

Pressupostos do Acordo de Parceria

No âmbito do processo de programação nacional dos fundos comunitários 2014-2020¹, o Governo Português determinou em novembro de 2012 as prioridades estratégicas, os princípios orientadores para a aplicação dos fundos comunitários, bem como o modelo de coordenação interministerial para a elaboração e negociação dos instrumentos de programação do ciclo 2014-2020 (RCM 98/2012, de 26 de novembro).

Desde então, a Comissão Interministerial para os Assuntos Europeus e a sua subcomissão especializada para o Acordo de Parceria têm coordenado o trabalho de programação desenvolvido pelos diversos representantes ministeriais, em paralelo com a dinamização do processo de envolvimento e auscultação dos parceiros e o diálogo informal regular com a Comissão Europeia.

De acordo com o seu programa de ação, o primeiro produto dos trabalhos desenvolvidos por essa subcomissão a ser objeto de validação política pelo Conselho de Ministros seria um documento intitulado “Pressupostos do Acordo de Parceria”. Deveria consubstanciar o desenvolvimento das orientações estabelecidas na RCM 98/2012, apresentando de forma mais desenvolvida e sistematizada os principais constrangimentos, oportunidades e prioridades de intervenção que devem estruturar a aplicação dos fundos comunitários em Portugal no período 2014-2020, tendo sempre presente o valor acrescentado que podem trazer ao país, enquanto este se encontrar sob o Programa de Ajustamento Económico e Financeiro.

É neste enquadramento que o presente documento foi desenvolvido, procurando: reforçar e consolidar as principais reorientações de cariz transversal na aplicação dos fundos comunitários em Portugal (secção 1); explicitar as maiores condicionantes que a programação e aplicação dos fundos comunitários enfrentam no atual contexto socioeconómico (secção 2); identificar para os quatro domínios temáticos (competitividade e internacionalização, inclusão social e emprego, capital humano e sustentabilidade e eficiência no uso de recursos) os constrangimentos estruturais de Portugal, as oportunidades e as prioridades de intervenção no domínio das políticas públicas cofinanciadas para os superar (secção 3); e sinalizar as lógicas de intervenção nos dois domínios que são transversais aos quatro objetivos temáticos – a reforma da administração pública (secção 4) e a abordagem territorial (secção 5).

Apesar do carácter necessariamente sintético do documento, todas as suas afirmações e opções estão fundamentadas em análises mais desenvolvidas, nomeadamente em todos os diagnósticos temáticos e transversais que foram desenvolvidos no âmbito do trabalho da subcomissão, bem como no robusto acervo de estudos e avaliações relativos à experiência de aplicação dos fundos comunitários em quadros anteriores.

Este documento procura já refletir diversos contributos resultantes do processo de auscultação pública que foi possível de desenvolver até ao momento, quer em audições específicas envolvendo os membros do Governo, quer em seminários e sessões de debate público de carácter mais abrangente. Todavia, ainda abre a oportunidade à dinamização de um importante debate na sociedade portuguesa sobre as prioridades do ciclo 2014-2020, estimulando a produção de contributos úteis à configuração dos instrumentos de programação a desenvolver durante os próximos meses. Dada a natureza estrutural e a extensão temporal do novo ciclo de programação, procurar-se-á assegurar o mais alargado consenso político e social possível.

Por último, embora o desenvolvimento destes pressupostos tenha tido em conta contributos das Regiões Autónomas no âmbito dos trabalhos da Subcomissão da CIAE, a adaptação dos mesmos a essas regiões deve ser entendido no quadro da autonomia regional.

As Linhas de reorientação da programação estrutural

A conjugação das lições da experiência de aplicação dos fundos comunitários em Portugal, com os desafios acrescidos que o atual contexto socioeconómico coloca à programação e implementação dos instrumentos de programação, bem como com as linhas orientadoras do novo enquadramento regulamentar comunitário para o ciclo 2014-2020, sustentam a necessidade de proceder a algumas reorientações de carácter transversal na aplicação dos fundos comunitários em Portugal. As grandes linhas de reorientação seguidamente explicitadas emanam ainda dos princípios orientadores definidos

¹ Ao longo deste documento a expressão “fundos comunitários” deve ser entendida como o conjunto de fundos que estarão, no próximo ciclo de programação 2014-2020, integrados no Acordo de Parceria, ou seja, os 5 Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI): Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), Fundo Social Europeu (FSE), Fundo de Coesão (FC), Fundo Europeu Agrícola e de Desenvolvimento Rural (FEADER) e Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP).

pelo Governo Português na RCM 98/2012, mais especificamente: a racionalidade económica; a concentração num número limitado de domínios; a disciplina financeira e a integração orçamental; a segregação de funções de gestão e a prevenção de conflito de interesses; e a transparência e prestação de contas.

Primeiro, **a programação e aplicação dos fundos comunitários 2014-2020 devem estar centradas nos resultados** a atingir com as intervenções cofinanciadas. Tal implica, em primeiro lugar, uma definição de prioridades de intervenção devidamente alinhada com a superação de constrangimentos estruturais ao desenvolvimento português, assente na explicitação de uma cadeia lógica de intervenção pública, desde a alocação dos recursos públicos à produção das realizações e resultados mensuráveis.

A reorientação para os resultados implica que se valorize o apoio a intervenções devidamente interligadas e cujos efeitos se reforcem mutuamente. As lições da experiência de aplicação dos fundos demonstram que as intervenções atomizadas, seja no âmbito municipal, seja no âmbito dos apoios empresariais, ou mesmo no âmbito da qualificação das pessoas, tendem a produzir resultados aquém dos desejáveis.

É fundamental desenvolver uma nova cultura de parcerias para os resultados, suportada no planeamento cuidado e em mecanismos robustos de governação, que assegurem uma assunção plena de responsabilidades contratuais, quer seja no âmbito de intervenções de cariz temático, quer seja de cariz territorial. Desta forma, a utilização de instrumentos regulamentares previstos para a mobilização de abordagens territoriais integradas (ITI, DLBC e AIDUS, explicitadas na secção 5), deve ser avaliada à luz dos resultados que permitem atingir, bem como da eficiência adicional que possibilita na obtenção dos mesmos. Ao nível mais detalhado, os critérios de seleção das operações devem igualmente refletir, sempre que possível, a contribuição para os resultados.

Portugal atribuirá forte relevância à aplicação do quadro de desempenho previsto na regulamentação comunitária, enquanto importante instrumento para reforçar a focalização nos resultados. Tal exigirá um reforço dos sistemas de monitorização operacional, associado a uma maior integração dos sistemas de informação de suporte à aplicação dos fundos comunitários. Também as componentes de monitorização estratégica e de avaliação das políticas públicas cofinanciadas devem ser reforçadas, no sentido de permitir aferir potenciais desvios face aos objetivos e identificar os fatores determinantes para a relação entre intervenções públicas e resultados. Os sistemas de monitorização e avaliação continuarão a ser particularmente relevantes para introduzir ajustamentos, em tempo útil, nos instrumentos de programação, sempre no sentido de garantir a maior focalização possível nos resultados.

Segundo, e no pleno respeito pelo princípio orientador da racionalidade económica, **os fundos comunitários devem preferencialmente ser mobilizados sob a forma de fundos reembolsáveis**.

A mobilização deste tipo de ajudas reembolsáveis deve ser prosseguida e aprofundada nas áreas temáticas onde já vem sendo aplicada há alguns anos (nomeadamente, nos incentivos e noutros instrumentos financeiros vocacionados para empresas onde é indispensável garantir complementaridade com o normal quadro de financiamento através do sistema financeiro), em áreas de intervenção onde a experiência é mais recente (Fundos de Desenvolvimento Urbano), mas também estendida a outras áreas de intervenção, sempre que tal se revele adequado. De entre as áreas de investimento público com potencial relevante de retorno financeiro onde será analisada a viabilidade de aplicação desta lógica reembolsável no contexto dos fundos comunitários destacam-se a promoção da eficiência energética e os apoios a redes de infraestruturas ou a algumas respostas sociais diferenciadoras.

Esta reorientação, para além de reforçar a racionalidade e seletividade das intervenções, garante simultaneamente a maior sustentabilidade destes apoios para o futuro, na medida em que os

reembolsos poderão ser reutilizados nas mesmas prioridades ou noutras que no futuro venham a revelar-se mais pertinentes.

Continuarão a existir apoios não reembolsáveis, nos casos em que não for viável ou adequada a aplicação de reembolsáveis, por exemplo, pela não existência de retorno financeiro ou quando a produção de externalidades positivas para outros agentes económicos que não o promotor sejam muito relevantes e os incentivos para o investimento privado na ausência de estímulo público sejam muito reduzidos (e.g. na promoção de projetos de I&D) ou, ainda, em casos em que o princípio da proporcionalidade ou as especificidades de intervenções setoriais o não permita ou não recomende.

Terceiro, urge **prosseguir a simplificação dos procedimentos de aplicação dos fundos comunitários**, também como contributo para uma maior focalização nos resultados e salvaguardando a indispensável regularidade de procedimentos e a segurança dos sistemas de gestão. Para tal é necessário proceder a uma revisão sistemática de regras e procedimentos, à luz do princípio geral da desburocratização e da simplificação de processos.

É necessário assegurar, nomeadamente: uma racionalização e, sempre que possível redução do nível de regulamentação nacional; a utilização de balcões únicos de candidatura para os promotores, beneficiando da reconhecida experiência positiva do atual sistema de incentivos a empresas, em que existe um portal único para as candidaturas das empresas, independente do Programa Operacional que financia o projeto; a organização de uma base única de promotores que alivie os beneficiários de fornecerem repetidamente a mesma informação de base às entidades que gerem os instrumentos de programação e que possibilite o cruzamento dessa informação com outras bases de informação da administração pública, com o objetivo de automatizar a verificação de diversas condições de elegibilidade, reduzindo desta forma a carga administrativa sobre os promotores; e uma maior aplicação das metodologias de custos simplificados na fundamentação da despesa cofinanciada.

Quarto, é imperioso **reforçar a articulação entre fontes de financiamento nacionais e comunitárias**. Num contexto de fortes restrições à capacidade de financiamento nacional das políticas estruturais e, conseqüentemente, de maior relevância dos fundos comunitários como fonte de financiamento dessas políticas em Portugal, é necessário assegurar uma conjugação eficiente destas fontes de financiamento. Esta articulação deve passar nomeadamente pela programação autonomizada e centralizada da contrapartida pública nacional do Orçamento do Estado (OE) aos fundos comunitários, expandido a todos os fundos comunitários o que hoje já se verifica no FEADER e em parte no FSE.

A programação centralizada da contrapartida nacional pública do OE permitirá desenvolver processos de aprovação e mobilização conjunta das duas fontes de financiamento (nacional e comunitária), bem como facilitar a monitorização conjunta da execução de ambas as fontes de financiamento. Esta articulação entre as fontes de financiamento deverá permitir um claro alinhamento entre a programação plurianual dos fundos comunitários e a programação orçamental plurianual definida no documento de estratégia orçamental, bem como passar a ponderar devidamente nos procedimentos de aprovação de projetos a avaliação de encargos futuros para os orçamentos públicos.

Deverão ainda ser desenvolvidos mecanismos que procurem garantir um alinhamento entre os níveis de contrapartida nacional pública dos governos subnacionais (Regiões Autónomas e Autarquias Locais) e as suas condicionantes em matéria de contributo para a consolidação orçamental do país, no respeito pela autonomia constitucional dos governos regionais e locais.

Quinto, é preciso **reforçar a coordenação e integração entre fundos comunitários**, explorando as possibilidades oferecidas pelo novo enquadramento regulamentar comunitário nesta matéria.

O reforço da coordenação passará, em primeira instância, pela definição de um modelo de governação dos fundos comunitários em Portugal que assegure, quer no plano político, quer no plano técnico, uma articulação mais eficiente e eficaz entre a aplicação dos diversos fundos comunitários, bem como a

segregação de funções e prevenção do conflito de interesses, no respeito pelo princípio da RCM 98/2012.

Deve igualmente ser reforçada a articulação entre a aplicação dos fundos comunitários e a formulação e implementação de políticas públicas estruturais em Portugal. Enquadra-se, por exemplo, nesta lógica a aplicação preferencial dos fundos comunitários no quadro de contratualizações com entidades responsáveis pela execução de políticas, sempre que tal permita obter ganhos de eficiência, a relevância dos instrumentos de planeamento estratégico (em linha com a importância que lhes é atribuída no âmbito da aplicação do quadro de condicionalidades *ex ante*, definido na regulamentação comunitária) ou a obrigatoriedade de enquadramento de projetos de equipamentos em cartas de equipamentos públicos ou instrumentos similares de planeamento.

A coordenação técnica dos fundos deve garantir também a devida articulação entre a aplicação dos cinco fundos Europeus Estruturais e de Investimento que estão integrados no Acordo de Parceria (FSE, FEDER, FC, FEADER e FEAMP) e as atividades e financiamentos de outras políticas comunitárias (e.g. Programa Horizonte 2020, ou Europa Criativa), bem como com outras fontes de financiamento (e.g. Mecanismo Financeiro do Espaço Económico Europeu). Também deve ser reforçada a integração e articulação dos PO da Cooperação Territorial Europeia nos objetivos globais do Acordo de Parceria, nomeadamente através da prossecução, nesses PO, das mesmas prioridades temáticas e territoriais que estruturam toda a intervenção dos fundos comunitários, sem prejuízo das suas especificidades de programação, resultantes de processos negociais com outros Estados-Membros.

Ao nível mais operacional, deve ser privilegiada a programação multifundo (FEDER, FSE e, sempre que pertinente, FC), tanto no quadro da estruturação de PO temáticos como de PO Regionais, procurando potenciar as sinergias entre as distintas áreas de intervenção dos fundos. É ainda indispensável assegurar, no âmbito da programação operacional dos fundos, a delimitação *ex ante* de fronteiras em termos de elegibilidades e criação de condições de equidade no acesso aos diferentes fundos para intervenções similares, nomeadamente no que respeita a taxas de cofinanciamento, ao caráter da contrapartida nacional (público ou privado), ao tipo de ajuda, às condições complementares de financiamento e à forma de justificação das despesas por parte dos promotores.

A complementaridade da intervenção do FEADER e FEAMP com os Fundos da Política de Coesão será assegurada por forma a garantir que não existem nem sobreposições de elegibilidades nem investimentos prioritários excluídos do acesso aos fundos, não obstante a impossibilidade regulamentar de programação conjunta. Identificam-se, desde já, as seguintes áreas de complementaridade: i) infraestruturas de âmbito coletivo (e.g. captação, armazenamento e distribuição de água com impacto no processo de adaptação às alterações climáticas; caminhos e eletrificação; requalificação ambiental; prevenção de riscos naturais e tecnológicos incluindo os riscos bióticos da floresta e os incêndios; portos, incluindo as suas ligações rodó e ferroviárias); ii) apoios a investimentos estruturantes de cadeias de valor e a investimentos empresariais do complexo agroalimentar e florestal (e.g. incentivos diretos a empresas ou apoio a ações coletivas, por exemplo, de internacionalização ou instrumentos financeiros); iii) diversificação das economias nos territórios de baixa densidade, áreas rurais e zonas pesqueiras e costeiras; iv) Investigação, desenvolvimento e inovação, incluindo a transferência de tecnologia e de conhecimento; e v) formação de ativos.

Como forma de promover a integração devem ainda ser fomentadas abordagens territoriais integradas, com elevado grau de maturidade e adequado enquadramento em termos de planeamento, de forma a aumentar as condições de sucesso na obtenção dos resultados. Para tal, devem ser mobilizados os novos instrumentos previstos no enquadramento regulamentar (ITI, DLBC e AIDUS), os quais permitem mobilizar simultaneamente financiamento dos diversos fundos europeus estruturais e de investimento, eixos e PO para a prossecução de objetivos comuns.

A coordenação entre os diversos fundos comunitários deve ainda ser aprofundada nos domínios dos sistemas de informação (e.g. garantindo uma eficiente intercomunicabilidade entre os sistemas dos diferentes fundos e entre estes e o sistema de gestão orçamental), do acompanhamento (e.g. promovendo comissões de acompanhamento conjuntas entre PO com áreas de intervenção similares ou complementares), da monitorização e avaliação (e.g. desenhando um plano de avaliação comum aos cinco fundos integrados no Acordo de Parceria) e da informação e comunicação (e.g. criando um portal de acesso aos fundos comunitários, visando não apenas disponibilizar as opções de financiamento aos promotores, mas também publicitar os resultados obtidos, numa lógica de prestação de contas à sociedade).

As condicionantes para o ciclo 2014-2020

O desafio da evolução demográfica

A evolução da demografia nacional traduz-se num **acentuado envelhecimento da população residente**. Este é o resultado de um conjunto complexo de factores económicos, sociais e culturais, parte dos quais directamente associados ao desenvolvimento do país nas últimas décadas. Mas hoje, a população portuguesa tem visto esse fenómeno acentuar-se, quer pelo topo da pirâmide, em consequência do aumento da esperança média de vida – o que é positivo –, quer pela base, resultado do adiamento da maternidade e do reduzido número médio de filhos por mulher em idade fértil.

A estas dinâmicas naturais acresce o incremento dos movimentos migratórios da população em idade jovem, seja de retorno dos imigrantes aos seus países de origem, seja de saída de emigrantes para outros países.

Os desequilíbrios demográficos daqui decorrentes acarretam consequências diversas, que em contexto de crise económica e social se tornam particularmente sensíveis: o agravamento da relação entre a população em idade ativa e os dependentes; a crescente presença da 4ª idade na sociedade portuguesa (mais de 5% da população portuguesa com idade superior a 80 anos, segundo os Censos 2011); a maior pressão sobre os sistemas de saúde e de protecção social ou a necessidade de novos ajustamentos entre a oferta e a procura de serviços de proximidade.

Contudo, os efeitos deste quadro demográfico assumem uma dimensão, que impõem novas exigências à definição de políticas públicas nos seus diversos domínios de atuação, nomeadamente criando respostas de apoio às famílias e à conciliação com a vida profissional, bem como no campo da cultura e do lazer.

Os desequilíbrios externos

No início de 2011, a economia portuguesa foi confrontada com uma acentuada degradação das condições de acesso a financiamento internacional, que conduziram ao pedido de assistência financeira internacional por parte do governo português. A crescente relutância dos investidores internacionais em financiar a economia portuguesa refletia então os **acentuados desequilíbrios orçamental e externo da economia nacional**, acumulados ao longo de uma década marcada por crescimento económico reduzido, num contexto de elevado endividamento público e privado, sendo tais desequilíbrios agravados pela crise económica e financeira internacional a partir de 2008. A correção dos desequilíbrios orçamental e externo da economia portuguesa constitui, assim, um dos objetivos fundamentais do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF).

Nos dois primeiros anos de implementação do PAEF o ritmo de ajustamento externo foi assinalável, traduzindo-se numa redução acentuada do défice da balança corrente, determinada quer pelo crescimento das exportações quer pela redução das importações. O prosseguimento deste esforço de ajustamento constitui um imperativo da política económica portuguesa nos próximos anos, constituindo também um dos seus maiores desafios. De facto, a economia portuguesa atingiu níveis historicamente

elevados de endividamento externo, com a Posição do Investimento Internacional a atingir valores superiores ao PIB desde 2009. A correção deste desequilíbrio macroeconómico constituirá um processo necessariamente prolongado, exigindo persistência e focalização das políticas públicas, incluindo as políticas cofinanciadas pelos fundos comunitários.

Na base do desequilíbrio externo da economia portuguesa encontra-se, em primeira instância, um défice crónico da balança comercial. Nas duas décadas que precederam a crise internacional de 2008-2009 a diferença entre as importações e as exportações não só verificou algum agravamento, como deixou de ser compensada por transferências correntes, incluindo remessas de emigrantes e transferências unilaterais (refletindo a diminuição gradual das transferências da UE em percentagem do PIB). Na última década, o défice externo tem sido também determinado por um agravamento do saldo da balança de rendimentos. Embora seja expectável alguma inversão da tendência de evolução dos saldos das balanças de transferências correntes e de rendimentos, o necessário reequilíbrio das contas externas nacionais será fundamentalmente determinado pelo saldo da balança comercial.

O elevado desequilíbrio externo e a necessidade de o corrigir através da inversão do défice crónico da balança comercial portuguesa constituem condicionantes centrais para o período de programação dos fundos comunitários em 2014-2020. Por um lado, o reforço da competitividade da economia deve assumir-se como eixo fundamental da utilização dos fundos comunitários, nos seus diversos domínios temáticos (incluindo o desenvolvimento do capital humano, o emprego e o desenvolvimento sustentável). Por outro lado, constituindo o apoio ao investimento um elemento predominante da utilização dos fundos comunitários e sendo a componente importada do investimento tipicamente elevada no caso português, é expectável que a utilização dos fundos se reflita no curto e no médio prazos num crescimento mais expressivo das importações, exigindo uma atenção redobrada no contexto do esforço de ajustamento externo. Por fim, este esforço implicará, durante o período do ajustamento, um menor crescimento do rendimento disponível na economia portuguesa, limitando o alcance da contrapartida nacional, pública e privada, dos fundos comunitários a utilizar entre 2014 e 2020. Neste contexto, a atração de investimento estrangeiro dirigido ao reforço da competitividade da economia portuguesa apresenta-se como um desafio acrescido para as políticas públicas.

As restrições de financiamento à economia

À semelhança do que sucedeu com os restantes setores institucionais da economia, o endividamento das empresas não financeiras portuguesas agravou-se ao longo das últimas duas décadas. Conjugado com um **contexto económico desfavorável** e com o **processo de desalavancagem em curso no sistema bancário português**, a situação financeira das empresas portuguesas apresenta-se como mais um fator condicionante à utilização de fundos comunitários no período 2014-2020.

A preservação da estabilidade do sistema financeiro português constitui um dos objetivos centrais do PAEF. Nesse sentido, foram estabelecidos como objetivos o aumento dos rácios de capital dos bancos, bem como a redução dos rácios créditos/depósitos. Associado à falta de liquidez dos bancos nacionais, este processo de desalavancagem do sistema bancário traduziu-se numa menor disponibilidade de recursos para o financiamento da economia nacional. Simultaneamente, num esforço de atração de poupanças, os bancos portugueses aumentaram as taxas de juro dos depósitos, fazendo refletir esse aumento nas taxas de juro dos empréstimos. Num contexto de crescimento do risco de crédito, as elevadas taxas de juro refletem também maiores prémios de risco.

Os vários fatores referidos têm-se traduzido, no contexto de instabilidade do sistema financeiro europeu, num aumento do diferencial nos custos do crédito suportados pelas empresas portuguesas, por comparação com as empresas de outros países europeus, constituindo uma desvantagem competitiva da economia doméstica. Traduzem-se também numa redução acentuada do volume de crédito concedido às empresas, nomeadamente às PME.

Dada a elevada dependência das empresas face ao financiamento por capitais alheios – em particular, por crédito bancário – a conjugação de elevados níveis de endividamento, o esforço de estabilização do sistema bancário e o contexto económico desfavorável constitui, no momento presente, um entrave relevante ao investimento empresarial. Consta-se que a procura de crédito por parte das empresas portuguesas nos anos mais recentes tem sido motivada, fundamentalmente, pela necessidade de financiamento de existências e de fundo de maneiço, bem como de reestruturação de dívida – e não para fins de investimento produtivo.

A par do estímulo ao desenvolvimento da economia privada é relevante o gradual crescimento de uma economia solidária com uma nova fase de economia social, onde o valor da solidariedade surge inscrito em iniciativas que podem articular os sectores mercantil, não mercantil e não monetário da economia, traduzindo-se em formas híbridas de organização da produção, da distribuição e de consumo. É ainda de realçar o papel da economia social enquanto componente de um sistema de regulação socioeconómica e sócio-cultural.

Assim, o sucesso do programa de ajustamento em curso deverá conduzir ao progressivo restabelecimento do papel dos bancos enquanto financiadores da atividade empresarial e das instituições da economia social, bem como à progressiva melhoria da situação financeira das empresas. Ainda assim, a normalização do financiamento das empresas portuguesas colocará desafios acrescidos à utilização dos fundos comunitários em Portugal no período 2014-2020, condicionando o impacto das políticas públicas e apelando à mobilização dos fundos comunitários tanto para o apoio ao investimento como para novos instrumentos de financiamento à atividade de todo o universo empresarial.

As restrições decorrentes da consolidação das contas públicas

O regresso de Portugal a uma trajetória de sustentabilidade das contas públicas constitui, juntamente com a correção dos desequilíbrios externos e a estabilidade do sistema financeiro, um objetivo central do processo de ajustamento macroeconómico em curso. Verificando um crescimento contínuo desde o início do século, a dívida pública em percentagem do PIB aumentou de forma acentuada a partir de 2008, atingindo os 123% em 2012. Reduzir este valor para níveis sustentáveis e consentâneos com os compromissos assumidos pelo Estado português no seio da UE exigirá esforços significativos ao longo dos próximos anos, aos quais os fundos comunitários não serão alheios.

Com efeito, **o esforço de consolidação orçamental impõe restrições ao investimento e à despesa pública de natureza estrutural**, constituindo os fundos comunitários, neste contexto, recursos insubstituíveis para a recuperação económica e social do país e para as transformações estruturais que se impõem para assegurar a sustentabilidade do modelo de desenvolvimento português.

O contributo dos fundos comunitários para o reequilíbrio das contas públicas far-se-á não apenas por via do cofinanciamento do investimento e da despesa pública de natureza estrutural (lógica que enquadra igualmente a utilização tendencial das taxas máximas de cofinanciamento comunitária, bem como o privilégio por apoios reembolsáveis), mas também através do respeito estrito pelos princípios da disciplina financeira e da integração orçamental. Neste sentido, as decisões de apoio dos fundos no que respeita a projetos públicos deverão ser subordinadas à aferição do impacto presente e futuro nas contas públicas e à coerência entre a programação dos fundos comunitários e a programação orçamental plurianual nacional, bem como à integração plena dos fluxos financeiros comunitários no orçamento do Estado.

O desemprego e a exclusão social

O elevado nível de desemprego apresenta-se hoje como um problema social da maior relevância. A taxa de desemprego em Portugal verificou uma trajetória ascendente desde o início do século, agravando-se na sequência da crise económica internacional e no contexto exigente do processo de ajustamento em curso na economia portuguesa. O desemprego de longa duração, afetando atualmente

mais de metade da população desempregada, constitui um fator de preocupação acrescida, não só pelos custos sociais que acarreta, favorecendo o agravamento e perpetuação das situações de pobreza e exclusão social, mas também pela perda de capital humano com reflexos significativos no potencial de crescimento da economia. A situação dos jovens no mercado de trabalho merece igual nível de preocupação, sobretudo pelo acréscimo muito relevante de jovens que não estão em situação de emprego, nem de ensino ou formação.

No atual contexto da sociedade portuguesa, as implicações do desemprego prolongado sobre o rendimento disponível das famílias, a pobreza monetária e as desigualdades de rendimento decorrem, desde logo, da centralidade dos rendimentos provenientes do trabalho nos orçamentos familiares, bem como pelo fenómeno do sobre-endividamento das famílias, traduzindo-se num aumento das taxas de incumprimento nos créditos assumidos. Por outro lado, uma adequada inserção no mercado de trabalho constitui um fator muito relevante nos processos de socialização e, como tal, de integração social plena dos cidadãos em idade ativa, pelo que o desemprego, nomeadamente de longa duração, comporta riscos de desestruturação pessoal e social que não se prendem apenas com as questões do acesso ao rendimento.

A evolução do desemprego e da situação social do país tem impactos assimétricos na população e no território, atingindo de forma diferenciada os seguintes grupos: desempregados de longa duração, destacando-se os adultos seniores e os jovens adultos (nomeadamente os que se encontram à procura do primeiro emprego); assalariados com baixas qualificações e remunerações; crianças e jovens em risco, nomeadamente os que pertencem a agregados familiares com baixa intensidade laboral ou a famílias monoparentais e numerosas. Existem, ainda, outros grupos vulneráveis como os trabalhadores da economia informal, as mulheres (pelas discriminações de que são alvo, nomeadamente no acesso ao trabalho de qualidade e na progressão profissional), os idosos (em particular os de idade mais avançada), as pessoas com deficiências ou incapacidades, os imigrantes e grupos étnicos e os sem-abrigo. Estes são grupos com forte incidência relativa de baixos rendimentos, em que as redes de apoio informal tendem a ser mais frágeis e que experienciam dificuldades acrescidas no acesso ao mercado de trabalho.

O processo de reestruturação em curso na economia portuguesa deverá tornar mais prementes as alterações estruturais ao nível do mercado de trabalho, particularmente em relação às qualificações, mas também, e numa perspetiva de médio prazo, na capacidade de inclusão no mercado de trabalho de públicos mais vulneráveis e afetados pela crise económica, nomeadamente os trabalhadores mais velhos, para os quais se torna mais relevante a questão das qualificações e da adaptabilidade face às novas exigências do mercado, assim como os mais jovens, com dificuldades acrescidas de inserção profissional e as pessoas com deficiência, mais afastadas da plena participação no mercado de trabalho.

Os elevados níveis de desemprego e de exclusão social exigem mais do modelo de proteção social nacional, tanto por via do aumento da despesa como de redução das receitas. A situação atual conduz também a uma pressão acrescida sobre os serviços públicos de emprego, colocando desafios adicionais à capacidade de resposta e à qualidade dos serviços prestados, tendo em vista a promoção da empregabilidade e de um rápido retorno ao mercado de trabalho.

Previendo-se que a taxa de desemprego se mantenha a níveis elevados durante grande parte do período 2014-2020, os fundos comunitários serão chamados a contribuir de forma significativa para o financiamento das políticas de emprego e de inclusão social, visando não só a minimização dos custos sociais do processo de ajustamento da economia portuguesa em curso, mas fundamentalmente a promoção da inclusão ativa, do reforço das qualificações e da empregabilidade, promovendo a literacia integral, em particular dos grupos mais desfavorecidos. A estratégia de promoção de emprego e de inclusão social a prosseguir deverá assentar numa efetiva articulação entre as políticas setoriais relevantes, bem como no reforço das parcerias institucionais e do diálogo entre os parceiros sociais.

As assimetrias e as potencialidades territoriais

O panorama nacional continua a ser marcado por relevantes assimetrias territoriais, quer em termos de recursos necessários ao processo de desenvolvimento, quer ao nível dos indicadores globais desse desenvolvimento.

Segundo dados de 2011, mais de metade do PIB total português e 41,5% da população estavam concentrados nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, 2,1% do território de Portugal continental. Na última década a concentração populacional reforçou-se, com os ganhos populacionais a registarem-se nas Áreas Metropolitanas, no Algarve e Madeira e em alguma cidades médias do interior que tendem a estruturar o espaço rural envolvente.

A par das condições demográficas, económicas e sociais, o modelo de desenvolvimento português não se revelou capaz de proporcionar um processo de convergência regional do PIB *per capita* (PIBpc). Os índices de dispersão do PIBpc revelam **processos de divergência ao nível de NUTS II e de NUTS III**, sobretudo no período 1995-2005. Por um lado, as Regiões Autónomas tiveram crescimentos médios acima da média nacional ao longo da última década e meia; por outro lado, as “regiões convergência do Continente” pioraram a posição inicial que detinham face à média.

A evolução do PIBpc das regiões é o resultado de uma combinação de diversas dinâmicas: da evolução da produtividade nos setores mais relevantes em cada região; do mercado de trabalho, que se revela na capacidade de absorver mão-de-obra disponível ou na capacidade de reter e atrair os recursos humanos mais qualificados; dos níveis de empreendedorismo ou capacidade de atrair investimentos produtivos; da procura de perfis de especialização que combinem resiliência a crises setoriais, que se adaptem às vantagens competitivas que emanam de recursos endógenos singulares e que se posicionem em fases das cadeias de produção caracterizadas por maior valor acrescentado. A demografia das regiões assume-se simultaneamente como condicionante e efeito das suas dinâmicas de desenvolvimento.

A atual crise económica produziu **impactos assimétricos com reflexo nos indicadores de emprego e desemprego das regiões portuguesas**, alterando de forma significativa a geografia do desemprego. Por exemplo, o Algarve, uma das regiões que tradicionalmente registava taxas de desemprego inferiores à média nacional, surge em 2012 com a taxa mais elevada, fruto da forte contração da sua economia, muito dependente do setor da construção e serviços.

Em Portugal, cerca de 1/3 do crescimento do PIB da última década deve-se ao contributo da região de Lisboa, sendo os restantes 2/3 da responsabilidade das demais regiões portuguesas. Tal constatação implica que a evolução económica de todas as regiões portuguesas é decisiva para a performance económica agregada da economia portuguesa. A capacidade de Portugal para retomar níveis de crescimento agregado e de equidade territorial e social que o coloquem numa rota de convergência com os padrões de desenvolvimento europeus é fortemente tributária da implementação de estratégias que tenham em conta as especificidades territoriais.

Os compromissos no âmbito do Programa Nacional de Reformas e a Estratégia Europa 2020

No âmbito da Estratégia Europa 2020 e das suas três prioridades estratégicas de crescimento – inteligente, sustentável e inclusivo – Portugal assumiu, no seu Programa Nacional de Reformas (PNR), um conjunto de **prioridades e metas relacionadas com a mobilização dos recursos humanos, o ambiente e energia, o investimento em inovação, a escolaridade e o combate à pobreza**.

Ao longo da última década, Portugal evoluiu positivamente em vários desses indicadores, destacando-se entre eles a taxa de abandono escolar precoce (de 43,6% em 2000 para 23,2% em 2011), a proporção da despesa em I&D no PIB (de 0,73% em 2000 para 1,5% em 2011) e o peso das energias renováveis no consumo total de energia no país (de 19,2% em 2004 para 27,3% em 2011). Em sentido inverso,

registou-se algum retrocesso no indicador relativo à taxa de emprego (de 73,5% em 2000 para 69,1% em 2011), refletindo a deterioração do mercado de trabalho em Portugal.

Metas de Portugal no âmbito da Estratégia Europa 2020 e situação em 2011

OBJETIVO	INDICADORES	META PT2020	2011
Reforço da I&D e da Inovação	Investimento: % do PIB	Entre 2,7% e 3,3%	1,5%
Melhor e Mais Educação	Taxa de abandono escolar precoce	10,0%	23,2%
	% População com ensino superior ou equiparado entre 30-34 anos	40,0%	26,1%
Clima / Energia	Emissões de Gases de Efeito de Estufa (variação % face a 2005 em emissões não CELE)	+1,0%	-8% ⁽¹⁾
	% Energias renováveis no consumo de energia final	31,0%	27,3%
	Eficiência Energética (ganho % no consumo de energia primária face a 2005)	20,0%	16,5%
Aumentar o Emprego	Taxa de emprego (população 20-64 anos)	75,0%	69,1%
Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais	Pessoas em risco pobreza ⁽²⁾ /exclusão social (variação face a 2008)	- 200 mil	-156 mil

(1) Dados provisórios, com base na versão preliminar do inventário de emissões 2013;

(2) Rendimentos referentes a 2010.

A programação dos fundos comunitários para o período 2014-2020 terá que atender ao facto de Portugal ainda estar distante das metas a que se comprometeu no âmbito da Estratégia 2020 e, em particular, à disparidade inter-regional nestes indicadores. O desempenho nacional em muito irá depender do desempenho das suas regiões, o que sublinha a necessidade de se adotarem abordagens territorialmente diferenciadas para aproximação às metas.

Principais constrangimentos e prioridades de intervenção por domínio temático de programação

Competitividade e internacionalização

Apesar da recente evolução positiva, a economia portuguesa tem sido caracterizada por um **déficé persistente da balança comercial**. Nas duas décadas que precederam a crise internacional de 2008-2009 a diferença entre as importações e as exportações não só verificou algum agravamento, como deixou de ser compensada por transferências correntes (remessas de emigrantes e transferências unilaterais), o que se traduziu na acumulação de uma dívida externa crescente. A redução do elevado endividamento externo do país constituirá, juntamente com a redução da dívida pública, um objetivo central da política económica portuguesa nos próximos anos. Neste contexto, o reforço da competitividade da economia portuguesa constitui um elemento essencial para o sucesso do processo de ajustamento macroeconómico em curso.

São diversos os constrangimentos à melhoria do desempenho das atividades produtoras de bens e serviços mais expostos à concorrência internacional. Historicamente, Portugal apresenta uma **especialização produtiva assente em atividades de reduzido valor acrescentado e baixa intensidade tecnológica e de conhecimento**. Nas últimas décadas, este tipo de produtos enfrentou uma procura internacional pouco dinâmica, bem como um aumento das pressões concorrenciais. No caso português, tais pressões foram reforçadas por uma evolução desfavorável da taxa de câmbio real e pela maior abertura dos mercados dos principais parceiros comerciais às economias emergentes da Ásia e às economias do Leste europeu (as quais apresentam vantagens face à economia portuguesa em termos de custos, qualificações e localização).

Em resultado destas evoluções, o peso dos sectores tradicionais nas exportações portuguesas reduziu-se de forma acentuada. Nos anos mais recentes, não se verificou um aumento substancial do peso nas exportações de bens e serviços com maior intensidade de tecnologia e conhecimento, tendo o crescimento das exportações portuguesas ficado a dever-se, fundamentalmente, aos serviços de transporte e turismo, bem como às exportações de matérias-primas transformadas (e.g. bens energéticos, agroalimentares e minérios e metais), em resultado do forte crescimento da procura deste tipo de bens por parte das grandes economias emergentes. No entanto, o crescimento dos preços daí decorrente refletiu-se também no valor das importações nacionais destes bens, sendo o contributo das matérias-primas transformadas para o saldo da balança comercial tendencialmente neutro. Globalmente, o valor das exportações em percentagem do PIB manteve-se praticamente inalterado desde meados da década de noventa (sendo significativamente inferior ao de economias comparáveis), verificando-se também uma perda de quotas de mercado mundiais e nos principais destinos de exportação (sendo Espanha uma exceção).

Assim, a manutenção e reforço da orientação geral da política económica a favor do potencial exportador e da substituição de importações é essencial para um equilíbrio sustentado da balança comercial. A promoção da internacionalização e da competitividade do tecido empresarial português deve ser prosseguida, induzindo uma maior incorporação de valor acrescentado nacional e uma maior cooperação entre empresas em matéria de produção, desenvolvimento tecnológico e comercialização em cadeias de atividades económicas mais qualificadas e organizadas. Esta orientação deverá contribuir para o objetivo de atingir em 2020 a autossuficiência, em valor, do setor agroalimentar. Assume ainda relevância a exploração do potencial de crescimento e de criação de emprego, em setores emergentes da “economia criativa”, “economia verde” ou “economia azul” (no caso dos setores ligados ao mar), bem como da economia social.

Os problemas de competitividade da economia portuguesa refletiram-se também numa **perda de atratividade, em termos de fluxos líquidos de investimento direto estrangeiro (IDE)**, nomeadamente a favor das economias da Europa de Leste. Estando a dinâmica das exportações portuguesas historicamente associada aos fluxos de IDE, a recente perda de atratividade face ao investimento estrangeiro teve reflexos negativos no desempenho exportador do país. De uma forma geral, o IDE em Portugal tem constituído um mecanismo relevante para a mudança estrutural das exportações portuguesas, no sentido do reforço do peso de atividades mais intensivas em tecnologia. Importa, ainda assim, ter presente na priorização das intervenções que as atividades exportadoras tecnologicamente mais intensivas em Portugal tendem a ser caracterizadas por uma forte incorporação de importações intermédias, limitando o contributo deste tipo de exportações, tipicamente protagonizadas por empresas estrangeiras instaladas em Portugal, para o valor acrescentado nacional.

O **insuficiente desenvolvimento de atividades produtivas mais intensivas em conhecimento e criatividade** e com forte incorporação de valor acrescentado nacional resulta de fatores diversos. As reduzidas qualificações médias da população têm constituído um obstáculo ao desenvolvimento deste tipo de atividades, continuando a representar, pelo contrário, um incentivo ao desenvolvimento de atividades mais intensivas em mão-de-obra pouco qualificada e indiferenciada. Em resultado do crescimento quantitativo e qualitativo da investigação científica e da formação avançada em Portugal nas últimas duas décadas, observou-se, em anos recentes, um progresso significativo no que respeita ao surgimento de pequenas e médias empresas de elevada densidade tecnológica e perfil exportador, derivadas de universidades e centros de I&D. Contudo, a articulação entre o sistema científico e tecnológico e o tecido produtivo é ainda insuficiente, constituindo um obstáculo à produção de bens e serviços tecnologicamente mais avançados, o mesmo sucede com a articulação entre a produção artística e as atividades criativas em geral.

Acresce que, ao longo das últimas duas décadas, prevaleceram na economia portuguesa um conjunto de **condições que favoreceram o desenvolvimento de atividades menos expostas à concorrência internacional**. O ambiente regulatório e concorrencial, bem como a aposta em investimento público de larga escala, nem sempre em domínios relevantes para o desempenho competitivo do país, contribuíram para orientar os investimentos na direção de atividades produtoras de bens e serviços não-transacionáveis. Juntamente com a evolução desfavorável da taxa de câmbio real efetiva e a maior exposição à concorrência internacional, estes fatores conduziram a uma queda acentuada do peso da indústria transformadora no PIB, com reflexos negativos na evolução das contas externas portuguesas.

O PAEF em curso incorpora um vasto conjunto de **reformas estruturais**, abarcando domínios como: o mercado de trabalho, o mercado de arrendamento, o sistema de justiça, a concorrência e a regulação, a redução e a melhoria da Administração Central, as privatizações, o controlo das contas públicas e a redução do endividamento. Estas reformas deverão contribuir para melhorar as condições de investimento no país e para o reforço sustentado da competitividade da economia portuguesa, condição essencial para o sucesso do próprio processo de ajustamento.

No momento presente, os elevados níveis de endividamento das empresas, a insuficiência de capitais próprios e as restrições no acesso ao crédito decorrentes da necessária desalavancagem do sistema bancário português, constituem entraves adicionais relevantes ao **financiamento da atividade económica** e, em particular, do investimento empresarial, dificultando a desejável mudança estrutural da economia portuguesa. Neste contexto, os fundos comunitários deverão desempenhar um papel relevante na melhoria das condições de financiamento das empresas no período de programação 2014-2020, tanto por via da facilitação do acesso ao capital alheio como do reforço do capital próprio, visando o estímulo ao investimento produtivo e a superação dos constrangimentos à sua concretização. Os incentivos ao investimento cofinanciados pelos fundos comunitários, bem como os apoios a capital de risco e outros instrumentos de apoio ao financiamento das empresas, deverão contribuir para o desenvolvimento de uma relação virtuosa entre o reforço de competências nas empresas (em particular, nas PME), a inovação (de produtos, processos, formas de organização e comercialização) e a internacionalização das atividades (em particular, das exportações).

Assim, a utilização dos fundos comunitários no período 2014-2020, de acordo com os objetivos fixados para a promoção da competitividade e internacionalização da economia portuguesa, num contexto de orientação para a produção de bens e serviços transacionáveis, terá como **prioridades**: o incentivo ao investimento empresarial em inovação, criatividade, internacionalização e formação; o reforço das capacidades de investigação e inovação; o desenvolvimento das ligações e sinergias entre empresas, centros de I&D e o ensino superior; a melhoria da conectividade internacional da economia portuguesa e a modernização da administração pública, visando a redução dos custos de contexto.

Os incentivos às empresas cofinanciados pelos fundos comunitários têm constituído um instrumento relevante para a **promoção do investimento empresarial** em Portugal. No período 2014-2020 este esforço deverá ser prosseguido, reforçando-se a sua focalização no apoio a atividades produtoras de bens e serviços transacionáveis, bem como no apoio a projetos empresariais que visam o investimento em inovação, criatividade, internacionalização e formação de competências fundamentais para o reforço da competitividade das empresas, em particular das PME.

Não obstante a sua relevância no apoio a investimentos desta natureza, importa ter presente que, dados os volumes financeiros envolvidos, os incentivos ao investimento empresarial cofinanciados pelos fundos comunitários intervêm numa parcela necessariamente reduzida do investimento empresarial realizado anualmente em Portugal. Este facto reforça a necessidade de focalização e seletividade dos incentivos em projetos alinhados com o reforço da competitividade, mais geradores de externalidades positivas (nomeadamente, em termos de criatividade e conhecimento) e para a concretização dos quais

o estímulo público é mais relevante. Como forma de assegurar a racionalidade económica dos investimentos apoiados, os incentivos às empresas deverão, em regra, assumir uma natureza reembolsável. Os incentivos não-reembolsáveis ao investimento empresarial deverão restringir-se a situações que envolvam níveis extremos de falhas de mercado e que produzam benefícios sociais significativos (e.g. na promoção de projetos de I&D), ou a casos em que o princípio da proporcionalidade ou as especificidades de intervenções setoriais o não permita ou recomende.

Os fundos comunitários deverão contribuir para o reforço das capacidades **de investigação e inovação** em Portugal no sentido de estimular uma economia de base tecnológica e alto valor acrescentado. Nos últimos anos, o Sistema Científico e Tecnológico Nacional (SCTN) evoluiu num processo acelerado de convergência com a média da UE27, oferecendo hoje um perfil diversificado de competências científicas e tecnológicas com forte potencial inovador. No entanto, observa-se ainda no sector empresarial português um insuficiente investimento em I&D e baixos índices de emprego de recursos humanos altamente qualificados, nomeadamente de investigadores e doutorados. Assim, o reforço da articulação entre o Sistema Científico e Tecnológico Nacional e o tecido empresarial, bem como o aumento do emprego de investigadores e doutorados em empresas e em instituições de investigação de excelência, assumem particular prioridade para a ação dos fundos estruturais, tendo em vista a valorização económica das capacidades instaladas em ciência e tecnologia, que se venham a traduzir em impactos consistentes e de maior amplitude em termos de inovação na economia e de alteração do seu perfil de especialização.

Neste quadro, os investimentos em investigação, desenvolvimento e inovação (I&D&I), deverão ter como linhas orientadoras: a promoção da excelência, de indivíduos e instituições, em todas as fases do processo de valorização de I&D, desde a investigação fundamental até à inovação no mercado; o reforço da articulação entre os vários atores do sistema nacional de inovação (empresas, entidades do sistema científico e tecnológico, agências públicas, utilizadores), nomeadamente através do apoio a dinâmicas de clusterização e da coordenação dos instrumentos relevantes de política pública (e.g. financiamento das empresas e do SCTN, formação avançada a nível doutoral e pós-doutoral); o apoio ao empreendedorismo de base tecnológica; o estímulo à atração de cientistas e engenheiros altamente competitivos para as instituições nacionais, reforçando a sua competitividade no contexto internacional; o estímulo ao aumento do número de doutorados e à sua integração em empresas; a focalização dos apoios em domínios onde existam competências distintivas e capacidades instaladas ao nível da I&D&I e que revelem vantagens competitivas ou forte potencial de desenvolvimento competitivo; o ajustamento das políticas de investigação e inovação à diversidade de potencialidades, oportunidades e constrangimentos das diferentes regiões do país.

No período de programação 2014-2020, e num contexto de fortes restrições orçamentais, é fundamental garantir a racionalidade dos apoios públicos, evitando os riscos de sobreinvestimento em domínios e setores de atividade onde não estejam reunidas condições de excelência e a competitividade internacional. No âmbito do estímulo público à I&D&I, tal como noutros domínios, importa ainda assegurar a complementaridade e não redundância entre instrumentos de política cofinanciados pelos fundos comunitários e outros instrumentos (em particular, incentivos fiscais).

Os fundos comunitários serão ainda mobilizados no período 2014-2020 para melhorar a **conetividade internacional** da economia portuguesa em domínios fundamentais para o seu desempenho competitivo. As dificuldades de financiamento e os esforços de consolidação orçamental conduziram à necessidade de adiar a concretização de investimentos estruturantes para o posicionamento geoestratégico da economia portuguesa nas grandes redes transeuropeias e mundiais de transportes de mercadorias e pessoas, limitando as oportunidades de internacionalização das empresas e da economia como um todo. O processo de ajustamento macroeconómico em curso deverá contribuir para melhorar as condições de investimento público e privado em infraestruturas de transportes e logística que se

revelem decisivas para a competitividade das atividades produtoras de bens e serviços transacionáveis e do turismo, nomeadamente nos planos de transporte ferroviário de mercadorias, bem como da navegação marítima e aérea. Tal como noutros domínios, a mobilização de recursos públicos (nacionais e comunitários) neste âmbito deverá estar sujeita a critérios rigorosos de racionalidade e sustentabilidade dos investimentos.

Nos últimos anos, os fundos estruturais têm contribuído para a modernização administrativa do Estado português e conseqüentemente para a diminuição dos custos de contexto, financiando projetos de desmaterialização de processos, de facilitação na relação com os utentes e de melhoria da qualidade dos serviços prestados. No mesmo sentido, no período 2014-2020, os fundos serão mobilizados para o processo de **reforma da Administração Pública** por via do apoio a investimentos que se revelem fundamentais para a maior eficiência e qualidade dos serviços prestados, nomeadamente com intervenções no âmbito da modernização administrativa e da capacitação institucional.

A inovação nos processos produtivos, tanto das empresas privadas (com especial enfoque nas PME), como das administrações públicas, requer uma aposta continuada **na formação e qualificação dos ativos em contexto de trabalho, bem como no estímulo à integração de quadros altamente qualificados**, que no âmbito das políticas públicas cofinanciadas deve ser considerada (sempre que tal apoio público se justifique) no quadro mais vasto e integrado do apoio aos projetos de inovação e modernização.

Inclusão social e emprego

O atual contexto de crise económica e social coloca desafios acrescidos às intervenções públicas nos domínios da inclusão social e do emprego. Nesse âmbito, verifica-se um aumento da exposição dos agregados familiares a situações de pobreza e exclusão social, decorrente, em primeira instância, da menor participação no mercado de trabalho e do aumento do desemprego e da sua duração. De facto, o aumento do desemprego, tanto na sua componente conjuntural como estrutural, conjugado com os baixos níveis de educação e qualificação dos ativos, conduz a uma maior fragilização de vários segmentos da sociedade portuguesa.

Portugal apresenta atualmente **elevados níveis de pobreza monetária e de exclusão social**, refletindo-se em aspetos como: incidência da pobreza infantil, conjugada tanto com elevados níveis de persistência, como de intensidade, potenciando a reprodução intergeracional da pobreza; vulnerabilidade acrescida dos agregados com crianças, em particular as famílias monoparentais e as numerosas; situações de insuficiência de recursos em agregados com adultos que trabalham, tipicamente associados a níveis de escolaridade muito reduzidos e que se refletem em desigualdades salariais acentuadas; crescente número de famílias com baixa intensidade de trabalho, traduzindo-se em novas situações de pobreza monetária e de desigualdade de rendimentos; existência de grupos específicos particularmente vulneráveis, como os desempregados de longa duração, as pessoas com deficiência e/ou incapacidade, os imigrantes, os sem-abrigo, entre outros. Tem-se verificado ainda que o fenómeno do sobre-endividamento corresponde a um dos fatores emergentes de empobrecimento e de agravamento das situações de pobreza monetária.

O mercado de trabalho nacional tem sido também caracterizado por um elevado nível de segmentação, quer no acesso dos jovens e de outros grupos mais vulneráveis a emprego, como no peso dos contratos temporários nas dinâmicas de criação e destruição de emprego.

O acréscimo do número de desempregados e da taxa de desemprego foi acompanhado por alterações na composição do universo de desempregados, sobretudo em termos de distribuição por sexo, nível de habilitações, escalões etários e tempo de permanência no desemprego. A evolução verificada aponta para um acréscimo substancial do número de jovens que não estão em situação de emprego, de ensino

nem de formação (denominados, nomeadamente na política comunitária, de NEET - *Not in Education, Employment or Training*), a par do aumento do desemprego em ativos com mais qualificações académicas - reflexo do aumento da oferta num período de contenção da procura deste tipo de qualificações - embora se deva sublinhar que foi precisamente na população mais qualificada que se registou um criação líquida de emprego positiva em 2011 e 2012. Simultaneamente, o aumento do desemprego de longa duração atinge mais de metade dos desempregados, sendo particularmente preocupante nos grupos mais próximos da idade da reforma (para os quais se torna mais premente o problema das qualificações e da adaptabilidade face às novas exigências do mercado).

Tendo em conta os constrangimentos enunciados, a estratégia de atuação deverá ter presente, entre outros aspetos, uma efetiva articulação das políticas setoriais relevantes e o reforço das parcerias locais e do diálogo entre os parceiros sociais, segundo uma abordagem multidimensional e territorializada da intervenção social alicerçada em dois grandes vetores de atuação, que se complementam e reforçam:

- i. **Políticas preventivas e/ou de intervenção precoce** que visam prevenir o surgimento e a agudização dos constrangimentos, agindo antecipadamente e de forma estrutural, concebendo e desenvolvendo condições que permitam melhorar o acesso à qualificação, ao emprego, à saúde, à cultura, e ao apoio social. Incluem dimensões como a criação de mais e melhores condições de acesso a bens e serviços de qualidade, o combate ao insucesso e ao abandono escolar precoce, a promoção da empregabilidade, o apoio à transição entre o sistema de educação e formação e o mercado de trabalho e o estímulo à criação de emprego e à participação em atividades de voluntariado, enquanto fator de inserção social dos cidadãos. Os serviços públicos, em geral, e os de emprego e de educação em particular, assumem, neste âmbito, um papel primordial.
- ii. **Políticas reparadoras e/ou de ativação** que visam corrigir os problemas já existentes através da garantia de recursos mínimos (nomeadamente pela melhoria do rendimento dos indivíduos e das famílias, no essencial suportado por fundos nacionais no âmbito do sistema de proteção social) e da satisfação de necessidades básicas. Estas políticas deverão estar em articulação direta com as de prevenção e/ou intervenção precoce, visando criar condições para a integração dos segmentos populacionais mais vulneráveis em iniciativas de política pública que não se lhes dirigem exclusivamente. Neste âmbito, é importante o aprofundamento do trabalho de parceria entre as instituições responsáveis pelas políticas de solidariedade e as que têm responsabilidades ao nível das políticas de emprego, educação e formação.

A superação destes constrangimentos requer intervenções de política pública a diferentes níveis, articuladas entre si, nomeadamente no que se refere: à garantia do acesso a recursos mínimos e satisfação de necessidades básicas; ao reforço da intervenção precoce em áreas como a saúde e a educação, em particular junto das crianças; à facilitação do acesso dos grupos mais vulneráveis ao mercado de trabalho e/ou a atividades socialmente úteis, por via do desenvolvimento de respostas integradas no domínio das medidas ativas de emprego; à promoção de oportunidades de alojamento a indivíduos e famílias de baixos rendimentos; à promoção da autonomia das pessoas em situação de vulnerabilidade social, por via da capacitação e promoção de competências pessoais e coletivas; e à consolidação e qualificação da rede institucional e de respostas sociais, segundo a lógica de serviços de proximidade.

A operacionalização da estratégia de combate à pobreza e exclusão social terá lugar num quadro particularmente exigente para o modelo de proteção social nacional, resultante tanto do aumento das despesas, como da redução das receitas, desafiando o nível da prestação de serviços em áreas como a saúde, a solidariedade social, a educação, e o emprego (em particular no que diz respeito às políticas públicas de ativação que promovam a inserção das pessoas no mercado de trabalho). A eficácia na resposta aos desafios identificados dependerá, em larga medida, do reforço da descentralização de

políticas e medidas, da melhoria da eficiência na aplicação dos recursos, da desburocratização, simplificação e otimização dos processos.

Neste contexto, as intervenções públicas de combate ao desemprego e à pobreza e exclusão social deverão adotar uma abordagem transversal que tenha em consideração aspetos como: a complementaridade entre as diversas áreas setoriais de política pública; a incorporação de um modelo de governação multinível, que incentive a dinamização da rede solidária nacional, valorizando a cooperação entre as Administrações Públicas, as empresas e o setor não lucrativo; a qualificação do quadro institucional, reconhecendo a diversidade das competências e recursos dos atores envolvidos; a promoção da eficiência da despesa social, assegurando mais proteção social efetivamente a quem mais precisa, combatendo a fraude e o abuso e reduzindo o risco moral; a melhoria da eficiência contributiva do sistema público de segurança social, tornando-o mais justo e universal; o voluntariado e a atividade socialmente útil; a mobilidade geográfica dos cidadãos, enquanto fator crítico para o acesso e manutenção do emprego, assim como para o acesso a equipamentos, bens e serviços.

A **economia social**, nas suas múltiplas vertentes de promotores de intervenção social e agentes económicos geradores de riqueza, assume papel relevante na combinação dos objectivos de combate à exclusão social e de promoção de emprego. O potencial de inovação e de empreendedorismo social que muitas organizações da economia social se revelam portadoras, tanto nas principais áreas urbanas mais dinâmicas como nas regiões de baixa densidade do interior, são cruciais para fazer face aos desafios da coesão social e do emprego no conjunto do território nacional.

As políticas de **promoção da empregabilidade e de reforço da criação de emprego** enfrentam, nos próximos anos, o desafio associado ao acréscimo significativo das taxas de desemprego, bem como à redução do volume de emprego.

Sendo conhecido que o desemprego surge fortemente associado às baixas qualificações, as políticas de promoção da empregabilidade são fortemente tributárias das intervenções direccionadas para a melhoria (quantitativa e qualitativa) do capital humano. Neste contexto, as medidas de promoção do emprego cofinanciadas pelos fundos comunitários no período 2014-2020 deverão prosseguir os seguintes objetivos: reforço da formação profissional para jovens, nomeadamente da formação dual ou vocacional que respondam a expectativas pessoais de educação e formação e proporcionem níveis adequados de empregabilidade, por via de uma adequada articulação com o tecido económico e social; promoção do investimento na aprendizagem ao longo da vida de forma a dotar os adultos (em particular os desempregados) de novas competências mais apropriadas ao padrão produtivo em que muitas empresas se especializam, designadamente apostando na reconversão dos desempregados através de formações de curta duração de natureza transversal; melhoria do ajustamento do mercado de trabalho, atuando junto dos desempregados com mais dificuldades de reinserção (como os desempregados de longa duração) e das empresas; reforço da eficácia, pertinência, adequação e operacionalização das políticas ativas de emprego, nomeadamente as de proximidade, em conjunto com as autarquias e instituições, e incentivo a uma maior proatividade do serviço público de emprego nesta área.

A realidade demográfica nacional impõe intervenções estruturantes e transversais a vários domínios de política pública, dos quais se destaca a área da saúde, tanto ao nível do dinamismo e sustentabilidade do sistema, por via da racionalização dos recursos existentes, como da promoção de uma intervenção integrada dos cuidados de saúde primários, hospitalares e continuados. A promoção de estilos de vida saudáveis e a dinamização de **estratégias de envelhecimento ativo** constituem outras áreas de grande relevo para fazer face aos constrangimentos enunciados. Nesta matéria assumem relevância as intervenções que visam a prevenção de comportamentos de risco, bem como o rastreio e o diagnóstico

precoce de doenças, com o objetivo de promover a qualidade de vida dos cidadãos idosos e adiar a sua institucionalização, adotando estratégias de manutenção dos indivíduos na sua comunidade.

O reforço e aumento da capacidade de resposta e reconversão de equipamentos e serviços sociais surgem como um desafio na resolução dos desequilíbrios decorrentes do envelhecimento populacional, devendo ser privilegiada a geração de sinergias entre recursos institucionais (infraestruturas e pessoal especializado) e recursos da comunidade (e.g. rede familiar e de vizinhança), bem como a promoção das dinâmicas intergeracionais características de tais contextos, numa perspetiva de renovação do contrato social entre gerações. O investimento e a qualificação das respostas existentes ao nível da prestação de cuidados às crianças poderão representar um contributo relevante para a promoção da natalidade, por via da conciliação da atividade profissional com a vida pessoal e familiar dos agregados. Devem ainda ser potenciadas as oportunidades proporcionadas pelas tecnologias de informação (e.g. teleassistência, marcação de serviços por via eletrónica) enquanto instrumentos para a melhoria do acesso dos cidadãos aos serviços, contribuindo para melhorar a eficácia e a eficiência dos sistemas.

De forma similar, uma nova abordagem à problemática das **peças portadoras de deficiência**, que representam mais de 6% da população residente, e que exige a combinação de medidas de política de carácter específico em vários domínios (e.g. educação, formação, saúde), com a observação de novos requisitos de natureza transversal, indispensáveis à promoção de maior igualdade de oportunidades na sociedade portuguesa.

Capital humano

O **nível médio de qualificações da população** é baixo, o que constitui um constrangimento fundamental ao desenvolvimento social, económico e territorial do país. Na estrutura de qualificações portuguesa predominam ainda os níveis mais baixos de educação formal, em contraste com o modelo económico que tem vindo a consolidar-se no seio da UE, assente em médias e altas qualificações. Embora a situação seja substancialmente mais favorável entre as novas gerações, Portugal continua muito aquém dos padrões europeus. O esforço realizado nas últimas décadas na qualificação da população reflete-se na evolução favorável de vários indicadores, incluindo a diminuição da taxa de abandono escolar precoce de 36,9% em 2007 para 23,2% em 2011, o aumento da taxa de escolaridade de nível secundário da população entre os 25 e 64 anos de 27,5% para 35,0% e o aumento do peso da população com o ensino superior entre os 30 e 34 anos de 19,8% em 2007 para 26,1% em 2011.

Tal como referido no domínio temático da Competitividade e Internacionalização, a situação do país em termos de qualificações constitui um dos principais entraves ao desenvolvimento de atividades produtivas mais intensivas em conhecimento e criatividade e com forte incorporação de valor acrescentado nacional, com repercussões negativas ao nível da produtividade e da competitividade da economia portuguesa. As baixas qualificações constituem também obstáculos ao desenvolvimento pessoal dos indivíduos, ao exercício de uma cidadania ativa e à empregabilidade. A vontade firme de prosseguir as prioridades e metas da Estratégia Europa 2020, no contexto do PNR, exige não só a continuação do esforço na produção de qualificações adequadas com elevados padrões de qualidade, mas também a garantia da sua maior orientação para as necessidades do mercado de trabalho, assente numa utilização eficiente dos recursos materiais e humanos disponíveis.

No contexto de um mercado de trabalho em acelerada mutação, importa ter presente que a dimensão cultural é uma componente chave do Capital Humano, pelo que áreas menos convencionais de qualificação deverão ser valorizadas, designadamente através de formação e incentivo a práticas culturais ao longo da vida, valências indispensáveis à capacidade de adaptação e ao empreendedorismo.

Este quadro coloca uma elevada exigência e pressão sobre as intervenções públicas dirigidas ao reforço do capital humano e, conseqüentemente, à definição do papel dos fundos estruturais. Assim, a

intervenção das políticas públicas neste domínio deve ter como **prioridades**: i) o aumento do nível médio das qualificações nos diversos níveis de educação, nomeadamente no ensino básico, e ainda através do reforço das vias profissionalizantes, de ensino profissional e vocacional, do reforço da orientação escolar e vocacional e o alargamento do universo potencial de candidatos ao ensino superior; ii) a melhoria da qualidade da aprendizagem nos diversos subsistemas de educação e formação; e iii) o fortalecimento do ajustamento entre as qualificações produzidas e as procuradas pelo mercado de trabalho (como resposta também à situação decorrente do aumento do desemprego, em particular o jovem e o de longa duração).

A produção de qualificações coloca exigências diferenciadas em função de públicos-alvo específicos. Será dada uma particular atenção às necessidades das pessoas com deficiência ou incapacidades. Face aos constrangimentos expostos, o aumento das **qualificações ao nível do ensino secundário, de jovens e adultos** (incluindo ativos com menos de 30 anos), assume-se como uma prioridade incontornável. Acresce que o nível ainda diminuto de conclusão do ensino secundário se apresenta na atualidade como o principal obstáculo ao prosseguimento de estudos para o nível superior, domínio em que Portugal continua a apresentar um atraso face à média europeia.

Neste âmbito, assume relevância o **ensino pré-escolar**, sobretudo pela sua influência positiva no desempenho dos alunos ao longo do seu percurso escolar, nomeadamente, no ensino básico e secundário, atenuando as implicações decorrentes de contextos socioeconómicos e familiares desfavoráveis, mas considerando também o contributo para uma melhor conciliação entre a vida familiar e profissional. Apesar do aumento crescente da cobertura do sistema, resultante de investimentos avultados efetuados no passado recente, existe ainda um número significativo de crianças sem acesso ao ensino pré-escolar. Esta situação encontra assimetrias territoriais relevantes, sendo sobretudo nas áreas metropolitanas que o problema assume maior expressão. A intervenção dos fundos comunitários neste domínio deverá, por conseguinte, atender às assimetrias territoriais de oferta deste nível de ensino face à procura existente em cada contexto.

Ao nível do **ensino básico e secundário**, persistem problemas não apenas de desistência de estudos por parte de jovens em idade escolar (elevados níveis de abandono escolar precoce), mas também elevados índices de insucesso. Os maiores índices de abandono escolar precoce situam-se no grupo de jovens com mais de 15 anos que ainda não atingiram o 9º ano e que não se sentem adaptados nem motivados para as ofertas de ensino existentes. Por outro lado, a recente diminuição do abandono escolar precoce enfrenta desafios acrescidos, na medida em que a persistência do fenómeno surge crescentemente associada a situações mais problemáticas em termos socioeconómicos e familiares, que poderão agravar-se num contexto de crise económica. Torna-se necessário garantir aos estudantes um acompanhamento adequado às primeiras dificuldades, e garantir não só que completem o ensino básico com sucesso, mas também que prossigam os seus estudos ao nível do secundários. Tais circunstâncias exigem intervenções adequadas a públicos com características e necessidades diferenciadas, nomeadamente através da adequada intervenção da Ação Social Escolar, tendo também que ser levado em consideração a necessidade de conciliação com a vida profissional.

Neste contexto, no período 2014-2020, os fundos comunitários serão mobilizados para a resposta adequada aos problemas identificados. Em particular, será dada prioridade à diversificação das vias de ensino, nomeadamente através do **reforço das vias vocacionais e profissionalizantes**, com um forte pendente da formação em contexto de trabalho, visando a tripla função de recuperar jovens com percursos de insucesso, acolher jovens com percursos escolares regulares e aumentar o volume de ativos jovens com competências reconhecidas pelas entidades empregadoras. Deverão também intensificar-se as intervenções de promoção do sucesso educativo por via do apoio psicopedagógico e orientação escolar e profissional dos jovens, de forma a detetar precocemente as dificuldades dos alunos que apresentem fragilidades de aprendizagem e a desenvolver estratégias com vista à melhoria

do seu desempenho escolar. É de extrema importância a operacionalização do sistema de informação para acompanhamento dos alunos ao longo do seu percurso escolar.

A estratégia de reforço do capital humano em Portugal deverá ainda passar pela **melhoria da formação de professores/formadores**, de forma a ajustar práticas pedagógicas às especificidades das diferentes entidades educativas ou formadoras e dos alunos/formandos. A formação de docentes no âmbito das metas curriculares em disciplinas estruturantes deverá ser uma prioridade no processo de atualização científica dos docentes.

Relativamente ao **ensino superior**, os fundos estruturais deverão continuar a contribuir para o apoio às bolsas do ensino superior para alunos carenciados, tendo em vista a promoção igualdade de oportunidades no acesso a esse nível de ensino, bem como a melhoria dos níveis de sucesso escolar. As intervenções de política pública cofinanciadas pelos fundos comunitários ao nível do ensino superior deverão também prosseguir como objetivos: i) aumentar a população com ensino superior, reforçando as ligações entre as formações profissionais ministradas do ensino secundário e o ensino politécnico e respondendo em simultâneo às necessidades das economias regionais; ii) promover a mobilidade dos recém-licenciados e dos professores, como fator dinamizador da criação de redes europeias; iii) racionalizar a oferta formativa no ensino superior, adaptando-a às necessidades do mercado de trabalho; iv) apoiar o desenvolvimento de programas doutorais e pós-doutorais inovadores de grande qualidade.

No que diz respeito à **população adulta com baixas qualificações**, a aprendizagem ao longo da vida encontra-se no cerne das prioridades das intervenções públicas, tendo como objetivos o aumento da empregabilidade, bem como a promoção de uma cidadania ativa e qualificada. O desfasamento do nível de qualificações da população empregada/ativa face à UE, a fragilidade da população com baixas qualificações a situações de desemprego, bem como as crescentes dificuldades de reintegração no mercado de trabalho, associadas ao desemprego de longa duração, colocam desafios exigentes às políticas públicas neste domínio. Os processos de Reconhecimento Validação e Certificação de Competências e as formações de adultos, em particular as formações modulares certificadas, podem e devem apresentar características essenciais para dar resposta a este desafio, desde que estejam assegurados os níveis de qualidade e exigência destes processos e destas formações, que favoreçam a realização de intervenções que permitam “capacitar” as pessoas com percursos completos, suscetíveis de uma certificação escolar e/ou profissional. Para que tal aconteça, o papel dos Centros para a Qualificação e Ensino Profissional (CQEP) será determinante no acompanhamento e orientação nos percursos formativos individuais, tendo em consideração a conjugação (nem sempre convergente) das preferências dos formandos, das necessidades de qualificações do mercado de trabalho e das ofertas de formação existentes nos diferentes territórios. Por outro lado, as intervenções públicas deverão permitir mobilizar recursos em prol da aprendizagem ao longo da vida, tendo em vista: assegurar que os conhecimentos e as competências dos indivíduos correspondem às exigências e métodos de trabalho das atividades profissionais; ajustar as modalidades formativas às formas organizativas e horários das entidades empregadoras de forma a conciliar as práticas formativas com as atividades profissionais dos formandos; e desenvolver novos métodos de ensino e aprendizagem, nomeadamente com recurso às TIC.

Embora o desempenho escolar em Portugal, aferido por estudos internacionais, apresente uma tendência de melhoria, as condições necessárias a **um sistema de educação de qualidade e eficiente** revelam lacunas que importa corrigir. Neste contexto, as intervenções públicas não deverão ser alheias à implementação de medidas que visem: a melhoria da gestão e coordenação dos sistemas de educação e de formação profissional, garantindo que os mecanismos de articulação, partilha e atribuição de funções entre escolas/entidades formadoras (nomeadamente entre vias de educação e formação, ou nas vertentes socioculturais e tecnológicas) proporcionam uma otimização dos recursos materiais,

organizacionais e humanos e a maximização dos resultados; os modelos pedagógicos, incluindo as práticas e os métodos pedagógicos, o desempenho dos professores/formadores e o apoio e os complementos educativos; as infraestruturas, os equipamentos e os recursos didáticos, sobretudo nas formações em áreas técnicas e, de uma forma geral, nas escolas carentes de requalificação; a articulação entre as escolas e as empresas/associações empresariais e o envolvimento destas nos processos formativos; o acompanhamento dos percursos dos alunos através de sistemas e informação adequados; o modelo de avaliação e monitorização do sistema de educação/formação, permitindo articular, de forma integrada e coerente, as suas diversas componentes (avaliação de professores, dos diretores das escolas/entidades formadoras, de alunos, de escolas e da eficiência e eficácia do sistema), com reflexos na melhoria dos processos de aprendizagem e de ensino e, simultaneamente, num aperfeiçoamento dos modelos de autonomia e de responsabilização das escolas.

As intervenções no âmbito do capital humano deverão ainda ser guiadas pelo objetivo de **melhorar o ajustamento entre a oferta e a procura de qualificações**, aspeto determinante para a empregabilidade dos ativos e para o contributo das ofertas formativas para o desenvolvimento económico. Embora em muito casos se observe alguma adaptação da oferta formativa às características específicas de cada território, a vinculação da estruturação da oferta formativa às dinâmicas regionais em matéria de perfil produtivo e de emprego é ainda insuficiente, denotando alguma rigidez do lado da oferta formativa e/ou algum enviesamento das preferências da procura de formação face às necessidades do mercado. Assim, deverá constituir uma preocupação das intervenções públicas neste domínio o reforço de condições institucionais e de mecanismos de articulação institucional com as autarquias locais e outros *stakeholders* regionais e locais que proporcionem uma maior coerência da oferta formativa em cada território e uma mais eficaz racionalidade da rede escolar, tendo em vista uma melhor resposta às necessidades do tecido económico e social.

Finalmente, nos próximos anos o sistema de educação e formação será chamado a responder ao risco de **desatualização e perda de valor económico das qualificações** dos indivíduos mais afetados por situações de desemprego de longa duração, ou em risco de o serem. Neste sentido, impõe-se o reforço da aposta na capacitação dos desempregados para uma rápida (re)integração no mercado de trabalho, bem como na melhoria das competências dos ativos, empregados ou desempregados, com qualificações inferiores ao nível secundário. Estes desafios pressupõem respostas diferenciadas ao nível das áreas de educação/formação, bem como da duração das formações e da sua natureza (mais técnica ou de base), de acordo com o perfil dos formandos e a procura de qualificações em cada território. A capacidade de gestão das respostas necessárias constituir-se-á um fator crítico de sucesso da aprendizagem ao longo da vida, assumindo relevância a articulação e a capacitação das entidades responsáveis pela execução das políticas respetivas nos diferentes contextos territoriais.

Assim, a aposta no capital humano para o período 2014-2020, terá em consideração não apenas a necessidade de reconversão profissional das pessoas desempregadas ou em risco de desemprego, mas igualmente a capacitação ao nível das formações de base (pré-escolar, vias regulares e profissionalizantes no ensino básico e secundário) e ainda as formações de nível superior.

Sustentabilidade e eficiência no uso de recursos

Ao longo das últimas décadas, o desempenho de Portugal no domínio ambiental apresentou progressos notáveis, para os quais o contributo dos fundos comunitários se revelou decisivo. Nos próximos anos, os fundos continuarão a ser mobilizados para a promoção de um modelo de desenvolvimento sustentável que integre a eficiência na utilização de recursos, a proteção do ambiente e a prevenção de riscos e adaptação às alterações climáticas.

Portugal enfrenta inúmeros desafios no domínio da **eficiência energética e produção de energias renováveis**, que decorrem de um conjunto de constrangimentos, de entre as quais se destacam: a elevada dependência energética do exterior, associada à reduzida diversificação da oferta energética primária; a vulnerabilidade em matéria de aprovisionamento energético; a vulnerabilidade à flutuação dos preços da energia e elevada fatura energética do país; e a forte intensidade (reduzida eficiência) energética e carbónica das atividades económicas, do setor Estado, do setor residencial/edifícios e do sistema de transportes e mobilidade.

Deste modo, deverão constituir prioridades de intervenção no período 2014-2020 a este nível, contribuindo também para a melhoria da competitividade da economia: o reforço da redução de consumos energéticos nas instalações e frotas do Estado (ECO.AP); a promoção de eficiência energética no setor dos transportes; a promoção da eficiência energética ao nível residencial, de serviços e dos comportamentos; bem como a promoção de produção e distribuição de Fontes de Energia Renovável (FER) oriundas de tecnologias não maduras (e.g. desenvolvimento de energias renováveis marinhas) e o desenvolvimento de redes energéticas inteligentes.

Estas prioridades de intervenção contribuirão para a **concretização de estratégias de baixo carbono em todos os setores**. Neste contexto, assumirão também relevância: a promoção de um sistema de transportes mais eficiente do ponto de vista energético e ambiental, através da mobilidade sustentável, disseminação de veículos elétricos e frotas eficientes; a promoção da melhoria do desempenho energético dos edifícios; a valorização energética dos sobrantes da exploração florestal.

As estratégias integradas de desenvolvimento urbano sustentável apresentam-se como uma forma privilegiada de implementar a estratégia de baixo carbono numa ótica multissetorial. O **desenvolvimento urbano sustentável** continuará a constituir um enfoque fundamental de intervenção dos fundos comunitários, promovendo políticas adequadas de ordenamento do território e de urbanismo, prevenindo a degradação da qualidade ambiental das áreas urbanas e das cidades, diminuindo a intensidade energética e carbónica das áreas urbanas, nomeadamente por via da melhoria dos modelos de mobilidade e intermodalidade. Os fundos comunitários orientados para o desenvolvimento urbano sustentável no período 2014-2020 deverão dar prioridade a intervenções que permitam promover áreas urbanas inclusivas e sustentáveis do ponto de vista ambiental (em particular no domínio da qualidade do ar e ruído), energético, de mobilidade e intermodalidade, destacando-se os processos de regeneração e reabilitação urbanas.

No âmbito da **prevenção de riscos e adaptação às alterações climáticas**, Portugal encontra-se entre os países europeus com maior vulnerabilidade a fenómenos como a erosão costeira, a crescente desertificação, a degradação do solo, a ocorrência de sismos, de cheias e inundações, as secas, e os incêndios florestais. Para estes contribuem fenómenos climáticos extremos, como as ondas de calor, os picos de precipitação e os temporais de grande intensidade. As intervenções neste domínio deverão estar orientadas para: o desenvolvimento de sistemas de monitorização, previsão, alerta e resposta e para o aumento da resiliência dos territórios e do sistema nacional de proteção civil; o acompanhamento dos níveis de disponibilidade de água, incluindo no regadio eficiente enquanto instrumento de minimização das alterações climáticas; a gestão de riscos e seguros; a prevenção e combate aos incêndios florestais, bem como a proteção e reabilitação dos espaços e explorações florestais; a investigação em adaptação às alterações climáticas; a segurança do abastecimento de matérias-primas no setor industrial; os planos de atuação ao nível da monitorização de doenças transmitidas por água e insetos; alargamento de mecanismos de alerta e resposta rápida para espécies marinhas invasivas e nefastas, incluindo o apoio a iniciativas coletivas entre Estados Membros do Atlântico; aumento da capacidade de previsão meteorológica; e a participação nacional em programas mundiais de meteorologia e clima.

O **abastecimento e saneamento de água** é um setor crucial no domínio da eficiência e na utilização de recursos, constituindo um serviço básico e essencial para a vida das populações. Nas últimas décadas, o território nacional foi sendo dotado de uma vasta rede de infraestruturas neste domínio, permitindo abranger a maioria da população portuguesa ao nível do abastecimento de água. Em termos de saneamento de águas residuais a evolução foi igualmente positiva, não tendo, porém, sido ainda atingidas as metas do Plano Estratégico de Abastecimento de Água e de Saneamento de Águas Residuais (PEAASAR). Verificou-se também um progresso significativo na qualidade da água para consumo humano, em resultado dos investimentos feitos nesta área. Não obstante a evolução registada, persistem ainda assimetrias regionais relevantes no grau de cobertura do saneamento de águas residuais, sendo as regiões do Norte e Centro e as Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores as que estão mais afastadas das metas definidas.

A superação dos constrangimentos no setor das águas consubstancia-se assim num conjunto de intervenções a vigorar no período 2014-2020, visando prioritariamente a vertente do saneamento de águas residuais, com especial enfoque nas zonas sensíveis. Neste âmbito, deverão ainda ser adotadas medidas que visem a criação de sistemas individuais de saneamento nos casos em que a instalação de redes de drenagem convencionais não se revelar adequada, a reutilização de águas residuais tratadas, a redução e controlo das infiltrações e afluência de águas pluviais aos sistemas públicos de drenagens de águas residuais, bem como a operacionalização de sistemas adequados de gestão de lamas de ETAR e ETA. No que respeita ao abastecimento de água, as prioridades deverão visar o reforço e melhoria da monitorização de consumos de água, a reabilitação dos sistemas públicos de distribuição e transporte de água (incluindo a redução de perdas), para além do desenvolvimento de origens de águas alternativas e não convencionais. Deverão ainda ser complementadas com medidas que assegurem a sustentabilidade dos serviços prestados às populações, que melhorem a eficiência operacional e ambiental do abastecimento de água e saneamento, e garantam uma progressiva recuperação de custos, assegurando que os preços não impeçam o seu acesso às populações.

Outra área fundamental de intervenção dos fundos comunitários centra-se na promoção do **desenvolvimento sustentável das pescas, aquicultura e recursos marinhos**, com o objetivo de colmatar constrangimentos, como sejam: o reduzido conhecimento dos recursos marinhos; a complexidade do processo de licenciamento da atividade aquícola que pode desincentivar o investimento; a reduzida atratividade para os mais jovens da atividade da pesca; e o agravamento dos custos de produção decorrente do aumento do preço dos combustíveis.

Assim, os fundos comunitários deverão contribuir para criar condições para o desenvolvimento da aquicultura, nomeadamente para o mapeamento das zonas com potencial aquícola; para o incremento da aquicultura, em particular em mar aberto (*off-shore*), bem como promover a qualidade e a diversificação dos produtos e a investigação aplicada a novas metodologias de produção. Paralelamente os fundos europeus deverão promover a sustentabilidade do sector das pescas, baseada no alargamento do conhecimento científico e numa melhor e maior articulação com o meio empresarial. A modernização da frota, com especial enfoque na redução dos consumos energéticos e da emissão de GEE e as intervenções no âmbito da segurança e higiene a bordo, bem como o desenvolvimento de novas tecnologias e processos deverão constituir outras áreas de intervenção dos fundos. O incentivo à entrada de jovens na atividade piscatória, e a proteção da biodiversidade e dos ecossistemas marinhos devem ser outros domínios de especial atenção. A intervenção dos fundos comunitários deverá estar alinhada com a Estratégia Nacional para o Mar e será potenciada pela Lei de Bases para o Ordenamento e Gestão do Espaço Marítimo.

Os fundos comunitários serão também chamados a contribuir para a promoção de uma **agricultura e floresta sustentáveis**. Estas atividades são essenciais para um adequado ordenamento do território e preservação da paisagem e recursos, por forma a minimizarem os efeitos da crescente suscetibilidade dos solos à desertificação e à erosão hídrica – agravados pelas alterações climáticas – especialmente de zonas rurais desfavorecidas. A intervenção dos fundos comunitários deverá estar alinhada com a estratégia para a política de desenvolvimento rural 2014-2020, prevendo, nomeadamente: o apoio à manutenção da atividade agrícola em zonas desfavorecidas; a melhoria da gestão sustentável das explorações agrícolas; apoios específicos ao desenvolvimento de modos de produção integrada e biológica; medidas agro-ambiente-clima; apoios específicos às áreas da Rede Natura 2000; apoio à utilização eficiente de água para rega; apoios à certificação de produtos agrícolas e florestais; apoio ao processamento dos produtos agrícolas e florestais, junto à produção.

No domínio da **proteção do ambiente**, as medidas a aplicar no âmbito **do ar e do ruído**, têm por referência os requisitos estabelecidos nas diretivas da UE. As intervenções públicas deverão incluir como objetivos neste âmbito o desenvolvimento de medidas de avaliação, previsão, prevenção e atuação no que respeita à poluição do ar, bem como medidas de redução do ruído, particularmente de âmbito municipal e ao nível da mobilidade sustentável e da reconversão de zonas ruidosas.

Assume também relevância o problema da **poluição da água**, em particular no que respeita à perda de qualidade das águas superficiais e subterrâneas. Os fundos comunitários deverão contribuir para apoiar medidas que incidam nas zonas vulneráveis delimitadas ao abrigo da Diretiva Nitratos, as previstas nos Planos de Gestão de Bacias Hidrográficas, bem como intervenções tendo em vista a resolução da poluição resultante dos efluentes pecuários e industriais, nomeadamente, infraestruturas de requalificação ambiental ligadas ao pré-tratamento.

A **recuperação dos passivos ambientais** é decisiva no que respeita à proteção do ambiente, estando as situações da contaminação de solos dispersas no território, apesar de geograficamente limitadas. Estas situações são resultantes de atividades industriais e extração mineira atualmente desativadas ou abandonadas, as quais implicam riscos de contaminação com elevada penalização para a saúde pública, para os ecossistemas e territórios. As intervenções neste âmbito deverão dar continuidade aos processos de remediação e recuperação dos locais mais problemáticos, para benefício da qualidade de vida das populações próximas, dos ecossistemas associados e das regiões envolvidas.

No contexto da preservação e valorização da **biodiversidade e ecossistemas** é necessário aumentar o conhecimento científico sobre o património natural em termos biológicos e ecológicos, bem como definir indicadores associados à monitorização das medidas e do estado da biodiversidade.

Deste modo, as prioridades a ter em conta para a intervenção dos fundos comunitários para o período 2014-2020 incluem: colmatar as lacunas de informação e conhecimento da Rede Natura 2000 e das espécies e habitats protegidos; desenvolver e aplicar medidas específicas e de Planos de Gestão de sítios da Rede Natura 2000 terrestre e marinha; monitorizar a Rede Natura 2000 e seu sistema de indicadores; valorizar e valorar os aspetos económicos dos serviços associados aos ecossistemas da Rede Natura 2000 e da Rede Nacional de Áreas Protegidas; privilegiar o ordenamento e gestão territorial de áreas classificadas; promover intervenções específicas dirigidas à recuperação e conhecimento de espécies com elevado estatuto de ameaça; manter e promover as raças autóctones, constituir um sistema de informação do património natural terrestre e marinho; valorizar os recursos florestais, incluindo a recuperação de passivos ambientais, e potenciar os seus serviços de ecossistemas; valorizar os recursos cinegéticos e aquícolas de águas interiores; apoiar a gestão ativa em áreas protegidas.

Em resultado do esforço realizado nos últimos anos, o território português encontra-se atualmente dotado de redes e infraestruturas de **gestão de resíduos**, estando a totalidade da população servida por sistemas de recolha. Não obstante, mais de metade dos resíduos sólidos urbanos continua destinado a aterros sanitários, apontando para a necessidade de diminuir a capitação dos resíduos, desviar os resíduos urbanos biodegradáveis dos aterros e aumentar a compostagem e a reciclagem como destino final dos resíduos. A intervenção dos fundos comunitários neste âmbito deverá, assim, ter como prioridades: a otimização da rede de infraestruturas de base; o reforço da capacidade de tratamento mecânico e biológico e de valorização material e energética de resíduos; o reforço das redes de recolha seletiva existentes, incluindo as relativas aos resíduos de construção e demolição, produzidos no setor da construção civil.

No que respeita à **gestão sustentável dos recursos hídricos** assumirão destaque no período 2014-2020: o uso eficiente da água nos seus vários consumos (agrícola, industrial, humano); a adaptação às alterações climáticas, nomeadamente no que respeita à mitigação de fenómenos extremos (cheias e secas) e aumento de reservas estratégicas; o regadio eficiente; o estabelecimento de caudais ecológicos, para consolidação dos objetivos da Diretiva Quadro da Água e da iniciativa “*Blueprint to Safeguard Europe’s Water Resources*”; a renaturalização dos rios e recuperação do passivo ambiental de rios; o controlo da poluição difusa; o reforço dos mecanismos de monitorização e gestão.

A defesa da zona costeira e a valorização do litoral é decisiva na abordagem da prevenção de riscos e adaptação às alterações climáticas, devido à extensão de costa do território português, às funções que exerce e às atividades que proporciona. A sua salvaguarda tem como principal constrangimento, o fenómeno da erosão costeira cujo contínuo recuo da linha de costa constitui a sua melhor expressão. A orla costeira nacional apresenta uma vulnerabilidade crescente face ao fenómeno da erosão e aos riscos naturais, com consequências negativas para pessoas, bens e património, natural e construído, alertando para uma atenção acrescida na gestão dos riscos associados aos processos erosivos, às zonas ameaçadas pelo mar e à subida das águas.

De entre os objetivos traçados para esta linha de intervenção deverão ser privilegiadas no próximo período de programação 2014-2020 as medidas enquadradas na Estratégia Nacional para a Gestão Integrada da Zona Costeira, bem como no quadro da política de valorização do litoral e defesa da costa, nomeadamente: a implementação das ações e intervenções preconizadas e priorizadas no Plano de Ação de Proteção e Valorização do Litoral 2012-2015; a implementação de prioridades decorrentes dos Planos de Ordenamento da Orla Costeira (POOC), bem como as decorrentes de operações integradas de proteção e valorização da orla costeira; a implementação de um sistema de monitorização; a prossecução do inventário das áreas do Domínio Hídrico; a inventariação, cartografia e avaliação de recursos e reservas de areias; a identificação dos diferentes tipos de riscos que afetam a zona costeira; a reavaliação da necessidade de intervenções “pesadas” de defesa costeira; a elaboração dos Planos de Ordenamento de Estuários; a conclusão da constituição de uma rede coerente e integrada de áreas marinhas protegidas.

A reforma da Administração Pública e as prioridades de intervenção

A **reforma da Administração Pública é uma das prioridades identificadas**, tanto a nível europeu na Avaliação Anual de Crescimento para 2013, como em Portugal, nomeadamente no âmbito do PAEF. A importância deste tema é relevado pela necessidade de desenvolvimento de uma Administração Pública eficiente e eficaz, que garanta as respostas adequadas a um mundo em mudança, conseguindo compatibilizá-la com a necessidade de adequar o seu custo à capacidade financeira que lhes dá suporte.

A reforma da administração pública, não sendo um processo novo, tende a assumir particular acuidade e maior abrangência em períodos de dificuldades financeiras acrescidas. Precisamente neste contexto,

Portugal tem acelerado nos últimos anos diversos vetores desta reforma, tais como: a reorganização da Administração Central e Local (e.g. reformas do associativismo municipal, revisão do enquadramento legal das finanças regionais e locais, reorganização administrativa do território das freguesias); a racionalização da estrutura da administração (e.g. PREMAC – Plano de Redução e Melhoria da Administração Central), do sistema de gestão de recursos humanos do setor público (e.g. revisão de carreiras e emprego na função pública em curso e novos instrumentos de gestão da mobilidade) e da governação das empresas públicas (e.g. Estatuto do Gestor Público), melhoria dos processos de finanças públicas (e.g. introdução do Documento de Estratégia Orçamental) e a promoção de medidas de eficiência em todo o setor público, tais como um maior recurso a soluções e serviços partilhados (e.g. centralização das compras públicas e criação de serviços partilhados de gestão financeira e de recursos humanos).

A promoção de uma **administração pública mais eficaz**, capaz de satisfazer as necessidades de uma população cada vez mais diferenciada e exigente, **mais eficiente**, na gestão dos recursos que a sociedade lhe coloca à disposição, **mais ágil**, para responder a uma sociedade onde a rápida mutação de necessidades dos cidadãos passou a ser regra, e **mais transparente**, assegurando a necessária prestação de contas que permita a valorização do seu trabalho pela sociedade, exige, no contexto da programação e implementação do Acordo de Parceira 2014-2020, que se prossigam os seguintes vetores:

- i. **Melhorias no modelo institucional e organizacional**, atuando sobre as áreas em que é possível melhorar a relação entre os diferentes níveis de governação, tornando a Administração Pública mais eficiente e eficaz na produção dos bens e serviços públicos. Este vetor está intimamente relacionado com o modelo de governação associado à gestão dos fundos comunitários, na definição da estrutura mais eficiente e eficaz dos organismos da administração central e do modelo de articulação entre fontes de financiamento comunitário e nacional, na definição do nível de governo (central, regional e local) mais adequado para a dinamização e/ou prossecução das intervenções cofinanciadas (com forte relação com as orientações do capítulo seguinte sobre as abordagens territoriais) ou, ainda, na mobilização do setor privado, sempre que tal se revele mais adequado, por exemplo enquanto parceiros da administração pública na provisão de bens públicos.
- ii. **Modelo de organização espacial**, traduzindo-se na (re)definição e (re)organização dos equipamentos e serviços públicos no território. Este vetor cujo grande desafio reside em conjugar simultaneamente uma abordagem plurisetorial sempre que possível (à semelhança do que sucede, por exemplo, nas lojas dos cidadão), com uma visão clara sobre os impactos territoriais, seja à luz das reais acessibilidades dos serviços, como de uma análise atual e prospetiva sobre as necessidades das suas populações. Este vetor assume especial relevância enquanto condicionante aos apoios dos fundos comunitários na provisão de bens públicos, seja no que respeita à racionalização da construção e modernização de equipamentos públicos, como no incentivo a novas formas de provisão de bens públicos (e.g. centros multisserviços ou unidades móveis) que assumem particular relevância em áreas de baixa densidade.
- iii. **Capacitação institucional e qualificação do capital humano da administração pública**, promovendo, por um lado, a valorização de novos modelos organizativos promotores de ganhos de eficiência (e.g. serviços partilhados, designadamente em funções de suporte como as áreas financeiras, de recursos humanos ou de TIC), a reengenharia de processos e o reforço da capacidade técnica e de gestão das instituições públicas, e, por outro lado, apoiando a formação e qualificação dos trabalhadores em funções públicas para atuação em contextos de trabalho cada vez mais exigentes.
- iv. **Modernização da administração pública**, prossequindo o esforço de modernização, sobretudo tecnológica, das entidades públicas num contexto em que o *e-government* apresenta um

potencial muito relevante, tanto na redução dos custos públicos de contexto para as empresas e para os cidadãos, como no aumento da transparência e da prestação de contas.

A programação e aplicação dos fundos comunitários constituem uma oportunidade muito relevante para reforçar, simultaneamente, a coordenação horizontal das políticas públicas (e.g. promovendo a articulação entre políticas dos diversos ministérios para a prossecução de objetivos comuns) e a sua coordenação vertical (e.g. permitindo visitar e robustecer os contratos entre níveis de governo no âmbito da prossecução de políticas de desenvolvimento). Adicionalmente, a relevante cultura de monitorização e avaliação dos fundos comunitários constitui uma boa prática de governação que poderá ser expandida a toda a política pública estrutural, independentemente da sua fonte de financiamento.

Abordagem territorial das prioridades de intervenção

O princípio da racionalidade económica faz apelo a uma maior aproximação das escalas de intervenção dos diversos instrumentos de programação do período 2014-2020 (Programas Operacionais - PO, Investimentos Territoriais Integrados - ITI e Desenvolvimento Local de Base Comunitária - DLBC) à escala dos constrangimentos estruturais que procurem combater e dos resultados que se propõem atingir. Desta forma, o **princípio da subsidiariedade** deverá afirmar-se como relevante no desenho e estruturação dos instrumentos de programação, no sentido em que potencia o uso da escala territorial de intervenção como um dos mecanismos de maior **racionalidade e eficiência na integração de políticas** e, conseqüentemente, de fundos.

No caso das Regiões Autónomas, a aplicação do princípio da subsidiariedade traduz-se na programação de PO regionais de espectro abrangente, de acordo com as orientações dos respetivos Governos Regionais, tendo em conta o seu estatuto de regiões ultraperiféricas e no quadro do Acordo de Parceria. A plena articulação entre a intervenção dos fundos europeus estruturais e de investimento será assumida no contexto regional, pese embora o requisito regulamentar de programação nacional do FEAMP e do FC.

A **territorialização das políticas públicas** é encarada cada vez mais como um factor-chave na gestão eficiente dos processos de desenvolvimento económico e social. A monitorização e avaliação dos fundos europeus no período 2007-2013 permitem concluir que existe margem de progresso na territorialização das políticas públicas, incluindo as de inclusão social e de emprego.

A mobilização do capital territorial, fomentada por esta lógica de intervenção das políticas públicas, traduz-se, em especial nas regiões do Continente, em vários instrumentos de intervenção, como sejam: a existência de **PO regionais à escala NUTS II**; a **mobilização dos novos instrumentos** previstos no quadro regulamentar comunitário (**ITI e DLBC**), que permitem mobilizar, em simultâneo e de forma coordenada, financiamento de diversos fundos, eixos prioritários e PO a favor da prossecução de uma estratégia territorial coerente; a existência de **redes de governação das políticas públicas**, que permitem a mobilização de conhecimentos específicos dos territórios em contextos de decisão mais alargados, (à semelhança do que sucedeu com a Rede dos Sistemas de Incentivos do QREN); ou o respeito pelos **instrumentos de planeamento territorial**, como elemento orientador dos financiamentos.

A mobilização das lições da experiência assume particular relevância nesta área, onde as questões da coerência estratégica entre as diversas intervenções para um mesmo território, da garantia de complementaridade nas intervenções das diversas fontes de financiamento, da capacitação institucional ou da indispensável focalização em resultados, surgem nos diversos estudos e avaliações como fatores críticos de sucesso a este tipo de intervenções.

A definição de conteúdos e fronteiras entre PO Nacionais e PO Regionais do Continente deve ser estabelecida tendo em conta os princípios de racionalidade económica e coerência das intervenções conjugados com a otimização da escala territorial de intervenção. As menores dotações dos envelopes financeiros das regiões que estão fora da categoria das menos desenvolvidas – Algarve (categoria das regiões em transição) e Lisboa e Madeira (ambas na categoria das regiões mais desenvolvidas) – poderão, contudo, pesar na definição das prioridades de intervenção, bem como na delimitação de fronteiras entre os fundos da Política de Coesão (FEDER, FSE e FC) e o FEADER e FEAMP, atendendo à dimensão financeira relativa dos mesmos nesses territórios.

A territorialização das políticas públicas terá que estar alinhada com a **organização territorial** do Estado. Portugal percorreu um caminho de afirmação das NUTS II, não apenas como escala de gestão regional dos fundos comunitários, mas também como escala de referência para a gestão desconcentrada das políticas setoriais², e, mais recentemente, de afirmação das NUTS III como nível privilegiado para as articulações entre governo central e governos locais, bem como para a cooperação intermunicipal e da escala de intervenção dos projetos autárquicos, que se iniciou no QCA III de forma seletiva e prosseguiu no QREN de forma exaustiva, com a generalização a todo o território do Continente de subvenções globais com Associações de Municípios. Em continuidade, no próximo ciclo de programação procura-se consolidar este caminho, propondo que **as entidades intermunicipais dinamizem ITI à escala NUTS III** (ou agrupamentos de NUTS III contíguas).

A escala NUTS III servirá igualmente de referência para assegurar a coerência estratégica de outras intervenções de cariz local, em territórios urbanos, rurais ou nos espaços de articulação entre ambos. Torna-se, portanto, fundamental a criação de um quadro estratégico sub-regional claro, devidamente articulado com a estratégia regional dinamizada pelas CCDR, que garanta a coerência das intervenções independentemente da forma como são implementadas (ITI ou DLBC) e que permita assumir explicitamente o desenvolvimento rural e o desenvolvimento das zonas costeiras como parte integrante do desenvolvimento regional. As entidades intermunicipais surgem como as mais habilitadas ao desenvolvimento destes planos estratégicos e parcerias territoriais (nomeadamente à luz dos financiamentos que lhes foram atribuídos para tal no âmbito do atual QREN), bem como à promoção da sua monitorização na fase de implementação, em ambos os casos garantindo o envolvimento das entidades relevantes. Procura-se, desta forma, colmatar os constrangimentos identificados no QREN relativos à sobreposição não coordenada de diversas intervenções de carácter integrado sobre o mesmo território, bem como ao subaproveitamento dos documentos de planeamento estratégico subregional.

Neste domínio, é ainda desejável que nas NUTS III de fronteira esta estratégia incorpore igualmente a componente da cooperação transfronteiriça.

Os sistemas urbanos são particularmente relevantes na dinamização do crescimento e do emprego, da competitividade e da inovação, e da qualidade de vida, onde também se concentram dimensões importantes da coesão social. É nesse sentido que as disposições comunitárias atribuem especial ênfase ao Desenvolvimento Urbano Sustentável, prevendo que o mesmo possa ser prosseguido através da implementação de **Ações Integradas de Desenvolvimento Urbano Sustentável (AIDUS)**. As AIDUS pretendem estruturar operações fundamentadas e especificadas em estratégias de desenvolvimento urbano, a implementar através de ITI, podendo desta forma envolver investimentos suscetíveis de financiamento pelos diversos fundos comunitários (FEDER, FC e FSE), capazes de ultrapassar os constrangimentos identificados na operacionalização dos instrumentos da Política de Cidades no período 2007-2013 (nomeadamente alguma pulverização de estratégias urbanas e fragilidade

² Não obstante a não coincidência entre os domínios planeamento e financiamento no caso das regiões de Lisboa (para efeitos de financiamento) e de Lisboa e Vale do Tejo (para efeitos de planeamento e ordenamento).

institucional das parcerias que as suportavam). As AIDUS assumirão as escalas regional, intermunicipal e municipal como referenciais estratégicos, sendo operacionalizadas à escala da área urbana, considerando o território de referência mais adequado para a concretização dos respetivos desígnios económicos, sociais, ambientais e climáticos. Será dada prioridade a territórios que incluam Áreas de Reabilitação Urbana (ARU), nos termos estabelecidos na Lei n.º 32/2012, de 14 de agosto, que altera o decreto-lei n.º 307/2009, de 23 de outubro. Será ponderada o recurso à implementação de DLBC, devidamente integradas na ITI da respetiva área urbana, sempre que se assumam como a forma mais eficiente de envolvimento das comunidades locais na estratégia de desenvolvimento do espaço urbano. Deve ainda ser potenciada a articulação entre as AIDUS e a Iniciativa Comunitária Ações Inovadoras no Domínio do Desenvolvimento Urbano Sustentável, destinadas a fomentar a implementação de soluções de desenvolvimento urbano inovadoras, envolvendo estudos-piloto e projetos de demonstração.

Nos territórios de baixa densidade, a mobilização concertada dos atores (públicos e privados) em torno de uma estratégia de desenvolvimento local construída coletivamente pode assumir-se como fator decisivo ao desenvolvimento territorial, sobretudo em territórios onde as atividades agrícola ou pesqueira apresentam maior peso e importância ambiental e social com economias em grande parte suportadas nestas fileiras. Para tal, serão criadas condições para a execução de **DLBC**, geridos pelos GAL, concretizando estratégias integradas e multisectoriais de desenvolvimento local, cuja conceção tem em conta as necessidades e potencialidades locais, incluindo as respetivas características inovadoras. O território de referência para operacionalização do DLBC deverá ser o mais adequado para a concretização do desígnio de cada DLBC, correspondendo, preferencialmente, a áreas subregionais que integram NUTS III.

A coerência das intervenções dependerá também da promoção das **relações entre os territórios rurais e os territórios urbanos**, que fundamentam as estratégias NUTS III e que potenciam a importância dos instrumentos de planeamento territorial. Dependerá, igualmente, da possibilidade de implementação de **ITI noutras escalas territoriais**, sobretudo numa ótica de regiões funcionais ou temáticas que se afasta das fronteiras político-administrativas, logo de uma abordagem seletiva dos territórios de incidência, sempre que a focalização temática para um território específico beneficie de uma integração de diversos instrumentos financeiros.

A prossecução das diversas abordagens integradas terá que ser avaliada individualmente, à luz do seu valor acrescentado em termos de eficiência e do seu grau de comprometimento com os resultados, devendo ser sempre claro o enquadramento das intervenções pela referida mobilização das lições da experiência e por um programa de ação que defina objetivos e metas quantificadas, modalidades de prossecução dos objetivos, fontes e modalidades de financiamento e modelo de governação (gestão, acompanhamento, avaliação e prestação de contas).