas estratégicas, de afectação de meios e de obtenção de resultados.

O processo de saída da região de Lisboa da situação de “região da coesão”, para além de claro, em matéria de crescimento e emprego, é, sobretudo, relevante em matéria de melhoria qualitativa do seu próprio potencial de desenvolvimento competitivo endógeno, nomeadamente através de uma importante aceleração absoluta e relativa, em relação às realidades médias do próprio país, em domínios como a internacionalização e a capacidade exportadora, o esforço público e, sobretudo, empresarial de Investigação & Desenvolvimento e a qualificação da população activa em articulação com o desenvolvimento dos factores de competitividade mais dinâmicos e sustentáveis.

**GRÁFICO 9-5: A DIFERENCIAÇÃO QUALITATIVA DA REGIÃO DE LISBOA
ACELERAÇÃO DA INTERNACIONALIZAÇÃO E DA CAPACIDADE EXPORTADORA**

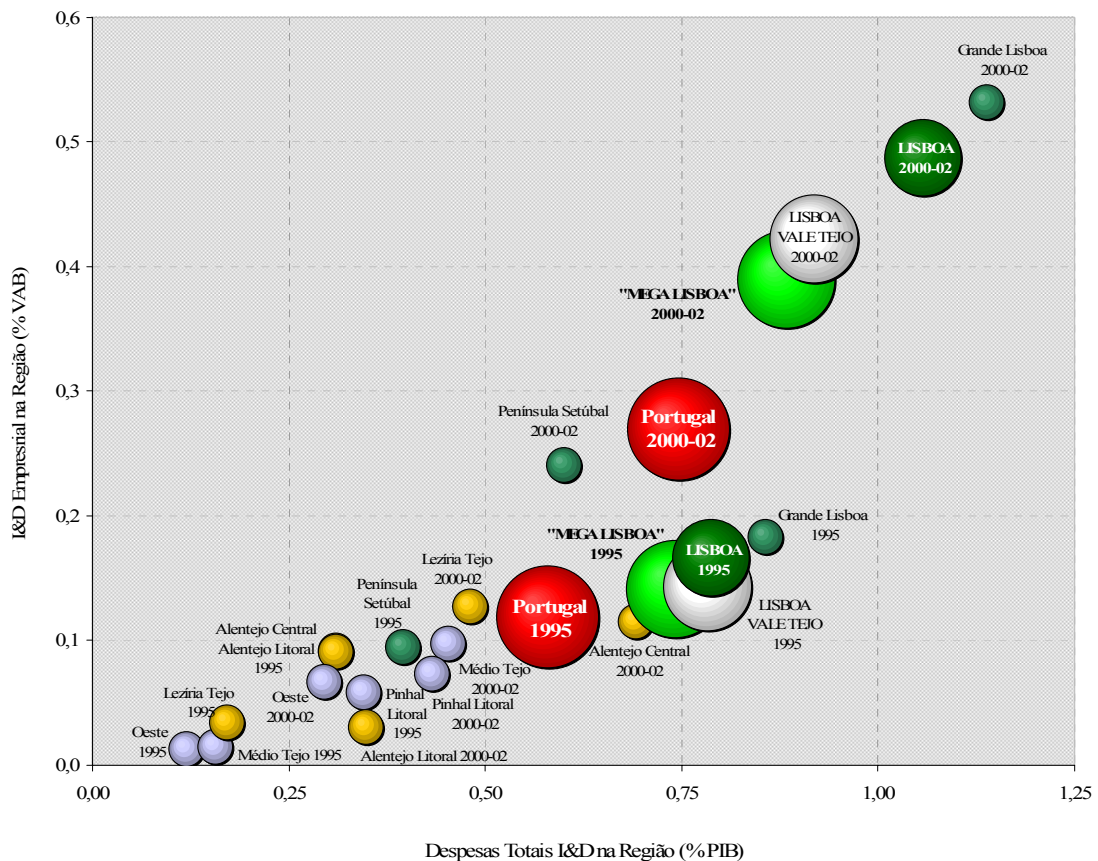


Fonte: Augusto Mateus & Associados (cálculos com base em Augusto Mateus & Associados (2005), *A Competitividade e a Coesão Económica e Social Das Regiões Portuguesas*, Lisboa, Estudo para o Observatório do QCA III).

A caracterização das trajectórias regionais de evolução entre 1991-95 e 2000-02 (Cf. Gráficos 2-5 a 2-7) permite evidenciar com nitidez este processo de diferenciação qualitativa da região de Lisboa, muito em especial do seu “núcleo central”, traduzido num afastamento positivo por aceleração da integração nas grandes tendências da globalização, da economia baseada no conhecimento e na sociedade da informação, isto é, nos grandes objectivos da “estratégia de Lisboa”. Com efeito verificamos que:

- **A internacionalização da região de Lisboa atinge valores já expressivos e bem acima da média nacional**, com mais de 15% do emprego em empresas com participação de capital estrangeiro superior a 25%, combinando dinâmicas de inserção em cadeias de valor internacionalizadas orientadas para a exportação (que podem ser exemplificadas pelas trajectórias da Península de Setúbal e, em menor grau, do Alentejo Central e do Pinhal Litoral) com dinâmicas de modernização e expansão enquanto pólo de consumo de bens e serviços transaccionáveis (que podem ser exemplificadas pela trajectória da Grande Lisboa) ou dinâmicas mistas de alimentação destas duas sob o primado da logística (que podem ser exemplificadas pela trajectória da Lezíria do Tejo);

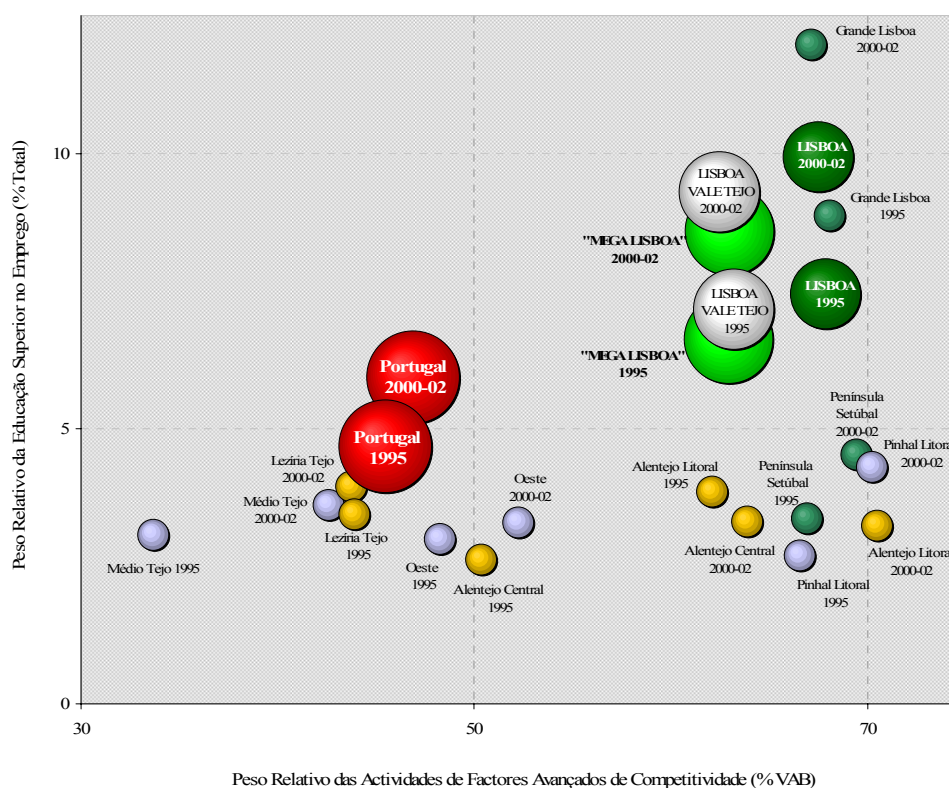
GRÁFICO 9-6: A DIFERENCIAÇÃO QUALITATIVA DA REGIÃO DE LISBOA
ACELERAÇÃO DO ESFORÇO PÚBLICO E EMPRESARIAL DE I&D



Fonte: Augusto Mateus & Associados (cálculos com base em Augusto Mateus & Associados (2005), *A Competitividade e a Coesão Económica e Social Das Regiões Portuguesas*, Lisboa, Estudo para o Observatório do QCA III).

- O esforço de I&D da região de Lisboa atinge, igualmente, valores já significativos, e bem acima da média nacional, ultrapassando a barreira do 1% do PIB, embora ainda insuficientes no quadro dos desafios da construção europeia e da globalização. O traço mais relevante é, no entanto, nesta aceleração quantitativa, a afirmação de uma tendência de crescimento do esforço de I&D de base empresarial, em contraste com a realidade nacional onde persiste um forte desequilíbrio entre o predomínio do financiamento público (universidades e laboratórios de Estado) e a debilidade do financiamento empresarial privado;
- A qualificação da população activa da região de Lisboa, medida pelo peso relativo das pessoas com formação superior no volume de emprego, atinge, com 10%, valores ainda muito insuficientes, para um modelo de economia baseada no conhecimento, mas quase duplos da média nacional (5,9%), distanciando-se de forma muito significativa, em articulação, aliás, com a consolidação de um perfil de especialização de actividades maioritariamente centradas em factores competitivos avançados (escala, diferenciação, I&D), enquanto o país permanece especializado em actividades maioritariamente centradas em factores competitivos básicos (custo do trabalho, acesso a recursos naturais), que revela, assim, muito maior capacidade de absorção de recursos humanos qualificados.

GRÁFICO 9-7: A DIFERENCIAÇÃO QUALITATIVA DA REGIÃO DE LISBOA
ACELERAÇÃO DA QUALIFICAÇÃO DA POPULAÇÃO ACTIVA
EM ARTICULAÇÃO COM UMA ESPECIALIZAÇÃO COMPETITIVA MAIS FAVORÁVEL



Fonte: Augusto Mateus & Associados (cálculos com base em Augusto Mateus & Associados (2005), *A Competitividade e a Coesão Económica e Social Das Regiões Portuguesas*, Lisboa, Estudo para o Observatório do QCA III).

As características desta diferenciação qualitativa da região de Lisboa, no seu percurso de convergência e desenvolvimento económico e social, atrás evidenciadas, apresentam, também, uma muito importante diferenciação na sua distribuição territorial interna à “mega-região” de polarização de Lisboa que se revela decisiva para a configuração do novo quadro de problemas, necessidades e desafios colocados, no horizonte de 2015, ao próximo ciclo de programação estrutural.

O traço mais relevante desta diferenciação territorial interna é o da **aceleração do progresso relativo** da região **se ter feito**, nos terrenos decisivos da internacionalização, da investigação, da qualificação e do desenvolvimento de factores competitivos avançados, **muito mais no “centro”** (Grande Lisboa e Península de Setúbal) **e na “periferia”** (Pinhal Litoral, Alentejo Central e, em menor grau, Alentejo Litoral) **do que nos territórios intermédios de polarização** (Oeste, Lezíria do Tejo e Médio Tejo), que conheceram, como se viu, progressos relevantes, mas em matéria de coesão económica e social.

O **reequilíbrio territorial do desenvolvimento económico e social na grande região de Lisboa exige**, portanto, neste novo quadro de problemas, necessidades e desafios, uma **forte capacidade estratégica e operacional** susceptível de articular estreitamente as dimensões temáticas (maior foco na competitividade e inovação) e espacial (maior equilíbrio interno na afectação de recursos e na gestão dos efeitos de arrastamento).

A renovada capacidade estratégica e operacional, exigida pelo próximo ciclo de programação estrutural, quer no plano nacional, quer no plano regional, encontra na “nova” região de Lisboa e na sua grande região de polarização metropolitana, um importantíssimo “terreno de batalha”, que a caracterização, atrás desenvolvida, de um novo quadro de problemas, necessidades e desafios fundamenta rigorosamente, nomeadamente ao chamar a atenção para o assumir de uma importância qualitativa decisiva, nomeadamente por três razões fundamentais:

- Trata-se da região do país melhor preparada, dotada dos recursos mais avançados e mais intensamente mergulhada nas dinâmicas de “economia de procura” e de economia baseada no conhecimento que correspondem aos desígnios da chamada “**Estratégia de Lisboa**”;
- Trata-se de uma região que, nos seus novos contornos institucionais, articulando um “núcleo central” mais restrito e um espaço mais alargado de polarização, comporta **desafios de equilíbrio territorial interno e projecção externa, nacional e internacional**, que nenhuma outra região portuguesa comporta, suscitando, necessariamente, **novos caminhos de parceria e cooperação público-público** envolvendo várias CCDR e diferentes estruturas de base sectorial e regional;
- Trata-se da região que, plenamente fora da lógica da coesão, enfrenta, até pela redução dos níveis de apoio estrutural previsíveis, os desafios mais relevantes de desenvolvimento de uma nova geração de **parcerias público-privado** e de níveis mais elevados de **eficiência e selectividade** na gestão dos incentivos e das políticas estruturais.

9.3. A POSIÇÃO DA REGIÃO DE LISBOA NO CONJUNTO DAS REGIÕES CAPITAIS EUROPEIAS

A identificação do novo quadro de problemas, necessidades e desafios da região de Lisboa, no contexto da preparação do próximo ciclo de programação estrutural, obriga, finalmente, pela sua nova configuração de região de sucesso relativo no seu processo de convergência económica e social na Europa alargada, à identificação da sua posição no conjunto das regiões capitais da Europa, na medida em que os seus objectivos se situam, em grande parte neste novo quadro, num processo bem mais exigente, cooperativo e concorrencial, que envolve as regiões mais desenvolvidas da Europa.

A caracterização da posição da região de Lisboa no conjunto das regiões capitais³⁸, que têm uma população de cerca de 61 milhões de pessoas e possuem um nível de vida médio superior, em cerca de 38%, ao nível médio da UE-25, foi desenvolvida articulando dois indicadores, para poder construir uma visão articulada dos processos de convergência e divergência no duplo referencial interno e europeu, isto é, considerando:

- a posição da região em termos europeus (o PIB per capita relativo, em paridades de poder compra, tomando como referencial (valor 100) a média da UE-25;
- a posição da região em termos nacionais (o PIB per capita relativo, em paridades de poder compra, tomando como referencial (valor 100) a média do país).

As **regiões capitais**, lideradas, na dimensão económica, pelas duas grandes capitais europeias (Londres e Paris) organizam-se, no referencial considerado, em **dois grandes “clusters” relativamente homogéneos**. O primeiro “cluster” de regiões capitais mais desenvolvidas envolve, para além daquelas duas capitais, as regiões de Estocolmo, Helsínquia e Viena, enquanto o segundo “cluster” de regiões capitais, um pouco menos desenvolvidas, envolve as regiões de Amsterdão, Dublin, Berlim, Roma, Madrid e Lisboa. O primeiro “cluster” apresenta, no plano nacional, alguns traços de “arrogância” - o seu nível de vida é não só significativamente superior à respectiva média nacional, como supera, também, o nível médio relativo nacional das regiões capitais consideradas – enquanto o segundo “cluster” apresenta, no plano nacional, alguns traços de “humildade” – o seu nível de vida, embora superior ao respectivo nível médio nacional, fica, no entanto, razoavelmente aquém do nível médio relativo nacional das regiões capitais consideradas.

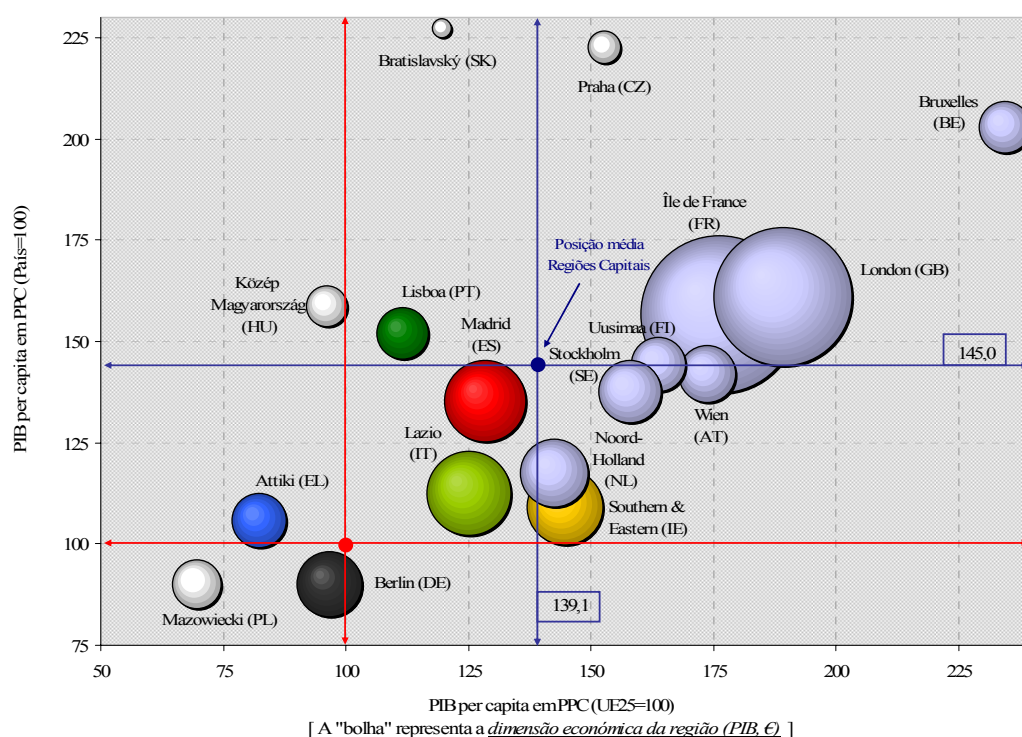
As restantes regiões capitais, menos desenvolvidas, repartem-se entre regiões mais “arrogantes” (Praga e Bratislava, nomeadamente), mais “neutras” (Budapeste) ou mais “humildes” (Atenas e Varsóvia, nomeadamente) no plano nacional, embora com dinâmicas de evolução, no período de preparação e concretização do alargamento, em que a “arrogância” parece ter coexistido com ganhos muito mais significativos, em matéria de convergência económica, do que a “neutralidade” ou a “humildade”.

³⁸ Consideram-se, apenas, os 17 países com estruturas e instituições regionais mais ou menos desenvolvidas ou suficientemente “grandes” para fazer sentido a “separação” da região capital.

A convergência da maioria das regiões capitais, em especial no espaço da antiga UE-15, fez-se, convém notar, com base numa dupla aproximação dos desempenhos em matéria de competitividade (nível de vida relativo no referencial europeu) e em matéria de coesão interna (nível de vida relativo no respectivo referencial nacional).

A **posição** ocupada pela **região de Lisboa** no conjunto das regiões capitais da Europa surge, assim, como **relativamente central** (Cf. Gráfico 9-8), embora aproximada “por baixo”, onde o seu mais significativo afastamento positivo, em relação aos padrões nacionais de produtividade, competitividade e rendimento, quando comparado com o das outras regiões capitais, da Europa do Sul (Itália), do Norte (Alemanha, Suécia, Finlândia) e dos chamados países da coesão (Espanha, Grécia e Irlanda), lhe permite ocupar um espaço relativamente avançado de desenvolvimento económico e social no quadro europeu.

GRÁFICO 9-8: A POSIÇÃO DAS REGIÕES CAPITAIS NA EUROPA ALARGADA
DIMENSÃO ECONÓMICA E NÍVEL DE VIDA RELATIVO NACIONAL E EUROPEU

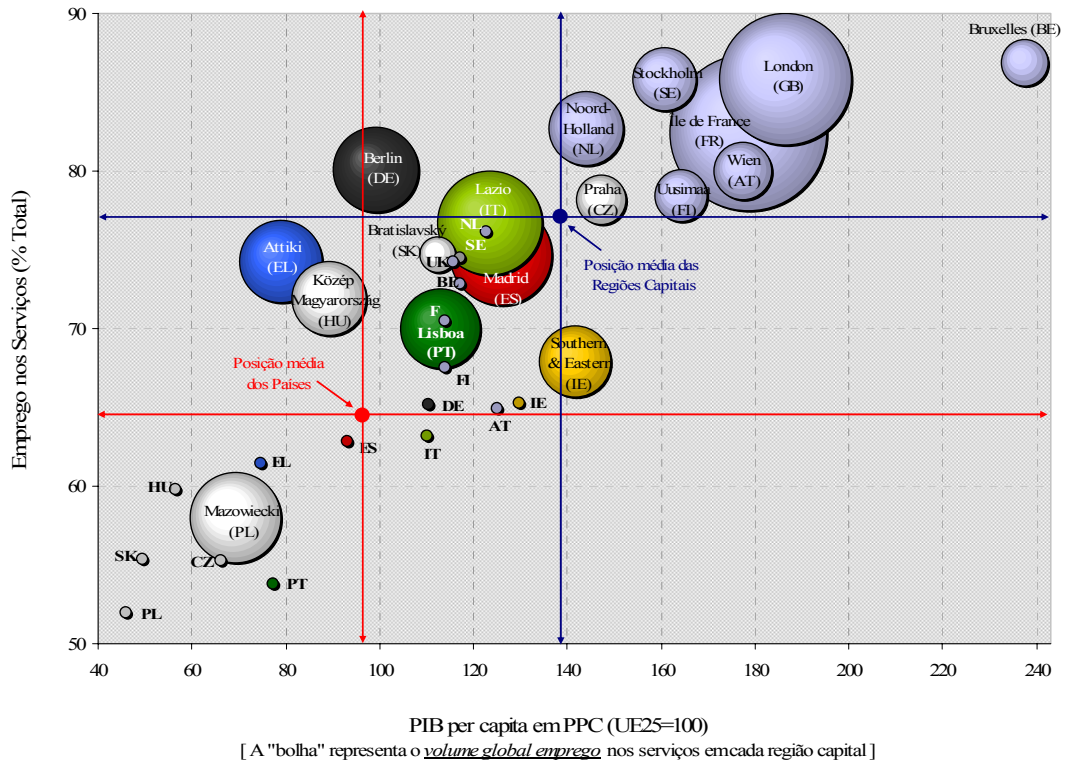


Fonte: Organizado a partir de Eurostat (2005), *Regional GDP per capita in the EU25*, STAT/05/13 e de múltiplas informações e documentos de trabalho elaborados pela DG Regio e o Eurostat.

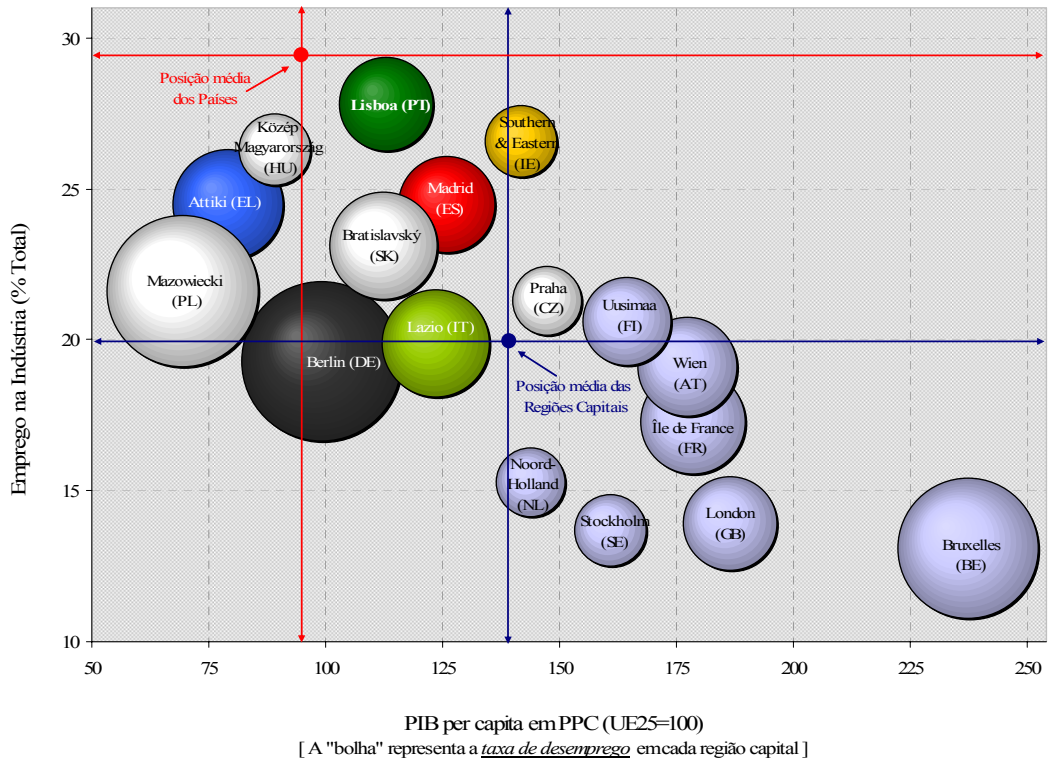
A consolidação do processo de convergência da região de Lisboa no horizonte de 2015, isto é, a consolidação de um processo sustentável de crescimento e desenvolvimento económico e social, não pode, assim, ter outro **quadro estratégico de referência**, que não seja o que se coloca, também, à Europa mais desenvolvida e que se traduz numa **motivação renovada de promoção da competitividade com base no conhecimento, na investigação, na inovação e na educação e qualificação, suportada pela renovação do respectivo modelo social em direcção a formas mais eficazes de adaptabilidade e flexibilidade.**

GRÁFICO 9-9: A POSIÇÃO DAS REGIÕES CAPITAIS NA EUROPA ALARGADA

TERCIARIZAÇÃO E NÍVEL DE VIDA: A S DISTÂNCIAS ENTRE OS PAÍSES E AS REGIÕES CAPITAIS



ESPECIALIZAÇÃO INDUSTRIAL, TAXA DE DESEMPREGO E NÍVEL DE VIDA



Fonte: Organizado a partir de Eurostat (2005), *Regional GDP per capita in the EU25*, STAT/05/13 e de múltiplas informações e documentos de trabalho elaborados pela DG Regio e o Eurostat.

A posição ocupada pela região de Lisboa no conjunto das regiões capitais da Europa, quando consideramos outros indicadores qualitativos (terciarização, especialização industrial e taxa de desemprego, nomeadamente) surge, ainda, como relativamente intermédia e central (Cf. Gráfico 9-9), embora menos avançada no desenvolvimento dos serviços, mais envolvida em actividades industriais e com uma taxa de desemprego que, superior à média nacional, se situa abaixo da taxa média de desemprego das regiões capitais europeias.

A posição da região de Lisboa, muito semelhante à das economias nacionais da França, da Finlândia, em especial, mas também da Alemanha e do reino Unido e da Bélgica, no referencial definido pelo nível de vida e de terciarização, é bem elucidativa da sua “**centralidade estratégica**” em relação às grandes orientações da política comunitária de coesão para o próximo ciclo de programação estrutural.

Esta “centralidade estratégica” significa, no essencial, uma fundamentação objectiva para abandonar uma lógica de região menos desenvolvida necessitada de apoios específicos, em favor de uma **lógica de região mais desenvolvida com força para construir uma estratégia competitiva específica de afirmação na Europa alargada**, onde os apoios prioritários à convergência, nos seus territórios mais intermédios e periféricos, podem e devem desempenhar um papel relevante no fortalecimento da sua própria **coesão territorial interna**.

10. AS GRANDES ORIENTAÇÕES ESTRATÉGICAS DA POLÍTICA DE COESÃO EUROPEIA 2007-2013: PRINCIPAIS MUDANÇAS E VALOR ACRESCENTADO

A preparação do próximo ciclo de programação estrutural na União Europeia, dominada por preocupações de natureza mais defensiva (reactiva) ou mais ofensiva (pró-activa), associadas, nomeadamente, às novas realidades de diversidade interna criadas pelo alargamento, aos novos desafios colocados pela aceleração da globalização em articulação com um desempenho modesto em matéria de crescimento e emprego, à reavaliação dos esforços de prossecução dos objectivos de coesão económica e social³⁹ e à necessidade de renovação e operacionalização da “estratégia de Lisboa”⁴⁰, conduziu a uma progressiva maturação de orientações estratégicas e modelos instrumentais que representa, em relação à experiência anterior, uma mudança bastante significativa que pode mesmo ser considerada como podendo originar uma nova geração de programas e políticas públicas visando promover um **“desenvolvimento equilibrado, harmonioso e sustentável”**.

O primeiro grande passo conclusivo no desenrolar deste processo de maturação consistiu na apresentação pela Comissão de um “pacote” de propostas legislativas de regulamentos consubstanciando os instrumentos para a renovação da política de coesão para o período 2007-2013, acompanhando de um primeiro balanço do respectivo impacto esperado, em Julho de 2004⁴¹. O segundo grande passo conclusivo foi dado com apresentação, de acordo com o artigo 23º da proposta de regulamento que estabelece as disposições gerais relativas aos fundos estruturais, de uma proposta para as orientações estratégicas da políticas de coesão, em Julho de 2005⁴². O terceiro passo conclusivo relevante será dado com a definição do quadro definitivo de afectação de recursos, através da aprovação próxima das perspectivas financeiras para o próximo ciclo de programação estrutural.

³⁹ O terceiro relatório sobre a coesão, de 18 de Fevereiro de 2004, comporta uma sistematização detalhada da experiência europeia das políticas de coesão que fundamenta uma abordagem de reforma e renovação impulsionada pela resposta a quatro grandes desafios : 1) a necessidade de um maior esforço de coesão numa Europa alargada; 2) a necessidade de reforçar as prioridades União articulando mais estreitamente a política de coesão e a estratégia de Lisboa, 3) a necessidade de aumentar a qualidade nos factores de competitividade regional para garantir um desenvolvimento mais equilibrado e sustentável e 4) a necessidade de alcançar uma nova parceria para a governança das políticas de coesão baseada na eficiência, transparência e prestação de contas. O terceiro relatório sobre a coesão avançou, também, a primeira versão da nova formulação da “arrumação” das prioridades e objectivos da “coesão” baseada na “trilogia” da “convergência”, “competitividade regional e emprego” e “cooperação territorial”.

⁴⁰ A “estratégia de Lisboa”, que encontrou no “Relatório Wim Kok” uma avaliação intercalar relativamente decepcionante, viu o Conselho Europeu da Primavera de 2005 apostar no seu relançamento com base num recentramento em objectivos de emprego e crescimento e numa maior conjugação de esforços ao nível nacional e comunitário, tendo a Comissão avançado, em Abril, um conjunto de orientações integradas para o período 2005-2008 (as grandes linhas de enquadramento dos programas nacionais de reforma estão bem sistematizadas em Comissão Europeia (2005), “Working together for growth and jobs Next steps in implementing the revised Lisbon strategy”, Commission Staff Working Paper, SEC (2005) 622/2 , 29.4.2005).

⁴¹ COM(2004) 492 e SEC(2004) 924, de 14.7.2004.

⁴² Comissão Europeia (2005), “Uma política de coesão para apoiar o crescimento e o emprego: orientações estratégicas comunitárias, 2007-2013”, Comunicação, COM(2005) 299, 5.7.2005. Comunicação sujeita um procedimento de consulta pública, no quadro mais geral de um processo de debate que tem sido bastante amplo, cujos resultados se encontram sistematizados num documento de trabalho da Direcção Geral da Política Regional, de 7 de Outubro de 2005.

10.1. AS GRANDES LINHAS DA REFORMA DA POLÍTICA EUROPEIA DE COESÃO

A preparação do próximo ciclo de programação estrutural desenvolve-se, assim, no quadro do longo processo de debate e maturação de posições acima referido, em estreita articulação com as mudanças introduzidas por uma **reforma da política europeia de coesão**.

O conteúdo desta reforma, impulsionada por uma nova articulação nas várias dimensões territoriais (comunitária, nacional e regional) entre as **prioridades da União** e os **pilares do desenvolvimento sustentável** (convergência; cooperação territorial; competitividade e inovação; emprego e inclusão social; protecção ambiental e prevenção de riscos), pode ser sistematizado em torno de cinco direcções principais de transformação:

- Uma **abordagem mais estratégica** centrada nas **prioridades globais** da União devidamente adaptadas e integradas em quadros nacionais de referência estratégica (coordenação mais eficiente das iniciativas nacionais e comunitárias);
- Uma menor dispersão dos recursos alcançada pela **concentração das intervenções** em termos **temáticos** (nas prioridades de Lisboa e Gotemburgo, isto é, na competitividade, inovação e sustentabilidade) e **orçamentais** (nos territórios, regiões e países mais necessitados do ponto de vista da convergência);
- Uma abordagem mais adaptada à **diversidade** interna da União, traduzida uma **maior responsabilização dos países, das regiões e das cidades**, apoiada numa maior **descentralização** e numa maior consideração das **especificidades territoriais** (integração da dimensão urbana, consideração de diversas desvantagens naturais e geográficas, compensação dos sobrecustos das regiões ultraperiféricas);
- Uma **significativa simplificação do modelo de gestão** dos fundos (menos fundos (3), um fundo por programa, mais forte articulação entre fundo de coesão e fundos estruturais e uniformização da gestão financeira, regras nacionais de elegibilidade de despesas e programação por prioridade e não por medida);
- Uma busca de maior **eficiência e equilíbrio nos processos de monitorização e controlo** (generalização da regra n+2, clarificação das responsabilidades da Comissão e dos Estados-Membros, introdução de condicionalidades financeiras associadas ao respeito dos objectivos de convergência e à adopção de mecanismos credíveis de gestão e controlo).

Os objectivos da reforma da política de coesão, procurando, também, responder às necessidades complexas da consolidação do alargamento mais recente da União, comportam duas mudanças potencialmente muito relevantes: a valorização, no **plano estratégico**, da sua articulação criativa com as prioridades comunitárias, em programas, nacionais e regionais, de desenvolvimento, e a valorização, no **plano operacional**, da sua apropriação, no terreno, a um nível mais descentralizado, através de uma partilha mais clara das responsabilidades entre a Comissão, os Estados-Membros e as regiões.

Os objectivos da reforma da política de coesão acolhem, neste quadro, as **grandes recomendações** do “**relatório Kok**” de avaliação das realizações da “**estratégia de Lisboa**” – a necessidade de instrumentos

financeiros ao nível comunitário que suportem uma abordagem mais estratégica e permitam uma maior apropriação pelas regiões e parceiros sociais – e as **grandes propostas** para o seu relançamento na forma de uma **“agenda” relativa ao “crescimento e ao emprego”** – uma Europa mais atractiva para investir e trabalhar onde o conhecimento e a inovação sejam os motores do crescimento e as políticas públicas apoiem a iniciativa empresarial na criação de mais e melhores empregos.

10.2. AS ORIENTAÇÕES DA POLÍTICA DE COESÃO PARA 2007-2013:

EMPREGO E CRESCIMENTO COM BASE NA PROCURA DE NOVAS SINERGIAS ENTRE COESÃO, COMPETITIVIDADE E SUSTENTABILIDADE

A procura de novas **sinergias** entre a prossecução dos objectivos da coesão e a prossecução dos objectivos da estratégia de Lisboa constitui o “coração” das grandes orientações para as intervenções integradas no ciclo de programação estrutural 2007-2013 visando reforçar o seu contributo para o crescimento e emprego. A adopção desta abordagem de cooperação e integração reforçadas nas grandes políticas comunitárias surge, formalmente, na sequência de uma consagração explícita pelo Conselho europeu, na sua reunião da primavera em Março de 2005, da relevância da política de coesão para a prossecução da estratégia de Lisboa⁴³.

O estabelecimento das orientações da política de coesão para o próximo período de programação encontra, neste quadro, um novo fundamento, através dum esforço de clarificação dos principais eixos onde o **contributo da política de coesão para os objectivos da estratégia de Lisboa renovada**, nesta lógica de procura de novas sinergias, pode ser reforçado, que conduziu, nomeadamente, à identificação dos seguintes terrenos de acção:

- Reforçando a **capacidade de investimento das regiões com maior capacidade de “catching-up”** nas actividades com elevado potencial de crescimento e nos factores dinâmicos da competitividade (capital humano, adaptabilidade, investigação, infraestruturas, tecnologias de informação e comunicação, nomeadamente) **renovando**, desse modo, **a abordagem da convergência** enraizando-a mais solidamente na criação sustentável de empregos;
- Mobilizando **recursos nacionais** adicionais, públicos e privados, afectados a estratégias coerentes de desenvolvimento num horizonte de médio e longo prazo, explorando adequadamente quer o grau de **adicionalidade dos fundos estruturais**, quer as **complementaridades com outras políticas comunitárias**, alavancando a eficácia da sua execução;
- Promovendo uma **abordagem integrada da coesão territorial**, permitindo a construção de estratégias regionais específicas (em regiões sujeitas, nomeadamente, a perfis populacionais, industriais, urbanos ou rurais suficientemente díspares) integrando dimensões económicas, sociais e

⁴³ “A Europa deve renovar as bases da sua competitividade, aumentar o seu potencial de crescimento, bem como a sua produtividade, e reforçar a coesão social, apostando sobretudo no conhecimento, na inovação e na valorização do capital humano. Para atingir estes objectivos, a União deve mobilizar ainda mais todos os meios nacionais e comunitários adequados, designadamente a política de coesão, nas três dimensões – económica, social e ambiental – da Estratégia, a fim de explorar melhor as sinergias num contexto geral de desenvolvimento sustentável”, Conclusões da Presidência, Conselho Europeu, Março de 2005.

ambientais e facilitando a adopção de **modelos de governança** (qualidade e produtividade do sector público, eficácia e transparência na gestão dos fundos estruturais, dinamização das lógicas de rede e parceria) susceptíveis de permitir uma melhor apropriação da estratégia de Lisboa a nível infranacional.

As orientações propostas pela Comissão representam um **quadro global de referência**, a utilizar pelos Estados-Membros e pelas regiões na elaboração de estratégias e programas nacionais e regionais, permitindo avaliar, nomeadamente, o seu contributo para os objectivos da União em termos de coesão, crescimento e emprego. As orientações da política de coesão no horizonte 2007-2013 desafiam, assim, os esforços de programação, ao nível de cada Estado-Membro e região, na obtenção de um **nível próprio e adequado de concentração nas prioridades essenciais**, para cada espaço nacional e regional, em conformidade, nomeadamente, com a agenda de Lisboa renovada.

O quadro global das orientações para os programas co-financiados a título da política de coesão cobre, deste modo, as seguintes três grandes prioridades (onde podem ser incluídas acções e iniciativas bastante diversificadas, que foram sistematizadas no quadro 10-1):

- reforçar a **atractividade** dos Estados-Membros, das regiões e das cidades, melhorando a acessibilidade, assegurando serviços de qualidade e nível adequados e preservando o seu potencial ambiental;
- incentivar a **inovação**, o **espírito empresarial** e o crescimento da **economia do conhecimento**, promovendo as capacidades de investigação e inovação, incluindo as novas tecnologias da informação e da comunicação; e
- criar **mais e melhor emprego**, atraindo mais pessoas para o mercado de trabalho ou para a actividade empresarial, melhorando a adaptabilidade dos trabalhadores e das empresas e aumentando os investimentos no capital humano.

As orientações da política de coesão comportam, para além destas grandes prioridades, um grande eixo transversal, de diferenciação face às políticas sectoriais, que corresponde à **valorização da dimensão territorial da política de coesão**, isto é, à sua capacidade de adaptação aos problemas, necessidades e desafios específicos de cada região, limitando o efeito negativo das disparidades e favorecendo o potencial de crescimento endógeno da respectiva região. A valorização dimensão territorial da política de coesão traduz-se, entre outros aspectos, no reconhecimento do importante contributo das **cidades** para o crescimento e o emprego, do significativo papel da diversificação no desenvolvimento das **zonas rurais** e da função de alavanca desempenhada pela **cooperação** (transfronteiriça, transnacional e inter-regional) na prossecução das três grandes prioridades referidas.

QUADRO 10-1: ORIENTAÇÕES DA POLÍTICA DE COESÃO 2007-2013
(CONTEÚDO DETALHADO DO QUADRO GLOBAL DE ACÇÕES NAS PROPOSTAS DA COMISSÃO) (*)

Tornar a Europa e as suas regiões espaços mais atractivos para investir e para trabalhar			
<i>Desenvolver e melhorar as infraestruturas de transportes</i>	<i>Reforçar as sinergias entre a protecção ambiental e o crescimento</i>	<i>Enfrentar a utilização intensiva das fontes de energia tradicionais</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Prioridade aos trinta projectos de interesse europeu; • Investimentos complementares em ligações secundárias; • Acesso melhorado às infraestruturas ferroviárias; • Atenção acrescida às “auto-estradas do mar”; • Melhoria das conexões dos territórios sem litoral (TEN-T); • Promoção de redes de transportes públicos ambientalmente sustentáveis. 	<ul style="list-style-type: none"> • Suprir necessidades em investimentos em infraestruturas, em especial nas regiões abrangidas pelo objectivo “convergência” para cumprir legislação ambiental (em particular novos EM); • Condições atractivas para as empresas e seu pessoal altamente qualificado com base no ordenamento do território e na reabilitação dos activos culturais, patrimoniais e de ambiente físico (por empresas inovadoras geradoras de emprego); • Investimentos que contribuam para alcançar os compromissos de Quioto; • Medidas de prevenção de risco (gestão recursos naturais, investigação orientada, utilização TIC, gestão pública inovadora). 	<ul style="list-style-type: none"> • Melhorar a eficiência energética e difundir modelos de baixa intensidade energética; • Desenvolvimento de tecnologias renováveis e alternativas (eólica, solar, biomassa); • Concentrar os investimentos nas fontes de energia tradicionais, nas regiões abrangidas pelo objectivo “convergência”, no desenvolvimento de redes e na superação das falhas de mercado. 	
Melhorar os conhecimentos e a inovação em prol do crescimento			
<i>Reforçar e melhorar o investimento em IDT</i>	<i>Facilitar a inovação e promover o espírito empresarial</i>	<i>Promover a sociedade da informação para todos</i>	<i>Melhorar o acesso ao financiamento</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Cooperação entre as empresas e instituições públicas de investigação (apoiando clusters regionais e trans-regionais de excelência e iniciativas tecnológicas europeias transnacionais); • Actividades de IDT nas PME; • Iniciativas regionais transfronteiriças e transnacionais na investigação; • Criação de capacidades de I&D nos sectores de crescimento potencial significativo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Oferta regional de educação, inovação e IDT mais eficaz e acessível às empresas através da criação de pólos de excelência e de cluster regionais; • Serviços às empresas suportando a sua competitividade e internacionalização (PME, em especial); • Aproveitar os pontos fortes europeus nas eco-inovações. • Empreendedorismo e facilitação da criação e desenvolvimento de novas empresas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Adopção das TIC pelas empresas e famílias promovendo um apoio equilibrado da oferta e procura de produtos e serviços públicos e privados. • Disponibilidade de infraestruturas de TIC nas regiões com falhas de mercado (custo e nível de serviços). 	<ul style="list-style-type: none"> • Apoiar instrumentos distintos das subvenções (nomeadamente, empréstimos, garantias, instrumentos convertíveis, capital-semente e capital-desenvolvimento); • Atingir grupos específicos (jovens, empresárias, grupos desfavorecidos)
Mais e melhor emprego			
<i>Atrair e manter um maior número de pessoas no mercado de trabalho e modernizar os sistemas de protecção social</i>	<i>Melhorar a adaptabilidade dos trabalhadores e a flexibilidade do mercado de trabalho</i>	<i>Reforçar o investimento no capital humano, melhorando a educação e as competências</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Políticas de emprego visando o pleno emprego, a melhoria da qualidade e produtividade do trabalho e o reforço da coesão social e territorial; • Abordagem do trabalho numa lógica de “ciclo de vida”; • Garantir mercados de trabalho inclusivos; • Resposta às necessidades do mercado de trabalho. 	<ul style="list-style-type: none"> • Promover a flexibilidade em articulação com a segurança do emprego e reduzir a segmentação do mercado de trabalho; • Assegurar uma evolução dos custos salariais e mecanismos de adaptação salarial favoráveis ao emprego. 	<ul style="list-style-type: none"> • Alargar e reforçar o investimento no capital humano; • Apoiar estratégias de aprendizagem ao longo da vida privilegiando as competências necessárias à economia do conhecimento; • Adaptar os sistemas de educação e formação às novas exigências em matéria de competências. 	
<i>Contribuir para manter uma população activa saudável</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Procurar evitar os riscos de saúde (informação sanitária, transferência conhecimentos e tecnologias); • colmatar as deficiências das infraestruturas de saúde e promover uma prestação eficaz de serviços. 		
<i>Capacidade Administrativa</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Apoiar a concepção de políticas e programas adequados e o seu controlo e avaliação; • reforçar as capacidades de execução das políticas e dos programas. 		

(*) Organizado a partir de Comissão Europeia (2005), “Uma política de coesão para apoiar o crescimento e o emprego: orientações estratégicas comunitárias, 2007-2013”, Comunicação, COM(2005) 299, 5.7.2005.

A definição do quadro global das orientações para a política de coesão comporta ainda uma tentativa, menos conseguida no plano formal, mas relevante no plano substancial, de acomodar duas questões particularmente importantes. A primeira prende-se com os desafios colocados pelo **envelhecimento da população**, que conduziram a um enquadramento limitado visando permitir o contributo da política de coesão para “manter uma população activa saudável. A segunda prende-se com o desenvolvimento da experiência anterior da assistência técnica associando directamente o reforço da **capacidade das administrações e serviços públicos**, a nível nacional, regional e local, ao objectivo de convergência.

Os resultados da consulta pública realizada sobre as grandes orientações propostas pela Comissão para a futura política de coesão permitiram confirmar uma adesão relativamente consensual a um conjunto de aspectos que podem vir a produzir uma transformação bastante positiva da natureza dos programas co-financiados por fundos estruturais. Neste sentido destacam-se as seguintes conclusões:

- A **política europeia de coesão** deve ter um papel relevante na promoção da **competitividade** e a exploração de **sinergias** e **complementaridades** com as outras políticas comunitárias deve reforçar o seu contributo para a agenda de Lisboa e para a promoção do emprego e do crescimento. A articulação da coesão com a **inovação** e a **economia do conhecimento**, bem como o reforço das acções centradas na **investigação, educação e formação profissional** receberam um apoio alargado;
- A **concentração** dos programas integrados na política de coesão num **número limitado de prioridades** contribuirá para favorecer o respectivo **valor acrescentado**. As **orientações** devem, no entanto, ser suficientemente **flexíveis** para permitir aos Estados-membros e às regiões alcançar um **“mix” apropriado e específico de prioridades e acções**, num processo em que a **dimensão territorial da política de coesão** deve servir para harmonizar coesão e competitividade, através, nomeadamente da valorização das **idades** como espaços privilegiados de crescimento e criação de empregos e da **diversificação rural**;
- A **abertura e alargamento** dos programas a **novos actores** (idades e comunidades rurais, para além das regiões, e organizações não governamentais) e **elementos** (engenharia financeira, parcerias público-privado, saúde como factor competitivo e capacidade administrativa) foram bem acolhidos e encorajados, nomeadamente no terreno do **aumento da participação e eficácia dos processos de programação estrutural** (concepção, execução e avaliação).

As mudanças estratégicas e operacionais implícitas nas orientações da política de coesão para o ciclo 2007-2013 colocam um desafio adicional que pode ser traduzido na necessidade de proceder a uma valorização metodológica e prática do instrumento correntemente designado por **“valor acrescentado comunitário”**. Com efeito, as motivações de **concentração** temática e financeira, de exploração das **sinergias** entre as grandes políticas comunitárias polarizadas por resultados no emprego e no crescimento e de **apropriação estratégica mais descentralizada** dos programas e acções, configuram um novo desafio e uma importante oportunidade para melhorar a qualidade da programação estrutural.

10.3. O IMPACTOS DAS ORIENTAÇÕES À LUZ DA EXPERIÊNCIA PORTUGUESA DE PROGRAMAÇÃO ESTRUTURAL

A programação estrutural que enquadra, na experiência europeia, a utilização dos chamados fundos estruturais em intervenções de política pública, orientadas por motivações de coesão e convergência, e executadas através de acções de formação profissional, de promoção do desenvolvimento regional e de organização de redes de grandes infraestruturas colectivas e serviços gerais de natureza transversal, desenvolveu-se, no caso português, ao longo de três grandes ciclos com características razoavelmente diferenciadas, isto é:

- Um primeiro grande período, que corresponde ao processo de consolidação da plena adesão de Portugal e de aprofundamento da União Europeia e se estende até ao final do século XX, sendo dominado por uma aceleração do crescimento económico e por avanços significativos na convergência;
- Um segundo período, mais breve, que corresponde à preparação e concretização do maior e mais heterogéneo alargamento da União Europeia e se situa na transição para o século XXI, sendo dominado por uma estagnação do crescimento económico e por um retrocesso no processo de convergência;
- Um terceiro período, em preparação, que corresponde a uma complexa viragem na configuração da própria União Europeia sob o impulso dos desafios “internos”, do equilíbrio dos processos de aprofundamento e alargamento, e dos desafios “externos”, do equilíbrio da pressão concorrencial da globalização com a renovação do modelo competitivo e do modelo social na Europa comunitária e marcará, seguramente, a evolução da União e de Portugal bem para lá de 2015.

O **primeiro grande período** de apoio comunitário ao desenvolvimento económico e social de Portugal, o período de vigência dos primeiros apoios à adesão e do I e II QCA (1986-1999), foi caracterizado quer pela sua **uniformidade** (todo o território nacional incluído nas regiões elegíveis para apoio no quadro do chamado objectivo 1), quer pelo **primado da dos objectivos de coesão**, traduzindo-se num primado claro da acumulação de capital físico com base em intervenções de natureza sectorial associadas quer ao investimento público em infraestruturas colectivas, quer ao incentivo do investimento privado na modernização dos equipamentos produtivos.

O **segundo grande período** de apoio comunitário, o período de vigência do III QCA (2000-2006) pode ser entendido, neste quadro, como um momento de **transição** entre estes dois grandes períodos de programação estrutural, quer em termos territoriais, pela experiência de “phasing-out” da região de Lisboa e Vale do Tejo, quer em termos de conteúdo, pela própria natureza das intervenções operacionais (objectivos e instrumentos), traduzindo-se numa **difícil e tímida adaptação**, quer **às novas exigências competitivas** (primado do capital humano, dos factores imateriais e da inovação), quer **à sequência das acções de coesão para além da recuperação dos atrasos** em necessidades básicas de qualidade de vida e mobilidade.

O **terceiro grande período** de apoio comunitário, o período que se iniciará com a vigência do futuro Quadro de Referência Estratégica Nacional (QREN), isto é, 2007-2013, será, pelo seu lado, caracterizado quer pela sua **diversidade** (o território nacional incluirá, em termos de elegibilidade para apoio no quadro do

novo objectivo de “convergência”, regiões “in” (Norte, Centro, Alentejo e Açores), uma região “out” (Lisboa), enquadrada no novo objectivo de “competitividade regional e emprego” e duas regiões em transição (Algarve e Madeira), respectivamente em “phasing-out” do primeiro ou “phasing-in” para o segundo, quer por uma **nova articulação** entre os objectivos de **coesão e competitividade**, traduzida, entre outros aspectos, pelo **reforço das componentes estratégicas na programação estrutural** e pela **valorização das intervenções de natureza transversal e dimensão regional**.

A **experiência portuguesa** surge, nesta visão de médio-longo prazo das políticas estruturais de desenvolvimento regional da Europa comunitária, como uma **experiência particularmente rica** quer no que respeita às articulações entre competitividade e coesão, quer no que respeita às condições e resultados dos processos de convergência, quer numa lógica mais ancorada na compreensão (“**analysis driven**”), quer, sobretudo, numa lógica mais ancorada na acção (“**policy driven**”) onde os desafios de renovação e diferenciação, no plano estratégico, e de eficiência, qualidade e eficácia, no plano operacional, são de grande relevância para o futuro da economia portuguesa no contexto europeu.

Os processos de convergência económica no seio da União Europeia devem ser entendidos como uma conjugação, nem sempre equilibrada, entre a acção das “**forças de mercado**”, polarizada pela progressiva construção, acelerada a partir de 1992, de um grande mercado interno, mais avançado no que respeita aos bens transaccionáveis, muito menos restritivo na livre circulação de capitais e mercadorias do que na livre circulação de trabalhadores e serviços, e a acção das “**políticas públicas**”, polarizadas quer pela regulação macroeconómica, quer pela harmonização das regulamentações, quer pelo funcionamento do “modelo social europeu”, quer, finalmente, pelas políticas estruturais de promoção da coesão económica e social.

A avaliação da experiência portuguesa de programação estrutural em geral, e da experiência da região de Lisboa, como região mais desenvolvida do país, em particular, tende a revelar a manifestação de duas dificuldades principais onde, precisamente, as mudanças de orientação da política comunitária de coesão podem vir a ter um impacto positivo, contribuindo para a sua superação.

A primeira dificuldade pode ser enunciada como a revelação, na conjugação dos modelos de programação, gestão e financiamento com as tipologias de medidas e acções, viabilizadas ou dinamizadas pelos fundos estruturais, de uma **maior aptidão para produzir impulsos sob a forma de “choques correctivos” do que sob a forma de “trajectórias sustentáveis”**.

A segunda dificuldade pode ser enunciada como a manifestação da existência de desequilíbrios na interacção entre coesão e competitividade na experiência europeia, onde **os processos de convergência**, seja no plano global, seja no plano nacional, **se aproximam, muito mais, de trajectórias complexas e diferenciadas, com avanços e recuos, do que de trajectórias simples, uniformes e sequenciais, reflectindo uma espécie de “saturação” da eficácia das acções mais convencionais, baseadas na experiência anterior, e reforçando a pressão para a inovação**.

11. AS GRANDES RECOMENDAÇÕES PARA O QUADRO ESTRATÉGICO DE REFERÊNCIA DA REGIÃO DE LISBOA NO CICLO 2007-2013

O presente capítulo visa apresentar de forma sintética e organizada um conjunto de recomendações respeitantes à formulação do quadro estratégico de referência para o próximo ciclo de programação estrutural (2007-2013) na região de Lisboa, isto é, a formulação das principais linhas de mudança e/ou adaptação ao nível da estratégia e dos objectivos, no quadro mais global dos desafios colocados ao desenvolvimento económico e social da região no contexto mais geral das grandes prioridades nacionais, resultantes, nomeadamente, do relançamento e consolidação do processo de convergência susceptível de reforçar o papel da contribuição específica de Portugal para a construção europeia, e comunitárias, resultantes, nomeadamente, das motivações reforçadas de crescimento e emprego no quadro da compatibilização entre aprofundamento e alargamento.

A ACTUALIZAÇÃO DAS AVALIAÇÕES INTERCALARES COMO EXERCÍCIO DE SUPORTE À CONCEPÇÃO DO PRÓXIMO CICLO DE PROGRAMAÇÃO ESTRUTURAL

A natureza das actualizações das avaliações intercalares confere-lhes uma característica reforçada de colaboração entre “avaliadores” e “gestores” das diferentes intervenções estruturais, na medida em que, sem quebra da independência crítica dos primeiros, **o que se pretende alcançar é uma efectiva aprendizagem com as falhas e os sucessos das intervenções em curso susceptível de melhorar significativamente o desempenho das políticas estruturais, nomeadamente no contexto da preparação do próximo ciclo de programação, isto é, trata-se de um exercício muito mais moldado pelo suporte à acção do que pelo suporte ao diagnóstico.**

A actualização da avaliação intercalar deve permitir a apresentação organizada das grandes lições da experiência do actual Programa, em especial nos terrenos da gestão, eficiência e eficácia, cobrindo, no horizonte da preparação do próximo período de programação, aspectos como a avaliação dos meios e das medidas de organização necessárias para reforçar as capacidades de iniciativa e de acompanhamento das estruturas técnicas de gestão, num quadro de maior integração entre as políticas nacionais e os fundos estruturais, por um lado, e num quadro de uma intervenção mais activa e qualificada na indução e/ou colaboração de projectos, públicos e privados, de maior qualidade, utilidade e sustentabilidade, **tendo em consideração a delimitação do território da região e o seu posicionamento no contexto das prioridades e objectivos do próximo período de programação, por outro lado.**

A União Europeia enfrenta, na fase actual de preparação do seu próximo ciclo de programação estrutural, **desafios** que, no plano da convergência económica, são, simultaneamente, **novos e diferenciados** em função, seja de “**questões de contexto**”, colocadas pela muito maior heterogeneidade, económica e social, arrastada pelo seu alargamento mais recente, mas, também, pela aceleração da globalização, seja de “**questões de processo**”, colocadas por experiências insuficientemente positivas na articulação entre coesão e competitividade, mas também, pela crescente afirmação das regiões europeias como pólos estratégicos de crescimento.

11.1. AS NOVAS ORIENTAÇÕES DA POLÍTICA EUROPEIA DE COESÃO PODEM FAVORECER UMA MELHOR ARTICULAÇÃO ENTRE OS OBJECTIVOS DE COMPETITIVIDADE E DE COESÃO

A leitura que se faz da configuração proposta quer para a revisão da formulação do “objectivo 1”, em torno da referência central à **convergência**, quer para a revisão da formulação do “objectivo 2”, em torno da referência central à **competitividade e ao emprego**, é a de uma espécie de **nova oportunidade concedida aos objectivos de competitividade**, polarizados pela “**agenda de Lisboa**”, enfrentando a imperiosa necessidade de encontrar novos caminhos de crescimento económico e de criação de riqueza numa Europa alargada, em articulação com uma certa **moderação da prossecução autónoma de objectivos de coesão**, que enfrentam problemas relevantes de consolidação dos resultados obtidos ou mesmo de incapacidade de produção de resultados significativos.

AS GRANDES QUESTÕES DA NOVA AGENDA DAS POLÍTICAS COMUNITÁRIAS

A chave para a **gestão sustentável da articulação entre os processos de alargamento e aprofundamento da União Europeia** passará, em grande medida, pela compatibilização entre as imprescindíveis reformas a introduzir nas políticas estruturais de base comunitária.

A **primeira grande questão** que se perfila, neste quadro, na agenda das políticas económicas numa Europa alargada é, assim, a do **reforço da coordenação das políticas de base comunitária e destas com as políticas de base nacional**, indispensável para catalisar o crescimento económico e viabilizar a convergência estrutural.

A coordenação reforçada das políticas corresponde à necessidade, não só de uma nova coordenação das políticas económicas, simultaneamente mais “equilibrada” e mais “precoce”, nomeadamente no que respeita à articulação entre a prossecução dos objectivos financeiros e os objectivos estruturais, como de uma muito mais estreita articulação entre as políticas dirigidas à estabilidade macroeconómica e as políticas dirigidas à competitividade, isto é, entre as iniciativas associadas à melhoria do quadro de execução do “Pacto de Estabilidade e Crescimento” e as iniciativas associadas ao desenvolvimento da “Estratégia de Lisboa”.

A **segunda grande questão** que se perfila, neste quadro, na agenda das políticas económicas numa Europa alargada é, assim, a da **redefinição e revalorização da política de coesão para responder a desafios mais exigentes no plano da convergência**.

A Europa alargada comporta novas realidades competitivas e níveis interno aumentados de disparidade e diversidade, pressionando a necessidade de mudanças significativas das políticas de base comunitária mais directamente envolvidas na prossecução dos objectivos de convergência e de coesão económica, social e territorial, tornados mais difíceis, complexos e exigentes.

A **terceira grande questão** que se perfila, neste quadro, na agenda das políticas económicas numa Europa alargada é, assim, a da **construção de uma visão estratégica e global da sustentabilidade**.

A sustentabilidade terá, cada vez mais, remeter para a concretização das mudanças necessárias nos modelos económicos e sociais vigentes para poder controlar e gerir os efeitos e impactos de longo prazo na natureza, no clima e nas pessoas, agindo através de reformas estruturais nos mercados, nas instituições e nos Estados, em processos pró-activos de mobilização da inteligência, para prevenir as situações de escassez ou crise, ou de utilização eficiente da ciência e da tecnologia, para enfrentar a crescente exigência da procura expressa com base nas necessidades humanas e sociais, numa abordagem estratégica.

A exploração de uma sólida correspondência entre a evolução da política europeia de coesão e as necessidades concretas do desenvolvimento competitivo e coeso das regiões portuguesas traduz-se, neste quadro, em **duas recomendações**, uma estratégica centrada na formulação dos objectivos, outra operacional, centrada na clarificação do contributo de cada fundo que em conjunto visam alcançar uma maior **articulação entre os objectivos de coesão e de competitividade**. Neste sentido, importa:

*Prosseguir uma muito maior articulação entre objectivos de competitividade e coesão que não deixará de contribuir, se levada a sério, para enfrentar os problemas colocados pela “saturação” da velocidade de convergência de Portugal no espaço da União Europeia alargada, na medida em que estimula, necessariamente, quer uma viragem para a **inovação global**, em detrimento da estrita modernização dos equipamentos, no terreno da **competitividade**, quer uma viragem para as **lógicas de integração de redes de infraestruturas, serviços e organizações, de várias gerações**, em detrimento da lógica de simples recuperação de atrasos na oferta de equipamentos colectivos básicos, no terreno da **coesão**.*

*Valorizar a adopção de lógicas autónomas ao nível de cada fundo para as intervenções estruturais o que poderá contribuir de forma relevante, se levado a sério, para a superação, no caso português, das dificuldades associadas à articulação entre acumulação de capital humano e de capital físico só possível, aliás, com o **desenvolvimento do chamado “capital organizacional”**, o que implica valorizar muito mais a qualidade do “promotor” nos critérios estruturantes das decisões de financiamento de projectos, percebendo que numa lógica “mono-fundo”, esta abordagem renovada através de um recentramento na capacitação dos promotores é fundamental para garantir a existência de efectivas sinergias entre as várias políticas nacionais e destas com as várias políticas nacionais.*

11.2. AS NOVAS ORIENTAÇÕES DA POLÍTICA EUROPEIA DE COESÃO PODEM FAVORECER UMA MELHOR “APROPRIAÇÃO” REGIONAL DOS PROCESSOS DE DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO E SOCIAL EM PORTUGAL

O posicionamento relativo das regiões portuguesas com necessidades, problemas e desafios muito diversos, confirma a existência de uma base objectiva muito sólida para fundamentar **a principal mudança global exigida pelo próximo período de programação estrutural em Portugal, isto é, a necessidade de uma diferenciação dos objectivos a prosseguir, da natureza dos projectos a desenvolver e da intensidade dos apoios a conceder pelas diferentes regiões portuguesas.**

O ENQUADRAMENTO DAS REGIÕES PORTUGUESAS NA POLÍTICA EUROPEIA DE COESÃO RENOVADA: UM DESAFIO E UMA OPORTUNIDADE

O diferente enquadramento das regiões portuguesas nas orientações e regulamentos previstos para o próximo período de gestão dos fundos estruturais constitui uma **oportunidade** e um **desafio**.

Uma **oportunidade** para produzir **verdadeiras estratégias regionais de referência suficientemente diversificadas**, isto é, que se aproximem dos problemas actuais e futuros de cada região e aprofundem as dinâmicas de especialização económica enquanto alavancas de ganhos sustentados de produtividade, isto é, uma oportunidade para colocar, finalmente, a utilização dos fundos estruturais em Portugal na sua verdadeira **lógica transversal de política regional estrutural**, superando, desse modo, uma excessiva tendência para modelos de programação de base vertical e sectorial.

Um **desafio** para melhorar significativamente a **eficácia da gestão das intervenções estruturais e a qualidade dos projectos** desenvolvidos, apoiados ou estimulados, isto é, um desafio para montar modelos operacionais mais **rigorosos**, porque polarizados pela obtenção de resultados ao longo de caminhos de médio prazo, mais **selectivos**, porque menos confrontados com a gestão da “abundância” do que com a gestão da “escassez” de meios financeiros públicos (comunitários e nacionais), e mais **exigentes**, porque o retorno económico e social dos projectos terá de ser avaliado e garantido com muito maior profundidade de análise e muito maior colaboração entre o sector público e o sector privado.

A resposta a este desafio e a exploração desta oportunidade traduz-se na formulação de uma **recomendação** relativa à lógica global de programação a adoptar, visando garantir uma maior adesão da utilização dos fundos estruturais em apoio de estratégias regionais diferenciadas e coerentes, em detrimento da sua utilização em apoio a estratégias sectoriais de carácter nacional, valorizando, desse modo, o papel do território como elemento central na programação estrutural, isto é, importa:

*Construir modelos de estratégias regionais de referência que permitam uma **apropriação mais descentralizada da utilização dos fundos estruturais sem conduzirem a fragmentação ou quebra de coerência**, o que só será possível se os **“programas regionais” forem completos**, integrando todos os instrumentos necessários à prossecução dos objectivos específicos seleccionados seguindo, nomeadamente, uma espécie de “processo inverso” ao caminho seguido na construção do actual eixo 3 dos PO regionais do QCA III, isto é, **concentrando instrumentos sectoriais sob o primado das escolhas regionais em vez de desconcentrar regionalmente instrumentos sectoriais à margem dessas escolhas**, e se os **programas regionais forem territorialmente equilibrados**, admitindo e articulando adequadamente os níveis de intervenção local e sub-regional, mas **valorizando decisivamente a dimensão territorial regional como grande alavanca de coerência**.*

11.3. O PRÓXIMO CICLO DE PROGRAMAÇÃO ESTRUTURAL E A REGIÃO DE LISBOA: OS DESAFIOS GLOBAIS

A **União Europeia alargada representa**, para a economia portuguesa, em função da sua estrutura de especialização e dos factores competitivos prevaletentes no seu tecido empresarial, o desenvolvimento de **uma espécie de “tenaz” concorrencial**, com os países da Europa Central (República Checa, Hungria e Eslováquia) a exercerem uma maior pressão concorrencial nas actividades mais intensivas em tecnologia e conhecimento e mais baseadas em factores competitivos não custo, por um lado, e a Eslováquia e, sobretudo, os países do Mar Negro (Roménia e Bulgária) a exercerem uma maior pressão concorrencial nas actividades mais intensivas em trabalho e mais baseadas em factores de competitividade centrados no custo, por outro lado.

AS GRANDES QUESTÕES DA NOVA AGENDA DAS POLÍTICAS DE BASE NACIONAL

A agenda das políticas públicas em Portugal não pode deixar de contemplar, no horizonte da conclusão do actual ciclo de programação financeira dos fundos estruturais (2006) e de execução do próximo (2007-2013), um conjunto de **iniciativas, coerentes, concentradas e selectivas, que permitam realizar as reformas e os ajustamentos estruturais necessários a uma renovação muito profunda do modelo competitivo da economia portuguesa** abrangendo, não só a qualificação, inovação e diferenciação nas actividades tradicionais de especialização, como a entrada em novas actividades mais intensivas em tecnologias avançadas, pessoas qualificadas e conhecimento.

A passagem de um modelo competitivo predominantemente extensivo, caracterizado pela produção indiferenciada, utilizando recursos genéricos pouco qualificados em dinâmicas de oferta, com fraco poder de venda e reduzidas, em muitos casos, a formas de subcontratação dependente com reduzida incorporação de valor acrescentado, para **um novo modelo competitivo predominantemente intensivo, caracterizado pela produção qualificada e diferenciada, utilizando recursos mais avançados e específicos em dinâmicas de resposta a procuras globais** (internacionais e domésticas) crescentemente sofisticadas, com capacidades de venda acrescidas, exprime a dimensão da tarefa a cumprir para enfrentar com sucesso os desafios colocados à economia portuguesa pela articulação entre aprofundamento e alargamento na Europa alargada.

Os desafios globais da nova Europa alargada, bem como os desafios particulares do relançamento do processo de convergência de Portugal e das suas regiões nesse espaço europeu, começam, assim, a ser ganhos ou perdidos em função da **qualidade da preparação do próximo ciclo de intervenções estruturais** (2007-2013), isto é, na adopção de uma estratégia que inclua, com expressão relevante, apostas na indução de **processos aglomeração regional de actividades alimentadas por estratégias de especialização territorial**, suportada por novos modelos de coordenação das políticas regionais e sectoriais e traduzida numa **redução drástica da tradicional complexidade dos instrumentos de programação** (número de programas, eixos, medidas e acções) e numa, ainda mais drástica, redução do número de projectos financiados, procurando alcançar uma **maior capacidade de induzir, viabilizar e acompanhar projectos de elevada qualidade, dimensão e sustentabilidade**.

O **ajustamento estrutural de que a economia portuguesa não pode escapar** é tão exigente que importa valorizar muito mais os efeitos de arrastamento e sustentabilidade de projectos com efectiva massa crítica (**reforço da coordenação e da selectividade**) em ambientes de garantia de uma efectiva difusão generalizada e transversal desses mesmos efeitos (**reforço da descentralização das decisões e iniciativas e do valor da competitividade de base regional**).

A concretização do alargamento da União Europeia veio encontrar a economia portuguesa numa **situação difícil de encruzilhada**, quer ao nível da **consolidação do seu processo de convergência nominal e estrutural** no seio da UE, quer ao nível do **ajustamento do seu modelo competitivo**.

O **esforço decisivo de programação** a desenvolver para fazer face a estes desafios globais, envolve, na região de Lisboa, como em todas as outras regiões, uma **dupla diferenciação estratégica**, isto é, uma **diferenciação externa**, por especialização, face às outras regiões de coordenação, e uma **diferenciação interna** valorizando diferentes aproximações à promoção da competitividade e da coesão, em certos pólos ou regiões mais finas, o que conduz à formulação de **três recomendações** susceptíveis de orientar este esforço de diferenciação estratégica, isto é, importa:

*Em primeiro lugar, o esforço de programação a desenvolver deve contribuir para uma **aceleração do processo de renovação dos modelos empresariais**, favorecendo uma maior convivência com mercados mais internacionalizados e concorrenciais e percebendo que **as políticas públicas não podem fazer muito por actividades e modelos de negócio em declínio e fim de ciclo de vida**, embora possam e devam fazer muito pelas pessoas e territórios afectados.*

*Em segundo lugar, o esforço de programação a desenvolver deve procurar encontrar **novos caminhos de articulação entre competitividade e coesão**, que só podem ser obtidos através da utilização da coesão como condição e factor de competitividade e da competitividade como suporte da consolidação da coesão, caminhos que, portanto, só estão ao alcance de políticas públicas de base regional adequadamente ancoradas em territórios, no sentido de conjugação ordenada de pessoas, actividades e instituições que lhe foi dado no presente estudo.*

*Em terceiro lugar, o esforço de programação a desenvolver deve **valorizar explicitamente o papel da dinâmica da especialização de actividades no crescimento económico**, tendo em conta, nomeadamente, que as variações do emprego e da produtividade reflectem movimentos complexos de conservação, renovação e inovação de tecnologias, processos e produtos, no quadro de “ciclos de vida” cada vez mais curtos com uma incidência geográfica cada vez mais global, onde importa participar de forma, também, cada vez mais precoce e qualificada.*

11.4. O PRÓXIMO CICLO DE PROGRAMAÇÃO ESTRUTURAL E A REGIÃO DE LISBOA: OS DESAFIOS ESPECÍFICOS

A região de Lisboa, como **região mais competitiva e coesa do país**, embora “condenada a perder” no nível de coesão social relativa (em função das melhorias relativas das outras regiões capazes de convergir no plano nacional), não pode hesitar sobre uma **prioridade quase absoluta à promoção da competitividade convergindo para os modelos europeus mais exigentes da “economia baseada no conhecimento”**, construindo uma “**região de Lisboa para a agenda de Lisboa**”.

A consolidação qualitativa da competitividade da região de Lisboa deve, ainda, valorizar, em matéria de programação estrutural, quer a **produção de externalidades positivas sobre as outras regiões nacionais** através dos efeitos de arrastamento a montante e a jusante das suas actividades, internas, de produção e consumo, e de intermediação internacional, quer um **cuidado específico na gestão da coesão económica e social**, nomeadamente no que respeita à sua coesão interna, procurando melhorar progressivamente os seus níveis de equidade.

A **forte prioridade** a conceder aos **objectivos de competitividade** deve, neste quadro, atendendo a que se trata, também, da **região capital** do país, articular de forma global, os processos de **terciarização e globalização** da economia portuguesa, isto é, deve procurar, num reforço da **especialização em serviços avançados às empresas e às famílias** e, muito em especial, em **actividades centradas no conhecimento**, por um lado, e num desenvolvimento de **plataformas de intermediação qualificada do relacionamento internacional** do país (nomeadamente nos planos produtivo, comercial, financeiro, científico, artístico e cultural), colocadas ao serviço do país em geral (e não da região em particular), por outro lado, consumir uma alteração da própria dimensão da região, fazendo-a “crescer” em termos internacionais e tornando-a menos “pesada” em termos nacionais.

O desafio que se coloca, também pela necessidade de aproximação dos modelos globais de inserção competitiva e concorrencial, quer nos mercados internacionais, quer no mercado doméstico que assume, progressivamente, uma dimensão ibérica, é, portanto, o de **conseguir desenhar intervenções de natureza estrutural com suficiente qualidade e massa crítica, mas também com suficiente diversidade, para contribuir para uma efectiva convergência de regiões com problemas, necessidades e capacidades muito afastados entre si.**

A natureza e exigência dos desafios específicos colocados à elaboração do quadro estratégico de referência da região de Lisboa para ciclo 2007-2013 obriga, neste quadros a sugerir **três grandes recomendações que permitam materializar correcções, relevantes em matéria de eficácia**, que as lições da experiência identificadas ajudam a fundamentar, isto é, importa:

*A primeira correcção pode ser encontrada no combate à prevalência de um quadro nacional e sectorial na programação e gestão das intervenções apoiadas por fundos estruturais permitindo, desse modo, um **primado de políticas horizontais de base regional**, suficientemente diversificadas, sobre políticas verticais de base nacional, relativamente homogénea .*

*A segunda correcção pode ser encontrada no combate à prevalência de intervenções orientadas pelos ajustamentos parciais de oferta na concepção das intervenções apoiadas por fundos estruturais permitindo, desse modo, o **primado intervenções de natureza mais global, visando a produção de ajustamentos estruturais no funcionamento dos mercados e na articulação entre oferta e procura**, sobre as intervenções de natureza mais específica, visando a expansão do capital físico e das infraestruturas colectivas.*

*A terceira correcção pode ser encontrada no combate à prevalência de modelos excessivamente fragmentados, polarizados por numa lógica de “projecto”, na execução das intervenções apoiadas por fundos estruturais, apostando num **reforço da capacidade de gestão estratégica da sustentabilidade das intervenções**, apostando determinadamente na valorização da lógica de capacitação de promotores e beneficiários, no encadeamento sequencial de várias gerações de equipamentos e serviços na satisfação de procuras sociais mais avançadas e na exploração intensiva das economias de rede.*

O protagonismo da região de Lisboa na correcção destas três grandes limitações associadas à experiência portuguesa passada de utilização dos fundos estruturais comunitários é, ainda, alavancado pela conjugação da redução da respectiva intensidade com a referência aos objectivos de crescimento e emprego, no quadro da concentração orçamental e temática prevista pela renovação da política de coesão. Com efeito, esta realidade obriga a **formular uma necessidade e várias recomendações** associadas a uma motivação de muito maior eficácia e selectividade na utilização dos fundos estruturais, articulando muito mais efectivamente as políticas regionais e sectoriais, isto é, importa:

*Garantir uma **nova organização dos meios financeiros públicos nacionais** onde, para além das contrapartidas dos fundos estruturais, possam ser acomodados os **meios necessários quer para o cumprimento do princípio da adicionalidade, quer para as novas acções que devem ser prosseguidas, nomeadamente na região de Lisboa, com meios públicos nacionais, mas não enquadráveis na lógica da política de coesão**, evitando a redução dos efeitos de arrastamento positivo sobre as regiões menos desenvolvidas e, portanto, a redução da própria eficácia das acções enquadradas na lógica da política de coesão. Esta acomodação pode e deve ser feita numa lógica de **exploração do chamado valor acrescentado comunitário**, isto é, obtendo ganhos de eficiência em programas de despesa pública, através da adopção de princípios de transparência e prestação de contas e obtendo de sinergias de articulação entre objectivos nacionais e comunitários.*

*Considerar a melhoria efectiva da qualidade do **capital humano** como a **principal alavanca de sustentabilidade da convergência económica de Portugal no espaço europeu**, o que obriga a um planeamento estratégico das actividades de formação profissional, em estreita ligação com o desenvolvimento da educação, visando concretizar acções sistemáticas de melhoria das qualificações e de aquisição das competências chave necessárias, nomeadamente nos sectores e empresas mais expostos à concorrência internacional. Uma **muito maior articulação entre os sistemas de ensino e formação profissional e de inovação e desenvolvimento tecnológico** é essencial para permitir a entrada ou reforço da especialização produtiva da economia portuguesa em sectores mais exigentes em **conhecimento** e/ou em domínios em que são previsíveis **mutações tecnológicas** aceleradas.*

*Conceber os **instrumentos de apoio ao desenvolvimento empresarial**, ao crescimento económico e ao emprego com base em **estratégias mais ancoradas em projectos inovadores e estruturantes centrados nos factores avançados da competitividade com efeitos demonstráveis de arrastamento sobre outras organizações e actividades**, de forma a enraizar o crescimento e convergência económica em factores duradouros e estruturais.*

*Desenvolver **parcerias público-privado** cruzando lógicas horizontais, associados às prioridades da “Estratégia de Lisboa”, com lógicas mais verticais dirigidas mais especificamente à renovação do padrão de especialização, envolvendo não só o investimento empresarial, mas também as infraestruturas de eficiência colectiva, para assegurar, num quadro de coesão e especialização territorial, condições de atractividade de investimentos estruturantes fortemente dinamizadores da competitividade empresarial.*

*Prestar uma **atenção muito especial à promoção das condições de internacionalização global da região e dos seus agentes económicos, culturais e científicos**, o que não foi conseguido de forma satisfatória no actual QCA, equilibrando as iniciativas centradas no desenvolvimento das infraestruturas avançadas de suporte às actividades económicas de produção e distribuição de bens e serviços transaccionáveis como as iniciativas centradas no estímulo e promoção de realizações que permitam enriquecer as funções desempenhadas pela região no contexto europeu e mundial .*

*Considerar a exploração de modelos de **efectivo ordenamento territorial**, nos planos económico, social e urbano, como uma **alavanca fundamental na obtenção de eficácia e sustentabilidade nas intervenções** apoiadas, induzidas ou concretizadas, dinamizando uma opção firme de requalificação e reabilitação dos habitats e do património em estreita articulação com o estímulos efectivos à promoção da eficiência energética e da eco-eficiência, isto é, construindo uma proposta própria da região de Lisboa para uma das três grandes prioridades da política de coesão renovada: uma região atractiva para investir e trabalhar.*

As grandes recomendações formuladas podem orientar um processo de programação estrutural da região de Lisboa plenamente integrado na nova lógica da política europeia de coesão e na nova situação da região em matéria de coesão mas não terão grande sucesso se não forem articuladas com um conjunto restrito de mudanças que possam configurar um ruptura construtiva em relação à experiência do QCA III.

As **recomendações** que se formulam, a finalizar, têm, assim, o objectivo de ajudar a consumir essas mudanças e transformações que parecem surgir, à luz das conclusões apresentadas, como **condições absolutamente indispensáveis para uma resposta adequada ao novo quadro de problemas, necessidades de desafios da região de Lisboa**, na sua dupla configuração de região institucional e de região económica e social, isto é, importa:

*Adoptar um modelo de **programação por objectivos prioritários e transversais**, em detrimento da lógica tradicional de programação para destinatários e executores, respeitando escrupulosamente as orientações comunitárias de **concentração temática e financeira** e deslocando o acento tónico da organização da gestão dos programas de uma oferta quantitativa de financiamentos para projectos que apenas devem poder comprovar um mérito formal absoluto, para uma procura de projectos que possam comprovar um mérito substancial não só absoluto, como relativo, num quadro de afectação concorrencial e eficiente de recursos escassos.*

*Desenvolver **plataformas regionais de cooperação** envolvendo as CCDR de Lisboa, Alentejo e Centro, por um lado, e as restantes instituições relevantes ao nível mais central ou mais descentralizado do Estado, por outro lado, por forma a permitir desenvolver iniciativas que não fiquem “curtas” em relação à realidade da “mega-região” de polarização metropolitana de Lisboa, no sentido que lhe foi dado no presente estudo, e às expectativas dos seus 4 milhões de habitantes, por um lado, ou que não fiquem “largas” para os caminhos de reequilíbrio interno dos níveis de competitividade e coesão, garantindo a possibilidade de concretização contratualizada de processos integrados de desenvolvimento económico e social de comunidades sub-regionais, mais ou menos alargadas, por outro lado.*

*Implantar **modelos de gestão mais abertos e participativos**, partindo para um novo quadro de relacionamento entre o **sector público**, a **iniciativa privada** e a **sociedade civil**, traduzido em **formas de cooperação estratégica** com força suficiente para que a estratégia regional possa ser efectivamente “apropriada” no terreno a um nível suficientemente descentralizado para poder ser efectivamente prosseguida através de sinergias e complementaridades, financeiras e operacionais, tanto mais necessárias quanto se trata de uma região relativamente desenvolvida, não prioritária em matéria de coesão e que, portanto, tem de contar muito mais com as suas próprias forças endógenas de região bem sucedida na construção de uma economia coesa e inovadora, ambientalmente responsável e globalmente envolvida a fundo na criação de riqueza a partir do conhecimento e de competências profissionais alimentadas ao longo da vida activa.*

11.5. O PRÓXIMO CICLO DE PROGRAMAÇÃO ESTRUTURAL E A REGIÃO DE LISBOA: A TRADUÇÃO DAS RESPOSTAS AOS DESAFIOS EM CAMINHOS OPERACIONAIS CONCRETOS

Apresentados os desafios globais e específicos do próximo ciclo de programação estrutural na região de Lisboa, tendo em conta quer o quadro renovado da sua situação interna e posição externa, no contexto da Europa alargada no horizonte 2015-2020, quer as lições da experiência do período 2000-2006, no contexto mais geral da vigência de longo prazo dos apoios estruturais a Portugal integrados na política europeia de coesão, e formuladas as recomendações que consubstanciam as respostas mais adequadas, no entender da equipa de avaliação, importa finalizar com a apresentação de um **conjunto restrito de formulações de natureza mais operacional** procurando precisar as opções a seguir no estabelecimento de caminhos concretos de materialização dessas mesmas respostas, nomeadamente no que respeita à **identificação das prioridades**, à **evolução dos modelos de gestão** e à **integração das intervenções nas orientações comunitárias e nacionais e na nova lógica de mobilização dos fundos**. Isto é, importa:

*Conferir, no exercício de programação estrutural para a região de Lisboa, uma prioridade mais urgente e liderante à **competitividade** e, dentro desta, ao estímulo da **produtividade** centrada nos **factores humanos e organizacionais**, privilegiando drasticamente as actividades intensivas em conhecimento e informação e os modelos de negócio baseados num domínio suficiente dos segmentos criativos das esferas da concepção, produção e distribuição, o que só será possível num quadro **de reforço e aceleração do processo de internacionalização** da própria região, reservando para o **emprego** uma prioridade, não menos importante, mas mais mediata e induzida, tratada como elemento decisivo da qualidade e sustentabilidade dos ganhos de competitividade.*

*Materializar, no exercício de programação estrutural para a região de Lisboa, uma **nova abordagem das “intervenções de coesão”**, mais centrada no seu valor de eficiência que no seu potencial de equidade, isto é, conferindo uma elevada **prioridade à mobilidade interna e internacional da região e ao reforço da sua coesão social interna**, num quadro estratégico comandado pelo ordenamento do território, através de motivações e intervenções que sirvam directamente as orientações da Comissão relativas a transformar a região de Lisboa numa “região mais atractiva para viver e trabalhar”.*

*Organizar novos **modelos de gestão**, com “mais cabeça” (**controlo estratégico**), “braços mais longos” (**descentralização operacional**) e “corpo menos pesado” (**simplificação administrativa**), para poder alcançar a **concentração** financeira e temática proposta, para poder induzir uma maior **qualidade e eficácia** das intervenções com iniciativas mais precoces ou mais atempadas e para poder desenvolver novas formas de contratualização de **parcerias público-público** (entre estruturas regionais e entre estruturas regionais e sectoriais, nos diferentes níveis da administração) e **público-privado**. Estas alterações no modelo de gestão são decisivas para prosseguir a valorização da dimensão estratégica regional na programação e gestão dos fundos estruturais na região de Lisboa.*