



Instituto Superior de Economia e Gestão

Universidade Técnica de Lisboa

AVALIAÇÃO ex-ante DO
PROGRAMA OPERACIONAL
FACTORES DE COMPETITIVIDADE

RELATÓRIO FINAL

FICHA TÉCNICA

Avaliação Ex-ante do Programa Operacional Temático Factores de Competitividade
Relatório Final

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*

INTRODUÇÃO

O Quadro de Referência Estratégica Nacional (QREN), reflectindo as orientações da política de coesão 2007-2013, isto é, a procura de uma mais estreita sintonia entre os seus objectivos próprios e os objectivos estratégicos da “Estratégia de Lisboa” renovada como base para uma maior eficácia em matéria de crescimento sustentável, competitividade e emprego, estabeleceu como grande desígnio estratégico para Portugal no próximo ciclo de programação estrutural *“Qualificar os portugueses e as portuguesas, valorizando o conhecimento, a ciência, a tecnologia e a inovação, bem como promover níveis elevados e sustentados de desenvolvimento económico e sócio-cultural e de qualificação territorial num quadro de valorização da igualdade de oportunidades e, bem assim, aumentar a eficiência e qualidade das instituições públicas, através da superação dos principais constrangimentos que se revestem de dimensões e características estruturais, e criar as condições propícias ao crescimento e ao emprego”*.

Para prosseguir este desígnio genérico, o QREN assume 5 prioridades nacionais – *a qualificação das pessoas, o crescimento sustentado, a coesão social, a qualificação do território e das cidades e a melhoria da eficiência da governação* – e consagra princípios de organização temática na estruturação dos Programas Operacionais (PO). O QREN estrutura-se, deste modo, com base em PO temáticos, de natureza transversal e multi-territorial, e PO regionais, que se articulam entre si através de três agendas estruturantes – *“factores de competitividade”, “valorização do território” e “potencial humano”*.

A estrutura adoptada para o presente relatório de avaliação ex-ante do PO Factores de Competitividade centra-se, neste quadro, em três grandes partes:

- Em primeiro lugar, procede-se a uma avaliação da agenda estratégica da competitividade que molda o PO procurando avaliar sucessivamente a qualidade do diagnóstico realizado e a qualidade da estratégia adoptada;
- Em segundo lugar, procede-se a uma avaliação do PO, numa abordagem mais operacional, procurando avaliar sucessivamente a sua coerência interna e externa, a adequação dos objectivos e instrumentos de política seleccionados, da respectiva estrutura, articulações e modelo de governança, dos indicadores retidos e do sistema de gestão e acompanhamento;
- Em terceiro lugar, procede-se à análise do grau de incorporação de conhecimento e lições da experiência na sua formulação e à apresentação de um conjunto de recomendações de natureza estratégica, organizacional e operacional que dão corpo a sugestões críticas e aprofundamentos que visam contribuir para que o PO e a “agenda de competitividade” possam alcançar níveis mais elevados de eficiência e eficácia na mobilização dos fundos estruturais, na alavancagem de fundos privados e na iniciativa e participação do sector privado e da sociedade civil.

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.

Ao longo do presente capítulo, o exercício de avaliação ex-ante procura chegar a uma validação crítica dos resultados alcançados na elaboração do programa valorizando, em especial, os aspectos associados ao diagnóstico e estratégia, procurando avaliar em que medida a agenda de competitividade do QREN responde às necessidades de relançamento da convergência da economia portuguesa e das suas regiões, estimulando a competitividade das empresas e dos territórios e promovendo efectivamente o crescimento e o emprego de forma sustentada.

1.1. A QUALIDADE DO DIAGNÓSTICO REALIZADO

A avaliação da qualidade do diagnóstico realizado é conduzida com base em dois eixos fundamentais. Por um lado, procura-se situar, numa perspectiva global, a evolução recente (2000-2006) da economia portuguesa no contexto da aceleração da globalização e do alargamento da União Europeia; por outro lado, procura-se, numa perspectiva mais centrada na “economia regional”, analisar a situação e o desempenho das regiões “convergência” no contexto das regiões portuguesas e europeias.

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.

A economia portuguesa conheceu, a este respeito, ao longo dos anos 90, um conjunto assinalável de progressos em termos de convergência nominal, ao mesmo tempo que a política monetária e cambial ia passando para a esfera supranacional e se iam reforçando os mecanismos de coordenação ao nível orçamental e fiscal, designadamente com a implantação do Pacto de Estabilidade e de Crescimento.

As realizações significativas e positivas da “convergência nominal” encontram, no entanto, novas dificuldades que importa combater e que resultam, para além de choques externos adversos, de escolhas de política macroeconómica e, sobretudo, das debilidades do modelo de crescimento extensivo em acção desde a plena adesão às comunidades europeias. Os perigos deste modelo de crescimento para a “convergência nominal” exprimem-se, no essencial, na possibilidade de divergência ao nível da inflação (pressão elevada da procura interna originada em consumo privado e consumo público), que se começou a manifestar no final da década anterior, e ao nível das taxas de juro (induzida por possíveis fenómenos de degradação do “rating” do país e das instituições financeiras, resultando de excessivo endividamento).

As “novas dificuldades” surgidas na consolidação da convergência nominal constituem, por isso, uma realidade que não pode ser desvalorizada. A economia portuguesa, no fim dos anos 90, passou a enfrentar, de forma visível, dificuldades no plano do controlo da inflação e no plano da reconstrução da margem de manobra da política orçamental e fiscal. Assim, após um longo período de convergência nominal com os países da UE, a presente década iniciou-se com “novos desafios”, verificando-se que não é possível manter uma posição competitiva sustentável na UEM com uma taxa de inflação superior aos nossos grandes parceiros comerciais e que, na impossibilidade de uma desvalorização cambial, as consequências da perda de competitividade-preço pagam-se com perdas de quotas de mercado, isto é, com redução da actividade económica e do emprego.

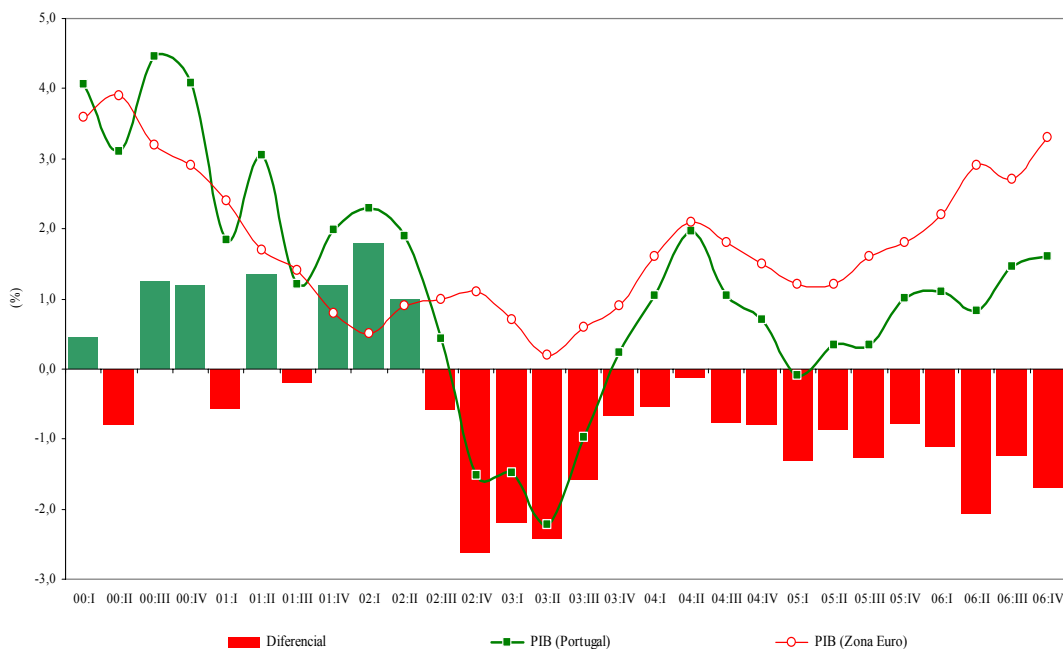
O desempenho macroeconómico da economia portuguesa em 2000-2006: recessão e dificuldade de recuperação de um crescimento diminuído

A maior dimensão assumida na economia portuguesa, quer pela recessão de 2003, quer pela redução global do ritmo de crescimento económico ao longo do ciclo 2000-2006, quando comparada com a evolução das restantes economias da União Europeia, traduziu-se quer numa redução dos diferenciais positivos da inflação, nomeadamente a partir do segundo semestre de 2003, promovendo um novo ciclo de convergência nominal da economia portuguesa no seio da zona euro, quer, sobretudo, num agravamento substancial do desemprego, criando uma situação nova, para a economia portuguesa, de significativa aproximação à realidade das economias europeias com taxas de desemprego historicamente mais elevadas, acompanhada de uma degradação do seu perfil qualitativo.

O período 2000-2006 consubstancia, por outro lado, progressivas dificuldades no terreno da convergência real, evidenciadas pela desestabilização e travagem do ritmo de crescimento do PIB que, desde a segunda metade do ano de 2002, se vem situando significativamente abaixo do ritmo de crescimento do PIB na zona euro. A evolução dos processos de convergência das economias nacionais no espaço da União Europeia alargada evidencia as progressivas dificuldades encontradas pela economia portuguesa na sua transição do referencial da coesão, num caminho de convergência “assistido” por fundos estruturais, para o referencial da competitividade, no regime de moeda única.

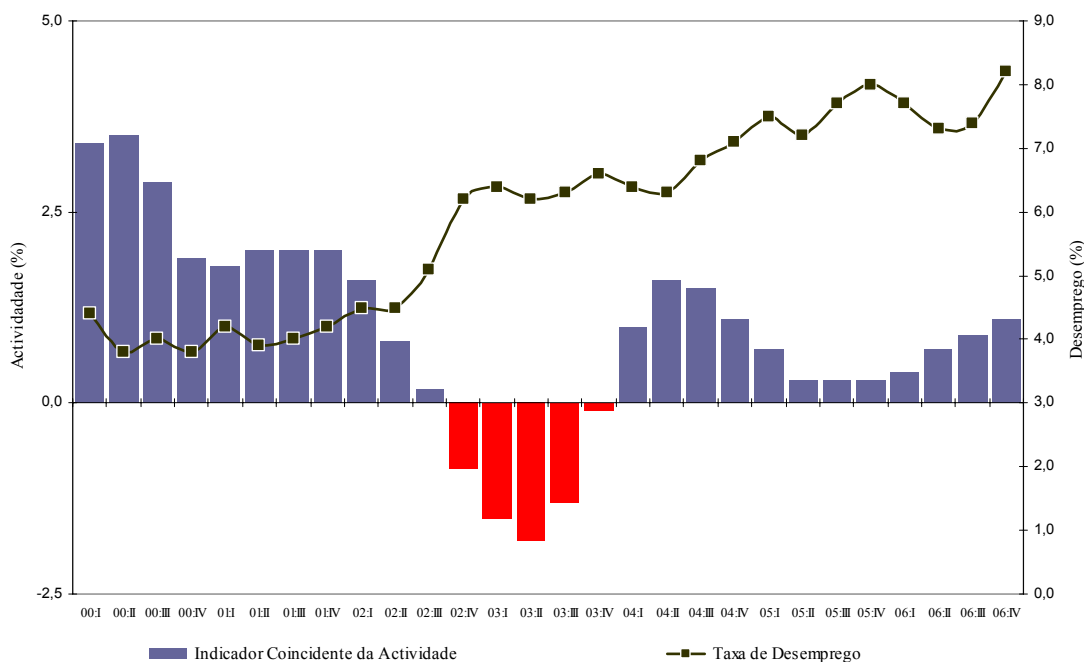
O comportamento recente da economia portuguesa corresponde, assim, muito mais a um processo de “estagnação estrutural”, originado pelo esgotamento de um modelo extensivo de crescimento económico e pela degradação da respectiva competitividade, no contexto, mais geral, de uma globalização em aprofundamento, e mais particular, de uma Europa em alargamento, do que a um processo de mera “recessão conjuntural”, originado por um choque exógeno induzido pela evolução menos favorável da economia mundial e, em particular, das economias dos nossos principais parceiros económicos.

GRÁFICO 1
A VIRAGEM NO RITMO RELATIVO DE CRESCIMENTO ECONÓMICO
 Portugal em divergência na zona Euro, na depressão e na recuperação (variações homólogas)



Fontes: Eurostat, Banco de Portugal

GRÁFICO 2
CRESCIMENTO ECONÓMICO “DIMINUÍDO” E AGRAVAMENTO DO DESEMPREGO
 (variações homólogas)



Fontes: Eurostat, Banco de Portugal

Os problemas e desafios que a situação macroeconómica associada a este modelo reflecte e coloca, muito embora a dimensão quantitativa da divergência conjuntural acumulada pela economia portuguesa no seu desempenho relativo em relação à UE15, no período 2000-2006, se traduza no valor expressivo de um nível de actividade diminuído em -5,8%, são de natureza predominantemente qualitativa e envolvem três grandes áreas:

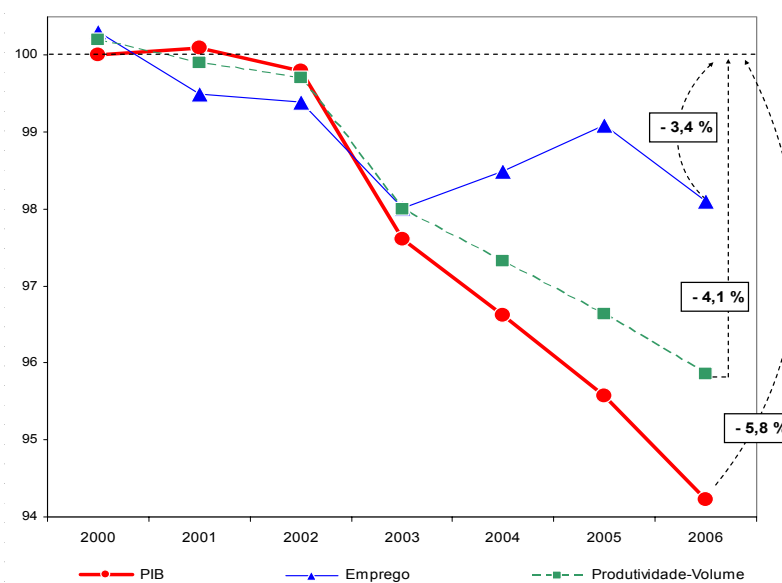
- A relação entre emprego e produtividade, onde a economia portuguesa vai enfrentando um aumento da taxa de desemprego sem que essa evolução constitua uma manifestação de uma reestruturação sectorial e empresarial, uma vez que o seu modelo de crescimento continua a apresentar traços extensivos (“mais do mesmo”) muito marcados, nomeadamente através de um diferencial negativo acumulado, face à trajectória da UE15, bem mais pronunciado na evolução da produtividade em volume (-4,1%) do que na evolução do emprego (-3,4%);
- A anémia do comportamento das variáveis estruturantes da iniciativa empresarial sustentável, o investimento e as exportações de bens e serviços, onde a economia portuguesa vai enfrentando uma importante e prolongada crise de investimento, traduzida num expressivo decréscimo relativo acumulado, em relação à trajectória da UE15, no período 2000-2006, que alcança -26,9%, acompanhada de um comportamento insatisfatório das exportações, nomeadamente depois de 2003, que registam, também, um decréscimo, apesar de ligeiro, na sua evolução diferencial acumulada em relação à trajectória da UE15 (-9,6%);

GRÁFICO 3

O APROFUNDAMENTO DA DIVERGÊNCIA DA ECONOMIA PORTUGUESA NA UE EM 2000-06

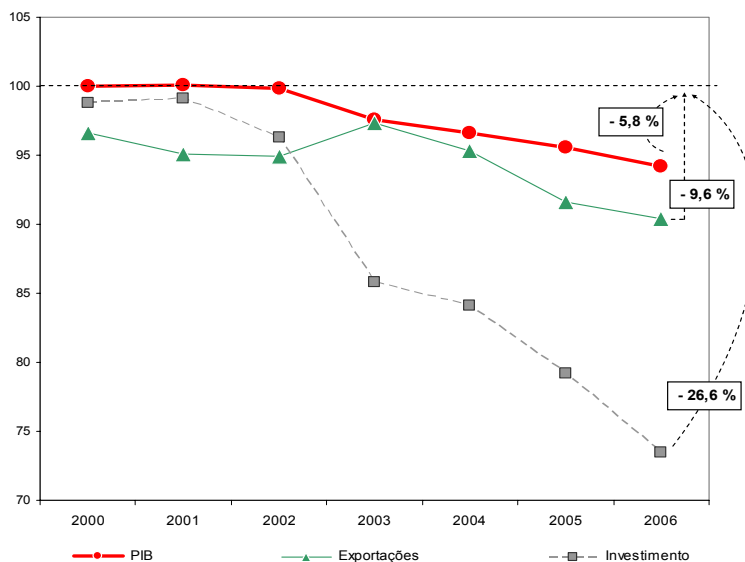
Crescimento diminuído e “arbitragem” extensiva entre emprego e produtividade

(Evolução do desempenho relativo, diferenças das variações anuais acumuladas desde 1999, UE15=100)



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

GRÁFICO 4
O APROFUNDAMENTO DA DIVERGÊNCIA DA ECONOMIA PORTUGUESA NA UE EM 2000-06
 Crise cumulativa de investimento e dificuldades nas exportações de bens e serviços
 (Evolução do desempenho relativo, diferenças das variações anuais acumuladas desde 1999, UE15=100)



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

GRÁFICO 5
O APROFUNDAMENTO DA DIVERGÊNCIA DA ECONOMIA PORTUGUESA NA UE EM 2000-06
 Resistência do consumo público a uma baixa relativa, lenta recuperação do “défice excessivo”
 e crescimento do consumo privado acima do PIB alimentado pelo endividamento das famílias
 (Evolução do desempenho relativo, diferenças das variações anuais acumuladas desde 1999, UE15=100)



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

- O peso global do consumo público, onde a economia portuguesa vai enfrentando uma resistência à sua baixa relativa, alimentada pela rigidez das suas principais componentes e pelas limitações e oscilações das opções assumidas no caminho da consolidação orçamental no quadro da disciplina do Pacto de Estabilidade e Crescimento, uma vez que o consumo público se configura, neste período, como a única grande variável macroeconómica com um crescimento acumulado superior (+0,1%) ao verificado na UE15, bem acima da evolução do consumo privado (-1,9%).

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 disciplina da UEM, que não permite a utilização de ajustamentos financeiros compensatórios de perdas de competitividade (cambiais, nomeadamente), determina, irreversivelmente, que a procura de ajustamentos reais (ganhos de eficiência e produtividade em valor, nomeadamente) seja a base exclusiva para melhorar o desempenho competitivo. Esta restrição induz a necessidade de uma nova visão do papel dos fundos estruturais na indução de mudanças efectivas e inovadoras no padrão de especialização e nos modelos de negócio, abandonando medidas genéricas de simples dinamização do investimento e da modernização sem fortes exigências de qualidade e orientação para resultados.

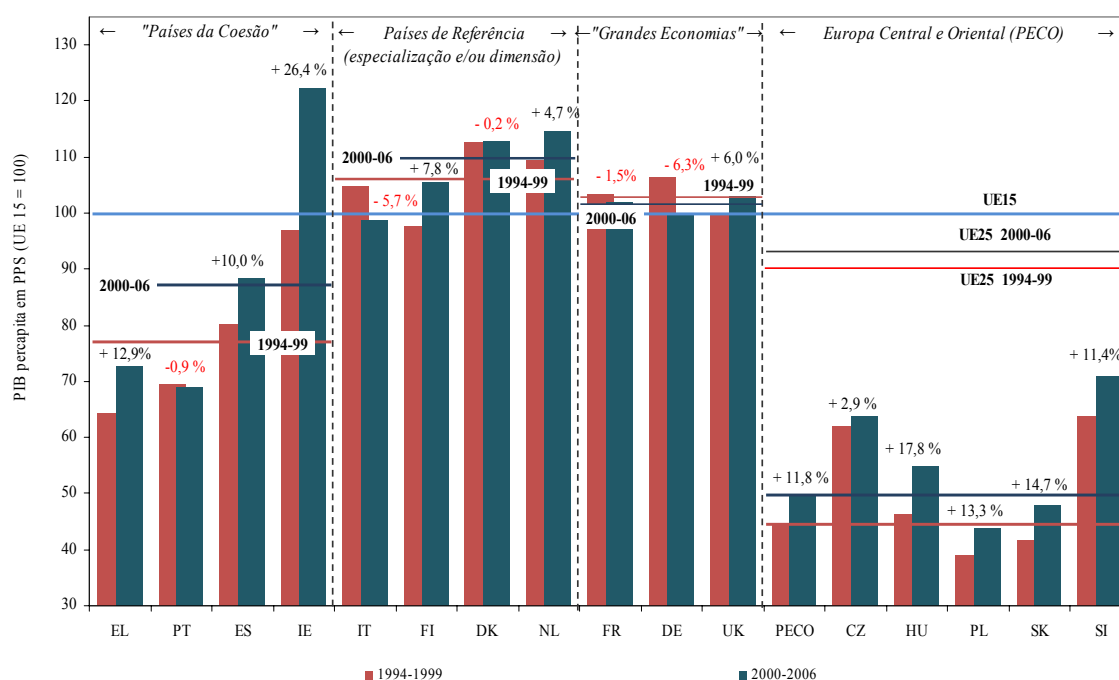
O “bloqueio” do processo de convergência em 2000-2006: a difícil articulação da convergência nominal e da convergência real na economia portuguesa

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.

A perda de velocidade competitiva da economia portuguesa no quadro de uma União Europeia em alargamento torna-se tanto mais relevante quanto a economia portuguesa acumula um sério estrangulamento estrutural no que respeita ao nível de educação da sua população activa. As “novas economias” da UE, associadas ao alargamento que conduziu a UE para 27 Estados-Membros, surgem como países de baixos salários e elevados níveis de educação, isto é, podendo disputar, com sucesso, oportunidades de investimento estrangeiro em actividades menos exigentes (baixo custo do trabalho) e em actividades mais exigentes (disponibilidade de competências associadas a níveis terciários de educação).

A convergência da economia portuguesa no referencial da União Europeia durante o período de vigência do QCA III (2000-2006) enfrentou um desafio adicional – a manutenção de uma rápida convergência nominal do nível geral de preços, que passou de cerca de 3/4 da média europeia em 2000 para 5/6 em 2006 – que foi limitando progressivamente o alcance da correcção implícita no cálculo do PIB per capita em paridades de poder de compra. 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.

GRÁFICO 6
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)

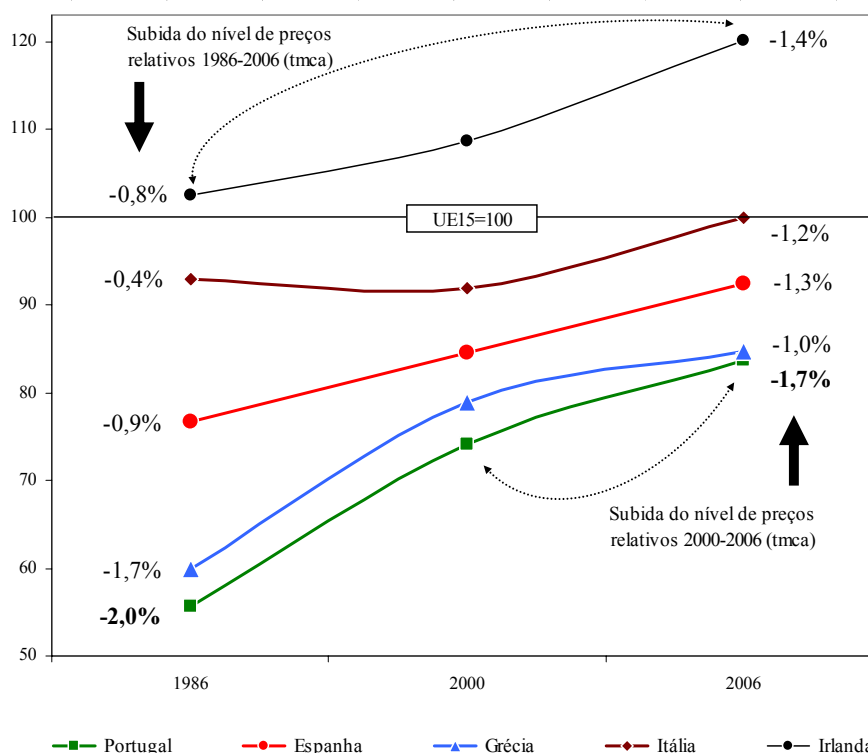
O desempenho negativo da economia portuguesa em matéria de convergência, neste período, fica, assim, a dever-se, não apenas a um crescimento económico insatisfatório, mas também ao desenvolvimento do referido fenómeno que teria exigido, por si só, um crescimento adicional do PIB per capita em cerca de 1,7% a ano para manter o nível relativo face à média da UE no final do QCA III.

As dificuldades de articulação entre convergência nominal e convergência real na economia portuguesa constituem um indicador sólido dos desequilíbrios existentes entre actividades económicas protegidas e expostas à concorrência internacional e da necessidade de os corrigir favorecendo a sua correcção através de uma decidida concentração de recursos nas actividades integradas em cadeias de valor de bens e serviços transaccionáveis. Importa notar, neste sentido, que a convergência dos níveis de preços constitui um elemento favorável nas condições de internacionalização das empresas portuguesas.

GRÁFICO 7**ARTICULAÇÃO ENTRE CONVERGÊNCIA NOMINAL E CONVERGÊNCIA REAL**

O ritmo de subida de preços na economia portuguesa, o mais elevado entre os países da “coesão”, exige um esforço adicional de crescimento económico para garantir uma trajetória da “catching-up”

(Evolução do nível relativo de preços em 1986, 2000 e 2006, UE15=100)

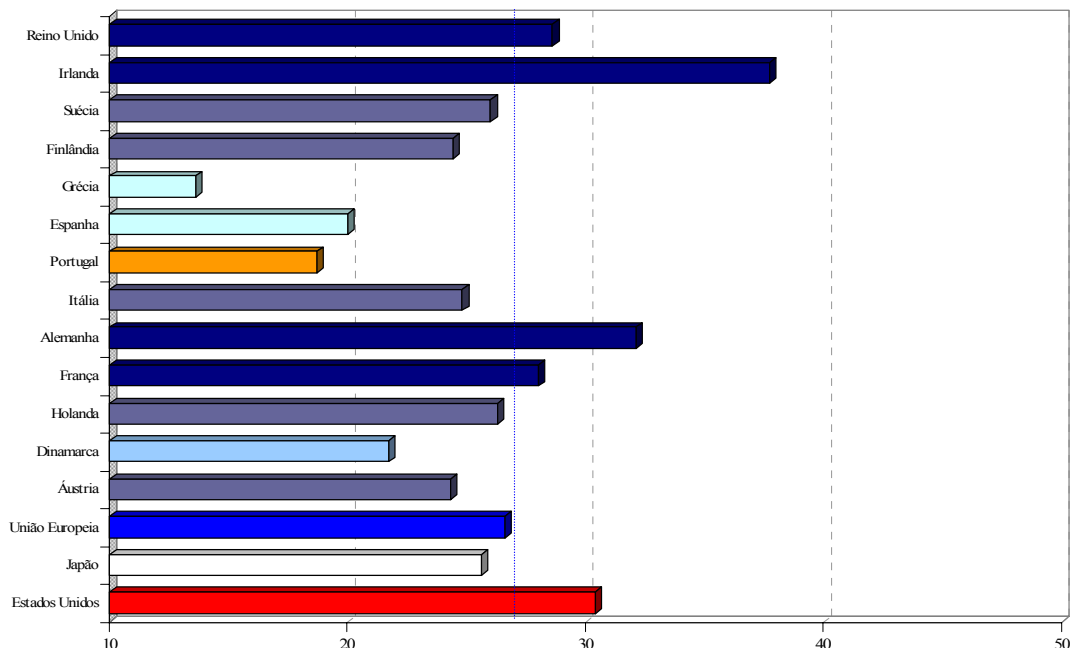


Fonte: Cálculos com base em Comissão Europeia (2006), *Statistical Annex of European Economy*, ECFIN/REP/52683/2006)

A evolução menos favorável do nível de vida médio relativo na economia portuguesa no contexto europeu, no período 2000-2006, parece confirmar, neste contexto, os limites do modelo de crescimento extensivo em acção e reforça a necessidade de encontrar modelos mais competitivos de organização empresarial integrando novos factores e recursos com expressão ao nível do valor criado, pela renovação das estratégias de investimento e gestão.

A evolução do processo de convergência “estrutural” da economia portuguesa no seio da União Europeia, ao longo do período 2000-2006, encontra as suas raízes fundamentais nas temáticas meso e micro-económicas associadas, entre outros aspectos, ao dinamismo da actividade empresarial nacional, à formação e qualificação dos seus recursos humanos, ao perfil de especialização de actividades e de inovação e sofisticação dos modelos de negócio desenvolvidos, mais ou menos intensivos nas novas tecnologias de informação e comunicação, definidores, por sua vez, de uma inserção mais ou menos efectiva na Economia Baseada no Conhecimento (EBC), e ao nível e natureza da inserção das cadeias de valor e empresas portuguesas nos mercados internacionais globalizados e, em particular, no mercado interno europeu, crescentemente consolidado, alargado e concorrenciado.

GRÁFICO 8:
A DIMENSÃO DA “ECONOMIA BASEADA NO CONHECIMENTO” NA OCDE
(Peso Relativo na Riqueza Criada (VAB, em %, 2002)



Fonte: OCDE (2005), *Science, Technology and Industry Scoreboard 2005*

A economia portuguesa revela, neste particular, problemas de várias ordens, que têm a ver, designadamente, com uma posição relativa, no seio da UE alargada, ao nível da relação entre qualificações e custos dos recursos humanos e quadros técnicos pouco favorável a Portugal no momento actual, com um perfil de especialização ainda excessivamente polarizado por actividades “maduras” de crescimento pouco dinâmico e por modelos de negócio intensivos em baixa tecnologia e em mão de obra indiferenciada, insuficientemente geradores de valor acrescentado, penalizando-se, por essa via, a produtividade dos vários recursos, as características da inserção das nossas actividades nos mercados globais e a necessária articulação entre a inovação e o desenvolvimento dos processos de internacionalização das empresas portuguesas.

A inserção da economia portuguesa na “geografia competitiva” internacional: mudanças aceleradas 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.

**QUADRO 1:
DESEMPENHO EXPORTADOR COMPARADO**

A Europa do Sul e Portugal em dificuldade na nova “geografia competitiva” da globalização

	Desempenho Exportador (bens e serviços, variações acumuladas em %)		Preços Exportação (bens e serviços, variações acumuladas em %)	
	2000-2006	2004-2006	2000-2006	2004-2006
Portugal	-16	-13	+10	+6
Espanha	-11	-13	+21	+11
Itália	-36	-17	+27	+12
OCDE	-9	-5	+12	+7
República Checa	+30	+15	-4	-1
Hungria	+33	+14	+9	+1
Alemanha	+4	-2	+1	+2
Japão	-1	+2	-3	+3
Estados Unidos	-19	-4	+13	+10
China	+99	+38		

Fonte: OCDE (2006), Economic Outlook

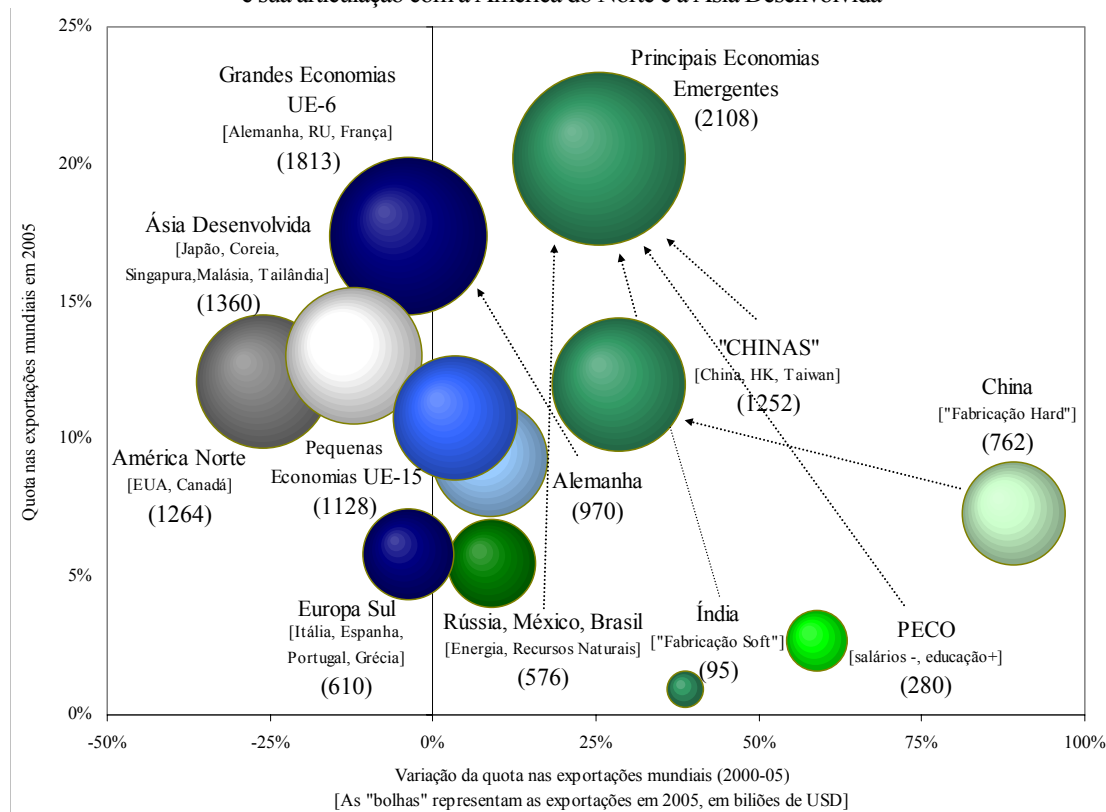
Na ausência de mudanças no padrão de especialização (custo do trabalho e baixo nível tecnológico → diferenciação, I&D e nível tecnológico mais elevado) e/ou de inovação nos modelos de negócio (dinâmica de oferta reactiva e extensiva → dinâmica intensiva pró-activa de resposta à procura), a economia portuguesa vem conhecendo, desta forma, ao longo deste período, uma progressiva e sustentada perda de quota de mercado das suas exportações, originada, nomeadamente, por uma concretização de níveis de exportação de mercadorias aquém da procura potencial induzida pelo dinamismo dos respectivos mercados de destino.

A informação disponível revela, com muita clareza, que as dificuldades competitivas sentidas pela economia portuguesa, no plano específico das exportações, se concentra, muito especialmente, nas indústrias de bens de consumo, onde, precisamente, a referida “tenaz concorrencial” se faz sentir de forma mais acentuada, por um lado, e nas cadeias de valor globalizadas, onde a nova geografia do investimento internacional coloca desafios de dimensão, logística, qualidade e produtividade que não têm sido enfrentados com suficiente eficiência e dinamismo, por outro lado.

O evolução do comércio mundial tem registado, sobretudo depois da viragem para o século XXI e da entrada da China na Organização Mundial do Comércio, uma profunda mutação com a crescente afirmação dum núcleo restrito de economias emergentes, onde se destacam as mega-economias da China e da Índia, com especializações na fabricação e nos serviços, intensivos em recursos humanos, mas também, progressivamente, em tecnologia e conhecimento, a Rússia, o México e o Brasil, com especializações intensivas em recursos naturais, associados às cadeias energética e alimentar, e os novos Estados-Membros da UE da Europa Central e Oriental (Polónia, Hungria, República Checa, Eslováquia e Eslovénia), com especializações associadas a uma combinação específica de baixos salários e elevados níveis de educação.

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. O mercado interno europeu, o mais aberto de todos os grandes mercados internos das economias mais desenvolvidas, não permite, assim, apesar da sua dimensão, nem a recriação de uma espécie de nacionalismo proteccionista, agora à escala europeia, nem a alimentação da ilusão que a coesão económica e social se pode garantir sem garantir a qualidade das formas de inserção na globalização.

GRÁFICO 9:
AS MUDANÇAS NA CONFIGURAÇÃO DO COMÉRCIO MUNDIAL DE MERCADORIAS
Uma “Europa” a várias velocidades entre as Grandes Economias Emergentes e sua articulação com a América do Norte e a Ásia Desenvolvida



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

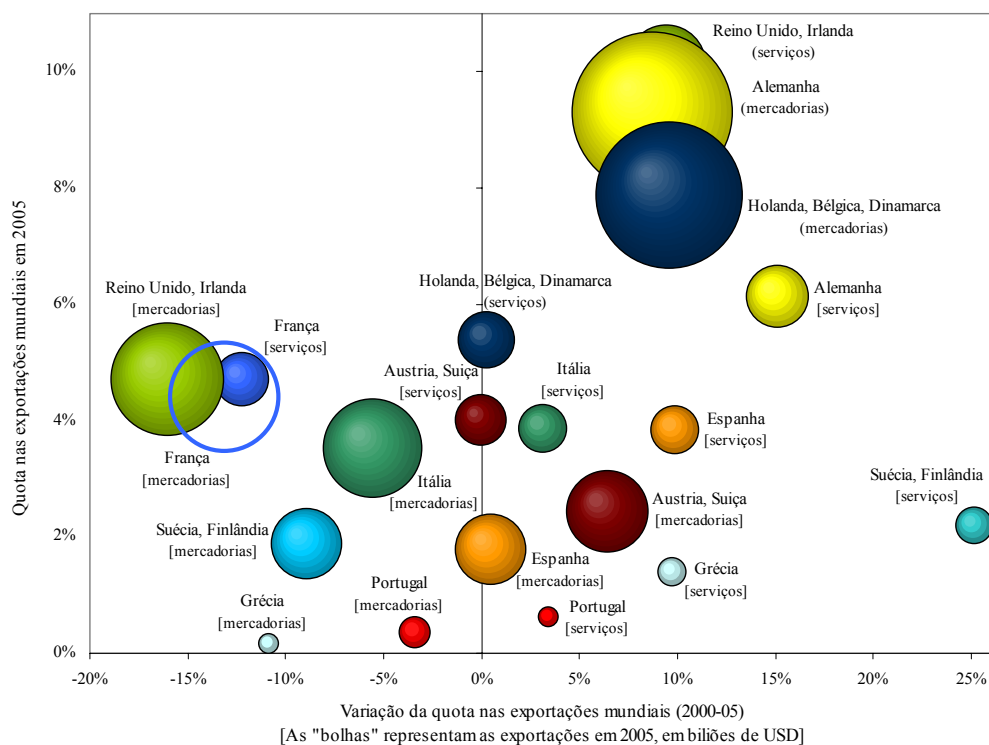
A União Europeia tem enfrentado estas profundas mudanças nos fluxos de comércio e investimento internacional num quadro onde, quer a apreciação do euro face ao dólar e às moedas asiáticas centrais, quer um menor grau de envolvimento, face à América do Norte e à Ásia Desenvolvida, na própria expansão das economias emergentes, tem conduzido a dificuldades competitivas que se expressam num menor ritmo de crescimento e numa forte diversidade de situações e modelos de internacionalização.

A diversidade na internacionalização atinge, em especial, o espaço da UE-15, onde a Alemanha e as economias europeias mais desenvolvidas, de menor dimensão e fortemente especializadas do centro e norte da Europa têm conseguido adaptar-se muito melhor aos desafios da nova “geografia competitiva” do comércio mundial. Ao contrário, as outras grandes economias do núcleo-duro da construção europeia (Reino Unido e França) e a Europa do sul revelam maiores dificuldades de adaptação perdendo, globalmente, quotas de mercado.

A consideração do comércio internacional de bens e serviços (onde se integram, com força, as especializações no turismo, nos serviços financeiros e nos segmentos mais criativos e mais intensivos em ciência e tecnologia das actividades baseadas no conhecimento) permite aprofundar a configuração da diferenciação das economias europeias nos processos de internacionalização e a dimensão da pressão exterior sobre a coesão económica, social e territorial das suas regiões.

A hierarquização, na “geometria variável” de efeitos e desempenhos, coloca a Alemanha (com um duplo desempenho positivo) e a França (com um duplo desempenho negativo) nos dois pólos opostos da escala. As ilhas britânicas e a Escandinávia parecem, pelo seu lado, encontrar no aprofundamento de sociedades terciárias avançadas, no plano interno e externo, um caminho próprio de adaptação. As pequenas economias especializadas do núcleo central da Europa parecem, pelo seu lado, conseguir acompanhar o dinamismo da Alemanha, embora com um perfil mais polarizado pela produção e distribuição de mercadorias do que pelos serviços, enquanto as economias da Europa do sul, em regressão no comércio de bens, resistem bem no fluxos de serviços associados às actividades polarizadas pelo turismo.

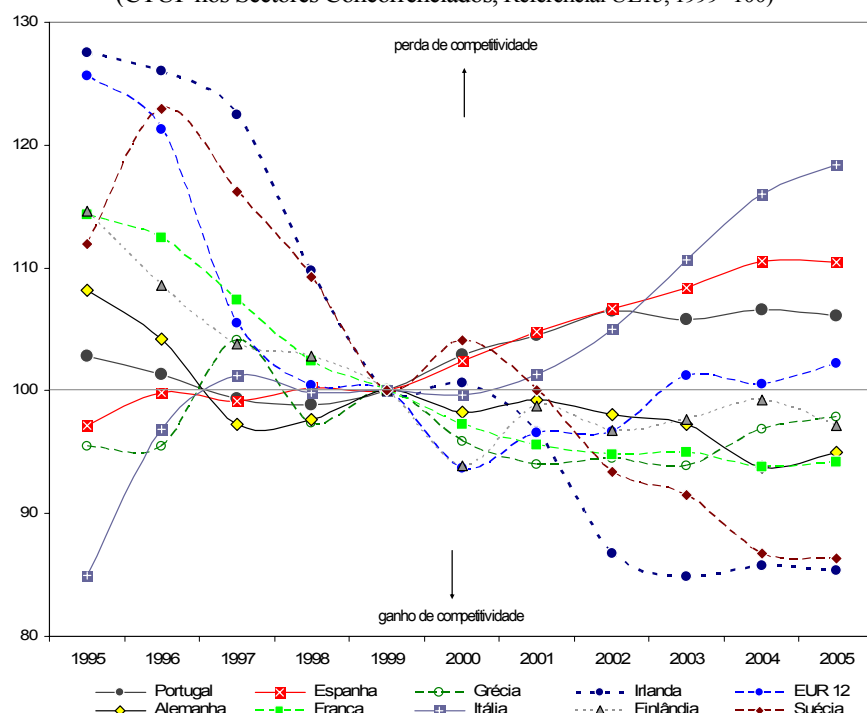
GRÁFICO 10:
A EUROPA NO COMÉRCIO INTERNACIONAL DE BENS E SERVIÇOS
 As diferentes formas e velocidades de inserção das economias europeias na globalização comercial



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 que a Itália, Grécia e Espanha.

As dinâmicas de internacionalização na era da globalização articulam múltiplos factores da esfera real e da esfera financeira com reflexos na especialização internacional das economias nacionais. A produtividade, o custo internacional do trabalho por unidade produzida, a taxa de câmbio e o poder técnico e comercial de uma economia exprimem-se, de forma articulada, na respectiva capacidade de gerar e absorver valor internacional. A taxa de câmbio real, calculada com base nos custos unitários da produção nas actividades mais expostas à concorrência internacional, constitui, neste quadro, um indicador de competitividade com relevância microeconómica.

GRÁFICO 11
EVOLUÇÃO DA TAXA DE CÂMBIO REAL
(CTUP nos Sectores Concorrenciados, Referencial UE15, 1999=100)



Fonte: cálculos próprios com base em Comissão Europeia (2005), *Price and Cost Competitiveness*, ECFIN/C3/2005/51858).

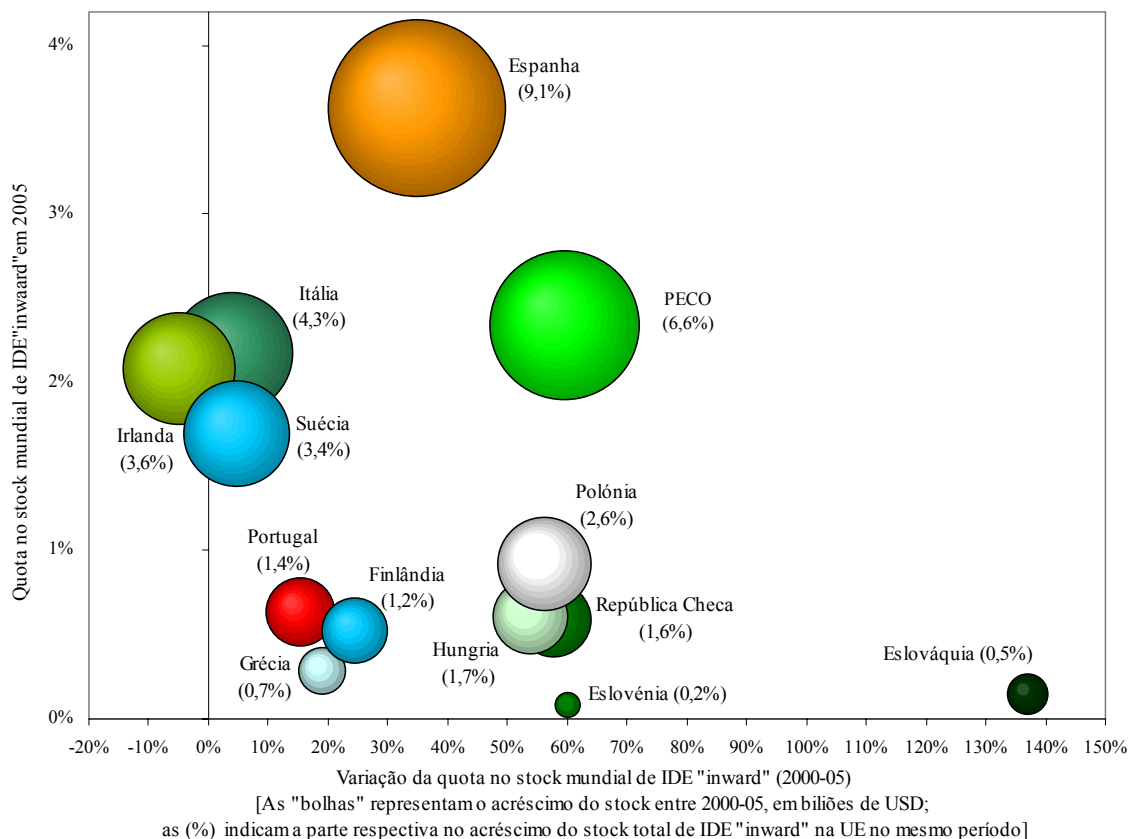
As dificuldades competitivas da Europa do Sul (Itália, Espanha e Portugal) resultam bem evidentes, tal como os desempenhos positivos das pequenas economias que, no seio da zona euro (Irlanda e Finlândia) ou fora dela (Suécia), conseguiram alcançar dinâmicas relevantes de crescimento económico. O desempenho insatisfatório da economia portuguesa deve ser enquadrado, assim, no referencial mais vasto das dificuldades específicas e do desempenho insatisfatório da Europa do Sul, onde a posição portuguesa surge, até, menos negativa.

A experiência portuguesa revela um forte desequilíbrio na relação entre evolução de preços e custos, penalizando significativamente a rentabilidade das actividades de bens e serviços transaccionáveis. Portugal apresenta, com efeito, uma degradação muito forte da posição competitiva externa, em termos de custos e preços para o conjunto da economia, que, no entanto, surge menos expressiva, isto é, regista uma menor apreciação da taxa de câmbio real, quando avaliada em termos de custos das actividades de bens transaccionáveis e, sobretudo, em termos de preços de exportação.

A dinamização do crescimento económico assume, deste modo, na presente conjuntura e na economia portuguesa, uma dimensão qualitativa de revitalização empresarial e de reorganização do respectivo modelo competitivo que importa considerar em toda a sua extensão, seja no plano das políticas públicas, seja no plano do investimento privado.

A evolução dos fluxos de investimento directo activos (IDPE) e passivos (IDE) sofreu também, neste período, profundas mutações de ritmo, seja em termos de algum desinvestimento de empresas multinacionais em Portugal, seja em termos das oscilações de ritmo e orientação (mercados e actividades) sofridas, ao longo de uma primeira vaga de internacionalização das grandes empresas portuguesas polarizada pelo investimento no exterior, iniciada na segunda metade dos anos 90.

GRÁFICO 12
EVOLUÇÃO DO STOCK DE IDE NA UE 2000-2005



Fonte: cálculos próprios com base em UNCTAD (2006), World Investment Report 2006.

A evolução da integração da economia portuguesa nos grandes fluxos de investimento internacional reflecte, neste quadro, duas dificuldades específicas. A primeira corresponde ao desenho de uma nova

geografia do investimento industrial das empresas globais onde a Europa do Sul perdeu relevância em matéria de competitividade-custo. A segunda corresponde a uma base empresarial demasiado estreita, em dimensão e condições (financeiras, humanas e organizacionais), para o investimento internacional que limita fortemente a sua expansão e consolidação em mercados com preços relativos mais exigentes.

A principal característica desta evolução foi a perda de algum do dinamismo do investimento internacional (IDE e IDPE) na economia portuguesa, no quadro mais geral das mutações da economia mundial onde as economias emergentes e/ou em transição surgem como destinos largamente preferenciais. O processo de internacionalização da economia portuguesa não alcançou, assim, ainda, o caminho de equilíbrio dinâmico entre IDE e IDPE atingido em economias como a Suécia, a Finlândia, a Espanha ou a Itália (o stock de IDE na economia portuguesa representava, em 2005, 0,64% do stock mundial e 1,43% do stock na UE, enquanto o stock de IDPE representava, no mesmo ano, pelo seu lado, 0,42% e 0,81%, respectivamente).

O período 2000-2006 caracteriza-se, assim, no plano do investimento internacional, por um esgotamento muito marcado dos factores que dinamizaram, ao longo dos anos 90, quer o IDE em Portugal, quer o surgimento de uma primeira vaga significativa de IDPE. O ciclo de programação estrutural 2007-2013 vai desenvolver-se, pelo seu lado, num contexto marcado por uma forte pressão, num terreno onde a acção do Estado e as políticas públicas desempenham um papel relevante, no sentido de uma mudança estratégica substancial susceptível de recriar a atractividade da economia portuguesa em termos de investimento e comércio internacional, acelerando e equilibrando, entre fluxos “inward” e “outward”, a respectiva internacionalização. A comparação a Espanha ou com os Estados-Membros da Escandinávia indicia, com nitidez, quer a relevância positiva que os processos de internacionalização assumem no ritmo e qualidade do crescimento económico, quer a existência de uma importante margem de progresso, neste caminho, no caso da economia portuguesa.

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.

Considerando, finalmente, a crescente articulação entre os processos de internacionalização e de inovação e desenvolvimento tecnológico nas empresas, que caracteriza o “motor” que impulsiona o presente crescimento económico mundial, importa realçar, na economia portuguesa, a existência de um insuficiente envolvimento global nas actividades intensivas em informação e conhecimento e de uma limitada inovação de base empresarial (processos, produtos, organização e gestão), destacando-se, a este nível, 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), que fundamentam expressivamente a necessidade de forte ligação entre oferta e procura na respectiva correcção, entre as infra-estruturas de suporte e as empresas, num novo contexto competitivo mais valorizador dos aspectos ligados à eficiência colectiva.

1.1.2. As regiões “convergência” no contexto das regiões portuguesas e europeias

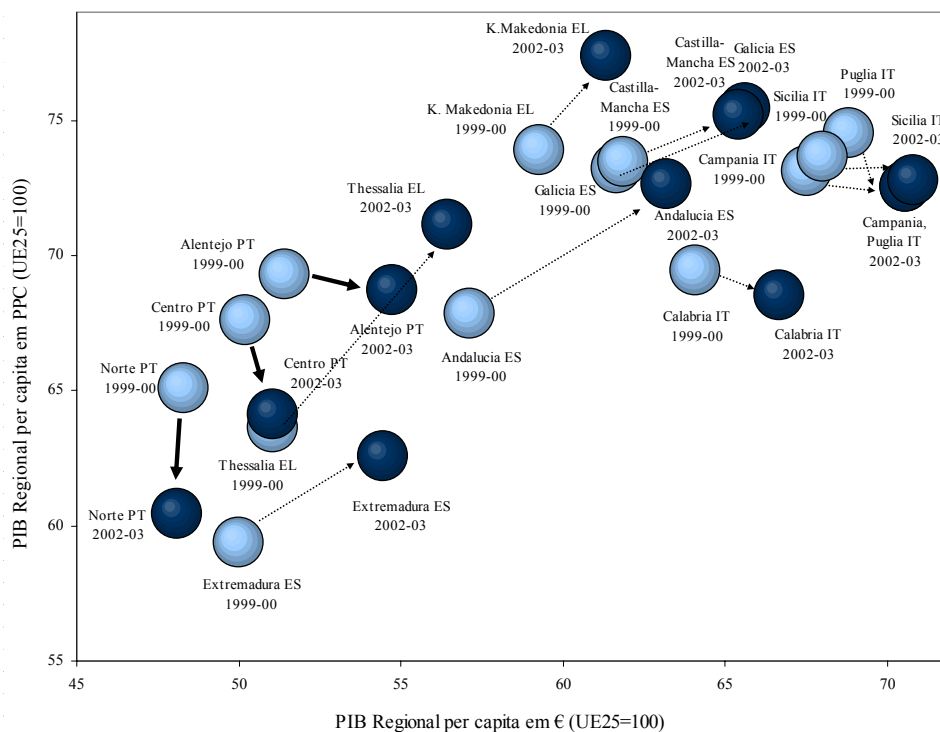
O ciclo de programação estrutural 2007-2013 comporta, no plano do desenvolvimento regional, uma desafio relativamente novo para Portugal que se traduz na diferenciação das formas de inserção das diferentes regiões no modelo do QREN em sintonia com a política de coesão à escala europeia. A caracterização 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 de “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 desta 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 13
REGIÕES DE CONVERGÊNCIA NA EUROPA DO SUL
(PIB Regional, per capita e em €, em 1999-2000 e 2002-2003)

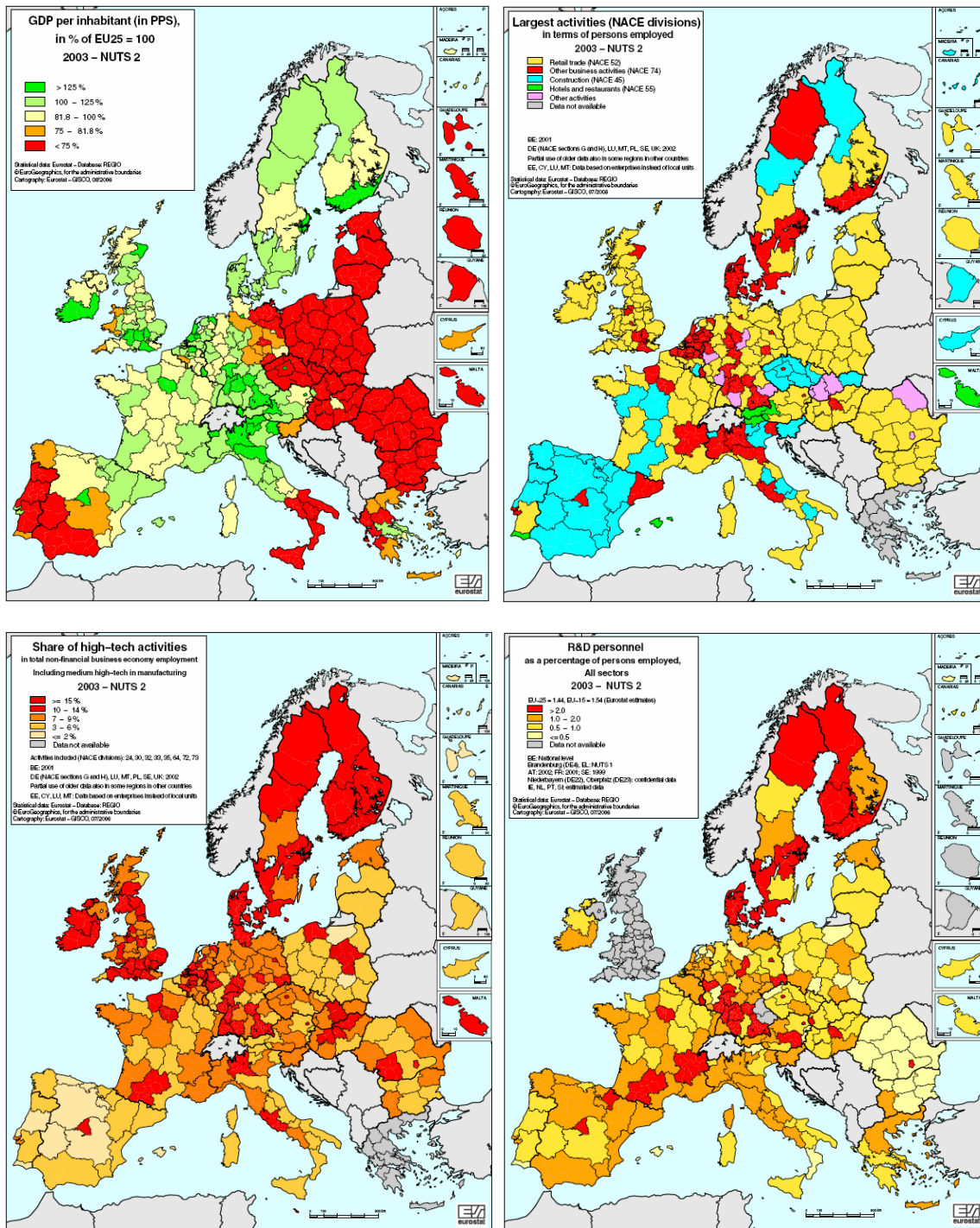


Fonte: cálculos próprios com base em informação estatística do EUROSTAT.

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 que reforçam a necessidade de construir estratégias regionais, enquanto formas próprias e específicas de mobilização dos agentes económicos e sociais para a prossecução dos grandes objectivos e prioridades do QREN, em particular do crescimento sustentando, no que respeita à agenda da competitividade. As questões centrais são:

- 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. No caso específico da economia portuguesa, esta questão assume particular relevância na medida em que não só a própria convergência da economia, no seu conjunto, depende de um desempenho positivo das regiões de convergência, como a coesão territorial global do país, será ainda mais afectada se elas não encontrarem um caminho renovado de desenvolvimento económico e social;
- A especialização das regiões de convergência surge, em Portugal e na Espanha, tal como em algumas das regiões menos desenvolvidas da França e da Itália, muito associada a um peso muito relevante das actividades de construção e promoção imobiliária. Esta característica que confirma ao nível regional, embora a um nível de classificação de actividades mais agregado, aspectos já evidenciados, a um nível mais fino de classificação de actividades, para o nível nacional, assume também relevância estratégica e operacional, na medida em que 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, definidas como se sabe em termos de NUTS II, existem, no entanto, pólos emergentes em certas NUTS III, seja pelo lado da estrutura empresarial, seja pelo lado das actividades de I&D (Grande Porto, Cávado, Baixo Vouga, Baixo Mondego, Entre-Douro e Vouga, Pinhal Litoral, Alentejo Central e Alentejo Litoral) que permitem configurar estratégias de promoção da inovação susceptíveis de produzir resultados relevantes embora necessariamente articulados, em maior ou menor graus, com as estruturas, empresas e recursos localizados na região de Lisboa.

FIGURA 1
AS REGIÕES PORTUGUEAS NAS REGIÕES DA EUROPA ALARGADA
 Os grandes desafios: Inovar e mudar a especialização para convergir em diversidade interna



Fonte: Eurostat (2006), Regions: Statistical Yearbook 2006.

A situação e evolução das regiões convergência no quadro nacional

A grande conclusão que se retira da análise das regiões portuguesas em matéria de posicionamento competitivo, de acordo com os resultados do estudo “A Competitividade Territorial e Coesão Económica e Social”¹, é a de uma vulnerabilidade significativa e relativamente generalizada, não só em termos internos, tal como evidencia a significância das disparidades inter-regionais das notações obtidas no Índice Parcial de Competitividade², mas também, em termos externos, tal como salientado ao longo do estudo no que diz respeito à vulnerabilidade que o próprio referencial nacional evidencia na configuração actual do processo de convergência económica numa União Europeia alargada. As dificuldades de compatibilização sustentável dos esforços na prossecução dos objectivos de coesão e competitividade, apontadas no referido estudo como o desafio principal da programação estrutural 2007-2013, no caso português, são expressivamente confirmadas pela disparidade entre os avanços em matéria de benefícios sociais na formação do rendimento disponível e os recuos em matéria de produtividade.

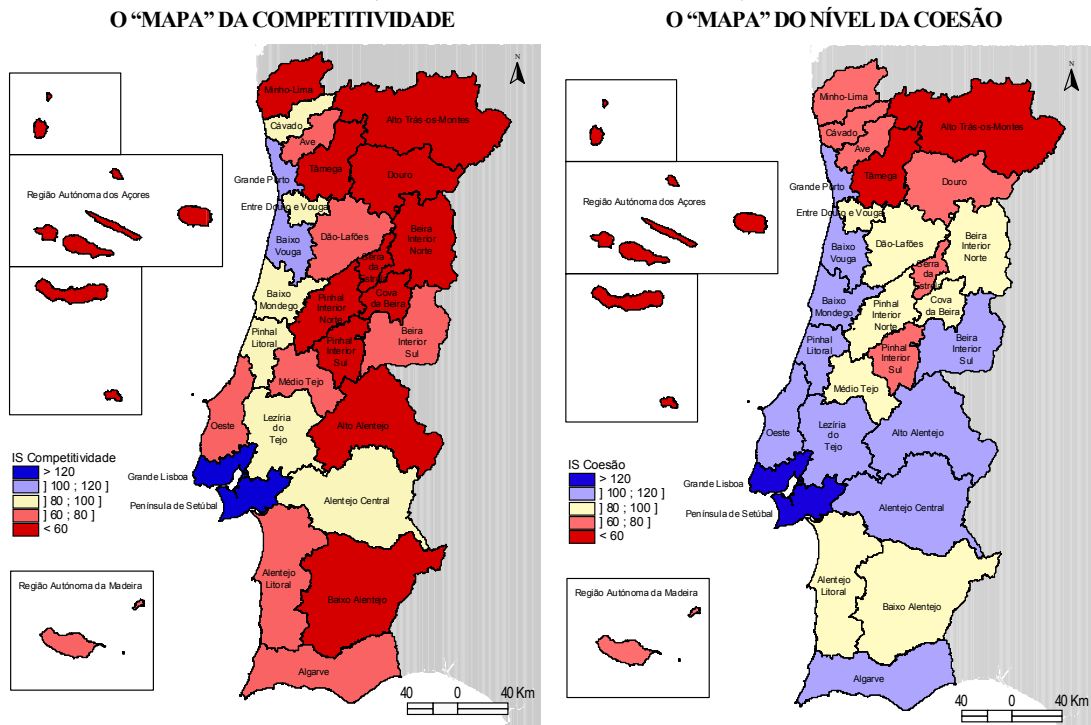
A situação das “regiões de coordenação” no plano da competitividade traduz uma hierarquia muitíssimo marcada, em que a região de Lisboa e Vale do Tejo se destaca como único pólo que supera a média nacional de referência (com um nível de competitividade superior em mais de 60% à média nacional) e em que as regiões Convergência se posicionam em patamares de competitividade inferiores a 75% da média nacional: as regiões Norte e Centro posicionam-se num nível intermédio de competitividade (72% e 68%, respectivamente, da média nacional) e a região Alentejo num patamar notoriamente menos competitivo (56% da média nacional).

O aprofundamento das grandes conclusões retiradas deste panorama global do posicionamento das regiões Convergência em matéria de competitividade remete-nos para um diagnóstico da sua situação e evolução competitiva que conduza, em primeiro lugar, à obtenção de uma visão perspectiva sobre os resultados atingidos pelo modelo específico de competitividade de cada região, em termos do seu posicionamento relativo no contexto nacional e europeu, para que, em segundo lugar, se efectue uma leitura orientada do processo competitivo que sustentou a respectiva trajectória competitiva e modelo de crescimento, em termos da identificação das questões que concorrem para a explicação do seu maior ou menor grau de sucesso.

1 Augusto Mateus & Associados et al (2005), “Competitividade Territorial e Coesão Económica e Social”, Observatório do QCA. De acordo com a abordagem metodológica adoptada neste estudo para a análise da competitividade e coesão territorial das regiões portuguesas, foi construído um Índice Sintético de Competitividade e Coesão Territorial (ISCCT) que permite hierarquizar os posicionamentos relativos de cada uma das regiões portuguesas face ao referencial nacional, quer em termos globais (competitividade e coesão), quer em termos específicos a cada um destes domínios parciais. A metodologia subjacente à construção deste ISCCT pode ser aprofundada no Volume 1 do estudo.

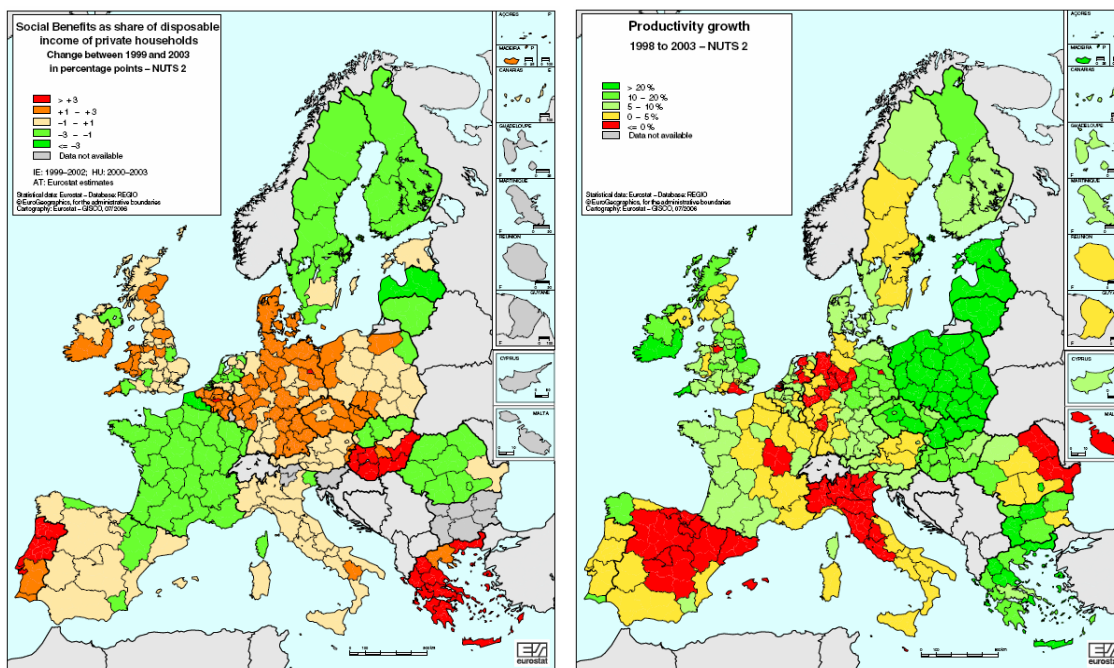
2 Enquanto no **índice sintético parcial de competitividade**, a dispersão da distribuição das notações das regiões portuguesas regista um coeficiente de variação que atinge 41,3% e a distribuição das notações obtidas por cada uma das 30 regiões (NUTS II e NUTS III) varia entre um valor máximo de 175,0, para a região da Grande Lisboa, e um valor mínimo de 29,0, para a região do Pinhal Interior Sul, no **índice sintético parcial de coesão**, a dispersão da distribuição das notações regista um coeficiente de variação que atinge 23,8% e a distribuição das notações obtidas por cada uma das 30 regiões varia entre um valor máximo de 132,6, para a região da Grande Lisboa, e um valor mínimo de 53,4, para a região dos Açores.

FIGURA 2
A COMPETITIVIDADE E COESÃO TERRITORIAL DAS REGIÕES PORTUGUEASAS
 (Índices Sintéticos Parciais em 2000-2002)



Fonte: Augusto Mateus & Associados et al (2005), "Competitividade territorial e coesão económica e social", Volume 2, Observatório do QCA

FIGURA 3
A DÍFICIL SUSTENTAÇÃO DA COESÃO SOCIAL SEM GANHOS COMPETITIVOS
 As especificidades das regiões portuguesas no contexto europeu



Fonte: Eurostat (2006), Regions: Statistical Yearbook 2006.

Região Norte

Os resultados do modelo competitivo da região, ao longo da vigência dos três ciclos de programação estrutural anteriores, traduzem um retrocesso do nível médio de vida em relação ao padrão médio nacional e o agravamento de uma posição muito debilitada no contexto europeu (65,6% e 57,4% do PIB per capita da UE25, respectivamente no final da década de 90 e em 2003), evidenciando as debilidades de um modelo competitivo demasiado ancorado em custos salariais baixos, mas não compressíveis, e em níveis de produtividade insuficientes, que conduziram, também, a uma ligeira regressão do nível de eficiência produtiva da região Norte, face ao padrão nacional.

No processo que explica a trajectória competitiva e modelo de crescimento da região Norte, identificam-se alguns factores influenciados pelas características de um modelo social fechado e centrado na utilização dos recursos regionais próprios. De qualquer forma, e apesar da região Norte revelar uma baixa dependência regional do emprego e da representatividade do capital estrangeiro na estrutura empresarial da região ser menos significativa do que a nível nacional, o seu posicionamento geográfico (fazendo fronteira a Norte e Oeste com Espanha) explica a existência da mais elevada actividade exportadora de todas as regiões portuguesas. Este posicionamento fronteiriço, que se revela favorável no respeitante ao relacionamento comercial externo, apresenta, contudo, uma contrapartida menos favorável no contexto nacional, nomeadamente no que diz respeito ao tempo e custo de deslocação aos principais mercados.

O perfil da população residente na região Norte de Portugal apresenta características diferenciadas do padrão nacional e se, por um lado, revela como positivo o facto da bacia de mão-de-obra ainda ser mais jovem (o envelhecimento produz-se a um ritmo mais lento), por outro lado, revela debilidades que se prendem com o seu mais baixo nível médio de habilitações (apesar de um acréscimo significativo do peso da população com ensino superior na população residente).

Ao longo deste período, a tendência de aumento dos níveis de urbanização permite explicar a intensificação do contraste entre o desenvolvimento de grandes pólos urbanos no litoral e o vasto território predominantemente rural do interior. As características de um território ainda fortemente ruralizado contribuem para explicar a existência de uma especialização produtiva que, globalmente, apresenta níveis de produtividade inferiores aos níveis médios nacionais, e que apenas nos sectores que se baseiam na exploração intensiva de baixos custos do trabalho apresenta alguma capacidade competitiva, traduzida na existência de níveis de produtividade superiores à média nacional.

A representatividade das actividades tipicamente associadas à criação de níveis elevados de valor acrescentado e ao contributo para o up-grade competitivo das actividades industriais e da economia regional como um todo, é pouco expressiva na região, verificando-se, por um lado, que o contributo do VAB originado pelos sectores de média/alta tecnologia para a formação do VAB industrial da região é um dos mais baixos a nível nacional e, por outro lado, que as implicações da pouca relevância que assume o emprego afecto ao sector terciário se agravam quando se constata que, no próprio sector de serviços, é muito baixa a representatividade dos serviços intensivos em conhecimento e tecnologia.

O nível pouco significativo da intensidade em I&D e do emprego afecto às actividades de I&D (apesar de ter registado melhorias), associado à fraca performance da região Norte no que respeita ao registo de patentes, evidencia uma excessiva concentração em actividades económicas de transformação e uma escassez de iniciativas relevantes que possam contribuir para a inovação nas actividades maduras de especialização da região.

Região Centro

Os resultados do modelo competitivo da região, ao longo da vigência dos três ciclos de programação estrutural anteriores, evidenciam o esgotamento do modelo de crescimento regional que vinha sendo prosseguido, mais suportado pela intensidade da utilização de recursos humanos do que pelo aumento dos níveis de produtividade, traduzido na estagnação do nível de PIB per capita em valores claramente inferiores à média nacional e na incapacidade de promover a necessária convergência face ao nível de vida médio europeu (67,7% e 61,3% do PIB per capita da UE25, respectivamente no final da década de 90 e em 2003). A própria ligeira recuperação evidenciada no índice de produtividade da região ao longo da década de 90, face à média nacional, é atribuída aos impactos das tensões de um mercado de trabalho com uma taxa de emprego elevada, o que é explicado, em larga medida, pelas características de uma estrutura social onde coexiste a actividade industrial com a economia rural de tipo familiar e de subsistência.

O processo competitivo que sustentou a trajectória competitiva e o modelo de crescimento da região, ao longo deste período, enfrentou uma bacia de recursos humanos envelhecida e pouco qualificada que, relacionada com uma elevada taxa de emprego, explica a perpetuação de algumas estratégias e modelos produtivos menos dinâmicos. Os baixos níveis de educação e desempenho escolar, não permitindo a afirmação de uma bacia regional de recursos qualificados suficientemente alargada, têm condicionado o desenvolvimento económico da região e limitado o alcance das iniciativas e dos esforços de renovação dos modelos de negócio e do perfil de especialização em direcção a cadeias de actividades mais complexas na valorização dos recursos naturais regionais ou na consolidação de vantagens competitivas associadas à diferenciação dos produtos, que se começam a salientar em algumas NUTS III, nomeadamente no Pinhal Litoral e no Baixo Vouga.

A posição de transição entre as áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, ao introduzir uma natural pressão e atracção sobre as estruturas económicas e demográficas da região Centro, resultou num modelo multi-polar de organização do território, seja na configuração da rede de centros urbanos, seja na distribuição espacial das actividades económicas organizada em torno de sistemas produtivos locais, seja na própria estrutura multifacetada do perfil de especialização da região. Os pólos empresariais da Marinha Grande, Leiria, Aveiro e Águeda, sendo referências inegáveis do dinamismo empresarial e da capacidade empreendedora, não permitem esquecer a existência de uma estrutura empresarial ainda débil, não tanto pela sua pequena dimensão, mas, sobretudo, pela sua dificuldade de aceder, em quantidade, qualidade e custo, a recursos e serviços essenciais para a sua capacidade competitiva. A oferta de serviços relacionados com a investigação e desenvolvimento encontra-se, também, excessivamente polarizada em torno das concentrações industriais existentes.

Esta “alternância” territorial entre, por um lado, pólos urbanos e empresariais com elevada densidade populacional e empresarial, e, por outro lado, zonas rurais e em desertificação com padrões de urbanização muito incipientes e uma elevada dispersão, gera dificuldades consideráveis na gestão de um conjunto significativo de elementos relacionados com a provisão de padrões equilibrados de qualidade de vida (equipamentos, transportes, cuidados de saúde, educação) e de ambiente empresarial (infra-estruturas de suporte, meios tecnológicos e comunicações, energia, vias de transporte), quer à população, quer às actividades económicas, nomeadamente nos aspectos que se prendem com o equilíbrio entre os critérios que impõem a necessidade da sua provisão e os critérios que regem a eficiência na sua provisão (racionalidade económica e limiar de utilização).

Região do Alentejo

Os resultados do modelo competitivo da região, ao longo da vigência dos três ciclos de programação estrutural anteriores, evidenciam dificuldades cumulativas da região na prossecução de uma estratégia de desenvolvimento consentânea com a melhoria da sua capacidade competitiva e susceptível de garantir uma efectiva convergência do PIB per capita face ao nível de vida médio europeu e nacional (69,3% e 66,4% do PIB per capita da UE25, respectivamente no final da década de 90 e em 2003). A trajectória do desempenho económico da região foi marcada, ao longo deste período, por uma razoável diversidade interna alimentada pelo maior, mas mais oscilante, dinamismo de zonas do Alentejo Litoral (associadas ao pólo industrial de Sines), do Alentejo Central (associadas a vantagens logísticas na zona de influência da intensificação das relações económicas ibéricas) e do Baixo Alentejo (associadas às fortes oscilações dos preços internacionais na valorização dos recursos mineiros).

As debilidades que se podem identificar no padrão competitivo da região conjugam baixos níveis de produtividade com uma estrutura etária particularmente envelhecida, e também, embora com menor intensidade relativa, com uma baixa taxa de actividade e uma pouco expressiva taxa de emprego, certamente influenciada por fenómenos de desadequação entre o perfil de competências da população e o perfil dos recursos humanos procurados pelos empregadores. O fraco dinamismo do mercado de trabalho, nos planos quantitativo (desemprego persistente) e qualitativo (peso reduzido no emprego regional dos níveis habilitacionais mais elevados), evidencia as fortes limitações da região na retenção da população mais jovem e mais capacitada.

O perfil produtivo da região do Alentejo é pouco diversificado, evidenciando a estrutura económica da região, como tal, uma grande sensibilidade à dinâmica do sector público. O perfil de especialização produtiva evidencia a sua concentração num número reduzido de sectores de actividade, relacionadas com as actividades agrícolas, silvicultura e pesca, sendo possível, também, assinalar a presença de indústrias extractivas, de fabricação de produtos petrolíferos refinados e produtos químicos, das indústrias alimentares e de fabricação de equipamento eléctrico. Alguns dos grandes investimentos públicos realizados na região explicam uma parte substancial do contraste entre os níveis de desenvolvimento, por um lado, do Alentejo Litoral e Central, em que o complexo industrial de Sines, a auto-estrada Lisboa-Madrid e os investimentos turísticos privados entretanto despoletados, justificam o maior destaque intra-regional em termos de PIB per capita, produtividade e capacidade atractiva sobre novas actividades económicas e, por outro lado, do Alto e Baixo Alentejo, com uma evolução muito menos atractiva em termos de condições propícias à melhoria da sua posição competitiva.

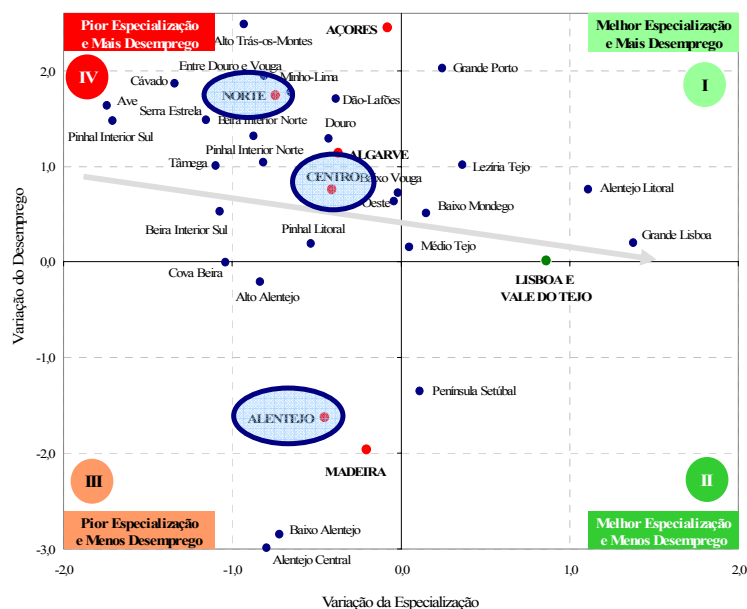
As debilidades que o Alentejo evidencia, no contexto europeu e no panorama nacional, ao nível dos esforços efectuados para desenvolver e expandir a sua base de conhecimentos científicos e tecnológicos, assumem um papel importante na explicação do facto do aumento dos níveis de empreendedorismo e da propensão para a criação de novas iniciativas empresariais que se verificou ao longo deste período, não se terem traduzido numa tão expressiva capacidade de alargamento da base económica e do tecido empresarial da região (número significativo de novas iniciativas mas também de insucessos). Esta “turbulência” que se regista no tecido empresarial da região do Alentejo permite identificar os primeiros passos de um processo efectivo de dinamização da base económica regional, mas que precisam ser complementados com iniciativas conducentes à melhoria da capacidade de sustentação e adequação ao mercado destas iniciativas empresariais, particularmente relevantes na valorização dos recursos naturais em cadeias de produção e distribuição de produtos inovadores e diferenciados.

Regiões de convergência, perfis produtivos e dinâmicas de especialização

Um traço comum à análise do posicionamento competitivo das regiões convergência em Portugal reside no facto de se identificarem debilidades associadas à renovação e reorientação do respectivo perfil de especialização produtiva. A tendência de perpetuação de estratégias e modelos produtivos dificilmente sustentáveis, nas presentes condições de concorrência internacional, na região Norte, a dificuldade de afirmação de cadeias de actividades de elevado valor acrescentado ligadas à significativa dotação regional em recursos naturais na região Centro, ou a elevada sensibilidade regional ao investimento público justificada pela insipiência da base económica da região Alentejo, tornam premente a capacidade de desenhar intervenções de natureza estrutural com suficiente qualidade e massa crítica, mas também com suficiente diversidade, para contribuir para uma efectiva convergência de regiões com problemas, necessidades, capacidades e oportunidades bastante específicas e diferenciadas.

A análise do desempenho das regiões portuguesas (NUTS II e III) em matéria de variação do desemprego e da especialização ilustra bem a relevância, no desenvolvimento económico regional, da respectiva adaptabilidade no plano da especialização, e fornece evidências empíricas que sugerem, com bastante força, que uma variação da especialização bem sucedida tende a coexistir com níveis mais baixos de desemprego, enquanto a conservação dessa mesma especialização tende a coexistir com níveis mais elevados de desemprego. A conclusão central sugerida pela experiência portuguesa vai, assim, no mesmo sentido das modernas teorias da competitividade e do crescimento económico, podendo ser formulada através da seguinte hipótese de trabalho: a defesa bem sucedida da capacidade competitiva de uma região, suportada por uma renovação progressiva da sua especialização, tende a gerar um balanço de emprego bem mais favorável, mesmo que comporte um efeito inicial de agravamento do desemprego, do que a defesa estrita das actividades e dos empregos do presente à custa, precisamente, da evolução da capacidade competitiva da região.

GRÁFICO 14
A INTERACÇÃO DOS IMPACTOS DA ADAPTABILIDADE
 “Custos e Proveitos” dos Avanços e Recuos na Especialização



Fonte: Augusto Mateus & Associados et al (2005), “Competitividade territorial e coesão económica e social”, Volume 2, Observatório do QCA

1.1.3. Avaliação do diagnóstico: síntese crítica e aprofundamentos

O diagnóstico realizado na elaboração do Programa Operacional Temático Factores de Competitividade foi organizado (pp. 12-27) com base em quatro domínios transversais (“Tecido empresarial, internacionalização e empreendedorismo”; “I&D, Inovação e Sociedade de Informação”; “Envolvente de apoio à competitividade empresarial” e “Custos públicos de contexto”) e quatro dimensões sectoriais (“Indústria”; “Comércio e serviços”; “Turismo”; “Energia”).

O diagnóstico efectuado contempla as principais questões relevantes do ponto de vista da competitividade³, embora comportando diversos desequilíbrios no respectivo tratamento e aprofundamento, e permitiu colocar 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. Estas dificuldades pressionaram o diagnóstico realizado, em vários aspectos, para uma abordagem demasiado genérica, insuficientemente fundamentada em modelos analíticos aplicados e articulando informação com valor explicativo com informação meramente ilustrativa.

As limitações apontadas ao diagnóstico realizado, embora não diminuam nem as suas principais conclusões, nem a respectiva qualidade, aconselham, no entanto, no esforço subsequente de especificação e regulamentação do programa, a considerar seriamente o respectivo aprofundamento, com base na presente avaliação ex-ante, em cinco direcções principais:

- Reconhecer as profundas e aceleradas mudanças da nova **“geografia competitiva”** moldada pela aceleração da globalização e pelo alargamento da UE e as respectivas consequências numa das economias menos desenvolvidas da zona euro, onde, portanto, quer a compatibilização entre convergência nominal e convergência real, quer a compatibilização entre produtividade-volume e produtividade-valor, se tornam mais difíceis, validando a intensificação e reequilíbrio da **internacionalização da economia portuguesa** como principal caminho de superação dos significativos limites do modelo de crescimento em acção na economia portuguesa, nomeadamente no que respeita ao **dinamismo da produtividade global dos factores**, ao **ritmo de investigação e desenvolvimento tecnológico** e ao **nível de envolvimento na “economia baseada no conhecimento”**. A análise desenvolvida pela avaliação ex-ante sugere, com bastante nitidez, que esse reconhecimento e essa validação não podem ser feitos com sucesso a um

³ Para uma sistematização das dimensões do conceito de competitividade, das respectivas articulações com a coesão económica, social e territorial e da evolução das políticas públicas e estratégias empresariais associadas à sua prossecução, veja-se Augusto Mateus & Associados et al (2005), “Competitividade territorial e coesão económica e social”, Volume 1, Observatório do QCA.

nível demasiado genérico e agregado, exigindo, ao contrário, uma leitura fina polarizada pelas condições da concorrência efectiva prevalecente nos mercados europeu e mundial;

- 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 de 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, seja na mobilidade, interna e internacional, dos bens e serviços (garantia de acesso a infra-estruturas e serviços logísticos eficientes e de custos operacionais mais baixos), mas também da informação e do conhecimento (garantia do acesso generalizado e competitivo à banda larga), seja na generalização de modelos de regulação dos mercados concorrenciais e abertos. Esta linha de aprofundamento do diagnóstico permitiria uma abordagem mais global reforçando a eficácia das intervenções orientadas para a **redução dos custos que limitam o desenvolvimento competitivo das actividades económicas**;
- 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**. A cadeia de valor deve ser entendida como aglomeração coerente do vasto conjunto de actividades necessárias para conduzir uma determinada gama de produtos desde a sua concepção até à sua utilização e consumo final, numa lógica de ciclo de vida, conjunto onde se incluem, nomeadamente, a investigação, o design, a produção, o marketing, a distribuição e o serviço aos utilizadores e/ou consumidores. As actividades de uma cadeia de valor podem estar mais ou menos concentradas e internacionalizadas, isto é, podem focalizar-se num determinado território, mais ou menos vasto, ou podem espalhar-se e difundir-se por múltiplos territórios. A valorização da abordagem em termos de cadeia de valor é, assim, fundamental, na agenda de competitividade do QREN, para garantir uma adequada repartição de responsabilidades e uma eficaz cooperação institucional na articulação entre o PO Factores de Competitividade e os PO regionais;
- Completar e ampliar o diagnóstico da **envolvente de apoio à competitividade empresarial**, potenciando a correcta formulação da relevância das componentes associadas às infra-estruturas de suporte tecnológico e ao desenvolvimento do capital de risco, mas acolhendo, para além das dimensões associadas à tecnologia e ao investimento de maior risco, as dimensões associadas aos esforços integrados de promoção, distribuição e venda. Esta ampliação do diagnóstico permitiria valorizar 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. Em primeiro lugar procede-se a uma validação crítica da análise “SWOT” realizada. Em segundo lugar apresenta-se o desenvolvimento da avaliação da racionalidade da agenda de competitividade proposta, desdobrando-a na análise da relevância, isto é, do grau de identificação dos problemas, necessidades e desafios competitivos da economia portuguesa, em termos globais, e das suas regiões, em termos mais específicos, e na análise da pertinência, isto é, da adequação dos objectivos formulados ao diagnóstico realizado, considerando, nomeadamente, a lógica de produção dos efeitos esperados, a natureza dos canais de transmissão, a identificação dos agentes catalisadores e a especificação das lógicas de cooperação. Em terceiro lugar, produz-se uma síntese global focalizando a atenção nas principais razões das dificuldades recentes da economia portuguesa em matéria de competitividade e convergência privilegiando, no quadro das orientações comunitárias, os aspectos associados à inovação e ao conhecimento.

1.2.1. As Grandes Orientações Europeias para o ciclo 2007-2013

A preparação do próximo ciclo de programação estrutural na União Europeia, dominada por preocupações de natureza diversa⁴, conduziu a uma progressiva maturação de orientações estratégicas e modelos instrumentais que representa, em relação à experiência anterior, uma mudança bastante significativa, que pode mesmo ser considerada como podendo originar uma nova geração de programas e políticas públicas visando promover um *“desenvolvimento equilibrado, harmonioso e sustentável”*.

A preparação do próximo ciclo de programação estrutural fez-se, no quadro do longo processo de debate e maturação de posições acima referido, em estreita articulação com as mudanças introduzidas por uma **reforma da política europeia de coesão**, impulsionada por uma nova articulação nas várias dimensões territoriais (comunitária, nacional e regional) entre as **prioridades da União** e os **pilares do desenvolvimento sustentável** (convergência; cooperação territorial; competitividade e inovação; emprego e inclusão social; protecção ambiental e prevenção de riscos), onde podem ser destacadas cinco transformações principais:

⁴ Preocupações de natureza mais defensiva (reactiva) ou mais ofensiva (pró-activa), associadas, nomeadamente, às novas realidades de diversidade interna criadas pelo alargamento, aos novos desafios colocados pela aceleração da globalização em articulação com um desempenho modesto em matéria de crescimento e emprego, à reavaliação dos esforços de prossecução dos objectivos de coesão económica e social (cf. Terceiro Relatório sobre a coesão, de Fevereiro de 2004) e à necessidade de renovação e operacionalização da “estratégia de Lisboa” (as grandes linhas de enquadramento dos programas nacionais de reforma estão bem sistematizadas em Comissão Europeia (2005), “Working together for growth and jobs, Next steps in implementing the revised Lisbon strategy”, Commission Staff Working Paper, SEC (2005) 622/2 , 29.4.2005).

- Uma **abordagem mais estratégica** centrada nas **prioridades globais** da União devidamente adaptadas e integradas em quadros nacionais de referência estratégica (coordenação mais eficiente das iniciativas nacionais e comunitárias);
- Uma menor dispersão dos recursos alcançada pela **concentração das intervenções** em termos **temáticos** (nas prioridades de Lisboa e Gotemburgo, isto é, na competitividade, inovação e sustentabilidade) e **orçamentais** (nos territórios, regiões e países mais necessitados do ponto de vista da convergência);
- Uma abordagem mais adaptada à **diversidade** interna da União, traduzida numa **maior responsabilização dos países, das regiões e das cidades**, apoiada numa maior **descentralização** e numa maior consideração das **especificidades territoriais** (integração da dimensão urbana, consideração de diversas desvantagens naturais e geográficas, compensação dos sobrecustos das regiões ultraperiféricas);
- Uma **significativa simplificação do modelo de gestão** dos fundos (menos fundos, um fundo por programa, mais forte articulação entre fundo de coesão e fundos estruturais e uniformização da gestão financeira, regras nacionais de elegibilidade de despesas e programação por prioridade e não por medida);
- Uma busca de maior **eficiência e equilíbrio no processo de monitorização e controlo** (clarificação das responsabilidades da Comissão e dos Estados Membros, introdução de condicionantes financeiras associadas ao objectivos de convergência e à adopção de mecanismos credíveis de controlo/gestão).

Os objectivos da reforma da política de coesão, procurando, também, responder às necessidades complexas da consolidação do alargamento mais recente da União, comportam duas mudanças relevantes: a valorização, no **plano estratégico**, da sua articulação criativa com as prioridades comunitárias, em programas, nacionais e regionais, de desenvolvimento, e a valorização, no **plano operacional**, da sua apropriação, no terreno, a um nível mais descentralizado, através de uma partilha mais clara das responsabilidades entre a Comissão, os Estados Membros e as regiões.

Os objectivos da reforma da política de coesão acolhem as **grandes recomendações do “relatório Kok”** de avaliação das realizações da **“estratégia de Lisboa”** - a necessidade de instrumentos financeiros ao nível comunitário que suportem uma abordagem mais estratégica e permitam uma maior apropriação pelas regiões e parceiros sociais - e as **grandes propostas** para o seu relançamento na forma de uma **“agenda” relativa ao “crescimento e ao emprego”** - uma Europa mais atractiva para investir e trabalhar onde o conhecimento e a inovação sejam os motores do crescimento e as políticas públicas apoiem a iniciativa empresarial na criação de mais e melhores empregos.

A procura de novas **sinergias** entre os objectivos da coesão e os objectivos da “estratégia de Lisboa” constitui o “coração” das grandes orientações para as intervenções integradas no ciclo de programação estrutural 2007-2013 **visando reforçar o seu contributo para o crescimento e emprego**. Esta abordagem de cooperação e integração reforçadas nas grandes políticas comunitárias surge, formalmente, na sequência da consagração explícita pelo Conselho Europeu, na reunião da primavera de 2005, da relevância da política de coesão para a prossecução da “estratégia de Lisboa”⁵.

⁵ “A Europa deve renovar as bases da sua competitividade, aumentar o seu potencial de crescimento e a sua produtividade, e reforçar a coesão social, apostando, sobretudo, no conhecimento, inovação e valorização do capital humano. Para atingir estes objectivos, a União deve mobilizar ainda mais todos os meios nacionais e comunitários adequados, designadamente a

QUADRO 2 ORIENTAÇÕES DA POLÍTICA DE COESÃO PARA 2007-2013

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

política de coesão, nas três dimensões - económica, social e ambiental - da Estratégia, a fim de explorar melhor as sinergias num contexto geral de desenvolvimento sustentável”, Conclusões da Presidência, Conselho Europeu, Março de 2005.

O estabelecimento das orientações da política de coesão para o próximo período de programação encontra, neste quadro, um novo fundamento através dum esforço de clarificação dos principais eixos onde o **contributo da política de coesão para os objectivos da “estratégia de Lisboa”**, nesta lógica de procura de novas sinergias, pode ser reforçado, tendo conduzido, nomeadamente, à identificação dos seguintes terrenos de acção:

- Reforço da **capacidade de investimento das regiões com maior capacidade de “catching-up”** nas actividades com elevado potencial de crescimento e nos factores dinâmicos da competitividade (capital humano, adaptabilidade, investigação, infra-estruturas, tecnologias de informação e comunicação, nomeadamente) e **renovando**, desse modo, a **abordagem da convergência** enraizando-a mais solidamente na criação sustentável de empregos;
- Mobilização de **recursos nacionais** adicionais, públicos e privados, afectos a estratégias coerentes de desenvolvimento de médio/longo prazo, explorando adequadamente a **adicionalidade dos fundos estruturais** e as **complementaridades com outras políticas comunitárias**, e alavancando a eficácia da sua execução;
- Promoção de uma **abordagem integrada da coesão territorial**, permitindo a construção de estratégias regionais específicas (em regiões sujeitas, nomeadamente, a perfis populacionais, industriais, urbanos ou rurais suficientemente díspares) integrando dimensões económicas, sociais e ambientais e facilitando a adopção de **modelos de governança** (qualidade e produtividade do sector público, eficácia e transparência na gestão dos fundos estruturais, dinamização da lógica de parceria e rede) que suscitem uma melhor apropriação infra-nacional da estratégia de Lisboa.

As orientações propostas pela Comissão representam um **quadro global de referência**, a utilizar pelos Estados Membros e pelas regiões na elaboração de estratégias e programas nacionais e regionais, permitindo avaliar, nomeadamente, o seu contributo para os objectivos da União em termos de coesão, crescimento e emprego. As orientações da política de coesão no horizonte 2007-2013 desafiam, assim, os esforços de programação, ao nível de cada Estado Membro e região, na obtenção de um **nível próprio e adequado de concentração nas prioridades essenciais**, para cada espaço nacional e regional, em conformidade, nomeadamente, com a agenda de Lisboa renovada.

1.2.2. As grandes linhas de força da estratégia da Agenda de Competitividade proposta

A validação do exercício SWOT realizado

A análise SWOT realizada no documento do programa é apresentada sob a forma de uma lista *“das principais forças e fragilidades com que se depararam as diferentes temáticas associadas aos Factores de Competitividade”*. Apesar da afirmação da existência de uma forte ligação entre o diagnóstico realizado e a listagem apresentada, ela não resulta especialmente clara, tal como não se descortina a existência de uma preocupação explícita de hierarquização das principais oportunidades, ameaças, forças e fraquezas, que seria muito conveniente dada a extensão e generalidade dos elementos e factores considerados. A organização da análise SWOT pelos domínios temáticos retidos também não se afigura particularmente frutuosa do ponto de vista da organização e sistematização da reflexão.

Os problemas que a análise SWOT realizada coloca, na perspectiva da avaliação ex-ante, não se reportam a incorrecções significativas, embora algumas das oportunidades ou ameaças apontadas podem ser consideradas como ultrapassadas, pelo menos na forma genérica adoptada (a “ameaça” global do alargamento já foi em grande parte consumada, por exemplo), tal como algumas das ameaças apontadas se aproximam mais, em rigor, de fraquezas, nomeadamente as que apontam para dificuldades e deficiências das empresas, instituições e comportamentos dos agentes.

Os problemas que a análise SWOT realizada coloca, na perspectiva da avaliação ex-ante, reportam-se, no essencial ao insuficiente desenvolvimento da sua utilização como instrumento de decisão e programação estratégica, isto é, à não explicitação da utilização da matriz SWOT como matriz de análise situacional permitindo seleccionar opções estratégicas por cruzamento de informação e combinação de relações entre os pares forças/fraquezas e oportunidades/ameaças.

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 análise SWOT apresentada configura, neste quadro um exercício demasiado formal com insuficiente densidade estratégica e deveria ser, na perspectiva dos resultados da avaliação ex-ante, substancialmente revista, depurada e melhorada, reduzindo e hierarquizando o número de elementos considerados e favorecendo a respectiva articulação e especificação, destacando melhor a diferença entre factores e tendências de natureza mais estrutural e permanente ou mais conjuntural e transitória e eliminando adequadamente a ambivalência que persiste nos factores e tendências que são tratados, simultaneamente, como ameaças e oportunidades parciais. A utilização dos domínios temáticos considerados não parece ser especialmente útil neste exercício na medida em que tende a limitar os resultados obtidos em termos de articulação e especificação.

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.

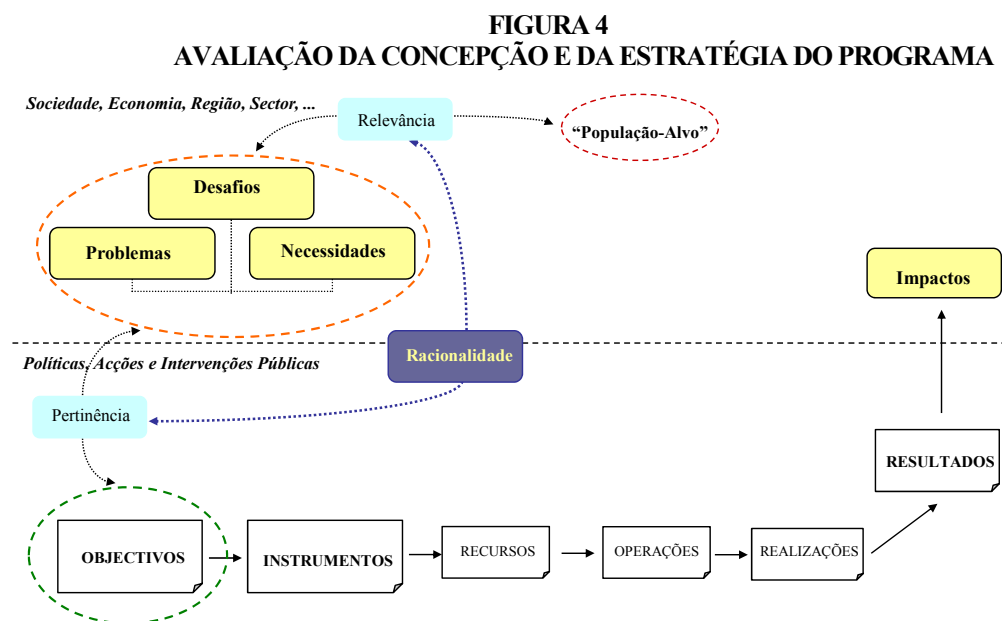
Oportunidades	Ameaças
<ul style="list-style-type: none"> • Aceleração da globalização (manutenção de um ritmo elevado de crescimento da economia mundial) e aprofundamento e alargamento da integração europeia (reforço do potencial estratégico do mercado interno) incentivando o investimento e o comércio internacional e a mobilização das poupanças internacionais para o financiamento dos investimentos de qualidade; • Possibilidade de recriação de canais de ampliação/substituição de impulsos externos ao crescimento da economia portuguesa pela exploração selectiva de relações privilegiadas com países/blocos regionais em rápido crescimento (Brasil, Angola, Índia, China), pelo aproveitamento da intensificação das relações de proximidade geográfica no seio da UE-27 (resposta activa à procura de importações da economia espanhola) e pela viragem para a exportação das empresas mais penalizadas pelo menor ritmo de crescimento do mercado doméstico (especialmente interessante para PME industriais e de serviços); • Manutenção de um elevado ritmo de crescimento de fluxos de turismo diversificados onde a economia portuguesa pode consolidar e alargar vantagens competitivas significativas, desenvolvendo novos produtos e novas capacidades promocionais, potenciando a boa inserção internacional de património diferenciado, equipamentos culturais e desportivos, relevantes, organizando uma oferta qualificada à procura de espaços residenciais em localizações com clima ameno, serviços de saúde, qualidade ambiental e paisagística e condições de segurança e desenvolvendo uma rede de serviços de “eldercare” encarando o envelhecimento da população europeia como oportunidade competitiva; • Maior facilidade de acesso a conhecimentos, tecnologias, equipamentos e processos mais eficientes e sofisticados por via da articulação entre os fluxos de IDE e IDPE, da intensificação da participação das empresas nacionais em redes internacionais de concepção, produção e distribuição de bens e serviços e da utilização mais intensiva das vantagens propiciadas pela difusão da “sociedade da informação” no tecido empresarial (generalização de sistemas ERP e CRM); • Possibilidade de uma maior incorporação de centros de I&D nacionais em redes globais de excelência científica aproveitando a mobilidade no espaço europeu de investigação, em articulação, nomeadamente, com condições de atractividade para IDE com forte componente de investimento em I&D e com os esforços em I&D em alguns sectores tradicionais da economia portuguesa (valorização de recursos naturais e diferenciação). 	<ul style="list-style-type: none"> • Concorrência acrescida em todos os mercados (doméstico, ibérico, europeu e mundial), sujeitos a acordos institucionais e pressões empresariais com forte impacto na respectiva abertura, impondo um desenvolvimento mais rápido dos factores competitivos mais estratégicos (eficiência, inovação, diferenciação, serviço); • Incerteza acrescida na evolução da conjuntura económica internacional para as economias europeias mais dependentes do “sourcing” externo de matérias-primas e materiais escassos e/ou não renováveis (pressões potenciais pelos custos e pela apreciação do euro) com consequências no agravamento do défice comercial externo; • Agravamento potencial dos efeitos dos processos de realocização industrial à escala europeia, nas cadeias de produção mais globalizadas, com impactes negativos territorialmente concentrados, em especial o desemprego gerado nas indústrias trabalho intensivas, atingindo mão-de-obra em faixas etárias e com níveis de escolaridade que tomam difícil a sua reintegração no mercado de trabalho; • Manutenção de pressões significativas nas economias europeias, no sentido da redução do dinamismo económico, alimentadas articuladamente pelo rápido envelhecimento da população e pela compressão relativa e racionalização do nível da despesa pública (com especial incidência na economia portuguesa durante boa parte do ciclo 2007-2013); • Possibilidade de reforço de tendências centrípetas na política científica e tecnológica comunitária, em função de critérios de eficiência associados à dimensão crítica dos centros de produção e utilização do conhecimento e da concentração das grandes empresas privadas com maior nível de investimento em I&D nas regiões mais desenvolvidas da UE, podendo originar, no caso português, a redução da capacidade de absorção endógena de jovens com formação avançada em C&T; • Possibilidade de surgimento de novos fenómenos de “dualismo tecnológico” resultantes do desequilíbrio entre as actividades de concentração dos esforços de desenvolvimento tecnológico endógeno e as debilidades do actual padrão de especialização da economia portuguesa, com repercussões especialmente negativas na coesão territorial.

Forças	Fraquezas
<ul style="list-style-type: none"> • Emergência de um conjunto de empresas inovadoras e internacionalmente competitivas em domínios com elevado potencial de crescimento (ciências da saúde, biotecnologia, TIC); • Progressivo aumento do número de processos sustentados de modernização e reformulação de modelos de negócio realizados por parte de empresas em sectores tradicionais crescentemente expostos à concorrência internacional; • Existência de pólos de I&D de qualidade internacional em áreas promissoras (saúde, biotecnologia e química fina, TIC, energia); • Consolidação de centros tecnológicos sectoriais com tradição de prestação de serviços avançados de assistência técnica a clusters industriais; • Progressão significativa em termos de familiarização da sociedade portuguesa com a utilização de TIC; • Emergência de novos pólos de dinâmica económica e demográfica fora das áreas metropolitanas, que diluem a dicotomia litoral/interior; • Diversidade de recursos naturais, históricos, culturais e arquitectónicos de elevada valia, propícia ao desenvolvimento de actividades turísticas de valor acrescentado; • Bolsas de quadros superiores com formação académica avançada, não vinculados a instituições públicas, constituindo um potencial ao serviço de programas de colocação de quadros superiores nas empresas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Défice de produtividade resultante da interacção do padrão de actividades dominante e da posição ocupada pelas empresas exportadoras nas cadeias de valor onde se inserem; • Concentração excessiva das exportações nos mercados da UE; • Debilidade de mediação organizacional e de estratégias empresariais susceptíveis de acelerar os impactes da utilização acrescida das TIC na produtividade média do trabalho e na produtividade total dos factores; • Reduzida dimensão do SCTN medida em termos de recursos financeiros e humanos, em comparação com a média UE27, e deficiente articulação entre os seus subsectores; • Débil participação relativa do subsector empresarial na I&D (execução financeira e absorção de recursos humanos) e reduzida capacidade de incorporação empresarial dos resultados de processos de I&D; • Dotação escassa de recursos humanos suficientemente educados e qualificados (portadores de competências relevantes) face ao necessário muito maior envolvimento na economia baseada no conhecimento, exigindo uma mudança substancial, e uma eficácia muito acrescida, nos sistemas de educação e formação profissional e, em particular, uma forte articulação entre as agendas da competitividade e do potencial humano; • Ineficiência na aplicação de recursos, decorrente quer da insuficiência de actividades de formação dirigidas para competências com forte procura e susceptíveis de requalificar activos com níveis baixos de qualificação, quer da produção em larga escala de licenciados em áreas com escassa procura no mercado de trabalho; • Persistência de uma insuficiente cultura e prática do risco, da eficiência energética e da sustentabilidade nos comportamentos empresariais, no quadro mais geral de uma insuficiente protecção activa e valorização do património natural; • Predomínio do empreendedorismo de necessidade em detrimento de processos de criação de novas empresas associados à detecção e aproveitamento de oportunidades de negócio e condicionantes no acesso a financiamento para inovação e expansão (financiamento bancário, capital de risco, capital semente e buy-out) por parte das empresas e empreendedores nacionais.

1.2.3. A racionalidade da Agenda de Competitividade proposta

A agenda operacional dos factores de competitividade definida no QREN comporta oito prioridades de intervenção: (i) Estímulos à produção do conhecimento e desenvolvimento tecnológico; (ii) Incentivos à inovação e à renovação do modelo empresarial e do padrão de especialização; (iii) Instrumentos de engenharia financeira para o financiamento e partilha de risco da inovação; (iv) Intervenções integradas para a redução dos custos públicos de contexto; (v) Acções colectivas de desenvolvimento empresarial; (vi) Estímulos ao desenvolvimento da Sociedade de Informação; (vii) Redes e infra-estruturas de apoio à competitividade regional e promoção de acções integradas de valorização económica dos territórios menos competitivos e (viii) Acções inovadoras.

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.



A abordagem adoptada pela avaliação ex-ante, para o desenvolvimento da análise da racionalidade da agenda de competitividade do QREN, incorporou os domínios transversais adoptados no programa numa grelha mais vasta e completa comportando seis grandes domínios: (i) cenário macroeconómico global emergente e consolidado; (ii) trajectória de convergência verificada e exigida; (iii) dinâmica competitiva revelada e necessária; (iv) padrão de especialização das actividades económicas; (v) conhecimento, desenvolvimento tecnológico e inovação; (vi) infra-estruturas, envolvente empresarial e regulação dos mercados.

Análise da relevância: grau de identificação dos problemas, necessidades e desafios

Os resultados da análise de relevância foram sistematizados, para facilitar a respectiva leitura e apreensão, num quadro-síntese que se apresenta de seguida.

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 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 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 **afecção 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 infra-estruturas 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.*

As seis questões formuladas, quanto à percepção dos problemas, necessidades e desafios da economia portuguesa em matéria de desenvolvimento dos respectivos factores de competitividade à escala nacional e regional, encontram na agenda de competitividade do QREN uma formulação bastante satisfatória, que deve ser devidamente realçada. A avaliação ex-ante sugere, no entanto, que, tendo em consideração a fundamentação desenvolvida no quadro-síntese da análise da relevância, se consolidem, no processo de operacionalização da agenda de competitividade do QREN e do PO Temático Factores de Competitividade, os seguintes níveis de percepção dos grandes desafios competitivos:

- A prioridade assumida da **promoção da competitividade terá condições mais exigentes, complexas e difíceis do que as anteriores experiências de programação estrutural**, nomeadamente em termos de pressão adversa sobre o crescimento e o emprego, com consequências sobre a coesão económica e social e sobre a coesão territorial, importando reforçar e operacionalizar a certa percepção deste desafio vertida no documento de programação (*“Dever-se-ão contemplar novos caminhos de articulação entre competitividade e coesão, que passam pela utilização da coesão como condição da competitividade e da competitividade como suporte da consolidação da coesão”*);
- A promoção da competitividade não poderá ser alcançada em níveis satisfatórios sem contemplar um **reforço da internacionalização da economia portuguesa**, decisivo, nomeadamente, para a aceleração e reequilíbrio do seu desenvolvimento tecnológico, importando não só consolidar uma abordagem da globalização onde os elementos de oportunidade dominam os elementos de ameaça, como conceder às intervenções de suporte à internacionalização um carácter estratégico prioritário, global e integrado;
- A reestruturação do sector público e da administração pública, em articulação com as restrições financeiras associadas à consolidação orçamental de médio prazo, aconselham que o caminho sugerido de **intervenções mais centradas no mercado e na iniciativa empresarial** seja efectivamente prosseguido e reforçado de forma decidida na operacionalização da agenda de competitividade;
- A correcta percepção da necessidade da concentração de recursos na produção e distribuição de **bens e serviços transaccionáveis** deve ser operacionalizada com base numa perspectiva de **actividades inseridas em “cadeias de valor”** e não numa tipologia formal de sectores económicos;
- A promoção da Sociedade de Informação deve constituir uma opção forte e global, desenvolvida coerentemente no PO temático e nos PO regionais;
- A percepção da necessidade de redução dos custos de contexto, bem assumida pelo diagnóstico e pela agenda de competitividade, não pode reduzir nem a percepção, nem o alcance da redução, não menos importante, dos **custos operacionais e de transacção**, que limitam significativamente o ritmo e qualidade da internacionalização das empresas e a difusão da racionalidade empresarial, com reflexos especialmente importantes para as PME e para as regiões de convergência.

Análise da pertinência: grau de adequação dos objectivos formulados

Os resultados da análise de pertinência foram sistematizados, para facilitar a respectiva leitura e apreensão, num quadro-síntese que se apresenta de seguida.

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 infra-estruturas 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 infra-estruturas 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.,

Os seis princípios enunciados, quanto à adequação dos objectivos formulados em matéria de desenvolvimento dos factores de competitividade à escala nacional e regional, encontram na agenda de competitividade do QREN uma resposta globalmente satisfatória, embora menos conseguida, num quadro mais geral onde o documento de programação tende a responder melhor ao nível das grandes escolhas e orientações do que ao nível da respectiva especificação e concretização. A avaliação ex-ante sugere, assim, que, tendo em consideração a fundamentação desenvolvida no quadro-síntese da análise da pertinência, se consolidem, no processo de operacionalização da agenda de competitividade do QREN e do PO Temático Factores de Competitividade, os seguintes níveis de adequação dos objectivos aos grandes desafios competitivos, considerando, em especial, as exigências concorrenciais impostas pela globalização e pelo aprofundamento de um mercado interno europeu alargado:

- A adopção de um **princípio de crescimento intensivo** revela-se relevante para enfrentar as debilidades centrais da economia portuguesa em matéria de produtividade (produtividade global na utilização articulada de factores complexos e diferenciados traduzida na criação de valor) materializando ajustamentos reais e ganhos sustentados de eficiência empresarial;
- A adopção de um **princípio de diferenciação** revela-se fundamental para produzir sinergias territoriais específicas (potenciadas pela combinação de economias de aglomeração e especialização alicerçadas em estratégias regionais suficientemente diferenciadas e descentralizadas, mas não fragmentadas), exigindo um novo tipo de cooperação público-público na coordenação das intervenções de base temática com as intervenções de base territorial. A construção de uma estratégia ambiciosa e integrada de desenvolvimento competitivo da cadeia de valor do turismo, a que o diagnóstico da avaliação ex-ante fundamenta a concessão de uma elevada prioridade, constitui, seguramente, pelo seu carácter transversal construído sobre a qualidade dos territórios, o principal terreno de afirmação desta necessária nova forma de cooperação;
- A adopção de um **princípio de cadeia de valor global** (desenvolver, produzir e vender com massa crítica internacional) revela-se imprescindível para orientar adequadamente as desejadas concentração e selectividade na utilização dos recursos disponíveis sem cair em erros evitáveis, nomeadamente, os que se prendem com a formulação de intervenções ou sistemas de incentivos que, explícita ou implicitamente, tomam partido, à priori por certos sectores ou empresas (focalizando os critérios no como e não no quem ou onde) ou não estimulam a cooperação e articulação entre as grandes empresas e as PME (focalizando os critérios na optimização da balança entre efeitos de eficiência e de difusão);
- A adopção de um **princípio de especialização** (concentração nas cadeias de valor com maior potencial dinâmico de mercado) revela-se fundamental para aumentar a capacidade concorrencial da economia portuguesa, acompanhando as “lições da experiência” das pequenas economias europeias mais desenvolvidas, e favorecer a renovação do padrão de especialização equilibrando a entrada em novas actividades com a renovação das actividades ditas tradicionais;
- A adopção de um **princípio de modularidade** (entrar nas redes de investigação e desenvolvimento que “levam” novos produtos aos mercados) revela-se muito importante para potenciar o esforço de I&D na economia portuguesa, promover a internacionalização do sistema científico e tecnológico nacional e “desatar” o “círculo vicioso” dos desencontros entre oferta e procura nas actividades de I&D e C&T;

- A adopção de novos **princípios de atractividade** da economia portuguesa para o investimento, o comércio e o turismo, onde prazos e custos diminuídos para as decisões e operações empresariais assumem uma dimensão importante, revela-se significativa para a criação de um ambiente efectivamente favorável ao desenvolvimento empresarial.

1.2.4. 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 inovação, enquanto operacionalização da entrada de novos produtos e processos nos mercados, de novos métodos de gestão, marketing e distribuição e de novas formas de organização, interna e externa, dos modelos e práticas de produção e negócio, constitui, como se sabe, um importante factor de concretização da “Estratégia de Lisboa” com especial incidência nas regiões de convergência, onde a aceleração do desenvolvimento e a redução das disparidades económicas e sociais torna este desafio competitivo ainda mais relevante.

As intervenções e medidas mais correntemente utilizadas para promover a inovação envolvem: (i) a melhoria das capacidades de governança das políticas de inovação e conhecimento; (ii) a promoção de um ambiente favorável à inovação; (iii) a transferência de tecnologia e a difusão de conhecimento para o tecido empresarial; (iv) a consolidação de pólos ou clusters de competitividade e inovação; (v) o apoio ao empreendedorismo qualificado e à criação de empresas inovadoras; (vi) a catalisação da investigação aplicada e do desenvolvimento de novos produtos. No ciclo de programação 2007-2013, torna-se fundamental garantir uma adequada integração deste tipo de intervenções e medidas na lógica dos financiamentos estruturais, respondendo às necessidades e ao potencial específico de cada região, evitando abordagens demasiado genéricas ou demasiado parcelares.

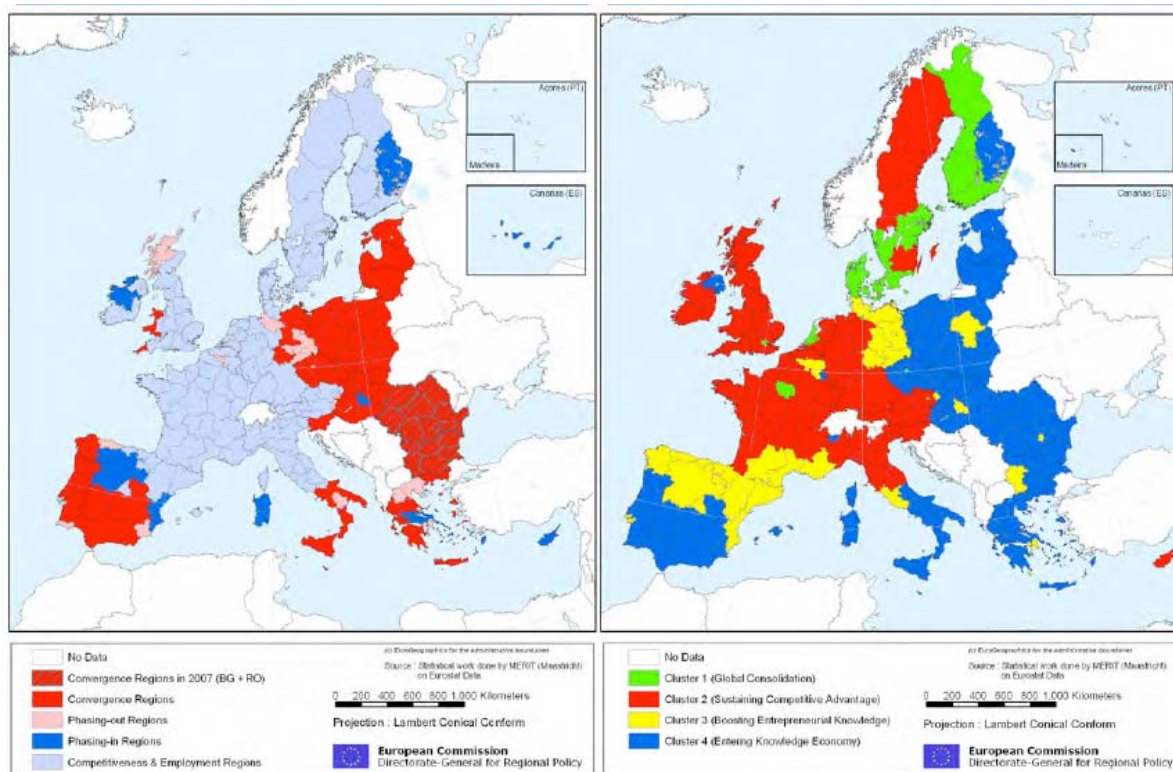
A utilização de uma tipologia das regiões europeias baseada no respectivo potencial de inovação⁶ pode ser muito útil na operacionalização da agenda de competitividade da economia portuguesa e das regiões de convergência, contribuindo para a construção de diferentes combinações regionais de instrumentos.

⁶ Veja-se, nomeadamente, Technopolis (2006), “Strategic Evaluation on Innovation and the knowledge based economy in relation to the Structural and Cohesion Funds, for the programming period 2007-2013”, Contract n° 2005 CE.16.0.AT.

FIGURA 5
ARTICULAÇÃO ENTRE POLÍTICA DE COESÃO E ESTRATÉGIA DE LISBOA
 O potencial de inovação e conhecimento das regiões europeias e a orientação dos fundos estruturais

O “MAPA” DA INSERÇÃO NOS OBJECTIVOS DE
 CONVERGÊNCIA E COMPETITIVIDADE REGIONAL

O “MAPA” DAS ECONOMIAS REGIONAIS POR
 TIPOLOGIAS DE INOVAÇÃO E CONHECIMENTO



Fonte: Technopolis (2006), “Strategic Evaluation on Innovation and the knowledge based economy in relation to the Structural and Cohesion Funds, for the programming period 2007-2013”, Contract n° 2005 CE.16.0.AT, A report to The European Commission Directorate-General Regional Policy.

Com efeito, a articulação entre os “mapas” de inserção das regiões portuguesas nos objectivos da política de coesão e na tipologia de potencial de inovação, onde a região de Lisboa surge no cluster 3 (“aceleração do conhecimento de base empresarial”) e as regiões de convergência no cluster 4 (“entrando na economia do conhecimento”), permite identificar, no quadro das combinações de instrumentos a desenvolver, uma certa priorização das medidas associadas quer ao desenvolvimento do conhecimento e à catalisação da investigação aplicada e do desenvolvimento de novos produtos, quer à promoção de um ambiente favorável à inovação, no caso da primeira, e uma certa priorização das medidas associadas quer à melhoria das capacidades de governança das políticas de inovação, quer à transferência de tecnologia e à difusão de conhecimento para o tecido empresarial, no caso das segundas, sem prejuízo da afectação de recurso ao desenvolvimento de infra-estruturas e serviços colectivos que permitam potenciar a consolidação de pólos ou clusters com suficiente dimensão e dinamismo.

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 **“infra-estruturas”** (“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 obtenção deste equilíbrio exige uma evolução da lógica prevalente na gestão tradicional dos fundos estruturais, valorizando a obtenção e difusão de resultados em detrimento da simples capacidade de realização financeira e, sobretudo, favorecendo o apoio a **projectos mais complexos** envolvendo **vários agentes diversificados**, cooperando e partilhando riscos e custos, **vários instrumentos e medidas complementares**, adequadamente combinadas, e **várias regiões**, acomodando quer a inserção em cadeias de valor globalizadas, quer a procura do suporte tecnológico mais efectivo (que, em muitos casos, pode ter resposta em organizações situadas fora da própria região). A dinamização de **plataformas inter-regionais de inovação** constitui, seguramente, um dos principais desafios da agenda de competitividade do QREN, nomeadamente, em termos de um aproveitamento racional dos recursos avançados, ainda escassos e muito concentrados no caso português, e de uma focalização na consolidação estratégica de capacidades regionais emergentes em determinadas tecnologias e produtos;
- 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 operacionalização desta abordagem é tanto mais importante quanto as regiões de convergência se configuram, no essencial, como utilizadoras de conhecimentos e tecnologias produzidas e/ou desenvolvidas em regiões mais desenvolvidas, revelando-se as medidas de dinamização da difusão e utilização desses conhecimentos e tecnologias em processos de inovação duplamente eficazes, primeiro porque contribuem efectivamente para o crescimento e o emprego mais qualificados nessas regiões, segundo porque evitam duplicações e sobreposições ineficientes à escala nacional e europeia;
- A mobilização dos fundos estruturais deve atender ao facto de a **inovação se desenvolver, prioritariamente, nas actividades empresariais e nas dinâmicas de mercado, através de 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, nomeadamente através do recrutamento, autónomo ou partilhado, de quadros científicos e técnicos, designers industriais e especialistas em gestão, organização e distribuição.

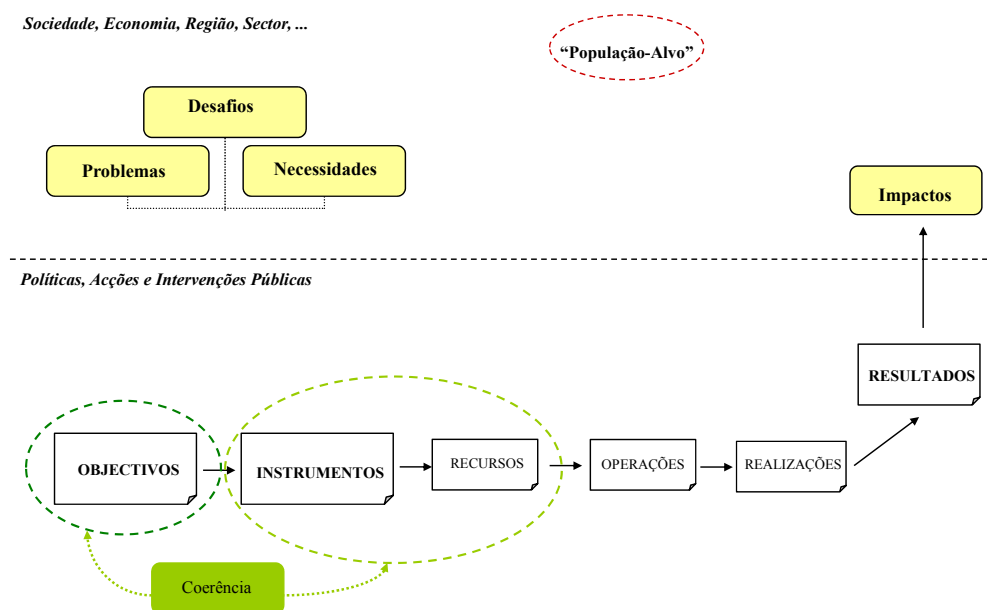
2. O PROGRAMA OPERACIONAL FACTORES DE COMPETITIVIDADE

O PO Factores de Competitividade, a que se reporta o presente exercício de avaliação ex-ante, constitui, assim, o instrumento temático privilegiado de programação estrutural para prosseguir a prioridade estratégica do “*crescimento sustentado*” dando corpo, em articulação com os PO regionais das regiões de convergência, a uma agenda de promoção da competitividade da economia portuguesa que, neste contexto, foi enunciada no QREN como respeitando aos “*factores de competitividade que visam a eficiência e a qualidade das instituições públicas, permitindo a redução dos custos públicos de contexto, incluindo os da administração da justiça, bem como a provisão de estímulos à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico, incentivos à modernização e internacionalização empresariais, incentivos ao investimento directo estrangeiro qualificante, apoio à investigação e desenvolvimento e promoção da sociedade da informação e do conhecimento*”.

A construção do PO Temático Factores de Competitividade comporta uma articulação entre 6 eixos prioritários e 6 objectivos estratégicos correctamente articulados numa matriz de intensidades dos contributos dos primeiros para os segundos (cf. pág. 45 do documento de programação). Importa notar, antes de desenvolver a análise de coerência do programa, que os objectivos formulados se configuram mais como objectivos intermédios ou quase-objectivos de forte relevância e não como objectivos finais. Esta opção, inteiramente legítima e compreensível, obriga, no entanto, a um reforço da monitorização e acompanhamento da execução do PO de forma a garantir que a concretização dos objectivos prosseguidos se traduz efectivamente em crescimento, emprego e convergência, na economia portuguesa e nas suas regiões.

2.1. Avaliação da coerência interna

FIGURA 6
AVALIAÇÃO DA CONCEPÇÃO E DA ESTRATÉGIA DO PROGRAMA: A COERÊNCIA



Análise da Coerência Interna entre Objectivos

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).

Pelo menos em abstracto faria mais sentido que, por exemplo, num eixo dedicado ao Conhecimento e ao Desenvolvimento Tecnológico, a par de instrumentos de incentivo directo às empresas (por exemplo, sistemas de incentivos à I&D) e de acções públicas (por exemplo, apoio a Centros de I&D), estivessem igualmente considerados instrumentos do tipo capital semente para apoio a “start-ups” tecnológicos e apoio a redes institucionais (por exemplo, Universidades, Agências Públicas, Associações Empresariais) que promovam acções na dimensão I&D ou na dimensão empreendedorismo de base tecnológica. Mais ainda, a eficácia das intervenções poderá, em certos casos, depender da integração entre os diferentes instrumentos citados.

A este nível, o balanço da experiência da revisão do POE e a sua passagem a PRIME, com a autonomização do instrumento das parcerias empresariais, não se revelou o mais positivo pois dissociou a gestão das parcerias empresariais da gestão dos sistemas de incentivos às empresas. A autonomização, num eixo, das acções públicas ao nível da oferta de instrumentos de engenharia financeira coloca, em termos ex-ante, algumas reservas, já que uma gestão centralizada e com âmbito multi-sectorial e multi-regional arrisca-se a estar demasiado distante dos “stake holders” potenciais e a ter uma percepção algo distante das especificidades dos diferentes sub-universos. Voltaremos a este aspecto a propósito da coerência externa e da articulação do PO Factores de Competitividade com os PO Regionais.

Parece, assim, claro que, por um lado, seria mais adequado que a estrutura do Programa reflectisse de forma mais directa as prioridades estratégicas ou as dimensões da competitividade que se pretendem visar e, por outro, que existisse uma definição mais clara quanto aos instrumentos de intervenção do Programa (sistemas de incentivos, capital de risco e sistemas de garantias, parcerias público-privadas, iniciativas públicas) e à sua inclusão em cada um dos seus eixos. A integração de instrumentos dentro de cada eixo deveria ser igualmente aprofundada.

Parece ainda problemática, na actual fase, a forma como será articulado o estímulo ao empreendedorismo no âmbito de um Programa orientado para interagir primordialmente com grandes e médias empresas.

Na mesma linha, a inovação e a renovação do padrão de especialização e do modelo de negócios das actividades de especialização da economia portuguesa exigem uma forte aposta no reforço do capital humano que não é adequadamente reflectida no Programa, nomeadamente nos Eixos ligados ao desenvolvimento empresarial. 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.

Análise da Coerência Interna entre Objectivos e Recursos

No que respeita à coerência entre objectivos e recursos, a leitura do programa permite considerar que os contributos de cada um dos eixos do PO dos Factores da Competitividade terão efeitos significativos em todos os objectivos estratégicos do Programa. A leitura do seu plano financeiro por eixos prioritários reforça esta ideia. Contudo, a análise atenta do plano financeiro do Programa obriga a concluir que os efeitos do Programa se farão sentir, sobretudo, ao nível do primeiro (“*Desenvolver uma economia baseada no conhecimento e na inovação*”) e do terceiro (“*Alterar o perfil de especialização produtiva*”) objectivos estratégicos, o que parece poder afectar a sua coerência interna. Com efeito, se quantificarmos a afectação de recursos financeiros do Programa por categoria de despesa, verificamos que existe a intenção de direccionar de forma eventualmente excessiva (sem, no entanto, pôr em causa a prioridade), mais de 74% dos recursos totais para a área da I&DT, Inovação e Empreendedorismo.

QUADRO 3: REPARTIÇÃO INDICATIVA POR CATEGORIA DE DESPESA

Tipo de Despesa	Montante (euros)	%
I&DT, Inovação e Empreendedorismo	2.316.039.015	74,6
01. Actividades de IDT em centros de investigação	215.000.000	6,9
02. Infra-estruturas de IDT (incluindo implantação material, instrumentação e redes informáticas de alta velocidade entre os centros) e centros de competência numa tecnologia específica	85.000.000	2,7
03. Transferência de tecnologias e aperfeiçoamento das redes de cooperação entre pequenas e médias empresas (PME), entre estas e outras empresas e universidades, estabelecimentos de ensino pós-secundário de todos os tipos, autoridades regionais, centros de investigação e pólos científicos e tecnológicos (<i>parques científicos e tecnológicos, tecnopólos, etc.</i>)	141.000.000	4,5
04. Apoio à IDT, em especial nas PME (incluindo acesso a serviços de IDT em centros de investigação)	120.039.015	3,9
05. Serviços avançados de apoio a empresas e grupos de empresas	300.000.000	9,7
06. Apoio às PME na promoção de produtos e processos de fabrico amigos do ambiente (introdução de sistemas eficazes de gestão ambiental, adopção e utilização de tecnologias de prevenção da poluição, integração de tecnologias limpas na produção)	35.000.000	1,1
07. Investimento em empresas directamente ligadas à investigação e à inovação (tecnologias inovadoras, estabelecimento de novas empresas por universidades, centros e empresas de IDT existentes, etc.)	720.000.000	23,2
08. Outros investimentos em empresas	500.000.000	16,1
09. Outras medidas destinadas a estimular a investigação, a inovação e o empreendedorismo nas PME	200.000.000	6,4
Sociedade da Informação	373.000.000	12,0
10. Infra-estruturas de serviços de telefone (incluindo redes de banda larga)	0	0,0
11. Tecnologias da informação e da comunicação (acesso, segurança, interoperabilidade, prevenção de riscos, investigação, inovação, ciberconteúdo, etc.)	200.000.000	6,4
12. Tecnologias da informação e da comunicação (RTE-TIC)	0	0,0
13. Serviços e aplicações para os cidadãos (cibersaúde, ciberadministração, ciberaprendizagem, ciber-inclusão, etc.)	165.000.000	5,3
14. Serviços e aplicações para PME (comércio electrónico, educação e formação, redes, etc.)	0	0,0
15. Outras medidas destinadas a melhorar o acesso à utilização eficiente de TIC por parte das PME	8.000.000	0,3
Energia	39.750.000	1,3
41. Energias renováveis: biomassa	3.500.000	0,1
42. Energias renováveis: hidroeléctrica, geotérmica e outras	3.500.000	0,1
43. Eficiência energética, co-geração, gestão da energia	32.750.000	1,1
Reforço das Capacidades Institucionais aos Níveis Nacional, Regional e Local	320.000.000	10,3
Assistência Técnica	54.999.996	1,8

2.2. Avaliação da coerência externa

As políticas públicas em Portugal mobilizam recursos e integram intervenções muito para além do Programa Operacional em análise, recursos e intervenções esses que também incidem, de forma variável, sobre os factores de competitividade. No entanto, os recursos afectos ao PO Factores de Competitividade podem e devem ser geridos de forma muito mais selectiva, pelo que o alcance estratégico do PO em análise ultrapassa, em muito, o peso relativo dos recursos financeiros que lhe estão afectos.

Análise da Coerência com as Grandes Orientações Estratégicas Comunitárias

O PO dos Factores da Competitividade exhibe 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. Para além da já referida fraca articulação com o Potencial Humano em matéria de procura de competências para o desenvolvimento empresarial, destaca-se a ausência de referência à forma de articulação das dinâmicas de qualificação dos sistemas de C&T e empresarial com os grandes investimentos públicos enquadrados pelo QREN. Seria do maior interesse explorar as interações 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.

O documento base do PO em análise explicita de forma razoável a articulação entre o PO temático e os PO Regionais. Compreende-se que a explicitação da referida articulação tem que se basear em critérios

susceptíveis de serem operacionalizados, mas também é verdade que daí decorre um conjunto de questões relevantes.

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.

		ÂMBITO FUNCIONAL DO PROBLEMA			
		(Número de actores afectados ou interdependentes)			
		Um	Poucos	Muitos	Numerosos
ÁREA GEGRÁFICO DO PROBLEMA	Local	Mercados Locais	Empresa de Dimensão Local	Rede Local de Empresas ou Organização Não Lucrativa	Governo ou Instituições Públicas Locais/ Municipais
	Regional	Mercados Regionais	Empresa de Dimensão Regional	Rede Regional de Empresas ou Organização Não Lucrativa	Governo ou Instituições Públicas Regionais
	Nacional	Mercados Nacionais	Empresa de Dimensão Nacional	Rede Nacional de Empresas ou Organização Não Lucrativa	Governo ou Instituições Públicas Nacionais
	Internacional	Mercados Internacionais	Empresa Multinacional	Rede Internacional de Empresas ou Organização Não Lucrativa	Governo ou Instituições Públicas Supranacionais

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) sediada 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 sediados em Lisboa, carece de aprofundamento quanto à forma da sua operacionalização no país como um todo.

CAIXA DE TEXTO 1

QUESTÕES RELEVANTES NA ARTICULAÇÃO ENTRE O PO TEMÁTICO E OS PO REGIONAIS NO DOMÍNIO DA I&D

Investigação Básica e Aplicada Não Empresarial

Neste domínio, considera-se fortemente desejável uma gestão nacional com “benchmarking” internacional. Neste tipo de investigação, os “spillovers” ultrapassam em muito os limites territoriais das regiões onde se localizam as unidades de I&D e, por outro lado, a lógica de concursos para a atribuição selectiva de apoios não se compadece com o acantonamento do espaço.

Promoção de Interações entre Agentes do SCTN

Uma das grandes debilidades do Sistema de Ciência e Tecnologia em Portugal, bem evidenciada na execução do QCA III, é a profunda desarticulação entre as actividades desenvolvidas no sector público (em sentido lato, não-empresarial) e o sector empresarial, ao ponto de não se poder falar de um verdadeiro Sistema Nacional de Inovação.

No estágio de desenvolvimento português, a promoção destas interações não dispensa um forte voluntarismo das políticas públicas. Medidas que fomentem a I&D em consórcio empresas/entidades do SCTN são fundamentais e, de resto, estão previstas no PO. A subordinação parcial do financiamento às unidades públicas de I&D a critérios relacionados com a existência de contratos com o sector empresarial também deveria ser aprofundada. Para estes aspectos, uma gestão a nível nacional até terá virtualidades, mais afastada que estará das pressões dos “stake holders” locais.

No entanto, como é reconhecido na literatura, a proximidade é um importante factor favorecedor das interações ao nível do sistema de inovação. Assim, deveria ser equacionada a possibilidade de uma maior articulação com os PO Regionais em alguns programas polarizados em torno da promoção de interações entre agentes do SCTN, contratualizando entre PO Factores de Competitividade e

PO Regional um certo número de projectos mobilizadores, que teriam, assim, duas fontes de financiamento.

I&D Empresarial

Como já foi referido, o apoio à I&D Empresarial na base de subsídios não reembolsáveis é fundamental para corrigir a enorme distorção que os gastos em I&D por sector institucional apresentam e, sobretudo, como forma de se avançar decisivamente na valorização económica da I&D e no reforço da competitividade das empresas, nomeadamente em sectores de alta intensidade tecnológica. Este apoio, tal como está previsto, englobará quer apoio a projectos de I&D, quer apoio a núcleos de I&D.

A este nível, admite-se que a divisão consagrada (SI I&D para grandes e médias empresas no PO temático; SI I&D para pequenas e micro empresas nos PO Regionais) é mais ou menos incontornável, por razões de operacionalidade.

No entanto, deviam ser previstos igualmente mecanismos de contratualização entre PO nacional/PO regional, sempre que os incentivos a conceder às empresas estejam enquadrados por acções colectivas nacionais ou regionais.

Empreendedorismo de Base Tecnológica

Neste domínio, continua a não ser claro na formulação do actual PO Factores de Competitividade que as medidas e os instrumentos previstos venham a ter a eficácia desejada. Toda a experiência internacional de sucesso aponta no sentido de que processos e metodologias de implementação geridas a nível local/regional e dirigidas para plataformas específicas de conhecimento são mais eficazes do que intervenções de âmbito nacional e multi-sectorial.

Por outro lado, os programas de apoio a “start ups” de base tecnológica devem englobar de forma integrada um conjunto de instrumentos: apoio técnico, apoio financeiro, capital semente, identificação de uma procura de proximidade, facilitação de negócios, etc., o que implicará a existência de uma rede institucional de apoio.

Não é este o modelo que emerge da organização do PO por eixos e instrumentos (nomeadamente no que respeita ao financiamento), nem da articulação prevista com os PO Regionais.

Os programas e acções de promoção de “start ups” tecnológicos, que não se confundem com a ideia de cluster ou de pólo de competitividade, deveriam tendencialmente ser geridos ao nível dos PO Regionais e basear-se em redes institucionais lideradas por instituições regionais (nomeadamente Universidades), mas integrando também agências nacionais.

Ao nível do financiamento dos “start ups”, estes programas e acções deveriam sempre incluir a gestão directa de fundos de capital semente e capital de risco, a qual poderia ser contratualizada com o Fundo previsto no PO.

2.3. Avaliação da pertinência dos indicadores de resultados propostos

Os indicadores apresentados cobrem, no essencial, de forma adequada, os domínios fundamentais de avaliação dos resultados globais de um programa (e dos seus eixos específicos) com intervenção na área da competitividade:

- **Geração de valor**, sendo que aqui deveríamos optar pela consideração da evolução da produtividade aparente do trabalho, em desfavor do rácio VAB/Investimento, que poderá não ser neutro, em virtude da natureza mais ou menos capital intensiva das actividades apoiadas pelo programa operacional;
- **Inovação e I&D**, valorizando a dimensão destas actividades, relativizada pelo volume de investimento ou de negócios ou pelo valor gerado, e a importância do envolvimento empresarial nesta temática, preferencialmente numa lógica de cooperação entre unidades empresariais e com as infra-estruturas de suporte às actividades económicas;
- **Criação de postos de trabalho qualificados**, e valorização desta tendência em realidades empresariais mais intensivas na utilização de tecnologia e conhecimento;

- **Alteração do perfil de especialização e renovação dos modelos de negócio**, pela valorização da inovação nos modelos de negócio dos sectores “tradicional/maduros” de especialização e pela valorização da entrada em sectores mais intensivos em tecnologia e conhecimento;
- **Reforço das exportações**, sendo que, a este nível, se poderia valorizar não só a evolução da orientação exportadora, como também do “custo” do incremento da actividade exportadora, pela consideração do rácio investimento/exportações (quanto é que é necessário aumentar o investimento para aumentar em uma unidade as exportações, em euros; lido ao contrário, poderíamos ter quanto é que cada unidade de investimento adicional gera de aumento das exportações em valor);
- **Fomento do empreendedorismo**, com referência à importância do empreendedorismo qualificado, aproximado pelo nível de intensidade tecnológica envolvido;
- **Inovação financeira**, favorecendo a importância do capital semente, mas não se valorizando suficientemente a importância do capital de desenvolvimento empresarial, especialmente importante em operações de reforço da inserção empresarial nos mercados internacionais;
- **Promoção da eficiência colectiva**, favorecendo os processos de cooperação empresarial, ainda que se deva relativizar esta dimensão (nº), tal como se faz para o investimento, pela consideração do número de empresas apoiadas pelo programa.

A concretização da selectividade: orientação para resultados e a valorização do EARMARKING

Os indicadores de selectividade, de mérito absoluto e relativo de cada um dos investimentos, devem reflectir, em primeiro lugar, as opções definidas em matéria de avaliação dos resultados globais do programa, **devendo**, nessa medida, **estar orientados para a avaliação dos resultados obtidos com os investimentos**, ao nível, designadamente, da capacidade empresarial de geração de valor, de inovar e exportar e de integrar recursos humanos qualificados ao longo de toda a cadeia de valor, na gestão, organização, concepção, produção e comercialização. **Estes indicadores deverão ser utilizados em dois momentos fundamentais: à entrada das candidaturas nos processos de avaliação e decisão e no controlo dos resultados obtidos aquando do seu encerramento.**

À **entrada**, dever-se-ia, fundamentalmente, procurar comparar a posição dos promotores dos investimentos com a média do sector/actividade no qual estão enquadrados, na situação pré-projecto, ao longo das seguintes dimensões:

- Produtividade Aparente do Trabalho, medida pelo rácio VAB/Emprego;
- Orientação Exportadora, medida pelo rácio Exportações/VAB;
- Nível de Intensidade de I&D, medido pelo rácio Despesas de I&D/VAB;
- Importância do Trabalho Qualificado, medida pelo rácio Emprego Qualificado/Emprego Total.

À **saída**, para além da consideração dos resultados da análise anterior de estática comparada, serão objecto de comparação, no contexto de uma análise agora de dinâmica, e considerando novamente, de

um lado, os promotores e, do outro, os referenciais médios dos sectores/actividades no qual estão enquadrados, as variações ocorridas nas seguintes dimensões de avaliação dos resultados obtidos com os investimentos em matéria de reforço da competitividade empresarial, definindo, para o efeito, um período que se situa entre o ano pré-projecto e o ano cruzeiro dos investimentos:

- Variação % da Produtividade Aparente do Trabalho;
- Rácio da Variação das Exportações/Investimento;
- Rácio da Variação das Despesas em I&D/Variação do VAB;
- Rácio da Variação do Emprego Qualificado/Variação do Emprego Total.

Da consideração simultânea dos resultados das duas análises anteriores, deve sair um apoio efectivo por parte do programa nacional e dos programas regionais pertinentes (Norte, Centro e Alentejo) na área da competitividade aos investimentos de empresas que se posicionam quer em termos estáticos, quer em termos dinâmicos, acima da média dos respectivos sectores, e aos que, partindo-se de uma posição inicial desfavorável face ao sector, permitem posicionar as empresas correspondentes, no ano cruzeiro, acima da média das actividades nas quais estão enquadradas.

Naturalmente que isto exigirá a **disponibilização à gestão de informação real e actualizada**, à entrada das candidaturas no sistema, referente à situação das empresas no ano pré-projecto, e no momento de encerramento dos projectos, referente à situação das empresas no ano cruzeiro, relativamente ao conjunto das variáveis utilizadas nos indicadores de resultados apresentados anteriormente, envolvendo, designadamente, os registos do **VAB, Emprego, Emprego Qualificado, Despesas de I&D, Exportações e Investimento Total**.

Ainda nesta lógica de avaliação dos resultados e impactes dos investimentos nas empresas, os indicadores de selectividade, de mérito absoluto e relativo, devem reflectir, em segundo lugar, de forma mais directa, de que maneira é que os projectos, e as despesas elegíveis que os constituem, contribuem para a concretização dos objectivos da Estratégia de Lisboa Renovada, em consonância com os pressupostos estabelecidos pelo EARMARKING (ver, a este propósito, a codificação interposta no Anexo IV do Jornal Oficial da União Europeia L239/248 de 1 de Setembro de 2006).

Neste âmbito, a ideia é a de, a partir da disponibilização de informação rigorosa e fidedigna sobre os tipos de despesas e as áreas de investimento privilegiados ao nível de cada projecto, quer à **entrada** (numa lógica de projecção/previsão da estrutura do investimento elegível, por tipos de despesa e áreas de investimento), quer no **encerramento** (numa lógica de validação da projecção inicial), se **proceder a uma análise exaustiva da valia dos investimentos, nos dois momentos de tempo, tendo por base a classificação dos tipos de despesa e das áreas de investimento elegíveis que os constituem de acordo com o seu potencial de enquadramento no universo EARMARKING** (que congrega a considerada “boa” despesa, que parece ir, mais directamente, de encontro às orientações da Estratégia de Lisboa Renovada), devidamente codificado tal como interposto no Anexo IV do Jornal Oficial da União Europeia L239/248 de 1 de Setembro de 2006.

A **classificação dos tipos de despesas e áreas de investimento elegíveis**, do ponto de vista do seu potencial de enquadramento no universo EARMARKING, é **desenvolvida a dois passos: o primeiro tem a ver com a denominação da própria despesa ou área de investimento; o segundo tem a ver com o instrumento de política pública onde se enquadra este tipo de despesa ou área de investimento**. A avaliação dos instrumentos de política pública utilizados torna-se especialmente

relevante nos casos em que a classificação das despesas ou áreas de investimento pelo critério da sua denominação é inconclusiva, quanto à sua inserção no universo EARMARKING. Deste modo, para além da análise e avaliação da despesa ou área de investimento ficar substancialmente mais clara, fica salvaguardada a sua inserção no âmbito do EARMARKING, quando associada a um instrumento de política pública relevante, mesmo que a sua denominação seja inconclusiva. **Do cruzamento destes dois critérios, resulta então a classificação final do tipo de despesa ou área de investimento quanto ao seu potencial de enquadramento no universo EARMARKING.** Esta última classificação acaba por ser uma síntese resultante da afinação possibilitada pela classificação do instrumento de política pública, baseada também na informação constante na classificação relativa à denominação da despesa ou área de investimento.

A ideia é a de, a partir desta classificação prévia dos tipos de despesa e áreas de investimento do ponto de vista do seu potencial de enquadramento no universo EARMARKING, se proceder a uma classificação dos projectos de investimento quanto à sua inserção global também no universo EARMARKING, com base na natureza dos tipos de despesas e áreas de investimento elegíveis que os constituem, relativamente ao seu maior ou menor enquadramento neste universo de “boa” despesa. **Nesta ordem de ideias, um investimento seria considerado EARMARKING se o peso do investimento elegível EARMARKING (avaliado pelo tipo de despesa ou pela área de investimento) no investimento elegível total ultrapasse um determinado limiar mínimo.** Neste caso, **só seriam efectivamente apoiados e premiados** pelo programa nacional ou pelo programa regional pertinente, na área da competitividade, **os projectos que fossem considerados,** nesta acepção, **EARMARKING à entrada e à saída do programa correspondente.** Este indicador, do **grau de intensidade EARMARKING** (peso % do investimento elegível EARMARKING no investimento elegível total), **é também um indicador de resultados dos investimentos,** em termos da sua maior ou menor adequabilidade face às orientações avançadas na Estratégia de Lisboa Renovada, **complementando os indicadores de selectividade apresentados anteriormente,** e, tal como estes, **sendo utilizado nos dois momentos, de entrada e saída dos projectos do sistema.**

Estas recomendações têm por base as considerações metodológicas e os resultados preliminares obtidos de um ensaio desenvolvido para o Gabinete Gestor do PRIME, em que foi possível testar estas matérias para o período de programação 2000-2006, com resultados já bastante interessantes, **quer em matéria de selectividade, um a um, dos projectos de investimento,** na linha do que foi descrito anteriormente, **quer em matéria de avaliação dos resultados globais do próprio programa,** permitindo, a este nível mais agregado, a determinação da parte do investimento elegível total que pode ser considerada EARMARKING, segundo diversas ópticas, a dos tipos de despesa, a das áreas de investimento e a dos próprios projectos, em termos dos limiares mínimos estabelecidos de intensidade EARMARKING. Nesta medida, **esta análise do EARMARKING pode complementar, também, a avaliação dos resultados globais do programa, e dos seus eixos específicos,** completando a avaliação efectuada em ponto anterior a propósito da pertinência dos indicadores de resultados apresentados.

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.

O ciclo de programação financeira 2007-2013 não pode, neste contexto, deixar de contemplar um conjunto de iniciativas, coerentes, concentradas e selectivas, que permitam realizar as reformas e os ajustamentos estruturais necessários a uma renovação muito profunda do modelo competitivo da economia portuguesa, abrangendo não só a qualificação, inovação e diferenciação nas actividades tradicionais de especialização, como a entrada em novas actividades mais intensivas em tecnologias avançadas, pessoas qualificadas e conhecimento.

O esforço decisivo de programação a desenvolver no âmbito do QREN deverá contemplar, sobretudo ao nível do planeamento regional, novos caminhos de articulação entre competitividade e coesão, que só podem ser obtidos através da utilização da coesão como condição e factor de competitividade e da competitividade como suporte da consolidação da coesão.

A análise de partida das avaliações do QCAIII permitiu identificar um conjunto de domínios onde existe margem para, com base na experiência adquirida, proceder a ajustamentos relevantes no âmbito da concepção, execução e acompanhamento do QREN e respectivos Programas Operacionais, adoptando como referencial a prioridade estratégica de promover o crescimento sustentado da economia portuguesa, nomeadamente no que se refere à promoção da sua competitividade.

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 infra-estruturas colectivas;
- 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 infra-estruturas 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 dinamização 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.

CAIXA DE TEXTO 2
ARTICULAÇÃO PO SECTORIAIS NACIONAIS/PO REGIONAIS NO QCA III
AS LIÇÕES DA EXPERIÊNCIA

Os Programas Operacionais Regionais do Continente no QCA III apresentaram um modelo institucional e organizativo inovador que permitiu uma maior afectação de meios a estes programas, com a transferência para as regiões de parte significativa dos investimentos e acções até ali integradas em intervenções sectoriais de âmbito nacional. A definição comum dos eixos prioritários e a desconcentração operada através dos eixos 3 destes programas pretendeu concretizar uma redistribuição de responsabilidades e de competências entre os diferentes níveis da administração, mas acabou por se traduzir numa solução de compromisso entre uma lógica nacional/sectorial e uma lógica nacional/regional descentralizada.

A solução adoptada reflectiu, contudo, mais uma lógica de “repartição de responsabilidades de gestão” do que uma lógica de “repartição por domínios-problema”, tendo-se verificado uma insuficiente articulação entre os objectivos sectoriais prosseguidos pelas medidas e acções desconcentradas e os objectivos da estratégia regional e uma razoável diversidade das formas de articulação sectorial/regional adoptadas nas práticas concretas de gestão.

A maior complexidade das estruturas de decisão associadas a processos desta natureza exige que no próximo período de programação se adopte uma lógica que permita adaptar efectivamente os objectivos dos PO sectoriais/nacionais às características das regiões e aos objectivos dos respectivos programas e que se valorize significativamente os esforços de coordenação no sentido de se obter uma

efectiva redistribuição de responsabilidades e de competências entre os diferentes níveis da administração pública.

Os recursos afectos à gestão dos programas regionais, sobretudo no contexto de contenção da despesa pública adoptado, revelaram-se, por outro lado, insuficientes para exercer as acções de controlo previstas ao longo ciclo de desenvolvimento dos projectos no terreno. Para além disso, as tarefas de gestão corrente dos programas foram claramente dificultadas pelas lacunas existentes ao nível do Sistema de Informação central dos Fundos.

Os sistemas de informação permitiram, no essencial, dar resposta às questões relacionadas com o controlo da execução física e, sobretudo, financeira dos projectos, tendo-se revelado bastante limitados enquanto instrumento relevante de apoio à gestão, nomeadamente na orientação da selectividade e da qualidade dos projectos e na monitorização da procura dos meios disponibilizados e dos prazos de tramitação associados às várias fases do ciclo do projecto.

No próximo período de programação, dever-se-á promover uma maior articulação dos sistemas de informação dos vários fundos, bem como a criação de condições que dotem a estrutura, no caso particular do sistema de informação do FEDER, de um grau de operacionalização que evite a necessidade de os diversos coordenadores de medidas criarem aplicações ou bases de dados que dificilmente se conseguem articular. Seria também importante que fossem alargadas as actuais áreas de actuação do sistema de informação de forma a incluir um módulo sobre informação relativa ao processo de selecção e hierarquização dos projectos e desenvolver o módulo de indicadores (que devem também ser mais harmonizados, no sentido de permitirem a comparabilidade e a referenciação), de modo a reforçar a informação sobre resultados e impactos dos projectos, aproveitando, muitas vezes, a própria informação exigida, nos formulários de candidatura, mas que posteriormente não serve de input no processo de monitorização e gestão estratégicas dos programas.

A experiência de contratualização constituiu, por sua vez, um exemplo de boas práticas, sugerindo que se promova a sua consolidação e extensão, nomeadamente em termos de parcerias alargadas entre o sector público e o sector privado. As experiências de contratualização com as associações de municípios revelaram, contudo, algumas vulnerabilidades na articulação dos projectos desenvolvidos pelas administrações local e central no mesmo território, sendo aconselhável a adopção de uma nova lógica de funcionamento, que pondere a participação dos intervenientes na gestão do Programa com responsabilidades de nível sectorial na fase prévia à discussão dos projectos nas Unidades de Gestão, potenciando, desta forma, a articulação entre entidades responsáveis (regionais e sectoriais/temáticas), contribuindo positivamente para a actuação integrada ao nível dos domínios de intervenção e para a prossecução dos objectivos dos programas regionais.