



INSTITUTO SUPERIOR DE ECONOMIA E GESTÃO

UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA

AVALIAÇÃO ex-ante DO
PROGRAMA OPERACIONAL
FACTORES DE COMPETITIVIDADE

SUMÁRIO EXECUTIVO

ficha técnica

Avaliação Ex-ante do Programa Operacional Temático Factores de Competitividade

Sumário Executivo

Fevereiro 2007

Autoria: *Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa*

Coordenação Global: *Augusto Mateus*

Coordenação Executiva: *Gonçalo Caetano*

Equipa Técnica: *Emílio Fontela, Eduardo Catroga, José Zorro Mendes, José Bonfim, Hermano Rodrigues, Manuel Brandão Alves, Manuel Mira Godinho, Mário Rui Silva, Paulo Madruga, Sandra Primitivo, Victor Martins*

1. A AGENDA DE COMPETITIVIDADE DA ECONOMIA PORTUGUESA NO HORIZONTE 2015: DESAFIOS, PRIORIDADES E INSTRUMENTOS DE POLÍTICA

A agenda de competitividade do QREN, em obediência à lógica de programação temática adoptada, materializa-se através de um PO temático transversal e multi-territorial, de PO regionais e, necessariamente, de uma coordenação adequada entre todos, seja no plano estratégico, seja no plano operacional, seja no plano do “modelo de governação” e gestão da própria agenda.

O exercício da avaliação ex-ante do PO Factores de Competitividade foi, neste quadro, organizado em dois grandes passos. Em primeiro lugar abordam-se as questões de natureza mais estratégica que permitem avaliar criticamente a racionalidade e a coerência da agenda de competitividade, numa perspectiva conjunta a todos os PO que orienta. Em segundo lugar abordam-se as questões mais específicas, de organização, coerência e operacionalização, do PO Factores de Competitividade.

1.1. A QUALIDADE DO DIAGNÓSTICO REALIZADO

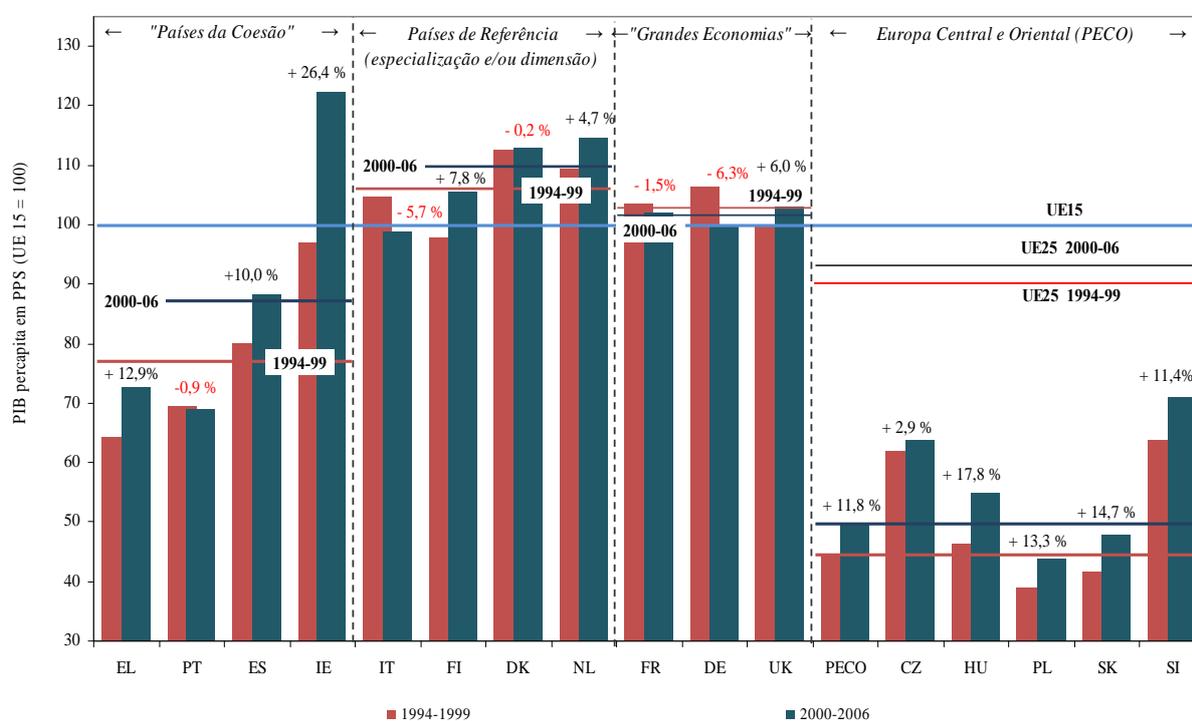
1.1.1.O DESEMPENHO DA ECONOMIA PORTUGUESA NO CONTEXTO DA ACELERAÇÃO DA GLOBALIZAÇÃO E DO ALARGAMENTO DA UNIÃO EUROPEIA E O CONTEXTO PREVISÍVEL DO CICLO 2007-2013

A plena adesão de Portugal à União Europeia colocou, no plano económico, desafios de regulação conjuntural e de desenvolvimento estrutural que precisam de ser enfrentados e vencidos para que as vantagens estratégicas daí resultantes e os fundos comunitários disponibilizados possam ser devidamente aproveitados e colocados ao serviço da melhoria generalizada da qualidade de vida dos portugueses. A “convergência nominal” e a “convergência real” constituem os dois caminhos que materializam, respectivamente, a resposta àqueles dois desafios, sendo, por isso mesmo, importante, acompanhar e avaliar com rigor onde nos encontramos e com que ritmo avançamos (ou não) naqueles dois caminhos.

O contexto macroeconómico do próximo período de programação será, na economia portuguesa, seguramente bem mais complexo que os contextos anteriormente enfrentados, em função da subida expectável dos preços relativos da energia e da descida dos preços relativos dos produtos industriais indiferenciados, complexidade aumentada com a, também expectável, passagem, na zona euro, de uma situação de taxas de juro baixas com moeda apreciada para uma situação de taxas de juro mais altas com moeda menos apreciada.

A economia portuguesa chegou ao final do período de vigência do QCA III em pior situação relativa do que quando o iniciou sendo, entre os “países da coesão”, o único que regista, em termos acumulados, perdas em matéria de convergência, quando consideramos a média dos últimos dois ciclos de programação estrutural (1994-1999 e 2000-2006). Com efeito, enquanto Portugal regride 0,9% em PIB per capita relativo em PPC, face à média da UE15, a Espanha progride 10,0%, a Grécia 12,9% e a Irlanda 26,4%. As dificuldades de convergência real da economia portuguesa na União Europeia, que se começaram a manifestar no arranque do QCA III, aprofundaram-se cumulativamente ao longo da sua execução, revelando dificuldades competitivas de natureza estrutural particularmente vulneráveis às transformações produzidas pela UEM e pelo alargamento.

GRÁFICO 1
AS DIFICULDADES DA CONVERGÊNCIA REAL EM PORTUGAL
 (Evolução do PIB per capita em PPC nos ciclos de programação anteriores)



Fonte: Cálculos com base em Comissão Europeia (2006), *Statistical Annex of European Economy, ECFIN/REP/52683/2006*

A economia portuguesa apresenta, desde a adesão, o ritmo mais rápido de convergência nominal do nível geral de preços, seja no quadro dos “países da coesão”, seja no quadro da Europa do sul, enfrentando, desse modo, uma necessidade de crescimento real da economia suficientemente rápido para fazer face à rapidez da convergência nominal. O desempenho negativo da economia portuguesa em matéria de convergência, neste período, fica, assim, a dever-se, não apenas a um crescimento económico insatisfatório, mas também ao desenvolvimento do referido fenómeno que teria exigido, por si só, um crescimento adicional do PIB per capita em cerca de 1,7% a ano para manter o nível relativo face à média da UE no final do QCA III.

A INSERÇÃO DA ECONOMIA PORTUGUESA NA “GEOGRAFIA COMPETITIVA” INTERNACIONAL:
MUDANÇAS ACLERADAS E EXIGÊNCIAS CONCORRENCIAIS ACRESCIDAS

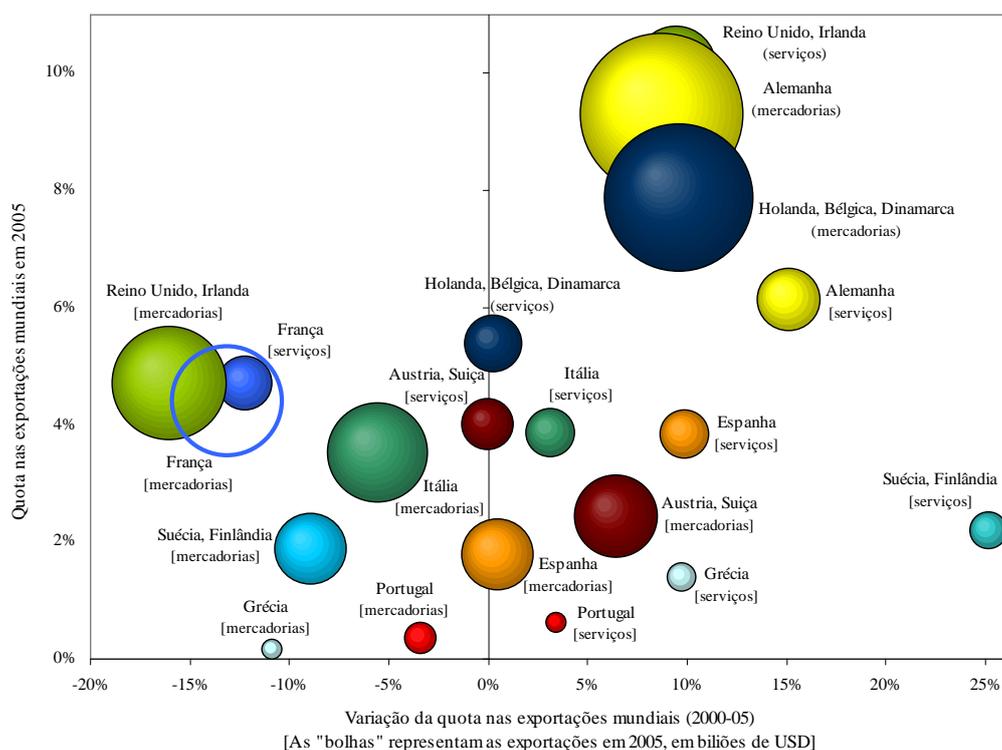
Os problemas de internacionalização da economia portuguesa alargaram-se, com efeito, no período 2000-2006, traduzindo-se, em primeiro lugar, no plano dos fluxos comerciais, na manifestação progressiva de uma degradação da capacidade competitiva e concorrencial das exportações portuguesas e exprimindo, sobretudo, uma insuficiente dinâmica de adaptação da especialização de produtos e da natureza das vantagens comerciais, perante o aumento de uma dupla pressão concorrencial (uma “tenaz” concorrencial), “por cima”, originada em estratégias centradas no valor e na diferenciação, e “por baixo”, originada em estratégias centradas no custo e no preço.

O ciclo de programação estrutural 2007-2013 vai desenvolver-se num quadro de consolidação desta nova “geografia competitiva”, isto é, num quadro onde as grandes economias emergentes e/ou em transição não só lideram o ritmo de crescimento económico como assumem, no seu conjunto, posições de liderança quantitativa dos fluxos de comércio e investimento internacional de bens e serviços e onde a União Europeia se insere com base numa “geometria variável” externa, isto é, com base em desempenhos fortemente diferenciados, com reflexos significativos no crescimento e no emprego das economias nacionais, das suas regiões e das suas cidades.

As dificuldades de adaptação da economia portuguesa às exigências concorrenciais da nova “geografia competitiva” em consolidação não são, neste quadro, demasiado específicas uma vez que acompanham o padrão do conjunto da Europa do sul, onde a economia espanhola apresenta o melhor desempenho e a economia portuguesa consegue, “fazer menos mal” na exportação de bens transaccionáveis, regredindo menos que a Itália e, sobretudo, a Grécia e “fazer menos bem” no desenvolvimento das actividades associadas ao turismo, progredindo menos Itália, Grécia e Espanha.

**GRÁFICO 2:
A EUROPA NO COMÉRCIO INTERNACIONAL DE BENS E SERVIÇOS**

As diferentes formas e velocidades de inserção das economias europeias na globalização comercial



Fonte: Cálculos próprios com base em WTO (2006), International Trade statistics, 2006

A intensificação e reequilíbrio da internacionalização da economia portuguesa, obriga, no plano do investimento, a viabilizar a captação de novos fluxos de IDE alicerçados em novos factores competitivos e em novas capacidades de intermediação internacional da economia portuguesa, por um lado, e de dinamizar novos fluxos de IDPE suportados por uma base empresarial mais alargada e por instrumentos de apoio mais sistemáticos e efectivos na criação de condições para a internacionalização (humanas, organizacionais e financeiras) e orientados para mercados e actividades de inquestionável interesse e vantagem.

1.1.2. AS REGIÕES “CONVERGÊNCIA” NO CONTEXTO DAS REGIÕES PORTUGUESAS E EUROPEIAS

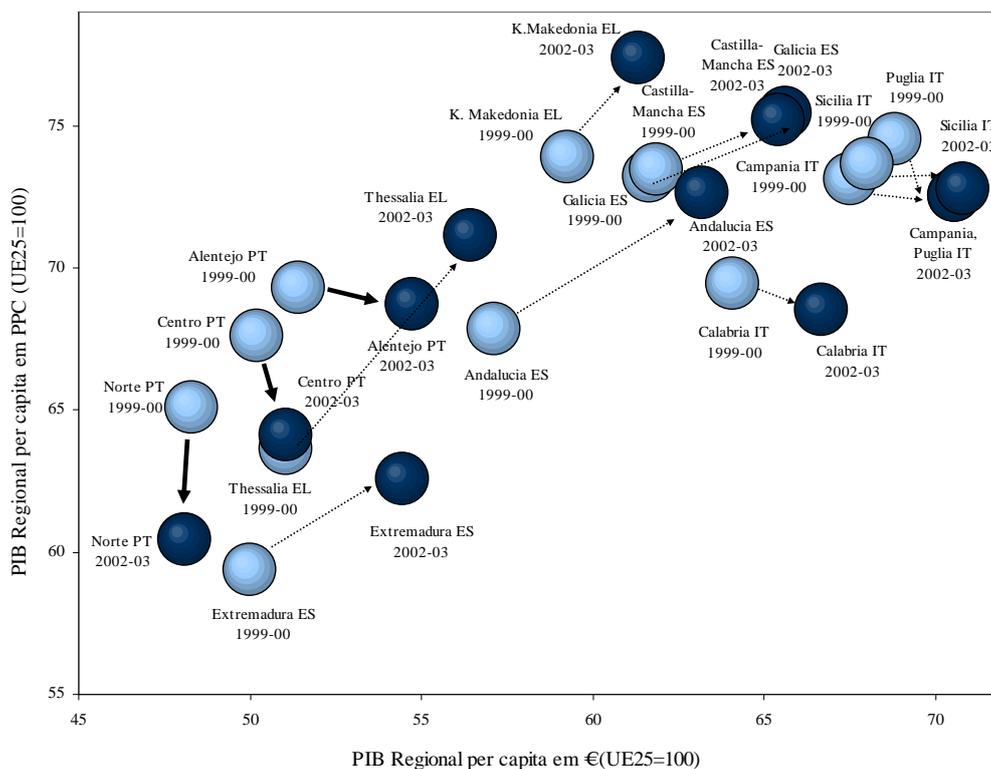
O ciclo de programação estrutural 2007-2013 comporta, no plano do desenvolvimento regional, uma desafio relativamente novo para Portugal que se traduz na diferenciação das formas de inserção das diferentes regiões no modelo do QREN em sintonia com a política de coesão à escala europeia. A caracterização da evolução e da situação das regiões portuguesas no quadro europeu e nacional constitui, neste quadro, um elemento relevante da avaliação da qualidade do diagnóstico efectuado.

A SITUAÇÃO ESPECÍFICA DAS REGIÕES PORTUGUESAS NO QUADRO EUROPEU

As regiões de convergência da Europa do sul, onde se integram as regiões portuguesas, constituem um universo específico à escala europeia, na medida em que colocam problemas próprios associados a uma excessiva longevidade dos respectivos processos “catching-up” permanecendo enquadradas no “pelotão” das regiões menos desenvolvidas da União Europeia, apesar dos progressos registados pelos respectivos países em matéria de convergência das respectivas economias nacionais, pelo que constituem um duplo desafio para a coesão territorial (nacional e europeia).

A dimensão nacional deste questão é maior no caso português, onde as regiões de convergência são responsáveis por cerca de 54% da riqueza criada, do que nas restantes economias da Europa do sul, onde são responsáveis por cerca de 44%, 24% e 17% da riqueza criada, respectivamente na Grécia, na Espanha e na Itália.

GRÁFICO 3
REGIÕES DE CONVERGÊNCIA NA EUROPA DO SUL
(PIB Regional, per capita e em € em 1990-2000 e 2003-2003)



Fonte: cálculos próprios com base em informação estatística do EUROSTAT.

A análise da convergência das regiões portuguesa na UE no período 2000-06, considerando o seu desempenho global e a diferenciação no espaço europeu e no espaço nacional, permite destacar um conjunto relevante de questões:

- As regiões portuguesas de convergência representam os casos mais relevantes de excessiva longevidade na permanência em processo de coesão ou catching-up na Europa do Sul. Esta excessiva longevidade explica-se, como vimos, por problemas económicos, sociais e institucionais de natureza estrutural, mas também por erros e limitações dos anteriores ciclos de mobilização dos fundos estruturais (à escala nacional, à escala sectorial e à escala regional), o que justifica a adopção de uma abordagem, no ciclo 2007-2013, que seja suficientemente diferente para permitir uma espécie de “recomeço” apoiado em novos objectivos, instrumentos e modelos de gestão e acompanhamento;
- A especialização das regiões de convergência surge, em Portugal e na Espanha, tal como algumas as regiões menos desenvolvidas da França e da Itália, muito associada a um peso muito relevante das actividades de construção e promoção imobiliária. Sem uma renovação relativamente profunda do padrão de especialização, será muito difícil encontrar novos caminhos de crescimento e convergência mais eficazes e sustentáveis;
- A inovação que se revela decisiva para relançar o processo de convergência nestas regiões encontra limitações severas, seja ao nível da inserção do tecido empresarial em actividades de média-alta e alta tecnologia, seja ao nível da inserção dos recursos humanos mais qualificados em actividades de investigação e desenvolvimento, seja no seio das empresas, seja no seio das instituições do sistema científico e tecnológico. No seio das regiões de convergência, existem, no entanto, pólos emergentes que permitem configurar estratégias de promoção da inovação susceptíveis de produzir resultados relevantes embora necessariamente articulados, em maior ou menor grau, com as estruturas, empresas e recursos localizados na região de Lisboa.

1.1.3. AVALIAÇÃO DO DIAGNÓSTICO: SÍNTESE CRÍTICA E APROFUNDAMENTOS

O diagnóstico efectuado não só contempla as principais questões relevantes do ponto de vista da competitividade, embora comportando alguns desequilíbrios no respectivo tratamento e aprofundamento, como permitiu colocar com clareza a grande questão que importa resolver no quadro do presente ciclo de programação estrutural: *“A economia portuguesa vem observando dificuldades em se posicionar competitivamente num mercado internacional crescentemente concorrencial e globalizado, e de endogeneizar (traduzir em valor) as alterações de natureza estrutural que se vêm efectuando nos últimos anos, nomeadamente as resultantes dos investimentos apoiados no âmbito da coesão e da competitividade (designadamente via fundos estruturais)”*

A forma adoptada reflecte, no entanto, ainda, no âmbito dos factores de competitividade, a transição, difícil, em curso, de um modelo de programação sectorial de base nacional, para um modelo de programação temático comportando articulações entre intervenções de base nacional e regional. As limitações apontadas ao diagnóstico realizado, embora não diminuam nem as suas principais conclusões, nem a respectiva qualidade, aconselham, no entanto, a considerar seriamente o respectivo

aprofundamento, com base na presente avaliação ex-ante e no esforço subsequente de especificação e regulamentação do programa, em cinco direcções principais:

- Reconhecer as profundas e aceleradas mudanças da nova **“geografia competitiva”** moldada pela aceleração da globalização e pelo alargamento UE e as respectivas consequências numa das economias menos desenvolvidas da zona euro;
- Aprofundar o diagnóstico dos **custos de contexto**, excessivamente organizado em função dos objectivos dos esforços positivos, em curso na reorganização da administração central do Estado, direccionando-o para os resultados necessários em matéria condições efectivamente estimulantes da iniciativa, do investimento e do desenvolvimento empresarial, e, sobretudo ampliar o diagnóstico em direcção aos **custos transacção** onde a economia portuguesa ainda regista limitações significativas;
- Aceitar activamente a evidência empírica e os contributos teóricos mais recentes para valorizar a importância decisiva da **“cadeia de valor”** como instrumento de superação da “velha” lógica sectorial, de adopção da “nova” lógica temática e horizontal e de impulsionamento de uma **lúcida concentração de recursos nas actividades de bens e serviços transaccionáveis**;
- Completar e ampliar o diagnóstico da **envolvente de apoio à competitividade empresarial** valorizando de forma mais determinada as **dimensões microeconómicas da competitividade** e, sobretudo, acolher a relevância, no caso da economia portuguesa, da superação das intervenções parcelares sobre **condições potenciais de competitividade** em favor das intervenções susceptíveis de ligar pólos de oferta e procura (produção e utilização), transformando essas condições em **processos competitivos efectivos**;
- Articular a um nível mais fino, numa lógica descendente e ascendente, as **articulações entre o diagnóstico competitivo nacional e os diagnósticos competitivos regionais**, de forma a garantir uma base analítica e empírica mais sólida de suporte à elaboração de estratégias de competitividade regionais efectivamente diferenciadas.

1.2. A QUALIDADE DA ESTRATÉGIA ADOPTADA

A avaliação da qualidade da estratégia adoptada é desenvolvida com base em três eixos fundamentais, enquadrados pelas grandes orientações europeias, no cruzamento da política de coesão com a “Estratégia de Lisboa” renovada.

1.2.1. AS GRANDES LINHAS DE FORÇA DA ESTRATÉGIA DA AGENDA DE COMPETITIVIDADE

A VALIDAÇÃO DO EXERCÍCIO SWOT REALIZADO

A agenda de competitividade proposta não só identifica de forma objectiva e correcta os principais bloqueios e problemas que, na economia portuguesa, têm limitado a competitividade das empresas e dos territórios e, por essa via, o processo de convergência real da economia portuguesa, como aponta objectivos que estão em linha com os desafios que emergem desse bloqueios e problemas estruturais e apresentam um bom grau de conformidade com as grandes linhas de orientação dos planos e estratégias nacionais e europeias. A agenda da competitividade proposta contém, adicionalmente, um forte

potencial de mudança positiva face às insuficiências detectadas nas experiências anteriores de programação estrutural, realizado através de uma equilibrada incorporação das principais “lições da experiência” apontadas, nomeadamente, nos relatórios de avaliação intercalar dos PO do QCA III relevantes e nos estudos preparatórios desenvolvidos sob coordenação do Observatório do QCA III.

A análise SWOT apresentada não suporta, no entanto, adequadamente todo esse esforço positivo conseguido na formulação da agenda de competitividade do QREN. Com efeito, não ficamos a saber, por exemplo, se a estratégia adoptada se concentra nas oportunidades (e em quais, prioritariamente ?) para promover uma mais rápida acumulação e consolidação de forças (e quais, prioritariamente ?) para as aproveitar ou, alternativamente, se concentra nas fraquezas (e em quais, prioritariamente ?) para enfrentar e limitar as ameaças (e quais, prioritariamente ?) ou, ainda, se combina parcialmente (e como ?) estes dois caminhos numa lógica de articulação entre realismo e ambição.

A revisão da análise SWOT deveria, depois, explicitar as grandes opção de “caminho estratégico” (“strategic path”) implícitas na agenda de competitividade do QREN. Como contributo para essa revisão apresenta-se de seguida uma sistematização das oportunidades e ameaças com que se defronta o processo de desenvolvimento competitivo, bem como das forças e fraquezas da situação portuguesa neste domínio, onde se encontraram, na análise realizada, limitações ou omissões mais significativas.

1.2.2. A RACIONALIDADE DO AGENDA DE COMPETITIVIDADE PROPOSTA

A agenda proposta, que se apresenta, em termos globais, bastante coerente e com prioridades de intervenção bem alinhadas com os objectivos definidos, foi submetida, no quadro da avaliação ex-ante, a uma análise da respectiva racionalidade, isto é, ao respectivo escrutínio em matéria de relevância dos desafios abordados e de pertinência dos objectivos seleccionados.

QUADRO-SÍNTESE DOS ELEMENTOS DA ANÁLISE DA RELEVÂNCIA (QUESTÕES RELATIVAS À IDENTIFICAÇÃO DOS DESAFIOS, PROBLEMAS E NECESSIDADES)

CONTEXTO MACROECONÓMICO GLOBAL EMERGENTE

Pressões de custos e preços com incerteza adicional, despesa pública limitada



Percepção das **mudanças** concretas nas **expectativas e comportamentos dos agentes económicos** privados [decisivas nos ciclos de investimento] e no **papel do Estado** na economia [regulação, envolvente e incentivos ↑, intervenção e ajudas directas ↓]



*O contexto macroeconómico do próximo período de programação será, na economia portuguesa, seguramente bem mais **complexo e difícil** que os contextos anteriormente enfrentados, em função da subida, previsível, mas incerta, dos preços relativos da energia e dos recursos naturais escassos e da descida, mais segura, dos preços relativos dos produtos industriais indiferenciados originários das economias emergentes, dificuldade que será aumentada com a passagem de uma situação de **taxas de juro baixas com moeda apreciada** para uma situação de **taxas de juro mais altas com moeda apreciada**, mas em menor grau.*

*A **consolidação orçamental** continuará a ser, durante o o próximo período de programação, uma **prioridade inescapável** da economia portuguesa, seja pela dimensão dos desequilíbrios orçamentais e fiscais a corrigir, seja pela pressão adicional das responsabilidades públicas, no caso português, perante o ritmo de **envelhecimento da população** e o impacto interno dos **compromissos** assumidos em **matéria ambiental**, conduzindo a uma restrição pesada que limitará o nível do investimento público orientado para o crescimento económico.*

TRAJECTÓRIA DE CONVERGÊNCIA VERIFICADA

Exigências concorrenciais acrescidas numa UE alargada



Percepção do **papel estratégico central da promoção dos processos e dos resultados da competitividade** no ciclo de programação estrutural 2007-2013



*A preparação e concretização da **passagem de “país da coesão” a “país da moeda única”** não correu bem à economia portuguesa, seja por insuficiências ao nível da consolidação dos progressos inicialmente alcançados, seja por insuficiências ao nível da renovação das estratégias de investimento e gestão.*

*A economia portuguesa enfrenta, no futuro próximo, **desafios ainda mais exigentes** em matéria de promoção da **competitividade** e do **crescimento económico**, onde importa responder à pressão de uma concorrência internacional acrescida com uma **inserção mais activa, qualificada** e facilitada no comércio e investimento **nos mercados europeu e mundial**.*

DINÂMICA COMPETITIVA REVELADA

Disparidades na evolução das taxas de câmbio real na UE; Desequilíbrio externo forte e persistente



Percepção da **necessidade imperiosa** do reforço drástico da **concentração** e da **selectividade** na utilização dos recursos, estimulando iniciativas e cadeias de actividades geradoras de **valor internacional**



*As manifestações de “**dualismo**” económico nas condições de rendibilidade, favorecendo globalmente as actividades “**protegidas**” (bens e serviços não transaccionáveis) e desfavorecendo globalmente as actividades “**expostas**” à concorrência internacional (bens e serviços transaccionáveis), fundamentam a **absoluta inconveniência estratégica de um programa susceptível de acolher todas as actividades económicas, como “clientes” potenciais**, indiferente às diferentes posições competitivas e concorrenciais.*

*As **dificuldades competitivas** das actividades exportadoras, sem dinamismo suficiente para reduzir o **défice externo** e onde a pressão sobre os preços limita fortemente a consolidação dos ganhos de produtividade, na ausência de mudanças no padrão de especialização e/ou inovação nos modelos de negócio, fundamentam uma **exigência qualitativa acrescida na avaliação das iniciativas de modernização e expansão das actividades “expostas”**, onde a criação de valor internacional deve ser drasticamente valorizada.*

QUADRO-SÍNTESE DOS ELEMENTOS DA ANÁLISE DA RELEVÂNCIA
(QUESTÕES RELATIVAS À IDENTIFICAÇÃO DOS DESAFIOS, PROBLEMAS E NECESSIDADES)

PADRÃO DE ESPECIALIZAÇÃO DAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS

Excessiva exposição em actividades de crescimento lento e excessiva absorção de recursos pelas actividades protegidas



Percepção das **oportunidades da globalização** e da **importância do reforço da especialização** na aceleração do ritmo de crescimento económico das economias mais pequenas



A aceleração da globalização e a consolidação do mercado interno europeu alargado fundamentam a revalorização do papel da especialização no crescimento económico, em sentido e intensidade, uma vez que o crescimento sustentado de uma economia não depende, apenas, da sua inserção nos “canais” de maior potencial, mas, também, da massa crítica alcançada em termos de afectação de recursos e quotas de mercado, sobretudo em “pequenas economias”,

A melhoria do padrão de especialização configura uma necessidade que só pode ser alcançada, para além da transformação da estrutura de exportação, com a procura de novos equilíbrios, entre os recursos mobilizados, os serviços produzidos e o valor criado, nas actividades de bens não transaccionáveis, susceptíveis de contribuir para o aumento da eficiência global da economia portuguesa.

CONHECIMENTO, DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO E INOVAÇÃO

Envolvimento insuficiente na “Economia do Conhecimento” associado a limitações severas na disponibilidade de capital humano qualificado e de serviços empresariais avançados



Percepção da crescente importância da articulação e ligação dos segmentos a **montante (oferta)** e **jusante (procura)** das cadeias de valor na indução da inovação e do desenvolvimento tecnológico, Percepção do carácter **cooperativo, transversal** e de **mercado** das redes inovação



A identificação de um insuficiente envolvimento global nas actividades intensivas em informação e conhecimento e de uma limitada inovação de base empresarial (processos, produtos e organização), destacando-se os factores explicativos microeconómicos (insuficiente formação das elites empresariais, fraca articulação entre universidades e empresas, ausência de verdadeiras redes de competências orientadas para o mercado), fundamenta a necessidade de forte ligação entre oferta e procura na respectiva correcção, impulsionada pela afirmação da referência de “cadeia de valor” sobre as referências ultrapassadas de “sector”.

A identificação de uma relação forte entre desenvolvimento tecnológico e a inserção externa, pelas compras e pelas vendas, fundamenta a conveniência de uma muito mais intensa articulação entre desenvolvimento tecnológico e internacionalização, através de formas de cooperação e concorrência que produzem sinergias, onde a internacionalização favorece o desenvolvimento tecnológico que, por sua vez, reforça a capacidade exportadora e competitiva nos mercados globalizados.

INFRAESTRUTURAS, ENVOLVENTE EMPRESARIAL E REGULAÇÃO DOS MERCADOS

Envolvimento insuficiente e desequilibrado na “Sociedade da Informação”; Custos de transacção e contexto elevados associados a falhas de mercado



Percepção da necessidade de globalizar a **utilização das TIC** e de reduzir os **custos de transacção**; Percepção da **lógica alargada, institucional, económica e social**, da redução dos **custos de contexto**



Verificação de uma insuficiente concretização de lógicas de redes e de serviços a custo competitivo na disponibilização das infraestruturas de suporte à actividade empresarial e na mobilidade de pessoas, bens, serviços, capital e informação. Verificação de insuficientes progressos alcançados na difusão da “sociedade da informação” e de desequilíbrios entre utilização final e produção de tecnologias e conteúdos.

Verificação de problemas conjugados na promoção de níveis adequados de bens e serviços públicos, na obtenção de condições generalizadas de concorrência e na eficiência e rapidez no funcionamento da administração pública e do sistema de justiça, que se traduzem, para além do desincentivo da iniciativa e da tomada de risco, em custos acrescidos para as empresas e em condições de vida diminuídas para os cidadãos.

QUADRO-SÍNTESE DOS ELEMENTOS DA ANÁLISE DA PERTINÊNCIA (QUESTÕES RELATIVAS À ADEQUAÇÃO DOS OBJECTIVOS FORMULADOS)

CONTEXTO MACROECONÓMICO GLOBAL CONSOLIDADO

Primado dos ajustamentos reais na competitividade



Percepção da dimensão qualitativa dos objectivos de crescimento e emprego; percepção da dimensão microeconómica na promoção da competitividade empresarial (princípio de “crescimento intensivo” → competências e produtividade-valor)



A disciplina da UEM (com a sua elevada prioridade ao controlo da inflação) não permite a utilização de ajustamentos nominais compensatórios, cambiais ou financeiros, para as perdas de competitividade e determina, irreversivelmente, que seja a procura de ajustamentos reais (ganhos de eficiência e produtividade em valor, nomeadamente) a constituir a base exclusiva para melhorar o desempenho competitivo da economia portuguesa.

Esta restrição induz, necessariamente, a necessidade de uma nova visão do papel dos fundos estruturais na indução de mudanças efectivas e inovadoras no padrão de especialização e no modelo competitivo, abandonando medidas genéricas de simples dinamização do investimento e da modernização sem fortes exigências de qualidade estratégica e de orientação para resultados.

TRAJECTÓRIA DE CONVERGÊNCIA EXIGIDA

Valorização do território no centro da construção de uma nova relação entre coesão e competitividade



Percepção da necessidade de uma nova articulação entre competitividade e coesão suportada por uma nova articulação entre intervenções de base temática e territorial (princípio de “diferenciação” → sinergias territoriais específicas)



A economia portuguesa enfrenta, no futuro próximo, desafios ainda mais exigentes em matéria de renovação dos modelos e formas de promoção da coesão social e territorial, onde importa consagrar definitivamente uma lógica de especialização, rede e serviço na expansão e gestão das infraestruturas e equipamentos colectivos.

A exigência destes desafios constitui, também, uma oportunidade para chegar a estratégias regionais suficientemente diversificadas, que se aproximem dos problemas actuais e futuros de cada região e aprofundem as dinâmicas de especialização económica, isto é, uma oportunidade para acolher a utilização dos fundos estruturais em Portugal na sua verdadeira lógica transversal de política regional estrutural, superando uma excessiva tendência para modelos de programação de base vertical e sectorial

DINÂMICA COMPETITIVA NECESSÁRIA

Primado do aumento da capacidade concorrencial e da capacidade exportadora líquida global



Percepção das formas concretas eficazes de articulação entre concentração e selectividade na renovação dos modelos de negócio e na melhoria das condições de internacionalização das empresas (princípio de “cadeia de valor” global → desenvolver, produzir e vender com massa crítica internacional)



O indispensável reequilíbrio externo exige uma concentração de recursos no apoio ao desenvolvimento competitivo das actividades de bens e serviços transaccionáveis, relegando as outras actividades exclusivamente para formas de enquadramento temáticas ou horizontais, mas não sectoriais.

As actividades de bens e serviços transaccionáveis comportam exigências dimensionais próprias onde a “massa crítica de eficiência” é determinada pelas condições de concorrência nos mercados relevantes (mercado interno europeu, mercado mundial) e não pela dimensão da economia portuguesa.

A melhoria das determinantes microeconómicas da competitividade exige uma concentração temática em iniciativas dirigidas ao reforço da capacidade concorrencial das empresas e polarizadas pela indução de ajustamentos estruturais (primado da inovação, do desenvolvimento tecnológico e da integração da produção e distribuição em mercados alargados).

QUADRO-SÍNTESE DOS ELEMENTOS DA ANÁLISE DA PERTINÊNCIA
(QUESTÕES RELATIVAS À ADEQUAÇÃO DOS OBJECTIVOS FORMULADOS)

PADRÃO DE ESPECIALIZAÇÃO DAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS

Articulação da melhoria do perfil e do reforço da intensidade no padrão de especialização



Percepção do novo quadro de gestão das “fronteiras” sectoriais dos instrumentos de apoio ao desenvolvimento empresarial e das “fronteiras” de articulação nacional/regional da agenda da competitividade (princípio de “especialização” → concentração nas cadeias com maior potencial dinâmico de mercado)



O caso português aconselha, num quadro de “benchmarking” europeu, um reforço significativo da especialização, por concentração de iniciativas e recursos em actividades mais dinâmicas, como uma alavanca poderosa de ganhos de eficiência e produtividade. O mesmo quadro aconselha a utilização de incentivos horizontais (por referência ao país no seu conjunto e por referência às regiões de aglomeração privilegiada de actividades) e melhorias no serviço das infraestruturas de suporte e na envolvente.

A melhoria do padrão de especialização obriga a uma dupla reorientação das políticas públicas, isto é, reduzindo drasticamente os níveis de apoio e protecção a actividades abrigadas da concorrência, favorecendo, desse modo, as condições de internacionalização das empresas, e conferindo uma nova prioridade à obtenção de patamares de eficiência nas actividades de serviços associados à eficiência colectiva (educação, formação profissional, mobilidade, decisão e controlo regulamentar dos mercados, nomeadamente)

CONHECIMENTO, DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO E INOVAÇÃO

Reforço das actividades de I&D de base empresarial e aceleração da inserção das empresas na “Sociedade da Informação”



Percepção da articulação entre economia do conhecimento e internacionalização, através de uma abordagem da inovação e do desenvolvimento tecnológico mais centrada na empresa, no mercado e na procura (princípio de “modularidade” → entrar nas redes de investigação e desenvolvimento que “levam” novos produtos aos mercados)



A redução do “gap” negativo português, em matéria de inovação e desenvolvimento científico e tecnológico, alimenta, necessariamente, um caminho específico onde as prioridades comunitárias associadas à “sociedade da informação” e à “sociedade do conhecimento” sejam tratadas de forma a intensificar a sua expressão no mundo empresarial, nomeadamente nos segmentos das PME mais dinâmicas e das empresas mais internacionalizadas, onde podem contribuir poderosamente para o respectivo progresso competitivo

A articulação entre internacionalização e desenvolvimento tecnológico incentiva uma programação orientada por uma nova lógica de acções integradas, visando favorecer o surgimento, desenvolvimento e consolidação de plataformas de empresas e instituições de suporte centradas na inovação e desenvolvimento tecnológico alimentadas pelas oportunidades de internacionalização, valorizando muito mais do que no passado as condições e processos de internacionalização em sintonia com a própria lógica, regional e territorializada, dos fundos estruturais.

INFRAESTRUTURAS, ENVOLVENTE EMPRESARIAL E REGULAÇÃO DOS MERCADOS

Envolvente competitiva e mercados eficientes no centro de uma nova atractividade económica



Percepção da importância da recriação de novos factores “custo” na dinamização do investimento empresarial (princípio de “atractividade” → prazos e custos diminuídos para as decisões e operações empresariais)



A “reconstrução” da atractividade parcialmente perdida pela economia portuguesa em matéria de investimento interno e internacional, não podendo ser alcançada pelo baixo custo do trabalho, pode ser alcançada com a criação de um ambiente efectivamente favorável ao desenvolvimento empresarial (“business oriented”), pela rapidez das decisões, pela eficiência dos mercados.

A promoção da atractividade da economia portuguesa, não dispensando intervenções na lógica dos custos operacionais, pode, também, ser alcançada pela obtenção de por custos de transacção competitivos, nomeadamente os custos operacionais associados à mobilidade de factores, bens e serviços, capitais, pessoas e informação.

1.2.3. A INTENSIFICAÇÃO DA INOVAÇÃO E DA MOBILIZAÇÃO DO CONHECIMENTO COMO QUESTÃO CENTRAL DA AGENDA DA COMPETITIVIDADE

A intensificação da inovação e do conhecimento nas estratégias de desenvolvimento económico à escala nacional e regional constitui a base para alimentar sinergias efectivas entre a política de coesão e a “Estratégia de Lisboa” renovada, criando condições para que os respectivos objectivos possam apoiar-se mutuamente. A avaliação da qualidade da estratégia proposta exige, assim, um escrutínio dos respectivos méritos na promoção desta articulação.

A avaliação ex-ante realizada permite concluir que o principal mérito da agenda de competitividade proposta pelo QREN reside na compreensão de que esse “casamento” não se concretiza com base em declarações formais, mas antes com base em mudanças muito exigentes na própria configuração dos exercícios de programação estrutural e de renovação dos programas de acção da “Estratégia de Lisboa”. A passagem da agenda de competitividade para a formulação do PO Temático Factores de Competitividade e para os PO regionais levanta, no entanto, um conjunto de questões de conteúdo e organização da programação estrutural que, com base na análise desenvolvida pela avaliação ex-ante, não se encontram inteiramente resolvidos.

A dinamização dos investimentos em inovação e conhecimento iniciada pela agenda de competitividade proposta coloca os seguintes principais desafios estratégicos e operacionais:

- A mobilização dos fundos estruturais deve alcançar um **equilíbrio efectivo** entre a estruturação e qualificação das “**infraestruturas**” (“oferta”), a estruturação e qualificação dos “**comportamentos**” dos **agentes económicos** (“procura”) e a estruturação e qualificação das “**relações de cooperação**” entre ambos (“ligações”), apoiando a formação de práticas sistematizadas e sustentadas de inovação à escala regional.;
- A mobilização dos fundos estruturais deve **valorizar a diversidade das economias regionais e do respectivo potencial de inovação e mobilização do conhecimento**, o que implica rejeitar abordagens demasiado genéricas e uniformes em favor de uma **procura de tipo “fine tuning” de combinações específicas de intervenções e medidas, nas diferentes regiões, que correspondam às necessidades específicas e se adaptem ao potencial de inovação de cada uma delas**;
- A mobilização dos fundos estruturais deve atender ao facto de a **inovação se desenvolver, prioritariamente, nas actividades empresariais e nas dinâmicas de mercado, através múltiplas componentes que incluem destacadamente a tecnologia, mas não se esgotam nela**. O reforço do potencial de inovação das PME é crítico nas regiões de convergência da economia portuguesa justificando-se, para operacionalizar a agenda de competitividade proposta, intervenções e medidas que favorecem quer a sua ligação e inserção em redes de difusão de conhecimento e tecnologia, das universidades, aos centros tecnológicos e aos fornecedores especializados de equipamentos e serviços, sem criar fronteiras regionais artificiais, quer o acesso mais alargado a recursos humanos qualificados a inovação, nomeadamente através do recrutamento, autónomo ou partilhado, de quadros científicos e técnicos, designers industriais e especialistas em gestão, organização e distribuição.

2. O PROGRAMA OPERACIONAL FACTORES DE COMPETITIVIDADE

2.1. AVALIAÇÃO DA COERÊNCIA INTERNA

Em termos da coerência interna do programa, apesar de aparentemente exibir uma boa relação com os objectivos estratégicos que estão na sua base, a estruturação do Programa encerra vários vícios do passado: por um lado, mistura eixos prioritários com instrumentos (o que poderá dificultar a prossecução eficaz das prioridades estratégicas); por outro lado, parece exibir uma certa compartimentalização por áreas ministeriais e por tipologias de destinatários (o que poderá dificultar as actuações em rede e, naturalmente, a selectividade).

Com efeito, e relativamente ao primeiro aspecto, no enunciado dos Eixos Prioritários, e sem se considerar, pela sua especificidade, o Eixo VI, transparece um duplo critério: os Eixos I, II e IV correspondem a intervenções arrumadas numa lógica de dimensões da competitividade (respectivamente, Conhecimento e Tecnologia, Inovação e Empreendedorismo e Instituições Públicas de Suporte), enquanto que os Eixos III e V se autonomizam mais em função de uma dimensão instrumental (respectivamente, Financiamento/Engenharia Financeira e Redes e Acções Colectivas).

De igual forma, não é feita referência significativa à forma como o Programa, a propósito desta temática, se vai articular com o Programa Operacional Temático Potencial Humano, na medida em que se pretende que o apoio ao capital humano no âmbito do QREN não seja polarizado pela oferta formativa, mas sim orientado para as necessidades de aprendizagem ao longo da vida ligadas ao desenvolvimento empresarial, numa lógica de adequação progressiva da oferta à procura de qualificações.

2.2. AVALIAÇÃO DA COERÊNCIA EXTERNA

ANÁLISE DA COERÊNCIA COM AS GRANDES ORIENTAÇÕES ESTRATÉGICAS COMUNITÁRIAS

O PO dos Factores da Competitividade exibe uma elevada coerência com as grandes orientações estratégicas comunitárias, designadamente como a Estratégia de Lisboa Renovada e com as Orientações Estratégicas da Política de Coesão 2007-2013. A afectação de recursos financeiros por categorias de despesa respeita, para além do necessário, as exigências ligadas ao “EARMARKING”.

ANÁLISE DA COERÊNCIA COM AS ESTRATÉGIAS, PLANOS E PROGRAMAS NACIONAIS RELEVANTES

Em termos globais, o PO dos Factores de Competitividade apresenta uma elevada coerência com as estratégias, planos e programas nacionais, designadamente com o PNACE e com o Plano Tecnológico. A relação com o PENT parece mais difícil de estabelecer no que respeita ao investimento empresarial. Com efeito, a actividade económica “turismo” mereceria maior destaque. Este sector económico constitui um dos domínios de desenvolvimento futuro em relação ao qual podemos ter alguma segurança quanto à possibilidade de controlar a erosão da competitividade. As acções de qualificação da oferta turística e serviços complementares, em articulação com a valorização do território, deveriam estar, na presente fase, melhor explicitadas, nomeadamente em termos da articulação entre o PO Temático e os PO Regionais.

Um outro aspecto menos conseguido prende-se com a pouca integração das prioridades deste PO com os grandes objectivos dos outros dois PO temáticos. Seria do maior interesse, neste domínio, explorar as interacções entre SCTN-empresas-projectos infraestruturais. As obras públicas de natureza estratégica

previstas para o período do QREN, nos domínios dos transportes, da energia, das telecomunicações, dos serviços de saúde e da educação, deveriam ter sido concebidas como geradoras de efeitos de alavancagem do conhecimento aplicado, por via do public procurement e da criação de efeitos sistémicos de interacção e mobilização de actores.

ANÁLISE DA COERÊNCIA COM OS PO REGIONAIS

Os PO Regionais incorporam eixos e medidas especificamente dirigidos para a promoção da competitividade. Assim, em termos de coerência externa, assumirá especial relevância a articulação do PO Factores de Competitividade com os PO Regionais do Norte, do Centro e do Alentejo, regiões do objectivo Convergência.

Os critérios básicos adoptados para a afectação dos instrumentos e projectos a cada um dos PO foram: (i) as intervenções que beneficiam de uma gestão mais próxima dos beneficiários ou as que decorrem de lógicas regionais, locais ou urbanas centram-se nos PO Regionais; (ii) as intervenções que exigem limiares críticos, que exigem coordenação ou que decorrem de estratégias nacionais foram integradas no PO Temático; (iii) as redes de infra-estruturas de natureza científico-tecnológica e de acolhimento empresarial ficam integradas nos PO regionais; (iv) os sistemas de incentivos ao investimento às empresas do PO Temático destinam-se às médias e grandes empresas e os dos PO Regionais dirigem-se para as pequenas e micro empresas.

O primeiro critério, que aparentemente diz respeito a projectos não empresariais (iniciativas públicas, envolvente empresarial), carece de objectivação e de racionalidade. Não existem critérios que permitam identificar em teoria as intervenções que beneficiam de uma gestão mais próxima dos beneficiários ou as que decorrem de lógicas regionais, locais ou urbanas. Talvez fosse mais pragmático utilizar o critério do âmbito do problema e/ou das áreas geográficas das externalidades que se pretendem gerar.

O segundo critério parece razoável colocando uma exigência de coordenação temática e regional das decisões, o que não implica necessariamente o seu enquadramento no PO Temático. Ao invés, os projectos podem ser enquadrados nos PO Regionais e ser submetidos a um sistema de coordenação central.

O terceiro critério parece desadequado no que respeita às infra-estruturas científico-tecnológicas. De facto, se existe área onde há necessidade de coordenação central é esta. Por um lado, a forte e pouco ordenada proliferação deste tipo de infra-estruturas na última década exige um esforço enorme de racionalização e especialização segundo critérios nacionais. Por outro lado, remeter este domínio para o âmbito regional incorpora um forte risco de emergência de um segundo ciclo de proliferação de novas estruturas. A solução parece residir num sistema partilhado e mais uma vez baseado no critério das externalidades, uma vez que não se valoriza a limitação dos PO regionais no sentido de apoiar a criação de infra-estruturas científico-tecnológicas, por exemplo, em clusters regionais que delas necessitam.

O quarto e último critério também é discutível. Um projecto de uma grande empresa (ou grupo) sedeada e fortemente implantada numa região poderia ser melhor enquadrado no âmbito do PO regional relevante. O direccionamento dos sistemas de incentivos empresariais do PO Temático para o apoio à entrada de IDE estruturante no país (multinacionais estrangeiras) e para o apoio às estratégias de médias e grandes empresas com elevada intensidade exportadora, deixando as restantes para os PO Regionais, incluindo nestes programas os investimentos na área do turismo, que, independentemente da dimensão dos promotores, têm expressão territorial evidente, poderia constituir uma melhoria na solução encontrada.

Um comentário transversal à coerência externa do Programa diz respeito ao facto de não estar explicitada a forma como será efectuada a sua articulação com as regiões não abrangidas pelo PO. Num contexto de incidência do Programa apenas nas regiões Norte, Centro e Alentejo, antevê-se que políticas de configuração relativamente idêntica, embora apenas financiadas por recursos nacionais, terão de ser paralelamente promovidas nas regiões de Lisboa e Algarve. Sem esclarecer como é que essas intervenções paralelas irão decorrer e articular-se com as do Programa, a ênfase atribuída à I&D e inovação (ver caixa de texto) aparece relativamente comprometida. A consolidação do sistema nacional de inovação tem de ter em atenção que os protagonistas principais do SCTN se encontram localizados em Lisboa. A não consideração deste tipo de articulação pode afectar seriamente a coerência externa (extra-QREN) do Programa. De igual forma, a estratégia de redução dos custos públicos de contexto associada à modernização da Administração Pública, num contexto em que a grande maioria dos serviços se encontram sedeados em Lisboa, carece de aprofundamento quanto à forma da sua operacionalização no país como um todo.

3. AS RECOMENDAÇÕES DA AVALIAÇÃO EX-ANTE: A INCORPORAÇÃO DE CONHECIMENTO E DE LIÇÕES DA EXPERIÊNCIA NA PROGRAMAÇÃO ESTRUTURAL DA AGENDA DE COMPETITIVIDADE

O anterior período de programação estrutural contribuiu inequivocamente para o desenvolvimento do país, tendo revelado impactos mais positivos ao nível do investimento público dirigido ao reforço da dotação em infra-estruturas e equipamentos colectivos e da consolidação da oferta de serviços de natureza social. Significativamente mais modestos foram os impactes sistémicos particularmente em domínios de natureza mais imaterial como a competitividade (sobretudo a de base territorial), a inovação e a valorização dos recursos humanos, o que terá contribuído para acentuar as características extensivas do nosso modelo de crescimento.

A natureza e exigência dos desafios referidos sugere, no que respeita à formulação de intervenções estruturais dirigidas à promoção da competitividade e inovação no ciclo 2007-2013, um conjunto de recomendações estratégicas que permitam materializar correcções que o desenvolvimento da avaliação ex-ante fundamenta e as lições da experiência identificadas ajudam a completar:

- Aposta na **indução de “procuras” mais qualificadas**, seja através do reforço da **selectividade** (a concretizar pela utilização de critérios rigorosos de selecção e hierarquização de candidaturas), seja através de uma **maior concentração nas fases iniciais e de execução do ciclo de vida dos projectos, acompanhando** mais de perto os **promotores** no desenvolvimento das ideias e na configuração e desenvolvimento estratégico dos projectos;

Os Programas na área da competitividade ganhariam muito se fossem expressos em **centenas de bons projectos estruturantes** e não em milhares de projectos com forte dispersão da respectiva valia e dimensão;

- **Acompanhamento efectivo dos ciclos de vida do investimento privado, recusando** liminarmente formas de apoio a **“investimento recuperado”**, **para apoiar, apenas, novo “investimento induzido”** em consonância com os objectivos do programa, e gerindo **ciclos específicos, devidamente programados e temporalmente limitados, de apoios ao**

investimento empresarial, em detrimento da lógica de “guichet” aberto em permanência ou fechado abrupta e indeterminadamente;

- Adopção de um **primado de políticas horizontais de base regional**, suficientemente diversificadas, sobre políticas verticais de base nacional, relativamente homogéneas;
- Adopção de um **primado de intervenções de natureza mais global**, visando a produção de ajustamentos estruturais no **funcionamento dos mercados** e na **articulação entre oferta e procura**, sobre as intervenções de natureza mais específica, visando a expansão do capital físico e das infraestruturas colectiva;
- Adopção de uma **programação por objectivos prioritários e transversais, ao invés da lógica tradicional de programação para destinatários e executores**, respeitando as orientações comunitárias de concentração temática e financeira e **valorizando os projectos que possam provar um mérito formal absoluto e relativo** num quadro de afectação concorrencial e eficiente de recursos escassos;
- Adopção de uma programação orientada pela **concentração de recursos no apoio ao desenvolvimento competitivo das actividades de bens e serviços transaccionáveis, relegando as actividades de bens e serviços não transaccionáveis exclusivamente para formas de enquadramento temáticas ou horizontais**, mas não sectoriais;
- Concepção de **instrumentos de apoio ao desenvolvimento empresarial**, ao crescimento económico e ao emprego **com base em estratégias mais ancoradas em projectos inovadores e estruturantes centrados nos factores avançados da competitividade** com efeitos demonstráveis de arrastamento sobre outras organizações e actividades;
- **Reforço da capacidade de gestão estratégica da sustentabilidade das intervenções**, apostando determinadamente na valorização da lógica de capacitação de promotores e beneficiários, no encadeamento sequencial de várias gerações de equipamentos e serviços na satisfação de procuras sociais mais avançadas e na exploração intensiva das economias de rede;
- Adopção de **modelos de gestão mais abertos e participativos, com um novo quadro de articulação interno e de relacionamento entre o sector público, a iniciativa privada e a sociedade civil**, culminando em formas de cooperação estratégica com força suficiente para que as estratégias regionais possam ser efectivamente “apropriadas” no terreno a um nível suficientemente descentralizado para poderem ser efectivamente prosseguidas através de sinergias e complementaridades, financeiras e operacionais, mas, também, com a inteligência necessária para evitar uma fragmentação de iniciativas e meios, gerando um quadro nacional suficientemente integrador e coerente;

Tais desenvolvimentos passam a exigir, em termos globais, um maior grau de responsabilização e controlo por parte da Administração Pública e, particularmente, da Administração Central, seja, num primeiro momento, na concepção do modelo de relacionamento e respectivo desenho contratual, seja, posteriormente, na gestão,

acompanhamento e monitorização da relação contratual estabelecida e na própria avaliação da solução adoptada.

Estas recomendações estratégicas consubstanciam um conjunto de recomendações mais específicas que se podem organizar em torno de um conjunto de grandes questões, descritas em seguida, que parecem particularmente relevantes para a optimização da eficácia das próximas intervenções operacionais na área da competitividade.

Promover a Inovação, a Investigação & Desenvolvimento e a mobilização da Ciência & Tecnologia colocando no centro o sector empresarial e ligando activamente oferta e procura

- **Centrar as intervenções nas prioridades científicas e tecnológicas do sector empresarial**, subordinando o desenvolvimento científico e tecnológico ao **primado da inovação empresarial** e do reforço do **empreendedorismo de base tecnológica**, valorizando as lógicas de rede.
- **Corrigir o desequilíbrio entre o forte apoio efectivado às actividades de C&T e à I&D não empresarial e o escasso apoio à I&D empresarial**, bem como a quase inexistência de **apoios ao empreendedorismo de base tecnológica**, não obstante a necessária manutenção do esforço global de aumento das despesas em I&D e da valorização em curso do sistema científico e tecnológico nacional, como forma de recuperar o atraso de Portugal face às economias mais desenvolvidas da UE.
- **Dar prioridade ao apoio a projectos de I&D e Inovação liderados por empresas ou consórcios público-privados**, com forte efeitos de demonstração e impacto previsível ao nível da competitividade.
- **Dirigir a formação avançada em recursos humanos em C&T para áreas temáticas de relevância para o mercado** para facilitar a sua posterior **inserção** e para sensibilizar e reforçar o **crescimento da procura de C&T por parte das empresas** - dois factores considerados estruturantes para o mercado de emprego científico e tecnológico -, num quadro de uma aposta que se pretende equilibrada na inserção no mercado de trabalho dos recursos humanos mais qualificados e na formação prévia desses recursos.
- **Dar prioridade à avaliação das instituições de I&D** para uma justa afectação selectiva dos recursos financeiros e à **fusão de algumas delas** com o objectivo de se criar **massa crítica em determinadas áreas prioritárias**, ao mesmo tempo que se **desconcentram regionalmente as suas actividades**.

Difundir generalizadamente os paradigmas da Sociedade da Informação e da Sociedade do Conhecimento numa lógica de suporte da competitividade e de capacitação dos utilizadores

- **Colocar ao serviço da competitividade as infraestruturas e equipamentos implementados no QCA III no âmbito das TIC**, não obstante a continuação da aposta na melhoria da dotação infraestrutural e das condições de acesso como forma de superar o atraso que separa o País da UE.
- Reforçar drasticamente o apoio à **capacitação empresarial e institucional nas ferramentas da SIC**, em estreita articulação com as orientações da política científica e

tecnológica e da política de inovação, e **redireccionar as intervenções ao nível da formação em TIC para o domínio da inovação empresarial**, contribuindo para a correcção do enviesamento do apoio à I&D em favor de entidades públicas e semi-públicas.

- A aposta estratégica de massificação das TIC, como condição necessária da capacitação do País, das suas Regiões e Cidades, em termos de acesso à SIC, deve ser acompanhada de uma **definição rigorosa de prioridades em termos de públicos-alvo** (Administração Pública, empresas, escolas, ...) e **em termos territoriais**.
- **Reforçar a aposta já iniciada de modernização**, desburocratização e desmaterialização, e **integração dos serviços da Administração Pública**, Central, Regional e Local, mediante a introdução e difusão interna generalizada das ferramentas da SIC, na medida em que o aproveitamento das suas potencialidades signifique **maior qualificação, eficiência e celeridade nas suas relações com as empresas** e, concomitantemente, uma **maior capacidade de resposta** às necessidades e desafios colocados por estas, no quadro de uma **política de regulação mais efectiva**, impulsionadora de um **funcionamento eficiente dos mercados**.

Articular activamente a aquisição e desenvolvimento de competências – cruzando educação e formação profissional – consagrando uma lógica de capital humano (pessoas e organizações com curvas de experiência e aprendizagem mais eficazes)

- Aposta na melhoria efectiva da **qualidade do capital humano** como a **principal alavanca de sustentabilidade da convergência económica** de Portugal no espaço europeu e numa **maior articulação entre os sistemas de ensino e formação profissional e de inovação e desenvolvimento tecnológico**, por um lado, e entre o **esforço empresarial de desenvolvimento tecnológico/inovação e internacionalização**, por outro, como forma de permitir a entrada ou reforço da **especialização produtiva em sectores mais exigentes em conhecimento (EBC)** e/ou em domínios em que são previsíveis mutações tecnológicas aceleradas.
- Promover uma **articulação entre a oferta formativa e as necessidades das empresas**, em particular das PME, num contexto de uma intervenção efectiva do Estado na determinação das prioridades de desenvolvimento económico do país.
- **Valorizar o potencial de criação de emprego qualificado na atribuição de incentivos**.

Promover a captação/expansão de IDE estruturante e a internacionalização das empresas portuguesas numa lógica de alargamento e qualificação das cadeias de valor e de maior equilíbrio entre concepção, transformação e distribuição

- A **promoção do IDE** deverá assentar numa estratégia que englobe um **mix de políticas** que vão para além dos incentivos ‘específicos’ ao investimento produtivo, envolvendo também a promoção de redes e de clusters, a dinamização de cadeias nacionais de abastecimento e o apoio a consórcios e a unidades de I&D.

- As intervenções no **apoio à internacionalização das empresas** portuguesas devem ser mais eficazes, ambiciosas e específicas, apoiadas em **acções sofisticadas**, sendo indispensável a existência de instrumentos de apoio e de prestação de serviços para a **capacitação das empresas**, envolvendo a gestão geral, a gestão internacional, a gestão da inovação e a logística.

A articulação entre internacionalização e desenvolvimento tecnológico incentiva uma programação orientada por uma nova lógica de acções integradas, visando favorecer o surgimento, desenvolvimento e consolidação de plataformas de empresas e instituições de suporte centradas na inovação e desenvolvimento tecnológico alimentadas pelas oportunidades de internacionalização, valorizando muito mais do que no passado as condições e processos de internacionalização em respeito com a própria lógica, regional e territorializada, dos fundos estruturais.

Explorar os méritos de um quadro institucional mais descentralizado para regular a procura de fundos, ajustando-a aos ciclos de investimento das empresas e aos ciclos de vida dos projectos, e investir na dinamização da qualidade das iniciativas

- Reforçar o princípio de **contratualização ao nível das entidades gestoras**, com maior especialização das competências envolvidas, com um efeito de junção de recursos e competências existentes em diferentes instituições e com a **maior proximidade entre a gestão das acções e os destinatários finais** das mesmas.

A descentralização não deve, no entanto, corresponder a uma indesejável fragmentação excessiva do quadro institucional e das intervenções, sendo, por isso, desejável a introdução de critérios de selectividade rigorosos na escolha dos parceiros privados.

- **Os organismos coordenadores nacionais deveriam “desinvestir” das competências de execução e acompanhamento das acções**, reafectando recursos para o reforço das suas competências
 - de (i) **programação** e de **definição de “regras de jogo”** rigorosas, claras e, ao mesmo tempo, suficientemente flexíveis para poderem acomodar as especificidades das diferentes realidades regionais, sectoriais e dimensionais com que se deparam,
 - de (ii) **coordenação**, designadamente com os responsáveis pelos programas operacionais regionais, ao nível, por um lado, da avaliação das iniciativas, estratégias e investimentos e, por outro, através das suas estruturas regionais, implantadas no terreno, ao nível do acompanhamento dos investimentos,
 - e, finalmente, de (iii) **divulgação de boas práticas**,
- num quadro mais flexível e menos burocratizante de relacionamento com os promotores, indutor de uma **capacidade reforçada de resposta às necessidades das empresas e de um maior acompanhamento físico das estratégias e dos ciclos de investimento, particularmente dos promotores bem implantados nas respectivas actividades e/ou clusters, com estratégias claramente orientadas para a inovação e criação de valor e para o reforço de posições nos mercados internacionais**, desde a fase prévia à

apresentação da candidatura, passando pela sua preparação, até à sua execução e conclusão, avaliando-se e optimizando-se resultados e impactos.

As estruturas regionais de coordenação, por seu lado, articuladas com as agências regionais dos organismos gestores (nomeadamente, do IAPMEI), **concentrariam, sob a sua responsabilidade, o “grosso” do relacionamento com os promotores, apoiando a definição estratégica e a construção, apresentação, acompanhamento e conclusão dos respectivos investimentos. Os instrumentos de programação e as regras de jogo, ao nível desta agenda da competitividade, seriam definidos pelos organismos coordenadores nacionais, que se articulavam, por outro lado, em matéria de aplicação da selectividade, com as estruturas coordenadoras regionais.**

Montar procedimentos de análise e decisão suficientemente eficientes para aumentar drasticamente a selectividade com base em princípios horizontais e valorizando adequadamente a capacidade provada do promotor (condições de acesso e mérito relativo) e a qualidade expectável do projecto (conformidade ex-ante, compromissos credíveis e mérito absoluto)

- Aumentar o grau de selectividade dos projectos tendo em consideração o seu contributo específico para os objectivos estratégicos prosseguidos, a sua natureza estruturante e a preocupação com efeitos de escala e de alavanca do investimento: passar de uma lógica de elegibilidade e certificação da regularidade formal para uma **lógica de selecção baseada na relevância e sustentabilidade dos resultados** que se espera alcançar.
- Nos **sistemas de incentivos** ao investimento, a selectividade deverá assentar nos **impactos do projecto na empresa promotora, no seu contributo para o reforço da capacidade empresarial de geração de valor, de inovação e de exportação** e no conjunto de efeitos externos produzidos.
- Reforço do planeamento inter-municipal como forma de aumentar o grau de **selectividade territorial nos investimentos co-financiados** e de canalizar o investimento para projectos com maior potencial de alavancagem de dinâmicas territoriais.

Melhorar a articulação entre Objectivos Estratégicos e Tipologias de Instrumentos

- Melhorar a articulação entre as tipologias de investimentos utilizadas e os objectivos estratégicos que se pretendem atingir:
 - (i) os incentivos reembolsáveis são adequados para permitir antecipar projectos de redimensionamento, induzidos por investimento em factores tangíveis;
 - (ii) os Incentivos não reembolsáveis justificam-se sempre que a taxa de retorno social seja claramente superior à taxa de retorno privada de um investimento;
 - (iii) o recurso a Parcerias ou Consórcios é particularmente relevante sempre que os objectivos definidos impliquem não apenas a superação de falhas de mercado, mas também a superação de falhas de coordenação;
 - (iv) o capital de risco, com uma componente de origem pública, deve visar a supressão de falhas de mercado ao nível dos mercados financeiros;

- (v) os mecanismos de garantia e contra-garantia são utilizados para facilitar o acesso ao crédito bancário por parte das micro e pequenas empresas.
- Muito pertinente será igualmente reforçar a expressão da oferta de **Capital Semente** e a **disponibilidade de meios para financiamento de operações de desenvolvimento empresarial com alguma dimensão**, no acesso aos quais se devem privilegiar critérios associados à inovação e uma lógica de gestão de um “portfólio”.

Intervir activamente na dimanização de processos e acções de “upgrading” ou requalificação da função empresarial e adoptar uma lógica global e completa de promoção do empreendedorismo e da iniciativa empresarial

- Promover **“start-ups” de base tecnológica**, estrategicamente orientadas em função de uma avaliação sobre oportunidades e recursos, identificando a pertinência de intervenções específicas. A promoção de “start-ups” ganhará eficácia se se apoiar num quadro institucional mais descentralizado mas, ao mesmo tempo, integrando instituições de suporte com um maior “pool” de competências e se as acções a desenvolver integrarem um conjunto de instrumentos que complementam os incentivos financeiros (o acesso a capital semente, acesso a serviços de apoio à gestão e à definição de um plano de negócios e outro tipo de facilidades), geridos numa lógica de portfólio.