



AVALIAÇÃO INTERCALAR DO PROGRAMA OPERACIONAL REGIONAL DO ALENTEJO 2014-2020

SUMÁRIO EXECUTIVO

Abril 2023

Cofinanciado por:



SUMÁRIO EXECUTIVO

28 de abril de 2023

Equipa Técnica:

Coordenação:

Sérgio Barroso

Especialistas:

Carla Figueiredo, Gonçalo Caetano, Heitor Gomes, Inês Andrade, Luís Carvalho, Pedro Henriques, Rui Ferreira e Sandra Primitivo

Steering Committee:

Jorge Gaspar e Paulo Madruga

CEDRU
Centro de Estudos e Desenvolvimento Regional e Urbano, Lda
Rua Fernando Namora 46A
1600-454 Lisboa
(+351) 217 121 240
www.cedru.com

C/ Assistência técnica de
EY-Parthenon Lisbon
Avenida da República 90 - 3 Andar
1649-024 Lisboa
(+351) 217 912 000
www.ey.com/pt_pt

1. Objeto, âmbito e objetivos da Avaliação

O principal objetivo da Avaliação Intercalar do Programa Operacional Regional do Alentejo 2014-2020 (PO) consistiu em *identificar e explicar o contributo do PO para os resultados esperados nos Objetivos Específicos de cada Prioridade de Investimento (PI) mobilizada em cada um dos seus Eixos Prioritários*, o que passou por: (i) aferir o grau de eficácia e eficiência dos apoios concedidos pelo PO; (ii) identificar o impacto, potencial ou efetivo, da implementação do PO para a coesão territorial; (iii) identificar o Valor Acrescentado Europeu associado à implementação e aos resultados do PO; (iv) avaliar a relevância e coerência da configuração do PO face às necessidades dos seus principais destinatários e à evolução do contexto ao longo do período de programação.

O POR Alentejo 2020

O POR Alentejo 2020 visa dar continuidade à trajetória de desenvolvimento que a Região tem vindo a seguir desde 1986, superando os estrangulamentos sociais e económicos e aproveitando de forma mais inteligente, inclusiva e sustentável as potencialidades geradas pelo território e pelo seu capital humano, cultural e ambiental.

No referencial europeu, a arquitetura e as opções estratégicas do POR Alentejo encontram-se alinhadas com as prioridades definidas no âmbito da Estratégia Europa 2020 para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. No contexto dos referenciais enquadramentos do PO ao nível nacional, destaca-se o Programa Nacional de Reformas nas prioridades atribuídas aos desafios decorrentes das agendas temáticas da competitividade e internacionalização, capital humano, inclusão social e emprego e sustentabilidade e eficiência no uso de recursos. Ao nível da Região do Alentejo, a arquitetura de eixos prioritários do POR (nove eixos, a que acresce o eixo de assistência técnica do PO) e os Objetivos Específicos associados às Prioridades de Investimento (PI) selecionadas refletem uma resposta aos desafios regionais elencados na Estratégia Regional de Especialização Inteligente do Alentejo e no Plano de Ação Regional – Alentejo 2014-2020.

O ponto de situação a 31 de dezembro de 2021

Até 31 de dezembro de 2021, o POR Alentejo recebeu 9.120 candidaturas, das quais foram aprovadas 4.653 operações. O Programa revelava assim uma taxa de aprovação (51,6%), abaixo da média do PT 2020 (73%), mas em linha com a média das taxas de aprovação dos congéneres Programas Operacionais Regionais do Continente (52%).

À data de reporte da avaliação, destaca-se o Eixo 1, pelo maior volume de financiamento, e o Eixo 6 pelo maior número de projetos aprovados nas suas Tipologias de Intervenção (TI). Por outro lado, os Eixos 7, 9 e 10 eram aqueles com menor financiamento comunitário aprovado, apresentando também um volume baixo de projetos.

O Eixo 1 – Competitividade e internacionalização das PME, com cerca de 379,7 M€ exclusivamente via FEDER, foi aquele que obteve maior financiamento comunitário aprovado, sendo as suas tipologias de intervenção mais importantes as relacionadas com a internacionalização das PME e com a qualificação e inovação das PME. No Eixo 6 - Afirmar a coesão social e territorial foram aprovadas operações num valor superior a 272,1 M€. O elevado montante de financiamento deste Eixo justifica-se pelo facto de as TI relacionadas com infraestruturas e equipamento sociais e com as intervenções integradas em territórios vulneráveis terem um peso substancial no volume dos projetos aprovados.

O Programa Operacional apresentava uma taxa de execução de 60,7%, alinhada com a média dos Programas Operacionais Regionais do Continente e uma taxa de realização dos montantes aprovados de 50,8%, acima da média (44%) daqueles programas.

2. Metodologia

A avaliação assumiu como referencial o método de Avaliação Baseada na Teoria e implicou a estruturação do quadro lógico da intervenção do PO e da respetiva Teoria da Mudança. O processo avaliativo envolveu um conjunto alargado de métodos e técnicas de recolha e análise de informação, incluindo recolha e análise documental e de

dados estatísticos, realização de 14 entrevistas/reuniões, 9 estudos de caso, 8 *focus group*, 1 workshop, tendo ainda sido aplicados 2 inquéritos (um a promotores empresariais e outro a entidades não empresariais).

A elaboração da Teoria da Mudança foi ainda suportada num processo de revisão de literatura, de análise documental e da realização de 2 *focus group* iniciais com diversos atores regionais/setoriais e teve em consideração, no que respeita aos pressupostos e riscos, um foco nos critérios de avaliação que regem as questões de avaliação colocadas no Caderno de Encargos e, por conseguinte, um foco nos resultados e não tanto no processo de operacionalização das tipologias.

A abordagem metodológica foi ancorada num leque diversificado de métodos e técnicas, selecionados em função das opções de aprofundamento previstas no Caderno de Encargos. Estas opções previam um ciclo completo de avaliação – mobilizando todos os métodos de recolha e análise de informação e a mobilização da TdM – para as tipologias de intervenção integradas na opção 2.2¹- e uma simplificação do processo avaliativo para os restantes domínios, os quais foram analisados com base na informação disponível noutras avaliações e em técnicas mais simples de recolha de avaliação.

3. Conclusões

Eficácia

Os níveis de compromisso e realização do PO, a 31.12.2021 (119% e 50%, respetivamente), encontram-se relativamente próximos do que se verifica nos demais PO Regionais do Continente, ainda que ligeiramente abaixo do verificado a nível nacional em termos de realização (56%) e aquém do desejável para o presente momento da execução do Programa.

O desempenho do PO em termos de alcance das metas de realização é globalmente positivo, encontrando-se as metas da maioria dos indicadores cumpridas ou em vias de alcance no horizonte de conclusão do PO (71% dos indicadores quantificados apresentam uma taxa de realização superior a 80%), ainda que após diversas reprogramações que refletiram a adaptação do PO à procura revelada e às alterações de contexto. As reprogramações resultaram numa realocação de fundos dos apoios à competitividade das empresas e à eficiência energética nos edifícios públicos por contrapartida do reforço no apoio à intervenção em infraestruturas e equipamentos de saúde e sociais, à valorização do património cultural e natural e às medidas de inclusão ativa, com reflexos na diminuição da aposta do PO nos objetivos de competitividade.

Subsistem alguns domínios em que a atuação da Autoridade de Gestão será fundamental, seja através de reprogramação das metas ou de um acompanhamento apertado da execução - nomeadamente na formação de trabalhadores em contexto empresarial, na criação e manutenção de postos de trabalho associados a projetos de microempreendedorismo, na eficiência energética e na reabilitação de edifícios habitacionais, permitindo a maximização da eficácia do PO ainda que, pela menor relevância financeira destas tipologias, não esteja em causa a performance global do Programa.

Os constrangimentos associados à pandemia COVID-19 surgem, sem surpresa, como o fator que mais condicionou a implementação dos projetos e os resultados alcançados, em particular no domínio da empregabilidade e formação (por via de atrasos na execução). Entre outros efeitos da pandemia, a redução ou suspensão da atividade ou o impacto ao nível dos prazos de entrega de materiais e execução das empreitadas, bem como o seu custo, surgem como efeitos que penalizaram a execução. Não obstante, outros fatores emergem como tendo condicionado a implementação dos projetos como sejam a falta de previsibilidade e regularidade dos concursos, os prazos médios de análise de candidaturas e de pedidos de pagamento (neste último caso apenas nas empresas). Apesar destes constrangimentos, os resultados da análise evidenciam o forte contributo da flexibilidade permitida aos promotores para introduzir alterações aos seus projetos como fator que contribui para contrariar o aumento da sinistralidade dos projetos e a evolução da conjuntura económica, que potenciou as vendas e perspetivas de rentabilização dos projetos, o que ajudou a mitigar os efeitos da pandemia.

No domínio da educação, em particular no que respeita ao combate ao insucesso escolar e ao apoio ao aumento de capacidade / de cobertura por infraestruturas e equipamentos escolares, o PO revelou-se eficaz na captação de procura qualificada, perspetivando-se o alcance generalizado das metas, com exceção da relativa à medida

¹ A opção 2.2 é definida no Caderno de Encargos da Avaliação e integra as tipologias de intervenção para as quais é exigida maior profundidade na avaliação

“Transição Digital” com vista a garantir o acesso à educação por meios digitais lançada em contexto pandémico, onde se verificou o financiamento por fontes alternativas que conduziu à eliminação da necessidade e levará a não alcance da meta.

No âmbito das medidas de promoção do emprego e valorização económica, evidenciam-se as taxas de compromisso mais baixas do PO, resultado explicável essencialmente pelas restrições associadas à pandemia. Neste contexto, destaca-se pela positiva a elevada adesão aos apoios ao microempreendedorismo, por via dos apoios FEDER e FSE aos SI2E, PAPN e +CO3SO, sendo os projetos desenvolvidos neste âmbito considerados essenciais para promover a dinamização da atividade económica e o emprego e altamente dependentes / potenciados pelo incentivo proporcionado pela ação do PO, ao qual não será indiferente o predomínio de microempresas e empresas em nome individual na Região, acima da média nacional. Não obstante, neste âmbito, as metas de criação e manutenção de postos de trabalho encontram-se ainda longe do definido, devido aos atrasos motivados pela pandemia e pelo lançamento mais recente de Avisos de Abertura de Concurso para responder à crise pandémica, reclamando um acompanhamento próximo do PO.

No que respeita aos domínios da regeneração e revitalização urbana (eixo 4) e do património natural e cultural (eixo 8), os instrumentos mobilizados pelo PO revelaram-se genericamente eficazes, com a generalidade das metas associadas a estarem cumpridas e, em muitos casos, largamente ultrapassadas. A exceção neste domínio prende-se com o apoio à reabilitação de habitações em áreas urbanas onde a meta está longe de ser alcançada, carecendo de revisão em baixa. Tal circunstância deve-se sobretudo à reduzida atratividade do instrumento financeiro (IFRRU), à circunscrição da elegibilidade às áreas delimitadas pelo Plano de Ação para a Reabilitação Urbana e às as características da região (dispersão dos centros urbanos, predomínio de zonas rurais).

No domínio da coesão social (Eixo 6) destaca-se por um lado, a especial adesão aos instrumentos de apoio ao desenvolvimento económico de base local (incluindo SI2E, ancorados nas DLBC) e ao CO3SO, tendo o resultado da análise demonstrado a importância destes programas no contexto do tecido produtivo da Região e, por outro, a menor eficácia do PO em contribuir para a integração de minorias étnicas e de comunidades imigrantes.

Eficiência

As várias formas de apoio incentivaram o investimento, constituindo os apoios financeiros do Programa um suporte fundamental para a dinâmica de investimento regional nesse período, registando-se uma preferência por subvenções não reembolsáveis, associada à política de apoio comunitário dominante em Portugal ao longo dos vários períodos de financiamento. A falta de cultura sobre subvenções reembolsáveis é, no entanto, transversal à generalidade do PT2020 e não específica do PO.

Os recursos mobilizados e os resultados gerados pelo PO revelam-se adequados na maioria das PI e dos OE face aos objetivos a prosseguir e aos desafios e às oportunidades em presença. Embora o volume de apoio comunitário tenha sido superior ao observado em anteriores períodos de programação, esteve aquém do necessário para gerar efeitos visíveis e impactantes na redução das assimetrias regionais e responder adequadamente às necessidades do Alentejo.

A necessidade de alocar mais recursos financeiros à qualificação e à formação dos recursos humanos afetos à gestão e à operacionalização do Programa releva-se um dos fatores transversais para a eficiência do POR Alentejo 2014-2020. Esta insuficiência traduz-se numa pressão acrescida sobre os quadros afetos à gestão operacional do Programa.

O contexto macroeconómico e o desajustamento e as modalidades de financiamento afetaram o desempenho do PO e a capacidade de execução dos beneficiários, agravando o esforço de investimento e impactando no cumprimento dos valores máximos de referência (custos-padrão). Os valores máximos de referência (custos-padrão) aplicados revelaram-se desajustados a partir de 2019, dada a evolução dos valores de mercado dos bens e serviços, em particular nas intervenções infraestruturais (construção, requalificação e reabilitação), o que originou uma diminuição da taxa de cofinanciamento implícita nos apoios face ao investimento elegível executado.

Verifica-se a persistência de uma certa complexidade do quadro regulamentar, representando constrangimentos ao nível da operacionalização dos apoios em algumas situações, desproporcional e penalizadora da eficácia e da eficiência. Regulamentos ou normas nacionais, em alguns casos, muito exigentes e sem considerarem as especificidades da Região do Alentejo e, em outras situações, com necessidade de menor permeabilidade, de forma a colmatar possíveis situações de conflito, continuam a constituir fatores críticos. Acresce um quadro burocrático excessivo, com duplicação de alguns procedimentos e uma ténue capacidade de acompanhamento dos atores

locais menos capacitados. Ainda assim, as melhorias introduzidas nas práticas de gestão aumentaram a respetiva eficiência e reduziram custos de transação.

Os Instrumentos Financeiros apresentam condições de financiamento mais atrativas que as do mercado tradicional, mitigando as falhas de mercado inibidoras da procura, cuja aceitação e execução beneficiou de um amplo trabalho de divulgação, com realização de sessões de esclarecimento fundamentais para a clarificação dos stakeholders ao nível regional.

Impacto e Sustentabilidade

No período em análise não se verificou uma alteração do perfil de especialização produtiva da Região, com o setor da Agricultura, Silvicultura e Pescas – onde os incentivos dos PO Regionais não atuam - a reforçar o seu posicionamento enquanto o mais representativo em termos de número de empresas, emprego e Valor Acrescentado Bruto. Os resultados da análise sugerem, não obstante, um contributo potencial do PO para o crescimento da representatividade do setor dos serviços empresariais na estrutura produtiva, em particular os serviços intensivos em conhecimento. Por oposição, no setor da indústria transformadora, os apoios do PO incidiram maioritariamente em indústrias de baixa tecnologia, pelo que o contributo do PO para alterar o perfil de especialização produtiva neste domínio tenderá a ser mais reduzido.

No âmbito da educação a Região evidenciou uma trajetória bastante positiva no que diz respeito aos indicadores de escolaridade, tendo mesmo ultrapassado a média nacional ao nível da taxa de escolaridade no ensino básico. Aqui, a boa performance do PO quer ao nível da adesão às medidas de combate ao insucesso escolar, quer ao nível do investimento em infraestruturas / equipamentos de educação, que permitiu incrementar a capacidade e cobertura das mesmas, sugerem impactos positivos do PO na melhoria das condições de ensino na Região.

O Alentejo apresentou uma tendência de redução das taxas de desemprego e desemprego de longa duração muito expressiva, ainda que em linha com o verificado a nível nacional. A eficácia das intervenções e a amplitude dos resultados já alcançados sugerem um contributo muito relevante do PO para induzir a melhoria da performance da Região em matéria de empregabilidade, uma vez que, no cômputo geral, o aumento do emprego nas empresas apoiadas equivale a cerca de 20% do aumento de população empregada na Região, entre 2013 e 2020. Não obstante, os resultados dos *Focus Group* temáticos evidenciaram constrangimentos na implementação de projetos neste domínio, devido à escassez e dificuldade de atração e retenção de mão-de-obra, em particular, a qualificada.

No que respeita à qualificação urbanística, ambiental e social dos aglomerados urbanos, a ação do PO não foi capaz de contrariar as dinâmicas demográficas pesadas nos centros urbanos regionais, estruturantes e complementares que mantiveram a trajetória de perda populacional com implicações na degradação do edificado. De acordo com a variação da população residente nas áreas predominantemente urbanas localizadas na Região, entre 2013 e 2021, registou-se um decréscimo de 4,4% da população residente. Estas dinâmicas demográficas e o contexto económico que marcou o período de execução, com duas crises socioeconómicas severas, fez com que apesar das situações críticas de degradação do edificado tenham registado uma melhoria entre 2011 e 2021, em resultado das intervenções de regeneração urbana, o panorama global do estado de conservação do edificado deteriorou-se.

Por outro lado, pese embora os efeitos da pandemia da COVID19 na retração dos fluxos turísticos internacionais, o Alentejo registou uma evolução positiva no volume de visitantes e permanência destes no território o que é resultado da sua consolidação em termos turísticos junto dos principais mercados emissores, mas também dos investimentos realizados na valorização e preservação dos recursos patrimoniais.

Valor Acrescentado Europeu

Os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento viabilizaram uma parte substantiva do investimento realizado e dos resultados alcançados pelos projetos apoiados. Este efeito de adicionalidade do PO foi muito relevante para os promotores não empresariais (91% dos promotores afirma que não realizaria o projeto na ausência dos FEEL), mas também importante nos empresariais, onde este peso se reduz para cerca de dois terços.

No caso dos promotores não empresariais, este efeito de adicionalidade é transversal, mas destacam-se a I&D e a área social, onde o carácter fundamental dos apoios para a realização dos investimentos assume especial relevância.

No caso dos promotores empresariais o efeito de adicionalidade dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento revela-se sobretudo em áreas onde tradicionalmente se verificam falhas de mercado e onde se

reconhece a ausência de incentivo para o investimento, como sejam a I&D empresarial e do empreendedorismo (no caso deste último, devido às dificuldades de acesso a financiamento). Adicionalmente, ficou evidente o valor acrescentado dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento para induzir nas empresas a orientação para a internacionalização, em particular num contexto de subcapitalização do tecido empresarial e de um contexto internacional condicionado pela pandemia.

O PO apresenta, em termos médios, uma alavancagem de investimento de 1,61€, significando que por cada euro de fundo financiado pelo PO são mobilizados adicionalmente 0,61€ de investimento por parte dos promotores. O efeito de alavanca é mais elevado nas intervenções financiadas pelo FEDER e no domínio da competitividade e internacionalização das Pequenas e Médias Empresas (1,84€).

Relevância/coerência interna e externa

Existe uma elevada coerência do PO Alentejo 2020 com o conjunto de políticas associadas aos seus grandes pilares de intervenção e ao contexto territorial e setorial existente à data, sobretudo como resultado da preparação de importantes referenciais setoriais/regionais enquadradores (de que são exemplo, a Estratégia Regional de Especialização Inteligente, o Plano de Ação Regional - Alentejo 2014-2020, ou o PNAEE e ECO.AP, (na dimensão da eficiência energética) e da auscultação de parceiros-chave no processo de programação

A existência, em algumas temáticas, de instrumentos de planeamento setorial, que estabeleçam objetivos, prioridades e as operações-chave para a sua prossecução, foi muito importante para garantir o alinhamento entre as Tipologias de Operação e os Objetivos Específicos e o potencial de procura.

A arquitetura programática do Programa Operacional, corresponde globalmente às necessidades de desenvolvimento da Região, mas nem sempre foi de encontro às necessidades e expectativas dos atores regionais e locais (são proporcionados investimentos, que nem sempre são prioritários para as entidades). Foram sinalizadas algumas situações pontuais em que alguns atores-chave não foram envolvidos nem questionados sobre as suas necessidades, o que condicionou a procura e as intenções de investimento, designadamente ao nível dos representantes empresariais. Também o processo de estruturação das dimensões associadas à eficiência energética e utilização das energias renováveis possuiu um envolvimento muito reduzido da AG do PO Alentejo na fase de programação, o que não permitiu antecipar muitos dos constrangimentos e dificuldades de operacionalização desta dimensão. No caso da reabilitação e modernização do parque escolar foram identificadas diversas mudanças e inconsistências ao longo do período de programação e dificuldades de acomodar os montantes financeiros necessários face às inúmeras debilidades e necessidades existentes.

O papel coordenador e mobilizador da Autoridade de Gestão foi muito importante na fase de programação, assumindo-se como parceiro dos atores do território, facilitando a coordenação intersectorial e ajudando a promover um diálogo estruturado entre diversos atores-chave. São sinalizadas importantes parcerias e metodologias de trabalho, entre beneficiários e atores-chave, que têm contribuindo para fomentar a execução e os resultados gerados, bem como permitir colmatar défice de conhecimento/capacitação para domínios específicos.

Os exercícios de reprogramação responderam de forma muito positiva e adequada a diversas alterações de contexto, nomeadamente no quadro da Pandemia COVID 19 e da Guerra na Ucrânia, e às dificuldades de implementação de alguns Objetivos Específicos.

A complementaridade prevista entre instrumentos e entre estes e outros instrumentos de política pública não tem sido muito efetiva, embora não se verificando, genericamente, sobreposições ou efeitos concorrenciais entre instrumentos de apoio. Pouco mais de metade dos promotores reconhece ter articulado o financiamento do PO com outros instrumentos financeiros (uma parte importante dos promotores assume o desconhecimento de outros instrumentos de apoio e financiamento nacionais e/ou comunitários ou de outras entidades promotoras). No caso específico do IFRRU2020 a insuficiência dos resultados alcançados resulta sobretudo dos efeitos concorrenciais de outros instrumentos de política setorial, com reflexos na mobilização da procura.

4. Recomendações

Recomendação	Operacionalização
<p>R1. Concretizar uma reprogramação e um acompanhamento da execução final do POR Alentejo 2014-2020 que concorra para níveis de eficácia, impacte e pertinência elevados</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Intensificar os processos de acompanhamento da execução de operações e de gestão articulada do Programa, envolvendo os organismos intermédios. • No quadro da reprogramação final do PO, reforçar a alocação de financiamento em Prioridades de Investimento e mecanismos com elevado impacte e maior capacidade de execução, nomeadamente: a PI 10.1; PI6.5 (PEDU/PARU – reabilitação de habitações); PI 4.5; PI 6.3 e PI 6.5 (Eixo 8). • Libertar recursos afetos a Prioridades de Investimento que não revelem capacidade de execução das dotações alocadas, designadamente aquelas que o seu desempenho tenha sido mais afetado por fatores exógenos ao PO e que registam na fase derradeira dotações financeiras desproporcionadas das dinâmicas de procura, nomeadamente: PI 10.2 e 10.4; PI 1.2; PI 8.3; PI 8.5; PI 8.8; PI 8.9; e, PI 4.2.
<p>R2. Estimular a competitividade e a internacionalização do tecido empresarial, focando em ações coletivas que permitam ganhar escala e massa crítica, preferencialmente dirigidas a setores mais intensivos em conhecimento / de maior intensidade tecnológica</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Retomar a aposta no reforço da competitividade e internacionalização através dos sistemas de incentivos, seja no apoio a projetos individuais ou conjuntos (com condições de acesso naturalmente mais exigentes que as requeridas nos instrumentos de apoio ao microempreendedorismo), seja através de ações coletivas que permitam alargar o espectro de empresas que aderem a mecanismos de reforço da competitividade e inovação. • Reforçar, em particular, a dinamização de ações coletivas de fomento ao empreendedorismo, preferencialmente o de base tecnológica, envolvendo a articulação entre associações e outras entidades do Sistema Científico e Tecnológico Regional. • Apoiar a capacitação das unidades de empreendedorismo existentes e emergentes, favorecendo a dinamização de programas de incubação e de aceleração e a articulação com entidades veículo dos Instrumentos Financeiros. • Garantir medidas de seletividade / discriminação positiva, em particular no domínio do empreendedorismo, que induzam a transformação do tecido produtivo rumo a atividades mais intensivas em conhecimento e, especialmente, de indústrias de média-alta e alta tecnologia. • Conjuguar os apoios às empresas com medidas mais abrangentes que induzam a atração e fixação de população e empresas na Região, para as quais devem ser avaliados os fatores determinantes das escolhas dos cidadãos e empresas e definidas medidas que respondam adequadamente aos desafios de coesão e competitividade territorial identificados.
<p>R3. Manter a aposta nas medidas de apoio ao microempreendedorismo e à empregabilidade, estimulando ganhos de competitividade e de escala destas empresas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Garantir a continuidade dos apoios ao microempreendedorismo e dos apoios à empregabilidade, incluindo à criação do próprio emprego, atento no particular contributo para a melhoria dos indicadores de empregabilidade da Região e o caráter determinante dos FEEI para a realização destes projetos. • Promover a articulação entre instrumentos, de modo a favorecer uma trajetória, sempre que aplicável, de crescimento, consolidação e internacionalização das empresas apoiadas neste domínio, bem como a articulação com as medidas de reforço das qualificações e competências (e.g. alinhamento da oferta e apoio aos CET complementado com medidas de incentivo à qualificação, internacionalização e inovação em PME). • Conjuguar os apoios com medidas mais abrangentes que induzam a atração e fixação de população e empresas na Região, para as quais devem ser avaliados os fatores determinantes das escolhas dos cidadãos e empresas e definidas medidas que respondam adequadamente aos desafios de coesão e competitividade territorial identificados.

Recomendação	Operacionalização
<p>R4. Promover o fortalecimento do ecossistema de I&D da região</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Garantir a continuidade dos apoios às infraestruturas às capacidades de investigação científica e tecnológica, favorecendo os que tenham potencial de ligação / articulação com os setores dominantes e emergentes na Região, garantindo assim a disseminação da I&D no tecido empresarial da região. • Incluir nas condições de elegibilidade dos projetos de I&D o estabelecimento de consórcios com entidades externas à região (nacionais e internacionais) que aportem aos projetos conhecimento relevante e iniciativas testadas noutras geografias com características idênticas às da região. • Implementar programas de apoio ao estímulo do ecossistema de I&DI, i.e. programas que permitam apoiar atividades de transferência de conhecimento de forma mais transversal (e.g. gabinetes de transferência de conhecimento conjuntos). • Retomar a aposta no apoio a bolsiros de doutoramento, em particular em setores alinhados com a estratégia regional como forma de atrair recursos humanos altamente qualificados que possam fomentar a orientação para a I&D&I.
<p>R5. Estimular a I&D Empresarial, em especial em projetos colaborativos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Assegurar a continuidade dos instrumentos de apoio dedicados a estimular a I&D empresarial, uma vez que esta é uma aposta regional (e nacional) e altamente dependente de incentivos públicos, tanto dirigidos a projetos individuais como de natureza colaborativa. • Valorizar projetos de I&D que incluam atividades de disseminação dos resultados (por via condições de elegibilidade/mérito ou de majorações). • Apoiar as entidades/plataformas de inovação e colaboração, promovendo a articulação entre os atores do SRI e entre estes e as empresas e valorizando o seu papel enquanto agentes dinamizadores da I&D&I e da transferência do conhecimento, potenciado a procura de projetos colaborativos e de TVC. • Introduzir estímulos à criação de programas estratégicos de I&D direcionados para as empresas, que visem o financiamento de agendas de investigação e o planeamento do pipeline de projetos de I&D no médio prazo e das parcerias com outros atores do sistema de inovação, especialmente direcionados para os domínios de especialização económica da Região. • Fomentar o envolvimento das associações empresariais nas agendas de investigação e considerar a elegibilidade destas nos apoios, como forma de potenciar a mobilização de um tecido empresarial menos propenso a investir neste domínio.
<p>R6. Reforçar a atratividade da formação profissional e da Aprendizagem ao Longo da Vida, por via da adequação dos instrumentos, da divulgação da oferta e da simplificação de procedimentos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Promover uma contínua sensibilização para a importância da formação e da aprendizagem contínua, com recurso à disseminação dos resultados e benefícios da formação do capital humano junto dos diversos grupos de beneficiários (empresários, trabalhadores, desempregados,...). Esta sensibilização deverá mobilizar formas de comunicação adequadas para cada público-alvo e ser articulada com os parceiros sociais. • Fomentar a consolidação da oferta de formação e o respetivo alinhamento com as necessidades do tecido produtivo (atual e emergente) da Região e perfil socioeconómico (qualificação da população ativa, envelhecimento da população, fluxos de imigração). Reforçar a aposta na formação inicial e criar respostas alinhadas com as problemáticas dos públicos mais desfavorecidos, prevendo a combinação com apoios sociais. • Promover a articulação entre as entidades formadoras e instituições de ensino, no sentido de garantir a complementaridade da oferta e a sua oferta equilibrada no território, a consolidação de turmas, o reforço da qualidade do ensino e a aproximação às empresas no sentido de reforçar as possibilidades de empregabilidade.

Recomendação	Operacionalização
	<ul style="list-style-type: none"> • Equacionar a revisão da aplicação do regime de minimis a modalidades que tradicionalmente registam pouca procura e que precisam de ser estimuladas, de forma a permitir que as empresas não fiquem limitadas na participação em modalidades de formação quando inseridas em projetos de desenvolvimento empresarial apoiados pelos FEEI. • Simplificar, no caso de projetos de investimento empresarial apoiados pelos sistemas de incentivos, os processos de candidatura e, sobretudo, de apresentação de pedidos de pagamento na componente de formação. • Considerar majorações atrativas no caso de apresentação de projetos empresariais com componente de formação, assim como incentivos para o investimento em formação durante o horário laboral. • Articular os instrumentos de apoio à inserção no mercado de trabalho com os apoios à formação (dar atenção particular ao caso dos CET, favorecendo nos estágios a contratação de candidatos efetivamente diplomados, mas também aos CTESP, tirando partido da especial adesão verificada e no sentido de garantir a fixação dos trabalhadores com este nível qualificações na Região). • Facilitar novas abordagens e formatos os cursos de formação que mitiguem riscos de desistência por ingresso / reingresso no mercado de trabalho, como sejam a formação online (síncrona e assíncrona).
<p>R7. Manter a aposta na promoção do acesso aos serviços de interesse geral através do investimento nas redes de equipamentos de saúde, educação e sociais, do reforço das respostas em rede intermunicipais e da geração de formas inovadoras de provisão.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Aproveitar a análise prospetiva de necessidades de equipamentos (de saúde, sociais e de educação) ou de intervenções nos mesmos, realizada no âmbito dos diversos instrumentos de planeamento setorial regional (Cartas Educativas, Cartas Sociais e Cartas de Saúde, de âmbito local e/ou intermunicipal) de modo a garantir uma resposta eficaz e priorizada às necessidades da região. • Incentivar a criação de projetos intermunicipais de oferta de equipamentos que aumentem a eficiência do investimento e fortaleçam as regiões funcionais. • Dinamizar o surgimento de formas inovadoras de provisão, nomeadamente de serviços gerais de interesse social, em articulação com o aprofundamento da digitalização dos setores público e social.
<p>R8. Intensificar a articulação entre a valorização e preservação do património natural e cultural com a estruturação de produtos turísticos sub-regionais e regionais</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Condicionar no âmbito da definição das ITI CIM o financiamento de projetos singulares de preservação de património natural e cultural à sua integração em estratégias de estruturação de produtos turísticos sub-regionais regionais. • Desenhar instrumentos de apoio e dinamizar ações de capacitação que apoiem as CIM / Municípios na estruturação de produtos turísticos.
<p>R9. Reforçar e adaptar os investimentos no desenvolvimento urbano, por forma a aumentar a atratividade dos espaços urbanos, diferenciando as forma de investimento consoante a dimensão dos centros urbanos e reconhecendo as múltiplas escalas da política urbana</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Diferenciar as tipologias de elegibilidades dos diferentes tipos de centros urbanos, reconhecendo e intensificando o papel dos centros urbanos regionais na competitividade, na fixação de capital humano qualificado e no desenvolvimento do I+D+I através do reforço das infraestruturas tecnológicas e dos equipamentos alinhados com a RIS3. • Fortalecer a qualificação urbana através de investimentos definidos e implementados à escala adequada: escala da região funcional, definidos na ITI CIM e que promovam o fortalecimento do subsistemas urbanos locais; escala do centro urbano que aumentem a capacidade de gestão e coordenação urbana, através de soluções de inteligência territorial, de adaptação climática, de circularidade e de mobilidade sustentável; escala de bairro, dando continuidade a processos de regeneração de áreas degradadas e à promoção da inclusão de comunidades desfavorecidas.

Recomendação	Operacionalização
	<ul style="list-style-type: none"> • Intensificar os mecanismos de capacitação das autarquias e CIM, preparando-as para desenharem uma nova geração de investimentos que concorram para mudança transformadora dos espaços urbanos, alinhados com as orientações da Nova Iniciativa Europeia Bauhaus.
<p>R10. Estimular uma maior utilização de Instrumentos Financeiros</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Promover ações de informação e de esclarecimento, bem como a divulgação de casos de sucesso, como forma de demonstrar as vantagens destes instrumentos aos potenciais beneficiários (empresas), as quais assumirão maior importância num contexto de aumento das taxas de juro que atualmente se começa a observar. Considerar ambas as vertentes dos IF: capital (mais vocacionados para empresas com elevado potencial de crescimento e de inovação e para a promoção do empreendedorismo de base tecnológica) e dívida (para particulares e para as empresas, neste caso como complemento para elegibilidades que não se enquadram nos Sistemas de Incentivos, nomeadamente os projetos de modernização sem o carácter inovador requerido pelos SI). • Reavaliar os constrangimentos processuais associados à mobilização dos IF (de dívida e capital) por parte das empresas e introduzir maior simplificação nas condições de acesso aos mesmos como forma de promover maior adesão e rápida execução por parte dos beneficiários finais. • Identificar fatores de constrangimento à adesão dos intermediários financeiros (para instrumentos de dívida e de capital), em articulação com o Banco Português de Fomento, e definir uma estratégia de envolvimento.
<p>R11. Definir referenciais e metodologias de cálculo uniformizadas e disponibilizar ferramentas para o cálculo de indicadores de realização e de resultado</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Assegurar a definição de referenciais e a construção e a aplicação de metodologias de cálculo uniformizadas e a disponibilidade de ferramentas para a sua aplicação que possibilitem calcular, quando possível, os indicadores definidos no futuro POR, a utilizar por todos os potenciais beneficiários em sede de AAC e de execução dos projetos, recomendação que poderá ser extensível, quando pertinente, a outros POR.
<p>R12. Reforçar atratividade dos incentivos à eficiência energética</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Equacionar a introdução de mecanismos orientados para melhorar a eficiência dos apoios à eficiência energética das empresas, prevendo a possibilidade de incidirem sobre a contratação de serviços de melhoria de desempenho energético (sendo as entidades prestadoras desses serviços – empresas de serviços energéticos - os beneficiários dos apoios e as empresas da região os destinatários finais). Esta opção deve prever a monitorização e a avaliação das operações aferida na redução do consumo energético gerado. • Avaliar possibilidade (e eventualmente negociar com a CE) de se flexibilizar elegibilidades por forma a permitir o financiamento de atividades/fornecimentos necessários à implementação dos projetos (eventualmente com algum limite no cômputo global do incentivo aprovado) e de permitir apoios não reembolsáveis /fundo perdido. • Adotar medidas de simplificação dos pareceres das entidades competentes (DGEG) no âmbito das candidaturas a estes apoios, bem como medidas que promovam a celeridade desses procedimentos. • Adotar medidas de aceleração de pareceres exigidos aos organismos intermédios e que agilizem decisões nas candidaturas ou alterações aos projetos, bem como adiantamentos / reembolsos aos promotores. • Priorizar os contratos de desempenho energético, para assegurar um melhor desempenho e reduzir o risco para as empresas. • Ampliar o leque de elegibilidades, nomeadamente no que respeita às fontes alvo de apoio (produção para autoconsumo), prevendo apoio a investimentos de energia fotovoltaica, tendo em consideração a pequena dimensão do tecido

Recomendação	Operacionalização
	<p>empresarial e os recursos muito favoráveis da região nesta fonte de energia renovável em particular.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desenvolver ações de comunicação e sensibilização que permitam evidenciar os efeitos positivos do investimento em ações de eficiência energética (em particular as poupanças energéticas associadas - a curto, médio e longo prazo - quer à melhoria dos processos, quer à utilização de fontes alternativas) nos setores empresarial, residencial e da Administração Local.
<p>R13. Continuar os esforços de redução da complexidade do quadro regulamentar e operacional dos apoios</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Promover níveis superiores de autonomia das entidades do ecossistema dos fundos diretamente envolvidos no POR Alentejo 2014-2020, salvaguardando uma maior capacidade de gestão adaptativa e pró-ativa, especialmente determinante para garantir a eficiência do PO face a situações de maior imprevisibilidade. • Promover uma maior apropriação da política de coesão e articulação com políticas nacionais da generalidade do ecossistema de atores e reforço das ações de capacitação, essencial para uma maior capacidade de compreensão do quadro regulamentar e operacional dos apoios e redução da pressão sobre a AG do POR Alentejo 2014-2020 e respetivos organismos intermédios. • Garantir maior previsibilidade no lançamento dos concursos através do seu planeamento e publicitação (semestral ou anual) para que os promotores possam ajustar a preparação das respetivas candidaturas atempadamente. Uma vez publicitado o planeamento deverá ser cumprido, garantindo maior credibilidade ao processo.
<p>R14. Consolidar as redes (formais e informais) de reflexão estratégica e operacional, capacitação e operacionalização entre a CCDR, CIM e entre outros atores-chave regionais</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidar e ampliar as redes regionais e intermunicipais formais e informais, para identificar necessidades e oportunidades comuns, para ponderar, refletir, debater e definir projetos estratégicos e transversais interessantes para as diversas CIM ou para partilhar/ponderar soluções para ultrapassar dificuldades comuns (por exemplo, na operacionalização do processo de contratualização). • Densificar os processos de capacitação/formação de recursos humanos nas Câmaras e nas CIM, bem como reforçar os quadros técnicos internos, num contexto de reforço das competências e atribuições específicas na gestão de áreas centrais para o processo de contratualização 2021-2027 (novas competências/responsabilidades exigem mais recursos qualificados). • Reforçar o recurso ao estabelecimento de parcerias entre as CIM e atores-chave regionais, para apoio especializado em algumas áreas estratégicas prioritárias.
<p>R15. Redefinir os mecanismos de financiamento da política regional no pos-2030 respondendo ao problema da quebra de financiamento europeu, da não elegibilidade de necessidades de investimento locais pela Política de Coesão e das necessidades de investimento resultantes da descentralização.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Implementar outros mecanismos programáticos de financiamento da política de desenvolvimento regional, nomeadamente contratos de desenvolvimento regional estabelecidos com a CCDR, CIM e outros atores regionais, suportados exclusivamente por fundos nacionais e/ou outros mecanismos de apoio ao desenvolvimento (por exemplo, BEI) que permitam: i. salvaguardar a previsível perda de financiamento europeu da Região do Alentejo após 2029, em resultado das alterações introduzidas na abrangência territorial da NUTSII e das disparidades de desenvolvimento intra-regional; ii financiar as necessidades de investimento local e regional, não elegíveis pela Política de Coesão da União Europeia, nomeadamente de natureza infraestrutural como construção e manutenção de equipamentos, acessibilidades, ou infraestruturas ambientais; iii. financiar os investimentos regionais e municipais resultantes do aprofundamento da descentralização; iv. assegurar previsibilidade orçamental e orientação para os resultados ao investimento público; v. financiar a concretização plena do PROT-Alentejo nas suas diversas dimensões.

Avaliação Intercalar do Programa Operacional Regional do Alentejo 2020

Sumário Executivo

CEDRU

Centro de Estudos e Desenvolvimento Regional e Urbano, Lda
Rua Fernando Namora 46A
1600-454 Lisboa
(+351) 217 121 240
www.cedru.com

Com assistência técnica:

EY-Parthenon Lisbon

Avenida da República 90 - 3 Andar,
1649-024 Lisboa
(+351) 217 912 000
https://www.ey.com/pt_pt

Data:

28 de abril de 2023