Avaliação *ex ante* e
Avaliação Ambiental Estratégica do

Programa Operacional Competitividade e Internacionalização

Relatório Final

spi Sociedade Portuguesa de Inovação
idad Ambiente Desenvolvimento
ECORYS
IFDR
Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu, I.P.
Observatório do QREN
POAT FEDER programa operacional assistência técnica
QREN Quadro de Referência Estratégico Nacional Portugal 2007.2013
União Europeia Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional

Avaliação *ex ante* e Avaliação Ambiental Estratégica do

Programa Operacional Competitividade e Internacionalização

FICHA TÉCNICA

Avaliação *ex ante* e Avaliação Ambiental Estratégica do Programa Operacional Competitividade e Internacionalização

Relatório Final

Julho 2014

Autoria: Sociedade Portuguesa de Inovação, Instituto do Ambiente e Desenvolvimento e Ecorys

Coordenação Global: Augusto Medina

Coordenação Adjunta: Carlos Borrego e Nicoletta del Bufalo

Equipa Técnica: André Barbosa, André Matos, Fernando Leão, Hugo Magalhães, Isabel Aguiar, Isabel Morais, João Medina, Margarida Costa, Marisa Rodrigues, Miguel Coutinho, Queralt Capdevila, Sara Brandão, Sara Medina, Sérgio Bento, Susana Figueiredo e Tania Gómez.

LISTA DE SIGLAS

AAE	Avaliação Ambiental Estratégica
AG	Autoridade de Gestão
APA	Agência Portuguesa do Ambiente
CCDR	Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional
CE	Comissão Europeia
CIS	Inquérito Comunitário à Inovação
COSME	Programa para a Competitividade das Empresas e das Pequenas e Médias Empresas
COMPETE	Programa Operacional Fatores de Competitividade
DGEEC	Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência
DGEG	Direção Geral de Energia e Geologia
ENAAC 2020	Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas
ESFRI	Infraestruturas de Investigação Científica de Interesse Estratégico
FC	Fundo de Coesão
FCD	Fatores Críticos para a Decisão
FEADER	Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Regional
FEAMP	Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEEI	Fundos Europeus Estruturais e de Investimento
FET	*Future Emerging Technologies*
FSE	Fundo Social Europeu
GT IEVA	Grupo de Trabalho para as Infraestruturas de Elevado Valor Acrescentado
ICNF	Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas
IDAD	Instituto do Ambiente e Desenvolvimento
IDE	Investimento Direto Estrangeiro
IFDR	Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional
IGFSE	Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu
IMT	Instituto da Mobilidade e dos Transportes
INA	Direção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas
INE	Instituto Nacional de Estatística
INPI	Instituto Nacional da Propriedade Industrial
IPCTN	Inquérito ao Potencial Científico e Tecnológico Nacional
IPSFL	Instituições Privadas sem Fins Lucrativos
I&D	Investigação e Desenvolvimento
I&D&I	Investigação, Desenvolvimento e Inovação
I&I	Investigação e Inovação
LEIT	Liderança nas Tecnologias Facilitadoras Industriais
OE	Objetivo Estratégico
OT	Objetivo Temático
QEC	Quadro Estratégico Comum
PETI3+	Plano Estratégico dos Transportes e Infraestruturas 2014 – 2020
PI	Prioridade de Investimento
PME	Pequenas e Médias Empresas
PNAEE 2020	Plano Nacional de Ação para a Eficiência Energética
PNGR 2011-2020	Plano Nacional de Gestão de Resíduos
PO	Programa Operacional
PO CI	Programa Operacional Competitividade e Internacionalização
PO R	Programas Operacionais Regionais
QREN	Quadro de Referência Estratégico Nacional
RIS3	Estratégias de I&I para uma Especialização Inteligente
RNIIE	Roteiro Nacional de Infraestruturas de Interesse Estratégico
RTE-T	Rede Transeuropeia de Transportes
SCIE	Sistema de Contas Integradas das Empresas
SCTN	Sistema Científico e Tecnológico Nacional
SNI&I	Sistema Nacional de Investigação e Inovação
SPI	Sociedade Portuguesa de Inovação
TIC	Tecnologias de Informação e Comunicação
UE	União Europeia
VAB	Valor Acrescentado Bruto

PRÓLOGO

O Estudo de Avaliação *ex ante* e Avaliação Ambiental Estratégica do Programa Operacional Competitividade e Internacionalização (PO CI) encontra enquadramento no processo de programação associado ao novo ciclo de apoio comunitário e cumpre com a regulamentação das disposições comuns aos vários fundos estruturais no que se refere ao domínio da avaliação, com vista à melhoria da qualidade dos Programas e ao respeito pelos requisitos ambientais.

A sua realização foi cometida pelo Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, I.P. (IFDR) e pelo Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu, I.P. (IGFSE) ao consórcio liderado pela Sociedade Portuguesa de Inovação (SPI) e que integra ainda o Instituto do Ambiente e Desenvolvimento (IDAD) e a ECORYS.

Correspondendo ao Relatório Final do Estudo em questão, este documento é resultado de um processo iterativo e interativo iniciado por um Relatório Inicial (dedicado ao refinamento da abordagem metodológica) e sucedido por um Relatório Preliminar (integrador da análise realizada pela equipa de avaliação à versão de trabalho do PO CI, datada de 19 de fevereiro de 2014, e dos contributos dos *stakeholders* auscultados no decorrer do Estudo).

O presente documento é também resultado de reflexões conjuntas da equipa de avaliação e do Grupo de Acompanhamento que não se esgotam na versão de trabalho mais recente do PO CI, datada de 04 de abril de 2014 (sobre a qual se debruça o Relatório Final), abrangendo todo o processo de preparação deste Programa Operacional. Em particular, refira-se a reflexão resultante do documento síntese (de 18 de julho de 2014) com as principais alterações ao PO decorrentes do processo de negociação do Acordo de Parceria.

O consórcio não pode deixar de agradecer a todas pessoas e entidades que permitiram a aplicação da metodologia participativa adotada e que generosamente se disponibilizaram para a discussão de temas relevantes para o Estudo, contribuindo com a sua visão para uma análise multifacetada da realidade e facilitando significativamente a reflexão apresentada no presente documento.

Porto, Julho de 2014

Sociedade Portuguesa de Inovação, IDAD e Ecorys

SUMÁRIO EXECUTIVO

Avaliação *ex ante* e Avaliação Ambiental Estratégica do Programa Operacional Competitividade e Internacionalização

O Estudo que agora se apresenta visa contribuir para a melhoria da qualidade do Programa Operacional (PO) sobre o qual se debruça, reforçando a sua relevância e pertinência face às necessidades e oportunidades identificadas no domínio da competitividade e internacionalização. É também objetivo do Estudo promover uma reflexão que conduza à intensificação da coerência interna e externa do PO, bem como das condições de eficácia e eficiência que se propõe colocar em ação para assegurar a sua boa gestão, controlo e avaliação. Um último objetivo do Estudo prende-se com a avaliação dos efeitos do PO no ambiente, procurando-se assegurar na plenitude a preservação, proteção e melhoria da qualidade do ambiente, bem como uma utilização racional dos recursos naturais.

Na sequência do concurso público lançado pelo Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, I.P. (IFDR) e Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu, I.P. (IGFSE), a realização deste Estudo foi adjudicada ao consórcio liderado pela Sociedade Portuguesa de Inovação (SPI) e que integra ainda o Instituto do Ambiente e Desenvolvimento (IDAD) e a ECORYS.

O Programa Operacional Competitividade e Internacionalização

No ciclo de programação que se inicia os Estados-Membros são convidados a desenvolver uma estratégia lógica e coerente de organização dos diferentes PO, materializada no Acordo de Parceria. Esta estratégia, designada no âmbito nacional por Portugal 2020, está alinhada com os ambiciosos desígnios da Estratégia Europa 2020, com vista a um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. Além disso, procura responder às necessidades e desafios socioeconómicos de Portugal, identificados no *Position Paper* da Comissão Europeia e no Programa Nacional de Reformas, em matérias fundamentais como a competitividade, o emprego, a investigação e inovação, a energia, o clima, a educação e o combate à pobreza.

O Programa Operacional Competitividade e Internacionalização (PO CI) visa "contribuir para a criação de uma economia mais competitiva, baseada em atividades intensivas em conhecimento, na aposta em bens e serviços transacionáveis e internacionalizáveis e no reforço da qualificação e da orientação exportadora das empresas portuguesas, em especial das PME, promovendo, igualmente, a redução de custos associada a uma maior eficiência dos serviços públicos e à melhoria dos transportes e sua integração nas redes transeuropeias".

Para o efeito, engloba um volume de fundos comunitários (Fundo Europeu para o Desenvolvimento Regional – FEDER, Fundo Social Europeu – FSE, e Fundo de Coesão – FC) de 4,4 mil milhões de euros, a que acresce a contrapartida nacional. O PO CI identifica 5 Objetivos Estratégicos (OE), que pretendem contribuir para a superação dos desafios e necessidades anteriormente identificados no domínio da competitividade e internacionalização:

Objetivos Estratégicos
1. Aumentar a intensidade de tecnologia e conhecimento dos vários setores e do conjunto da economia;
2. Aumentar o peso de atividades produtoras de bens e serviços transacionáveis e internacionalizáveis e a orientação exportadora das empresas portuguesas;
3. Capacitar as PME para o prosseguimento de estratégias de negócio mais avançadas;
4. Melhorar as condições de transporte de mercadorias entre Portugal e o exterior, com repercussão na redução dos custos e tempos de operação para as empresas;
5. Melhorar a capacitação, a eficiência e a integração dos serviços públicos, reduzindo custos de contexto.

Estes 5 OE servem de base para a estruturação do PO CI em 6 Eixos Prioritários (incluindo um de Assistência Técnica) que, por sua vez, mobilizam 6 dos 11 Objetivos Temáticos (OT) previstos pelo Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece as disposições comuns relativas ao FEDER, ao FSE, ao FC, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP), doravante Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI):

Eixos Prioritários e Objetivos Temáticos
Eixo I: Reforço da investigação, do desenvolvimento tecnológico e da inovação (OT1);
Eixo II: Reforço da competitividade das PME incluindo a redução de custos públicos de contexto (OT3 e OT2);
Eixo III: Promoção da sustentabilidade e da qualidade do emprego (OT8);
Eixo IV: Promoção de transportes sustentáveis e eliminação dos estrangulamentos nas principais redes de infraestruturas (OT7);
Eixo V: Reforço da capacidade institucional das autoridades públicas e das partes interessadas e da eficiência da administração pública (OT11);
Eixo VI: Assistência Técnica.

Metodologia e Equipa

O Estudo teve por base uma abordagem multimétodo, abarcando um vasto leque de sensibilidades, opiniões e *stakeholders* chave, que permitiram responder às questões de avaliação e que conduziram à formulação de conclusões e recomendações.

No âmbito desta avaliação, foi efetuado o levantamento e análise das principais referências bibliográficas, foram conduzidas 14 entrevistas a diversos *stakeholders* (designadamente órgãos, entidades e atores do modelo de governação, e órgãos, entidades e atores de referência) e administrados questionários sobre um conjunto específico de temas relacionados com os Eixos Prioritários do PO CI.

Os questionários recolhidos permitiram preparar temas para discussão em 10 eventos, incluindo 6 *workshops* (em áreas relacionadas com os diferentes Eixos Prioritários, incluindo cooperação e transferência de conhecimento científico e tecnológico, conetividade e internacionalização, capacitação para a gestão empresarial, redes de aceleração do empreendedorismo, interação entre Estado e agentes económicos e bens e serviços transacionáveis e internacionalizáveis) e 4 *focus group* (dedicados a temáticas diversas como o contributo dos *clusters* para a superação dos desafios do perfil de especialização e das competências e estratégias das PME, o reforço da atratividade de Portugal e o papel das empresas do setor TICE, o contributo dos Centros Tecnológicos para o reforço das estratégias e competências das PME, e o papel das grandes empresas e das redes de cooperação no âmbito do PO).

Estes eventos, nos quais participaram mais de 150 pessoas, foram dinamizados pelo Professor Augusto Medina, pelo Professor Carlos Borrego e pelo Eng.º Luís Mira Amaral.

Adicionalmente, foram identificados e descritos 8 Estudos de Caso nacionais que constituem exemplos relevantes do período de programação 2007-2013, bem como 12 Boas Práticas Internacionais que configuram iniciativas avaliadas como inspiradoras no âmbito das intervenções do PO CI.

A equipa de avaliação foi constituída tendo em atenção as competências necessárias para a realização do presente Estudo e cumprindo com os requisitos do Caderno de Encargos. Trata-se, portanto, de uma equipa pluridisciplinar, que assegura as valências específicas necessárias à avaliação *ex ante* das áreas de intervenção do PO e, no caso específico da Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), reúne valências na avaliação da incorporação de questões ambientais e de sustentabilidade em processos de decisão estratégica.

Em resultado dos exercícios de avaliação *ex ante* e AAE, propõe-se um conjunto de reflexões sobre o PO CI.

De caráter transversal, isto é, relativas à estratégia e desenho do PO, e de âmbito específico, ou seja, referentes aos diferentes Eixos Prioritários do PO em questão, estas reflexões assumem a forma de conclusões e recomendações que complementam as propostas no âmbito da AAE. É importante referir que as propostas da AAE têm em conta os resultados obtidos no âmbito dos processos de consulta às entidades com responsabilidades ambientais específicas e ao público em geral.

Síntese dos Resultados, Conclusões e Recomendações

Estratégia e Desenho do PO CI

A estratégia apresentada no texto programático revela-se pertinente e coerente face ao diagnóstico, existindo, contudo, espaço para a introdução de melhorias que garantam maior coerência (interna e externa), melhor integração dos princípios horizontais, maior robustez do sistema de indicadores adotado e melhor adequação do modelo de governação.

Os constrangimentos e desafios diagnosticados encontram-se alinhados com documentos e estratégias nacionais e internacionais de referência, repercutindo-se em Prioridades de Investimento (PI) e objetivos consistentes com o diagnóstico e que refletem as orientações da Estratégia Europa 2020.

O PO estrutura-se a partir de relações lógicas de causalidade entre os seus elementos constituintes e incorpora lições de períodos de programação precedentes e recomendações sinalizadas nos respetivos exercícios de avaliação.

Contudo, reconhece-se que é necessário garantir um maior detalhe na justificação de algumas das opções, nomeadamente as tomadas no âmbito do Eixo II – que integra mais do que um OT.
Ao mesmo tempo, importa assegurar que a matriz de programação espelhe adequadamente o contributo dos diferentes Eixos nos vários OE, garantindo uma virtuosa articulação entre as PI dos diferentes Eixos e os vários OE e domínios de constrangimento.

Refira-se ainda que as opções tomadas no que se refere aos grandes projetos se encontram globalmente alinhadas com os contributos expetáveis no âmbito da intervenção associada aos transportes.

Ainda no que concerne à coerência interna, assume-se como necessária a introdução de medidas que permitam superar as fragilidades detetadas em períodos de programação anteriores no que se refere à articulação entre os Fundos da Política de Coesão, o FEADER e o FEAMP.

- Recomenda-se o aprofundamento da matriz de enquadramento lógico no sentido de um melhor ajustamento dos contributos do Eixo V para os OE e de um maior enquadramento do OT2 - Melhoria do acesso às TIC, bem como da sua utilização e a sua qualidade (através do reforço das relações com outros OT);

- Alerta-se ainda para a necessidade de maior detalhe sobre a delimitação das fronteiras de elegibilidade entre FEEI.

A correspondência entre o PO e as propostas do Acordo de Parceria, por um lado, e o alinhamento com instrumentos determinantes face aos objetivos da Estratégia Europa 2020, nomeadamente com o Programa Horizonte 2020,

por outro lado, são no geral bem conseguidos. Por este motivo, o PO apresenta um contributo relevante para o cumprimento dos compromissos assumidos no âmbito das metas relacionadas com a despesa em Investigação & Desenvolvimento (I&D), com as emissões de gases de efeito de estufa, com a eficiência energética e com a taxa de emprego.

Observa-se, contudo, um espaço para o aperfeiçoamento da coerência externa, em particular através de uma reflexão adicional sobre a articulação com os Programas de reforço da Cooperação Territorial Europeia (em particular os de âmbito transfronteiriço) e das relações com os PO das regiões menos desenvolvidas no que se refere à mobilização de PI em áreas de intersecção com as do PO CI (em especial as relativas à eficiência energética, ao empreendedorismo e à formação de ativos).

No que concerne à relação com outros instrumentos regionais, sinaliza-se como muito positiva a criação de uma rede de governação específica para assegurar a coordenação estratégica e de gestão operacional das intervenções dos OT1 (Reforçar a investigação, o desenvolvimento tecnológico e a inovação), OT3 (Reforçar a competitividade das pequenas e médias empresas e dos sectores agrícola, das pescas e da aquicultura) e OT8 (Promover o emprego e apoiar a mobilidade laboral).

◣Sugere-se o estreitamento da coerência externa através da reflexão sobre as articulações com os Programas de reforço da Cooperação Territorial Europeia e com as PI mobilizadas no âmbito dos PO das regiões menos desenvolvidas nos domínios da eficiência energética, do empreendedorismo e da formação de ativos (áreas igualmente alvo de intervenção do PO Temático).

Relativamente à integração dos princípios horizontais, ainda que se considere que o PO toma em consideração as principais orientações comunitárias, constata-se que podem ser introduzidas alterações pontuais no texto de programação que permitam demonstrar de modo mais explícito a consecução e materialização plena dos princípios em todas as fases do ciclo do PO.

◣Propõe-se o robustecimento das opções adotadas no âmbito dos princípios horizontais, assegurando que os mesmos, em especial os relativos à eliminação das desigualdades e à promoção da igualdade entre homens e mulheres, se refletem em todas as fases do ciclo do PO (desde o desenho até à avaliação).

Quanto à concentração dos recursos e sua articulação com desafios e necessidades, e à adequação dos mecanismos de apoio, não se perspetiva a necessidade de alterações relevantes a este nível. No que se refere ao sistema de indicadores proposto pelo PO, ainda que se constate que muitas das propostas são ajustadas (por exemplo, no âmbito da relevância e clareza dos indicadores de realização e resultado e no âmbito do quadro de desempenho), alerta-se para a dificuldade de replicação da maioria dos valores de partida.

◣Recomenda-se a consolidação da orientação do PO para os resultados, nomeadamente através da garantia de um robusto sistema de indicadores (claro, relevante e assente em valores de partida, objetivos intermédios e metas adequadas).

Da mesma forma, no âmbito da capacidade administrativa, dos procedimentos de recolha de informação e da avaliação considera-se necessária uma reflexão adicional sobre o objetivo de simplificação e de promoção de uma maior articulação da estrutura de governação do PO CI, capitalizando não só as boas práticas do passado (como fica claro no texto de programação), mas procurando também retirar ilações de lições menos bem conseguidas da experiência anterior.

Neste contexto, considera-se fundamental a criação de condições necessárias para uma maior eficácia e eficiência do modelo de governação, referindo-se o caso da Agência de Inovação como paradigmático de alguma indefinição que ainda permanece em torno de atores chave nas temáticas de intervenção do PO.

Aconselha-se que se considerem as lições do passado, incluindo as que se referem a práticas menos bem-sucedidas, que permitam reforçar a eficácia e eficiência do PO e o envolvimento dos stakeholders, nomeadamente ao nível da simplificação administrativa e da articulação da estrutura de governação do PO.

Investigação & Inovação

A estratégia proposta pelo PO no âmbito da Investigação e Inovação (I&I) carece de uma reflexão adicional sobre o seu quadro de referência, o papel da Estratégia de I&I para uma Especialização Inteligente (RIS3), a continuidade de políticas relevantes seguidas no passado (como os processos de *clusterização* ou o apoio aos Centros Tecnológicos) e as ações que viabilizem a adequada interação entre os centros de competência estratégicos e as iniciativas de inovação.

Considerando que no PO CI a abordagem para a I&I compreende referências a atores do Sistema Científico e Tecnológico Nacional (SCTN) e às dinâmicas que estes mantêm no contexto do Sistema Nacional de Investigação e Inovação (SNI&I), alerta-se para a necessidade de um maior aprofundamento das opções de nomenclatura tomadas e de uma maior coerência na utilização dos diferentes termos ao longo do texto de programação.

Complementarmente, assumindo-se como positivas as referências ao papel atribuído à Agência de Inovação renovada (na sua articulação com a Agência para o Desenvolvimento e Coesão) no domínio da I&I, sinaliza-se a necessidade de serem garantidos os recursos, as competências e responsabilidades ajustadas às funções que se pretendem ver refletidas nesta Agência Pública.

Propõe-se, com base em experiências internacionais relevantes, a elaboração de um quadro de referência para o SNI&I no qual fiquem estabelecidos inequivocamente os conceitos centrais, os principais atores envolvidos e o papel e competências de organismos públicos como a Agência de Inovação.

Questiona-se a ausência de referências diretas a mecanismos facilitadores da cooperação e do investimento privado em I&I, utilizados no passado (por exemplo, ao Sistema de Incentivos Financeiros à Investigação e Desenvolvimento Empresarial), e a ações-piloto (com um potencial efeito demonstrador) mobilizadas para mimetizar os esquemas adotados a nível Europeu e alavancar a participação dos atores nacionais em Programas como o Horizonte 2020.

Sugere-se que se procurem mitigar os possíveis efeitos do distanciamento de muitos dos atores nacionais relativamente às realidades de diversos programas europeus, propiciando à escala nacional ações-piloto que mimetizem essas realidades (preparando os atores em questão para uma maior participação nos programas internacionais).

Consideram-se pouco detalhadas as referências às consequências da RIS3 ao nível da concentração dos recursos num número limitado de prioridades

previamente estabelecidas. Neste contexto, reconhece-se como igualmente necessária a clarificação da relação entre esta Estratégia e os processos de clusterização e assinala-se que o Acordo de Parceria remete para um maior detalhe em sede do PO.

◣Aconselha-se a clarificação do papel da Estratégia Nacional de Especialização Inteligente como um dos princípios orientadores da intervenção na I&I e o esclarecimento das suas articulações com os processos de *clusterização*.

Considera-se insuficientemente explorado no PO o potencial dos *clusters* enquanto plataformas de inovação aberta, de fomento da colaboração e de partilha de conhecimento a nível nacional e internacional, sendo tímidas as referências ao seu papel e às suas oportunidades de intervenção no próximo ciclo de programação. Importa proporcionar um enquadramento não só ajustado às expetativas decorrentes do elevado investimento já realizado com vista a fortalecer o papel destes agentes, mas também ao contributo que os *clusters* podem ter no âmbito das opções estratégicas assumidas, numa lógica de ser evitada a descontinuidade de políticas relevantes adotadas no passado.

◣Preconiza-se a necessidade de uma maior definição dos contornos da política de apoio aos processos de *clusterização*, clarificando as opções estratégicas (nomeadamente as associadas ao reconhecimento formal dos atuais/novos atores neste domínio) e fazendo refletir adequadamente a sua relevância no texto de programação.

Evitar a descontinuidade de políticas relevantes adotadas no passado implica também revisitar as opções estratégicas relativas ao papel de atores centrais de intermediação no SNI&I, em particular dos Centros Tecnológicos. Neste sentido, considera-se necessário atribuir aos atores em questão uma intervenção mais ajustada às suas competências, ao esforço empreendido no passado com vista à sua consolidação, ao seu relevante potencial e aos resultados positivos que a sua ação tem gerado.

◣Propõe-se que seja reforçado o papel dos Centros Tecnológicos nos processos de transferência de conhecimento e tecnologia.

Reconhecendo-se a relevância das ações que visam a estruturação, organização e capacitação de centros de competências de potencial impacto (como os sinalizados no Roteiro Nacional de Infraestruturas de Investigação Científica de Interesse Estratégico), considera-se necessário, contudo, haver uma maior reflexão sobre eventuais ações que viabilizem uma adequada interação entre as Infraestruturas de Investigação Científica de Interesse Estratégico (ESFRI) e as iniciativas de inovação.

◣Recomenda-se que se prevejam ações que viabilizem uma adequada interação entre as ESFRI e as iniciativas de inovação, criando mecanismos (por exemplo, ao nível da análise de mérito) para a discriminação positiva de ESFRI que demonstrem uma maior cultura de inovação e cooperação com o tecido empresarial (como protocolos e projetos com empresas e associações empresariais, prestação de serviços ligados à transferência de tecnologia, patenteamentos, etc.).

Atividade Empresarial Competitiva

O PO propõe uma estratégia ambiciosa para o empreendedorismo, inovação e internacionalização, procurando colmatar estrangulamentos bem identificados. Contudo, o texto do PO explora de forma insuficiente alguns elementos relevantes, por exemplo os relacionados com as atuais caraterísticas

do ecossistema de empreendedorismo em Portugal (e necessidades implícitas), com o contributo de aplicações das TIC na administração em linha para a competitividade e internacionalização do tecido empresarial nacional e com a articulação com outros instrumentos de política.

Apesar de incorporar relevantes orientações comunitárias e nacionais relacionadas com o empreendedorismo de base tecnológica, o PO não aprofunda os estrangulamentos específicos que caraterizam este ecossistema (como a sua complexidade e a fragmentação e diversidade dos atores que abrange), nem as exigências associadas (levantamento dos atores no terreno e sua tipificação de modo a obter uma racionalidade integrada).

Neste sentido, embora reconheça os desafios à organização e classificação das numerosas infraestruturas que compõem as redes de suporte à atividade empreendedora, o texto de programação não integra de forma explícita ações concretas que visem dar resposta a estes mesmos desafios.

◣Sugere-se um enquadramento adequado das ações que visam a aceleração do empreendedorismo de base tecnológica em Portugal, através da caraterização detalhada dos constrangimentos deste ecossistema, incluindo os respeitantes a uma necessária diferenciação dos atores que o constituem;

◣Ao mesmo tempo, recomenda-se que se prevejam ações diferenciadas para as infraestruturas de suporte à atividade empreendedora, como a existência de critérios de análise de mérito relativos ao perfil das entidades proponentes e à sua experiência passada (que discriminem positivamente as entidades com maior vocação e melhores resultados) ou, em alternativa, se pondere a viabilidade de serem lançados concursos específicos orientados para entidades com diferentes níveis de maturidade.

Ainda que estejam refletidas no texto programático as prioridades de uma política de reindustrialização que conduza à revitalização industrial e tecnológica, é pouco explorado o papel das PME em domínios emergentes ligados a desafios europeus e regionais, tais como as indústrias culturais e criativas, as novas formas do turismo, os serviços inovadores que reflitam novas exigências societais ou os produtos e serviços associados às eco-inovações.

Neste contexto, destaca-se em especial a ausência de referências diretas no PO ao papel da inovação nos serviços (e ao seu contributo para estimular a transformação de indústrias tradicionais e emergentes ou para alavancar estratégias de negócio mais avançadas).

◣Aconselha-se a clarificação e introdução de maior detalhe na abordagem do PO no âmbito da inovação nos serviços, reconhecendo-se a relevância desta temática a nível europeu.

Atendendo à importância das aplicações e soluções das TIC na superação dos desafios sociais (que vão muito para além da ciberinclusão e da Administração Pública em linha), considera-se que não está plenamente evidenciado no texto do PO o papel das TIC no reforço da competitividade e internacionalização das empresas, sendo igualmente insuficientes as referências ao seu contributo para prevenir a deslocalização da atividade económica de áreas menos desenvolvidas.

◣Propõe-se o aprofundamento do referencial lógico subjacente ao expetável contributo das aplicações TIC para o reforço da competitividade e internacionalização das PME.

Além disso, não são evidentes, a este nível, as ligações

do PO com outros instrumentos de política, como o Mecanismo Interligar a Europa (nomeadamente através do investimento em redes de banda larga rápida e muito rápida e serviços digitais pan-europeus) e com a Agenda Digital para a Europa (bem como com a Agenda Portugal Digital).

◣Recomenda-se o reforço da coerência externa das propostas do PO, estabelecendo as possíveis e necessárias sinergias com outros instrumentos de política e estratégias relevantes como o Mecanismo Interligar a Europa e a Agenda Digital.

Reforço do Capital Humano

A intervenção do PO mobiliza o FSE para as mudanças esperadas no perfil de especialização produtiva e na alavancagem do investimento privado na inovação. Não obstante, considera-se necessária uma reflexão sobre a atratividade das propostas de investimento no capital humano e sobre a articulação entre este PO e outros PO com ações semelhantes.

Os constrangimentos em termos do perfil de especialização produtiva, das competências do capital humano e da consolidação de estratégias inovadoras são claramente evidenciados no diagnóstico do PO e repercutem-se na estratégia desenhada, em particular através de investimentos com vista à adaptação dos trabalhadores, das empresas e dos empresários à mudança.

Reconhece-se, contudo, a necessidade de se garantir uma adequada articulação entre as ações apoiadas pelo PO CI e ações previstas em outros PO que mobilizem PI com objetivos semelhantes ou complementares.

◣Sugere-se que se promova uma reflexão aprofundada no sentido de se delimitarem as fonteiras de intervenções relativas à mobilização de PI idênticas por parte de diferentes PO.

Adicionalmente, considerando a existência de uma cultura pouco valorizadora do investimento no capital humano e desatenta ao potencial retorno do investimento neste âmbito, antecipam-se algumas dificuldades na adesão a ações que não se demonstrem, *a priori*, atrativas para os empresários e sua força laboral.

Importa, por isso, retirar lições da experiência passada, adotando metodologias de formação que apresentem condições claramente favoráveis para os seus beneficiários e que incorporem referenciais e experiências internacionais bem-sucedidas.

◣Recomenda-se que se proporcionem condições atrativas que estimulem o investimento das empresas na formação dos seus empresários e ativos, incluindo a criação de mecanismos (por exemplo, ao nível da análise de mérito ou das majorações do incentivo ou prémio) para a discriminação positiva no âmbito de projetos integrados.

É ainda necessário assegurar as possibilidades de intervenção de todos os atores relevantes que podem contribuir para a modernização dos programas de formação (e, em especial, de formação-ação) oferecidos, quer sejam organismos intermédios quer sejam entidades beneficiárias, bem como privilegiar uma abordagem focada nos resultados, que responda às necessidades das empresas e que estimule o investimento no capital humano.

◣Propõe-se que sejam garantidas as necessárias condições à participação de atores relevantes nos processos de formação-ação, reforçando a sua orientação para os resultados e eliminando barreiras à participação não justificada de atores que podem contribuir para a modernização destes processos.

Não obstante, reconhece-se a necessidade de um maior aprofundamento de ações de desenvolvimento de competências nos empreendedores, bem como o acompanhamento e consultoria na fase de arranque.

◣Propõe-se uma reflexão sobre o papel do FSE na promoção do empreendedorismo de base tecnológica, em particular o oriundo de "projetos semente".

Transportes e conetividade

O PO mobiliza ações apoiadas pelo FC e FEDER, refere as propostas do Grupo de Trabalho para as Infraestruturas de Elevado Valor Acrescentado, encontra-se alinhado com as orientações do Plano Estratégico dos Transportes e Infraestruturas 2014-2020 (PETI3+) e salienta as complementaridades com o Mecanismo Interligar a Europa, tendo subjacente uma lógica de melhoria das condições de contexto à atividade empresarial. Contudo, ficam por diferenciar os resultados específicos das várias ações das PI que serão mobilizadas e por incorporar os contributos de aplicações e soluções das TIC nos transportes.

A relevância de uma estratégia nacional no domínio dos transportes e conetividade conduziu à constituição do Grupo de Trabalho para as Infraestruturas de Alto Valor Acrescentado (GT IEVA), cuja finalidade foi definir um conjunto prioritário de projetos e recomendações que contribuíssem para potenciar a competitividade da economia portuguesa e a coesão territorial. Do diagnóstico do GT IEVA resultaram 30 projetos sinalizados como prioritários, que foram alvo de um processo de consulta e debate público.

Neste processo de auscultação assente nas prioridades sinalizadas reconheceu-se como relevante o enfoque no setor ferroviário e marítimo-portuário (pela sua maior eficiência energética e menor custo de manutenção face ao setor rodoviário) e ressaltou-se a necessidade de articulação entre a estratégia nacional e europeia, de implementação da bitola europeia no caminho-de-ferro nacional, de modernização do setor marítimo-portuário, além da relevância de uma visão integrada e ponderada, numa lógica de longo prazo.

Entre os aspetos com maior dissonância no debate público conduzido encontraram-se os projetos tendencialmente orientados para o Mecanismo Interligar a Europa. Em concreto, foi amplamente discutido o enquadramento de eventuais projetos neste Mecanismo de forma alinhada com a estratégia e objetivos europeus.

No que se refere à proposta do PO CI, que se apresenta globalmente alinhada com o PETI3+, sinaliza-se a necessidade de uma reflexão adicional sobre os resultados esperados (diferenciando-os consoante as PI mobilizadas) e sobre as ações enquadradas na rede transeuropeia de transportes – RTE-T (por exemplo, a via rápida Estreito de Câmara de Lobos - Câmara de Lobos).

◣Sugere-se a definição de resultados diferenciados para as ações mobilizadas no âmbito das diferentes PI do OT7;
◣Preconiza-se ainda uma demonstração clara do valor acrescentado de projetos inscritos na RTE-T, explicitando o seu contributo a nível europeu.

Complementarmente, no que se refere ao Mecanismo Interligar a Europa, reconhece-se existir espaço para o aprofundamento do papel que pode ser atribuído ao investimento em redes de banda larga rápida e muito rápida e serviços digitais pan-europeus, aportando para o Eixo dedicado aos transportes o potencial contributo dos

desenvolvimentos tecnológicos disponíveis.

◣Recomenda-se o aprofundamento do papel das aplicações e soluções TIC e desenvolvimentos tecnológicos disponíveis para as intervenções do setor dos transportes.

Capacitação Institucional

O PO CI estende a sua ação no capital humano aos trabalhadores em funções públicas e aos trabalhadores integrados no sistema de requalificação com vista à sua recolocação. Não obstante a urgência e relevância destas medidas no quadro da reforma da Administração Pública, considera-se existir espaço para um maior detalhe sobre o seu contributo para os OE do PO CI que não os diretamente definidos para acolher as medidas em questão.

A reforma da Administração Pública e a simplificação e modernização administrativas são considerados elementos-chave, no contexto do Programa Nacional de Reformas, para melhorar a sua capacidade de resposta junto dos cidadãos e empresas.

É neste contexto que a capacitação dos serviços da Administração Pública e dos trabalhadores em funções públicas assume caráter prioritário, enquanto elemento facilitador da redução dos custos de contexto, da eficiência na gestão de recursos e da valorização do capital humano. Apesar da relevância das ações propostas neste Eixo, considera-se necessária uma maior clarificação do potencial das ações compreendidas na PI 11.1 (Investimento nas capacidades institucionais e na eficiência das administrações e dos serviços públicos, a nível nacional, regional e local, a fim de realizar reformas, legislar melhor e governar bem), em particular no que se refere à sua coerência na matriz do PO.

◣Recomenda-se o aprofundamento das opções estratégicas assumidas no âmbito de ações apoiadas pelo FSE com vista à capacitação institucional dos trabalhadores em funções públicas e dos trabalhadores integrados no sistema de requalificação, garantindo uma maior coerência interna entre as mesmas e a restante matriz de enquadramento lógico do PO.

Avaliação Ambiental Estratégica

Em termos gerais, o modelo programático proposto pelo PO CI apresenta oportunidades para atingir os objetivos de ambiente e sustentabilidade consubstanciados no Quadro de Referência Estratégico. Contudo, sinaliza-se a existência de algumas áreas que merecem particular atenção, nomeadamente as que se prendem com a logística sustentável, com a biodiversidade e com o património cultural.

O PO CI constitui-se no seu todo como uma oportunidade para criar uma economia mais competitiva, baseada em atividades intensivas em conhecimento, em bens e serviços transacionáveis e internacionalizáveis, com reforço da qualificação e da orientação exportadora das empresas portuguesas, em especial das PME, promovendo, igualmente, a redução de custos de contexto por via de uma maior eficiência, melhoria dos transportes e sua integração nas redes transeuropeias.

No entanto, observa-se a existência de diversas áreas que merecem particular atenção, nomeadamente as que se prendem com a logística sustentável, com a biodiversidade e com o património cultural.

A presente versão de PO CI consultada pressupõe o investimento em infraestruturas lineares (ferroviárias e rodoviárias), associadas ao fecho da malha da rede de transportes, constituindo um risco ao nível da potencial fragmentação de habitats e de áreas de proteção de património cultural. Trata-se no entanto de um risco que é possível acautelar no âmbito da implementação dos projetos, em fase de Estudo de Impacte Ambiental. Se forem tomadas em consideração medidas ao nível da implantação dos projetos, nomeadamente do desenvolvimento dos traçados de forma a minimizar os efeitos da fragmentação, é possível que num balanço de externalidades ambientais este seja favorável ao desenvolvimento dos projetos.

No geral, considera-se que a estratégia do PO CI contribui para alcançar as metas da Estratégia Europa 2020, não tendo sido identificados riscos ambientais significativos resultantes da sua operacionalização. Pelo contrário, foi evidenciada a importância do PO CI para a resolução de um conjunto de problemas e constrangimentos de cariz ambiental com os quais Portugal atualmente se depara.

Porto, Julho de 2014

Sociedade Portuguesa de Inovação, IDAD e Ecorys

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO 1

1.1. Enquadramento 1

1.2. Objetivos e Questões de Avaliação 2

1.3. Metodologia 4

2. RESULTADOS DA AVALIAÇÃO *EX ANTE* 7

2.1. Pertinência do Diagnóstico 7

2.2. Coerência Interna 17

2.3. Coerência Externa 26

2.4. Integração dos Princípios Horizontais 31

2.5. Contributo para a Estratégia Europa 2020 36

2.6. Concentração dos Recursos e Articulação com Desafios e Necessidades 39

2.7. Adequação dos Mecanismos de Apoio 44

2.8. Relevância e Clareza dos Indicadores 46

2.9. Adequação dos Valores de Partida (*Baselines*), dos Objetivos Intermédios (*Milestones*) e das Metas 54

2.10. Capacidade Administrativa, Procedimentos de Recolha de Informação e Avaliação 59

3. RESULTADOS DA AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA 64

3.1. Enquadramento 64

3.2. Principais Resultados da Avaliação Ambiental Estratégica 64

3.3. Plano de Seguimento 67

3.4. Conclusões 73

4. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES 78

5. BIBLIOGRAFIA 95

ÍNDICE DE FIGURAS E TABELAS

Índice de Figuras

Figura 1 – Principais constrangimentos sinalizados pelos *stakeholders* 8
Figura 2 – Relações entre Objetivos Estratégicos e domínios de constrangimentos....19
Figura 3 – PI mobilizadas pelo PO Temático com intersecção com PI mobilizadas pelos PO das regiões menos desenvolvidas...28

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Estudos de Caso....5
Tabela 2 – Boas Práticas Internacionais....6
Tabela 3 – Objetivos e metas europeias e nacionais no âmbito da Estratégia Europa 2020....9
Tabela 4 – Agenda de reformas estruturais do Programa Nacional de Reformas....10
Tabela 5 – Domínios, objetivos e metas da Estratégia de Fomento Industrial para o Crescimento e Emprego 2014-2020 11
Tabela 6 – Sistematização das Prioridades de Investimento, objetivos específicos, tipos de ações e resultados esperados do PO CI.... 12
Tabela 7 – Articulação entre as Prioridades de Investimento e os domínios de constrangimentos 16
Tabela 8 – Sistematização da articulação entre Eixos e Objetivos Estratégicos do PO CI....19
Tabela 9 – Coerência nas referências aos grupos-alvo e beneficiários – exemplo do Eixo I....22
Tabela 10 – Sistematização das relações entre PO CI e os PO Regionais 24
Tabela 11 – Lista de grandes projetos previstos no PO CI 25
Tabela 12 – Prioridades de Investi mento associadas ao PO CI no Acordo de Parceria, por Objetivo Temático....27
Tabela 13 – Delimitação de áreas de intervenção entre o PO CI e os PO das regiões menos desenvolvidas do Continente, por Prioridade de Investimento 28
Tabela 14 – Articulação entre os pilares do Programa Horizonte 2020 e os Eixos Prioritários do PO CI....29
Tabela 15 – Articulação entre os objetivos do COSME e os Eixos Prioritários do PO CI....30
Tabela 16 – Contributo do PO CI para as prioridades da Estratégia Europa 2020....36
Tabela 17 – Metas nacionais no âmbito da Estratégia Europa 2020 e situação em 2011....37
Tabela 18 – Contributo das Prioridades de Investimento do PO CI para as metas nacionais no âmbito da Estratégia Europa 2020 38
Tabela 19 – Plano de financiamento do PO CI, por Eixo Prioritário, Objetivo Temático e Fundo 40
Tabela 20 – Plano de financiamento do Programa Operacional Fatores de Competitividade, por Eixo Prioritário....41
Tabela 21 – Distribuição dos recursos financeiros por área de intervenção....42
Tabela 22 – Distribuição dos recursos financeiros por forma de apoio e por Eixo prioritário 44
Tabela 23 – Análise dos indicadores de resultado do PO CI 49
Tabela 24 – Análise dos indicadores de realização do PO CI 52
Tabela 25 – Revisão dos valores de partida dos indicadores de resultado do PO CI 55
Tabela 26 – Avaliação das metas do quadro de desempenho do PO CI....57

Tabela 27 – Fatores críticos para a decisão e respetiva descrição 64
Tabela 28 – Medidas propostas para a prevenção e potenciação dos efeitos ambientais resultantes da implementação do PO..... 69
Tabela 29 – Indicadores selecionados para o controlo da AAE..... 70
Tabela 30 – Quadro de Governação do PO CI.....73
Tabela 31 – Quadro de Governação do PO CI por recomendação 75
Tabela 32 – Matriz de oportunidades e riscos dos FCD com a Estratégia Europa 2020.....76

1. INTRODUÇÃO

1.1. Enquadramento

Uma das principais alterações que a Comissão Europeia (CE) propõe para a aplicação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) no período 2014-2020 é a sua maior orientação para resultados, a fim de contribuir para a estratégia da União Europeia (UE) para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo (Estratégia Europa 2020). Para isso, a CE atribui particular importância à conceção de programas bem estruturados, tendo em conta as necessidades identificadas e as prioridades regionais, nacionais e europeias estabelecidas. Por este motivo, e de acordo com o Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece as disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), ao Fundo Social Europeu (FSE), ao Fundo de Coesão (FC), ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP), devem ser efetuadas avaliações *ex ante* com o objetivo de melhorar a qualidade da elaboração dos programas.

Adicionalmente, o mesmo regulamento sinaliza que o exercício de avaliação *ex ante* pode ainda incluir os requisitos em matéria de Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) definidos na Diretiva 2001/42/CE do Parlamento Europeu e do Conselho tendo em conta as necessidades de mitigação das alterações climáticas.

Cumprindo com os requisitos europeus, o Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional (IFDR) e o Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu (IGFSE) publicaram os avisos de concurso para as avaliações dos diferentes Programas Operacionais (PO) que enquadrarão a estratégia Portugal 2020, tendo o consórcio constituído pela Sociedade Portuguesa de Inovação (SPI), o Instituto do Ambiente e Desenvolvimento (IDAD) e a ECORYS sido selecionado para conduzir o estudo de Avaliação *ex ante* e AAE do Programa Operacional Competitividade e Internacionalização (PO CI).

O presente documento constitui o Relatório Final deste estudo e visa apresentar o conjunto de conclusões e recomendações relativas à avaliação *ex ante* e à AAE do PO CI. Para além da Introdução, o documento está estruturado nos seguintes Capítulos:

- **Capítulo 2** – Resultados da Avaliação *Ex Ante*: Sinaliza os resultados da recolha, análise e tratamento da informação, por forma a dar uma resposta clara e concisa a cada uma das questões de avaliação definidas no Caderno de Encargos;
- **Capítulo 3** – Resultados da Avaliação Ambiental Estratégica: Sintetiza os resultados da AAE, tendo em conta o Relatório Ambiental;
- **Capítulo 4** – Conclusões e Recomendações: Reúne as principais conclusões e apresenta as recomendações mais relevantes decorrentes do desenvolvimento da avaliação;
- **Capítulo 5** – Bibliografia: Identifica as principais referências bibliográficas e eletrónicas utilizadas para o desenvolvimento do estudo.

O Relatório Final faz-se acompanhar por 2 volumes complementares:

- O primeiro volume apresenta os anexos resultantes da metodologia implementada pela equipa de avaliação, nomeadamente os produtos relacionados com as entrevistas, os questionários, os *workshops* e os *focus group*;
- O segundo volume inclui os estudos de caso nacionais e as boas práticas internacionais.

1.2. Objetivos e Questões de Avaliação

A presente avaliação segue as orientações do Caderno de Encargos e incide sobre a proposta do PO CI (versões de trabalho de 19 de fevereiro e de 04 de abril de 2014), bem como sobre o documento síntese (de 18 de Julho de 2014) com as principais alterações ao PO decorrentes do processo de negociação do Acordo de Parceria. Esta avaliação tem como objetivos nucleares contribuir para:

- "Melhorar a sua qualidade, em especial para reforçar a sua relevância e pertinência face às necessidades e oportunidades identificadas no âmbito dos respetivos domínios de intervenção;
- Melhorar a sua coerência interna e externa, bem como as condições de eficácia e eficiência que se propõe colocar em ação para assegurar a sua boa gestão, controlo e avaliação;
- Avaliar, no contexto da AAE, os efeitos do PO no ambiente, defendendo a preservação, proteção e melhoria da qualidade do ambiente, e uma utilização racional dos recursos naturais, acrescendo ainda que as exigências do domínio ambiental devem ser integradas na definição das políticas, com o objetivo de promover um desenvolvimento sustentável."[1]

Por outro lado, atendendo a que a avaliação *ex ante* tem de incorporar os requisitos da AAE, são considerados os respetivos objetivos específicos dessa avaliação e que passam por:

i. "Assegurar uma visão estratégica das questões ambientais num quadro de sustentabilidade;

ii. Assegurar que questões ambientais sejam integradas no processo de decisão;

iii. Identificar, selecionar e justificar situações *win-win*;

iv. Sugerir programas de gestão e monitorização estratégica;

v. Assegurar processos participados e transparentes;

vi. Produzir contextos de desenvolvimento adequados às propostas de desenvolvimento."[1]

De seguida apresentam-se as questões de avaliação que traduzem os objetivos supramencionados. Estas questões estão organizadas em função das componentes que devem ser tratadas na avaliação *ex ante* dos PO.

Questões de Avaliação

Pertinência do Diagnóstico

- **Questão 1** - O diagnóstico das disparidades, necessidades e oportunidades de desenvolvimento está devidamente fundamentado? O diagnóstico comporta as dimensões previstas nos objetivos e metas da Estratégia Europa 2020, nas recomendações do Conselho Europeu, no Programa Nacional de Reformas e no Programa do Governo ou noutros documentos de orientação estratégica associados às áreas de intervenção do PO (incluindo os previstos no âmbito das condicionalidades)?
- **Questão 2** - Os objetivos, as prioridades de investimento selecionadas e as realizações e resultados esperados são coerentes com o diagnóstico?

Coerência Interna

- **Questão 3** - Os objetivos, as prioridades de investimento selecionadas e as realizações e resultados esperados são coerentes entre si?
- **Questão 4** - As medidas propostas são as mais adequadas para alcance dos objetivos delineados ou haveria outras medidas cujas realizações e resultados conduziriam de forma mais eficaz ao alcance dos objetivos?
- **Questão 5** - Existem mecanismos de articulação e coordenação das intervenções dos vários Fundos e são estes os mais eficazes?

[1] IFDR, IGFSE (2013), "Caderno de Encargos das avaliações *ex ante* e das avaliações ambientais estratégicas dos novos programas operacionais do período de programação 2014-2020", julho de 2013.

- **Questão 6** - Quando aplicável, em que medida os Grandes Projetos previstos contribuem para o efetivo alcance dos objetivos?

Coerência Externa

- **Questão 7** - Os objetivos, as prioridades de investimento selecionadas e as realizações e resultados esperados são coerentes com o disposto no Acordo de Parceria? E com outros instrumentos de âmbito comunitário, nacional ou regional de apoio ao investimento público (coerência externa)?

Integração dos Princípios Horizontais

- **Questão 8** - As medidas planeadas são as adequadas para assegurar o respeito pelos princípios horizontais consagrados, designadamente, o princípio da parceria, o princípio da igualdade entre homens e mulheres, o da igualdade de oportunidades e da não discriminação e o do desenvolvimento sustentável?
- **Questão 9** - Em que medida a participação dos *stakeholders* fundamentais do PO no processo de programação (e respetivos resultados) é a mais adequada? As medidas que se preveem adotar para o seu envolvimento na respetiva implementação do programa (no respeito pelo princípio do partenariado e governação multinível) são as mais adequadas?

Contributo para a Estratégia Europa 2020

- **Questão 10** - Qual o contributo potencial do programa para a Estratégia Europa 2020 em Portugal, tendo em conta os objetivos, as prioridades temáticas selecionadas e os desafios e necessidades identificadas no quadro da esfera de intervenção prevista?

Concentração dos Recursos e Articulação com Desafios e Necessidades

- **Questão 11** - Os recursos alocados ao PO são coerentes face aos desafios e necessidades identificadas, assegurando uma adequada concentração dos mesmos nas mais relevantes?
- **Questão 12** - Os recursos alocados ao PO são coerentes com os objetivos e prioridades selecionadas/focadas?

Adequação dos Mecanismos de Apoio

- **Questão 13** - A(s) forma(s) de apoio proposta(s) para a alocação dos recursos (ajudas reembolsáveis, não reembolsáveis, instrumentos financeiros, etc.) são adequadas face aos objetivos e prioridades temáticas definidas, à luz dos princípios da racionalidade económica, da sustentabilidade e da mais-valia da política pública?

Relevância e Clareza dos Indicadores

- **Questão 14** - Os indicadores de realização e resultado previstos para o PO cobrem de forma adequada e suficiente os seus principais objetivos e prioridades temáticas, permitindo medir bem o seu desempenho global?
- **Questão 15** - Esses indicadores apresentam uma designação inequívoca e uma definição clara proporcionando uma interpretação normativa?
- **Questão 16** - Está devidamente enunciada a sua forma de cálculo?
- **Questão 17** - Os indicadores de resultado, embora em número limitado, permitem aferir os progressos na concretização dos objetivos (para o grupo, território, setor ou outra finalidade)?
- **Questão 18** - Está garantida a robustez – fiabilidade das fontes de dados, representatividade das amostras, para o caso dos indicadores de resultado FSE? São suficientemente próximos das intervenções apoiadas, de modo a não serem demasiado afetados por fatores

externos à intervenção, permitindo assim avaliar em que medida cobrem as principais mudanças atribuíveis ao PO?

Adequação dos Valores de Partida (*Baselines*), dos Objetivos Intermédios (*Milestones*) e das Metas

- **Questão 19** - Os valores de partida (*baselines*) e os valores das metas estão devidamente calculados, sendo clara e explícita a sua forma de cálculo?
- **Questão 20** - As fontes de dados para o estabelecimento dos pontos de partida e para os valores das metas são conhecidas?
- **Questão 21** - A situação de referência (*baseline*) definida para os indicadores do PO (incluindo os indicadores comuns europeus previstos na proposta de regulamento e que se aplicam ao mesmo, face às ações que prevê apoiar), quando possível/aplicável, está devidamente fundamentada? As metas propostas no âmbito do quadro de performance, incluindo as metas ou objetivos intermédios (*milestones*), são realistas e adequadas face aos objetivos e prioridades do PO?

Capacidade Administrativa, Procedimentos de Recolha de Informação e Avaliação

- **Questão 22** - Os dispositivos previstos para assegurar a monitorização e a avaliação do PO levam em consideração a experiência de anteriores períodos de programação e o contexto institucional do país (em particular no que respeita à coordenação entre fundos, sistema de informação de suporte e de avaliação, capacitação institucional e simplificação administrativa)? Os recursos previstos para esse efeito são adequados (em quantidade e qualidade), no quadro das restrições existentes? Os dispositivos previstos têm em conta os objetivos de simplificação para os beneficiários e também para os serviços responsáveis pela gestão e monitorização do PO?
- **Questão 23** - Que avaliações devem ser promovidas para aferir, designadamente, os impactos do PO face aos objetivos e prioridades definidas? Que requisitos devem ser assegurados em matéria de informação de suporte, para permitir ou facilitar a realização dessas avaliações?

1.3. Metodologia

O presente estudo teve por base uma abordagem multimétodo, que possibilitou abarcar um vasto leque de sensibilidades, opiniões e *stakeholders* chave. Seguidamente apresentam-se em detalhe os métodos que permitiram responder às questões de avaliação e que conduziram à formulação de conclusões relevantes para este exercício.

Recolha documental

No âmbito desta avaliação, foi efetuado o levantamento das principais referências bibliográficas, a seleção de documentos relevantes (destacando-se regulamentos nacionais e comunitários, estratégias, planos e programas nacionais e comunitários, Resoluções do Conselho de Ministros, estudos de avaliação, guias comunitários,...), a pré análise e a análise crítica para validação da credibilidade. Os resultados da recolha e análise documental contribuíram para a compreensão profunda do objeto de avaliação e do seu enquadramento conceptual e legislativo a nível nacional e comunitário. No Capítulo 5 apresenta-se, em detalhe, a bibliografia consultada.

Entrevistas

De forma a complementar a informação recolhida pelo instrumento anterior, a equipa de avaliação procedeu à realização de entrevistas a diversos *stakeholders*, designadamente órgãos, entidades e atores do modelo de governação, e órgãos, entidades e atores de referência.

No total, foram realizadas 14 entrevistas, incluindo:

- 7 entrevistas a órgãos, entidades e atores do modelo de governação;
- 7 entrevistas a órgãos, entidades e atores de referência.

Questionários

O processo de recolha de informação incluiu também a auscultação, através de questionários, de especialistas, potenciais beneficiários e destinatários finais sobre um conjunto específico de temas relacionados com os Eixos Prioritários do PO CI. Para o efeito, foram criados 6 questionários, que integraram um conjunto de questões abertas e que foram posteriormente aprofundadas nos *workshops* (ver método seguinte).

Workshops

A abordagem metodológica envolveu igualmente a realização de *workshops* em áreas relacionadas com os Eixos Prioritários do PO CI. Estes *workshops* visaram recolher as perspetivas de especialistas, potenciais beneficiários e destinatários finais sobre a estratégia desenhada no PO CI e a sua ligação com os principais desafios e necessidades sentidas.

Em concreto, foram promovidos 6 *workshops*, com os seguintes temas:

- Cooperação e transferência de conhecimento científico e tecnológico;
- Conetividade e internacionalização;
- Capacitação para a gestão empresarial;
- Redes de aceleração do empreendedorismo;
- Interação entre Estado e agentes económicos;
- Bens e serviços transacionáveis e internacionalizáveis.

Focus Group

Com o objetivo de promover um debate sobre os contributos que as diferentes medidas previstas no PO CI podem aportar relativamente aos principais constrangimentos da economia portuguesa, neste estudo foram ainda organizados 4 *focus group* (encontros/debates) nas seguintes temáticas:

- Contributo dos *clusters* para a superação de desafios do perfil de especialização e das competências e estratégias das PME;
- Reforço da atratividade de Portugal e o papel das empresas do setor TICE;
- Contributo dos Centros Tecnológicos para o reforço das estratégias e competências das PME;
- O papel das grandes empresas e das redes de cooperação na I&D, inovação e internacionalização.

Estudos de Caso

Adicionalmente, foi sinalizada como pertinente a preparação de um conjunto de Estudos de Caso que possam constituir exemplos relevantes do passado, nomeadamente do período de programação 2007-2013. Nesse sentido, foram selecionados 8 Estudos de Caso, em diferentes áreas de análise (ver Tabela 1).

Tabela 1 - Estudos de Caso.

Estudo de caso
Valorização económica do conhecimento
Estratégias de Eficiência Coletiva – Tipologia *Clusters*
Apoios à Inovação e Internacionalização
Ações Coletivas
Empreendedorismo Qualificado
Formação-Ação
Investimentos na rede de infraestruturas de transporte
Modernização Administrativa / *eGovernment*

Para o desenvolvimento dos Estudos de Caso, foram analisados documentos relevantes como os estudos de avaliação e os relatórios de execução dos PO. Foram ainda realizadas 10 entrevistas a entidades e pessoas ativamente envolvidas nos casos descritos.

Os Estudos de Caso foram estruturados de acordo com os seguintes tópicos: (i) enquadramento; (ii) descrição; e (iii) conclusões.

Boas Práticas Internacionais

Por último, na presente avaliação foi considerado como importante o estudo de um conjunto de boas práticas internacionais que possam ser inspiradoras de intervenções para o PO CI.

Tendo por base os temas previstos nos diferentes Eixos Prioritários, foi realizada uma análise detalhada de 12 iniciativas/programas/políticas a nível europeu (ver Tabela 2).

Tabela 2 - Boas Práticas Internacionais.

Boas Práticas Internacionais
T-CUE – Transferência de Conhecimento Universidade Empresa
SLIM II – Liderança sistemática e gestão inovadora
Campus de Excelência Internacional
Serve – Pioneiros nos serviços
Finpro – Parcerias para a internacionalização
Promoção da inovação na Polónia
Apoio ao desenvolvimento de *start-ups* na Região de Brandeburgo
Programa regional para promoção da internacionalização de PME
Liideri – Negócios, produtividade e alegria no trabalho 2012–2018
Expansão do Porto de Barcelona
Programa Operacional Administração Pública Eletrónica
Desenvolvimento de competências na Administração Pública

2. RESULTADOS DA AVALIAÇÃO *EX ANTE*

2.1. Pertinência do Diagonóstico

- **Questão 1** - O diagnóstico das disparidades, necessidades e oportunidades de desenvolvimento está devidamente fundamentado? O diagnóstico comporta as dimensões previstas nos objetivos e metas da Estratégia Europa 2020, nas recomendações do Conselho Europeu, no Programa Nacional de Reformas e no Programa do Governo ou noutros documentos de orientação estratégica associados às áreas de intervenção do PO (incluindo os previstos no âmbito das condicionalidades)?
- **Questão 2** - Os objetivos, as prioridades de investimento selecionadas e as realizações e resultados esperados são coerentes com o diagnóstico?

Em termos gerais, o diagnóstico está bem fundamentado e comporta as dimensões previstas na Estratégia Europa 2020, nas recomendações do Conselho Europeu, no Programa Nacional de Reformas, no Programa de Governo, na Estratégia de Fomento Industrial para o Crescimento e Emprego 2014-2020, no Diagnóstico do Sistema de Investigação e Inovação e no PETI3+ – Plano Estratégico dos Transportes e Infraestruturas 2014 – 2020;

Os objetivos estratégicos, as Prioridades de Investimento (PI) selecionadas e as realizações e resultados são globalmente coerentes com o diagnóstico apresentado no texto do PO, fornecendo um contributo potencial importante para a resolução dos principais constrangimentos identificados.

Qualidade do diagnóstico

No âmbito do processo de preparação do ciclo de programação dos fundos comunitários para o período 2014-2020, o Governo Português definiu, em novembro de 2012, as prioridades estratégicas para este ciclo (Resolução de Conselho de Ministros n.º 98/2012, de 26 de novembro) e, em maio de 2003, os pressupostos do Acordo de Parceria (Resolução do Conselho de Ministros n.º 33/2013, de 20 de maio). O conteúdo destas Resoluções foi vertido na proposta de Acordo de Parceria e serviu de base ao diagnóstico e quadro estratégico associado ao PO CI.

Em termos globais, o diagnóstico está bem fundamentado, identificando os principais constrangimentos à melhoria da competitividade da economia portuguesa (estruturados em 3 grandes domínios – perfil de especialização produtiva, competências e estratégias das PME, e condições de contexto à atividade empresarial), fornecendo os elementos necessários à focalização da estratégia a adotar e apresentando uma análise dos aspetos positivos e a melhorar que resultam das avaliações realizadas no Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) (por exemplo ao nível da política de *clusterização* e das ações de formação-ação) (ver estudos de caso).

Estudo de Caso: Estratégias de Eficiência Coletiva – Tipologia Clusters

O estudo de avaliação da política de *clusters*[2] reconhece como positivos os esforços empreendidos na implementação de uma política nacional de *clusterização* e defende a sua continuidade. Esta, contudo, deverá beneficiar da experiência acumulada, não deixando de ser introduzidas alterações que possam evitar a cristalização de aspetos menos conseguidos da política e da sua operacionalização.

As áreas nas quais o estudo considera haver maior margem para melhoria relacionam-se com: o maior reconhecimento, compromisso e coordenação da política por parte dos decisores políticos; a necessidade de mais inovação e rigor no processo de reconhecimento formal dos *clusters*; a seleção de projetos com maior impacto no ecossistema de cada *cluster*; a necessidade de assegurar que o quadro de medidas de apoio aos *clusters* é capaz de alavancar os melhores projetos e as atividades; a necessidade de definição e implementação de mecanismos adequados de avaliação; e a promoção de um maior alinhamento entre o grau de maturidade de cada *cluster*, o quadro de medidas e os resultados esperados.

[2] SPI (2013), Estudo de Avaliação da Estratégia e do Processo de Implementação das Estratégias de Eficiência Coletiva – Tipologia *Clusters*, abril de 2013.

Estudo de Caso: Formação-Ação

Em Portugal, os programas de formação-ação têm vindo a ser uma das principais formas encontradas para ultrapassar as dúvidas existentes na sociedade portuguesa relativamente às políticas públicas de formação profissional. De facto, conforme é reconhecido, esta temática é ainda vista em muitos casos como sendo mais "consentida" do que "desejada" pelas empresas. Deste modo, o sistema de formação é maioritariamente dominado pelo lado da "oferta", muitas vezes pouco ajustada às reais necessidades específicas das empresas.

Apesar dos esforços realizados nos últimos anos, as necessidades ao nível do desenvolvimento de competências mantêm-se. Em Portugal persistem insuficiências notórias ao nível das competências dos ativos das PME que se demonstram como dificultadoras da introdução de processos de reestruturação e modernização organizacional e de inovação. A intervenção direta sobre estas carências será determinante para o sucesso de um programa de apoio à competitividade e à internacionalização.

Entre as modalidades de formação orientadas para aumentar os níveis de qualificação dos ativos das empresas, deverá ser dada particular atenção à formação-ação. Os processos de formação-ação a implementar deverão mobilizar, em alternância, as vertentes de formação e de consultoria, integrando uma fase de diagnóstico, outra de execução do plano de ação e ainda o balanço de resultados, a nível de cada organização. Em linha com o diagnóstico efetuado, estes programas deverão promover a articulação com as prioridades relacionadas com a promoção da competitividade da economia (e.g., atividades de maior intensidade de conhecimento e orientação exportadora).

Tal como as práticas bem-sucedidas acima referenciadas, vários dos constrangimentos apresentados no texto do PO foram também sinalizados nos processos de auscultação dos *stakeholders* (nomeadamente nas entrevistas e nos *workshops*) realizados no âmbito deste estudo. De forma global, os *stakeholders* consideram que o diagnóstico:

- Reflete adequadamente a realidade nacional;
- Foca as principais necessidades, entre outras, as relacionadas com a cooperação e transferência de conhecimento científico, com os bens e serviços transacionáveis e internacionalizáveis, com as redes de aceleração do empreendedorismo, com a capacitação para a gestão empresarial, com a interação entre Estado e agentes económicos e com a conetividade e internacionalização (ver Figura 1);
- Tem em linha de consideração as experiências dos períodos de programação anteriores, seus pontos fortes e áreas de melhoria;
- Confere estrutura a objetivos estratégicos alinhados com os desafios fundamentais enfrentados atualmente em Portugal.

Cooperação e transferência de conhecimento científico	▪ Insuficiente aplicabilidade da I&D desenvolvida pelas instituições académicas ▪ Cultura de patenteamento incipiente ▪ Tecido empresarial com reduzida capacidade de investimento em I&D e de gestão do conhecimento
Bens e serviços transacionáveis e internacionalizáveis	▪ Cultura empresarial pouco orientada para a inovação e internacionalização ▪ Pouca otimização das cadeias de valor e insuficiente cooperação entre empresas
Redes de aceleração do empreendedorismo	▪ Confusão e desarticulação pautam a realidade do ecossistema do empreendedorismo a nível nacional ▪ Existência débil de redes de difusão e partilha de conhecimento especializado ▪ Permanência de graves dificuldades financeiras e ausência de recursos e meios humanos qualificados
Capacitação para a gestão empresarial	▪ Modelos organizacionais pouco marcados pela eficiência, onde a formação continua a não ser perspetivada como fator crítico de sucesso ▪ Insuficiente formação de dirigentes e recursos humanos nas PME ▪ Incapacidade do sistema produtivo em absorver os recursos mais qualificados
Interação entre Estado e agentes económicos	▪ Rigidez, complexidade e burocracia dos processos administrativos, acompanhada de dificuldades na agilização e na responsabilização ▪ Administração Pública caracterizada como desatualizada, envelhecida e desmotivada
Conetividade e internacionalização	▪ Inexistência de um *hub* portuário português ▪ Rede ferroviária portuguesa pouco competitiva a nível ibérico e europeu

Figura 1 – Principais constrangimentos sinalizados pelos *stakeholders*.

Por outro lado, é importante salientar que os constrangimentos identificados estão globalmente alinhados com as necessidades e desafios que estão subjacentes aos objetivos e metas europeias e nacionais da Estratégia Europa 2020, com particular destaque para o objetivo reforço da I&D e da Inovação (ver Tabela 3). Para além disso, estão também alinhados com as iniciativas emblemáticas criadas no âmbito da Estratégia Europa 2020, nomeadamente com as iniciativas União da Inovação (que pretende melhorar as condições e o acesso a financiamento da investigação e inovação, colmatando o desfasamento existente entre ciência e mercado), Agenda Digital para a Europa (que visa permitir aos cidadãos e às empresas rentabilizarem as vantagens e benefícios das tecnologias digitais), Uma Europa Eficiente em Termos de Recursos (cuja finalidade é promover uma economia de baixo teor de carbono através do desenvolvimento de tecnologias "verdes" e da modernização do setor dos transportes) e Uma Política Industrial para a Era da Globalização (que tem como objetivo melhorar o ambiente empresarial para as PME, fomentar o empreendedorismo e desenvolver uma base industrial sustentável capaz de inovar e competir globalmente).

Tabela 3 - Objetivos e metas europeias e nacionais no âmbito da Estratégia Europa 2020.

Objetivo	Metas Europa 2020	Metas Portugal 2020
Reforço da I&D e da Inovação	Investimento da UE em I&D deve ascender a 3% do PIB	Entre 2,7% e 3,3%
Melhor e Mais Educação	Taxa de abandono escolar abaixo dos 10%	10%
	Pelo menos 40% da população na faixa etária dos 30-34 anos deve possuir um diploma do ensino superior	40%
Clima/Energia	20% de redução de emissões de gases de efeito de estufa (em comparação com os níveis de 1990)	+1%
	20% de energias de fontes renováveis	31%
	20% de aumento de eficiência energética	20%
Aumento do Emprego	75% da população entre 20 e 64 anos devem ter emprego	75%
Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais	Reduzir, pelo menos, em 20 milhões o número de pessoas em risco ou em situação de pobreza ou de exclusão social.	- 200 000 pessoas

Fonte: Adaptado de Resolução do Conselho de Ministros n.º 33/2013, de 20 de maio.

Os constrangimentos supramencionados estão ainda alinhados com as necessidades inerentes aos compromissos e metas constantes no Programa Nacional de Reformas (e às Recomendações do Conselho Europeu[3], considerando que este documento da CE inclui uma validação dos compromissos assumidos pelo Governo Português no âmbito do Programa Nacional de Reformas) e com todos os domínios de atuação da agenda de reformas estruturais que fazem parte deste Programa e que visam a correção dos desequilíbrios existentes e uma maior coesão na economia e sociedade portuguesas (ver Tabela 4).

[3] Comissão Europeia (2012), "Recomendação do Conselho relativa ao Programa Nacional de Reformas de 2012 de Portugal e à emissão de um Parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de Portugal para o período 2012-2016", COM(2012) 324 final, Bruxelas, 30 de maio de 2012.

Tabela 4 – Agenda de reformas estruturais do Programa Nacional de Reformas.

Domínio de atuação	Ações
Ação determinada e integrada para ultrapassar debilidades estruturais e promover o crescimento da produtividade	Qualificação do tecido empresarial
	Valorização de sectores com forte incorporação de valor e aproveitamento de recursos endógenos
	Qualificações dos portugueses
	Investigação, desenvolvimento e inovação
Correção de outros fatores que afetam de forma estrutural o equilíbrio externo da economia portuguesa	Redução da dependência energética
	Reforço da agenda de internacionalização
	Aumento da poupança e redução do endividamento de todos os sectores domésticos
Promoção da adaptabilidade para facilitar o ajustamento estrutural	Melhoria do ambiente de negócios e promoção do empreendedorismo
	Promoção da concorrência
	Melhoria do funcionamento do mercado no sector dos serviços
	Promoção da eficiência e eficácia do sistema judicial
	Modernização e otimização da administração pública
	Melhoria das condições de ajustamento do mercado de trabalho
	Reformas no mercado de arrendamento e promoção da reabilitação urbana

Fonte: Adaptado de Resolução do Conselho de Ministros n.º 33/2013, de 20 de maio.

Complementarmente, os constrangimentos estão relacionados com as necessidades intrínsecas às prioridades dos pilares do Programa de Governo[4], das quais se destacam as seguintes prioridades associadas aos pilares das Finanças Públicas e Crescimento, e do Desafio do Futuro: apoiar a reestruturação e renovação do tecido empresarial, através, por exemplo, da facilitação do acesso a programas de financiamento para novas empresas com alto potencial; fomentar a inovação, o empreendedorismo e uma maior internacionalização da economia nacional, através nomeadamente de uma maior aproximação entre as universidades e a comunidade empresarial, da atração de capital de risco (inicial e de desenvolvimento) junto de instituições nacionais e internacionais, e do apoio aos esforços de internacionalização (como missões empresariais e feiras de comércio); e apostar nos bens e serviços transacionáveis revitalizando os laboratórios do Estado das áreas industriais e agroindustriais, dinamizando os *clusters* e polos de competitividade e apoiando a criação de Núcleos de Inovação nas PME e de Centros de I&DT nas grandes empresas.

De sinalizar que os constrangimentos estão igualmente alinhados com os desafios associados aos domínios, objetivos e metas da Estratégia de Fomento Industrial para o Crescimento e Emprego 2014-2020, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 91/2013, de 23 de dezembro de 2013 (ver Tabela 5).

Por último, os constrangimentos estão completamente alinhados com as necessidades identificadas no Diagnóstico do Sistema de Investigação e Inovação elaborado pela FCT, bem como no estudo desenvolvido pelo Grupo de Trabalho para as Infraestruturas de Elevado Valor Acrescentado (GT IEVA) e que serviu de base ao PETI3+ – Plano Estratégico dos Transportes e Infraestruturas 2014 – 2020.

[4] O Programa apresentado pelo XIX Governo Constitucional em 2011 está estruturado em cinco pilares: o Desafio da Mudança, as Finanças Públicas e o Crescimento, a Cidadania e a Solidariedade, a Política Externa, Desenvolvimento e Defesa Nacional, e o Desafio do Futuro.

Tabela 5 – Domínios, objetivos e metas da Estratégia de Fomento Industrial para o Crescimento e Emprego 2014-2020.

Domínio	Objetivos e metas
Reindustrialização	Modernizar e dinamizar a indústria nacional, reforçando a sua competitividade e capacidade de diferenciação no mercado global (elevando o peso da indústria transformadora na economia para 15% em 2015 e tendencialmente superior a 18% em 2020).
Investimento	Promover e facilitar o investimento no País, através de um enquadramento económico-legal mais atrativo e de um reposicionamento da economia portuguesa nas redes da economia global (alcançando uma posição Top-5 no *ranking Doing Business* do Banco Mundial, para países da União Europeia, em 2020).
Exportação	Orientar o crescimento das empresas portuguesas para os mercados externos e reforçar o nível de incorporação nacional nas exportações (aumentando para 45% o peso das exportações no PIB em 2015 e situando-se acima dos 52% em 2020).
Emprego	Estruturar um mercado de trabalho capaz de gerar novas oportunidades de emprego de forma sustentada (aumentando para 75% a taxa de emprego da população entre os 20 e os 64 anos, em 2020).
Qualificação	Propiciar um ensino de excelência, capaz de fortalecer a indústria nacional e de atrair investimento estrangeiro (reforçando o ensino profissional e a aprendizagem dual de forma a atingir cerca de 200 mil pessoas a frequentar esta tipologia de ensino).
IDI	Reforçar o investimento em I&D&I (por forma a atingir o valor de cerca de 2,7% do PIB, em 2020).

Fonte: Anexo à Resolução do Conselho de Ministros n.º 91/2013, Estratégia de Fomento Industrial para o Crescimento e Emprego 2014-2020, 23 de dezembro de 2013.

Coerência da estratégia com o diagnóstico

O PO CI encontra-se estruturado em 5 Eixos associados a 6 Objetivos Temáticos (OT):

- **Eixo I**: Reforço da investigação, do desenvolvimento tecnológico e da inovação (OT1);
- **Eixo II:** Reforço da competitividade das PME incluindo a redução de custos públicos de contexto (OT3 e OT2);
- **Eixo III:** Promoção da sustentabilidade e da qualidade do emprego (OT8);
- **Eixo IV:** Promoção de transportes sustentáveis e eliminação dos estrangulamentos nas principais redes de infraestruturas (OT7);
- **Eixo V:** Reforço da capacidade institucional das autoridades públicas e das partes interessadas e da eficiência da administração pública (OT11).

Estes Eixos, aos quais acresce um dedicado à Assistência Técnica, procuram dar resposta aos três domínios de estrangulamentos mencionados anteriormente e cumprir com os 5 Objetivos Estratégicos (OE) do PO, a saber:

- **OE1.** Aumentar a intensidade de tecnologia e conhecimento dos vários setores e do conjunto da economia;
- **OE2.** Aumentar o peso de atividades produtoras de bens e serviços transacionáveis e internacionalizáveis e a orientação exportadora das empresas portuguesas;
- **OE3.** Capacitar as PME para o prosseguimento de estratégias de negócio mais avançadas;
- **OE4.** Melhorar as condições de transporte de mercadorias entre Portugal e o exterior, com repercussão na redução dos custos e tempos de operação para as empresas;
- **OE5.** Melhorar a capacitação, a eficiência e a integração dos serviços públicos, reduzindo custos de contexto.

Para o efeito, cada Eixo tem subjacente uma estratégia de investimento, mobilizando um Fundo, um OT e várias Prioridades de Investimento (PI), objetivos específicos e ações com vista à consecução de um conjunto de resultados (ver Tabela 6).

Neste contexto, os Eixos II e IV são uma exceção, uma vez que surgem associados a mais do que um OT (no caso do Eixo II – OT2 e OT3) e um Fundo (no caso do Eixo IV – FC e FEDER).

Tabela 6 – Sistematização das Prioridades de Investimento, objetivos específicos, tipos de ações e resultados esperados do PO CI.

Eixo	Prioridade de inv.	Objetivo específico	Tipo de ação	Resultado esperado
I (OT1, FEDER)	**1.1.** Reforço da infraestrutura de investigação e inovação (I&I)	**1.** Aumentar a produção científica de qualidade reconhecida internacionalmente, orientada para a especialização inteligente	• Programas de Ciência e Tecnologia de interesse estratégico incluindo projetos multidisciplinares e co promoção com empresas; • Participação em programas europeus de I&D.	• Aumentar os projetos de investigação científica de excelência com escala crítica e em áreas com potencial de inovação e transferência; • Reforçar a capacidade de orientação e coordenação dos principais atores do sistema de investigação nacional; • Aumentar a capacidade de monitorização dos impactes da investigação; • Atrair e fixar investigadores de elevado potencial, estimulando a sua mobilidade; • Aumentar a internacionalização dos Sistemas de I&I das regiões menos desenvolvidas.
		2. Reforçar a inserção das infraestruturas de investigação nas redes internacionais de I&D	• Consolidação e promoção de centros de competência de investigação científica de interesse estratégico; • Reorganização e consolidação das infraestruturas de investigação científica; • Atividades de interação e transferência de conhecimento e inserção em redes; • Atividades de *networking* que visem a inserção destas infraestruturas em redes internacionais e consórcios.	• Reforçar a capacitação técnico-científica de infraestruturas de investigação do Roteiro Nacional de Infraestruturas de Interesse Estratégico (RNIIE); • Promover a otimização e racionalização de recursos, permitindo simultaneamente um SNI&I mais integrado e com maior capacidade e impacte na competitividade nacional; • Capacitar as infraestruturas para a participação e inserção em programas e redes europeias de I&D; • Aumentar a orientação e enfoque estratégico das infraestruturas de investigação incluídas no RNIIE.
		3. Reforçar a transferência de conhecimento científico e tecnológico para o setor empresarial	• Ações de capacitação e dinamização das infraestruturas I&I enquanto unidades de interface na valorização económica do conhecimento; • Disseminação e difusão de novos conhecimentos e tecnologias gerados no âmbito da I&D (nomeadamente projetos estruturantes) que envolvam entidades de transferência de tecnologia e saber; • Valorização económica dos resultados da investigação, nomeadamente apoio ao patenteamento e licenciamento de propriedade industrial, e apoio a "projetos semente" promovidos por investigadores e equipas de investigação.	• Promover a criação de novos canais de transferência e difusão de conhecimento para o tecido económico; • Incrementar o número de patentes e de empresas registadas.
	1.2. Promoção do investimento das empresas em investigação e inovação	**4.** Aumentar o investimento empresarial em I&I	• Projetos de I&D por parte de empresas (ênfase em projetos com envolvimento dos setores Ensino Superior, Estado e Instituições públicas sem fins lucrativos); • Criação e dinamização de núcleos de I&I nas empresas; • Participação das empresas em programas europeus de I&D; • Atividades de demonstração e valorização económica dos resultados da I&D empresarial e/ou em contexto empresarial.	• Aumentar o investimento empresarial em atividades de I&D e a criação de novos conhecimentos; • Aumentar a cooperação empresarial e a articulação entre empresas e centros de I&D.

Eixo	Prioridade de inv.	Objetivo específico	Tipo de ação	Resultado esperado
I (OT1, FEDER)	**1.2.** Promoção do investimento das empresas em investigação e inovação	**5.** Reforçar as redes e outras formas de parceria e cooperação	• Coordenação e gestão de parceria de estratégias de eficiência coletiva de redes e *clusters*; • Ações estruturantes e demonstradoras em domínios inovadores no âmbito das cadeias de valor/ fileira alvo da *clusterização*; • Participação em iniciativas europeias de colaboração e troca de experiências entre Estados-membros no domínio da *clusterização*.	• Reforçar as estratégias de *clusterização* (no quadro das prioridades da Estratégia de I&I para uma Especialização Inteligente); • Reforçar a capacidade colaborativa, através do desenvolvimento de redes e de outras formas de parceria e de cooperação.
		6. Aumentar o investimento empresarial em atividades inovadoras	• Investimento produtivo (corpóreo e incorpóreo) de natureza inovadora e qualificada, que se traduza na produção de bens e serviços diferenciadores e de qualidade e com elevado nível de incorporação de valor acrescentado; • Investimento produtivo (corpóreo e incorpóreo) de natureza inovadora e estruturante, quer pelo enquadramento estratégico, quer pela elevada mobilidade internacional, e investimento produtivo de natureza inovadora e estratégica.	• Aumentar a inovação no tecido empresarial e a intensidade exportadora da economia portuguesa; • Aumentar o investimento em setores com potencial de crescimento (no quadro das prioridades da Estratégia de I&I para uma Especialização Inteligente).
II (OT2 e OT3, FEDER)	**3.1.** Promoção do espírito empresarial	**1.** Promover o empreendedorismo qualificado e criativo	• Apoios a redes e ações coletivas; • Apoios a projetos de empreendedorismo que combinem financiamento com capacitação de gestão.	• Estimular o espírito empresarial e a criação de empresas, nomeadamente em domínios de especialização inteligente; • Dinamizar redes de aceleração de empreendedorismo, envolvendo infraestruturas de incubação e outras entidades de interface entre empresas e o setor publico de investigação; • Detetar, estimular e apoiar a concretização de novas empresas e novos negócios, nomeadamente através de *Business Angels* ou outros instrumentos financeiros.
	3.2. Desenvolvimento e aplicação de novos modelos empresariais para as PME	**2.** Reforçar a capacitação empresarial para a internacionalização	• Apoios diretos à internacionalização das PME (projetos conjuntos e individuais); • Apoios a redes e ações coletivas (cooperação interempresarial, processos colaborativos, promoção internacional integrada e prospeção, conhecimento e acesso a novos mercados).	• Reforçar a capacidade exportadora das PME.
	3.3. Concessão de apoio à criação e ao alargamento de capacidades avançadas de desenvolvimento de produtos e serviços	**3.** Reforçar a capacitação empresarial das PME para o desenvolvimento de bens e serviços	• Apoios à qualificação das PME (projetos individuais ou conjuntos/cooperativos promovidos por empresas, associações ou entidades do SNI&I); • Apoios ao investimento empresarial inovador e qualificado; • Apoios a redes de ações coletivas.	• Contribuir para a qualificação das estratégias de negócio das PME, designadamente fomentando o investimento empresarial em domínios imateriais; • Fomentar a inserção de PME em redes de cooperação e conhecimento; • Apoiar projetos de investimento empresarial de natureza inovadora e qualificada.

Eixo	Prioridade de inv.	Objetivo específico	Tipo de ação	Resultado esperado
II (OT2 e OT3, FEDER)	**2.3.** Reforço das aplicações de TIC na administração em linha	**4.** Reforçar a disponibilidade de serviços em rede por parte da administração e serviços públicos e melhorar a eficiência da Administração	• Apoio à promoção de uma administração e serviços públicos em rede; • Apoio à cooperação e à articulação entre serviços em rede;	• Manter o esforço de disponibilização dos serviços on-line, procurando maior transversalidade e integração da oferta, bem como maior orientação para as necessidades dos utentes dos serviços públicos; • Promover ganhos de eficiência no funcionamento interno da Administração Pública.
III (OT8, FSE)	**8.5.** Adaptação dos trabalhadores, das empresas e dos empresários à mudança	**1.** Intensificar a formação dos empresários para a reorganização e melhoria das capacidades de gestão, assim como dos trabalhadores das empresas	• Apoio à participação de trabalhadores de empresas em ações de formação que promovam uma melhor eficácia dos processos de inovação das empresas, associada a projetos de investimento (projetos integrados); • Apoios ao desenvolvimento de ações de formação e de capacitação dos trabalhadores das empresas para a inovação e gestão empresarial e *e-skills* (projetos autónomos).	• Aumentar as capacidades de gestão das empresas e a qualificação específica dos trabalhadores em domínios relevantes para a estratégia de inovação, internacionalização e modernização.
IV (OT7, FEDER e FC)	**7.1.** Apoio ao espaço único europeu de transportes multimodais, mediante o investimento na rede transeuropeia de transportes (RTE¬T)	**1.** Desenvolvimento dos sistemas, equipamentos e infraestruturas de transportes e logística inseridas nas Redes Transeuropeias de Transportes	• Projetos que promovam o desenvolvimento, a competitividade, a reabilitação, a segurança, a sustentabilidade económica e ambiental, a interoperabilidade, intermodalidade e acessos dos sistemas e infraestruturas de transportes e logística; • Desenvolvimento de sistemas inteligentes e de informação, de gestão de tráfego, de segurança e de gestão de cadeias logísticas.	• Melhorar a conectividade de Portugal com o resto da Europa e do Mundo; • Contribuir para a redução global dos custos associados ao transporte de mercadorias, em especial para as empresas exportadoras; • Melhorar a competitividade e sustentabilidade do sistema ferroviário no transporte de mercadorias; • Tornar o sistema portuário mais eficiente e desenvolver as Autoestradas do Mar; • Promover o desenvolvimento de uma rede de plataformas logísticas que potencie a concentração de cargas, gerando uma utilização mais eficiente das infraestruturas da RTE-T.

Eixo	Prioridade de inv.	Objetivo específico	Tipo de ação	Resultado esperado
IV (OT7, FEDER e FC)	**7.3.** Desenvolvimento e a melhoria de sistemas de transportes ecológicos e baixo teor de carbono	**2.** Desenvolvimento dos sistemas, equipamentos e infraestruturas de transporte e logística com baixas emissões de carbono	• Projetos que promovam o desenvolvimento, a competitividade, a reabilitação, a segurança, a sustentabilidade económica e ambiental, a interoperabilidade, intermodalidade e acessos dos sistemas e infraestruturas de transportes e logística com baixas emissões de carbono; • Apoiar o desenvolvimento de sistemas inteligentes e de informação, de gestão de tráfego, de segurança e de gestão de cadeias logísticas no transporte marítimo-portuário e fluvial, Autoestradas do Mar e plataformas logísticas.	• Contribuir para a redução global dos custos associados ao transporte de mercadorias, em especial para as empresas exportadoras, tornando o sistema portuário mais eficiente, desenvolvendo as Autoestradas do Mar e promovendo o desenvolvimento de uma rede de plataformas logísticas que potencie a concentração de cargas.
	7.4. Desenvolvimento e reabilitação de sistemas ferroviários abrangentes, de elevada qualidade e interoperáveis	**3.** Promover a competitividade do sistema ferroviário pesado e ligeiro	• Projetos que promovam o desenvolvimento, a competitividade, a reabilitação, a segurança, a sustentabilidade económica e ambiental, a interoperabilidade e intermodalidade dos sistemas e infraestruturas de transportes ferroviário pesado.	• Melhorar a competitividade e sustentabilidade do sistema ferroviário no transporte de mercadorias; • Contribuir para a redução global dos custos associados ao transporte de mercadorias, em especial para as empresas exportadoras.
V (OT11, FSE)	**11.1.** Investimento nas capacidades institucionais e na eficiência das administrações e dos serviços públicos, a fim de realizar reformas, legislar melhor e governar bem	**1.** Qualificar a prestação do serviço público, quer através da capacitação dos serviços, quer da formação dos trabalhadores em funções públicas	• Ações de formação dos trabalhadores em funções públicas associadas a projetos de modernização administrativa e ao aumento da eficiência na prestação de serviços públicos.	• Acelerar o processo de modernização administrativa, melhorando a eficiência interna e a capacidade institucional da Administração Pública; • Reforçar a adaptabilidade dos trabalhadores em funções públicas a novos contextos de trabalho, aumentando os níveis de motivação e produtividade, contribuindo para o aumento da eficiência e eficácia da Administração Pública e para a melhoria do serviço prestado às empresas e aos cidadãos; • Dotar a Administração das ferramentas e conhecimentos necessários à implementação eficaz e operacionalização de novos serviços;
		2. Qualificar os trabalhadores integrados no sistema de requalificação com vista à sua recolocação	• Ações de desenvolvimento e implementação de planos de formação à medida; • Ações de suporte à gestão do processo, designadamente a identificação das necessidades de recrutamento; • Bolsa de formação atribuída aos trabalhadores públicos integrados no sistema de requalificação, no período que durar a formação.	• Reforçar as competências pessoais e profissionais dos trabalhadores em situação de requalificação; • Investimento efetivo no desenvolvimento profissional tendente à sua recolocação; • Maior nível de empregabilidade dos recursos; • Maior adequação da formação frequentada às necessidades de recursos humanos previamente identificadas pelos serviços.

Fonte: Governo Português, "Portugal 2020 – Programa Operacional da Competitividade e Internacionalização", Versão de Trabalho, 04 de abril de 2014

Em termos gerais, constata-se que os objetivos estratégicos, as PI, as ações previstas e os resultados esperados são coerentes com o diagnóstico apresentado. No caso concreto das prioridades, verifica-se que as PI relacionadas com o Eixo Prioritário I do PO CI estão fortemente articuladas com os domínios perfil de especialização produtiva e competências e estratégias das PME, apresentando um contributo potencial elevado para a resolução dos principais constrangimentos associados a estes domínios.

O mesmo acontece com a maioria das PI relacionadas com os Eixos Prioritários II e III, sinalizando-se ainda o contributo de duas prioridades do Eixo II (3.1 e 2.3) para o domínio condições de contexto à atividade empresarial.

Por último, as PI associadas aos Eixos Prioritários IV e V apresentam uma forte articulação com o domínio condições de contexto à atividade empresarial (ver Tabela 7).

Tabela 7 – Articulação entre as Prioridades de Investimento e os domínios de constrangimentos.

		Domínios de constrangimento		
Eixo	**Prioridade de Investimento**	**Perfil de especialização produtiva**	**Competências e estratégias das PME**	**Condições de contexto à atividade empresarial**
I	**1.1.** Reforço da infraestrutura de investigação e inovação (I&I)	+++	++	o
	1.2. Promoção do investimento das empresas em investigação e inovação	+++	+++	o
II	**3.1.** Promoção do espírito empresarial	++	+++	+++
	3.2. Desenvolvimento e aplicação de novos modelos empresariais para as PME	+++	+++	o
	3.3. Concessão de apoio à criação e ao alargamento de capacidades avançadas de desenvolvimento de produtos e serviços	++	+++	o
	2.3. Reforço das aplicações de TIC na administração em linha	o	o	++
III	**8.5.** Adaptação dos trabalhadores, das empresas e dos empresários à mudança	+++	+++	o
IV	**7.1.** Apoio ao espaço único europeu de transportes multimodais, mediante o investimento na rede transeuropeia de transportes (RTE¬T)	o	o	+++
	7.3. Desenvolvimento e a melhoria de sistemas de transportes ecológicos e baixo teor de carbono	o	o	+++
	7.4. Desenvolvimento e reabilitação de sistemas ferroviários abrangentes, de elevada qualidade e interoperáveis	o	o	+++
V	**11.1.** Investimento nas capacidades institucionais e na eficiência das administrações e dos serviços públicos, a fim de realizar reformas, legislar melhor e governar bem	o	o	+++

Legenda: o – sem articulação direta, ++ - articulação média, +++ - articulação elevada

2.2. Coerência Interna

- **Questão 3** - Os objetivos, as prioridades de investimento selecionadas e as realizações e resultados esperados são coerentes entre si?
- **Questão 4** - As medidas propostas são as mais adequadas para alcance dos objetivos delineados ou haveria outras medidas cujas realizações e resultados conduziriam de forma mais eficaz ao alcance dos objetivos?
- **Questão 5** - Existem mecanismos de articulação e coordenação das intervenções dos vários Fundos e são estes os mais eficazes?
- **Questão 6** - Quando aplicável, em que medida os Grandes Projetos previstos contribuem para o efetivo alcance dos objetivos?

A estrutura do PO apresenta um encadeamento lógico e consistente entre os objetivos, Prioridades de Investimento (PI) e resultados esperados, embora se considere que a introdução de pequenas alterações poderá reforçar a robustez da estratégia desenhada;

Relativamente aos mecanismos de articulação e coordenação das intervenções dos vários fundos que estão previstos, ainda que os mesmos procurem mitigar as fragilidades sentidas em períodos de programação anteriores, antecipam-se dificuldades nomeadamente pela falta de detalhes no que se refere às formas de demarcação entre fundos;

No que concerne ao contributo dos grandes projetos previstos para o efetivo alcance da estratégia definida, destaca-se o papel dos mesmos para a consecução do Objetivo Estratégico (OE) relacionado com a melhoria das condições de transporte de mercadorias entre Portugal e o exterior.

Coerência da estratégia de investimento e das medidas propostas

O PO CI encontra-se estruturado em 5 Eixos, que procuram dar resposta aos três domínios de estrangulamentos (perfil de especialização produtiva, competências e estratégias das PME, e condições de contexto à atividade empresarial) e cumprir com os 5 OE definidos (conforme apresentado nas respostas às questões de avaliação da componente anterior).

Integrando prioridades ligadas ao reforço da infraestrutura de investigação e inovação (I&I) e à promoção do investimento das empresas em I&I (em concreto, mobilizando as PI 1.1. e 1.2), o Eixo I pretende gerar resultados na capacitação das infraestruturas científicas e tecnológicas para produção e transferência de conhecimento em áreas de especialização inteligente (envolvendo também a valorização do conhecimento, a atração de investigadores e o patenteamento) e estimular o investimento privado em I&I, aproveitando os benefícios dos processos de *clusterização* e de outras formas de cooperação e fomentando a intensidade exportadora da economia. Consequentemente, é expetável que as intervenções deste Eixo contribuam fortemente para a concretização do OE1 e, mais moderadamente, dos OE2 e OE3. Neste último caso, destacam-se os efeitos dos projetos colaborativos e inserção em redes nacionais e internacionais.

No que se refere ao Eixo II, as quatro PI selecionadas dizem respeito à promoção do espírito empresarial (3.1), ao desenvolvimento e aplicação de novos modelos empresariais para as PME (3.2), à concessão de apoio à criação e ao alargamento de capacidades avançadas de desenvolvimento de produtos e serviços (3.3) e ao reforço das aplicações de TIC na administração em linha (2.3), visando produzir efeitos ao nível do empreendedorismo e da maturação de empresas nascentes, bem como da capacitação empresarial para a internacionalização e desenvolvimento de bens e

serviços transacionáveis e internacionalizáveis, tirando partindo da otimização dos sistemas de informação disponibilizados pela Administração Pública[5]. Neste sentido, as intervenções do Eixo revelam-se particularmente relevantes para os OE1, OE2, OE3 e OE5.

A mobilização do FSE no âmbito do Eixo III, por via da PI relativa à adaptação dos trabalhadores, das empresas e dos empresários à mudança (8.5), surge associada ao reforço das competências dos empresários e recursos humanos no que se refere à abertura e condução de processos de mudança (modernização, inovação e internacionalização). Espera-se, desta forma, que as intervenções sejam fundamentais para o OE3 e uma mais-valia para os OE1 e OE2.

Relativamente ao Eixo IV, os resultados expetáveis das intervenções apoiadas no âmbito das PI 7.1, 7.3 e 7.4[6] (isto é, do apoio ao espaço único europeu de transportes multimodais, mediante o investimento na rede transeuropeia de transportes – RTE-T, do desenvolvimento e melhoria de sistemas de transportes de baixo teor de carbono, e do desenvolvimento e reabilitação de sistemas ferroviários abrangentes) traduzem-se na melhoria da conetividade do país e na redução dos custos associados ao transporte de mercadorias, especialmente das empresas exportadoras (por via das intervenções nos sistemas, equipamentos e infraestruturas ferroviárias e portuárias, e nas plataformas logísticas, inseridas ou não na RTE-T). Subsequentemente, as intervenções deste Eixo surgem diretamente associadas ao OE4 e indiretamente aos OE1 a OE3.

Por fim, o Eixo V e a PI 11.1[7] , referente ao investimento nas capacidades institucionais e na eficiência das administrações e dos serviços públicos, a fim de realizar reformas, legislar melhor e governar bem, surgem associados a intervenções que visam capacitar os trabalhadores em funções públicas e reforçar a sua adaptabilidade. Desta forma, o contributo expetável do Eixo posiciona-se sobretudo ao nível do OE5.

Reconhece-se como positiva a integração das alterações sugeridas pela equipa de avaliação presentes no Relatório Preliminar e relativas à matriz de estruturação dos Eixos do PO face aos OE, em particular, a inclusão do contributo do Eixo I para o OE3; a eliminação da referência ao contributo indireto do Eixo II para o OE4; a exclusão da referência ao contributo do Eixo III para o OE5; e a referência ao contributo indireto do Eixo IV para os OE1 a OE3.

Reitera-se contudo a sugestão de supressão das referências a contributos indiretos do Eixo V para outros OE além do 5, no sentido de se estabelecer uma articulação entre Eixos e OE do PO que reflita as relações sistematizadas na Tabela 8.

[5] A PI 3.4, relativa ao apoio à capacidade das PME para participarem nos processos de crescimento e inovação, é mobilizada pelos PO Regionais incluindo das Regiões Autónomas, com o objetivo específico de melhorar as condições de financiamento das empresas para a inovação e internacionalização (capital e dívida), promovendo o aumento do investimento e do emprego.

[6] A PI 7.2., relativa à melhoria da mobilidade regional, com a ligação dos nós secundários e terciários à infraestrutura da RTE¬ T, é mobilizada pelos PO Regionais do Norte, Centro, Alentejo e Açores, com o objetivo de eliminar constrangimentos nas ligações desses nós à rede principal, promovendo a ligação, articulação, interoperabilidade e intermodalidade com as RTE-Transportes.

[7] A PI 11.2, relativa à criação de capacidades para as partes interessadas que operam no domínio da aprendizagem ao longo da vida, da formação, do emprego e das políticas sociais, é mobilizada pelos PO Regionais incluindo das Regiões Autónomas, com o objetivo de reforçar a capacidade de atores e redes para a promoção de ações de desenvolvimento territorial.

Tabela 8 – Sistematização da articulação entre Eixos e Objetivos Estratégicos do PO CI.

Objetivo Estratégico / **Eixo**	Aumentar a intensidade de tecnologia e conhecimento dos vários setores e do conjunto da economia	Aumentar o peso de atividades produtoras de bens e serviços transacionáveis e internacionalizáveis e a orientação exportadora das empresas portuguesas	Capacitar as PME para o prosseguimento de estratégias de negócio mais avançadas	Melhorar as condições de transporte de mercadorias entre Portugal e o exterior, com repercussão na redução dos custos e tempos de operação para as empresas	**Melhorar a capacitação, a eficiência e a integração dos serviços públicos, reduzindo custos de contexto**
I	+++	++	++		
II	+++	+++	+++		+++
III	++	++	+++		
IV	->	->	->	+++	
V					+++

Legenda: -> – Contributo indireto para a concretização dos objetivos estratégicos, ++ - contributo relevante, +++ - contributo forte

Tendo por base as PI inscritas nos diferentes Eixos e atendendo, complementarmente, à articulação entre OE e domínios de estrangulamentos, estabelecem-se na Figura 2 as relações entre OE e domínios de constrangimento.

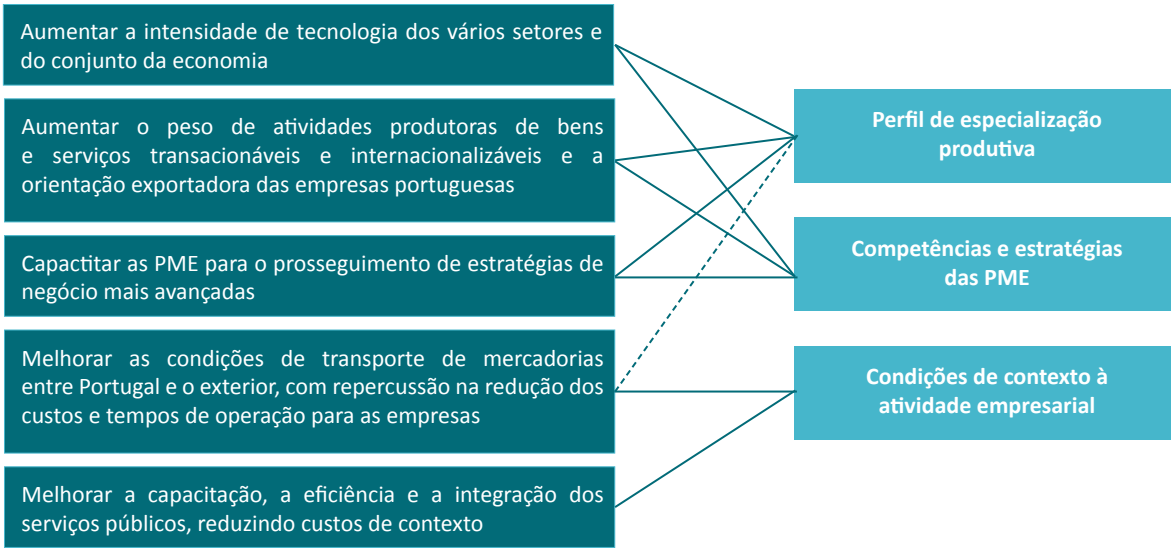

Figura 2 – Relações entre Objetivos Estratégicos e domínios de constrangimentos.

Com um papel central para o alcance dos desígnios assumidos pelo PO no âmbito do crescimento sustentável da economia nacional com base no reforço da competitividade (alicerçada, por sua vez, numa relação virtuosa entre o reforço das competências nas empresas, a inovação e a internacionalização das atividades) e da vocação exportadora de bens e serviços transacionáveis com valor acrescentado (com maior intensidade tecnológica e de conhecimento) para mercados diversificados, as intervenções inscritas nos Eixos I, II e III revelam-se respostas necessárias aos constrangimentos diagnosticados sobretudo ao nível do perfil de especialização produtiva e ao nível das competências e estratégias das PME. Estando profundamente alinhadas com os OE1 a OE3, as PI destes Eixos permitirão, entre outros aspetos, ampliar a capacidade inovadora das empresas; aumentar o investimento privado em I&I; intensificar o investimento empresarial em domínios imateriais; orientar o tecido económico para bens e serviços transacionáveis e internacionalizáveis; reforçar a capacidade exportadora e a diversificação de mercados; focalizar e especializar os atores do SNI&I; aproximar o setor público de investigação e o tecido empresarial, valorizando a tecnologia e o conhecimento; fomentar a cooperação empresarial, em especial a sustentada em processos de *clusterização*; estimular o empreendedorismo qualificado, com raízes no SNI&I; incentivar a internacionalização do SNI&I através da inserção em redes e plataformas e da participação em programas de I&I; e capacitar o capital humano para a modernização, inovação e internacionalização.

Complementarmente, o Eixo IV concentra as suas intervenções na eliminação das desvantagens competitivas em termos de custos de transporte e logística e do insuficiente desenvolvimento das ligações com o centro económico europeu. Assume-se que a orientação exportadora e a capacidade de internacionalização das empresas, bem como a valorização do potencial geoestratégico do país, o estímulo aos fluxos de IDE e o reforço da cooperação internacional serão beneficiados se forem suprimidos estrangulamentos nos sistemas, equipamentos e infraestruturas de transportes de mercadorias e logística nos domínios, ferroviário, portuário, marítimo e plataformas logísticas. Assim, as intervenções enquadradas nas PI deste Eixo surgem alinhadas com o OE4 e visam melhorar as condições de contexto à atividade empresarial, produzindo efeitos indiretos na superação de constrangimentos referentes aos domínios do perfil de especialização produtiva e das competências e estratégias das PME, por exemplo, os associados aos desafios da internacionalização do SNI&I e da cooperação entre diferentes atores a nível internacional[8].

A PI do Eixo V foca igualmente constrangimentos no domínio das condições de contexto à atividade empresarial, mas a tónica é colocada na eficiência da administração pública. Modernizar, reorganizar, requalificar, digitalizar, simplificar e flexibilizar serviços e trabalhadores em funções públicas são as orientações das intervenções no âmbito deste Eixo com vista à concretização do OE5. No entanto, e ao contrário das restantes PI, a que integra o presente Eixo não contribui direta ou indiretamente para a superação de outros domínios de constrangimentos.

A equipa de avaliação considera também que os objetivos, as PI selecionadas e as realizações e resultados esperados são coerentes entre si e que as medidas propostas se apresentam como globalmente adequadas face aos objetivos delineados.

[8] De referir, neste contexto, que os constrangimentos das condições de contexto à atividade empresarial relativos à capacidade de investimento privado (incluindo a falta de liquidez das empresas, os elevados custos e condições restritivas de acesso das PME a capital alheio) serão abordados na temática da competitividade e internacionalização, mas no âmbito dos PO Regionais, incluindo os das Regiões Autónomas.

Neste contexto, sinaliza como positivo o esforço de incorporação das alterações sugeridas aquando do Relatório Preliminar, em particular as que dizem respeito à justificação da inclusão de dois FEEI no âmbito do Eixo IV, à clarificação das diferenças e complementaridades entre as ações de co promoção apoiadas no âmbito das PI 1.1. e PI 1.2, ao detalhe dos projetos ferroviários que terão prioridade para candidatar ao Mecanismo Interligar a Europa e à uniformização das referências a este Mecanismo ao longo do texto de programação.

Não obstante, e no seguimento do sugerido no Relatório Preliminar, a equipa de avaliação alerta para a importância de uma reflexão adicional sobre os seguintes pontos:

- Explicar, em pormenor, a abordagem a adotar no âmbito da Estratégia Nacional de Especialização Inteligente enquanto princípio orientador da intervenção na I&I, sobretudo clarificando os contornos das opções estratégicas em matéria de alinhamento dos projetos de I&I com os temas prioritários da Estratégia referida;
- Clarificar a relação entre a Estratégia Nacional de Especialização Inteligente e os processos de *clusterização*, dando seguimento ao previsto no Acordo de Parceria e mitigando os efeitos negativos que a possível indefinição dos pressupostos que sustentam estas duas prioridades possa gerar na operacionalização futura de ambas;
- Aprofundar as eventuais consequências de uma maior aproximação das infraestruturas sinalizadas no âmbito do Roteiro Nacional de Infraestruturas de Investigação de Interesse Estratégico à ciência fundamental.

De forma complementar, e relevando o processo de reflexão empreendido e as alterações entretanto introduzidas no texto do PO CI, a equipa de avaliação constata o seguinte:

- Não obstante a concordância com a sugestão relativa à incorporação de um maior detalhe sobre o contributo da conjugação de dois OT para aumentar o impacto e eficiência da abordagem do PO no Eixo II, o texto introduzido pode ser aprofundado no sentido de demonstrar de forma mais explícita as articulações entre OT e as vantagens da estratégia subjacente à sua mobilização conjunta no mesmo Eixo;
- Apesar de reconhecer como relevante e necessária a inclusão de uma secção para esclarecimento de conceitos utilizados ao longo do texto de programação, a equipa de avaliação considera que alguns dos termos e definições carecem de maior clarificação, em especial os que se referem ao Sistema Científico e Tecnológico Nacional (SCTN) e Sistema Nacional de Investigação e Inovação (SNI&I);
- Em maior detalhe, a este respeito reconhece-se como desnecessárias as referências ao SCTN;
- Embora tendo reunido a concordância geral do Grupo de Acompanhamento, a sugestão relativa à exploração das relações entre a PI 2.3 (Reforço das aplicações TIC na administração em linha) e as PI dos OT1, OT3 e OT11 continua a manter-se, assumindo-se que na versão mais atual do PO há espaço para um maior detalhe sobre a articulação entre as PI em questão;
- Ainda que tenham sido introduzidos pormenores sobre o investimento em projetos de infraestrutura rodoviária como a construção da via rápida Estreito de Câmara de Lobos – Câmara de Lobos, mantém-se insuficiente, na perspetiva da equipa de avaliação, a fundamentação da sua inclusão no contexto da PI 7.1 – Apoio ao espaço único europeu de transportes multimodais, mediante o investimento na rede transeuropeia de transportes;

- Ao mesmo tempo, a referência à requalificação da infraestrutura portuária da Horta, incluída no âmbito desta mesma PI na versão mais recente do PO carece igualmente de maior clarificação e aprofundamento;
- Também no âmbito do OT7 reforça-se a necessidade de uma clara diferenciação dos resultados esperados das ações apoiadas pelas diferentes PI mobilizadas, entendendo-se que embora os objetivos e tipos de ações a apoiar sejam de natureza semelhante, importa criar um enquadramento facilitador de uma adequada avaliação dos resultados que serão obtidos (que permita a diferenciação dos contributos das ações previstas nas várias PI).

Tendo em linha de consideração os efeitos da utilização pouco clara de algumas nomenclaturas no texto programático, a equipa de avaliação alerta ainda para a necessidade de uma maior coerência ao nível das referências aos grupos alvo e beneficiários das medidas previstas na versão mais atual do PO[9]. A este propósito sinalizam-se as ações mobilizadas no âmbito do Eixo I, para destacar o uso de diferentes termos para referir os mesmos *stakeholders* e a insuficiente clareza entre o todo e as partes no que se refere às Entidades do SNI&I (ver Tabela 9).

Tabela 9 – Coerência nas referências aos grupos-alvo e beneficiários – exemplo do Eixo I.

Objetivo específico	Grupos-alvo	Beneficiários
1 – Aumentar a produção científica de qualidade reconhecida internacionalmente, orientada para a especialização inteligente	Entidades do SNI&I (com destaque para os setores do SCTN Ensino Superior, Estado e IPSFL)	Entidades do SNI&I
2 – Reforçar a inserção das infraestruturas de investigação nas redes internacionais de I&D	Infraestruturas de Investigação de Interesse Estratégico	Entidades do SNI&I
3 – Reforçar a transferência de conhecimento científico e tecnológico para o setor empresarial	Entidades do SNI&I	Entidades não empresariais SNI&I
4 – Aumentar o investimento empresarial em I&I	Empresas	Entidades do SNI&I

No que se refere à análise da estratégia de investimento conclui-se que a mesma apresenta um alinhamento coerente e integra várias das recomendações do exercício de avaliação intercalar do Programa Operacional Fatores de Competitividade (COMPETE)[10], destacando-se, a título de exemplo, as relacionadas com a inclusão "para além de instrumentos que apoiem a intensificação da exploração dos fatores competitivos avançados por parte das unidades mais dinâmicas, também os que promovam a adoção dessas estratégias por parte de empresas que ainda não o fazem, sendo que a natureza dos instrumentos mais eficazes para cada um dos objetivos é frequentemente distinta", com a valorização "de lógicas coletivas (…), que permitem, no essencial, entrosar empresas cominfraestruturas de suporte à competitividade empresarial, colmatar as falhas em

[9] Da mesma forma, a equipa de avaliação recomenda que se suprimam pequenas inconsistências que acompanham a nova versão do texto programático, procedendo-se, por exemplo, à atualização da lista das siglas e abreviaturas (nomeadamente, retirando a referência ao CEF e incluindo o SCTN, caso se mantenha a opção pela diferenciação entre SCTN e SNI&I); à correção da referência a "competências estratégicas das PME" aquando da apresentação dos principais constrangimentos e desafios; à inclusão de uma breve introdução aos Objetivos dos Eixos (OE) em cada uma dos subcapítulos respetivos (precedendo o detalhe das PI), em conformidade com o que acontece no Eixo I; à eliminação da menção ao objetivo específico 5 na introdução das PI mobilizadas no âmbito do Eixo II; à inclusão dos grandes projetos previstos no contexto da PI 7.3; à eliminação das repetições das notas de rodapé, dos erros de referências cruzadas no texto e da referência ao facto do estudo do IEVA se encontrar em fase de consulta.

[10] Augusto Mateus & Associados e PwC Portugal (2013). Estudo de Avaliação Intercalar do Programa Operacional Fatores de Competitividade (COMPETE).

recursos particularmente das PME, criar um mercado de serviços técnicos, tecnológicos e de formação para as entidades prestadoras de serviços avançados à competitividade e para as entidades do SCTN e promover, de forma mais efetiva, projetos de valorização económica de I&D realizada e de transferência de tecnologia" e com a promoção de "uma articulação mais efetiva entre os esforços de capacitação das pessoas e empresas, via FSE, e os investimentos integrados de qualificação, I&D&I e internacionalização, via FEDER, e a possibilidade de mobilização de diversos instrumentos em fases diversas dos ciclos de investimento das empresas".

De forma geral, considera-se que os tipos de ações propostas (muito em linha com aquela que foi a abordagem do PO temático precedente) são coerentes com os objetivos e resultados desenhados. Reconhecendo-se os esforços de integração das recomendações realizadas pela equipa de avaliação no Relatório Preliminar (em particular as que incidiram sobre a inclusão de ações-piloto que, através de um efeito de demonstração, sirvam de interface nacional dos esquemas adotados a nível europeu; e as que disseram respeito ao reforço das sinergias e do potencial de coordenação das atividades financiadas por fundos estruturais com outros instrumentos de financiamento, entre eles o programa COSME e o Mecanismo Interligar a Europa), reiteram-se as sugestões que dizem respeito:

- À revisão das opções estratégicas relativas ao papel de atores centrais de intermediação no SNI&I, em particular dos Centros Tecnológicos, considerando-se tratar de uma tipologia de *stakeholder* que merece um destaque que não é ainda conseguido na versão mais recente do PO (por exemplo, como acontece com as ESFRI);
- À introdução de mecanismos que viabilizem uma adequada interação entre as Infraestruturas de Investigação de Interesse Estratégico e as iniciativas de inovação;
- Ao reforço do papel das PME em domínios emergentes ligados a desafios europeus e regionais, tais como as indústrias culturais e criativas, as novas formas do turismo, os serviços inovadores que reflitam novas exigências societais ou os produtos e serviços associados às eco-inovações (tendo por base o documento *The Smart Guide to Service Innovation*, desenvolvido pela Direção-Geral das Empresas e da Indústria ou as experiências do Programa Serve na Finlândia – ver boa prática internacional), assumindo-se que as clarificações entretanto introduzidas na versão mais atual do PO ainda apresentam espaço para maior aprofundamento;
- À inclusão de ações diferenciadas para as infraestruturas de suporte à atividade empreendedora (como as incubadoras e os parques de ciência e tecnologia), através da criação de um sistema de classificação que tenha em consideração as diferenças existentes entre si;
- À criação de condições atrativas que estimulem o investimento das empresas na formação dos seus empresários e ativos.

Boa Prática Internacional: Serve – Pioneiros nos serviços

O Programa Serve, enquadrado na Agência Finlandesa de Financiamento para a Inovação, foi desenhado tendo em vista o encorajamento de empresas finlandesas no sentido de se localizarem na vanguarda global da atividade de prestação de serviços baseados no conhecimento, altamente inovadores e competitivos a nível internacional. Através deste Programa, pretende-se impulsionar as empresas especializadas em serviços deste género a abrirem-se a novos mercados, posicionando os seus produtos e reforçando a sua presença nos mercados internacionais.

No sentido da concretização deste objetivo, o Serve financia a investigação, o desenvolvimento e a inovação em projetos que se foquem em novos conceitos de serviços e novos modelos de negócio; também fornece ferramentas práticas e guias para o desenvolvimento e benchmarking de boas práticas na área dos serviços, assim como para a disseminação do conhecimento criado no âmbito deste programa, envolvendo, pela sua natureza, tanto entidades do SNI&I como empresas e a consequente interação entre ambas.

Entre 2005 e 2007, o programa apoiou, num total de 224 milhões de euros, 80 projetos empresariais e 29 projetos em centros de investigação e universidades, num resultado bastante positivo que refletiu os benefícios do seu impulso e da cooperação entre diferentes tipos de entidades (http://www.tekes.fi/en/programmes-and-services/tekes-programmes/serve/).

Mecanismos de articulação e coordenação

À sistematização das PI, objetivos específicos, tipos de ações e resultados esperados segue-se a apresentação sumária da intervenção do PO CI e dos PO Regionais no âmbito das PI previamente descritas, bem como a descrição dos fundos envolvidos na mobilização dos Objetivos Temáticos (OT) acionados para o domínio da competitividade e internacionalização (ver Tabela 10).

No que se refere à articulação entre fundos em intervenções no mesmo Objetivo Temático (OT), reitera-se a necessidade de delimitação *ex ante* de fronteiras de elegibilidade. Ainda que no texto do PO se procure identificar formas de demarcação e definir mecanismos para garantir uma aplicação eficiente e eficaz dos FEEI (modelo de governação em rede[11]), sinaliza-se a necessidade de, dando cumprimento ao previsto no Acordo de Parceria[12], incluir um maior detalhe dessas mesmas formas de modo a ultrapassar as fragilidades do passado, nomeadamente ao nível da articulação entre FEDER e FEADER/FEAMP.

Tabela 10 – Sistematização das relações entre PO CI e os PO Regionais.

Prioridade de investimento	1.1	1.2	3.1	3.2	3.3	3.4	2.3	8.1	8.5	7.1	7.2	7.3	7.4	11.1	11.2
PO que mobilizam a prioridade de investimento	PO CI PO R				PO CI PO R (menos Madeira)	PO R	PO CI PO R (menos Lisboa)	PO R (menos Madeira e Açores)	PO CI PO R	PO CI	PO R (Norte, Centro, Alentejo e Açores)	PO CI PO R (Açores)	PO CI	PO CI PO R (menos Lisboa)	PO R
Fundos envolvidos	FEDER						FEDER	FSE	FSE	FC	FEDER	FC/ FEDER	FEDER	FSE	FSE

Fonte: Governo Português, "Portugal 2020 – Acordo de Parceria 2014-2020", 14 de janeiro de 2014 e Governo Português, "Portugal 2020 – Programa Operacional da Competitividade e Internacionalização", Versão de Trabalho, 04 de abril 2014.

[11] Está previsto um funcionamento em rede integrando as Autoridades de Gestão do PO CI e dos PO regionais, os organismos intermédios e entidades relevantes em matéria de FEADER e FEAMP.

[12] "Em consonância com o recomendado, a delimitação de fronteiras está a ser aprofundada e estabilizada em sede de programação dos PO temáticos e regionais, sem prejuízo desta matéria estar também refletida na proposta de Acordo de Parceria". Governo Português, "Portugal 2020 – Acordo de Parceria 2014-2020", 14 de janeiro de 2014, pp. 85.

Grandes projetos

De acordo com o Regulamento n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, os PO devem indicar e descrever os grandes projetos que irão apoiar, já que estes representam uma parte substancial da despesa da União e assumem uma importância fundamental no que diz respeito à realização da estratégia da União para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. Ainda de acordo com o mesmo Regulamento, os grandes projetos devem ter um custo elegível superior a 50 milhões de euros ou tratando-se de projetos que contribuam para o OT7, um investimento elegível que exceda os 75 milhões de euros. Neste sentido, o PO CI identifica, dentro do Eixo IV (OT7), um conjunto de 9 grandes projetos a apoiar, representando um investimento próximo dos mil milhões de euros e uma comparticipação comunitária de cerca de 709 milhões de euros (aproximadamente 16,0% da dotação do Programa) (ver Tabela 11). De referir que os 9 projetos foram considerados como investimentos prioritários no PETI3+. No entanto, apenas 5 têm um custo elegível superior a 75 milhões de euros.

Em termos do contributo dos grandes projetos para o efetivo alcance da estratégia definida, destaca-se naturalmente o papel dos mesmos para a consecução do OE4, relacionado com a melhoria das condições de transporte de mercadorias entre Portugal e o exterior.

Tabela 11 – Lista de grandes projetos previstos no PO CI.

Eixo	Prioridade de Investimento	Nome do Projeto	Investimento previsto (M€)	Financiamento comunitário (M€)
IV	7.1	Linha Ferroviária do Norte	400	300
		Linha Ferroviária do Minho	145	110
		Linha Ferroviária da Beira Baixa	80	60
		Linha Ferroviária do Algarve	55	40
		Porto de Aveiro	83	57
		Porto de Setúbal	30	21
	7.3	Porto da Figueira da Foz	29	21
	7.4	Linha Ferroviária do Oeste	80-135	70
	7.4	Linha Ferroviária do Douro	36	30
		TOTAL	938-993	709

Fonte: Governo Português, "Portugal 2020 – Programa Operacional da Competitividade e Internacionalização", Versão de Trabalho, 04 de abril de 2014

2.3 Coerência Externa

- **Questão 7** – Os objetivos, as prioridades de investimento selecionadas e as realizações e resultados esperados são coerentes com o disposto no Acordo de Parceria? E com outros instrumentos relevantes de âmbito comunitário, nacional ou regional de apoio ao investimento público (coerência externa)?

O desenho estratégico do PO demonstra uma elevada coerência com o disposto no Acordo de Parceria, em particular no que diz respeito aos Objetivos Estratégicos (OE) e Prioridades de Investimento (PI) selecionadas;

Relativamente à coerência com outros instrumentos relevantes de âmbito regional, nacional ou comunitário, verificam-se complementaridades importantes nomeadamente com instrumentos de âmbito regional como os Programas Operacionais das regiões menos desenvolvidas do Continente, bem como com instrumentos comunitários como os Programas Horizonte 2020 e COSME, e o Mecanismo Interligar a Europa.

Coerência com o Acordo de Parceria

O Acordo de Parceria tem como principal objetivo apresentar as grandes prioridades nacionais em matéria de aplicação dos fundos, no âmbito da estratégia europeia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. Para o efeito, este documento encontra-se estruturado de acordo com quatro domínios temáticos – competitividade e internacionalização, inclusão social e emprego, capital humano, sustentabilidade e eficiência no uso de recursos – e dois domínios transversais relativos à reforma da Administração Pública e à territorialização das intervenções.

Concretamente no domínio temático competitividade e internacionalização, foi identificado no Acordo de Parceria um conjunto de OE, PI e realizações e resultados que explicitam a mudança pretendida neste domínio.

Relativamente aos OE, estão previstos no Acordo de Parceria 7 objetivos[13]. Comparando estes objetivos com os do PO CI (apresentados nas respostas às questões de avaliação relacionadas com a pertinência do diagnóstico), constata-se que o Acordo de Parceria inclui 2 OE referentes à melhoria da eficiência dos serviços públicos e à capacitação da administração pública enquanto o PO CI apresenta apenas 1 (sendo que o OE do PO CI pode ser considerado uma fusão dos 2 descritos no Acordo de Parceria). Para além disso, o Acordo de Parceria define um OE adicional ligado à melhoria das condições de financiamento das empresas. Apesar de a não integração deste OE no PO CI poder ser justificada pelo facto de este Programa não mobilizar a PI 3.4 (relativa ao apoio à capacidade das PME de crescerem em mercados regionais, nacionais e internacionais e de empreenderem processos de inovação), é importante salientar que o mesmo prevê apoios ao desenvolvimento do mercado de capital de risco (através da PI 3.1).

No que concerne às PI, o Acordo de Parceria identifica um conjunto de prioridades para cada um dos OT do domínio competitividade e internacionalização e apresenta, de uma forma clara (no Anexo II), aquelas que são apoiadas no âmbito do PO CI (ver Tabela 12).

[13] O Acordo de Parceria apresenta como objetivos estratégicos do domínio competitividade e internacionalização: aumentar a intensidade de tecnologia e conhecimento dos vários setores e do conjunto da economia; aumentar o peso de atividades produtoras de bens e serviços transacionáveis e a orientação exportadora das empresas portuguesas; capacitar as PME para o prosseguimento de estratégias de negócio mais avançadas; melhorar as condições de financiamento das empresas; melhorar a eficiência e integração dos serviços públicos; capacitar a administração pública; e reduzir os custos e tempos de transporte.

Tabela 12 – Prioridades de Investimento associadas ao PO CI no Acordo de Parceria, por Objetivo Temático.

Prioridade de Investimento
OT1 – Reforçar a investigação, o desenvolvimento tecnológico e a inovação
1.1 Reforço da infraestrutura de investigação e inovação (I&I)
1.2 Promoção do investimento das empresas em investigação e inovação
OT2 – Melhorar o acesso às TIC, bem como a sua utilização e qualidade
2.3 Reforço das aplicações de TIC na administração em linha
OT3 – Reforçar a competitividade das PME e dos setores agrícola, das pescas e da aquicultura
3.1 Promoção do espírito empresarial
3.2 Desenvolvimento e aplicação de novos modelos empresariais para as PME
3.3 Concessão de apoio à criação e ao alargamento de capacidades avançadas de desenvolvimento de produtos e serviços
OT7 – Promover transportes sustentáveis e eliminar estrangulamentos nas redes de infraestruturas
7.1 Apoio ao espaço único europeu de transportes multimodais, mediante o investimento na rede transeuropeia de transportes (RTE¬T)
7.3 Desenvolvimento e a melhoria de sistemas de transportes ecológicos e baixo teor de carbono
7.4 Desenvolvimento e reabilitação de sistemas ferroviários abrangentes, de elevada qualidade e interoperáveis
OT8 – Promover o emprego e apoiar a mobilidade laboral
8.5 Adaptação dos trabalhadores, das empresas e dos empresários à mudança
OT11 – Reforçar a capacidade institucional e uma administração pública eficiente
11.1 Investimento nas capacidades institucionais e na eficiência das administrações e dos serviços públicos, a fim de realizar reformas, legislar melhor e governar bem

Fonte: Governo Português, "Portugal 2020 – Acordo de Parceria 2014-2020", 14 de janeiro de 2014.

Comparando as PI do Acordo de Parceria com as apresentadas no texto do PO CI, constata-se que não existem diferenças significativas entre os dois documentos.

Coerência com outros instrumentos

A análise da articulação do PO CI com outros instrumentos será feita a 2 níveis:

1. Com instrumentos regionais e nacionais como os PO das regiões menos desenvolvidas do Continente (Norte, Centro e Alentejo); e
2. Com instrumentos comunitários como os Programas Horizonte 2020 e COSME, e o Mecanismo Interligar a Europa.

Relativamente à articulação com os PO das regiões menos desenvolvidas do Continente, apesar de o PO CI ter uma atuação territorial adstrita a estas regiões (com exceção dos projetos das áreas dos transportes, da modernização administrativa e da capacitação da Administração Pública), não se observam domínios que configurem conflitos ou duplicação de apoios.

A tabela seguinte apresenta alguns exemplos das delimitações estabelecidas nas ações a apoiar no âmbito do PO CI e dos PO das regiões menos desenvolvidas do Continente.

Tabela 13 – Delimitação de áreas de intervenção entre o PO CI e os PO das regiões menos desenvolvidas do Continente, por Prioridade de Investimento.

Prioridade de Investimento	PO CI	PO Regionais do Continente (Norte, Centro e Alentejo)
1.2 Promoção do investimento das empresas em investigação e inovação	**Incentivos diretos à inovação produtiva:** • Projetos de grandes empresas do regime negocial (especial ou estratégico) e projetos com investimento total superior a 3 M€.	**Incentivos diretos à inovação produtiva:** • Projetos de grandes empresas com investimento total igual ou inferior a 3 M€.
	Ações de âmbito coletivo: • Projetos de âmbito multirregional.	**Ações de âmbito coletivo:** • Projetos de âmbito NUTS II ou projetos multirregiões com componente de investimento residual fora da zona do PO.
7.1 Apoio ao espaço único europeu de transportes multimodais, mediante o investimento na rede transeuropeia de transportes (RTE¬T)	Concentra toda a intervenção	Sem intervenção

Fonte: Governo Português, "Portugal 2020 – Programa Operacional da Competitividade e Internacionalização", Versão de Trabalho, 04 de abril 2014

No entanto, sugere-se uma reflexão no sentido de garantir uma adequada articulação e diferenciação face a PI mobilizadas no âmbito de outras temáticas relacionadas com as abordadas no contexto da competitividade e internacionalização, incluindo, por exemplo, as relativas ao domínio da sustentabilidade e eficiência de recursos (PI 4.2 – Promoção da eficiência energética e da utilização de energias renováveis nas empresas, com objetivos específicos de aumento da eficiência energética nas empresas, com repercussões na competitividade das mesmas e/ou fortes contributos decisivos para as metas nacionais em matéria de eficiência energética), e da inclusão social e emprego (PI 8.3 – Criação de emprego por conta própria, empreendedorismo e criação de empresas e 8.8 – Desenvolvimento de viveiros de empresas e do apoio ao investimento em atividade por conta própria, microempresas e criação de empresas, com o objetivo de aumentar a criação de emprego sustentável e PI 8.5 – Adaptação dos trabalhadores, das empresas e dos empresários à mudança, visando aumentar a empregabilidade dos ativos através do desenvolvimento de competências para o mercado de trabalho). Na Figura seguinte apresentam-se as áreas de interseção que apresentam maior proximidade entre PO financiadores.

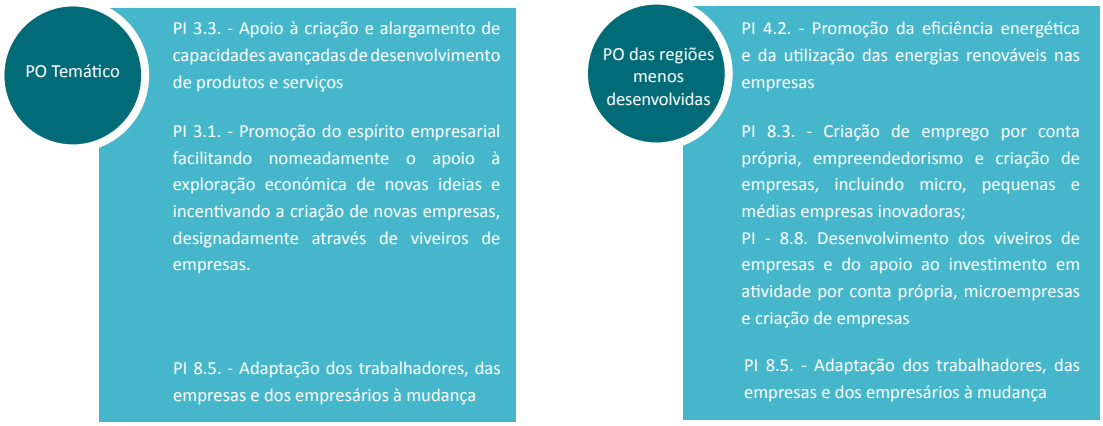

Figura 3 – PI mobilizadas pelo PO Temático com intersecção com PI mobilizadas pelos PO das regiões menos desenvolvidas.

De referir ainda que, por questões de coerência da política global, se considera positiva a articulação das intervenções da área da I&I estabelecida a nível nacional e traduzida na criação de uma rede de governação específica (integrando a Autoridade de Gestão (AG) do PO CI, as AG dos PO Regionais do Continente, as agências públicas responsáveis pela políticas de promoção da I&I, a Agência para o Desenvolvimento e Coesão e outras entidades, como, por exemplo, as AG do FEADER e do FEAMP) para assegurar a coordenação estratégica e a gestão operacional das intervenções no domínio da competitividade e internacionalização.

No que concerne à articulação com os instrumentos comunitários, foram considerados no presente estudo de avaliação, como referido anteriormente, os Programas Horizonte 2020 e COSME, e o Mecanismo Interligar a Europa.

O Horizonte 2020 é o novo programa europeu para a investigação e inovação no período 2014-2020. Com um orçamento global superior a 77 mil milhões de euros, o Horizonte 2020 está estruturado em três pilares: Liderança Industrial, Excelência Científica e Desafios Societais[14].

Nesse sentido, constata-se que este Programa apresenta uma forte articulação com o PO CI, nomeadamente com os Eixos Prioritários I e II (ver Tabela 14). Em maior detalhe, verifica-se por exemplo que, no âmbito das PI 1.1 – Fomento da infraestrutura e das capacidades de investigação e inovação (I&I) e 1.2 – Promoção do investimento das empresas em investigação e inovação do PO CI, estão previstos apoios à participação em programas europeus de I&DT, nomeadamente em consórcios que integrem PME nacionais que assegurem a valorização do conhecimento.

Tabela 14 – Articulação entre os pilares do Programa Horizonte 2020 e os Eixos Prioritários do PO CI.

	Pilar		
Eixo	Liderança Industrial	Excelência Científica	Desafios Societais
I	+++	+++	+++
II	+++	o	+++
III	o	o	o
IV	o	o	o
V	o	o	o

Legenda: o - Ausência de relação com significado; ++ - Relação de complementaridade média; +++ - Relação de complementaridade forte.

O COSME - Programa para a Competitividade das Empresas e das Pequenas e Médias Empresas tem como objetivos: melhorar o acesso das PME ao financiamento; melhorar o acesso aos mercados, especialmente no território da UE, mas também a nível mundial; melhorar as condições de enquadramento da competitividade e da sustentabilidade das empresas da UE, especialmente das PME; e promover o empreendedorismo e a cultura empresarial.

[14] O Pilar Liderança Industrial surge para incentivar o aumento da competitividade da indústria europeia de desenvolvimento e para apoiar a Liderança nas Tecnologias Facilitadoras Industriais - LEIT (por exemplo as TIC, Nanotecnologias, Biotecnologias e Tecnologias Espaciais). Este Pilar inclui também instrumentos financeiros para ajudar as empresas (PME em particular) e para facilitar o acesso ao financiamento de risco a empresas e projetos inovadores. O Pilar Excelência Científica visa apoiar a posição da UE como líder mundial em ciência. Para o efeito, este Pilar apoia as atividades do *European Research Council (ERC)*, as *Future Emerging Technologies (FET)*, as Ações *Marie Skłodowska-Curie* e as Infraestruturas de Investigação Europeias. O Pilar Desafios Societais pretende elevar a eficácia da investigação e inovação a fim de dar resposta aos "Desafios Societais" fundamentais mediante o apoio a atividades que devem reunir recursos e conhecimentos de diferentes domínios, tecnologias e disciplinas.

Para a consecução destes objetivos, o COSME dispõe de um envelope financeiro de cerca de 2,3 mil milhões de euros, que será afeto a ações como o apoio à Rede Europeia de Empresas[15]. Deste modo, o COSME apresenta igualmente uma articulação relevante com o PO CI, designadamente com o Eixo Prioritário II (ver Tabela 15).

Tabela 15 – Articulação entre os objetivos do COSME e os Eixos Prioritários do PO CI.

	Objetivo			
Eixo	Melhorar o acesso das PME ao financiamento	Melhorar o acesso aos mercados, especialmente no território da UE, mas também a nível mundial	Melhorar as condições de enquadramento da competitividade e da sustentabilidade das empresas da UE, especialmente das PME	Promover o empreendedorismo e a cultura empresarial
I	o	o	o	++
II	++	++	++	+++
III	o	o	++	o
IV	o	o	o	o
V	o	o	o	o

Legenda: o - Ausência de relação com significado; ++ - Relação de complementaridade média; +++ - Relação de complementaridade forte.

Por último, o Mecanismo Interligar a Europa (com um orçamento global de cerca de 29,3 mil milhões de euros) pretende apoiar a execução dos projetos de interesse comum que visam desenvolver e construir novas infraestruturas e novos serviços ou modernizar as infraestruturas e os serviços existentes, nos setores dos transportes, telecomunicações e energia. O setor dos transportes ficará com a maior parte do orçamento previsto, aproximadamente 23,2 mil milhões de euros, dos quais 10 mil milhões serão alocados ao Fundo de Coesão para serem gastos nos Estados-Membros elegíveis para financiamento por este fundo, como é o caso de Portugal. Desta forma, este Mecanismo encontra-se fortemente articulado com o Eixo Prioritário IV do PO CI.

[15] O objetivo "melhorar o acesso das PME ao financiamento" inclui, entre outras ações, o acesso a financiamento das PME através de dois instrumentos: *Equity Facility for Growth e Loan Guarantee Facility.*
O objetivo "melhorar o acesso aos mercados, especialmente no território da UE, mas também a nível mundial" prevê, nomeadamente, a prestação de informação (nomeadamente através de serviços digitais) e sensibilização, nomeadamente em relação a programas, direito e normas da União, e a prestação de informações sobre a existência de entraves à entrada nos mercados e sobre oportunidades de negócio, contratos públicos e procedimentos aduaneiros (nomeadamente através da Rede Europeia de Empresas).
O objetivo "melhorar as condições de enquadramento da competitividade e da sustentabilidade das empresas da UE, especialmente das PME" compreende ações como a troca de informações e de boas práticas, incluindo sobre a aplicação sistemática do teste das PME (SME test) a nível da União e dos Estados-Membros, o fomento da cooperação política entre Estados-Membros, outros países participantes no programa COSME e os parceiros comerciais da União a nível mundial, e a identificação dos requisitos de competências e de formação das empresas, em especial das PME, nomeadamente cibercompetências.
O objetivo "promover o empreendedorismo e a cultura empresarial" abrange ações como, por exemplo, a criação de programas de mobilidade para novos empresários e o apoio às medidas dos Estados-Membros destinadas a promover e facilitar a educação, a formação, as competências e as atitudes favoráveis ao espírito empresarial, em especial entre os empresários potenciais e os novos empresários.

2.4 Integração dos Princípios Horizontais

- **Questão 8 –** As medidas planeadas são as adequadas para assegurar o respeito pelos princípios horizontais consagrados, designadamente, o princípio da parceria, o princípio da igualdade entre homens e mulheres, o da igualdade de oportunidades e da não discriminação e o do desenvolvimento sustentável?
- **Questão 9 –** Em que medida a participação dos *stakeholders* fundamentais do PO no processo de programação (e respetivos resultados) é a mais adequada? As medidas que se preveem adotar para o seu envolvimento na respetiva implementação do programa (no respeito pelo princípio do partenariado e governação multinível) são as mais adequadas?

A aplicação dos princípios horizontais encontra-se assegurada no âmbito do PO CI, quer através de ações transversais, quer através de medidas específicas enquadráveis no âmbito das prioridades de investimento selecionadas, beneficiando de um quadro de referência normativo claro e da articulação com outros PO;

Os princípios horizontais incidem ao longo de todo o ciclo de programação do PO CI (elaboração, implementação e avaliação), sendo recomendáveis alguns ajustes que permitam uma maior integração e operacionalização destes princípios ao nível da implementação e avaliação do PO CI;

A participação de stakeholders no processo de programação do PO CI e as medidas previstas para o seu envolvimento na implementação e avaliação do PO CI revelam-se adequadas e beneficiam de procedimentos participativos implementados noutros contextos (de programação e avaliação). Poderá ser útil uma maior quantificação e clarificação das tipologias de stakeholders envolvidas neste processo.

O princípio do desenvolvimento sustentável

O artigo 8º do Regulamento (UE) nº 1303/2013 de 17 de dezembro estabelece o desenvolvimento sustentável como um dos princípios horizontais para definição e aplicação dos FEEI e, consequentemente, procura orientar os objetivos destes fundos para a preservação, proteção e melhoria da qualidade do ambiente na UE.

O texto do PO CI identifica claramente o quadro normativo de referência para perscrutar o princípio de desenvolvimento sustentável no âmbito deste Programa e promove, desta forma, uma ligação consistente a outros instrumentos de política a nível nacional (tais como a Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas – ENAAC 2020, o Plano Nacional de Ação para a Eficiência Energética – PNAEE 2020 e o Plano Nacional de Gestão de Resíduos – PNGR 2011-2020, entre outros).

A incorporação da avaliação ambiental estratégica no âmbito da presente avaliação *ex ante* é representativa por si só da importância atribuída a este princípio, refletida igualmente na identificação da eco-inovação, da logística sustentável e da produção sustentável como Fatores Críticos para a Decisão (FCD).

O princípio do desenvolvimento sustentável é abordado ao longo do ciclo de programação do PO CI, a começar pelo diagnóstico. Com efeito, a ecoeficiência e a economia verde (mais concretamente o potenciar o seu investimento e crescimento) são identificados como desafios do perfil da especialização produtiva da economia portuguesa. Além disso, a ecoeficiência é igualmente referida como um dos constrangimentos (dentro dos domínios imateriais) à realização plena das capacidades estratégicas das PME.

Ainda no contexto do diagnóstico, no âmbito da análise dos contributos do Programa às prioridades da Estratégia Europa 2020 (item 1.1.2 "Intervenção Estratégica e Mudança de Contexto a Atingir"), o crescimento sustentável é assumido como uma preocupação transversal do PO CI. Isto traduz-se no fomento de uma lógica de sustentabilidade e eficiência da utilização de recursos subjacente aos apoios ao investimento empresarial

bem como na promoção da redução de emissões e do consumo de energia e na produção de energia limpa e eficiente como tónica para o desenvolvimento de novas soluções tecnológicas e de processo.

Há igualmente menção explícita à necessidade de articulação do PO CI com outros domínios temáticos e instrumentos de programação, nomeadamente o PO da Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos, ainda que não haja uma especificação quanto à forma em que esta articulação será feita ou princípios que orientarão esta mesma articulação em fase posterior à programação. O intuito subjacente desta articulação é concretizar a abordagem holística e integrada ao desenvolvimento sustentável que está patente no Acordo de Parceria.

Esta abordagem holística e integrada reflete-se a um nível mais operacional no desenho do PO CI. Embora sem referir direta ou explicitamente a consecução deste princípio horizontal no âmbito da descrição das tipologias de ação dos diferentes objetivos específicos, o PO CI identifica de modo concreto exemplos de projetos a apoiar, em diferentes PI (1.1, 1.2, 3.3, 7.1, 7.2 e 7.3), que refletem este desígnio do desenvolvimento sustentável.

Neste contexto, destaca-se em particular a menção à eficiência energética como uma das potenciais áreas a apoiar no âmbito de projetos de qualificação das estratégias empresariais, enquadrados na PI 3.3 (objetivo específico 3), retomando uma constatação apresentada no contexto do diagnóstico e já mencionada previamente.

Contudo, é sobretudo no Eixo IV que o princípio do desenvolvimento sustentável se encontra refletido a um nível mais operacional, em duas PI (7.3 e 7.4), desdobrado em preocupações de eficiência energética e sustentabilidade ambiental. A PI 7.3 pretende promover o desenvolvimento e a melhoria de sistemas de transportes ecológicos e de baixo teor de carbono. Esta finalidade, por sua vez, encontra-se plasmada a um nível mais específico, no objetivo específico 2 ("desenvolvimento dos sistemas, equipamentos e infraestruturas de transporte e logística com baixas emissões de carbono, por forma a aumentar a sua sustentabilidade económica e ambiental…") e numa das tipologias de ações a apoiar ("projetos que promovam o desenvolvimento, a competitividade, a reabilitação, a segurança, a sustentabilidade económica e ambiental, a interoperabilidade, intermodalidade e acessos dos sistemas e infraestruturas de transportes e logística com baixas emissões de carbono").

Ainda em termos operacionais, e em consonância com o disposto no Acordo de Parceria, o PO CI prevê a definição de critérios de análise de projetos que, por um lado, valorizem os efeitos positivos no ambiente decorrentes das operações a financiar e que, por outro, penalizem os projetos que gerem pressões ambientais que impliquem mudanças irreversíveis e/ou insustentáveis. Deste modo, reforça-se a implementação do princípio poluidor-pagador, referência basilar da política portuguesa do ambiente.

O princípio da igualdade de oportunidades e não discriminação

A igualdade de oportunidades e não discriminação é definida como um princípio horizontal de elaboração e execução dos FEEI nos termos do artigo 7º do Regulamento (UE) nº 1303/2013 de 17 de dezembro.

O PO CI define o quadro de referência normativo no âmbito do qual este princípio deverá ser executado, referindo para o efeito instrumentos como o Plano Nacional para a Igualdade, Género, Cidadania e Não Discriminação, a Diretiva Relativa à Igualdade no Emprego e a Diretiva Relativa à Igualdade Racial.

De notar que, no âmbito da fundamentação da estratégia de contribuição do PO CI para as prioridades da Estratégia Europa 2020, incluindo o diagnóstico e síntese dos principais constrangimentos e desafios, não existe qualquer referência ao princípio da igualdade de oportunidades e não discriminação. Na perspetiva da equipa de avaliação a circunscrição da abordagem desta temática ao ponto 9.2. do texto de programação é penalizadora da perspetiva horizontal que deve caraterizar o tema em questão.

Não obstante, o PO CI estabelece um conjunto de ações transversais a serem implementadas de modo a garantir a consecução deste princípio. Estas ações incidem em diferentes aspetos da lógica de intervenção do Programa – desde a sua programação até à sua monitorização e avaliação, incluindo a operacionalização de projetos. Estas ações transversais incluem também iniciativas de disseminação de informação, de sensibilização e de envolvimento de *stakeholders*.

Ainda no contexto das ações transversais, há menção explícita à necessidade de articulação do PO CI com outros domínios temáticos e instrumentos de programação, nomeadamente o PO da Inclusão Social e do Emprego, sem haver, contudo, uma especificação quanto à forma em que esta articulação será feita.

A um nível mais operacional, no quadro das PI e dos objetivos específicos, o PO CI define igualmente tipologias de ação orientadas especificamente para a promoção da igualdade de oportunidades e não discriminação – tais como a promoção do empreendedorismo junto de segmentos-alvo da população (PI 3.1) ou o desenvolvimento de projetos de I&I em temas como tráfico de seres humanos ou violência de género, identificados na descrição deste princípio horizontal.

Não obstante, é de ressaltar que à exceção desta referência, estão ausentes outras semelhantes sobre a operacionalização deste princípio horizontal na descrição dos Eixos do PO CI que englobam verbas do FSE.

O PO CI incorpora parcialmente as recomendações apresentadas no "Estudo de Avaliação da Integração da Perspetiva do Género nos Fundos Estruturais, no Período de Programação 2007-2013", ainda que o faça sobretudo no que se refere à perspetiva de género. Entre outras recomendações incorporadas referem-se a manutenção da dupla abordagem (transversal e *mainstreaming*) ou a participação de um representante do domínio da igualdade de oportunidades no Comité de Acompanhamento do Programa. Contudo, o PO CI mantém-se relativamente omisso ou genérico face a outras recomendações apresentadas nesse mesmo documento, sobretudo àquelas relativas à avaliação, classificação e aprovação de candidaturas (inclusão do princípio como critério)[16].

Seguindo os princípios gerais de execução dos OT, estabelecidos pelo Anexo I do Quadro Estratégico Comum (QEC), poderá ser útil uma maior especificação das áreas de intervenção de reforço da investigação e inovação no campo da igualdade de oportunidades e não discriminação, bem como da igualdade de género.

Ainda em consonância com tais princípios gerais, é desejável a delimitação dos segmentos-alvo da população abrangidos por iniciativas de promoção do empreendedorismo, tendo em vista o reforço da igualdade de oportunidades e não discriminação. Neste âmbito, destaca-se em particular a necessidade de trabalhar com o empreendedorismo feminino e a possibilidade de inclusão de outros potenciais públicos-alvo – como sejam os jovens.

[16] Embora se considere que o espaço privilegiado para uma reflexão aprofundada sobre as recomendações do Estudo em questão (nomeadamente as que se referem à integração da igualdade de género como critério para a avaliação, classificação e aprovação das candidaturas, com listas de verificação e outros instrumentos destinados a facilitar esse processo) seja encontrado a nível operacional, a equipa de avaliação assinala a necessidade de serem incorporadas no texto de programação orientações que guiem a reflexão futura.

Refira-se, neste contexto, que a equipa de avaliação vê com apreço as alterações que foram introduzidas na versão mais recente do PO, refletindo as sugestões que acompanharam o Relatório Preliminar relativas à identificação de segmentos-alvo da população no âmbito de ações a apoiar no contexto do empreendedorismo e do acesso a ferramentas de *eGovernment*.

O princípio da igualdade de género

O artigo 7º do Regulamento (UE) nº 1303/2013 de 17 de dezembro refere a necessidade da integração da perspetiva de género na elaboração e execução de programas relacionados com os FEEI, em particular no que se refere ao acompanhamento, à comunicação de informações e à avaliação.

Em consonância com a lógica de apresentação dos princípios anteriores, o PO CI apresenta inicialmente o quadro de referência normativo que baliza a implementação deste princípio, como a Carta das Mulheres, o Roteiro Europeu para a Igualdade dos Sexos e a Estratégia para a Igualdade entre Homens e Mulheres.

O texto do PO CI relativamente ao princípio horizontal da igualdade de género remete fundamentalmente para as iniciativas previstas no âmbito do princípio da igualdade de oportunidades e não discriminação, assumindo implicitamente as questões de género como um subgrupo deste último (não discriminação em função do sexo).

Não obstante a análise conjunta dos princípios horizontais de igualdade de género e igualdade de oportunidades e não discriminação, existem recomendações relevantes apresentadas no âmbito do "Estudo de Avaliação da Integração da Perspetiva do Género nos Fundos Estruturais, no Período de Programação 2007-2013" que não foram explícita ou suficientemente abordadas no PO CI. Neste âmbito incluem-se as sugestões relativas aos exercícios de autoavaliação (por parte de entidades beneficiárias), aos mecanismos de disseminação de informação (como a disponibilização de Guia para o *mainstreaming* da igualdade de género ou a criação de um *focal point* para a integração da igualdade de género) e à desagregação de indicadores de realização e de resultado sobre as pessoas segundo o sexo[17].

Outras recomendações apresentadas pelo estudo supramencionado e que poderiam ser levadas em consideração no contexto de elaboração e implementação do PO CI referem-se a medidas de apoio à conciliação da vida profissional e privada (tais como a reintegração laboral de pessoas responsáveis pela prestação de cuidados a outrem, o teletrabalho e a sensibilização e mobilização dos parceiros económicos e sociais para a discriminação sexual no mercado de trabalho). Estas medidas, além de recomendadas pelo estudo em causa, encontram-se plenamente alinhadas com os princípios gerais de execução do OT 8 propostos no Anexo I do QEC.

O princípio de parceria

Consubstanciado no artigo 5º do Regulamento (UE) nº 1303/2013 de 17 de dezembro, este princípio prevê o envolvimento amplo e ativo de parceiros institucionais, económicos e sociais, de diferentes níveis, ao longo do ciclo de vida dos Programas Operacionais.

Neste domínio, a equipa de avaliação considera positivo o esforço de incorporação das sugestões que acompanharam o Relatório Preliminar (em especial as relativas à quantificação e categorização dos *stakeholders*

[17] Também neste caso, embora se considere que o espaço privilegiado para uma reflexão aprofundada sobre as recomendações do Estudo em questão seja encontrado a nível operacional, a equipa de avaliação considera que é incontornável na fase de desenho do PO a integração de indicadores que consubstanciem uma adequada avaliação de género. Conclui ainda que deve ser conduzido um esforço de explicitação da abordagem do PO no âmbito da igualdade de género que favoreça a qualidade horizontal deste princípio.

envolvidos no processo de elaboração da programação) e considera que o texto do PO CI fundamenta de forma adequada uma abordagem subsidiária ao princípio da parceria, procurando capitalizar iniciativas de auscultação a *stakeholders* desenvolvidas noutros âmbitos, sobretudo no que se refere à elaboração da programação.

Neste contexto, destaca-se a articulação com o desenvolvimento do Acordo de Parceria (beneficiando da consulta realizada no seu âmbito a parceiros no domínio da competitividade e internacionalização) e com os Grupos de Trabalho de elaboração dos Programas Operacionais Regionais.

Ainda no seguimento desta lógica de capitalização, destaca-se a auscultação de parceiros por meio dos instrumentos de avaliação implementados no QREN, bem como a incorporação de medidas, sugestões e recomendações de estratégias setoriais e temáticas, resultado de amplos e abrangentes processos participativos. Neste âmbito incluem-se a Estratégia de Fomento Industrial para o Crescimento e Emprego 2014-2020 e o trabalho desenvolvido pelo GT IEVA.

A criação de um Grupo de Trabalho é igualmente apresentada como um dos pilares para a auscultação de parceiros para o processo de programação do PO CI. As entidades participantes estão claramente identificadas, bem como a articulação com outros Grupos de Trabalhos relevantes (como o Grupo de Trabalho 2020).

Da mesma forma, a criação de um Comité de Acompanhamento é indicada como principal ferramenta para a concretização do princípio da parceria ao nível da implementação e acompanhamento do PO CI. São apresentadas desde já algumas diretrizes para o seu posterior funcionamento e para a seleção dos seus integrantes (ainda que sem especificá-los), procurando-se cumprir o previsto no Código de Conduta Europeu de Parcerias e reforçando-se, por iniciativa própria, alguns procedimentos de monitorização, como a periodicidade das reuniões das Comissões de Acompanhamento. O Comité de Acompanhamento é também apresentado como instância privilegiada para a participação de parceiros no que se refere ao reporte e avaliação da execução do PO CI.

Assim como no âmbito do processo de elaboração do PO CI, também no que se refere ao acompanhamento, reporte e avaliação, o texto do Programa carece de maior quantificação dos *stakeholders* a serem envolvidos.

2.5 Contributo para a Estratégia Europa 2020

• **Questão 10 –** Qual o contributo potencial do programa para a Estratégia Europa 2020 em Portugal, tendo em conta os objetivos, as prioridades temáticas selecionadas e os desafios e necessidades identificadas no quadro da esfera de intervenção prevista?

Embora difícil de quantificar, o contributo potencial do PO CI para a Estratégia Europa 2020 em Portugal é bastante positivo, destacando-se a existência de um número significativo de prioridades de investimento (associadas aos Eixos Prioritários I a IV) cujos resultados contribuem diretamente para as metas nacionais, nomeadamente para as relacionadas com a despesa em I&D, com as emissões de gases de efeito de estufa, com a eficiência energética e com a taxa de emprego.

Contributo do PO CI para a Estratégia Europa 2020

Consciente da necessidade de voltar a colocar a economia europeia num caminho de crescimento sustentado, a CE definiu, em março de 2010, uma estratégia concertada de desenvolvimento que sustenta a visão e os objetivos a alcançar no horizonte 2020 - Estratégia Europa 2020. A Estratégia Europa 2020 apresenta as linhas de orientação e metas a alcançar através da transformação da UE numa economia inteligente, sustentável e inclusiva, que proporcione níveis elevados de emprego, de produtividade e de coesão social. Para o futuro da UE, são estabelecidas na Estratégia Europa 2020 três prioridades que se reforçam mutuamente:

1. "Crescimento inteligente: desenvolver uma economia baseada no conhecimento e na inovação;
2. Crescimento sustentável: promover uma economia mais eficiente em termos de recursos, mais ecológica e mais competitiva;
3. Crescimento inclusivo: fomentar uma economia de empregabilidade elevada marcada pela coesão económica, territorial e social" [18].

Sendo os PO dos Estados-Membros da UE os principais instrumentos de aplicação da Estratégia Europa 2020, o texto do PO CI apresenta na secção 1.1.2 os contributos do mesmo para as prioridades supramencionadas (ver Tabela 16).

Tabela 16 – Contributo do PO CI para as prioridades da Estratégia Europa 2020.

Eixo	Prioridades da Estratégia Europa 2020		
	Crescimento Inteligente	Crescimento Sustentável	Crescimento Inclusivo
I	+++	++	->
II	+++	++	->
III	+++	++	->
IV	++	++	->
V	++	->	->

Legenda: +++ - Contributo forte; ++ - Contributo relevante; -> - Contributo indireto para a concretização das Prioridades Europa 2020.
Fonte: Adaptado de Governo Português, "Portugal 2020 – Programa Operacional da Competitividade e Internacionalização", Versão de Trabalho, 04 de abril 2014

[18] Comissão Europeia, "EUROPA 2020 - Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo", COM(2010) 2020 final, 3 de março de 2010.

De acordo com a Tabela, é esperado um forte contributo dos Eixos I, II e III no âmbito do Crescimento Inteligente e um contributo relevante dos Eixos IV e V para a mesma prioridade; um contributo relevante dos Eixos I, II, III, e IV relativamente ao Crescimento Sustentável e um contributo indireto do Eixo V para esta última prioridade. Todos os Eixos contribuem, ainda que de uma forma indireta, para o Crescimento Inclusivo.

A equipa de avaliação concorda com a proposta de contributos potenciais do PO CI, que assumem particular importância na superação dos desafios de Portugal de aumentar significativamente a sua competitividade económica e retomar a dinâmica de convergência com as economias mais desenvolvidas da UE.

De referir que, de modo a orientar os progressos em cada uma das prioridades da Estratégia Europa 2020, foram definidos objetivos e metas para toda a UE, que foram depois traduzidas em metas nacionais no âmbito do Programa Nacional de Reformas (conforme apresentado nas respostas às questões de avaliação relacionadas com a pertinência do diagnóstico). A Tabela 17 apresenta o ponto de situação (em 2011) do cumprimento das metas nacionais estabelecidas.

Tabela 17 – Metas nacionais no âmbito da Estratégia Europa 2020 e situação em 2011.

Objetivo	Indicador	Metas Portugal 2020	2011
Reforço da I&D e da Inovação	Despesas em I&D em % do PIB	Entre 2,7% e 3,3%	1,5%
Melhor e Mais Educação	Taxa de abandono escolar precoce	10%	23,2%
	% População com ensino superior ou equiparado entre 30-34 anos	40%	26,1%
Clima/Energia	Emissões de gases de efeito de estufa (variação % face a 2005 em emissões não CELE)	+1%	-8%
	% Energias renováveis no consumo de energia final	31%	27,3%
	Eficiência energética (ganho % no consumo de energia primária face a 2005)	20%	16,5%
Aumento do Emprego	Taxa de emprego (população 20-64 anos)	75%	69,1%
Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais	Pessoas em risco pobreza /exclusão social (variação face a 2008)	- 200 000 pessoas	-156 000 pessoas

Fonte: Resolução do Conselho de Ministros n.º 33/2013, de 20 de maio.

Realizando uma análise aprofundada do texto do PO (de modo a avaliar o seu contributo para os objetivos descritos), conclui-se que 9 das 11 PI (nomeadamente as associadas aos Eixos Prioritários I a IV) concorrem diretamente para o alcance das metas nacionais no âmbito da Estratégia Europa 2020, nomeadamente para as relacionadas com a despesa em I&D, com as emissões de gases de efeito de estufa, com a eficiência energética e com a taxa de emprego (ver Tabela 18).

Tabela 18 – Contributo das Prioridades de Investimento do PO CI para as metas nacionais no âmbito da Estratégia Europa 2020.

Eixo	Prioridade de Investimento	Contributo para as Metas Portugal 2020
I	1.1 Reforço da infraestrutura de investigação e inovação (I&I)	Contributo para a meta da despesa em I&D
	1.2 Promoção do investimento das empresas em investigação e inovação	Contributo para as metas da despesa em I&D e das emissões de gases de efeito de estufa (por via do estímulo ao desenvolvimento de soluções tecnológicas que permitam a redução de emissões)
II	3.1 Promoção do espírito empresarial	Contributo para a meta da taxa de emprego (por via do estímulo à criação de empresas)
	3.2 Desenvolvimento e aplicação de novos modelos empresariais para as PME	Contributo para a meta da taxa de emprego (por via do desenvolvimento/reforço das capacidades internas das empresas, tendo em vista a sua internacionalização)
	3.3 Concessão de apoio à criação e ao alargamento de capacidades avançadas de desenvolvimento de produtos e serviços	Contributo para as metas da taxa de emprego (por via do reforço da competitividade das empresas) e da eficiência energética (através do fomento do investimento em domínios imateriais como ecoeficiência)
	2.3 Reforço das aplicações de TIC na administração em linha	Sem contributo relevante
III	8.5 Adaptação dos trabalhadores, das empresas e dos empresários à mudança	Contributo para a meta da taxa de emprego (por via do aumento das capacidades de gestão das empresas em domínios relevantes para a inovação, internacionalização e modernização)
IV	7.1 Apoio ao espaço único europeu de transportes multimodais, mediante o investimento na rede transeuropeia de transportes (RTE¬T)	Contributo para a meta das emissões de gases de efeito de estufa (por via do desenvolvimento das Autoestradas do Mar e de uma rede de plataformas logísticas que potencie a concentração de cargas, e da promoção da interoperabilidade da rede ferroviária)
	7.3 Desenvolvimento e a melhoria de sistemas de transportes ecológicos e baixo teor de carbono	
	7.4 Desenvolvimento e reabilitação de sistemas ferroviários abrangentes, de elevada qualidade e interoperáveis	
V	11.1 Investimento nas capacidades institucionais e na eficiência das administrações e dos serviços públicos, a fim de realizar reformas, legislar melhor e governar bem	Sem contributo relevante

2.6 Concentração dos Recursos e Articulação com Desafios e Necessidades

- **Questão 11 –** Os recursos alocados ao PO são coerentes face aos desafios e necessidades identificadas, assegurando uma adequada concentração dos mesmos nas mais relevantes?
- **Questão 12 –** Os recursos alocados ao PO são coerentes com os objetivos e prioridades selecionadas/focadas?

Em termos gerais, constata-se que os recursos alocados ao PO estão alinhados com os principais constrangimentos identificados, concentrando-se sobretudo na superação das necessidades mais prementes da economia portuguesa e ligadas sobretudo à alteração do perfil de especialização produtiva e à melhoria das competências e estratégias das PME;

Para além disso, verifica-se que os recursos alocados aos diferentes Eixos são coerentes com os objetivos estratégicos definidos. Não obstante, sinaliza-se o equilíbrio pouco conseguido entre o peso orçamental de alguns Eixos e o contributo esperado para a concretização dos OE do PO.

Coerência entre constrangimentos e recursos

O diagnóstico apresentado no texto do PO CI sinaliza como principais domínios de constrangimento à melhoria da competitividade da economia portuguesa o facto de a especialização produtiva assentar em atividades de reduzido valor acrescentado (e com dificuldades de entrada no mercado internacional) e de baixa intensidade tecnológica e conhecimento; as fracas competências e estratégias das empresas, inerentes às fragilidades da qualificação dos empregadores e empregados e à sua reduzida propensão para estratégias de negócio mais sofisticadas; e as condições difíceis de contexto da atividade empresarial, nomeadamente as condições de financiamento das empresas (com as restrições no acesso ao crédito decorrentes da evolução da conjuntura económica e da desalavancagem do sistema bancário português), os custos e tempos de transporte acrescidos dada a distância dos principais destinos de exportação e os custos resultantes do funcionamento da Administração Pública.

Tendo em vista a resposta aos principais domínios de constrangimento supramencionados – o perfil de especialização produtiva, as competências e estratégias das PME, e as condições de contexto da atividade empresarial – o plano de financiamento do PO atribui cerca de 61,8% dos recursos totais (86,8% do FEDER) para o reforço da investigação, do desenvolvimento tecnológico e da inovação, e da competitividade das PME (Eixo I e Eixo II – OT3), reservando 11,2% dos recursos (79,7% do FSE) para a promoção da sustentabilidade e da qualidade do emprego e apoio à mobilidade laboral (Eixo III), 17,1% (3,2% do FEDER e 100,0% do FC) para a promoção de transportes sustentáveis e eliminação dos estrangulamentos nas principais redes de infraestruturas (Eixo IV) e 7,4% (6,4% do FEDER e 20,3% do FSE) para a modernização e capacitação da Administração Pública (Eixo II – OT2 e Eixo V) (ver Tabela 19)[19].

Desta forma, e tendo em consideração o contributo de cada um dos eixos prioritários para os constrangimentos identificados (apresentado nas respostas às questões de avaliação referentes à coerência interna), constata-se que os recursos alocados se concentram na superação das necessidades mais prementes da economia portuguesa e ligadas sobretudo à alteração do perfil de especialização produtiva e à melhoria das competências e estratégias das PME.

[19] Nota: o PO CI atribui ainda 2,6% dos recursos totais ao Eixo de Assistência Técnica (Eixo VI).

Tabela 19 – Plano de financiamento do PO CI, por Eixo Prioritário, Objetivo Temático e Fundo.

Eixo	Financiamento comunitário (M€)	Peso relativo total (%)	Peso relativo FEDER (%)	Peso relativo FSE (%)	Peso relativo FC (%)
I (OT1, FEDER)	1 300,1	29,4%	41,3%		
II (OT3, FEDER)	1 432,5	32,4%	45,5%		
II (OT2, FEDER)	199,9	4,5%	6,4%		
III (OT8, FSE)	495,6	11,2%		79,7%	
IV (OT7, FC)	654,0	14,8%			100,0%
IV (OT7, FEDER)	100,0	2,3%	3,2%		
V (OT11, FSE)	126,3	2,9%		20,3%	
VI (FEDER)	114,5	2,6%	3,6%		
Total (FEDER)	3 147,0				
Total (FSE)	621,9				
Total (FC)	654,0				
Total (FEDER + FSE + FC)	4 422,9				

Fonte: Governo Português, "Portugal 2020 – Programa Operacional da Competitividade e Internacionalização", Versão de Trabalho, 04 de abril 2014.

Comparando *grosso modo* a afetação do PO CI (nomeadamente em termos de FEDER) com o plano de financiamento do COMPETE (ver Tabela 20), verifica-se que os recursos associados à investigação e desenvolvimento tecnológico incluídos no Eixo I do PO CI são reforçados, em termos absolutos, em cerca de 102,7% (comparando com a dotação relativa ao Eixo I do COMPETE)[20], demonstrando a preocupação do Programa com a geração de atividades de maior valor acrescentado. Relativamente aos recursos referentes à inovação, internacionalização e capacitação das empresas para o desenvolvimento de bens e serviços previstos no Eixo II do PO CI, apesar de se observar um decréscimo de aproximadamente 13,3%[21] (comparando com a dotação relativa ao Eixo II do COMPETE), denota-se um maior peso atribuído às PME (dada a sua predominância no tecido empresarial) enquanto elementos fundamentais no desenvolvimento económico do País.

[20] Nota: mesmo assumindo que os projetos do regime especial e de interesse estratégico aprovados no âmbito do SI Inovação (com um total de fundo de cerca de 309,0 milhões de euros segundos dados da Avaliação Intercalar do COMPETE) sejam considerados como projetos de não PME e incluídos no Eixo I do COMPETE (à semelhança do PO CI), o reforço é de aproximadamente 36,8%.

[21] Nota: esta percentagem é de cerca de 22,5% se forem considerados os apoios às redes e ações coletivas de desenvolvimento empresarial (Eixo V do COMPETE), tal como acontece no PO CI. Contudo, se os projetos do regime especial e de interesse estratégico aprovados no âmbito do SI Inovação forem incluídos no Eixo I do COMPETE, a diminuição é de apenas 7,5%.

De referir ainda os recursos destinados à modernização da Administração Pública incluídos no Eixo II do PO CI que, não obstante registarem um pequeno decréscimo (cerca de 14,9% quando comparado com a dotação do Eixo IV do COMPETE), se revelam como importantes para prosseguir os investimentos realizados neste domínio (embora devam estar mais focados na diminuição dos custos de contexto do que na eficiência e redução de custos da Administração Pública tal como mencionado nos estudos de avaliação realizados no âmbito do QREN).

Tabela 20 – Plano de financiamento do Programa Operacional Fatores de Competitividade, por Eixo Prioritário.

Eixo	Financiamento comunitário (M€)	Peso relativo total (%)
I (Conhecimento e desenvolvimento tecnológico)	641,5	20,2%
II (Inovação e renovação do modelo empresarial e do padrão de especialização)	1 652,5	52,1%
III (Financiamento e partilha de risco da inovação)	377,1	11,9%
IV (Uma Administração Pública eficiente e de qualidade)	235,0	7,4%
V (Redes e ações coletivas de desenvolvimento empresarial)	196,8	6,2%
VI (Assistência técnica)	70,8	2,2%
TOTAL (FEDER)	3 173,7	

Fonte: Governo Português, "Programa Operacional Temático Fatores de Competitividade 2007-2013", dezembro de 2012.

Coerência entre objetivos e prioridades e recursos

Conforme referido anteriormente, o PO CI encontra-se estruturado em 5 Eixos (aos quais acresce um de assistência técnica) que procuram dar resposta aos três domínios de estrangulamentos e cumprir com os 5 OE definidos.

Em termos gerais, constata-se que os recursos alocados aos diferentes Eixos são coerentes com os OE, i.e., que os Eixos com maior orçamento são aqueles que poderão fornecer um contributo mais significativo para a concretização dos OE do PO.

Não obstante, uma análise detalhada da distribuição dos recursos financeiros por área de intervenção (ver Tabela 21) permite assinalar a importância (eventualmente excessiva atendendo ao contributo para os OE) atribuída aos transportes, observando-se que o peso orçamental da área "infraestruturas de transporte" (17,0%) é relativamente próximo do das áreas com maior investimento ("investimento produtivo", "I&D e Inovação" e "desenvolvimento de negócios" com 22,2%, 21,2% e 18,4%, respetivamente).

Ainda relativamente à área de intervenção "infraestruturas de transporte", sinaliza-se que os montantes alocados às diferentes categorias não são consistentes com os investimentos previstos, nomeadamente no âmbito dos grandes projetos ferroviários (conforme apresentado na secção 2.1, o financiamento comunitário previsto para estes projetos ascende a 610 milhões de euros enquanto o orçamento afeto às áreas relacionadas com os caminhos-de-ferro atinge os 325 milhões de euros).

Por último, é importante referir que, embora se considere relevante e urgente a adoção de medidas que promovam a capacitação institucional da Administração Pública, se observa com reserva a integração de recursos em medidas desta natureza no PO CI, sem que seja plenamente fundamentado o seu contributo para OE do PO que não os diretamente definidos para acolher as medidas em questão. Não obstante, reconhecem-se como positivos

os esforços de clarificação do racional da intervenção do Programa no âmbito da melhoria da eficiência da Administração Pública (referidos no documento síntese com as principais alterações ao Programa decorrentes do processo de negociação do Acordo de Parceria).

Tabela 21 – Distribuição dos recursos financeiros por área de intervenção.

Área de intervenção	Financiamento comunitário (M€)	%
Investimento produtivo	**983,7**	**22,2%**
1. Investimento produtivo genérico em pequenas e médias empresas («PME»)	599,6	13,6%
2. Processos de investigação e inovação em grandes empresas	384,1	8,7%
Infraestruturas de transporte	**754,0**	**17,0%**
24. Caminhos-de-ferro (RTE-T Principal)	135,0	3,1%
25. Caminhos-de-ferro (RTE-T Global)	90,0	2,0%
26. Outros caminhos-de-ferro	100,0	2,3%
29. Autoestradas e estradas RTE-T — rede global (construção nova)	15,0	0,3%
35. Transportes multimodais (RTE-T)	15,0	0,3%
39. Portos marítimos (RTE-T)	30,0	0,7%
40. Outros portos marítimos	336,3	7,6%
41. Vias navegáveis interiores e portos (RTE-T)	15,0	0,3%
42. Vias navegáveis interiores e portos (regional e local)	17,7	0,4%
I&D e Inovação	**936,8**	**21,2%**
56. Investimento em infraestruturas, capacidades e equipamento em PME diretamente ligadas a atividades de investigação e de inovação	40,0	0,9%
57. Investimento em infraestruturas, capacidades e equipamento em grandes empresas diretamente ligadas a atividades de investigação e de inovação	100,0	2,3%
58. Infraestruturas de investigação e de inovação (público)	56,3	1,3%
59. Infraestruturas de investigação e de inovação (privado, incluindo parques científicos)	18,8	0,4%
60. Atividades de investigação e de inovação em centros públicos de investigação e centros de competência, incluindo a cooperação em rede (*networking*)	183,8	4,2%
61. Atividades de investigação e de inovação em centros privados de investigação, incluindo a cooperação em rede (*networking*)	61,3	1,4%
62. Transferência de tecnologia e cooperação entre universidades e empresas, sobretudo em benefício das PME	250,0	5,7%
63. Apoio a grupos de empresas (*clusters*) e redes de empresas, sobretudo em benefício das PME	50,0	1,1%
64. Processos de investigação e inovação nas PME (incluindo «vales», processos, conceção, serviços e inovação social)	88,6	2,0%
65. Processos de investigação e inovação, transferência de tecnologia e cooperação entre empresas centradas na economia com baixas emissões de carbono e na resistência às alterações climáticas	88,0	2,0%

Área de intervenção	Financiamento comunitário (M€)	%
Desenvolvimento de negócios	**812,3**	**18,4%**
66. Serviços avançados de apoio a PME e grupos de PME (incluindo serviços de gestão, marketing e design)	457,3	10,3%
67. Desenvolvimento das atividades das PME, apoio ao empreendedorismo e incubação, incluindo apoio a empresas derivadas (*spin-outs*) e a novas empresas (*spin-offs*)	130,0	2,9%
69. Apoio a processos de produção amigos do ambiente e a medidas de eficiência dos recursos nas PME	88,5	2,0%
71. Desenvolvimento e promoção de empresas especializadas no fornecimento de serviços que contribuem para a economia com baixas emissões de carbono e para a resistência às alterações climáticas (incluindo apoio a tais serviços)	136,5	3,1%
TIC	**200,0**	**4,5%**
78. Serviços e aplicações de administração pública em linha (incluindo contratação pública eletrónica, medidas TIC de apoio à reforma da administração pública, cibersegurança, medidas de confiança e privacidade, justiça eletrónica e democracia eletrónica)	60,0	1,4%
79. Acesso à informação do setor público (incluindo cultura eletrónica de dados abertos, bibliotecas digitais, conteúdos eletrónicos e turismo eletrónico)	50,0	1,1%
80. Serviços e aplicações de inclusão eletrónica, acesso eletrónico e aprendizagem e ensino eletrónicos, literacia digital	30,0	0,7%
81. Soluções TIC para responder ao desafio do envelhecimento ativo e saudável e serviços e aplicações de saúde em linha (incluindo a prestação de cuidados em linha e a assistência à autonomia eletrónica)	20,0	0,5%
82. Serviços e aplicações TIC para PME (incluindo comércio eletrónico, negócio eletrónico e processos operacionais em rede), laboratórios vivos, empresários na Internet e novas empresas de TIC)	40,0	0,9%
Promoção de um emprego sustentável e de qualidade e apoio à mobilidade laboral	**495,6**	**11,2%**
106. Adaptação dos trabalhadores, das empresas e dos empresários à mudança	495,6	11,2%
Melhoria da capacidade institucional das Autoridades Públicas e dos *stakeholders*	**126,3**	**2,9%**
119. Investimento na capacidade institucional e na eficiência das administrações e dos serviços públicos, a nível nacional, regional e local, tendo em vista a realização de reformas, uma melhor regulamentação e uma boa governação	126,3	2,9%
Assistência Técnica	**114,5**	**2,6%**
121. Preparação, execução, acompanhamento e inspeção	68,7	1,6%
122. Avaliação e estudos	22,9	0,5%
123. Informação e comunicação	22,9	0,5%

Fonte: Governo Português, "Portugal 2020 – Programa Operacional da Competitividade e Internacionalização", Versão de Trabalho, 04 de abril de 2014.

2.7 Adequação dos Mecanismos de Apoio

- **Questão 13 –** A(s) forma(s) de apoio proposta(s) para a alocação dos recursos (ajudas reembolsáveis, não reembolsáveis, instrumentos financeiros, etc.) são adequadas face aos objetivos e prioridades temáticas definidas, à luz dos princípios da racionalidade económica, da sustentabilidade e da mais-valia da política pública?

Em termos gerais, considera-se que as formas de apoio previstas (incentivos reembolsáveis, incentivos não reembolsáveis, instrumentos financeiros e prémios) são adequadas aos objetivos e prioridades definidas no PO CI. No entanto, de modo a reforçar a racionalidade económica, a sustentabilidade e a mais-valia da política pública, sugere-se uma revisão da distribuição dos recursos financeiros pelas diferentes formas de apoio, nomeadamente ao nível dos eixos com maior envolvimento por parte do tecido empresarial (Eixos I, II e III).

Adequação das modalidades de alocação de recursos aos objetivos e prioridades temáticas definidas

O Regulamento n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho prevê um conjunto de formas de apoio para a alocação dos FEEI, a saber:

1. Incentivos reembolsáveis;
2. Subvenções ou incentivos não-reembolsáveis;
3. Instrumentos financeiros;
4. Prémios.

Em linha com o Acordo de Parceria, o PO CI estabelece uma clara opção pelos incentivos de natureza reembolsável, justificando-a com a necessidade de otimização da aplicação dos recursos públicos (e maximização dos seus efeitos e resultados) e de mobilização e alavancagem de recursos privados (relação direta com os princípios da racionalidade económica e da mais-valia).

A primazia dos incentivos de natureza reembolsável revela-se adequada no contexto de alocação de recursos para a implementação dos objetivos e prioridades definidos no âmbito do PO CI. Aplicável aos Eixos I, II e III (ver Tabela 22), nos quais as empresas serão os principais beneficiários (objetivos específicos 4, 5 e 6 do Eixo I, objetivos específicos 1, 2 e 3 do Eixo II e objetivo específico 2 do Eixo III), esta modalidade de apoio exige um maior comprometimento e participação do setor privado na execução das operações apoiadas, o que poderá gerar um maior contributo em temáticas estratégicas no âmbito do Programa e, em particular, destes três eixos.

Tabela 22 – Distribuição dos recursos financeiros por forma de apoio e por Eixo prioritário

Eixo	Incentivo não reembolsável (M€)	Incentivo reembolsável (M€)	Instrumentos financeiros (M€)	Prémio (M€)	Total (M€)
I	820,0	144,0		336,1	1 300,1
II	782,9	224,9	100,0	524,7	1 632,5
III	179,1	79,1		237,3	495,5
IV	754,0				754,0
V	126,3				126,3
VI	114,5				114,5
Total	2 776,8	448,0	100,0	1 098,1	4 422,9

Fonte: Governo Português, "Portugal 2020 – Programa Operacional da Competitividade e Internacionalização", Versão de Trabalho, 04 de abril de 2014.

No entanto, analisando a distribuição dos recursos financeiros por forma de apoio, verifica-se alguma inconsistência com as opções estratégicas assumidas no PO CI e supramencionadas, uma vez que o montante previsto para incentivos reembolsáveis (cerca de 448,0 milhões de euros) representa apenas 10,1% do montante total.

Relativamente aos incentivos não-reembolsáveis, são considerados como subsidiários aos incentivos reembolsáveis, sendo aplicáveis em contextos específicos: (i) existência de níveis significativos de falhas de mercado; (ii) produção de benefícios sociais significativos; e (iii) situações que "não permitam ou não recomendem a utilização de incentivos reembolsáveis". Conforme apresentado na Tabela 22, este tipo de incentivos concentra a maioria dos apoios financeiros previstos no PO CI (2,8 mil milhões de euros o que representa cerca de 62,8% do montante total).

No que concerne aos instrumentos financeiros, em linha com o proposto pela Comissão para esta modalidade de apoio, o PO CI diferencia os âmbitos de aplicação de *venture capital* e *equity capital*, de um lado, e empréstimos e garantias, de outro. Enquanto os primeiros são abrangidos pelo PO CI, os restantes serão utilizados no contexto dos PO Regionais, numa lógica de cadeia de impactos, assente em princípios como a focalização dos apoios e a coordenação e concertação de apoios, facto que reforça a racionalidade económica e a mais-valia no contexto do PO CI.

De acordo com a Tabela 22, o montante disponível para instrumentos financeiros é de 100,0 milhões de euros (2,3% do total) e destina-se ao reforço da competitividade das PME (Eixo II) e, em particular, ao apoio ao empreendedorismo e às primeiras fases do ciclo de vida das empresas (PI 3.1, objetivo específico 1). Propõe-se que também a transferência de conhecimento científico e tecnológico para o setor empresarial (objetivo específico 3, PI 1.1, Eixo I) possa beneficiar desta forma de apoio, dada a sua articulação com a promoção do empreendedorismo.

De referir que estes instrumentos materializar-se-ão sobretudo através de *Business Angels*, que contribuirão para a criação e desenvolvimento de empresas novas e nascentes sob diferentes formas (capital semente ou pré-semente, partilha de *know-how*, etc.). Esta lógica de aplicação dos instrumentos financeiros abre espaço para o envolvimento do setor privado no seu próprio desenvolvimento e expansão, sobretudo em aspetos-chave para a sua consolidação (criação de novas empresas e apoio a empresas novas e nascentes), revelando-se, portanto, adequada sob o ponto de vista da racionalidade económica.

Por último, quanto à modalidade de prémios, encontrando-se a mesma diretamente relacionada com os incentivos reembolsáveis, considera-se que o montante alocado (aproximadamente 1,1 mil milhões de euros correspondente a 24,8% do montante global) deverá ser revisto, procurando assegurar uma maior sustentabilidade da política pública.

2.8 Relevância e Clareza dos Indicadores

- **Questão 14 –** Os indicadores de realização e resultado previstos para o PO cobrem de forma adequada e suficiente os seus principais objetivos e prioridades temáticas, permitindo medir bem o seu desempenho global?
- **Questão 15 –** Esses indicadores apresentam uma designação inequívoca e uma definição clara proporcionando uma interpretação normativa?
- **Questão 16 –** Está devidamente enunciada a sua forma de cálculo?
- **Questão 17 –** Os indicadores de resultado, embora em número limitado, permitem aferir os progressos na concretização dos objetivos (para o grupo, território, setor ou outra finalidade)?
- **Questão 18 –** Está garantida a robustez – fiabilidade das fontes de dados, representatividade das amostras, para o caso dos indicadores de resultado FSE? São suficientemente próximos das intervenções apoiadas, de modo a não serem demasiado afetados por fatores externos à intervenção, permitindo assim avaliar em que medida cobrem as principais mudanças atribuíveis ao PO?

Em termos gerais, os indicadores de realização e resultado cobrem de forma adequada e suficiente as prioridades de investimento e os objetivos específicos do PO CI, permitindo medir bem o seu desempenho assim como aferir os progressos alcançados. Para além disso, apresentam uma designação simples e de fácil compreensão e são relativamente fáceis de monitorizar, revelando uma metodologia de cálculo que tem por base dados já recolhidos ou disponíveis eletronicamente;

No caso concreto dos indicadores de resultado FSE, considera-se que os mesmos são robustos baseando-se em fontes fiáveis. Para além disso, são suficientemente próximos das intervenções apoiadas, permitindo captar as principais mudanças atribuíveis ao PO.

Análise da qualidade dos indicadores de resultado e realização

A realização de um acompanhamento, monitorização e avaliação adequados exige a definição de um sistema de indicadores que satisfaça as necessidades destes processos. Deste modo, a análise da qualidade do sistema de indicadores foi efetuada tendo em consideração os seguintes critérios:

- Relevância – cada indicador deve estar estreitamente ligado aos objetivos a alcançar, captar as principais mudanças atribuíveis ao PO e ser influenciado de forma direta pelas ações previstas no âmbito da PI ou objetivo específico em que se insere;
- Clareza – cada indicador deve apresentar uma designação simples e uma definição inequívoca e de fácil compreensão que facilite a sua divulgação junto dos cidadãos;
- Facilidade – cada indicador deve ser fácil de monitorizar, apresentando uma metodologia de cálculo clara e baseando-se em dados que já tenham sido recolhidos ou que estejam disponíveis eletronicamente;
- Robustez (apenas para os indicadores de resultado associados aos FSE) – cada indicador deve ser estatisticamente fiável e utilizar metodologias reconhecidas internacionalmente.

Esta análise teve ainda em conta as recomendações da CE relativas ao sistema de indicadores[22], nomeadamente as que se referem à limitação do número de indicadores de resultado (apenas um indicador de resultado para cada objetivo específico em PO financiados pelo FEDER) e à eliminação de indicadores utilizados no período de programação 2007-2013 (como o indicador "número de projetos" que foi retirado da lista de indicadores comuns associados ao FEDER), bem como as alterações incorporadas no PO com base nas conclusões e sugestões apresentadas no Relatório Preliminar.

[22] Comissão Europeia, "*Guidance document on ex-ante evaluation*", janeiro de 2013.

Neste sentido, reconhece-se como positiva a reflexão efetuada e que conduziu:

- À substituição no Eixo I do indicador "proporção das receitas próprias no financiamento das unidades de I&D" pelo indicador "Proporção das receitas oriundas de fundos de empresas (nacionais ou estrangeiras) no financiamento das instituições de I&D (excluindo as unidades do setor empresas)";

- À eliminação no Eixo III do indicador "nº de participantes - pessoas melhor preparadas para a inovação e mudança" e à inclusão do indicador "proporção dos trabalhadores que concluíram ações de formação para a inovação e gestão".

Ainda assim, sugere-se a introdução de algumas alterações de modo a melhorar a qualidade do sistema de indicadores de realização e resultado (ver Tabela 23 e Tabela 24). Em particular, no caso dos indicadores de resultado, considera-se que:

- No Eixo I, é importante clarificar o significado de "revistas de top" no indicador "nº de publicações em revistas de "top"" associado ao objetivo "aumentar a produção científica de qualidade reconhecida internacionalmente". Para além disso, é vantajoso alterar a designação do indicador associado ao objetivo "aumentar o investimento empresarial em atividades inovadoras" para "proporção do investimento em atividades de inovação no total do volume de negócios das empresas", dado que o indicador "Proporção do volume de negócios associado à introdução de novos produtos para o mercado no total do volume de negócios de empresas com inovações de produto" capta apenas as mudanças associadas a um dos tipos de inovação (inovação de produto);

- No Eixo II, conforme sugerido no Relatório Preliminar, é necessário (de acordo com a recomendação da CE) limitar o número de indicadores de resultado associado ao objetivo específico "melhorar a eficiência interna e a capacidade institucional da Administração Pública". Atendendo ao enfoque do Programa no reforço da competitividade das empresas portuguesas, em especial das PME, o indicador mais apropriado ao objetivo em causa é a "proporção de empresas com 10 e mais pessoas ao serviço que interagiram com organismos, entidades e autoridades públicas, através da Internet". No entanto, recomenda-se a adoção da designação utilizada do INE i.e. "proporção de empresas com 10 e mais pessoas ao serviço que utilizaram a Internet para interagir com organismos, entidades e autoridades públicas";

- No Eixo IV é conveniente clarificar quais os portos a que se refere o indicador "toneladas de mercadorias carregadas nos portos do continente não RTE-T" associado ao objetivo "desenvolvimento dos sistemas, equipamentos e infraestruturas de transporte e logística com baixas emissões de carbono" e eliminar as incoerências entre a designação do indicador associada a este objetivo apresentadas no quadro síntese da estratégia de investimento do PO CI (secção 1.2) e na descrição da PI 7.3 (secção 2.4.2).

Relativamente aos indicadores de realização, reiteram-se algumas das recomendações propostas no Relatório Preliminar, nomeadamente:

- No Eixo I, tendo em consideração as recomendações da CE, sugere-se a eliminação do indicador "n.º de projetos de transferência e utilização de conhecimento. Em contrapartida, de modo a cobrir as ações de promoção da transferência de tecnologia

e de apoio aos *clusters*, propõe-se a inclusão, por exemplo, dos indicadores "n.º de registo de patentes de instituições de investigação apoiadas", "n.º de polos de competitividade/ *clusters* apoiados" e "n.º de empresas inseridas em polos de competitividade/ *clusters* apoiadas"; e

- No Eixo II, de modo a abranger as ações relacionadas com o apoio a redes e ações coletivas, propõe-se a introdução dos indicadores "n.º de empresas alvo das ações coletivas" e "n.º de PME alvo das ações coletivas".

Tabela 23 – Análise dos indicadores de resultado do PO CI.

Eixo	Objetivo específico	Indicador de resultado	Relevância	Clareza	Facilidade	Robustez	Análise final
I	Aumentar a produção científica de qualidade reconhecida internacionalmente	Nº de publicações em revistas de "top" (em domínios científicos enquadráveis nas estratégias de especialização inteligente)	Sim	Não	Sim (dados disponíveis na Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência - DGEEC)	NA	✓ (esclarecendo o significado de "revistas de "top"")
	Reforçar a inserção das infraestruturas de investigação nas redes internacionais de I&D	Proporção dos fundos estrangeiros no financiamento das atividades de I&D (excluindo o setor empresas)	Sim	Sim	Sim (dados disponíveis no Inquérito ao Potencial Científico e Tecnológico Nacional - IPCTN)	NA	✓
	Reforçar a transferência de conhecimento científico e tecnológico para o setor empresarial	Proporção das receitas oriundas de fundos de empresas (nacionais ou estrangeiras) no financiamento das instituições de I&D (excluindo as unidades do setor empresas)	Sim	Sim	Sim (dados disponíveis no IPCTN)	NA	✓
	Aumentar o investimento empresarial em I&I	Proporção da despesa das empresas em I&D no VAB	Sim	Sim	Sim (dados disponíveis no Sistema de Contas Integradas das Empresas - SCIE)	NA	✓
	Reforçar as redes e outras formas de parceria e cooperação	Proporção de empresas com 10 e mais pessoas ao serviço (CAE Rev. 3, B a H, J, K, M e Q) com cooperação para a inovação	Sim	Sim	Sim (dados disponíveis no Inquérito Comunitário à Inovação - CIS)	NA	✓
	Aumentar o investimento empresarial em atividades inovadoras	Proporção do volume de negócios associado à introdução de novos produtos para o mercado no total do volume de negócios de empresas com inovações de produto	Não	Sim	Sim (dados disponíveis no CIS)	NA	✓ (alterando o indicador para "proporção do investimento em atividades de inovação no total do volume de negócios das empresas")
II	Promover o empreendedorismo qualificado e criativo	Proporção dos nascimentos de empresas em setores de alta e média-alta tecnologia e em serviços intensivos em conhecimento	Sim	Sim	Sim (dados disponíveis no SCIE)	NA	✓
	Reforçar a capacitação empresarial para a Internacionalização	Proporção, nas PME, das exportações no volume de negócios	Sim	Sim	Sim (dados disponíveis no SCIE)	NA	✓

Eixo	Objetivo específico	Indicador de resultado	Relevância	Clareza	Facilidade	Robustez	Análise final
II	Reforçar a capacitação empresarial das PME para o desenvolvimento de bens e serviços	Proporção de empresas com 10 e mais pessoas ao serviço (CAE Rev. 3 B a H, J, K, M, Q) com atividades de inovação (PME)	Sim	Sim	Sim (dados disponíveis no CIS)	NA	✓
	Reforçar a disponibilidade e fomentar a utilização de serviços em rede por parte da administração e serviços públicos e melhorar a eficiência da Administração	Proporção de indivíduos com idade entre 16 e 74 anos que interagiram com organismos da Administração Pública através da Internet para fins privados nos últimos 12 meses	Não	Sim	Sim (dados disponíveis no Inquérito à utilização de TIC pelas Famílias)	NA	
		Proporção de empresas com 10 e mais pessoas ao serviço que interagiram com organismos, entidades e autoridades públicas, através da Internet	Sim	Sim	Sim (dados disponíveis no Inquérito à utilização de TIC nas Empresas)	NA	✓ (alterando a designação para "proporção de empresas com 10 e mais pessoas ao serviço que utilizaram a Internet para interagir com organismos, entidades e autoridades públicas")
III	Intensificar a formação dos empresários para a reorganização e melhoria das capacidades de gestão, assim como dos trabalhadores das empresas	Proporção de trabalhadores que concluíram ações de formação para a inovação e gestão	Sim	Sim	Sim (dados disponíveis no Sistema de Informação)	Sim	✓
		Proporção das empresas que concretizam planos de mudança organizacional associados à formação	Sim	Sim	Sim (dados disponíveis no Sistema de Informação)	Sim	✓
IV	Desenvolvimento dos sistemas, equipamentos e infraestruturas de transportes e logística inseridas nas Redes Transeuropeias de Transportes	Quota modal de transporte ferroviário de mercadorias	Sim	Sim	Sim (dados disponíveis no Eurostat)	NA	✓
	Desenvolvimento dos sistemas, equipamentos e infraestruturas de transporte e logística com baixas emissões de carbono	Toneladas de mercadorias carregadas nos portos do continente não RTE-T	Sim	Não	Sim (dados disponíveis no Instituto da Mobilidade e dos Transportes – IMT)	NA	✓ (clarificando quais os portos do continente "não RTE-T")

Eixo	Objetivo específico	Indicador de resultado	Relevância	Clareza	Facilidade	Robustez	Análise final
IV	Promover a competitividade do sistema ferroviário	Nº de Comboios x km de mercadorias circulados nas linhas do Douro e Oeste	Sim	Sim	Sim (dados disponíveis no Sistema de Informação)	NA	✓
V	Qualificar a prestação do serviço público, quer através da capacitação dos serviços, quer da formação dos trabalhadores em funções públicas	Proporção dos trabalhadores em funções públicas que concluíram ações de formação	Sim	Sim	Sim (dados disponíveis no Sistema de Informação)	Sim	✓
	Qualificar os trabalhadores integrados no sistema de requalificação com vista à sua recolocação	Proporção de trabalhadores que tendo participado em programas de formação reiniciam funções na administração pública 12 meses após a entrada no sistema	Sim	Sim	Sim (dados disponíveis na Direção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas - INA)	Sim	✓
VI	Gerir e implementar o Programa de forma eficaz e eficiente	Proporção de promotores com apreciação de bom e muito bom sobre a gestão do Programa	Sim	Sim	Sim (dados disponíveis através de inquérito)	NA	✓
	Divulgar o Programa e disseminar os seus resultados	Proporção de público-alvo com apreciação positiva sobre o impacte dos projetos apoiados pelos fundos estruturais na sua região	Sim	Sim	Sim (dados disponíveis no *Flash Eurobarometer*)	NA	✓

Tabela 24 – Análise dos indicadores de realização do PO CI.

Eixo	Prioridade de Investimento	Indicador de realização	Comum/Específico	Relevância	Clareza	Facilidade	Análise final
I	1.1 Reforço da infraestrutura de investigação e inovação (I&I)	N.º de investigadores em projetos apoiados	Específico	Sim	Sim	Sim	✓
		N.º de infraestruturas de investigação apoiadas	Específico	Sim	Sim	Sim	✓
		N.º de projetos de transferência e utilização de conhecimento	Específico	Não	Sim	Sim	
	1.2 Promoção do investimento das empresas em investigação e inovação	N.º de empresas que cooperam com instituições de investigação	Comum	Sim	Sim	Sim	✓
		N.º de empresas apoiadas para introdução de produtos novos no mercado	Comum	Sim	Sim	Sim	✓
		N.º de empresas que beneficiam de apoio na PI 1.2	Comum	Sim	Sim	Sim	✓
II	3.1 Promoção do espírito empresarial	N.º de projetos de ações de capacitação para o empreendedorismo	Específico	Sim	Sim	Sim	✓
		N.º de empresas apoiadas por *Business Angels* e por outras entidades gestoras de instrumentos financeiros	Específico	Sim	Sim	Sim	✓
	3.2 Desenvolvimento e aplicação de novos modelos empresariais para as PME	N.º de PME que beneficiam de apoio em ações de internacionalização	Específico	Sim	Sim	Sim	✓
	3.3 Concessão de apoio à criação e ao alargamento de capacidades avançadas de desenvolvimento de produtos e serviços	N.º de PME apoiadas para introdução de produtos novos na empresa	Comum	Sim	Sim	Sim	✓
		N.º de PME que beneficiam de apoio para a sua qualificação e inovação	Específico	Sim	Sim	Sim	✓
	2.3 Reforço das aplicações de TIC na administração em linha	N.º de projetos apoiados de disponibilização online de serviços públicos	Específico	Sim	Sim	Sim	✓
		N.º de serviços da Administração Pública apoiados	Específico	Sim	Sim	Sim	✓
III	8.5 Adaptação dos trabalhadores, das empresas e dos empresários à mudança[22]	N.º de trabalhadores abrangidos em ações de formação em contexto empresarial	Específico	Sim	Sim	Sim	✓
		N.º de empresas abrangidas em programas de formação-ação	Específico	Sim	Sim	Sim	✓

[22] Para além dos dois indicadores de realização apresentados, a versão de 04 de abril de 2014 do PO CI incluía ainda o indicador "n.º de doutorados contratados por entidades não empresariais do SCTN". Com as alterações incorporadas no documento síntese (de 18 de julho de 2014) decorrentes do processo de negociação do Acordo de Parceria, nomeadamente as referentes à eliminação do objetivo específico "consolidar o processo de inserção de investigadores de elevado potencial e mérito científico nas entidades não empresariais do SCTN", importa garantir que, na nova versão do PO (em preparação), o indicador de realização supramencionado não integra o conjunto de indicadores de realização do Eixo III.

Eixo	Prioridade de Investimento	Indicador de realização	Comum/Específico	Relevância	Clareza	Facilidade	Análise final
IV	7.1 Apoio ao espaço único europeu de transportes multimodais, mediante o investimento na rede transeuropeia de transportes (RTE¬T)	Km totais de linhas férreas RTE-T intervencionadas	Comum	Sim	Sim	Sim	✓
	7.3 Desenvolvimento e a melhoria de sistemas de transportes ecológicos e baixo teor de carbono	Aumento de calado máximo permitido no porto da Figueira da Foz	Específico	Sim	Sim	Sim	✓
	7.4 Desenvolvimento e reabilitação de sistemas ferroviários abrangentes, de elevada qualidade e interoperáveis	Km totais de linhas férreas não RTE-T intervencionadas	Comum	Sim	Sim	Sim	✓
V	11.1 Investimento nas capacidades institucionais e na eficiência das administrações e dos serviços públicos, a fim de realizar reformas, legislar melhor e governar bem	N.º de trabalhadores da Administração Pública envolvidos em ações de formação direcionadas para a reorganização e modernização	Específico	Sim	Sim	Sim	✓
		N.º de trabalhadores da Administração Pública envolvidos em ações de formação no âmbito do Sistema de Requalificação	Específico	Sim	Sim	Sim	✓
VI	NA	Nível de desmaterialização de processos de front-office e *backoffice*	Específico	Sim	Sim	Sim	✓
		N.º de visitas ao *website*	Específico	Sim	Sim	Sim	✓

2.9 Adequação dos Valores de Partida (*Baselines*), dos Objetivos Intermédios (*Milestones*) e das Metas

- **Questão 19 –** Os valores de partida (*baselines*) e os valores das metas estão devidamente calculados, sendo clara e explícita a sua forma de cálculo?
- **Questão 20 –** As fontes de dados para o estabelecimento dos pontos de partida e para os valores das metas são conhecidas?
- **Questão 21 –** A situação de referência (*baseline*) definida para os indicadores do PO (incluindo os indicadores comuns europeus previstos na proposta de regulamento e que se aplicam ao mesmo, face às ações que prevê apoiar), quando possível/aplicável, está devidamente fundamentada? As metas propostas no âmbito do quadro de performance, incluindo as metas ou objetivos intermédios (*milestones*), são realistas e adequadas face aos objetivos e prioridades do PO?

O texto do PO CI não explicita a forma de cálculo dos valores de partida e das metas. Apesar disso, são claramente identificadas as fontes que serviram de base para a definição desses mesmos valores e que incluem, na maior parte dos casos, fontes estatísticas;

Relativamente às metas apresentadas no quadro de desempenho, considera-se que as mesmas são, em termos gerais, adequadas e realistas, resultando da experiência de gestão dos PO nos quadros comunitários anteriores.

Análise dos valores de partida e das metas do quadro de desempenho

Os regulamentos comunitários para este período de programação estabelecem a necessidade de determinar os valores de partida (*baseline*) e os valores das metas (valores previstos acumulados para 2023). Ainda de acordo com os mesmos regulamentos, durante a fase de conceção dos PO devem ser determinados os valores de partida para todos os indicadores de resultado para os quais se definam metas (utilizando a mesma unidade estatística para ambos), não sendo necessário fixar valores de partida para os indicadores de realização (uma vez que, retratando a situação antes das intervenções terem lugar, estes valores correspondem a zero). Os valores de partida podem ser definidos com base em intervenções de programas regionais ou nacionais passados, em dados estatísticos disponíveis ou em resultados de questionários[23].

No caso concreto do PO CI, a análise efetuada permite verificar que o texto do PO não explicita a forma de cálculo dos valores de partida e das metas. Apesar disso, são claramente identificadas as fontes que serviram de base para a definição desses mesmos valores e que incluem fontes estatísticas como, por exemplo, o INE ou a Direção Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC).

Relativamente aos valores de partida, é importante referir que uma revisão dos dados públicos disponibilizados por essas mesmas fontes não permite, na maior parte dos casos, replicar os valores apresentados (ver Tabela 25).

[23] Comissão Europeia, "*Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy, European Social Fund – Guidance document*", janeiro de 2013; e Comissão Europeia, "*Guidance Document on Monitoring and Evaluation, European Regional Development Fund and Cohesion Fund, Concepts and Recommendations*", abril de 2013.

Tabela 25 – Revisão dos valores de partida dos indicadores de resultado do PO CI.

Eixo	Indicador de resultado	Fonte	Valor de partida	Ano do valor de partida	Revisão
I	Nº de publicações em revistas de "top" (em domínios científicos enquadráveis nas estratégias de especialização inteligente)	DGEEC	ND	Média 2010-2012	NA
	Proporção dos fundos estrangeiros no financiamento das atividades de I&D (excluindo o setor empresas)	DGEEC, IPCTN	6,4%	Média 2009-2011	A consulta aos dados públicos da fonte não permitiu replicar o valor de partida (os dados possibilitam apenas o cálculo do valor para Portugal e não para as regiões menos desenvolvidas).
	Proporção das receitas oriundas de fundos de empresas (nacionais ou estrangeiras) no financiamento das instituições de I&D (excluindo as unidades do setor empresas)	DGEEC, IPCTN	1,8%	Média 2009-2011	A consulta aos dados públicos da fonte não permitiu replicar o valor de partida (os dados possibilitam apenas o cálculo do valor para Portugal e não para as regiões menos desenvolvidas).
	Proporção da despesa das empresas em I&D no VAB	INE, SCIE	1,2%	2012	A consulta aos dados públicos da fonte não permitiu replicar o valor de partida (os dados disponíveis, por exemplo, no Anuário Estatístico de Portugal possibilitam apenas o cálculo do valor para 2011).
	Proporção de empresas com 10 e mais pessoas ao serviço (CAE Rev. 3, B a H, J, K, M e Q) com cooperação para a inovação	DGEEC, CIS	13,6%	2008-2010	A consulta aos dados públicos da fonte não permitiu replicar o valor de partida (a DGEEC disponibiliza o indicador apenas para Portugal e não para o conjunto das regiões menos desenvolvidas).
	Proporção do volume de negócios associado à introdução de novos produtos para o mercado no total do volume de negócios de empresas com inovações de produto		8,4%	2008-2010	A consulta aos dados públicos da fonte não permitiu replicar o valor de partida (a DGEEC disponibiliza o indicador apenas para Portugal e não para o conjunto das regiões menos desenvolvidas).
II	Proporção dos nascimentos de empresas em setores de alta e média-alta tecnologia e em serviços intensivos em conhecimento	INE, SCIE	2,8%	Média 2009-2011	A consulta aos dados públicos da fonte não permitiu replicar o valor de partida (o INE disponibiliza o indicador apenas para Portugal e não para o conjunto das regiões menos desenvolvidas).
	Proporção, nas PME, das exportações no volume de negócios		18,8%	2012	A consulta aos dados públicos da fonte não permitiu replicar o valor de partida (os dados disponíveis, por exemplo, no Anuário Estatístico de Portugal e nas Estatísticas do Comércio Internacional possibilitam apenas o cálculo do valor para 2011).
	Proporção de empresas com 10 e mais pessoas ao serviço (CAE Rev. 3 B a H, J, K, M, Q) com atividades de inovação (PME)	DGEEC, CIS	56,5%	2010	A consulta aos dados públicos da fonte não permitiu replicar o valor de partida (a DGEEC disponibiliza o indicador apenas por tipo de produto vendido (produtos novos para o mercado,...)).
	Proporção de indivíduos com idade entre 16 e 74 anos que interagiram com organismos da Administração Pública através da Internet para fins privados nos últimos 12 meses	INE, Inquérito à Utilização de TIC pelas Famílias	26,8%	2013	A consulta aos dados públicos da fonte não permitiu replicar o valor de partida (o INE não disponibiliza o valor global deste indicador, apenas por "tipo de atividade").
	Proporção de empresas com 10 e mais pessoas ao serviço que interagiram com organismos, entidades e autoridades públicas, através da Internet	INE, Inquérito à Utilização de TIC nas Empresas	92,1%	2013	A consulta aos dados públicos da fonte não permitiu replicar o valor de partida (o INE não disponibiliza o valor global deste indicador, apenas por "tipo de finalidade").

Eixo	Indicador de resultado	Fonte	Valor de partida	Ano do valor de partida	Revisão
	Proporção de trabalhadores que concluíram ações de formação para a inovação e gestão	Sistema de Informação	87,5%	2007-2013	A equipa de avaliação não tem acesso aos dados da fonte, inviabilizando a revisão do valor de partida.
	Proporção das empresas que concretizam planos de mudança organizacional associados à formação	Sistema de Informação	84,1%	2007-2013	A equipa de avaliação não tem acesso aos dados da fonte, inviabilizando a revisão do valor de partida.
IV	Quota modal de transporte ferroviário de mercadorias	Eurostat	5,9%	2011	A consulta aos dados públicos da fonte não permitiu replicar o valor de partida (o valor obtido através do indicador "*Modal split of freight transport*" foi de 6,0%). De referir que o Eurostat disponibiliza os dados para o ano de 2012.
	Toneladas de mercadorias carregadas nos portos do continente não RTE-T	IMT	1 326 169	2012	A consulta aos dados públicos da fonte não permitiu identificar este indicador.
	Nº de Comboios x km de mercadorias circulados nas linhas do Douro e Oeste	Sistema de Informação	3 393 066	2013	A equipa de avaliação não tem acesso aos dados da fonte, inviabilizando a revisão do valor de partida.
V	Proporção dos trabalhadores em funções públicas que concluíram ações de formação	Sistema de Informação	68%	2007-2013	A equipa de avaliação não tem acesso aos dados da fonte, inviabilizando a revisão do valor de partida.
	Proporção de trabalhadores que tendo participado em programas de formação reiniciam funções na administração pública 12 meses após a entrada no sistema	INA	ND	ND	NA
	Proporção de promotores com apreciação de bom e muito bom sobre a gestão do Programa	Inquérito	38,9%	2010	A equipa de avaliação não tem acesso aos dados da fonte, inviabilizando a revisão do valor de partida.
	Proporção de público-alvo com apreciação positiva sobre o impacte dos projetos apoiados pelos fundos estruturais na sua região	*Flash Eurobarometer*	63%	2013	✓

No que concerne às metas nomeadamente as respeitantes ao quadro de desempenho, considera-se que as mesmas são, em termos gerais, adequadas, resultando da experiência de gestão dos PO nos quadros comunitários anteriores. Ainda assim, sugere-se uma reflexão sobre alguns dos valores apresentados (como, por exemplo, os do Eixo IV) no sentido de os ajustar à realidade e à situação económico-financeira do País (ver Tabela 26).

Tabela 26 – Avaliação das metas do quadro de desempenho do PO CI.

Eixo	Tipo	Designação	Meta para 2018	Meta para 2023	Comentário
I	Financeiro	Execução financeira (M €)	390,0	1 300,1	O Eixo I do COMPETE apresentava, em 2011, uma taxa de execução financeira de aproximadamente 30%. Nesse sentido, considera-se que a meta proposta para 2018 (30% da dotação do PO) é realista e adequada.
	Realização	N.º de investigadores em projetos apoiados	3 000	16 000	Segundo dados disponíveis no Relatório de Execução do COMPETE de 2012, entre 2007 e 2012 estiveram envolvidos mais de 14 500 investigadores nos projetos apoiados no âmbito do SAESCTN. Nesse sentido, considera-se que as metas propostas são adequadas.
	Realização	N.º de empresas que beneficiam de apoio na Prioridade 1.2	50	700	Segundo estimativas da equipa de avaliação tendo por base os dados disponíveis na Avaliação Intercalar do COMPETE e no *website* deste PO, perto de 700 empresas beneficiaram entre 2007 e 2012 de apoios no âmbito da PI 1.2 (476 empresas no âmbito da I&DT e 218 no âmbito da inovação – assumiu-se uma percentagem de 30% do número de empresas apoiadas pelo SI Inovação – Inovação Produtiva, Projetos de Interesse Estratégico e Projetos do Regime Especial). Deste modo, considera-se que as metas propostas poderiam ser um pouco mais ambiciosas.
II	Financeiro	Execução financeira (M €)	489,7	1 632,4	O Eixo II do COMPETE apresentava, em 2011, uma taxa de execução financeira de cerca de 56%. Atendendo à importância de garantir o acesso à reserva de desempenho, considera-se que a meta proposta para 2018 (30% da dotação do PO) é adequada.
	Realização	N.º de projetos de disponibilização online de serviços públicos apoiados	18	90	Segundo dados disponíveis no Relatório de Execução do COMPETE de 2012, entre 2007 e 2012 foram apoiados 159 projetos na área da modernização administrativa. Atendendo à diminuição da dotação para esta área no PO CI, considera-se que as metas previstas são adequadas.
	Realização	N.º de PME que beneficiam de apoio no Eixo prioritário	500	4 000	Considera-se que as metas são adequadas embora a justificação apresentada para o valor da meta ("o indicador de realização referente às PME que beneficiam de apoio no Eixo Prioritário corresponde à soma dos indicadores de realização dos objetivos 4 e 6 da PI 1.2") pareça não estar correta.
III	Financeiro	Execução financeira (M€)	163,5	495,6	O Eixo III do POPH (que inclui os apoios à gestão e aperfeiçoamento profissional) apresentava, em 2011, uma taxa de execução financeira de aproximadamente 49%. Atendendo à importância de garantir o acesso à reserva de desempenho, considera-se que a meta proposta para 2018 (33% da dotação do PO) é adequada.
	Realização	N.º de trabalhadores abrangidos em ações de formação em contexto empresarial	42 000	70 000	A equipa de avaliação não tem dados que permitam uma avaliação adequada das metas propostas [23].

[24] Nota: Foram consultados os Relatórios de Execução do Programa Operacional Potencial Humano (nomeadamente 2011 e 2012).

Eixo	Tipo	Designação	Meta para 2018	Meta para 2023	Comentário
IV	Financeiro	Execução financeira (FC)	163,5	654,0	O Eixo I do POVT (que inclui nomeadamente os apoios aos projetos ferroviários) apresentava, em 2011, uma taxa de execução financeira de aproximadamente 15%. Atendendo à complexidade dos projetos envolvidos no PO CI, considera-se que a meta proposta para 2018 (25% da dotação do PO) é demasiado ambiciosa.
	Realização	Km totais de linhas férreas RTE-T intervencionadas	0-40	220	Considera-se que, em termos gerais, as metas são adequadas e têm por base os projetos sinalizados como prioritários no PETI3+. Questiona-se apenas a meta qualitativa definida para 2018, uma vez que não permite avaliar, de forma satisfatória, o desempenho observado.
	Financeiro	Execução financeira (FEDER)	25,0	100,0	O Eixo I do POVT apresentava, em 2011, uma taxa de execução financeira de aproximadamente 15%. Atendendo à complexidade dos projetos envolvidos no PO CI, considera-se que a meta proposta para 2018 (25% da dotação do PO) é demasiado ambiciosa.
	Realização	Km totais de linhas férreas não RTE-T intervencionadas	0-20	120	Considera-se que, em termos gerais, as metas são adequadas e têm por base os projetos sinalizados como prioritários no PETI3+. Questiona-se apenas a meta qualitativa definida para 2018, uma vez que não permite avaliar, de forma satisfatória, o desempenho observado.
V	Financeiro	Execução financeira	41,7	126,3	O Eixo III do POPH (que inclui os apoios à qualificação da administração pública) apresentava, em 2011, uma taxa de execução financeira de aproximadamente 49%. Atendendo à importância de garantir o acesso à reserva de desempenho, considera-se que a meta proposta para 2018 (33% da dotação do PO) é adequada.
	Realização	N.º de trabalhadores da administração pública envolvidos em ações de formação direcionadas para a reorganização e modernização	24 000	44 000	A equipa de avaliação não tem dados que permitam uma avaliação adequada das metas propostas [24].

[25] Nota: Foram consultados os Relatórios de Execução do Programa Operacional Potencial Humano (nomeadamente 2011 e 2012) e o Relatório de Atividades de Formação da Administração Pública de 2012 elaborado pelo INA.

2.10 Capacidade Administrativa, Procedimentos de Recolha de Informação e Avaliação

- **Questão 22 –** Os dispositivos previstos para assegurar a monitorização e a avaliação do PO levam em consideração a experiência de anteriores períodos de programação e o contexto institucional do país (em particular no que respeita à coordenação entre fundos, sistema de informação de suporte e de avaliação, capacitação institucional e simplificação administrativa)? Os recursos previstos para esse efeito são adequados (em quantidade e qualidade), no quadro das restrições existentes? Os dispositivos previstos têm em conta os objetivos de simplificação para os beneficiários e também para os serviços responsáveis pela gestão e monitorização do PO?
- **Questão 23 –** Que avaliações devem ser promovidas para aferir, designadamente, os impactos do PO face aos objetivos e prioridades definidas? Que requisitos devem ser assegurados em matéria de informação de suporte, para permitir ou facilitar a realização dessas avaliações?

Os dispositivos previstos para a monitorização e avaliação procuram capitalizar as boas práticas implementadas no período anterior de programação e consideram a conjuntura de restrições orçamentais e de limitação de recursos humanos. Estes dispositivos revelam um nível adequado de alocação de recursos e contribuem para a consecução do objetivo de simplificação administrativa;

As avaliações do PO CI deverão apresentar uma forte componente temática, procurando avaliar os contributos do Programa para o crescimento inteligente, sustentável e inclusivo e o impacto das suas medidas na superação dos constrangimentos e desafios no domínio da competitividade e internacionalização. Uma maior eficácia na mobilização dos stakeholders e na articulação da estrutura de governação do PO CI são fatores fundamentais para facilitar a realização dessas avaliações.

Dispositivos para monitorização e avaliação do PO

O texto do PO CI apresenta um conjunto consistente de dispositivos de monitorização e avaliação. A maioria decorre de iniciativas já previstas no Acordo de Parceria ou de medidas previstas para a coordenação de fundos, não sendo, pois, exclusivamente aplicáveis ao Programa.

A seguir apresentam-se alguns exemplos destes dispositivos:

- Integração entre sistemas de informação das entidades com responsabilidades na gestão e coordenação dos FEEI (incluindo fundos da política de coesão, FEADER e FEAMP);
- Divulgação pública dos relatórios trimestrais e anuais de monitorização do Acordo de Parceria;
- Realização de uma reunião anual de acompanhamento conjunta dos PO de aplicação dos FEEI, coordenada pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão;
- Elaboração de um Plano Global de Avaliação e dinamização de uma Rede de Avaliação (coordenada igualmente pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão);
- Criação de um portal de acesso aos fundos comunitários que, entre outras finalidades, publicite os resultados obtidos pelos PO, numa lógica de prestação de contas à sociedade;
- Realização de reuniões bianuais da Comissão de Acompanhamento do PO CI;
- Expansão do mecanismo de coordenação do QREN para os sistemas de incentivos a empresas para todo o domínio temático da competitividade e internacionalização, englobando não apenas a intervenção prevista no âmbito do PO CI mas também aquelas estabelecidas no contexto dos PO Regionais para os OT 1, 3 e 8;
- Registo de auditorias e respetivos *follow-up* a partir de uma plataforma única para os diferentes fundos comunitários;
- Criação de uma Base Única de Promotores (BUP), de modo a centralizar, numa única base de dados, a informação sobre cada promotor disponível para a Administração Pública;

- Disponibilização de um Balcão Único de Candidatura (BUC), de modo a evitar a repetição do registo de beneficiários em diferentes sistemas e Programas Operacionais. Esta iniciativa procura capitalizar o êxito da Plataforma de Acesso Simplificado adotada no contexto dos Sistemas de Incentivos do QREN;
- Adoção de uma política de uso preferencial de ferramentas virtuais de comunicação com os beneficiários, como mensagens eletrónicas, caixas de correio, áreas reservadas em portal, SMS, entre outras, obedecendo a uma lógica de desmaterialização dos processos;
- Consolidação e manutenção do modelo de capacitação institucional implementado no período de programação 2007-2013;
- Realização de ações de formação, a implementar desde o arranque inicial do PO, que incidam em especial sobre componentes que, pela sua novidade e/ou complexidade, possam resultar em desafios adicionais em matéria de gestão – como sejam análises custo-benefício, custos simplificados, instrumentos financeiros e gestão de instrumentos territoriais integrados, entre outros;
- Elaboração de documentos de suporte sobre os novos regulamentos, normativos e procedimentos dos fundos comunitários para 2014-2020, orientados para as entidades com funções de gestão, controlo, monitorização e avaliação.

De ressaltar que estes dispositivos se encontram referidos, na sua maioria, ao longo do texto do PO CI. Neste contexto, sinalizam-se como positivos os esforços de inclusão de mais detalhes sobre os dispositivos na versão mais recente do PO, de acordo com as sugestões apresentadas pela equipa de avaliação no Relatório Preliminar. Não obstante, considera-se haver espaço para a introdução de ajustamentos que permitam uma compreensão agregadora sobre os mecanismos de monitorização e avaliação.

Os dispositivos acima referidos (bem como outros mencionados ao longo do texto do PO CI) procuram capitalizar boas práticas e exemplos de sucesso implementados no âmbito da programação 2007-2013 dos fundos comunitários em Portugal.

Além disso, verifica-se a preocupação em fazer refletir nessas medidas as sugestões e recomendações apresentadas em alguns estudos de avaliação como o Estudo de Avaliação Intercalar do COMPETE ou o Estudo de Avaliação Específica com vista à Simplificação Administrativa no âmbito do FEDER e do Fundo de Coesão 2007-2013.

Verifica-se ainda uma preocupação em adequar os dispositivos ao contexto institucional do País, manifestada através da consideração de fatores como as restrições e contingências orçamentais e a mobilidade e limitação de recursos humanos, bem como através da ênfase na capitalização de boas práticas e na simplificação administrativa (numa lógica de redução de custos e de otimização de recursos).

Não obstante, reitera-se a necessidade de, sobretudo ao nível da descrição do Eixo de Assistência Técnica, incluir uma maior fundamentação da pertinência destes dispositivos face à conjuntura atual de Portugal. Ainda que esta questão possa ser equacionada em fase posterior à programação, importa no texto do PO definir linhas orientadoras que assegurem que as restrições e constrangimentos (nomeadamente ao nível dos recursos humanos) não provocarão impactos negativos ao nível da monitorização e avaliação do Programa.

O Eixo de Assistência Técnica apresenta um orçamento

de 114,5 milhões de euros, correspondentes a 2,6% da dotação orçamental total do PO CI. Considera-se que os recursos alocados para efeitos de monitorização e avaliação são adequados à finalidade a que se propõem (uma vez que o PO CI se assume como coordenador da rede conjunta das intervenções dos OT 1, 3 e 8).

A simplificação administrativa – quer para as entidades de gestão e monitorização, quer para os beneficiários de projetos – é um desiderato que transcende o PO CI, assumindo-se como um resultado relevante do processo de reforma da administração pública portuguesa – um dos princípios transversais do Acordo de Parceria e, consequentemente, da aplicação dos FEEI em Portugal.

Ainda no quadro do Acordo de Parceria, a simplificação administrativa é igualmente referida como um objetivo estruturante do modelo de governação do Portugal 2020, desdobrando-se na redução dos custos administrativos suportados pelos beneficiários e no reforço da regularidade dos procedimentos e da segurança dos sistemas de gestão e controlo.

Diversos dispositivos de monitorização e avaliação referidos anteriormente procuram atender a esta dupla finalidade da simplificação administrativa, atendendo ainda a uma lógica de promoção da desmaterialização de processos e da simplificação de formulários e procedimentos.

Neste contexto, é expectável que os dispositivos de monitorização e avaliação previstos no âmbito do PO CI sejam de aplicação facilitada e simplificada (em comparação com o período de programação anterior), contribuindo para a redução da carga administrativa dos beneficiários e das entidades de governação.

Apesar disso, e tendo por base as lições das experiências menos bem conseguidas do passado e as opiniões de alguns dos *stakeholders* auscultados durante o estudo, sugere-se novamente que seja dada uma particular atenção à redução da carga administrativa dos beneficiários do FSE (através, por exemplo, da inclusão de ações específicas).

Avaliações do PO face aos objetivos e prioridades definidas e requisitos em matéria de informação de suporte associados aos exercícios de avaliação

O Regulamento (UE) n.º 1303/2013 prevê a necessidade de realização de avaliações para analisar a qualidade da elaboração e execução dos Programas, bem como a sua eficácia, eficiência e impacto. O processo de avaliação deve ser conduzido tendo em atenção a missão dos FEEI, os objetivos e metas da Estratégia Europa 2020, o próprio Programa e o contexto socioeconómico em que este intervém (artigo 54). Este Regulamento define, ainda, a obrigatoriedade de realização de avaliações em 3 períodos distintos (artigos 55 a 57):

- *Ex-ante* – que deverá incidir, em particular, na adequação da estratégia do Programa, nos objetivos, indicadores e metas correspondentes e na afetação dos recursos orçamentais (e que corresponde ao presente estudo de avaliação);
- Avaliação durante o período de programação – a autoridade de gestão ou o Estado-Membro define um plano de avaliação que pode abranger mais do que um PO. Este plano deverá ser apresentado em conformidade com as regras específicas dos fundos. Durante o período de programação, a AG assegura a realização de avaliações, sendo que, pelo menos uma vez durante o período de programação, deverá ser realizada uma avaliação para determinar de que forma os FEEI contribuíram para os objetivos de cada prioridade da Estratégia Europa 2020;

- *Ex-post* – que têm como objetivo examinar a eficácia e eficiência dos FEEI e o seu contributo para a estratégia da União para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, tendo em conta as metas definidas para essa estratégia, devendo estar concluídas até 31 de dezembro de 2024.

Não obstante o texto do PO CI apresentar algumas orientações e diretrizes no que se refere à avaliação, reitera-se a necessidade de inclusão de um maior detalhe do que são as medidas específicas de avaliação deste Programa em concreto, para além das iniciativas de avaliação no contexto geral do Acordo de Parceria ou da coordenação de fundos, fazendo também refletir de modo mais explícito algumas das medidas previstas no âmbito do Regulamento supramencionado.

A temática da avaliação é enquadrada como uma das dimensões de coordenação de fundos (Sistema de Avaliação da Aplicação dos FEEI). Neste contexto, são referidos o desenvolvimento de um Plano Global de Avaliação, a dinamização de uma Rede de Avaliação (conforme apresentado anteriormente), bem como a promoção de avaliações de impacto multimétodo em áreas estratégicas e a conjugação do domínio temático e da territorialização das intervenções no exercício de avaliação. Apesar desta referência, não estão especificadas quais seriam estas áreas nem como esta avaliação (conjugada com a territorialização das intervenções) poderia ser realizada.

Neste contexto, de modo a atender a estas diretrizes e operacionalizar o disposto pelo Regulamento (UE) n.º 1303/2013, propõe-se a realização das seguintes avaliações:

1. Avaliação do impacto no Investimento nos transportes;
2. Avaliação do impacto da Estratégia de Investigação e Inovação para uma Especialização Inteligente no perfil de especialização produtiva (com ênfase na análise da eficiência e eficácia dos instrumentos de apoio à inovação e desenvolvimento tecnológico);
3. Avaliação dos contributos do FSE para a criação de competências em PME;
4. Avaliação do impacto das medidas de apoio à simplificação administrativa para a redução dos custos de contexto;
5. Avaliação da eficiência e eficácia dos instrumentos de apoio à internacionalização;
6. Avaliação da implementação da política de *clusterização*;
7. Avaliação dos contributos do PO CI para a consecução dos objetivos de crescimento inteligente, sustentável e inclusivo da Estratégia Europa 2020 e para a consecução das metas nacionais de Portugal neste âmbito;
8. Avaliação de operacionalização do PO CI.

As avaliações 1 a 6 caracterizam-se pela sua natureza temática, abordando aspetos-chave de diferentes eixos, PI e objetivos específicos. Para além disso, as avaliações 2, 3 e 4 procuram incidir sobre o contributo do PO CI para a resolução dos principais constrangimentos e desafios associados à temática da competitividade e internacionalização.

De ressaltar que as temáticas propostas para estudos específicos de avaliação incidem sobre os objetivos e prioridades que concentram a maior parte dos recursos financeiros alocados ao PO CI. Refira-se igualmente que estas avaliações temáticas, por incidirem na análise do impacto das medidas apoiadas, deverão ser realizadas na fase final de implementação do PO CI (a partir de 2018).

A avaliação 7 pretende servir como instrumento informador da avaliação do Acordo de Parceria e do Relatório Intercalar (artigo 52º, parágrafo 2º, alínea b) do Regulamento (UE) n.º 1303/2013). Finalmente, a avaliação 8, em virtude do seu caráter operacional, deverá ser realizada no início do processo de implementação do PO CI, de modo a identificar possíveis áreas de melhoria e introduzir modificações (nos procedimentos concursais, nos regulamentos ou mesmo no modelo de gestão) que contribuam para uma melhoria do desempenho do PO CI.

Considera-se recomendável que os estudos de avaliação façam refletir o domínio transversal da territorialização das intervenções, promovendo uma abordagem territorial nas respostas às questões de avaliação e, tanto quanto possível, apresentando uma análise de impacto ao nível das regiões abrangidas pelo PO CI.

Relativamente às informações de suporte que permitam ou facilitem a realização das avaliações, as sugestões a seguir apresentadas baseiam-se fundamentalmente na necessidade de implementação de algumas das recomendações efetuadas na Meta-Avaliação do Primeiro Ciclo de Avaliações do QREN e dos Programas Operacionais (2007-2013):

- Definição da programação temporal das avaliações, incluindo a divulgação de um calendário indicativo de estudos de avaliação para todo o período de implementação do PO CI, uma estimativa mais detalhada sobre o tempo de execução de cada estudo e a apresentação de uma previsão orçamental que atenda às expectativas, finalidade e objetivos do estudo e às necessidades de recursos humanos para os realizar;
- Reforço da harmonização dos sistemas de informação dos diferentes PO e da sua capacidade para funcionar como fonte primária de informação para a resposta às questões de avaliação. Neste contexto, apesar de já estar prevista a integração dos sistemas de informação, deverá haver uma atenção especial e um esforço adicional em colmatar lacunas de informação identificadas no período 2007-2013, nomeadamente ao nível das candidaturas apresentadas, à descontinuidade das séries ou de aspetos informáticos, entre outros;
- Aperfeiçoamento dos mecanismos de mobilização dos *stakeholders* durante os processos de avaliação, de modo a garantir níveis mais efetivos de participação em *workshops* e questionários;
- Articulação eficaz da estrutura de governação do PO CI (em particular na relação mantida entre a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, a AG do PO CI e a Comissão de Acompanhamento, bem como entre estas e as AG responsáveis pelo FEADER e FEAMP), de modo a garantir níveis adequados e eficazes de partilha de informação em diferentes âmbitos (execução do Acordo de Parceria, execução do PO CI e de políticas específicas como a política de *clusterização*, contributos do PO CI para os objetivos de crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, entre outros) e o acesso facilitado e atempado a instrumentos obrigatórios de monitorização que sirvam de suporte ao exercício de avaliação (como os Relatórios de Execução, os Relatórios Intercalares ou os resultados das Reuniões Anuais de Avaliação).

3. RESULTADOS DA AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA

3.1 Enquadramento

Um dos objetivos nucleares da avaliação *ex ante* da proposta de PO consiste em "avaliar, no contexto da AAE, os efeitos do PO no ambiente, defendendo a preservação, proteção e melhoria da qualidade do ambiente, e uma utilização racional dos recursos naturais, acrescendo ainda que as exigências do domínio ambiental devem ser integradas na definição das políticas, com o objetivo de promover um desenvolvimento sustentável" (n.º 2 das Cláusulas Técnicas do Caderno de Encargos).

Considerando esta premissa, a AAE constituiu uma "peça" integrada no processo de avaliação *ex ante*, a qual incorpora os principais resultados e recomendações decorrentes desta avaliação ambiental.

No âmbito desta avaliação, procedeu-se à identificação e apresentação de três Fatores Críticos para a Decisão (FCD), eco-inovação, logística sustentável e produção sustentável (Tabela 27), tendo por base a análise integrada dos vários elementos de base estratégica, nomeadamente as Questões Estratégicas do PO, o Quadro de Referência Estratégico e as Questões Ambientais e de Sustentabilidade relevantes.

Tabela 27 – Fatores Críticos para a Decisão e respetiva descrição.

FCD	Descrição
Eco-Inovação	Avalia o grau de inovação científico e tecnológico institucional e do tecido empresarial português conducente a uma melhoria ambiental de produtos, processos produtivos, serviços e mecanismos de gestão.
Logística Sustentável	Avalia o incremento da intermodalidade e interoperabilidade no território assim como os principais benefícios e potenciais problemas daí resultantes.
Produção Sustentável	Avalia a adoção de padrões de produção conducentes a uma economia ambientalmente mais sustentável. Trata-se de uma avaliação que se relaciona sobretudo com o sucesso das medidas de I&D&I, qualificação de recursos humanos ou de novos modelos de gestão preconizadas ao abrigo do PO CI e na forma como estas se repercutirão no meio empresarial.

Os FCD identificados constituíram assim os temas fundamentais sobre os quais a AAE se debruçou, através da respetiva estruturação da análise e da avaliação de oportunidades e riscos.

A análise por FCD foi realizada com base num conjunto de critérios de avaliação. No FCD eco-inovação foi considerado 1 critério de avaliação – capacitação científica e tecnológica em eco-inovação; no FCD logística sustentável foram considerados 4 critérios – sistema de transportes sustentável, alterações climáticas, biodiversidade e património cultural; e no FCD produção sustentável foram considerados 4 critérios – eficiência no uso de água, emissão de poluentes atmosféricos, produção de resíduos e eficiência energética.

3.2. Principais Resultados da Avaliação Ambiental Estratégica

Eco-inovação

O PO CI propõe um conjunto de ações que têm como meta alcançar vários objetivos específicos que dão resposta ao modelo programático proposto e assim permitem colocar Portugal na rota do desenvolvimento tecnológico e da inovação, através de um reforço nas ações de rede e interface que propiciem a transmissão e valorização económica do conhecimento.

O reforço da investigação, do desenvolvimento tecnológico e da inovação incluído no Eixo I poderá ter um papel

determinante no desenvolvimento e reforço de competências nacionais de I&D&I em eco-inovação, bem como na incorporação dessas competências nas empresas. Considera-se que o aumento da produção científica de qualidade reconhecida internacionalmente, o reforço da inserção das infraestruturas do SNI&I nas redes internacionais de I&D, o reforço da transferência de conhecimento científico e tecnológico para o setor empresarial e a promoção do investimento das empresas em inovação e investigação constituem uma oportunidade forte para a capacitação científica e tecnológica em eco-inovação.

O conjunto de ações elencadas no âmbito do Eixo I traduz-se, na sua generalidade, em efeitos positivos significativos para o critério "capacitação científica e tecnológica em eco-inovação", nomeadamente no reforço de competências nacionais de I&D&I e na sua incorporação nas empresas, com intuito de promover o acréscimo de produtividade e competitividade da economia nacional. O reforço de competitividade das PME referente ao Eixo II, nomeadamente a promoção do empreendedorismo qualificado e criativo e o reforço da capacitação empresarial para a internacionalização e o desenvolvimento de produtos e serviços, no caso das PME, constitui uma oportunidade forte para o critério de capacitação científica e tecnológica.

O conjunto de ações elencadas no âmbito do Eixo II, em particular no âmbito dos objetivos específicos 1, 2 e 3, traduzem-se, na sua generalidade, em efeitos positivos para o critério "capacitação científica e tecnológica em eco-inovação", nomeadamente no reforço de competências de I&D&I nas empresas, na criação de mecanismos facilitadores para a internacionalização e no reforço de capacidades de desenvolvimento e inovação para a produção de bens e serviços transacionáveis.

A intensificação da formação dos empresários para a reorganização e melhoria das capacidades de gestão, que constitui um objetivo específico do Eixo III, é igualmente considerada como uma oportunidade relevante para a capacitação científica e tecnológica no seio da eco-inovação.

O conjunto de ações elencadas no âmbito do Eixo III traduz-se, na sua globalidade, em efeitos positivos significativos para o critério "capacitação científica e tecnológica em eco-inovação", realçando-se os apoios a ações de formação para promoção de processos de inovação em empresas e para o desenvolvimento de ações de formação e de capacitação para a inovação e gestão empresarial. Estas ações revelam-se de importância estratégica para a promoção e fortalecimento de atividades eco-inovadoras.

Logística Sustentável

Em matéria de logística sustentável, o Eixo IV é o único que se relaciona diretamente com os 4 critérios em avaliação, constituindo oportunidades fortes ao nível do "sistema de transportes sustentável" e "alterações climáticas".

Ao nível dos critérios 'biodiversidade' e 'património cultural', este Eixo pode vir a constituir-se como um risco. Adicionalmente, este Eixo dá resposta direta aos objetivos e medidas propostas pelo Quadro de Referência Estratégico ao nível do investimento em transportes, nomeadamente do 'Roteiro para uma europa eficiente em termos de recursos', do próprio acordo de parceria

e do plano estratégico dos transportes. Este tipo de investimento terá repercussões na competitividade económica do país, promovendo a sua integração no espaço europeu e até global (Programa Nacional da Politica de Ordenamento do Território, Plano Estratégico dos Transportes e Estratégia Nacional do Mar).

O PO CI propõe um conjunto de ações que têm como meta alcançar os objetivos específicos que dão resposta ao modelo programático proposto permitindo integrar Portugal na RTE-T, reforçando a conectividade externa do território, promovendo a interoperabilidade dos eixos ferroviários integrantes da RTE-T e, em simultâneo, potenciando ganhos ambientais relevantes.

Na globalidade, o conjunto de ações preconizadas no âmbito do Eixo IV traduz-se em efeitos positivos significativos para os critérios de análise "sistema de transportes sustentável" e "alterações climáticas": prevêem-se ações potenciadoras da intermodalidade entre modos de transporte, promovendo a captação de tráfego de mercadorias através de modos de transporte com menores externalidades ambientais, como sejam o transporte ferroviário e o transporte marítimo, ou seja uma repartição modal mais eficiente. Por conseguinte, espera-se uma redução significativa nas emissões de gases de efeito de estufa (CO_2) no setor do transporte de mercadorias.

A reabilitação do sistema ferroviário e a implementação de sistemas inteligentes de informação, gestão de tráfego e de cadeias logísticas colmatam diversos constrangimentos e lacunas do sistema ferroviário nacional. Estes aspetos, além das vantagens no quadro da promoção da competitividade e da internacionalização da economia portuguesa e do papel de alavanca da competitividade do país, contribuem para a sustentabilidade ambiental do país.

O potencial investimento em infraestruturas para fecho da malha rodoviária poderá, no entanto, implicar o aumento de externalidades ambientais, nomeadamente de questões relacionadas com a emissão de gases de efeito de estufa. A potencial construção de novas infraestruturas rodoviárias e ferroviárias poderá traduzir-se num incremento ao nível da fragmentação do território, com potencial para destruir habitats classificados, fomentar barreiras à migração de espécies da fauna e afetar áreas de salvaguarda de proteção cultural.

Produção Sustentável

O PO CI propõe um conjunto de ações que têm como meta alcançar os objetivos específicos que dão resposta ao modelo programático proposto. Na globalidade, as ações a apoiar pelo PO CI, ao promover a I&D&I potenciam ganhos ambientais relevantes num quadro de competitividade e de internacionalização da economia portuguesa.

Em matéria de produção sustentável, o Eixo I constitui uma oportunidade para os 4 critérios em avaliação. No caso concreto do Eixo I, a investigação, desde que direcionada para a eco-inovação e transferida para o mundo das PME, conduz a uma melhoria ambiental de produtos, processos produtivos, serviços e mecanismos de gestão, tornando a produção no seu todo mais sustentável. Por outro lado, ao nível do Eixo II estão previstos investimentos que se traduzem numa maior ecoeficiência das PME. No seu conjunto, estes dois eixos poderão contribuir, entre outros, para uma descarbonização da economia e para um melhor aproveitamento dos recursos. Em matéria de produção sustentável constituem oportunidades fortes do Eixo I:

- Reforçar a capacitação técnico-científica de infraestruturas de I&D assegurando a prestação de serviços de qualidade e inovadores à comunidade empresarial;

- Aumentar a criação de conhecimento para dar resposta aos desafios societais;
- Conceber e explorar ideias ou conceitos com potencial de eco-inovação;
- Promover a criação de canais de transferência e difusão de conhecimento para o tecido empresarial;
- Aumentar a cooperação empresarial e a articulação entre empresas e centros de I&D de forma a fomentar a transferência e utilização de novas tecnologias com melhor desempenho ambiental.

No que respeita ao reforço da competitividade das PME, o PO CI pretende atuar sobretudo ao nível da produtividade e da capacidade de criação de valor acrescentado pelo tecido empresarial, investindo em setores com potencialidade de crescimento e intensivos em tecnologia ou conhecimento. Para o conjunto dos critérios de avaliação do FCD produção sustentável, constituem oportunidades do Eixo II:

- Investimento empresarial nos domínios da ecoeficiência, formação e gestão ambiental;
- Incorporação de tecnologias eco inovadoras nos processos industriais das PME;
- Inserção de PME em redes de cooperação e de conhecimento;
- Investimento empresarial de natureza inovadora e qualificada, que se traduza na produção de bens e serviços transacionáveis e internacionalizáveis diferenciadores e de qualidade e com elevado nível de incorporação nacional.

Neste contexto há que relembrar que nas duas últimas décadas a política comunitária tem determinado a opção por políticas que promovam o crescimento de uma *Green Economy* (economia verde) como componente chave da resposta aos desafios emergentes, impondo um repensar dos modelos de desenvolvimento assentes num conceito de sustentabilidade. Entre outros setores, o caminho passa pela intervenção ao nível das PME, apoiando-as e orientando-as para a realização de investimentos em setores como as tecnologias mais limpas, de baixo carbono, as energias renováveis, o uso eficiente dos recursos, etc.

A aposta numa economia circular, em que os resíduos de um processo de produção/consumo são reincorporados como um novo *input*, no mesmo ou noutro processo diferente, é determinante na obtenção de um sistema produtivo mais sustentável. Neste processo, o uso eficiente de recursos, nomeadamente da água (diminuindo perdas, reutilizando, apostando em processos mais eficientes), a utilização de tecnologias mais limpas que minimizem as emissões de poluentes atmosféricos e a gestão eficiente de resíduos contribuem para uma economia mais sustentável, sujeita a princípios ecológicos e com efeitos positivos no resultado financeiro das empresas, tornando-as assim mais competitivas no mercado global.

3.3. Plano de Seguimento

O plano de seguimento é consubstanciado por um conjunto de diretrizes para a implementação da AAE do PO que decorrem da avaliação efetuada. As referidas diretrizes encontram-se divididas em três componentes distintas:

- Medidas de planeamento e gestão, que correspondem a um conjunto de medidas destinadas a prevenir, reduzir e eliminar efeitos adversos no ambiente na aceção da alínea f) do n.º 1 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 232/2007, de 15 de junho. Estas correspondemà integração de um conjunto de sugestões para a concretização do PO num quadro de maior sustentabilidade em articulação com as orientações decorrentes da AAE;

- Medidas de controlo, que consubstanciam os indicadores do sistema de monitorização da AAE focados nos resultados e tendo em conta as questões críticas identificadas;
- Quadro de Governação, que define as responsabilidades e modo de articulação entre as várias entidades para a implementação do PO num quadro de sustentabilidade.

3.3.1. Medidas destinadas a prevenir, reduzir e eliminar efeitos adversos no ambiente

De acordo com o solicitado na alínea f) do n.º 1 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 232/2007, de 15 de junho, a AAE deve indicar um conjunto de medidas destinadas a prevenir, reduzir e eliminar efeitos adversos no ambiente, resultantes da implementação do Programa.

Face aos objetivos estabelecidos, o PO CI constitui-se no seu todo como uma oportunidade para criar uma economia mais competitiva, baseada em atividades intensivas em conhecimento, em bens e serviços transacionáveis e internacionalizáveis, com reforço da qualificação e da orientação exportadora das empresas portuguesas, em especial das PME, promovendo, igualmente, a redução de custos de contexto por via de uma maior eficiência, melhoria dos transportes e sua integração nas redes transeuropeias.

Neste contexto, a estratégia do PO CI contribui na sua globalidade para alcançar as metas da Estratégia Europa 2020, não tendo sido identificados riscos ambientais significativos resultantes da sua operacionalização. Pelo contrário, foi evidenciada a importância do PO CI para a resolução de um conjunto de problemas e constrangimentos de cariz ambiental com os quais Portugal atualmente se depara.

Face ao exposto, as medidas e diretrizes que de seguida se apresentam, mais que destinadas a prevenir, reduzir e eliminar efeitos adversos no ambiente, destinam-se a potenciar e incrementar os resultados positivos esperados. Desta forma, a generalidade das medidas propostas vão no sentido de direcionar o investimento para as questões da eco-inovação, contribuindo assim para uma economia europeia de futuro que reforça o crescimento inteligente e sustentável.

Um projeto eco-inovador deverá diferenciar-se pelo investimento equacionado em tecnologias ambientais em uma ou mais das seguintes áreas: alterações climáticas; gestão eficiente da água; eficiência energética; energias renováveis; gestão eficiente do transporte; transportes não poluentes; substituição de matérias-primas; reciclagem e reutilização de subprodutos e processos produtivos limpos.

Recomenda-se assim, o investimento em estudos de Análise de Ciclo de Vida dos projetos a financiar e ações correspondentes a um aumento da eficiência energética do processo produtivo, no âmbito de uma estratégia em eco-inovação e de produção sustentável.

Os projetos a apoiar que contemplem o conceito de economia circular deverão ser igualmente valorizados no âmbito do PO CI, ou seja, projetos em que os resíduos de um processo de produção/consumo circulam como um novo *input* no mesmo ou noutro processo diferente.

Na Tabela 28 identificam-se as medidas que no quadro do PO CI, além de prevenirem efeitos ambientais adversos sobre o ambiente, potenciam os resultados positivos preconizados pelo PO.

Tabela 28 – Medidas propostas para a prevenção e potenciação dos efeitos ambientais resultantes da implementação do PO.

Medida	Eco-Inovação	Logística sustentável	Produção sustentável
• Promover ações de formação de agentes da administração pública para a avaliação de projetos eco-inovadores	Eixo I		
• No quadro da I&D&I promover a eco-inovação visando a redução de impactes de exploração (e.g. tecnologias menos poluentes, eficiência no uso de recursos) e de combate às AC (e.g. formas de adaptação, aproveitamento de energia)	Eixo I		Eixo I Eixo II
• Promover o apoio a projetos de eco-inovação assentes no desenvolvimento de produtos e serviços baseados nos serviços dos ecossistemas	Eixo I		
• Potenciar a criação de *clusters* sectoriais potenciadores de atividades de eco-inovação	Eixo I Eixo II		
• Reforçar o estabelecimento de parcerias internacionais estratégicas ao nível da eco-inovação de partilha de conhecimento e aprendizagem	Eixo I		
• Assegurar o estabelecimento de parcerias público-privadas na área da investigação, nomeadamente da eco-inovação de forma a promover a transferência de conhecimento para as empresas	Eixo I		Eixo II
• Promover a qualificação específica dos ativos das empresas em eco-inovação	Eixo III		Eixo III
• Promover o diálogo e consulta transfronteiriça no sentido de articular os projetos de intermodalidade e interoperabilidade		Eixo IV	
• Dar prioridade aos projetos que promovendo a articulação entre os vários modos de transporte de mercadorias potenciem o uso da ferrovia nomeadamente através da sua ligação aos portos marítimos e às plataformas logísticas		Eixo IV	
• Promover a responsabilidade ambiental das iniciativas empresariais sujeitas a cofinanciamento pelo PO assegurando a internalização dos custos ambientais			Eixo II
• Promover projetos assentes no aproveitamento de recursos endógenos numa ótica de especialização inteligente			Eixo II
• Promover a denominação e certificação de produtos endógenos de excelência, decorrentes de cadeias de negócio assentes nos serviços dos ecossistemas			Eixo II
• Melhorar a coerência e sinergia entre iniciativas públicas e privadas no sentido de estabelecer um quadro de ação de uns e outros em cada setor	Eixo I	Eixo IV	Eixo II
• Garantir a não ocupação de zonas sensíveis do ponto de vista ambiental, nomeadamente de conservação da natureza e biodiversidade (garantindo a coerência do sistema nacional de áreas classificadas) e de proteção do património cultural, por infraestruturas, nomeadamente por grandes infraestruturas de logística e de transporte		Eixo IV	

3.3.2. Medidas de controlo

As medidas de controlo previstas consubstanciam o programa de monitorização associado à fase de seguimento da AAE (Tabela 29). Estas medidas correspondem essencialmente a indicadores de avaliação direcionados para a execução dos projetos e ações, associados aos FCD identificados no âmbito da AAE.

Estes dados serão remetidos pela entidade responsável pela execução do PO, numa periodicidade anual à Agência Portuguesa do Ambiente, procedendo simultaneamente à sua divulgação por meios eletrónicos na sua página da internet. Recomenda-se, no entanto, uma harmonização dos indicadores de avaliação propostos com os indicadores dos restantes PO, por forma a agilizar a monitorização e o processo de reporte às autoridades competentes.

Tabela 29 – Indicadores selecionados para o controlo da AAE.

Indicador	Definição	Unidade	Tipo de indicador	Fonte de informação	Frequência de reporte	Eixos a aplicar
FCD 1: Eco-inovação						
Investimento em I&D e Inovação	Dotações orçamentais das empresas para I&D e Inovação em % do investimento global Dotações orçamentais públicas para I&D e Inovação em % do PIB	% PIB	Realização	INE, Sistema de Contas Integradas das Empresas	Anual	I, II, III
Doutorados inseridos em empresas apoiadas, com foco na eco-inovação	N.º de Doutorados inseridos em empresas apoiadas, com foco na eco-inovação	N.º e %	Resultado	INE	Anual	I, II, III
Registo de patentes de entidades do Sistema Científico e Tecnológico, com foco na eco-inovação	N.º de patentes de entidades do Sistema Científico e Tecnológico, com foco na eco-inovação N.º de patentes de entidades do Sistema Científico e Tecnológico, com foco na eco-inovação /N.º total de patentes x 100	N.º e %	Resultado	INPI	Anual	I, II
Empresas por setor de atividade, com foco na eco-inovação	N.º de empresas por setor de atividade, com foco na eco-inovação N.º de empresas por setor de atividade, com foco na eco-inovação /N.º total de empresas por setor de actividade x 100	N.º e %	Resultado	INE	Anual	I, II
Variação das exportações e vendas nas PME por setor de atividade, com foco na eco-inovação	Exportações (saídas) e vendas nas PME por setor de atividade, com foco na eco-inovação, da economia, a preços correntes	€ e %	Resultado	Sistema de Contas Integradas das Empresas	Anual	I, II

Indicador	Definição	Unidade	Tipo de indicador	Fonte de informação	Frequência de reporte	Eixos a aplicar
FCD 2: Logística Sustentável						
Projetos portuários, autoestradas do mar e plataformas logísticas apoiadas	N.º de projetos portuários, autoestradas do mar e plataformas logísticas apoiadas	N.º	Realização	Sistema Informação	Anual	IV
Linhas férreas intervencionadas	Nº de km das linhas férreas intervencionadas	km	Realização	REFER	Anual	IV
Linhas férreas novas	Nº de km das linhas férreas novas	km	Realização	REFER	Anual	IV
Repartição modal dos transportes de mercadorias	Quantidade de Mercadorias transportadas (todos os modos - rodoviário, ferroviário e fluvial) por distância percorrida.	ton.km	Resultado	INE	Anual	IV
Emissão de gases de efeito de estufa por modo de transporte de mercadorias	Avaliação das emissões de gases com origem no transporte de mercadorias, por modo, que contribuem para o efeito de estufa, agregadas em equivalentes de CO2	kt de CO2e	Resultado	APA	Anual	IV
Intensidade energética por modo de transporte	Consumo de energia primária ou final por modo de transporte / PIB	tep/euros	Resultado	DGEG	Anual	IV
Extensão de infraestruturas lineares construídas em habitats classificados	Nº de km e ha de infraestruturas integradas em habitats classificados	km e ha	Resultado	EP, REFER, ICNF	Anual	IV
Tamanho médio das parcelas de terra contínua que não é atravessada por uma infraestrutura de transporte principal	Área de terra contínua que não é atravessada por uma infraestrutura de transporte principal	Km^2	Resultado	ICNF	Anual	IV
Infraestruturas construídas em áreas de salvaguarda do património cultural	N.º de infraestruturas construídas em áreas de salvaguarda do património cultural	N.º	Resultado	DGPC	Anual	IV
Afetação de ecossistemas sensíveis para conservação da natureza	Área de ecossistemas sensíveis para conservação da natureza afetada por projectos apoiados	ha	Realização	ICNF Sistema Informação	Anual	IV

Indicador	Definição	Unidade	Tipo de indicador	Fonte de informação	Frequência de reporte	Eixos a aplicar
FCD 3: Produção Sustentável						
Eficiência da utilização da água no setor industrial	Consumo útil / Procura efetiva x 100	%	Resultado	Sistema Informação	Anual	I, II
Emissões de substâncias acidificantes e eutrofizantes (setor industrial)	Avalia as emissões de gases, do setor industrial, que contribuem para os processos de acidificação e eutrofização [SO2, NOx e NH3], agregados no indicador denominado "Equivalente Ácido", após afetação de cada um por fatores de ponderação específicos adotados pela Agência Europeia do Ambiente.	quilotoneladas de equivalente ácido	Resultado	APA	Anual	I, II
Emissões de substâncias precursoras do ozono troposférico (setor industrial)	Avalia as emissões do setor industrial dos principais gases que contribuem para os processos de formação do ozono ao nível da Troposfera - nível do solo [NOx, COVNM]. O "Potencial de Formação de Ozono Troposférico" (TOFP) faz a agregação das diversas emissões dos referidos gases após afetação de cada um por fatores de ponderação específicos em COVNM equivalente	quilotonelada de COVNM equivalente	Resultado	APA	Anual	I, II
Integração de resíduos na economia	Quantitativo de resíduos urbanos por operação de valorização ou de eliminação de resíduos – valorização energética, valorização orgânica, recolha seletiva e aterro	%	Resultado	APA	Anual	I, II
Consumo de energia final	Quantidade de energia disponível para consumo pelas várias atividades económicas e consumidores finais, nas suas diversas formas: carvão, petróleo, gás natural, gases e outros derivados, energia elétrica, calor e energias renováveis	Milhões de toneladas equivalentes de petróleo - Mtep	Resultado	DGEG	Anual	I, II
Intensidade energética da economia	Consumo de energia primária ou final / PIB	toneladas equivalente de petróleo (tep) por milhões de euros	Resultado	DGEG	Anual	I, II
Intensidade carbónica da economia	Emissões de Gases com Efeito de Estufa (CO2e) / PIB	toneladas de CO2eq por milhões de Euros	Resultado	APA, DGEG	Anual	I, II
Eco-eficiência dos setores de atividade económica	Indicador que compara a riqueza gerada por cada um dos setores de atividade económica medida pelo PIB ou VAB com os seguintes indicadores: - Consumo de energia (primária ou final) pelo setor de atividade económica; - Emissões, por setor, de substâncias acidificantes e precursoras de ozono troposférico; - Emissões de GEE, por setor; - Produto Interno Bruto (PIB) ou Valor Acrescentado Bruto (VAB).	emissões de gases de efeito de estufa por setor	Resultado	DGEG, APA , INE	Anual	I, II

3.3.3. Quadro de Governação

No quadro da operacionalização do PO, nomeadamente no que respeita à operacionalização das recomendações da AAE e da subsequente monitorização, torna-se imperativo a constituição de um quadro de governação que assegure a articulação dos interesses, recursos e responsabilidade dos vários agentes intervenientes em todo o processo de implementação do PO, fomentando a articulação das diversas funções relacionadas com a gestão, o acompanhamento, o controlo e a avaliação do programa.

Assim, no âmbito do quadro institucional de governação do PO, prevê-se um nível de coordenação política, um nível de coordenação técnica geral dos FEEI, uma autoridade de auditoria, uma autoridade de certificação e, a um nível mais operacional, as Autoridades de Gestão dos PO e as respectivas Comissões de Acompanhamento, tal como explicitado na Tabela 30.

Tabela 30 – Quadro de Governação do PO CI.

Entidade	Responsabilidade no âmbito da aplicação do PO
Comissão Interministerial de Coordenação do Acordo de Parceria e dos Programas Operacionais dos Fundos de Coesão	• Órgão de orientação e de coordenação política global dos FEEI
Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IP	• Autoridade de Certificação. • Coordenação técnica geral dos FEEI. • Gestão do programa de assistência técnica para os fundos da política de coesão.
Inspeção-Geral das Finanças	• Autoridade de auditoria para os Programas Operacionais.
Autoridade de Gestão do PO CI	• Autoridade de gestão do PO.
Comissão de Acompanhamento do PO	• Monitorização do Programa
Autoridade de Gestão do PO CI	• Contribuir para a definição da política nacional nos domínios do ambiente, nomeadamente combate às alterações climáticas, recursos hídricos, resíduos, bem como orientar, coordenar e controlar a sua execução. • Operacionalizar/supervisionar os projetos aprovados no âmbito do PO e avaliar a sua pertinência e relevância para o cumprimento dos objetivos e metas estratégicas nos domínios do ambiente. • Informar e disponibilizar dados sobre grau de execução dos projetos no âmbito da fase de monitorização do Plano e seguimento da AAE.
Comissão de Acompanhamento do PO	• Contribuir para a definição da política nacional no domínio do ordenamento do território, bem como orientar, coordenar e controlar a sua execução. • Operacionalizar/supervisionar os projetos aprovados no âmbito do PO e avaliar a sua pertinência e relevância para o cumprimento dos objetivos e metas estratégicas no domínio do ordenamento do território. • Informar e disponibilizar dados sobre grau de execução dos projetos no âmbito da fase de monitorização do Plano e seguimento da AAE.
Instituto de Conservação da Natureza e Florestas	• Contribuir para a definição da política nacional no domínio da biodiversidade, nomeadamente na gestão sustentável de habitats e valorização das zonas protegidas, bem como orientar, coordenar e controlar a sua execução. • Operacionalizar/supervisionar os projetos aprovados no âmbito do PO e avaliar a sua pertinência e relevância para o cumprimento dos objetivos e metas estratégicas no domínio da conservação da natureza e biodiversidade. • Informar e disponibilizar dados sobre grau de execução dos projetos no âmbito da fase de monitorização do Plano e seguimento da AAE
Direção Geral do Património Cultural	• Contribuir para a definição da política nacional no domínio do património cultural imóvel, móvel e imaterial, bem como orientar, coordenar e controlar a sua execução. • Operacionalizar/supervisionar os projetos aprovados no âmbito do PO e avaliar a sua pertinência e relevância para o cumprimento dos objetivos no domínio do património cultural imóvel, móvel e imaterial. • Informar e disponibilizar dados sobre grau de execução dos projetos no âmbito da fase de monitorização do Plano e seguimento da AAE.

Entidade	Responsabilidade no âmbito da aplicação do PO
Instituto Português do Mar e da Atmosfera	• Contribuir para a definição da política nacional no domínio das alterações climáticas e do mar, bem como orientar, coordenar e controlar a sua execução. • Operacionalizar/supervisionar os projetos aprovados no âmbito do PO e avaliar a sua pertinência e relevância para o cumprimento dos objetivos nos domínios do mar e das alterações climáticas. • Informar e disponibilizar dados sobre grau de execução dos projetos no âmbito da fase de monitorização do Plano e seguimento da AAE.
Comissões de Coordenação de Desenvolvimento Regional	• Contribuir para a definição da especialização inteligente regional, bem como orientar, coordenar e controlar a sua execução. • Operacionalizar/supervisionar os projetos aprovados no âmbito do PO e avaliar a sua pertinência e relevância para o cumprimento dos objetivos da especialização inteligente regional. • Informar e disponibilizar dados sobre grau de execução dos projetos no âmbito da fase de monitorização do Plano e seguimento da AAE.
Autoridade Nacional de Proteção Civil	• Contribuir para a definição da política nacional no domínio da proteção civil, bem como orientar, coordenar e controlar a sua execução. • Operacionalizar/supervisionar a prevenção e reação a acidentes graves e catástrofes, de proteção e socorro de populações e de superintendência da atividade dos bombeiros, bem como assegurar o planeamento e coordenação das necessidades nacionais na área do planeamento civil de emergência com vista a fazer face a situações de crise ou de guerra. • Informar e disponibilizar dados sobre grau de execução dos projetos no âmbito da fase de monitorização do Plano e seguimento da AAE.

A articulação entre a Entidade de Gestão do PO CI e as restantes entidades do quadro de governação assume especial relevância no quadro da operacionalização e monitorização das recomendações da AAE, na medida em que as entidades identificadas no seio do que são as suas competências, além de poderem supervisionar os projetos aprovados, poderão ajudar:

- Definir critérios de elegibilidade dos projetos nomeadamente do que é definição de critérios ambientais a constar dos regulamentos específicos e avisos de concurso do PO;
- Apoiar a decisão de financiar determinados projetos ao avaliar a sua pertinência e relevância para o cumprimento dos objetivos e metas estratégicas de sustentabilidade;
- Disponibilizar e ou promover ações de recolha de dados sobre os indicadores de monitorização solicitados pela autoridade de gestão do PO.

Assim, na Tabela 31, para cada umas das recomendações anteriormente propostas, identificam-se as entidades às quais, em virtude das suas responsabilidades específicas, são suscetíveis de interessar os efeitos resultantes da aplicação do PO e/ou têm participação direta ou indireta na operacionalização, monitorização e gestão das apostas e ações estratégicas previstas no Programa, nomeadamente nas recomendações propostas pela AAE.

Tabela 31 – Quadro de Governação do PO CI por recomendação.

REC	Recomendação	Entidades competentes
1	Promover ações de formação de agentes da administração pública para a avaliação de projetos eco-inovadores	• APA, Adi
2	No quadro da I&D&I promover a eco-inovação visando a redução de impactes de exploração (e.g. tecnologias menos poluentes, eficiência no uso de recursos) e de combate às AC (e.g. formas de adaptação, aproveitamento de energia)	• APA, Adi
3	Promover o apoio a projetos de eco-inovação assentes no desenvolvimento de produtos e serviços baseados nos serviços dos ecossistemas	• Agência para o Desenvolvimento e Coesão, ICNF, Adi
4	Potenciar a criação de *clusters* sectoriais potenciadores de atividades de eco-inovação	• APA, CCDR
5	Reforçar o estabelecimento de parcerias internacionais estratégicas ao nível da eco-inovação de partilha de conhecimento e aprendizagem	• APA
6	Assegurar o estabelecimento de parcerias público-privadas na área da investigação, nomeadamente da Eco inovação de forma a promover a transferência de conhecimento para as empresas	• APA, Adi
7	Promover a qualificação específica dos ativos das empresas em eco-inovação	• Adi
8	Promover o diálogo e consulta transfronteiriça no sentido de articular os projetos de intermodalidade e interoperabilidade	• Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IMTT
9	Dar prioridade aos projetos que promovendo a articulação entre os vários modos de transporte de mercadorias potenciem o uso da ferrovia nomeadamente através da sua ligação portos marítimos e às plataformas logísticas	• Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IPTM, IMTT
10	Promover a responsabilidade ambiental das iniciativas empresariais sujeitas a cofinanciamento pelo PO assegurando a internalização dos custos ambientais	• APA
11	Promover projetos assentes no aproveitamento de recursos endógenos numa ótica de especialização inteligente	• CCDR
12	Promover a denominação e certificação de produtos endógenos de excelência, decorrentes de cadeias de negócio assentes nos serviços dos ecossistemas	• ICNF, MADRP
13	Melhorar a coerência e sinergia entre iniciativas públicas e privadas no sentido de estabelecer um quadro de ação de uns e outros em cada sector	•Agência para o Desenvolvimento e Coesão, CCDR
14	Garantir a não ocupação de zonas sensíveis do ponto de vista ambiental, nomeadamente de conservação da natureza e biodiversidade, por infraestruturas, nomeadamente por grandes infraestruturas de logística e de transporte minimizando os efeitos da fragmentação dos habitats	• ICNF, DGPC

3.4. Conclusões

Nesta AAE foi dado particular ênfase ao carácter estratégico das questões ambientais para a elaboração e posterior concretização do PO CI, pretendendo-se uma avaliação interventiva e consequentemente indutora de comportamentos ambientais no âmbito dos investimentos preconizados no PO CI.

Em relação aos fatores críticos ao abrigo dos quais a análise e avaliação estratégica foram realizadas, verifica-se que em geral o modelo programático proposto pelo PO CI apresenta oportunidades para atingir os objetivos de ambiente e sustentabilidade consubstanciados no Quadro de Referência Estratégico. Em particular através dos Eixos I, II e IV, o PO CI contribui fortemente para a Estratégia Europa 2020 no que respeita ao crescimento inteligente e ao crescimento sustentável. Este facto assume especial relevância na medida em que os FCD que se analisaram têm uma relação forte com estas prioridades da Estratégia Europa 2020 (Tabela 32).

Tabela 32 – Matriz de oportunidades e riscos dos FCD com a Estratégia Europa 2020.

AAE	PO CI		Estratégia Europa 2020		
FCD	**Eixos**	**Objetivos estratégicos**	**Crescimento inteligente**	**Crescimento sustentável**	**Crescimento inclusivo**
Eco-inovação	Eixo I	Aumentar a intensidade de tecnologia e conhecimento dos vários setores e do conjunto da economia	+++	+++	/
Logística sustentável	Eixo IV	Aumentar o peso de atividades produtoras de bens e serviços transacionáveis e internacionalizáveis e a orientação exportadora das empresas portuguesas Melhorar as condições de transporte de mercadorias entre Portugal e o exterior, com repercussão na redução dos custos e tempos de operação para as empresas	++	+++	/
Produção sustentável	Eixo I Eixo II	Aumentar a intensidade de tecnologia e conhecimento dos vários setores e do conjunto da economia Aumentar o peso de atividades produtoras de bens e serviços transacionáveis e internacionalizáveis e a orientação exportadora das empresas portuguesas Capacitar as PME para o prosseguimento de estratégias de negócio mais avançadas	++	+++	/

Legenda: +++ Contributo forte; ++ Contributo relevante; / Contributo indireto, para a concretização das prioridades Europa 2020.

O PO CI apresenta assim fortes oportunidades de intervenção para um crescimento inteligente, na medida em que baseia o desenvolvimento da economia no conhecimento e na inovação, quer ao nível do sistema científico, quer ao nível do tecido empresarial, dando especial enfoque à transferência de conhecimento para as PME, contribuindo assim para uma economia inovadora centrada nos bens e serviços transacionáveis, internacionalizáveis e mais competitivos.

A I&D e Inovação por si só, e sobretudo se for especialmente direcionada para o domínio da eco-inovação, terá fortes contributos para o próprio crescimento sustentável, na medida em que criará condições para promover uma economia mais eficiente em termos de recursos e produtora de menores cargas ambientais. É neste contexto que, quer o apoio à eco-inovação no seio das próprias empresas, quer o apoio à introdução de sistemas de produção ambientalmente mais eficientes, são determinantes para o crescimento sustentável. No âmbito do domínio da eco-inovação, importa igualmente evidenciar a importância no desenvolvimento de competências na gestão dos riscos climáticos e respetivas oportunidades de negócio em diversos setores de atividade, através do desenvolvimento de produtos e serviços climaticamente resilientes.

Paralelamente, os investimentos do PO CI ao nível dos transportes e logística, ao assumirem preocupações em matéria de eficiência energética e de sustentabilidade ambiental, promovendo a ferrovia com as ligações às redes transeuropeias, os portos e os investimentos em sistemas logísticos modernos, contribuem fortemente para o crescimento sustentável. A exceção relaciona-se com dois dos critérios do FCD logística sustentável, a saber "biodiversidade" e 'património cultural', sobretudo no que respeita ao setor dos transportes, pelo facto da construção/exploração de infraestruturas de logística e infraestruturas lineares de transporte rodoviário e ferroviário poderem potencialmente induzir a fragmentação

dos habitats e correspondentes impactes sobre a biodiversidade e áreas de proteção de património cultural. Trata-se, no entanto, de um risco que é possível acautelar no âmbito da implementação dos projetos, em fase de Estudo de Impacte Ambiental.

Em matéria de produção sustentável, os investimentos do PO deverão ser orientados em particular para as PME, para a realização de investimentos em tecnologias mais limpas, de baixo carbono, em energias renováveis, e no uso eficiente dos recursos. Deverão ser igualmente dados incentivos para a promoção da economia circular, em que os resíduos de um processo de produção/consumo sejam reincorporados como matéria-prima secundária, no mesmo ou noutro processo diferente, para a obtenção de um sistema produtivo mais sustentável.

Neste processo, o uso eficiente de recursos, a utilização de tecnologias mais limpas e a gestão eficiente de resíduos contribuem para uma economia mais sustentável, sujeita a princípios ecológicos e com efeitos positivos no resultado financeiro das empresas, tornando-as assim mais competitivas no mercado global.

Neste contexto, a estratégia do PO CI contribui na sua globalidade para alcançar as metas da Estratégia Europa 2020, não tendo sido identificados riscos ambientais significativos resultantes da sua operacionalização. Pelo contrário, foi evidenciada a oportunidade que constitui o PO CI para a resolução de um conjunto de problemas e constrangimentos de cariz ambiental com os quais Portugal atualmente se depara.

4. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Os diferentes PO apresentados pelos Estados-Membros, organizados numa matriz lógica e coerente com as propostas dos Acordos de Parceria, são instrumentais para a concretização dos ambiciosos desígnios assumidos no âmbito da Estratégia Europa 2020, com vista a um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, e para a materialização dos compromissos arrogados pelos vários Estados-Membros em matérias fundamentais como o emprego, a investigação e inovação, as alterações climáticas e o clima, a educação e a pobreza e exclusão social.

Traduzindo as opções estratégicas que cada Estado-Membro adota face às orientações comunitárias patentes no Quadro Estratégico Comum e às necessidades nacionais e regionais, tendo em linha de consideração as recomendações relevantes do Conselho e o Programa Nacional de Reformas em curso, os PO organizam-se em torno de OT que pretendem facilitar, não só o processo de programação e a coordenação setorial e territorial da intervenção no âmbito dos FEEI e com outras políticas e instrumentos relevantes da UE, mas também a conformidade com os princípios da proporcionalidade e da subsidiariedade. Adicionalmente, respeitando o primado de uma programação integrada e sinergética, os PO procuram, em todo o seu ciclo, valorizar os dispositivos de avaliação, de monitorização e de resultados.

Em Portugal, o PO CI afirma-se (em complemento com os PO Regionais) como um relevante instrumento de intervenção num dos quatro domínios temáticos elencados na Estratégia Portugal 2020 e nos domínios transversais relativos à Administração Pública e à territorialização das intervenções. É sua finalidade "contribuir para a criação de uma economia mais competitiva, baseada em atividades intensivas em conhecimento, na aposta em bens e serviços transacionáveis e internacionalizáveis e no reforço da qualificação e da orientação exportadora das empresas portuguesas, em especial das PME, promovendo, igualmente, a redução de custos associada a uma maior eficiência dos serviços públicos e à melhoria dos transportes e sua integração nas redes transeuropeias". Para o efeito, o PO CI engloba um volume de fundos comunitários (FEDER, FSE e FC) de 4,4 mil milhões de euros a que acresce a contrapartida nacional, estrutura-se em 6 Eixos Prioritários (incluindo um de Assistência Técnica) e mobiliza 6 OT e 11 PI com vista à superação de estrangulamentos ligados ao perfil de especialização produtiva, às competências e estratégias das PME e às condições de contexto à atividade empresarial.

No sentido de consolidar a relevância e pertinência do PO em questão face às necessidades e oportunidades, de reforçar a sua coerência interna e externa, bem como as condições de eficácia e eficiência que se propõe colocar em ação para assegurar a sua boa gestão, controlo e avaliação, e de estreitar o compromisso do PO com o desenvolvimento sustentável, o exercício de avaliação *ex ante* propõe um conjunto de reflexões. De caráter transversal, isto é, relativas à estratégia e desenho do PO CI, e de âmbito específico, ou seja, referentes aos diferentes Eixos Prioritários do PO em questão, estas reflexões assumem a forma de conclusões e recomendações que complementam as propostas do capítulo precedente, focado nos resultados da AAE.

CONCLUSÕES — ESTRATÉGIA E DESENHO DO PO CI

No alinhamento das opções estratégicas do Acordo de Parceria Portugal 2020 e dos programas e iniciativas do Governo em matéria de competitividade, e no cumprimento geral das orientações Europeias, o texto de programação do PO CI incorpora importantes lições da experiência dos ciclos anteriores. Trata-se de um PO com uma estratégia de intervenção relevante e pertinente face às necessidades e oportunidades dos seus domínios de intervenção, não obstante se evidencie um espaço para a introdução de melhorias que garantam uma maior coerência (interna e externa), uma plena integração dos princípios horizontais, uma maior robustez do sistema de indicadores adotado e uma ajustada capacidade administrativa.

- O **diagnóstico** realizado identifica os principais constrangimentos à melhoria da competitividade da economia portuguesa, organizando-os em três domínios (perfil de especialização produtiva, competências e estratégias das PME, e condições de contexto à atividade empresarial) que se revelam alinhados com documentos e estratégias nacionais e internacionais de referência que identificam disparidades, necessidades e oportunidades nas áreas de intervenção do PO;
- A abordagem estratégica do PO e, em particular, as PI integradas e os objetivos específicos assumidos são consistentes com o diagnóstico e refletem a relevância do PO relativamente à Estratégia Europa 2020 e às prioridades nacionais, tal como reforçado pelos *stakeholders* ao longo do processo de auscultação conduzido pela equipa de avaliação;
- O PO estrutura-se a partir de relações lógicas de causalidade entre os seus elementos constituintes e incorpora lições de períodos de programação precedentes e recomendações sinalizadas nos respetivos exercícios de avaliação, existindo contudo espaço para a introdução de melhorias com vista ao reforço da **coerência interna;**
- Na situação particular do Eixo II – Reforço da competitividade das PME incluindo a redução de custos públicos de contexto importa justificar com maior detalhe o contributo que a inclusão de dois OT tem para aumentar o impacto e eficiência da abordagem do PO e do Eixo em questão;
- Reconhece-se que na articulação proposta para a estruturação do PO os contributos do Eixo V (Reforço da capacidade institucional das autoridades públicas e das partes interessadas e da eficiência da administração pública) devem circunscrever-se ao OE5 (Melhorar a capacitação, a eficiência e a integração dos serviços públicos, reduzindo custos de contexto);
- Considera-se que, por um lado, o aprofundamento das relações entre a única PI do OT2 mobilizada pelo PO - Melhorar o acesso às tecnologias da informação e da comunicação, bem como a sua utilização e qualidade e as PI dos OT1, OT3 (Reforçar a competitividade das pequenas e médias empresas e dos sectores agrícola, das pescas e da aquicultura) e OT11 (Reforçar a capacidade institucional e uma administração pública eficiente); e, por outro lado, a diferenciação dos resultados esperados das ações apoiadas no Eixo IV (Promoção de transportes sustentáveis e eliminação dos estrangulamentos nas principais redes de infraestruturas), constituem mais-valias para o reforço da coerência interna;
- No que se refere à articulação entre os Fundos da Política de Coesão, o FEADER e o FEAMP, sinaliza-se a necessidade de uma delimitação *ex ante* mais

detalhada das fronteiras de elegibilidade, que vá além da demarcação identificada no Acordo de Parceria, tendo também em vista a necessidade de serem superadas fragilidades detetadas em períodos de programação anteriores;

↘ Relativamente aos grandes projetos, destacam-se os contributos expetáveis para a melhoria das condições de transporte de mercadorias entre Portugal e o exterior;

↘ Ainda no que concerne à coerência interna, considera-se relevante mencionar que existiram condicionantes (nomeadamente as que obrigam ao alinhamento com orientações e regulamentos comunitários e as que resultam de opções estratégicas assumidas pelo Acordo de Parceria no âmbito da matriz nacional de mobilização dos OT e PI para dar resposta às necessidades nacionais mais prementes) que porventura podem ter reduzido o grau de liberdade nas opções tomadas, conduzindo à atual estrutura do PO;

↘ No âmbito da **coerência externa** observa-se um amplo alinhamento com as disposições do Acordo de Parceria e com os vários instrumentos relevantes de âmbito regional, nacional ou comunitário, em particular com os Programas Horizonte 2020 e COSME, e o Mecanismo Interligar a Europa;

↘ Reconhece-se, contudo, que uma reflexão sobre a articulação entre o PO Temático e os Programas de reforço da Cooperação Territorial Europeia, em particular os de âmbito transfronteiriço, poderá trazer contributos adicionais para as intervenções previstas;

↘ Constata-se ainda que uma reflexão adicional no sentido de garantir uma adequada articulação entre o PO Temático e os PO das regiões menos desenvolvidas deve ser garantida ao nível da mobilização de PI com áreas de intersecção, nomeadamente as que se prendem com a eficiência energética, com o empreendedorismo e com a formação de ativos;

↘ Sinaliza-se, neste contexto, como muito positiva a criação de uma rede de governação específica para assegurar a coordenação estratégica e de gestão operacional das intervenções para a competitividade e internacionalização, cuja ação trará contributos relevantes no âmbito de uma maior coerência entre os PO;

↘ Relativamente à **integração dos princípios horizontais**, ainda que se considere que o PO toma em consideração as principais orientações comunitárias, constata-se que podem ser aprofundadas no texto de programação as evidências da incorporação das lições da experiência anterior e os resultados das avaliações já conduzidas, como, por exemplo, do Estudo de Avaliação da Integração da Perspetiva de Género nos Fundos Estruturais, no Período de Programação 2007-2013;

↘ Complementarmente, no que respeita ao princípio do partenariado e governação multinível, considera-se necessário evidenciar o envolvimento dos parceiros em todas as fases do processo, prevendo-se não só mecanismos que permitam uma adequada participação dos *stakeholders* como também formas de quantificar o envolvimento das diferentes tipologias de *stakeholders*;

↘ De forma geral, o contributo do PO para o cumprimento dos compromissos assumidos no contexto da **Estratégia Europa 2020** apresenta-se elevado, destacando-se os efeitos esperados no âmbito das metas relacionadas com a despesa em I&D, com as emissões de gases de efeito de estufa, com a eficiência energética e com a taxa de emprego;

↘ Tendo em linha de conta as PI mobilizadas, evidencia-se, contudo, o reduzido contributo da mobilização das PI do OT2 e OT11 para as metas nacionais;

↘ No que se refere à **concentração dos recursos e sua articulação com desafios e necessidades** observa-se um alinhamento globalmente adequado (destacando-se

o enfoque em estrangulamentos relacionados com o perfil de especialização e as competências e estratégias das PME);

↘ Neste contexto, ainda que a alocação de recursos reflita a aposta desejada e necessária na investigação e desenvolvimento (mesmo com decréscimo face ao período de programação anterior) e na inovação, internacionalização e qualificação (com focalização nos apoios dirigidos às PME), a importância atribuída ao investimento na área dos transportes apresenta-se excessiva face ao contributo do Eixo IV para a concretização dos OE;

↘ Relativamente à **adequação dos mecanismos de apoio**, é possível identificar uma relação adequada entre as formas de apoio propostas (nomeadamente incentivos reembolsáveis, não reembolsáveis, instrumentos financeiros e prémios) e os objetivos e prioridades temáticas definidas, que respeita os princípios de racionalidade económica e mais-valia por fomentar o envolvimento do setor privado;

↘ Uma maior orientação para os resultados, no presente período de programação, obriga a uma atenção reforçada na monitorização e avaliação do desempenho, devendo ser mensuráveis os efeitos da política e das intervenções apoiadas. Em virtude desta orientação, há um maior enfoque na identificação de indicadores relevantes e claros, na determinação de valores de partida, objetivos intermédios e metas adequadas para os indicadores, e na definição de procedimentos administrativos e de gestão eficientes e eficazes, que permitam facilitar as análises constantes nos relatórios de execução, progresso e avaliação a apresentar à CE;

↘ No que se refere à **relevância e clareza dos indicadores**, constata-se que a maior parte dos indicadores de realização e resultado cobrem de forma adequada as PI e os objetivos específicos do PO e apresentam uma designação simples e uma definição clara, sendo pontuais as alterações que podem ser introduzidas no sentido de melhorar a qualidade do sistema de indicadores;

↘ No caso complementar da **adequação dos valores de partida, dos objetivos intermédios e das metas**, ainda que se conclua que a maioria dos valores de partida dos indicadores de resultado é definida a partir de dados disponíveis em fontes estatísticas, verificam-se várias situações nas quais os dados públicos disponibilizados por essas mesmas fontes não permitem replicar os valores de partida, limitando a análise da sua robustez;

↘ Por último, no que concerne **à capacidade administrativa, procedimentos de recolha de informação e avaliação**, verifica-se que os dispositivos previstos para a monitorização e avaliação procuram capitalizar as boas práticas implementadas no período anterior de programação e consideram a conjuntura de restrições orçamentais e de limitação de recursos humanos. Para além disso, estes dispositivos revelam um nível adequado de alocação de recursos e contribuem para a consecução do objetivo de simplificação administrativa;

↘ Neste domínio, e tendo por base as lições das experiências menos bem conseguidas do passado, considera-se fundamental ser dada uma particular atenção à simplificação administrativa (em especial no âmbito do FSE) e à articulação da estrutura de governação do PO. Sobre este último ponto, alerta-se para a importância de serem criadas as condições necessárias para uma maior eficácia e eficiência do modelo de governação, referindo-se o caso da Agência de Inovação como paradigmático de alguma indefinição que ainda permanece em torno de atores chave nas temáticas de intervenção do PO.

Recomendações:

- Aprofundar a matriz de enquadramento lógico no sentido de um melhor ajustamento dos contributos do Eixo V para os OE e de um maior enquadramento do OT2 (através do reforço das relações com outros OT);
- Incorporar um maior detalhe sobre a delimitação das fronteiras de elegibilidade entre FEEI;
- Promover uma reflexão adicional sobre as articulações com os Programas de reforço da Cooperação Territorial Europeia e com as PI mobilizadas pelos PO das regiões menos desenvolvidas no âmbito da eficiência energética, empreendedorismo e formação de ativos (áreas igualmente alvo de intervenção por parte do PO Temático);
- Robustecer as opções adotadas no âmbito dos princípios horizontais, assegurando que os mesmos, em especial os relativos à eliminação das desigualdades e à promoção da igualdade entre homens e mulheres, se refletem em todas as fases do ciclo do PO;
- Consolidar a orientação do PO para os resultados, nomeadamente através da garantia de um robusto (claro, relevante e assente em valores de partida, objetivos intermédios e metas adequadas) sistema de indicadores;
- Considerar as lições do passado, incluindo as que se referem a práticas menos bem-sucedidas, que permitam reforçar a eficácia e eficiência do PO e o envolvimento dos *stakeholders*, nomeadamente ao nível da simplificação administrativa e da articulação da estrutura de governação do PO.

CONCLUSÕES — INVESTIGAÇÃO & INOVAÇÃO

Perfilhando as orientações comunitárias que advogam a existência de estratégias de especialização inteligente sob as quais desejavelmente se deve promover o desenvolvimento das capacidades de investigação e inovação (I&I), o PO considera que a focalização dos apoios deve atender às opções estratégicas adotadas pela RIS3, afirmando ainda como necessária uma maior proatividade por parte das Agências Públicas no acompanhamento das intervenções. A par destes princípios orientadores da programação na área da I&I, o PO propõe uma estratégia cujo aprimoramento poderá passar por uma reflexão adicional sobre os atores compreendidos no Sistema Nacional de I&I, sobre as consequências da concentração dos recursos com base na RIS3, sobre a importância de dar continuidade a políticas relevantes seguidas no passado (como o apoio aos processos de clusterização e aos Centros Tecnológicos) e sobre a necessidade de se anteciparem ações que viabilizem uma adequada interação entre as Infraestruturas de Investigação de Interesse Estratégico e as iniciativas de inovação.

- Assumindo que os *stakeholders* do PO fazem parte do Sistema **Nacional de Investigação e Inovação**, reconhece-se como insuficiente a clarificação das nomenclaturas adotadas e a sua subsequente coerente utilização em todo o PO;
- Em maior detalhe, é necessário garantir que a investigação não se esgota no setor público e evitar que a inovação se reserve às empresas, bem como suprimir a referência ao Sistema Científico e Tecnológico e ao Sistema de Inovação como se tratando de sistemas distintos;
- Reconhece-se ainda a necessidade de se revisitarem as referências aos grupos-alvo e beneficiários das medidas, não sendo claros em alguns casos os conceitos (por exemplo, "Entidades não empresariais do SNI&I", "Entidades não empresariais do SCTN" e "Entidades do SNI&I com destaque para os setores do SCTN Ensino Superior, Estado e IPSFL");
- Apontam-se como positivas as intenções espelhadas no texto do PO no que se refere ao papel da **Agência de Inovação renovada** (considerada uma plataforma comum entre o Ministério da Economia e o Ministério da Educação e Ciência), na sua articulação com a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, no domínio da I&I;
- Neste contexto, ainda que se sinalize o reforço, a qualificação e a transferência do atual Gabinete de Promoção do Programa Quadro de I&DT para a Agência de Inovação renovada como exemplos do compromisso que se pretende assumir no futuro ciclo de programação, alerta-se para a necessidade de serem garantidos os recursos, as competências e responsabilidades ajustadas às funções que se pretendem ver refletidas nesta Agência Pública;
- Observando-se a incorporação de um conjunto relevante de ações nas PI do OT1 , em particular as que procuram intensificar a cooperação e o investimento privado em atividades de I&I (incluindo, entre outros, projetos de cooperação e de valorização económica dos resultados da I&I, atividades de interação e transferência de conhecimento, apoio à participação em programas europeus de I&I e aos processos de *clusterização*), antecipam-se algumas dificuldades emergentes dos constrangimentos ligados ao perfil de especialização produtiva, sobretudo as que se prendem com o fraco investimento em I&D e a capacidade inovadora do tecido empresarial;

Boa Prática Internacional:

O programa T-CUE (Transferência de Conhecimento Universidade/Empresa) constitui um exemplo internacional de referência no âmbito da circulação de conhecimento entre atores da I&I. Enquadrando-se na Estratégia Regional de Investigação Científica, Desenvolvimento Tecnológico e Inovação 2007-2013, este projeto procura estreitar o vínculo e fomentar a cooperação entre estes dois tipos de entidades, reforçando a cultura empreendedora e a inovação, assim como a valorização económica do conhecimento gerado nas Universidades (http://tcue.funge.uva.es/).

↘ Neste sentido, questiona-se a ausência de referências diretas a mecanismos facilitadores utilizados no passado em vários domínios, como, por exemplo, ao Sistema de Incentivos Financeiros à Investigação e Desenvolvimento Empresarial (cuja reconfiguração se apresenta como iniciativa emblemática nacional no contexto da Estratégia Europa 2020);

↘ Considera-se ainda haver vantagens na utilização das **ações-piloto e projetos demonstradores** como iniciativas de interface nacional dos esquemas adotados a nível Europeu e internacional, ou seja, a iniciativas que funcionem como contraponto da abordagem seguida pelo Horizonte 2020 e possam, a montante, alavancar a participação dos atores nacionais nesse programa;

↘ Através de iniciativas desta natureza seriam igualmente reforçadas ações cujo objetivo passasse pela **atração de investimento direto estrangeiro** (IDE) estruturante em I&I, promovendo-se, como recomendado pelo exercício de avaliação *ex ante* do Acordo de Parceria, o investimento produtivo inovador por parte de empresas multinacionais bem posicionadas na cadeia de valor;

↘ No enquadramento das condições *ex ante* aplicáveis à I&I, especialmente no domínio da obrigação da existência de uma **Estratégia de Especialização Inteligente Nacional** em conformidade com o Programa Nacional de Reformas, que impulsione as despesas privadas de I&I, consideram-se pouco detalhadas as consequências da mesma ao nível da concentração dos recursos num número limitado de prioridades previamente estabelecidas;

↘ Neste contexto, reconhece-se como igualmente necessária a clarificação da relação entre esta Estratégia e os processos de ***clusterização*** (no âmbito dos quais urge ainda a assunção de um enquadramento nacional consolidado que tenha em linha de conta os resultados do processo de avaliação conduzido), tendo sido previsto no Acordo de Parceria um maior detalhe a este nível em sede do PO;

↘ Os custos associados à descontinuidade das políticas, a par do valor e potencial criado pelas iniciativas apoiadas devem ser considerados no âmbito da programação em curso;

↘ No que se refere à política de *clusterização* nacional, isto significa evitar referências tímidas ao papel dos *clusters* e às suas oportunidades de intervenção no próximo ciclo de programação, sendo as mesmas um reflexo da ausência de aprendizagem face a opções pouco favoráveis tomadas no passado. Entre estas opções encontra-se, por exemplo, a inexistência de definição de uma estratégia concertada e de uma arquitetura consistente alinhada atempadamente com a programação. Importa, assim, proporcionar um enquadramento não só ajustado às expetativas decorrentes do elevado investimento já realizado com vista a fortalecer o papel destes agentes, mas também ao contributo que os *clusters* podem ter no âmbito das opções estratégicas assumidas (no alinhamento com as melhores práticas internacionais a este respeito);

↘ Considera-se, portanto, insuficientemente explorado no PO o potencial dos *clusters* enquanto plataformas de inovação aberta, de fomento da colaboração e de partilha de conhecimento a nível nacional e internacional (por exemplo, através de processos de *interclusterização*);

↘ Evitar a descontinuidade de políticas relevantes adotadas no passado, implica também revisitar as opções estratégicas relativas ao papel de atores centrais de intermediação no Sistema de I&I, em particular, dos Centros Tecnológicos. Urge, a este respeito, ter em linha de conta o esforço empreendido no passado com vista à consolidação dos Centros Tecnológicos, bem como o seu relevante potencial no espaço de intermediação do conhecimento e de facilitação da circulação do mesmo, atribuindo-lhes uma intervenção mais ajustada às suas competências e resultados positivos gerados pelas suas ações;

↘ Reconhecendo-se a relevância das ações que visam a estruturação, a organização e a capacitação de centros de competências de potencial impacto (em particular as infraestruturas sinalizadas no âmbito do **Roteiro Nacional de Infraestruturas de Investigação de Interesse Estratégico** e, deste conjunto, aquelas que apresentam um maior alinhamento com as áreas do **Fórum Europeu para as Infraestruturas de Investigação – ESFRI**), considera-se haver vantagem numa reflexão sobre as eventuais consequências de uma maior aproximação destes centros de competência à ciência fundamental e sobre a necessidade de se anteciparem ações que viabilizem uma adequada interação entre as Infraestruturas de Investigação de Interesse Estratégico e as iniciativas de inovação.

Recomendações:

- Clarificar o quadro de referência para o Sistema de Investigação e Inovação, estabelecendo inequivocamente os conceitos centrais, os principais atores envolvidos e o papel e competências de organismos públicos como a Agência de Inovação;
- Mitigar os possíveis efeitos do distanciamento de muitos dos atores nacionais relativamente às realidades de diversos programas europeus, propiciando à escala nacional ações-piloto que mimetizem essas realidades (preparando os atores em questão para uma maior participação nos programas internacionais);
- Clarificar com maior pormenor o papel da Estratégia Nacional de Especialização Inteligente como um dos princípios orientadores da intervenção na I&I e esclarecer as suas articulações com os processos de *clusterização*;
- Definir os contornos da política de apoio aos processos de *clusterização*, clarificando as opções estratégicas (nomeadamente as associadas ao reconhecimento formal dos atuais/novos atores neste domínio) e fazendo refletir adequadamente a sua relevância no texto de programação;
- Reforçar o papel dos Centros Tecnológicos nos processos de transferência de conhecimento e tecnologia;
- Prever ações que viabilizem uma adequada interação entre as Infraestruturas de Investigação de Interesse Estratégico e as iniciativas de inovação, criando mecanismos (por exemplo, ao nível da análise de mérito) para a discriminação positiva de ESFRI que demonstrem uma maior cultura de inovação e cooperação com o tecido empresarial (como protocolos e projetos com empresas e associações empresariais, prestação de serviços ligados à transferência de tecnologia, patenteamentos, etc.). Estes mecanismos deverão ser particularmente mobilizados nas atividades de interação e transferência de conhecimento e inserção em redes, bem como nas iniciativas de *networking* que visem a inserção destas infraestruturas em redes internacionais e consórcios.

CONCLUSÕES — ATIVIDADE EMPRESARIAL COMPETITIVA

Adotando uma estratégia ambiciosa no que concerne ao empreendedorismo, à inovação e à internacionalização de bens e serviços transacionáveis, e procurando cruzar no âmbito de um mesmo referencial intervenções que visam colmatar estrangulamentos relacionados com o perfil de especialização produtiva, com as competências e estratégias das PME e com as condições de contexto à atividade empresarial, o texto do PO explora de forma insuficiente alguns elementos relevantes. Neste contexto, sinaliza-se, a título de exemplo, a insuficiência de um diagnóstico e definição estratégica para o ecossistema do empreendedorismo em Portugal; a diminuta evidência do contributo das aplicações de TIC na administração em linha para a competitividade e internacionalização do tecido empresarial nacional; e o espaço para uma maior articulação com outros instrumentos de política que competem para os objetivos da Estratégia Europa 2020.

- Incorporando relevantes orientações comunitárias e nacionais relativas à aceleração da atividade empreendedora de base tecnológica, o texto do PO não aprofunda os estrangulamentos específicos que caraterizam o **ecossistema do empreendedorismo** em Portugal;
- Tal como sinalizado pelos *stakeholders* em vários momentos de auscultação, o ecossistema do empreendedorismo a nível nacional carateriza-se por uma rede dispersa e fragmentada, com sobreposição de papéis e indefinição de perfis das entidades que a constituem. Estes estrangulamentos tornam necessário um levantamento dos atores no terreno e da sua tipificação, de modo a se obter uma racionalidade integrada no ecossistema de empreendedorismo, em termos de escala e complementaridade;
- Neste sentido, embora a versão mais recente do PO inclua referências aos desafios à organização e classificação das numerosas infraestruturas que compõem as **redes de suporte à atividade empreendedora**, alerta-se para a sua insuficiente tradução em ações concretas no âmbito da PI 3.1 (Promoção do espírito empresarial facilitando nomeadamente o apoio à exploração económica de novas ideias e incentivando a criação de novas empresas, designadamente através de viveiros de empresas);

Boa Prática Internacional:

O programa para promoção da inovação na Polónia é um exemplo internacional de referência no apoio a jovens empreendedores, tendo por base a criação de uma rede de infraestruturas e a prestação de um conjunto de serviços diferenciados a empresas. As principais iniciativas do programa envolvem a criação de uma rede de incubadoras de empresas localizadas em Universidades, oferecendo espaços e serviços de apoio customizados a jovens empreendedores; a criação de uma rede de aceleradores de empresas, com infraestruturas nas cinco principais cidades polacas; e a criação de um Fundo de Capital, que permite o financiamento inicial de start-ups com forte componente de inovação (http://przedsiebiorca.pl/).

- Considera-se que a **intervenção do PO é adequada aos objetivos estabelecidos** no âmbito do reforço da competitividade das PME, sinalizando-se como positiva a complementaridade com **ações financiadas pelo FSE** (exploradas fundamentalmente nas interseções com o OT8 - Promover o emprego e apoiar a mobilidade laboral);
- No entanto, ainda que estejam refletidas no texto programático as prioridades de uma política de reindustrialização que conduza à revitalização industrial e tecnológica em áreas com potenciais vantagens comparativas a nível internacional (tal como preconizado pela **Estratégia de Fomento**

Industrial para o Crescimento e Emprego 2014-2020), sinaliza-se a ausência de referências diretas no PO ao papel da inovação nos serviços;

↘ Incluindo oferta de serviços novos ou significativamente melhorados por parte de empresas do setor terciário ou secundário, mas também a inovação nos processos, infraestruturas, modelos de negócio, comercialização, etc., a **inovação nos serviços** pode alavancar a transformação de indústrias tradicionais e emergentes e contribuir para adoção de estratégias de negócio mais avançadas se forem adotados os instrumentos adequados (incidindo nas atividades empresariais, nas empresas, nos setores ou nos mercados);

↘ Uma vez que o PO prevê um conjunto amplo de ações (como o apoio aos processos de *clusterização*, o estímulo ao empreendedorismo, o reforço das competências dos empresários e seus colaboradores, entre outros) que se encontram alinhadas com as propostas da Comissão Europeia no âmbito da inovação nos serviços (com as devidas exceções, como acontece no caso do apoio a ***Living Labs*** ou **das clínicas de *design* para a inovação**), não ficam claras as razões para a ausência de referências a esta abordagem (a título de exemplo refira-se o documento *The Smart Guide to Service Innovation,* desenvolvido pela Direção-Geral das Empresas e da Indústria);

↘ Reconhece-se, portanto, que é pouco explorado o papel das PME em domínios emergentes ligados a desafios europeus e regionais, tais como as indústrias culturais e criativas, as novas formas do turismo, os serviços inovadores que reflitam novas exigências societais ou os produtos e serviços associados às eco-inovações;

↘ Atendendo adicionalmente ao relevante papel de aplicações das TIC na superação dos desafios sociais que vão muito para além da ciberinclusão e da Administração Pública em linha, incluindo também a redução das emissões de carbono, a eficiência energética e dos recursos, as soluções TIC integradas para as «cidades inteligentes» e a informação dos consumidores e a responsabilização, entre outros, reconhecem-se como insuficientemente exploradas no texto do PO as relações entre a PI 2.3 (Reforço das aplicações TIC na administração em linha) e as PI dos OT1, OT3 e OT11;

↘ No que se refere ao potencial contributo das TIC no âmbito dos OT para os quais se ramifica a sua ação, considera-se que não está plenamente evidenciado o **papel das TIC no reforço da competitividade das empresas**;

↘ Neste sentido, ainda que seja aprofundada a relevância das TIC para a redução dos custos de contexto e para a eficiência da administração pública, são incipientes as referências ao seu contributo para prevenir a **deslocalização da atividade económica de áreas menos desenvolvidas**;

↘ Complementarmente, não são evidentes as ligações com o **Mecanismo Interligar a Europa** (nomeadamente através do investimento em redes de banda larga rápida e muito rápida e serviços digitais pan-europeus) e está ausente a necessária relação com a **Agenda Digital para a Europa** (bem como com a Agenda Portugal Digital).

Recomendações:

- Enquadrar adequadamente as ações que visam a aceleração do empreendedorismo de base tecnológica em Portugal, através de uma caraterização detalhada dos constrangimentos deste ecossistema, incluindo os respeitantes a uma necessária diferenciação dos atores que o constituem;
- Prever ações diferenciadas para as infraestruturas de suporte à atividade empreendedora, como a existência de critérios de análise de mérito relativos ao perfil das entidades proponentes e à sua experiência passada enquanto atores relevantes do ecossistema do empreendedorismo que discriminem positivamente as entidades com maior vocação e melhores resultados alcançados ou, em alternativa, ponderar a viabilidade de serem lançados concursos específicos orientados para entidades com diferentes níveis de maturidade;
- Clarificar e detalhar a abordagem do PO no âmbito da inovação nos serviços, reconhecendo-se a relevância desta temática a nível europeu;
- Aprofundar o referencial lógico subjacente ao expetável contributo das aplicações TIC na administração para o reforço da competitividade e internacionalização das PME;
- Reforçar a coerência externa das propostas do PO, estabelecendo as possíveis e necessárias sinergias com outros instrumentos de política e estratégias relevantes como o Mecanismo Interligar a Europa e a Agenda Digital.

CONCLUSÕES — REFORÇO DO CAPITAL HUMANO

Na prossecução de uma inversão de mentalidades que propicie as mudanças esperadas no perfil de especialização produtiva e alavanque o investimento privado na inovação, particularmente focada em componentes imateriais e em bens e serviços transacionáveis e internacionalizáveis, a intervenção do PO mobiliza o FSE num conjunto de ações consideradas necessárias. Destaca-se, neste domínio, a aposta no reforço das competências dos empresários e recursos humanos no que se refere à abertura e condução de processos de mudança (inovação e internacionalização). Admite-se, contudo, a possibilidade de estarem a ser sobrestimados os efeitos de uma cultura empresarial pouco valorizadora da aposta no reforço dos saberes do seu capital humano. Por este motivo, assume-se como necessária a garantia de uma maior atratividade das propostas apresentadas. Adicionalmente, reconhece-se que pode ser melhorada a articulação entre as intervenções inscritas neste PO e as previstas noutros PO (das regiões menos desenvolvidas e Temáticos), em particular no que concerne ao apoio ao empreendedorismo.

- A mudança desejada no perfil de especialização produtiva só poderá ser conseguida através do reforço das competências do capital humano e da consolidação de estratégias inovadoras nos vários atores do SNI&I, em particular nas empresas;
- Os constrangimentos a este nível são claramente evidenciados no diagnóstico do PO e repercutem-se na estratégia desenhada, em particular na mobilização da PI 8.5 (Adaptação dos trabalhadores, das empresas e dos empresários à mudança) para o apoio ao **reforço das competências dos empresários e recursos humanos**;
- No que se refere especificamente às ações incluídas no âmbito desta PI importará garantir uma adequada articulação com os restantes PO que a mobilizam igualmente;
- Complementarmente, atendendo a uma cultura fortemente enraizada em muitos dos atores do tecido empresarial penalizadora do investimento no capital humano e desatenta ao potencial retorno do investimento resultante da participação em projetos formativos, antecipam-se algumas dificuldades na adesão a ações que não se demonstrem, *a priori*, atrativas para os empresários e seus colaboradores;
- Importa assim retirar lições da experiência passada e das evidências de uma insuficiente adesão aos apoios à formação, adotando metodologias de formação (incluindo de formação-ação) que apresentem **condições claramente favoráveis** para os seus beneficiários e que incorporem referenciais e experiências internacionais bem-sucedidas;

Boa Prática Internacional:

O Liideri é um programa desenvolvido no âmbito da Estratégia para o Desenvolvimento das Condições de Trabalho do Ministério do Trabalho e da Economia finlandês. Construído tendo em vista o reforço de negócios nos quais as empresas renovam as suas operações através do desenvolvimento da gestão e de novas formas de trabalho e utilizando ativamente as capacidades e competências dos seus colaboradores, o objetivo do Liideri passa por dotar o país das estruturas necessárias à colocação da Finlândia na dianteira europeia das condições de trabalho.
Concentrado em três áreas temáticas – Gestão 2.0, Inovação impulsionada pelo empregado e novas metodologias de trabalho –, o programa financiou, desde 2010, um total de 224 projetos de desenvolvimento da organização do trabalho e 275 projetos de investigação direcionados para os produtos, serviços e operações de negócio, que contribuíram decisivamente para o cumprimento dos objetivos inicialmente estabelecidos no âmbito destas temáticas (http://www.tekes.fi).

- A este respeito, importa depurar eventuais limitações, sem aparente justificação, que diminuem o leque de possibilidades de **intervenção de todos os atores** relevantes que podem contribuir para a modernização dos programas de formação oferecidos;

↘ A par de uma reflexão sobre os atores mobilizadores dos processos específicos de formação-ação, quer sejam entidades com delegação de competências (organismos intermédios), quer sejam entidades beneficiárias, deve privilegiar-se uma **abordagem focada nos resultados**. Importa produzir efeitos que respondam às necessidades das empresas e que sejam mensuráveis, estimulando o investimento no capital humano;

↘ No que concerne especificamente ao empreendedorismo, e tendo em linha de conta as orientações comunitárias e nacionais que sublinham a necessidade de reforçar as competências de gestão e de fomento da inovação por parte dos empreendedores, avaliam-se como muito positivas as ações que visam o **apoio de "projetos semente"** (apoiadas no âmbito da PI 1.1 – Reforço da infraestrutura de I&I);

↘ Contudo, reconhece-se igualmente a importância e necessidade de um maior aprofundamento de ações que visem o desenvolvimento de competências nos empreendedores, incluindo TIC, e o **acompanhamento e consultoria na fase de arranque**;

↘ Sinaliza-se, a este respeito, a necessidade de ações como as propostas serem devidamente articuladas com a PI 3.1 (Promoção do espírito empresarial);

Boa Prática Internacional:

O programa de apoio ao desenvolvimento de start-ups na região de Brandeburgo procurou, numa fase inicial, apoiar e formar empreendedores para o lançamento e gestão de empresas sustentáveis e, mais recentemente, começou a focar também a formação nos domínios da transferência e sucessão de negócios existentes. Entre 2001 e 2009, o Programa apoiou mais de 11 000 potenciais empreendedores, 75% dos quais acabaram por tornar-se autónomos após este impulso inicial.

No entanto, este apoio não se limita ao início do negócio, tendo continuidade em fases posteriores ao nível do crescimento da empresa, nomeadamente no âmbito do desenvolvimento de produtos, do crescimento do negócio e do aumento da força de trabalho, assim como da proteção dos postos de trabalho existentes – no caso das transferências de negócios já existentes. Entre 2003 e 2009, o número de trabalhadores independentes na região de Brandeburgo aumentou significativamente (http://www.esf.brandenburg.de).

↘ Deve ainda garantir-se uma maior clarificação das relações entre as **intervenções do PO Temático e dos PO das regiões menos desenvolvidas** no que se refere à mobilização da PI 8.3(Criação de emprego por conta própria, empreendedorismo e criação de empresas) e da PI 8.8 (Desenvolvimento de viveiros de empresas e do apoio ao investimento em atividade por conta própria, microempresas e criação de empresas, com o objetivo de aumentar a criação de emprego sustentável).

Recomendações:

- Promover uma reflexão aprofundada e delimitar as fonteiras das intervenções relativas à mobilização de PI idênticas por parte dos diferentes PO;
- Proporcionar condições atrativas que estimulem o investimento das empresas na formação dos seus empresários e ativos, incluindo a criação de mecanismos (por exemplo, ao nível da análise de mérito ou das majorações do incentivo ou do prémio) para a discriminação positiva no âmbito de projetos integrados;
- Garantir as necessárias condições à participação de atores relevantes nos processos de formação-ação, reforçando a sua orientação para os resultados e eliminando barreiras à participação não justificada de atores que podem contribuir para a modernização destes processos;
- Refletir sobre o papel do FSE na promoção do empreendedorismo de base tecnológica, em particular o oriundo de "projetos semente".

CONCLUSÕES — TRANSPORTES E CONETIVIDADE

Tendo em vista a melhoria das condições de contexto à atividade empresarial, em especial as que acarretam custos acrescidos de conetividade e logística a nível internacional e reduzem a capacidade competitiva das atividades produtoras de bens e serviços transacionáveis e internacionalizáveis, o PO mobiliza ações apoiadas pelo FC e FEDER, menciona as propostas do Grupo de Trabalho para as Infraestruturas de Elevado Valor Acrescentado – GT IEVA – e salienta a existência de complementaridades com o Mecanismo Interligar a Europa. Contudo, ficam por evidenciar os resultados específicos das várias PI selecionadas pelo PO. Adicionalmente, considera-se que a mobilização das aplicações e soluções das TIC e desenvolvimentos tecnológicos disponíveis poderá trazer vantagens acrescidas para as intervenções no setor dos transportes.

- Uma rede de infraestruturas de transportes bem estruturada e eficaz traz um conjunto de benefícios para os agentes económicos que dependem dessa rede para construir e promover um processo de produção e distribuição dos seus produtos e serviços de forma competitiva;
- Englobando essencialmente quatro setores (ferroviário, rodoviário, marítimo-portuário e aeroportuário), a rede de transportes em Portugal apresenta condições vantajosas em vários domínios, mas enfrenta igualmente uma série de constrangimentos cuja superação se torna essencial ao crescimento sustentado da economia nacional num cenário global de crescente competitividade, principalmente tendo em conta a posição periférica do país face ao mercado europeu (ainda que central a nível transatlântico);
- A relevância de uma estratégia nacional neste domínio conduziu à constituição do **Grupo de Trabalho para as Infraestruturas de Alto Valor Acrescentado (GT IEVA)**, mandatado pelo Secretário de Estado das Infraestruturas, Transportes e Comunicações para elaborar um relatório que definisse um conjunto prioritário de projetos e recomendações que contribuíssem para potenciar a competitividade da economia portuguesa e a coesão territorial;
- Do diagnóstico do GT IEVA resultaram 30 projetos sinalizados como prioritários. Totalizando um investimento de aproximadamente 5,1 mil milhões de euros (maioritariamente concentrados no setor marítimo-portuário, se considerar o número de projetos e no setor ferroviário, se atender ao investimento), estes projetos estão organizados fundamentalmente em três corredores estratégicos (Atlântico, Sul e Horizontal, no Algarve);
- O relatório produzido pelo GT IEVA fomentou, como desejado, o debate público em torno das prioridades sinalizadas e da estratégia, reconhecendo-se a impossibilidade do financiamento de todos os projetos identificados;
- Neste debate foi genericamente considerado como relevante o enfoque no setor ferroviário e marítimo-portuário, quer pela sua maior eficiência energética e consequente redução da dependência fóssil e das emissões de CO^2, quer pelo menor custo de manutenção (por exemplo, comparativamente ao setor rodoviário);

Boa Prática Internacional:

O projeto de expansão do Porto de Barcelona constitui um exemplo inspirador no domínio do setor dos transportes e da conetividade e interligação da Europa. O investimento no desenvolvimento e atualização deste Porto ao longo das últimas décadas permitiu um incremento progressivo na otimização da gestão e da conetividade com os principais corredores de transporte da Europa e do Mediterrâneo. Nesse âmbito, e com o apoio de fundos comunitários no valor de 277 milhões de euros (de um investimento total de 523 milhões), o Porto de Barcelona foi objeto de obras de expansão e outras melhorias. Esta intervenção visou, assim, reforçar a sua capacidade e valor estratégicos em termos de receção e transporte de mercadorias, a diversificação dos serviços fornecidos, assim como o seu papel geoestratégico enquanto dinamizador da economia marítima e turística da região, impulsionando a criação do cluster náutico de Barcelona (http://www.portdebarcelona.cat/).

↘ Outros elementos que foram enfatizados no âmbito da discussão em curso incluíram, por exemplo, a necessidade de ser atribuído um espaço de destaque à **articulação entre a estratégia nacional e a europeia** (tendo por referência o Livro Branco dos Transportes), de serem tomadas as opções mais adequadas no que se refere à **implementação da bitola europeia no caminho-de-ferro nacional**, de se dar continuidade à aposta na **modernização do setor marítimo-portuário**, em especial através da modernização do Porto de Sines, e de se adotar uma **visão integrada e ponderada numa lógica de longo-prazo**;

↘ Alguns dos pontos sobre os quais foi possível encontrar maior dissonância no contexto da discussão pública relacionaram-se com os projetos que deverão tendencialmente ser orientados para o **Mecanismo Interligar a Europa**. A este propósito, refira-se a existência de nove corredores transeuropeus prioritários, incluindo o Corredor Atlântico, no âmbito do qual se destaca o papel dos eixos Sines/Lisboa-Poceirão-Caia, Porto de Aveiro-Vilar Formoso e Sines-Leixões;

↘ Em concreto, foi debatido o enquadramento de eventuais projetos neste Mecanismo de forma alinhada com a estratégia e objetivos europeus, o que implicaria, por exemplo, para o setor ferroviário, a adoção da bitola europeia, à semelhança da adaptação em curso em Espanha (que poderá dificultar num futuro próximo a ligação ferroviária entre os dois países se não forem adotadas soluções semelhantes). O GT IEVA apresentou, no entanto, uma proposta de melhoria dos traçados já existentes e a construção de um terceiro carril, e definiu como moderada a prioridade da normalização da bitola;

↘ O levantamento e análise do GT deu origem ao PETI3+ – Plano Estratégico dos Transportes e Infraestruturas 2014 – 2020, que serviu igualmente de base ao desenho da estratégia do PO CI, considerada pela equipa de avaliação como globalmente alinhada;

↘ Enquadradas no necessário compromisso de melhoria das condições de contexto público que limitam a capacidade competitiva das empresas, algumas das ações previstas no texto programático no âmbito do OT7 (Promover transportes sustentáveis e eliminar estrangulamentos nas redes de infraestruturas) carecem, contudo, de maior aprofundamento;

↘ Em maior detalhe, importa clarificar o investimento em projetos de infraestrutura rodoviária como a **construção da via rápida Estreito de Câmara de Lobos – Câmara de Lobos**, na Região Autónoma da Madeira, no contexto da PI 7.1 (Concessão de apoio ao espaço único europeu de transportes multimodais, mediante o investimento na rede transeuropeia de transportes (RTE-T)) e distinguir os **resultados que podem ser esperados das ações apoiadas** pelas várias PI mobilizadas pelo Eixo IV;

↘ Complementarmente, e ainda no âmbito da articulação com o Mecanismo Interligar a Europa, importa aprofundar o papel que pode ser atribuído ao investimento em redes de banda larga rápida e muito rápida e serviços digitais pan-europeus, aportando para o Eixo dedicado aos transportes o potencial contributo das TIC e dos desenvolvimentos tecnológicos disponíveis.

Recomendações:

- Demonstrar claramente o valor acrescentado de projetos inscritos na RTE-T, explicitando o seu contributo a nível europeu;
- Definir resultados diferenciados para as ações mobilizadas no âmbito das diferentes PI do OT7;
- Aprofundar o papel das aplicações e soluções TIC e desenvolvimentos tecnológicos disponíveis para as intervenções do setor dos transportes.

CONCLUSÕES — CAPACITAÇÃO INSTITUCIONAL

No alinhamento do reforço das competências dos ativos como aposta estruturante para a promoção das mudanças esperadas, o texto programático estende a sua ação no capital humano aos trabalhadores em funções públicas e aos trabalhadores integrados no sistema de requalificação com vista à sua recolocação. Ainda que se considere relevante e urgente a adoção de medidas que promovam a prossecução das reformas administrativas necessárias para garantir a eficiência da Administração Pública e da governação, considera-se insuficientemente fundamentado o seu contributo para os Objetivos Estratégicos do PO CI que não os diretamente definidos para acolher as medidas em questão.

- A **reforma da Administração Pública e o movimento de simplificação e modernização administrativa** afirmam-se como apostas estratégicas orientadas para a melhoria da capacidade de resposta da Administração Pública e o seu contributo para a satisfação das necessidades dos cidadãos e das empresas, favorecendo o dinamismo económico e o ambiente para os negócios. Trata-se de apostas que acompanham um Programa Nacional de Reformas ambicioso com vista a um maior equilíbrio económico, ao crescimento sustentável e à coesão social;
- Neste sentido, a **capacitação dos serviços da Administração Pública e dos trabalhadores em funções públicas** afirmam-se como áreas de intervenção prioritárias a nível nacional, apresentando uma articulação direta com a redução dos custos de contexto, quer pela maior eficiência na gestão de recursos e decisões, quer pela valorização do capital humano;
- Em conjunto, uma maior eficiência e uma maior motivação na Administração Pública são efeitos expetáveis de um conjunto de intervenções sinalizadas como prioritárias no Programa Nacional de Reformas, incluindo um sistema centralizado de recrutamento de pessoal para as carreiras gerais na Administração Central do Estado, a contratação coletiva no Estado, o impulso à mobilidade dos trabalhadores em funções públicas e a concretização de planos de ação para a formação profissional dos trabalhadores em funções públicas;
- Não obstante a relevância das matérias em questão, apresentam-se algumas reservas quanto à suficiência do texto do PO no que se refere à clarificação do potencial das ações compreendidas na PI 11.1 (Investimento nas capacidades institucionais e na eficiência das administrações e dos serviços públicos, a nível nacional, regional e local, a fim de realizar reformas, legislar melhor e governar bem);

Boa Prática Internacional:

A abordagem seguida em Malta no que se refere à capacitação dos trabalhadores da Administração Pública apresenta-se como inspiradora neste domínio.

O programa de desenvolvimento de competências na Administração Pública, desenvolvido no âmbito do Programa Operacional maltês "Empowering People for More Jobs and a Better Quality of Life", visa fortalecer o desenvolvimento social e económico através da melhoria das oportunidades de trabalho, favorecendo um alto nível de emprego, assim como mais e melhores postos laborais.

No contexto da reforma da Administração Pública que pretendeu maximizar o potencial dos funcionários do Estado, este programa procurou reorganizar os procedimentos de trabalho e integrar as TIC na melhoria do uso dos serviços estatais. Com um investimento total de 2,9 milhões de euros, cofinanciados em 85% por fundos comunitários, este programa incentiva, entre outros, oportunidades de formação, capacitação e aprendizagem ao longo da vida de funcionários dos serviços públicos, de forma a aumentar a eficiência e capacidade institucionais na sua interação com a sociedade civil (http://cdrt.gov.mt/esfoverview).

↘ Da mesma forma, considera-se que não está devidamente demonstrada a sua coerência na matriz do PO, em particular no que se refere à sua articulação com os diferentes Eixos e o seu contributo para os OE.

Recomendações:

↪ Aprofundar as opções estratégicas assumidas no âmbito de ações apoiadas pelo FSE com vista à capacitação institucional dos trabalhadores em funções públicas e dos trabalhadores integrados no sistema de requalificação, garantindo uma maior coerência interna entre as mesmas e a restante matriz de enquadramento lógico do PO.

5. BIBLIOGRAFIA

Documentos, livros e artigos

- Augusto Mateus & Associados e PwC Portugal (2013), "Estudo de Avaliação Intercalar do Programa Operacional Fatores de Competitividade (COMPETE)", novembro de 2013;
- Centros de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (2013), "Estudo de Avaliação da Integração da Perspetiva do Género nos Fundos Estruturais, no Período de Programação 2007-2013", julho de 2013;
- Comissão Europeia (2010), "EUROPA 2020 - Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo", COM(2010) 2020 final, 3 de março de 2010;
- Comissão Europeia (2012), "Elementos de um Quadro Estratégico Comum em 2014-2020 para o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu, o Fundo de Coesão, o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas";
- Comissão Europeia (2012), "Recomendação do Conselho relativa ao Programa Nacional de Reformas de 2012 de Portugal e à emissão de um Parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de Portugal para o período 2012-2016", COM(2012) 324 final, Bruxelas, 30 de maio de 2012;
- Comissão Europeia (2013), "*Guidance document on ex-ante evaluation*", janeiro de 2013;
- Comissão Europeia (2013), "*Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy, European Social Fund – Guidance document*", janeiro de 2013;
- Comissão Europeia (2013), "*Guidance Document on Monitoring and Evaluation, European Regional Development Fund and Cohesion Fund, Concepts and Recommendations*", abril de 2013;
- Comissão Europeia (2013), "Regulamento (UE) N.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 17 de dezembro de 2013 que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho", Jornal Oficial da União Europeia, L 347/320, 20 de dezembro de 2013;
- Direção-Geral das Empresas e da Indústria (2012), "*The Smart Guide to Service Innovation*", 2012;
- FCT (2013), "Diagnóstico do Sistema de Investigação e Inovação: desafios, forças e fraquezas rumo a 2020", maio de 2013;
- ICETA (2013), "Avaliação *ex ante* da Proposta de Acordo de Parceria para a Aplicação em Portugal dos Fundos do Quadro Estratégico Comum 2014-2020", 22 de novembro de 2013;
- Instituto de Estudios de Economía, Evaluación y Empleo (2012), "Meta-Avaliação do primeiro ciclo de Avaliações do QREN e dos Programas Operacionais (2007-2013)", dezembro de 2012;
- Governo Português (2011), "Portugal 2020 - Programa Nacional de Reformas", março de 2011;
- Governo Português (2011), "Programa do XIX Governo Constitucional", junho de 2011;

- Governo Português (2012), "Programa Operacional Temático Fatores de Competitividade 2007-2013", dezembro de 2012;
- Governo Português (2014), "Portugal 2020 – Proposta de Acordo de Parceria 2014-2020", 14 de janeiro de 2014;
- Governo Português (2014), "Portugal 2020 – Programa Operacional Competitividade e Internacionalização – Versão de Trabalho", 19 de fevereiro de 2014 e 4 de abril de 2014;
- Governo Português (2014), "PETI3+ - Plano Estratégico dos Transportes e Infraestruturas 2014-2020", abril 2014;
- noLimits Consulting (2012), "Estudo de Avaliação Específica com vista à Simplificação Administrativa no âmbito do FEDER e do Fundo de Coesão 2007-2013", novembro de 2012;
- Resolução de Conselho de Ministros n.º 98/2012, Diário da República, 1ª série – n.º 228 – 26 de novembro de 2012;
- Resolução de Conselho de Ministros n.º 33/2013, Diário da República, 1ª série – n.º 96 – 20 de maio de 2013;
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 91/2013, Diário da República, 1ª série – n.º 248 – 23 de dezembro de 2013, Anexo – Estratégia de Fomento Industrial para o Crescimento e Emprego 2014-2020;
- SPI (2013), "Estudo de Avaliação da Estratégia e do Processo de Implementação das Estratégias de Eficiência Coletiva – Tipologia *Clusters*", abril de 2013.

Sites consultados

- COSME – Programa para a Competitividade das Empresas e das Pequenas e Médias Empresas: **http://ec.europa.eu/enterprise/initiatives/cosme/index_en.htm**
- Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência: **http:// www.dgeec.mec.pt/**
- Direção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas: **http://www.ina.pt**
- Eurostat: **http://epp.eurostat.ec.europa.eu**
- Programa Horizonte 2020: **http://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/**
- Instituto da Mobilidade e dos Transportes: **http://www.imtt.pt/**
- Instituto Nacional de Estatística: **http://www.ine.pt**
- Rede Ferroviária Nacional: **http://www.refer.pt**
- *United Nations E-Government Development Database:* **http://unpan3.un.org/egovkb/datacenter/countryview.aspx**