

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

**SUMÁRIO EXECUTIVO**

**NOVEMBRO DE 2005**



## 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.*

## 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).

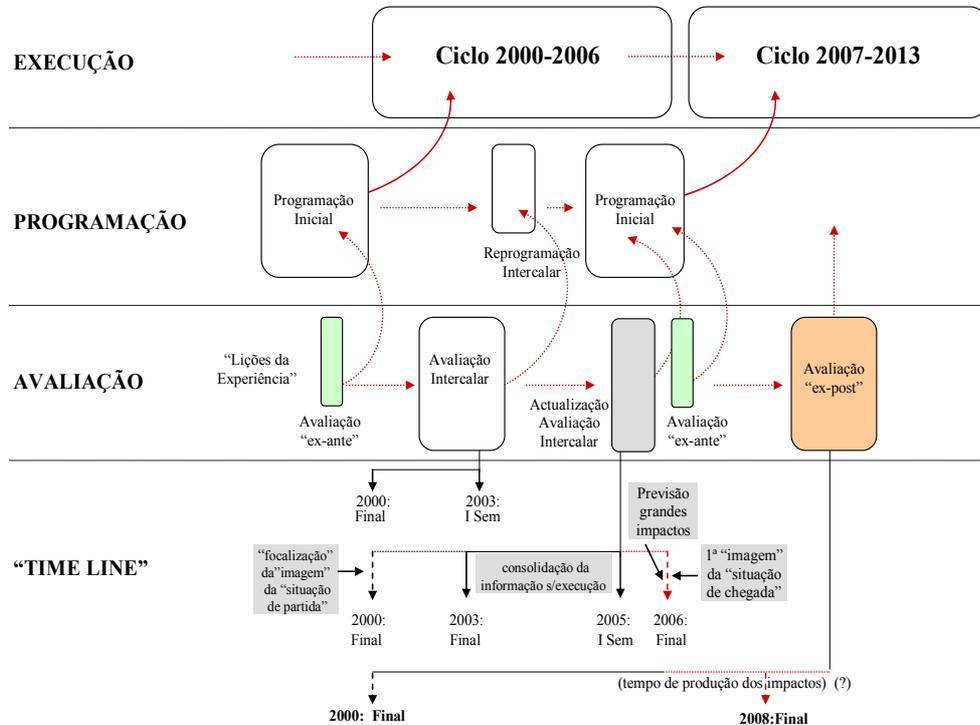
A **actualização da avaliação intercalar** deve, neste sentido, assumir com clareza uma contribuição específica em termos de “valor acrescentado” para a condução das intervenções estruturais, nomeadamente, focalizando-se na superação das limitações das avaliações intercalares. O conteúdo das actualizações das avaliações intercalares deve contemplar<sup>1</sup>, 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

<sup>1</sup> 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

**ESTRUTURA DOS RELATÓRIOS DA ACTUALIZAÇÃO DA AVALIAÇÃO INTERCALAR**

**RELATÓRIO FINAL**

**INTRODUÇÃO: PRINCÍPIOS ORIENTADORES E DESENHO DA ACTUALIZAÇÃO DA 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
2. A Evolução da Região no Período de Vigência do PORLVT (2000-2006)
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
4. Estimativa dos Principais Resultados e Impactos Expectáveis no Horizonte da Conclusão do Programa

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

5. Sistema de Gestão e Acompanhamento
6. Desenvolvimento da Avaliação em Profundidade das Medidas Seleccionadas
7. Desenvolvimento em Profundidade das Áreas Temáticas Seleccionadas

**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
9. O Quadro Renovado de Problemas, Necessidades e Desafios da Região de Lisboa à Luz da Evolução mais Recente
10. As Grandes Orientações Estratégicas da Política de Coesão Europeia 2007-2013: Principais Mudanças e Valor Acrescentado
11. As Grandes Recomendações para o Quadro Estratégico de Referência da Região de Lisboa no Ciclo 2007-2013

**SUMÁRIO EXECUTIVO (Volume Autónomo)**

**RELATÓRIO METODOLÓGICO (Volume Autónomo)**

**AVALIAÇÃO EM PROFUNDIDADE DE ALGUMAS MEDIDAS E ÁREAS TEMÁTICAS (V. Autónomo)**

## 1. 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 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.

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.

## 2. 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”**<sup>2</sup> 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**<sup>3</sup>, 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 Tejo<sup>4</sup> 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.

## 2.1. 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** possibilita caracterizar o percurso concreto realizado por cada uma das 25 economias nacionais que constituem, hoje, a União Europeia. 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 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.

<sup>2</sup> 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).

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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).

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.

## 2.2. 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 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”).

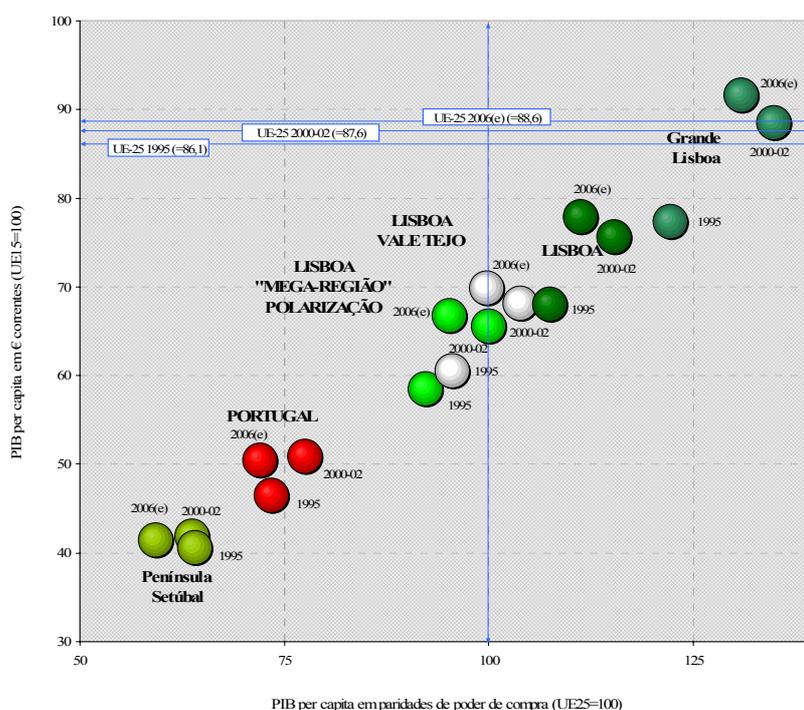
A análise da evolução do PIB per capita da região de Lisboa, em € correntes e em paridades de poder de compra, no contexto nacional e europeu, considerando o fenómeno do alargamento (UE15 e UE25), permite situar as grandes linhas da seu desempenho em matéria de convergência no período de consolidação do seu processo de “phasing-out”<sup>5</sup>.

O principal traço distintivo da **região de Lisboa**, com um **melhor desempenho global que o da economia portuguesa** 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.

<sup>5</sup> 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.

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 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).

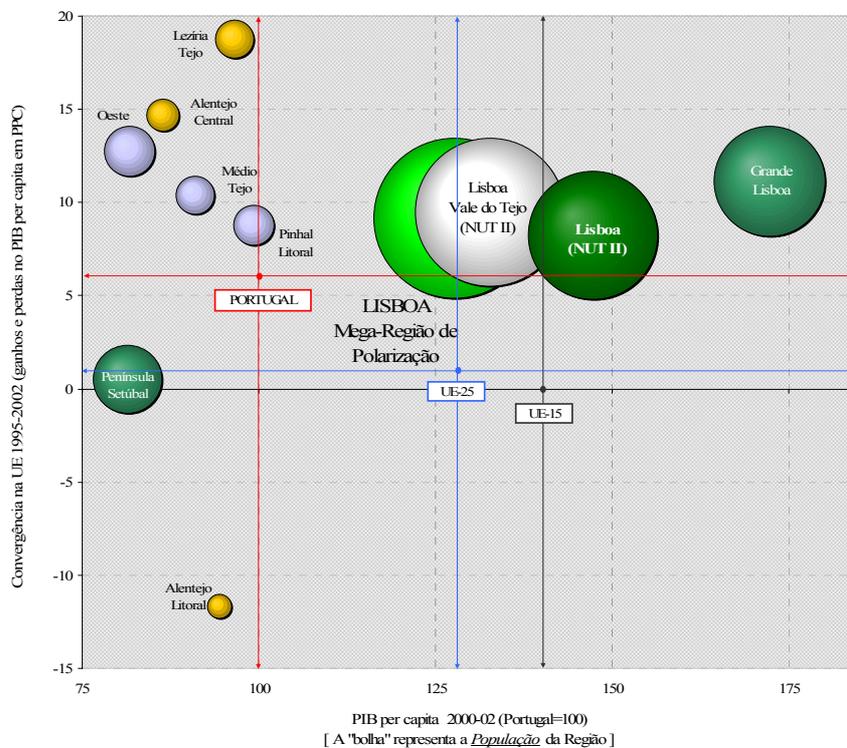
As grandes características deste processo podem ser sistematizadas em torno dos seguintes aspectos:

- 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 revelar<sup>6</sup>;

<sup>6</sup> 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.

- 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%.
- As disparidades internas à própria região, onde a Grande Lisboa apresenta um PIB per capita quase ¼ 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.

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

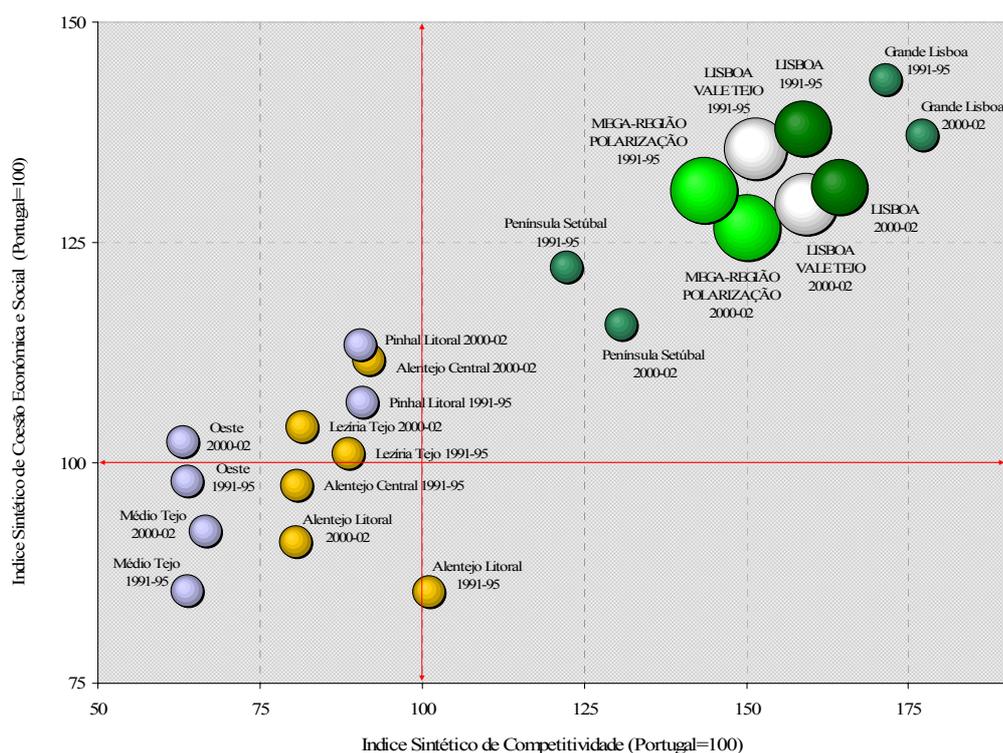


Fonte: Augusto Mateus & Associados (cálculos com base em Comissão Europeia (2005), *Statistical Annex of European Economy*, ECFIN/REP/50886/2005, Eurostat (2005), *Regional GDP per capita in the EU25*, STAT/05/13 e de múltiplas informações e documentos de trabalho elaborados pela DG Regio e o Eurostat).

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 elementares<sup>7</sup> calculados ao nível das NUTS III, revela 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.

### 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).

<sup>7</sup> 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.

A caracterização das trajectórias regionais de evolução entre 1991-95 e 2000-02 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);
- 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;
- 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.

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.

### 2.3. 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 capitais<sup>8</sup>, 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.

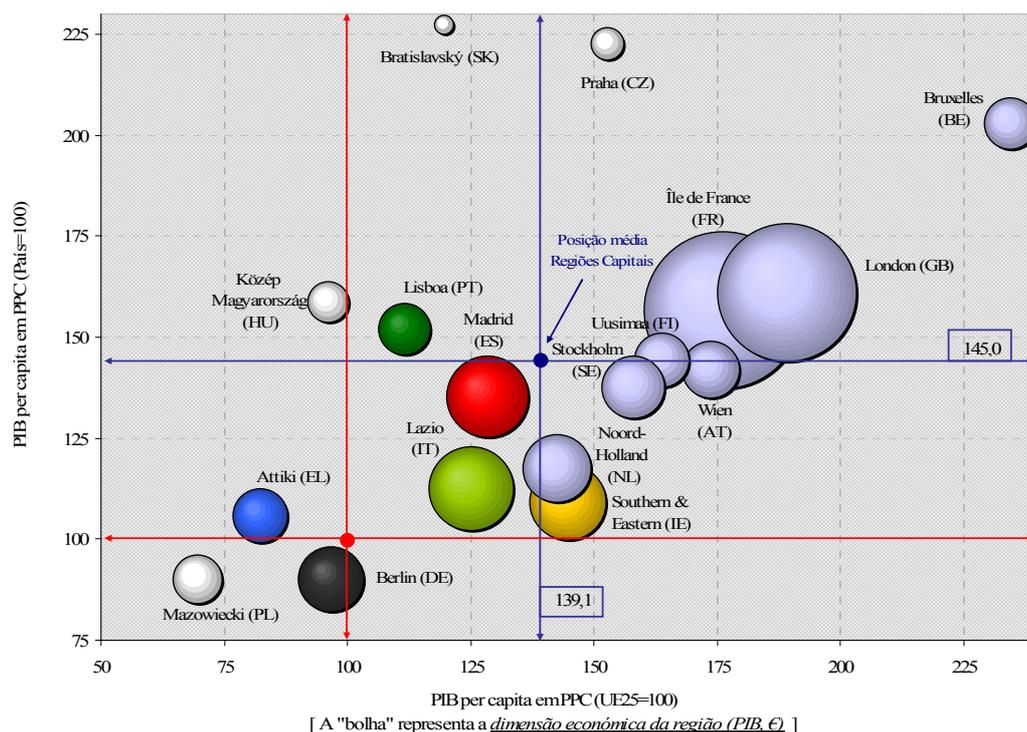
As restantes regiões capitais, menos desenvolvidas, repartem-se entre regiões mais “arrogantes” (Praga e Bratislava, nomeadamente), mais “neutras” (Budapeste) ou mais “humildes” (Atenas e Varsóvia, nomeadamente) no plano nacional, embora com dinâmicas de evolução, no período de preparação e concretização 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”.

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).

<sup>8</sup> 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 **posição** ocupada pela **região de Lisboa** no conjunto das regiões capitais da Europa surge, assim, como **relativamente central**, 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.

**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.**

### 3. 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 social<sup>9</sup> e à necessidade de renovação e operacionalização da “Estratégia de Lisboa”<sup>10</sup>, 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 2004<sup>11</sup>. 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 2005<sup>12</sup>. 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.

<sup>9</sup> 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”.

<sup>10</sup> 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).

<sup>11</sup> COM(2004) 492 e SEC(2004) 924, de 14.7.2004.

<sup>12</sup> 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.

### 3.1. 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 numa **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.

### 3.2. 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 Lisboa<sup>13</sup>.

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

<sup>13</sup> “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, 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 que se segue):

- 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 da 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** na prossecução das três grandes prioridades referidas.

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.

**ORIENTAÇÕES DA POLÍTICA DE COESÃO 2007-2013**  
(CONTEÚDO DETALHADO DO QUADRO GLOBAL DE ACÇÕES NAS PROPOSTAS DA COMISSÃO) (\*)

<b>Tornar a Europa e as suas regiões espaços mais atractivos para investir e para trabalhar</b>			
<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"> <li>• Prioridade aos trinta projectos de interesse europeu;</li> <li>• Investimentos complementares em ligações secundárias;</li> <li>• Acesso melhorado às infraestruturas ferroviárias;</li> <li>• Atenção acrescida às “auto-estradas do mar”;</li> <li>• Melhoria das conexões dos territórios sem litoral (TEN-T);</li> <li>• Promoção de redes de transportes públicos ambientalmente sustentáveis.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Suprir necessidades em investimentos em infraestruturas, em especial nas regiões abrangidas pelo objectivo “convergência” para cumprir legislação ambiental (em particular novos EM);</li> <li>• 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);</li> <li>• Investimentos que contribuam para alcançar os compromissos de Quioto;</li> <li>• Medidas de prevenção de risco (gestão recursos naturais, investigação orientada, utilização TIC, gestão pública inovadora).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Melhorar a eficiência energética e difundir modelos de baixa intensidade energética;</li> <li>• Desenvolvimento de tecnologias renováveis e alternativas (eólica, solar, biomassa);</li> <li>• 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.</li> </ul>	
<b>Melhorar os conhecimentos e a inovação em prol do crescimento</b>			
<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"> <li>• Cooperação entre as empresas e instituições públicas de investigação (apoiando clusters regionais e trans-regionais de excelência e iniciativas tecnológicas europeias transnacionais);</li> <li>• Actividades de IDT nas PME;</li> <li>• Iniciativas regionais transfronteiriças e transnacionais na investigação;</li> <li>• Criação de capacidades de I&amp;D nos sectores de crescimento potencial significativo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oferta regional de educação, inovação e IDT mais eficaz e acessível às empresas através da criação de pólos de excelência e de cluster regionais;</li> <li>• Serviços às empresas suportando a sua competitividade e internacionalização (PME, em especial);</li> <li>• Aproveitar os pontos fortes europeus nas eco-inovações.</li> <li>• Empreendedorismo e facilitação da criação e desenvolvimento de novas empresas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adopção das TIC pelas empresas e famílias promovendo um apoio equilibrado da oferta e procura de produtos e serviços públicos e privados.</li> <li>• Disponibilidade de infraestruturas de TIC nas regiões com falhas de mercado (custo e nível de serviços).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoiar instrumentos distintos das subvenções (nomeadamente, empréstimos, garantias, instrumentos convertíveis, capital-semente e capital-desenvolvimento);</li> <li>• Atingir grupos específicos (jovens, empresárias, grupos desfavorecidos)</li> </ul>
<b>Mais e melhor emprego</b>			
<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"> <li>• Políticas de emprego visando o pleno emprego, a melhoria da qualidade e produtividade do trabalho e o reforço da coesão social e territorial;</li> <li>• Abordagem do trabalho numa lógica de “ciclo de vida”;</li> <li>• Garantir mercados de trabalho inclusivos;</li> <li>• Resposta às necessidades do mercado de trabalho.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover a flexibilidade em articulação com a segurança do emprego e reduzir a segmentação do mercado de trabalho;</li> <li>• Assegurar uma evolução dos custos salariais e mecanismos de adaptação salarial favoráveis ao emprego.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alargar e reforçar o investimento no capital humano;</li> <li>• Apoiar estratégias de aprendizagem ao longo da vida privilegiando as competências necessárias à economia do conhecimento;</li> <li>• Adaptar os sistemas de educação e formação às novas exigências em matéria de competências.</li> </ul>	
<i>Contribuir para manter uma população activa saudável</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Procurar evitar os riscos de saúde (informação sanitária, transferência conhecimentos e tecnologias);</li> <li>• colmatar as deficiências das infraestruturas de saúde e promover uma prestação eficaz de serviços.</li> </ul>		
<i>Capacidade Administrativa</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoiar a concepção de políticas e programas adequados e o seu controlo e avaliação;</li> <li>• reforçar as capacidades de execução das políticas e dos programas.</li> </ul>		

(\*) 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.

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.

### 3.3. 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 infra-estruturas 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 infra-estruturas 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**.

#### **4. 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 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.

#### 4.1. 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, tomados 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 **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.*

#### 4.2. 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.*

#### 4.3. 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.*

#### 4.4. 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.*

#### 4.5. 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.