



UNIVERSIDADE D  
COIMBRA

Ana Filipa da Cruz Mendes

**FUNDOS EUROPEUS ESTRUTURAIS E DE  
INVESTIMENTO: ESTUDO DA SUA APLICAÇÃO**

**Relatório de Estágio no âmbito do Mestrado em Gestão orientado pelo  
Professor Doutor João Paulo Faria Oliveira Costa e apresentado à Faculdade de  
Economia da Universidade de Coimbra.**

Janeiro de 2020





FACULDADE DE ECONOMIA  
UNIVERSIDADE DE  
**COIMBRA**

# **Fundos Europeus Estruturais e de Investimento: Estudo da sua Aplicação**

Ana Filipa da Cruz Mendes

Relatório de Estágio no âmbito do Mestrado em Gestão orientado pelo Professor Doutor João Paulo Faria Oliveira Costa e apresentado à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra para a obtenção do grau de Mestre.

Janeiro de 2020



## **Agradecimentos**

Ao longo do meu percurso académico, tive o prazer de me cruzar com pessoas que marcaram esta caminhada. Este relatório, representa o terminar de uma etapa muito importante para mim, um caminho de objetivos alcançados que chega agora ao fim. Resta-me agradecer àqueles que de uma ou de outra forma contribuíram para que eu chegasse até aqui.

O meu primeiro agradecimento vai para a Faculdade de Economia, por me ter recebido desde o meu primeiro dia de licenciatura até ao momento, foi uma honra ter feito parte desta prestigiada instituição. Agradecer também, a todos os Professores que fizeram parte deste percurso e por todo o conhecimento que me transmitiram. Um agradecimento ao meu orientador, Professor Doutor João Paulo Costa, por toda a disponibilidade, simpatia e apoio na realização deste trabalho.

Deixo um profundo agradecimento ao Instituto do Emprego e Formação Profissional de Coimbra, particularmente à minha orientadora do estágio, Dra. Elsa Dinis Santos, pela disponibilidade, pela oportunidade que me deu, por todo o carinho e preocupação que sempre teve comigo. Agradeço também, ao Núcleo de Acompanhamento e Candidaturas por me terem acolhido tão bem, pelo ambiente vivido, e pela simpatia de toda a equipa. Gostaria de deixar um especial agradecimento a duas pessoas incríveis com quem tive o prazer de partilhar esta experiência, a minha Sónia e a minha Margarida, pela disponibilidade e paciência, por todo o carinho, simpatia e pela amizade. Queria agradecer também, ao meu colega de estágio pelo companheirismo e pelo apoio prestado durante a realização do estágio curricular e na elaboração do presente relatório.

Aos meus pais, os pilares na minha vida, por todos os valores que me transmitiram, pela educação, por todo o apoio incondicional que me deram e por nunca me deixarem desistir. Obrigada não chega para vos agradecer tudo aquilo que fizeram por mim. A vocês, estarei eternamente grata.

Ao meu irmão, por tudo. Por ser um exemplo para mim, o meu melhor amigo e por ser a minha grande força para continuar.

À minha Jenny, por todo o carinho, pelo apoio e preocupação que sempre teve comigo.

Ao Liam, por me dar tanta força para continuar.

Ao Rafa, por ser a pessoa que tem sido ao longo destes anos, por nunca me deixar desistir e por me apoiar. Pela paciência que tem tido e por nunca deixar de acreditar em mim. Obrigada por tudo.

À Graça, ao Fernando, à Inês e à Belita por toda a preocupação, apoio e carinho. Um especial agradecimento a vocês.

Aos meus rapazes lá de casa, que me acompanham desde o meu primeiro dia de licenciatura, por todos os momentos bem passados e por serem os amigos espetaculares que são.

Um grande agradecimento aos meus amigos, pelos bons momentos vividos.

Obrigada a Coimbra, por ser a minha casa durante estes anos todos. Certamente vai deixar saudade.

A todos, um enorme obrigada!

## **Resumo**

O presente relatório foi elaborado no âmbito do Mestrado em Gestão da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, relativo ao estágio curricular realizado no Instituto do Emprego e Formação Profissional, mais concretamente no Núcleo de Acompanhamento e Candidaturas em Coimbra.

Os sucessivos alargamentos da União Europeia levaram a que fosse centrada uma maior preocupação na diminuição das desigualdades verificadas entre as regiões, a fim de levar a cabo a execução da política de coesão económica e social. Um dos grandes alicerces desta medida, era a canalização de Fundos para os Estados-membros de forma a impulsionar as economias, promover o crescimento das regiões e melhorar a qualidade de vida da população. É neste contexto que recai o presente relatório.

Primeiramente, é feita uma abordagem a todo o percurso realizado ao longo do estágio curricular, na qual é dada a conhecer a Entidade de acolhimento e o núcleo onde decorreu o estágio, os objetivos e as tarefas previstas do estágio curricular e as tarefas que foram desenvolvidas na Entidade.

Posteriormente, são dados a conhecer os Fundos Estruturais e é feita uma contextualização histórica do processo de desenvolvimento da União Europeia juntamente com o surgimento dos Fundos. De seguida, é abordada a aplicação dos Fundos no contexto português, onde são relatados os cinco períodos de programação comunitária que foram aplicados em Portugal desde a sua adesão à União Europeia até à atualidade.

Por fim, é feita uma análise relativamente aos problemas existentes na aplicação dos Fundos Estruturais, enfatizando a capacidade de absorção de recursos por parte das regiões europeias, onde são destacados aspetos que influenciam esta capacidade.

**Palavras-chave:** Fundos Estruturais; Absorção de Recursos; Política de Coesão; União Europeia



## **Abstract**

The present report was elaborated within the extension of the master's in management in Faculty of Economics, University of Coimbra, related to the curricular internship that took place in Instituto do Emprego e Formação Profissional, more particularly in the Núcleo de Acompanhamento e Candidaturas in Coimbra.

The successive enlargement of the European Union lead to a bigger concern about the reduction of the disparities that were verified amongst the regions, with the goal of executing the economic and social cohesion policy. One of the biggest foundations of this measure was to focus the Funds to the Member-States with the goal of promoting their economies and its growth, as well as increasing the quality of the population's life. This is the focus of this report and it is in this context that it is presented.

First and foremost, it is made an approach to all the path throughout the curricular internship in which it is presented the host organization as well as the assigned goals and tasks for the internship.

Subsequently the Structural Funds are introduced, and it is specifically made an historical contextualization about the development process of the European Union together with the emerging of the Funds. Following, it is developed the application of the said Funds in Portugal where the five stages of community programming are approached since Portugal first joined the European Union until the present days.

Ultimately it is performed an analysis to the existing problems regarding the implementation of the Structural Funds, emphasizing the absorption of resources by the European regions where the aspects that enhance this capacity are highlighted.

**Key words:** Structural Funds; Resource Absorption; Cohesion Policies; European Union



## **Lista de Siglas**

CACE – Centros de Apoio à Criação de Empresas

CEE – Comunidade Económica Europeia

CEEA – Comunidade Europeia da Energia Atómica

CNP – Catálogo Nacional das Profissões

DGE – Direção Geral do Emprego

DGPE – Direção Geral da Promoção do Emprego

DRC – Direção Regional do Centro

FC – Fundo de Coesão

FEADER – Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural

FEAMP – Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas

FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional

FEEI – Fundos Europeus Estruturais e de Investimento

FEOGA – Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola

FMDO – Fundo de Desenvolvimento da Mão de Obra

FSE – Fundo Social Europeu

IEFP – Instituto do Emprego e Formação Profissional

IFOP – Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca

IFPA – Instituto de Formação Profissional e Acelerada

NAC – Núcleo de Acompanhamento e Candidaturas

OI – Organismo Intermédio

PAC – Política Agrícola Comum

POISE – Programa Operacional Inclusão Social e Emprego

PPS – Pedidos de Pagamento de Saldo Final

PR – Pedido de Reembolso

PRI – Pedido de Reembolso Intermédio

QCA – Quadros Comunitários de Apoio

QREN – Quadro de Referência Estratégico Nacional

SIFSE – Sistema de Informação do Fundo Social Europeu

SNE – Serviço Nacional de Emprego

UE – União Europeia



**Lista de Figuras**

Figura 1 - Organograma da Delegação Regional do Centro ..... 7



## Sumário

Introdução .....	1
Capítulo 1 - Apresentação da Entidade .....	3
1.1. História .....	3
1.2. Missão, Valores e Objetivos Estratégicos .....	4
1.3. Estrutura Organizacional e Distribuição Geográfica do IEFP .....	5
1.4. Delegação Regional do Centro.....	6
1.5. Núcleo de Acompanhamento e Candidaturas.....	7
Capítulo 2 – Objetivos e Tarefas Desenvolvidas.....	11
2.1. Objetivos e Tarefas Previstas .....	11
2.2. Tarefas Desenvolvidas .....	12
Capítulo 3 – Análise Crítica do Estágio .....	17
Capítulo 4 – Fundos Europeus Estruturais e de Investimento .....	21
4.1. Definição .....	21
4.2. Contexto Histórico .....	22
4.3. Aplicação dos Fundos no contexto português.....	25
4.3.1. Quadro Comunitário de Apoio 1989-1993 (QCA I).....	26
4.3.2. Quadro Comunitário de Apoio 1994-1999 (QCA II).....	27
4.3.3. Quadro Comunitário de Apoio 2000-2006 (QCA III) .....	28
4.3.4. Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013 (QREN) .....	29
4.3.5. Acordo de Parceria 2014-2020 (Portugal 2020).....	31
Capítulo 5 – Problemas na Aplicação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento .....	35
Conclusão.....	41
Referências Bibliográficas.....	43



## **Introdução**

Os Fundos Estruturais têm sido o motor de muitas economias. Desde a sua reforma, que as preocupações se centraram em apoiar as regiões menos desenvolvidas, de forma a impulsionar o seu crescimento, e levando a cabo aquela que é a principal política da zona europeia: a política de coesão económica e social, cujo seu principal objetivo é combater as desigualdades verificadas entre as regiões europeias.

Após vários anos de aplicações dos Fundos Estruturais, neste cenário de alocação de recursos, surge o problema da capacidade de os absorver de forma eficiente. Para tal situação, é necessário serem tomadas medidas de modo a garantir a eficácia dos Fundos no terreno. Melhorar a qualidade das instituições, o desempenho das autoridades de gestão dos Estados-membros, uma melhor avaliação da aplicação destes Fundos, são algumas medidas necessárias e que em muitas regiões não são de todo verificadas, o que condiciona as suas taxas de crescimento e reproduz efeitos contrários aos esperados pela execução da política de coesão.

Portugal, beneficiou de recursos financeiros durante os últimos 30 anos. Foram designados para o país, cinco períodos de programação comunitária desde 1989 até à atualidade, sendo possível verificar os avanços notórios devido ao aproveitamento destes recursos.

Neste contexto, o presente relatório vai abordar estas questões relacionadas com a aplicação dos fundos, em Portugal e nas regiões europeias, mostrando alguns fatores que condicionam o seu impacto e que comprometem o desenvolvimento das regiões. Um aspeto importante a referir, consiste no facto de a literatura em torno desta temática envolver bastante legislação, daí o seu uso frequente no presente relatório.

A realização deste relatório tem por base a concretização de um estágio curricular no Instituto do Emprego e Formação Profissional em Coimbra. O estágio curricular foi realizado no Núcleo de Acompanhamento e Candidaturas no período de 25 de março a 31 de julho de 2019.

A divisão deste relatório é feita com base em cinco capítulos distintos. O primeiro capítulo trata os assuntos relacionados com a Entidade de acolhimento. É feita uma breve descrição da mesma, apresentando a sua estrutura organizacional, seguidamente de uma caracterização da Delegação Regional do Centro e do Núcleo de Acompanhamento e Candidaturas onde realizei o estágio. No segundo capítulo são abordados os objetivos e as

tarefas previstas definidas no protocolo do estágio curricular, bem como, as tarefas desenvolvidas no decorrer do mesmo. Relativamente ao terceiro capítulo, é feita uma análise crítica do estágio, expondo a minha perspetiva enquanto estagiária e fazendo um balanço de todo o meu percurso.

O quarto capítulo encontra-se dividido em três pontos. No primeiro, é feita uma abordagem inicial aos Fundos Estruturais. No segundo ponto é apresentada uma contextualização história do desenvolvimento da União Europeia até à atualidade juntamente com o surgimento dos Fundos Estruturais. No terceiro ponto é abordada a aplicação dos Fundos no contexto português relativamente a aplicação dos quadros comunitários de apoio no país.

No quinto capítulo, são analisados alguns problemas relativamente à aplicação dos Fundos nas regiões europeias dando ênfase à capacidade das regiões em absorver fundos de forma eficiente, apresentando alguns fatores que podem ser condicionantes desta temática.

Por último, são apresentadas as conclusões retiradas deste trabalho.

## **Capítulo 1 - Apresentação da Entidade**

Ao longo deste primeiro capítulo irá ser feita uma breve apresentação da Entidade de acolhimento relativamente à realização do meu estágio curricular. Primeiramente, uma contextualização histórica do Instituto do Emprego e Formação Profissional, passando para uma abordagem da missão, valores e objetivos estratégicos, bem como, a estrutura organizacional e a distribuição geográfica da Entidade. Como o meu estágio curricular decorreu na Delegação Regional do Centro, mais concretamente no Núcleo de Acompanhamento e Candidaturas, irá também ser feita uma abordagem relativamente a estas duas partes.

### **1.1. História<sup>1</sup>**

O Instituto do Emprego e Formação Profissional, IEFP, começou o seu percurso desde o tempo da grande crise económica, nos anos 30, com outras denominações e com uma estrutura diferente da atual focando-se essencialmente em combater uma das principais necessidades económicas daquele tempo: o desemprego. Estávamos em 1932 quando foi criado o Comissariado e o Fundo de Desemprego com o objetivo máximo de atenuar os elevados números de desemprego que se registavam, resultantes da crise económica que se fazia sentir.

No entanto, em 1962, surge o Fundo de Desenvolvimento da Mão de Obra (FMDO), o primeiro marco como Instituto, ainda que com outro nome, este aparece no momento em que Portugal passava por uma reorganização industrial e onde grande parte do desemprego era resultante das poucas habilitações que cada indivíduo tinha. O FMDO tinha como principal objetivo apoiar os indivíduos em situação de desemprego fornecendo apoios como, pensões de reforma e invalidez, bem como subsídios temporários de desemprego aos operários até serem admitidos na nova realidade que era a industrialização. Contudo, era necessário dar formação profissional de forma rápida e apropriada aos operários para serem admitidos nas novas indústrias. Levantou-se, portanto, a necessidade de organizar a formação profissional regionalmente e nacionalmente de forma a melhorar a qualificação dos trabalhadores. Daí surgiu pelo

---

<sup>1</sup> Informação retirada e ajustada do site oficial do IEFP (2019)

Decreto-Lei n.º 44538, de 23 de agosto (1962) o Instituto de Formação Profissional e Acelerada (IFPA) em 1962 a fim de dar resposta a estas necessidades.

Nem tudo corria bem, os esforços por parte do FMDO e do IFPA não eram suficientes para combater o nível de desemprego, a falta de pessoal técnico e de trabalhadores qualificados e as situações de desemprego involuntário chegavam para constituir um problema social bastante grave, e como tal, havia a necessidade de o trabalhador desempregado atuar também na sua reconversão profissional. É então em dezembro de 1965 que surge o Serviço Nacional de Emprego (SNE), criado no Ministério das Corporações e Previdência Social de modo a organizar o funcionamento do mercado do emprego e assim partir para a elaboração do Catálogo Nacional das Profissões (CNP) para formar os Serviços de Colocação e Orientação Profissional. No entanto, a expansão da rede de centros dá-se em 1967 (criação de seis centros de emprego e um centro de formação profissional em funcionamento) com o objetivo de fazer chegar a toda a população os serviços do IFPA e do FMDO, permitindo assim divulgar a necessidade de integrar as pessoas no mercado de trabalho.

Nos anos 70, é fundado o IEFP pelo Decreto-Lei n.º 519-A2/79 de 29 de dezembro (1979), surgindo após uma evolução do quadro institucional provocado pelas alterações ocorridas após a Revolução de 25 de Abril de 1974. O Instituto aparece dotado de autonomia financeira e administrativa, sendo incumbido ao IEFP competências da Direção Geral da Promoção do Emprego (DGPE), da Direção Geral do Emprego (DGE) e do Fundo de Desenvolvimento da Mão-de-Obra, de modo a agregar num só organismo a execução das políticas de emprego e formação profissional, com o objetivo de chegar a todas as diversidades a nível regional.

## **1.2. Missão, Valores e Objetivos Estratégicos**

De acordo com o artigo 3º publicado no Decreto-Lei n.º 143/2012 de 11 de julho (2012), o IEFP tem por missão promover a criação e a qualidade do emprego e combater o desemprego, por via da implementação de políticas ativas de emprego, particularmente da formação profissional. Quanto aos principais objetivos também previstos no mesmo artigo<sup>2</sup>, estão descritos os seguintes:

---

<sup>2</sup> Artigo 3º do Decreto-Lei n.º 143/2012 de 11 de julho (2012)

- Estimular a organização do mercado de trabalho de forma a estabelecer um equilíbrio entre a procura e a oferta de emprego;
- Promover a colocação dos indivíduos no mercado de trabalho por meio da reabilitação e qualificação profissional;
- Desenvolver a qualificação escolar e profissional dos indivíduos;
- Melhorar a produtividade da economia nacional; promover a criação e a manutenção de postos de trabalho;
- Incentivar a inserção profissional dos diferentes públicos, sobretudo aqueles com maior risco de exclusão do mercado de emprego;
- Permitir a reabilitação profissional das pessoas com deficiência;
- Desenvolver as microempresas e os ofícios artesanais como fonte de emprego ao nível local;
- Garantir o desenvolvimento das políticas relativas ao mercado social de emprego;
- Fomentar o conhecimento e a divulgação dos problemas de emprego;
- Colaborar na coordenação das atividades desenvolvidas com organizações nacionais e internacionais e países estrangeiros nas áreas do emprego, formação e reabilitação profissionais;
- Contribuir na conceção, elaboração, definição e avaliação da política de emprego;
- Concretizar ações de acompanhamento, verificação, auditoria que são concedidos no âmbito das medidas de emprego e de formação profissional.

### **1.3. Estrutura Organizacional e Distribuição Geográfica do IEFP<sup>3</sup>**

Após a aprovação da lei orgânica do IEFP, acontece em 1985 uma reestruturação do seu Estatuto, pelo Decreto-Lei nº. 247/85, de 12 de julho (1985) em que a estrutura do instituto passa a ser flexível e eficaz tendo sido instituído que passaria a existir uma gestão (tripartida) por parte da administração pública, das confederações sindicais e das confederações empresariais, como também uma estrutura organizacional desconcentrada segundo a divisão regional do país, ficando assim agrupada em 5 regiões: a Delegação Regional do Norte, do Centro, de Lisboa e Vale do Tejo, do Alentejo e do Algarve. No domínio de atuação de cada delegação regional estariam em funcionamento os Centros de

---

<sup>3</sup> Informação retirada e ajustada do site oficial do IEFP (2019).

Emprego, Centros de Formação Profissional de Gestão Direta, Centro de Reabilitação e os Centros de Apoio à Criação de Empresas (CACE).

Passados alguns anos, já em 2007, assiste-se à necessidade de melhorar a qualidade dos serviços prestados de modo a reduzir custos e trabalhar na aproximação entre Administração e pessoas. Portanto, surgiu a necessidade de se fazer uma revisão ao Estatuto que havia sido implementado em 1985 e que vinha desde então a reger as atividades do IEFP. A nova lei orgânica foi aprovada pelo Decreto-Lei nº. 143/2012, de 11 de julho (2012), que tinha como efeito fazer uma reestruturação de modo a manter a gestão tripartida e a estrutura organizacional do IEFP desconcentrada. É neste contexto que surge a Portaria nº. 319/2012, de 12 de outubro (2012), e aprova os Estatutos do IEFP, definindo a estrutura orgânica dos serviços centrais e regionais como também o funcionamento dos seus órgãos, regulando a organização e determinando as competências das suas unidades orgânicas. A atual rede de Centros do IEFP, a nível nacional, segundo a Portaria acima descrita inclui 30 Centros de Emprego e Formação Profissional, 23 Centros de Emprego e 1 Centro de Formação e Reabilitação Profissional.

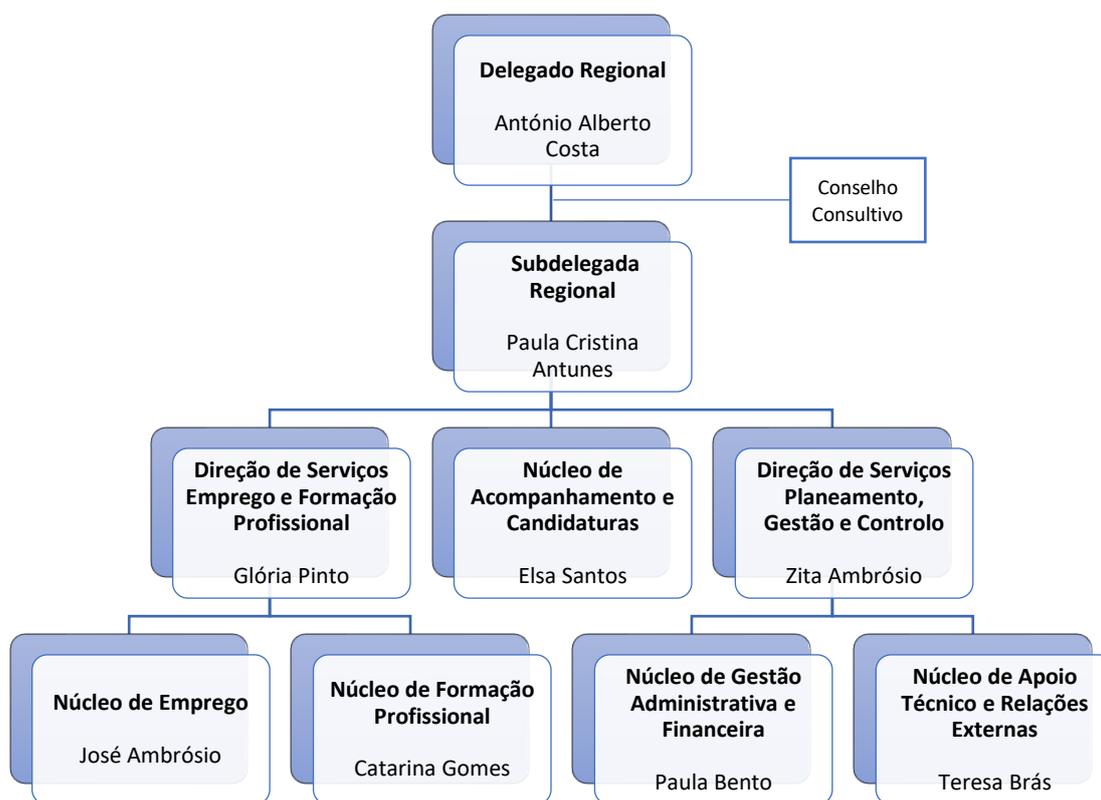
#### **1.4. Delegação Regional do Centro**

A Portaria nº. 191/2015, de 29 de junho (2015), foi a primeira alteração à Portaria nº. 319/2012, de 12 de outubro (2012), que surge com o intuito de reformular os estatutos do IEFP que passaria a ter a seguinte composição: oito Centros de Emprego e Formação Profissional nas regiões de Águeda, Aveiro, Castelo Branco, Coimbra, Guarda, Leiria, Pinhal Interior Norte e Viseu e três Centros de Emprego nas regiões da Covilhã, Dão-Lafões e Figueira da Foz, estes últimos abrangidos pela Delegação Regional do Centro (DRC).

A figura que se segue representa o organograma da Delegação Regional do Centro que é composto pela Direção de Serviços Emprego e Formação Profissional e pela Direção de Serviços Planeamento, Gestão e Controlo, cada uma com os seus respetivos diretores. Cada Direção de Serviços divide-se em dois Núcleos, a primeira pelo Núcleo de Emprego e pelo Núcleo de Formação Profissional e a segunda pelo Núcleo de Gestão Administrativa e Financeira e pelo Núcleo de Apoio Técnico e Relações Externas, cada um com os respetivos Coordenadores. Entre as duas Direções de Serviços está o Núcleo de Acompanhamento e Candidaturas (NAC), também sob a orientação de uma coordenadora. No topo do

organograma está o Delegado Regional e a Subdelegada Regional que delegam e orientam todas estas áreas.

Figura 1 - Organograma da Delegação Regional do Centro



Fonte: Intranet do IEFP

### 1.5. Núcleo de Acompanhamento e Candidaturas

O meu estágio curricular decorreu na Delegação Regional do Centro, mais concretamente no Núcleo de Acompanhamento e Candidaturas (NAC), orientado pela Dra. Elsa Dinis Santos. O NAC surgiu em 2015, três anos após a aprovação dos novos Estatutos do IEFP, e, como tal, nesse ano apareceu a possibilidade de serem criados núcleos nas unidades orgânicas de coordenação regional e nas unidades orgânicas locais. Pelo que, no dia 2 de abril de 2015, deliberou-se a criação de um núcleo nos serviços de coordenação regional da Delegação Regional do Centro designando-se como Núcleo de

Acompanhamento e Candidaturas<sup>4</sup>. Atualmente, o NAC é composto por um coordenador como já foi referido e pela restante equipa (8 elementos).

Este núcleo assume-se como Organismo Intermédio (OI)<sup>5</sup>, desempenhando funções delegadas pelo Programa Operacional Inclusão Social e Emprego (POISE), programa este que é parte integrante dos 16 programas operacionais existentes na estrutura operacional do Acordo de Parceria Portugal 2020<sup>6</sup>. No âmbito do OI são atribuídas as seguintes competências previstas na Deliberação (extrato) n.º 709/2015 de 6 de maio (2015):

- Analisar e decidir as candidaturas, pedidos de reembolso e saldo final apresentados pelas Entidades da reabilitação;
- Validar certificados emitidos aos formandos, sujeitos a homologação;
- Realizar verificações no local aos projetos apoiados às Entidades;
- Assegurar a atualização dos projetos no sistema de informação dos fundos comunitários.

Além das competências delegadas pelo POISE, o NAC responde também ao IEFP, pelo que são atribuídas um conjunto de competências igualmente previstas na Deliberação (extrato) n.º 709/2015 de 6 de maio (2015), entre as quais:

- Acompanhar as atividades desenvolvidas pelas unidades orgânicas locais e beneficiárias externas no âmbito do emprego, formação e reabilitação profissional;
- Verificar e validar candidaturas a medidas ativas de emprego, e os subsequentes reembolsos e saldos, em articulação com o Núcleo de Emprego, bem como as candidaturas apresentadas por entidades externas para o desenvolvimento de respostas de qualificação em que o IEFP é promotor, em articulação com o Núcleo de Formação Profissional;

---

<sup>4</sup> Deliberação (extrato) n.º 709/2015 de 6 de maio (2015)

<sup>5</sup> Um organismo intermédio, quer seja público ou privado, age sob a responsabilidade de uma ou mais autoridades de gestão ou pode exercer competências em nome dessas mesmas autoridades, principalmente em relação aos candidatos e beneficiários que executam as operações – Decreto-Lei n.º 159/2014 de 27 de outubro (2014)

<sup>6</sup> O Acordo de Parceria Portugal 2020 é o atual quadro comunitário vigente em Portugal. Este acordo é realizado entre a Comissão Europeia e o Estado português, onde são previstas as políticas destinadas ao desenvolvimento económico, social e territorial.

- Verificar e validar a informação relativa às candidaturas, no âmbito do financiamento comunitário;
- Garantir a atualização dos sistemas de informação implementados com vista ao refinanciamento comunitário da atividade do IEFP;
- Acompanhar as ações de verificação no local e auditorias;
- Assegurar a prestação de informação aos serviços centrais do IEFP, nas matérias relacionadas com o financiamento comunitário.



## **Capítulo 2 – Objetivos e Tarefas Desenvolvidas**

Neste capítulo irão ser abordados os objetivos e as tarefas previstas para a realização do estágio curricular. Num seguinte ponto, vão ser explicadas as tarefas que foram desenvolvidas com o decorrer do estágio.

### **2.1. Objetivos e Tarefas Previstas**

No protocolo do estágio curricular foram previstos os principais objetivos do estágio:

- Conhecer as regras de funcionamento do IEFP, no âmbito do Quadro de Referência Estratégico Nacional 2014/2020 – Portugal 2020;
- Conhecer o Sistema de Informação utilizado pela Unidade Orgânica, Sistema de Informação do Fundo Social Europeu – SIFSE (Balcão 2020), utilizando-o de forma eficaz;
- Organizar e supervisionar a informação a registar nas candidaturas do IEFP a diversos programas operacionais do Portugal 2020 e estruturar a informação a recolher em SIFSE, em função das regras de elegibilidade dos diversos programas;
- Analisar candidaturas e pedidos de reembolso, no âmbito de projetos de formação profissional financiados, às entidades da reabilitação, no âmbito do contrato de delegação de competências no IEFP, bem como a documentação de natureza financeira, isto é, balancetes, faturas, procedimentos de contratação pública, nos pedidos de reembolsos apresentados pelas entidades, para aferição da legalidade e elegibilidade das despesas submetidas a financiamento.

Em relação às tarefas previstas, também descritas no protocolo do estágio curricular, foram destinadas as seguintes:

- Conhecer o Sistema de Informação do Fundo Social Europeu (SIFSE) bem como as suas funcionalidades (Balcão 2020);
- Conhecer as medidas de formação profissional desenvolvidas pelo IEFP e o seu respetivo enquadramento nos Programas de Financiamento do Portugal 2020;
- Colaborar na análise de pedidos de reembolso, no âmbito de projetos de formação profissional financiados, às entidades da reabilitação;

- Colaborar na elaboração de instrumentos de validação de certificados de formação a emitir aos formandos das ações desenvolvidas pelas entidades da reabilitação;
- Colaborar na elaboração de instrumentos de trabalho para a validação das despesas apresentadas nos pedidos de reembolso das entidades da reabilitação à luz do enquadramento legal das mesmas;
- Colaborar na validação e tratamento de dados para efeitos de submissão a financiamento das medidas de formação do IEFP aos Programas Operacionais;
- Colaborar no âmbito do acompanhamento realizados às entidades da reabilitação e medidas de formação do IEFP.

## **2.2. Tarefas Desenvolvidas**

O estágio curricular realizou-se no período de 25 de março de 2019 a 31 de julho de 2019. Os primeiros dias foram bastante importantes para perceber como funcionava o Núcleo de Acompanhamento e Candidaturas e adquirir parte do conhecimento que necessitava para dar início às tarefas previstas. Primeiramente comecei por perceber como funcionava a entidade, os vários fundos comunitários com que interage e os programas operacionais de diferentes domínios temáticos com que trabalha. De seguida, como estava organizado o NAC e como funcionava, conhecendo toda a equipa e as funções que desempenhavam.

Ao longo da primeira semana uma das tarefas realizadas passava por um enquadramento de toda a legislação e informação que me foi disponibilizada e que era necessária para poder desenvolver as tarefas que me tinham sido propostas. Ainda na primeira semana fiz a minha primeira análise e validação documental que suportam a despesa submetida a financiamento nos Pedidos de Reembolso Intermédio (PRI), que são feitos por parte das entidades externas.<sup>7</sup> Um PRI consiste num conjunto de documentos que agregam informações relativamente a despesas incorridas pelas Entidades da reabilitação e são sujeitos a uma análise detalhada de forma a perceber a elegibilidade das despesas pagas e realizadas. Esta análise é feita com o suporte de determinada legislação como é o caso da Portaria nº. 60-A/2015, de 2 de março (2015) e da Circular Normativa nº.

---

<sup>7</sup> É retirada do SIFSE uma amostra aleatória de 30 documentos em que o técnico faz uma análise e validação destes documentos com a finalidade de chegar à verificação das despesas elegíveis realizadas e pagas.

01/UC/2018, de 4 de janeiro (2018), que nos elucida e orienta acerca dos documentos de suporte das amostras financeiras aleatórias selecionadas no âmbito dos pedidos de reembolso (PR) e de pedidos de pagamento de saldo final (PPS) e onde são mencionadas todas as rubricas e sub-rubricas relativas a formandos e formadores que cada PR, PRI e PPS possam ter. A Circular acima mencionada prestava suporte relativamente à natureza da despesa de cada rubrica que constava nos documentos sujeitos a validação, pelo que esta natureza era bastante diversa. Alguns exemplos destas rubricas com as quais tive mais contacto foram, relativamente aos formandos, as bolsas de formação, os encargos com a alimentação e transporte de formandos e os subsídios de alojamento. Relativamente aos formadores, as remunerações de formadores internos, faturação das Entidades formadoras ou honorários de formadores externos. Relativamente a outro pessoal não docente, as remunerações de outro pessoal interno e os honorários de outro pessoal externo. Por último, relativamente a outros formadores, as rendas e alugueres, os encargos diretos com a preparação, desenvolvimento, acompanhamento e avaliação das operações e encargos gerais do projeto. O que se fazia na análise de um PRI por exemplo, consoante a natureza da despesa, era verificar se a Entidade da reabilitação tinha enviado corretamente toda a documentação necessária e depois fazer uma validação relativamente à execução financeira.

Mais tarde tive o primeiro contacto com a plataforma utilizada pelo NAC, o SIFSE – Sistema de Informação do Fundo Social Europeu (Balcão 2020)<sup>8</sup> onde me foram explicadas as diversas funcionalidades da mesma, como era feita uma candidatura por parte das entidades externas e todos os critérios que era necessário serem respeitados para a concretização da mesma. De acordo com a Portaria nº. 60-A/2015 de 2 de março (2015), uma candidatura tem de ter uma duração máxima de 36 meses podendo ser anual ou plurianual, desde que não exceda o máximo imposto por lei.

Posteriormente iniciei uma análise mais aprofundada dos PRI, ou seja, uma análise/validação documental e em Excel das despesas realizadas por parte das entidades externas onde é feita uma verificação das despesas elegíveis feitas e pagas. Após a realização de várias análises a PRI, passei a fazer também análises a pedidos de reembolsos

---

<sup>8</sup> O Balcão 2020 estabelece a ligação aos Programas Operacionais financiados pelos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento para todas as entidades que pretendam candidatar os seus projetos de modo a serem financiados (União Europeia, 2014).

(PR) e a pedidos de pagamento de saldo final, em que a diferença está apenas no momento do ano em que eles são feitos, isto é, um PRI é apenas feito anualmente, um PR é feito várias vezes ao longo do ano, já o saldo final representa o momento em que termina o período de candidatura, que cada Entidade da reabilitação submeteu a financiamento. No entanto, para além destas análises, era muitas vezes necessário fazerem-se correções ou colocar questões às entidades de modo a justificar determinados tipos de despesas ou documentos em falta, e por isso, no fim de cada análise/validação de um PR, PRI ou PPS, colaborava nos pedidos de elementos e ou de esclarecimentos dos documentos que suportam a despesa às várias entidades externas.

Particpei também em diversas reuniões onde foi discutida a revogação da circular normativa utilizada, com o intuito de melhorar determinados aspetos relacionados com a contratação pública, como também, de determinadas falhas da plataforma utilizada (SIFSE) de forma a reportar os erros para os serviços centrais.

No decorrer do estágio curricular colaborei na construção de mapas para a análise e validação de certificados de formação referentes às ações desenvolvidas pelas Entidades da reabilitação juntamente com a leitura de toda a legislação e normas necessárias para tal. Estes certificados destinavam-se aos formandos e eram enviados pelas Entidades, quando o curso por eles frequentado fosse realizado com sucesso, de modo a serem submetidos a uma análise e validação dos mesmos e mais tarde passarem a homologação por parte do Delegado Regional para poderem ser enviados novamente às entidades e serem fornecidos aos formandos. De forma a facilitar todo este processo, juntamente com o meu colega de estágio e sob orientação da minha supervisora de estágio, construímos uma *checklist* a fim de auxiliar e verificar se os certificados estavam corretamente preenchidos.

Nas últimas semanas, colaborei na validação e tratamento de dados para efeitos de submissão a financiamento das medidas de formação do IEFP aos Programas Operacionais, isto é, participei na validação, importação e submissão de *templates* (mapas Excel com um *layout* predefinido, que contém informações do sistema ou que se pretendam inserir no mesmo) relativos ao curso de aprendizagem do IEFP para serem sujeitos a financiamento. Era feita uma análise dos *templates* para se verificar se continham algum erro, depois eram carregados na plataforma SIFSE e podiam acontecer duas situações distintas, ou eram importados com sucesso ou transmitiam uma mensagem de

erro. Em caso de erro, a plataforma reportava a anomalia no preenchimento do *template* e era necessário proceder à correção do mesmo. Este procedimento era feito com base no apoio prestado pelo Núcleo de Formação Profissional. Após as devidas correções, os ficheiros eram novamente importados para que o sistema os validasse.

As realizações de todas estas tarefas permitiram-me aprender bastante, aumentar o meu conhecimento nestas áreas e, acima de tudo, entender o funcionamento do mercado de trabalho.



### **Capítulo 3 – Análise Crítica do Estágio**

Neste capítulo é feita uma análise crítica do estágio, um balanço de todo o meu percurso e são apontadas algumas sugestões que, na minha perspetiva enquanto estagiária, fazem sentido.

O estágio curricular foi muito importante para mim tanto a nível pessoal como profissional e, desde o momento em que ingressei no Mestrado em Gestão, que optei pelo percurso profissional não só pela curiosidade relativamente ao mundo do trabalho, mas também pelo desafio que é.

Com o decorrer do estágio consegui consolidar diversos conhecimentos que tinha adquirido ao longo do meu ciclo de estudos. Embora tenha obtido novos conhecimentos e aprofundado outros, houve certas unidades curriculares que tiveram mais impacto nas tarefas que realizei do que outras, embora todo o ciclo de estudos tenha sido importante para o bom desempenho das tarefas que me foram propostas.

Uma das áreas em que consegui aplicar na prática o que aprendi e desenvolvi em sala de aula foi a área da contabilidade, pois grande parte das tarefas que realizava tinham por base determinados aspetos desta área, como é o caso da análise/validação de pedidos de reembolsos e saldos.

Outra área que foi muito importante ao longo do meu estágio e que esteve presente em quase todas as tarefas que realizei, era a área do direito, pois quase todas as tarefas eram condicionadas por aspetos legislativos o que me obrigava a saber interpretá-los e aplicá-los em cada contexto específico.

A área da informática também foi importante na medida em que a maioria das tarefas realizadas no estágio recorria ao programa Excel, o que requeria o uso das suas funcionalidades e, por isso tenha sido fulcral complementar o que foi aprendido em sala de aula para depois o poder aplicar mais eficientemente ao longo do estágio. Outras unidades curriculares com uma vertente mais prática também fariam sentido serem mencionadas, pois aprendemos diversos conteúdos que no geral consegui reproduzir na prática.

No entanto, é de realçar que todas as unidades curriculares do meu ciclo de estudos foram importantes para a realização das tarefas ao longo do estágio na medida em que consegui melhorar alguns conhecimentos, aprofundar outros e adquirir novos, o que

me permitiu também de certa forma estabelecer uma ligação entre os conteúdos dados em contexto de sala de aula com a prática no mercado de trabalho.

O estágio foi bastante importante para o meu desenvolvimento, não só a nível profissional como também a nível pessoal, pelo que me fez crescer enquanto pessoa. Melhorei diversos aspetos e ganhei sentido de responsabilidade a nível profissional, adquiri competências técnicas como saber agir em ambiente de trabalho, solucionar problemas, melhorei a minha capacidade de comunicação e partilha do espaço.

O ambiente vivido no Núcleo de Acompanhamento e Candidaturas, onde realizei estágio curricular, é um ambiente de união, espírito de equipa, de entreajuda e respeito. É um núcleo composto por uma equipa dinâmica, pessoas simpáticas e educadas e onde existe uma ótima relação entre as diferentes hierarquias.

Existem apenas alguns aspetos que na minha opinião deveriam ser melhorados para um melhor desempenho e eficácia no trabalho. Por exemplo, em cada análise de um pedido de reembolso ou de um saldo são descarregados da plataforma SIFSE cerca de 30 documentos para o técnico validar e analisar. É necessário que esses documentos sejam todos impressos para se fazer uma verificação documental, ver se realmente estão todos corretos e se existe algum em falta, enquanto isso, em computador é feita uma análise dos valores em mapas no Excel. O grande problema aqui são os significantes gastos em papel que são feitos por dia, pois estamos a falar na impressão de trinta documentos que, por cada rúbrica, poderão incluir em média quatro folhas e, da parte de um técnico, podem ser analisados vários pedidos de reembolso por dia.

Portanto, uma hipótese que poderia vir a solucionar estes gastos era atribuir a cada técnico um computador com dois ecrãs em que num se fazia a análise documental, e não era necessário serem impressos os trinta documentos, e no outro, era feita a análise em Excel. Este investimento facilitaria também a realização de outras tarefas visto que naquele núcleo se trabalha com mapas de Excel bastante extensos e é necessário o auxílio de outros mapas ou documentos para realizar determinadas tarefas. Assim, melhoraria a eficácia das tarefas, ganhava-se tempo, poupava-se papel e diminuía a dimensão dos arquivos.

Outro aspeto que na minha opinião era bastante importante era a criação de uma base de dados com toda a informação relativamente aos certificados de modo a facilitar a validação destes, evitando a criação de inúmeros mapas Excel muito extensos e que por

vezes se corre o risco de serem apagados certos campos, devido a formatações que são feitas ou atualizações no mapa. Claro está que estes aspetos são apenas pontos de vista da minha parte, com o intuito de melhorar a forma como as tarefas se realizam no Núcleo onde estagiei.

No geral o balanço que faço relativamente ao meu estágio é positivo, não havendo nenhum aspeto negativo a apontar, apenas agradecer ao IEFP e particularmente à minha orientadora e a toda a equipa do Núcleo de Acompanhamento e Candidaturas por todo o carinho, simpatia, atenção e ajuda com que me receberam, desde o primeiro dia que senti um grande á vontade com todos e de destacar o acolhimento por parte de toda gente.



## **Capítulo 4 – Fundos Europeus Estruturais e de Investimento**

Ao longo deste capítulo será feito um enquadramento teórico sobre os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, revendo o seu processo histórico e também as suas aplicações em Portugal.

### **4.1. Definição**

Os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) são mecanismos básicos da política da União Europeia (UE), (Brzakova & Pridalova, 2016), isto é, são elementos de políticas públicas apoiadas em mecanismos de políticas regionais, com objetivo central de reduzir as disparidades notórias entre a capacidade de gerar riqueza e o nível de vida observado no espaço europeu (Mateus, 2013). Por outras palavras, são instrumentos financeiros cujo principal objetivo é reduzir assimetrias entre os países da UE de modo a reforçar a sua coesão económica, social e territorial. Tal encontra-se previsto no Artigo 174º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) que prevê que por meios de melhorar a coesão económica, social e territorial, a UE deverá tentar reduzir as disparidades entre os níveis de desenvolvimento das regiões e o atraso das menos favorecidas (European Union, 2012).

Nos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento estão compreendidos cinco fundos com o principal objetivo de promover uma economia sustentável, a criação de emprego e um ambiente saudável nos países da UE. Segundo o Decreto-Lei n.º 137/2014 de 12 de Setembro (2014), os cinco fundos são, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), o Fundo Social Europeu (FSE), o Fundo de Coesão (FC), o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP) e o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER).

De uma forma geral, o FEDER promove um desenvolvimento equilibrado entre os Estados-membros, o FSE apoia projetos destinados aos trabalhadores, jovens e pessoas à procura de emprego, o Fundo de Coesão financia projetos no setor do ambiente e dos transportes, o FEADER foca-se em solucionar determinados problemas existentes nas zonas rurais da União Europeia e por último o FEAMP incentiva os pescadores adotar práticas de pesca sustentáveis de forma a melhorar a qualidade de vida das populações costeiras e a diversificar as suas economias (European Commission, sem data).

## 4.2. Contexto Histórico

A Europa tinha acabado de recuperar de uma grande crise. A Grande Depressão, seguida da II Guerra Mundial, tinha deixado marcas bastante visíveis. Rendimentos baixos, redução do comércio a nível mundial e da atividade económica, aumento do desemprego e grandes níveis de pobreza por todo o mundo. Era este o cenário do qual se recuperava e o surgimento de políticas que contrariassem estes problemas eram bem-vindas.

Foi em 1957 com a assinatura do Tratado de Roma que ficou instituída a Comunidade Económica Europeia (CEE). Esta apareceu com o intuito de corrigir as desigualdades entre os seus Estados Membros. A CEE surge, juntando seis países que ficaram marcados como seus fundadores, Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Holanda. Os seus principais objetivos focavam-se essencialmente no crescimento económico e na melhoria das condições de vida (Mateus, 2013).

Com a assinatura do Tratado de Roma, foi criado um mercado comum que previa a livre circulação de pessoas, mercadorias, serviços e capitais. Este, tinha a intenção de unir as diversas regiões da CEE, eliminar barreiras comerciais entre si de modo a incentivar o seu progresso económico e social, eliminar progressivamente as restrições existentes ao comércio internacional, diminuir as desigualdades sociais e económicas entre regiões, promover o equilíbrio nas trocas comerciais e garantir uma concorrência respeitadora e cumpridora, manter a paz e a liberdade entre as diversas regiões e honrar os princípios da Carta das Nações Unidas<sup>9</sup> (European Community, 1957b).

De modo a colmatar problemas relacionados com a criação de emprego, dadas as circunstâncias da altura em que era necessário adaptar-se a mão de obra existente às necessidades da economia, foi em 1957 criado o Fundo Social Europeu (FSE) previsto no Tratado de Roma com o principal objetivo de melhorar o nível de vida dos cidadãos e aumentar a facilidade de acesso ao emprego (Dias, 2017).

Aos seis países que já faziam parte integrante da CEE juntaram-se mais três em 1973, contribuindo assim para o seu primeiro alargamento. Esses países eram o Reino Unido, Irlanda e a Dinamarca.

---

<sup>9</sup> A Carta das Nações Unidas foi assinada em 1945 em São Francisco, e entrou em vigor nesse mesmo ano no fim da Conferência das Nações Unidas sobre Organização Internacional. É um acordo constitucional cujos membros estão sujeitos ao que nele está estabelecido. Os principais objetivos de um modo geral são: manter a paz e a segurança internacional, proteger os direitos humanos, entregar ajuda humanitária, promover o desenvolvimento sustentável e defender o direito internacional (United Nations, 1945).

Mais tarde, em 1975, surge o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) destinado à resolução de problemas relacionados com o desenvolvimento das regiões europeias de modo a apoiar as regiões mais pobres (Pires, 2017). A criação do FEDER foi de certa forma influenciada pelo alargamento da CEE em 1973, devido ao facto das disparidades regionais serem notórias entre as diferentes regiões europeias.

Em 1981 a Grécia aderiu à Comunidade Económica Europeia e poucos anos depois, em 1986 foi a vez de Portugal e Espanha. Após este alargamento, registou-se um grande crescimento das disparidades das regiões europeias, consequência da adesão destes novos países à CEE com economias menos desenvolvidas e sociedades pouco evoluídas em comparação às já existentes (Mateus, 2013).

Após estes acontecimentos, em 1986 surgiu o Ato Único Europeu, com a intenção de fazer alterações no Tratado de Roma que instituiu a Comunidade Económica Europeia e o Tratado que instituiu a Comunidade Europeia da Energia Atómica (CEEA)<sup>10</sup>. O principal objetivo do Ato Único Europeu era melhorar a integração europeia de modo a reduzir as fronteiras internas e incentivar à livre circulação de pessoas, mercadorias, serviços e capitais. Assim sendo, foram dinamizadas novas medidas políticas introduzidas pelo Ato Único Europeu das quais, a criação do mercado interno e a fixação da coesão económica e social de forma a diminuir as disparidades verificadas entre as regiões da União Europeia (European Community, 1986).

Com as constantes alterações que se verificavam, a União Europeia, que agora conhecemos, ia aos poucos ganhando forma. Em 1992 celebrou-se o Tratado de Maastricht também conhecido por Tratado da União Europeia destacando-se pela criação da união económica e monetária. Ainda este ano e devido às instabilidades e à forte intenção de formar a União Europeia, foi criado o Fundo de Coesão (FC) direcionado para apoiar financeiramente matérias de transportes, infraestruturas e ambiente. Estes apoios destinavam-se a países que tivessem um rendimento nacional bruto abaixo dos 90% da média dos restantes Estados-membros. O Fundo de Coesão veio dar força ao Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA), (substituído mais tarde pelo FEDER),

---

<sup>10</sup> A Comunidade Europeia da Energia Atómica (CEEA) mais conhecida por EURATOM, foi instituída em 1957 juntamente com o Tratado de Roma e tinha como principais focos, desenvolver normas de segurança das centrais de energia nuclear, a proteção dos funcionários das indústrias e da população em geral, e facilitar e promover a investigação (European Community, 1957a).

já instituído desde 1962, no contexto da Política Agrícola Comum (PAC)<sup>11</sup>. Direcionado para vertentes relacionadas com a atividade agrícola e a exploração e dinamização de zonas rurais, veio também instituir o Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca (IFOP), (substituído mais tarde pelo Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas) que foi criado em 1993 com o intuito de promover o desenvolvimento das zonas costeiras, reestruturando a frota da pesca de forma a aumentar a sua competitividade (Mateus, 2013).

A ideia da promoção da política de coesão económica e social entre Estados-membros estava cada vez mais definida, e agora com o benefício da instituição dos Fundos Estruturais as aplicações financeiras só iam reforçar ainda mais a ideia da política.

No entanto, assistiu-se em 1988 e em 1992 à reforma dos Fundos Estruturais, mais conhecida por Pacote Delors (Jacques Delors tinha sido o presidente da Comissão Europeia de 1985 a 1994), causada pelo crescimento das disparidades regionais entre as regiões europeias, a nível de desenvolvimento e pelos desequilíbrios verificados devido à execução do Mercado Único, que trouxe fragilidades aos Estados-membros mais desfavorecidos (Assunção, 2013). Estas reformas vieram dar força aos Fundos Estruturais e alteraram os seus modos de funcionamento de forma a assegurar as suas intervenções, tendo por base quatro princípios distintos sobre o funcionamento dos mecanismos financeiros da política de coesão económica e social que se têm mantido até aos dias de hoje: a adicionalidade de financiamentos provenientes de fundos aos financiamentos nacionais destinados ao investimento como forma de acréscimo a estes e não com a finalidade de os substituir; a parceria entre os diversos membros e agentes da União Europeia; a concentração de fundos financeiros direcionados para as zonas europeias menos desenvolvidas; e ,por fim, a programação das diversas intervenções por parte dos fundos estruturais de forma plurianual, setorial e territorial (Marques, 2006 apud. Assunção, 2013).

---

<sup>11</sup> A Política Agrícola Comum (PAC), foi implementada em 1962 com o intuito de incluir os produtos agrícolas provenientes dos seis estados fundadores da CEE, na política da livre circulação de mercadorias criada com o Tratado de Roma em 1957. A produção agrícola era bastante influenciada pela intervenção do Estado naqueles seis países, pelo que era necessário compatibilizar os mecanismos utilizados com o mercado comum e passá-los para a comunidade. A base jurídica da PAC encontra-se prevista no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (European Union, 2012).

Assim sendo, estes princípios deram uma nova estrutura à política de coesão económica e social, tornando-a mais firme e mantendo assente a ideia de que os países com menos capacidades financeiras e com baixos níveis de desenvolvimento comparativamente aos restantes Estados-membros, teriam mais apoios, pelo que, estes apoios foram aumentando à medida que o contexto europeu progredia (Rodríguez-Pose & Fratesit, 2004).

A partir daqui foram-se dando sucessivos alargamentos com a adesão da Áustria, Suécia e Finlândia em 1995, de dez novos países em 2004, Chipre, a Eslovénia, a Eslováquia, a Estónia, a Hungria, a Letónia, a Lituânia, Malta, Polónia e República Checa, e, mais tarde da Roménia e da Bulgária em 2007 e da Croácia em 2013 (Mateus, 2013). Após esta grande adesão verificou-se um aumento da população da UE e consequentemente um reajustamento da distribuição de fundos. Para os novos Estados-membros previam-se cenários de prosperidade económica, social e territorial e para a UE um maior peso a nível mundial.

No próximo ponto serão abordados os quadros comunitários de apoio que foram aplicados em Portugal através dos Fundos Estruturais, desde a sua adesão até à atualidade.

#### **4.3. Aplicação dos Fundos no contexto português**

Depois de sucessivos alargamentos, a União Europeia foi ganhando forma, e foi precisamente a partir de 1986 com a instituição do Ato Único Europeu que a política de coesão se reformulou e ganhou uma nova estrutura focada na coesão económica e social entre Estados-membros.

Ao longo deste subtema vão ser abordados aspetos relacionados com a aplicação dos Fundos Estruturais, mais concretamente a implementação dos cinco períodos de apoio comunitário que se verificaram em Portugal, desde o momento da sua adesão até à atualidade.

Após esta nova fase da política de coesão, esta ganhou um novo formato plurianual de programação que permitiu a execução de quadros de apoios comunitários num período que ia até 2020, que dispunham de recursos financeiros provenientes de Fundos Estruturais desta nova reestruturação da política de coesão. Com a adesão à CEE, Portugal entre 1986 (ano da sua adesão) e 1988, recebeu recursos financeiros para investimentos em projetos relacionados essencialmente com o saneamento básico e

distribuição de águas, infraestruturas e estradas, provenientes daquele que era o quadro dos Fundos Estruturais na altura, constituído pelo FSE, FEOGA e FEDER, de forma a promover o seu desenvolvimento e ficar mais próximo dos valores registados nas outras regiões europeias (Pires, 2017).

Os Fundos Estruturais vieram então apoiar o desenvolvimento económico e social de Portugal através dos investimentos que foram feitos, e contribuir para a sua evolução. Depois destes três anos, surgiram três Quadros Comunitários de Apoio (QCA), o primeiro, QCA I, foi no período de 1989 a 1993, o segundo, QCA II, no período de 1994 a 1999 e o terceiro, QCA III, no período de 2000 a 2006. Após estes Quadros Comunitários de Apoio surgiu entre 2007 e 2013 o Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) e, por último, o Acordo de Parceria Portugal 2020 entre 2014 e 2020, sendo que a duração dos ciclos variou de programa para programa tendo, cada um, um período de programação diferente (Agência para o Desenvolvimento e Coesão I.P., 2019).

De seguida, vão ser abordados individualmente estes cinco quadros comunitários de apoio, identificando quais foram os seus principais objetivos, dando destaque aos eixos prioritários de intervenção de cada um dos quadros e aos investimentos que foram feitos.

#### **4.3.1. Quadro Comunitário de Apoio 1989-1993 (QCA I)**

O QCA I foi implementado para o período de 1989 a 1993, cuja sua finalidade era a coesão economia e social, de modo a corrigir as disparidades existentes entre as regiões europeias e aumentar os níveis de desenvolvimento da economia em Portugal, em relação aquela que era a média dos restantes Estados-membros. Este quadro foi criado com base num conjunto de eixos prioritários de intervenção, dos quais desenvolver novas estruturas e transformação das indústrias, promover o desenvolvimento rural e tornar a agricultura mais competitiva, na vertente dos recursos humanos, apostar no seu desenvolvimento, promover o crescimento económico através da criação de novas infraestruturas, promover o crescimento local e das regiões em si apostando no desenvolvimento das suas competências e por fim dar suporte ao investimento produtivo (Pires, 2017).

As áreas que mais destaque tiveram na absorção de Fundos, foram a indústria e serviços, a formação profissional, os transportes, a agricultura e as pescas, tendo em conta que estas áreas eram as mais debilitadas na altura em Portugal, em comparação com as restantes da zona europeia. A área de atuação deste quadro não ficou apenas por Portugal

Continental abrangendo também as regiões autónomas dos Açores e da Madeira relativamente ao eixo prioritário do desenvolvimento local e regional (Agência para o Desenvolvimento e Coesão I.P., 2019).

Segundo o autor Pires (2017), de todos os quadros, este foi aquele onde Portugal recebeu menos recursos financeiros, no entanto, comparativamente aos anos anteriores verificou-se um grande investimento em infraestruturas.

Alguns dos investimentos realizados em Portugal que marcaram este período de programação 1989-1993, foram a construção de 662 novos estabelecimentos escolares, a construção de 120 estações de tratamento de águas residuais, a construção dos hospitais de Matosinhos, Leiria e Ponta Delgada, a instalação de 1600 km de redes de esgotos, a atribuição de 2300 bolsas de formação avançada, aeroporto de Ponta Delgada, ficou concluída a autoestrada do Norte, A1, a construção da autoestrada do Estoril e da Via do Infante no Algarve, despoluição do Vale do Ave, entre outros, que revelam assim a força dos investimentos relativos às infraestruturais, à educação e à formação (Pires, 2017).

#### **4.3.2. Quadro Comunitário de Apoio 1994-1999 (QCA II)**

Após a implementação do QCA I, em 1994 surge o QCA II durante um período de seis anos, cujos objetivos principais se mantiveram em relação ao quadro anterior, aproximar Portugal das médias europeias e fortalecer a coesão económica e social no interior do país. Os principais eixos prioritários de intervenção em que se baseava este QCA II eram, melhorar a qualidade de vida dos cidadãos e estimular a coesão social, aumentar a competitividade da economia, tornar a base económica regional mais forte e investir na formação para uma sociedade mais qualificada (Pires, 2017).

O QCA II previa a preparação de Portugal para a entrada no novo século de forma a fomentar o crescimento económico e social, tonando-os mais firmes e promovendo o desenvolvimento nacional. Durante a programação deste quadro, as infraestruturas e o ambiente representaram um maior peso nos Fundos, enquanto que a investigação e desenvolvimento tecnológicos foi a área que menos se destacou, já a formação registou um declínio comparativamente ao quadro anterior (Mateus, 2013).

O autor Pires (2017), destaca que este quadro incorporou um novo Fundo, instituído pelo Tratado de Maastricht, o Fundo de Coesão, em que os recursos seriam distribuídos apenas para duas áreas, a do ambiente e dos transportes, o que

consequentemente levou a uma diminuição das intervenções para a temática dos recursos humanos e das regiões, devido ao facto deste Fundo ter sido incluído no QCA II sem ser dividido sectorialmente e de não ter sido adaptada aquela que era a estratégia de intervenção deste quadro. Globalmente assistiu-se a uma duplicação dos Fundos do quadro anterior para este, o que levou a um aumento da sua aplicação em todos os setores nomeadamente, na saúde, nas infraestruturas de carácter cultural e na educação (Pires, 2017).

A realização do QCA II dependeu de programas operacionais, dos quais foram criados dezassete, que estabeleciam os objetivos das medidas direcionadas para o desenvolvimento do país (Agência para o Desenvolvimento e Coesão I.P., 2019).

Alguns dos principais investimentos realizados que marcaram a aplicação deste quadro foram, a construção da ponte Vasco da Gama em Lisboa e da ponte do Freixo no Porto, a construção de 245 escolas e de 309 infraestruturas desportivas, a construção de sete hospitais, foi introduzido o gás natural em Portugal com a construção do gasoduto, foram distinguidas dez aldeias do centro de Portugal como aldeias turísticas, foi construído o sistema de abastecimento de água na zona do Grande Porto, foram atribuídas 9600 bolsas de formação avançada, estabeleceu-se a ligação à internet de 1920 escolas, foi colocada a eletricidade na linha da Beira Alta e foi modernizada tal como aconteceu com a linha do Norte, entre outros investimentos (Pires, 2017).

#### **4.3.3. Quadro Comunitário de Apoio 2000-2006 (QCA III)**

Com o QCA III, os objetivos continuavam a centrar-se em aproximar Portugal aos restantes países mais desenvolvidos da região europeia a fim de promover o crescimento e a competitividade regional, com o principal objetivo sempre mantido, o progresso da coesão económica e social (Mateus, 2013).

Este quadro foi marcado pela Agenda 2000<sup>12</sup>, que levou a uma nova perspetiva de intervenção apoiada na programação e em princípios de subsidiariedade que inevitavelmente foram baseados nas metas que a UE tenta alcançar, a qualidade de vidas

---

<sup>12</sup> A Agenda 2000 consiste num conjunto de propostas e políticas estratégicas elaboradas pela Comissão Europeia em 1997 e tinha em vista tratar diversos aspetos relacionados com o projeto europeu na mudança do século. Era na Agenda 2000 que estavam previstas as expectativas financeiras para o período 2000 a 2006 como também os pareceres apresentados por países que queriam aderir à UE, entre outros aspetos relacionados com políticas europeias (European Commission, 1997).

dos cidadãos e a política de coesão económica e social, tendo em vista o combate das disparidades verificadas nas regiões europeias (Agência para o Desenvolvimento e Coesão I.P., 2019).

Os eixos prioritários de intervenção em que se baseou este quadro foram os seguintes: aumentar o nível de qualificação da população, estimulando o emprego e promovendo a coesão social; fomentar o desenvolvimento das regiões e promover a coesão nacional; direcionar a produção para o futuro de modo a inovar; e, por último, assentar a posição geográfica e económica do país (Comissão Europeia, 2000).

Foi neste terceiro quadro que se assistiu a um dos maiores investimentos alguma vez verificados relativamente ao desenvolvimento das regiões, cerca de 47% dos recursos que foram financiados pelos Fundos, destinaram-se ao desenvolvimento das mesmas (Pires, 2017). No âmbito das regiões, foram implementados cinco programas operacionais regionais do continente e mais dois das regiões autónomas (Mateus, 2013).

Alguns dos investimentos que marcaram este quadro foram, a criação de sistemas de abastecimento de águas e saneamentos, a construção de 156 escolas do ensino básico e jardins de infância, a criação de quase 200 Centros Novas Oportunidades, foram feitas intervenções a nível de construção e remodelação de hospitais e centros de saúde, foram adquiridos cerca de 118 mil computadores para serem distribuídos pelas escolas do ensino básico e secundário, foram construídos quatro parques eólicos e a barragem e central hidroelétrica do Alqueva, entre outros investimentos (Pires, 2017). Neste quadro verificou-se um aumento dos investimentos relacionados com a educação e qualificação das pessoas, com a energia, ambiente e transportes.

#### **4.3.4. Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013 (QREN)**

O QREN tinha como principais objetivos o aumento dos níveis de qualificação dos cidadãos, estimular qualificação territorial, bem como o desenvolvimento económico e sociocultural, cujas prioridades estratégicas se baseavam em estimular a qualificação dos cidadãos portugueses, aumentar a competitividade de forma a impulsionar o crescimento, assegurar a coesão social, promover a qualificação territorial assim como o desenvolvimento económico e sociocultural e promover a eficiência das instituições públicas (União Europeia, 2007b).

Este quadro foi estruturado com base em três agendas temáticas, a primeira, a agenda operacional para o potencial humano que tinha como objetivo garantir a qualificação a nível profissional e escolar dos cidadãos, promover a inclusão social e assegurar a temática da igualdade de género. A segunda agenda temática, a agenda operacional para os fatores de competitividade, previa fomentar a qualificação da atividade produtiva, com o intuito de a direcionar para o futuro, instituindo assim o desenvolvimento tecnológico levando a uma melhor qualidade do tecido empresarial. Por último, a terceira agenda, a agenda operacional para a valorização do território, pretendia que o país fosse mais atrativo no investimento produtivo e nas condições de vida dos cidadãos, pelo que era necessário investir numa qualificação dos territórios e melhorar a coesão económica, social e territorial (Mateus, 2013). Este tipo de organização estrutural foi bastante arrojado visto que gerou novos nexos em relação aos investimentos que eram financiados, e levou a que todos os programas operacionais estivessem compreendidos com as três agendas temáticas (Pires, 2017).

A realização do QREN é feita através da movimentação de cerca de 21,5 mil milhões de euros e a operação das três agendas, realizada por cinco programas operacionais distintos. A sua estrutura orgânica passa pela divisão em quatro órgãos, um de direção política, outro responsável pela coordenação e controlo estratégico e, por último, dois órgãos de coordenação e controlo financeiro que são responsáveis pela monitorização dos Fundos Estruturais que faziam parte deste quadro, o FSE, o FEDER e o FC (União Europeia, 2007a).

Este quadro destacou-se devido às mudanças que foram feitas em relação aquilo que eram as principais preocupações dos Fundos Estruturais. Ao contrário dos outros quadros, verificou-se uma diminuição no peso da intervenção dos Fundos relativamente às infraestruturas territoriais (saneamento, telecomunicações, entre outros) e, por outro lado, registou-se um aumento deste em relação às infraestruturas de carácter social (hospitais, escolas, entre outros) e relativamente à formação. A prossecução do QREN foi de encontro a uma crise económica pela qual Portugal estava a passar, o que levou a determinados ajustes na intervenção por parte dos Fundos, como foi o caso do aumento das taxas de financiamento e a distribuição dos Fundos direcionada para grandes investimentos relacionados com a formação profissional, a ciência e a educação.

Alguns exemplos dos investimentos que marcaram a programação deste quadro foram as intervenções feitas em escolas de educação básica e pré-escolar e em universidades, a formação de 4,9 milhões de formandos, a construção do hospital pediátrico de Coimbra e novas estradas e infraestruturas, investimentos em saneamentos e redes de abastecimento de águas entre outros (Pires, 2017).

#### **4.3.5. Acordo de Parceria 2014-2020 (Portugal 2020)**

O Acordo de Parceria 2014-2020 é o atual período de programação em Portugal, sendo concretizado através do Portugal 2020. O Acordo de Parceria é realizado entre a Comissão Europeia e o Estado Português, no qual se estabelecem os princípios de programação de acordo com os Fundos Estruturais, e se preveem as políticas destinadas ao desenvolvimento económico, social e territorial durante o período de 2014 a 2020 (Ferreira & Catarino, 2018).

Este Acordo de Parceria junta a atividade de cinco Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, o FSE, o FC, o FEDER, o FEADER e o FEAMP onde se estabelecem os princípios de programação que se destinam às políticas acima referidas de modo a impulsionar Portugal entre o período de 2014 e 2020, levando a uma nova orientação, composta por objetivos socioeconómicos, “o crescimento inteligente, sustentável e inclusivo” (European Commission, 2015, p. 8) promovendo assim a Estratégia Europa 2020<sup>13</sup>. O crescimento inteligente está direcionado para uma economia sustentável e estruturada no conhecimento e na inovação, o crescimento sustentável, a fim de garantir uma economia competitiva, eficiente e mais verde, por último, o crescimento inclusivo de modo a reforçar a coesão social e territorial e estimular a economia através do aumento dos níveis de emprego (European Commission, 2015).

Deste modo, existe um conjunto de prioridades de intervenção no qual Portugal 2020 se estruturou que são “a competitividade e a internacionalização, a inclusão social e o emprego, o capital humano e por fim a sustentabilidade e eficiência no uso de recursos” (Pires, 2017, p. 34). À competitividade e internacionalização, são atribuídos cerca de 10 mil milhões de euros, isto é 41% da totalidade do orçamento previsto pelos Fundos, à inclusão

---

<sup>13</sup> A Estratégia Europa 2020 pretende garantir a estabilidade económica da UE de forma a promover o crescimento e a criação de emprego na zona europeia até 2020. Para além destes dois aspetos, são tidos em conta outras preocupações e metas a atingir relativamente à zona europeia (European Commission, 2010).

social e ao emprego, são atribuídos cerca de 4 mil milhões de euros que correspondem a 17% do orçamento, ao capital humano, cerca de 4 mil milhões de euros que correspondem igualmente a 17% do orçamento e por fim à sustentabilidade e eficiência no uso de recursos, 6 mil milhões de euros que estão associados a 25% do orçamento previsto pelos Fundos. Estes dados estão disponibilizados pela plataforma do Portugal 2020 (União Europeia, 2014).

Neste contexto, Portugal está dividido em sete regiões distintas, as quais se caracterizam por menos desenvolvidas, de transição e mais desenvolvidas. Os dados disponibilizados pela Comissão Europeia no Relatório oficial de textos e comentários relativamente ao período de programação entre 2014 e 2020, permite-nos obter os seguintes dados: as regiões menos desenvolvidas, são aquelas cujo PIB per capita é inferior a 75% da média das regiões europeias, aqui estão, o Norte, o Centro, Alentejo e a Região Autónoma dos Açores; as regiões de transição são as que o PIB se encontra entre os 75% e os 90% relativamente à média europeia, aqui encontra-se o Algarve; e por último as regiões mais desenvolvidas são aquelas em que o PIB per capita é superior a 90% da média registada nas restantes regiões, aqui insere-se Lisboa e a Região Autónoma da Madeira (European Commission, 2015).

Relativamente à forma de como é posto em prática, o Portugal 2020 é estruturado com base em dezasseis programas operacionais, aos quais são incluídos programas de cooperação territorial europeia em que Portugal contribui juntamente com os restantes países (Ferreira & Catarino, 2018).

Até 2020, estão mobilizados para Portugal cerca de 25 mil milhões de euros na totalidade dos Fundos, que serão distribuídos pelos diferentes programas operacionais (European Commission, 2015).

O autor Pires (2017), aponta uma crítica a este quadro afirmando que, em relação aos anteriores, se verificou um decréscimo no investimento em infraestruturas territoriais (estradas e autoestradas) por parte dos fundos, contrariamente ao que se verificou com o investimento na atividade produtiva e no emprego qualificado.

Ao longo destes anos de quadros comunitários, Portugal recebeu bastantes financiamentos destinados a suportar determinados investimentos e projetos. Desde o estabelecimento de redes de águas e saneamentos (matéria em que Portugal se encontrava bastante debilitado), à construção de novas infraestruturas de vários níveis, às

instalações de redes de transportes, ao investimento na qualificação dos cidadãos e à educação, entre outros que se foram desenrolando até à atualidade, foram mostrando a importância da adesão à UE como também, o papel fulcral que têm os Fundos Estruturais neste processo de suporte ao investimento.

A criação do Fundo de Coesão veio também abrir novos horizontes a Portugal, devido aos novos recursos financeiros que lhe apresentou, como também, ao investimento que trouxe para o ambiente e para a área dos transportes (Pires, 2017).

Estes 30 anos permitiram a Portugal reforçar-se a nível económico e social tornando-o num país moderno de modo a caminhar para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, com o grande objetivo de atingir as metas europeias e conseguir igualar-se aos países mais desenvolvidos, tarefa que não tem sido fácil.



## **Capítulo 5 – Problemas na Aplicação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento**

Desde 1988, com a primeira reforma dos Fundos Estruturais, que a política de coesão económica ganhou uma forma mais estruturante direcionada ao apoio das regiões menos desenvolvidas e com economias mais fracas.

Neste capítulo será analisado o impacto dos Fundos Estruturais, com o intuito de perceber qual a sua contribuição para o desenvolvimento e crescimento das regiões da União Europeia, como também evidenciar fatores que promovam a absorção de recursos de forma eficiente e realçar falhas e aspetos que se consideram importantes para o tema. As opiniões dos diversos autores nem sempre são semelhantes, o que leva a existirem diferentes olhares sobre esta temática.

Os Fundos Estruturais, desde o seu aparecimento, têm demonstrado ser uma matéria de grande importância em relação à redistribuição de recursos nas regiões comunitárias (Cerqua & Pellegrini, 2017). Preocupam-se em impulsionar economias, diminuir disparidades entre os diversos Estados-membros, promover o crescimento e o desenvolvimento das regiões e, no global, melhorar as condições de vida da população. No entanto, é importante definir se esta política direcionada para a coesão económica e social está a ser efetivamente conseguida e se as regiões europeias são capazes de absorver e aproveitar os recursos provenientes dos fundos de forma eficaz e eficiente.

Vários estudos foram feitos em torno desta temática, com as preocupações focadas para um aproveitamento eficiente dos Fundos Estruturais, dando ênfase à capacidade administrativa na execução da política de coesão (Dimitrova, 2002; McCormick & Olsen, 2013; Tosun, 2014).

Segundo os autores Țigănașu, Încalțărău, & Pascariu (2018), a capacidade administrativa pode ser avaliada com base em duas abordagens distintas, o desempenho da gestão, e a qualidade institucional. O desempenho da gestão debruça-se sobre aspetos relacionados com a vertente política, enquanto que a qualidade institucional está relacionada com as características das instituições de uma região. Existem, contudo, outros fatores associados à capacidade de absorver recursos, como a capacidade financeira, ou seja, a capacidade de juntar aos financiamentos nacionais os financiamentos provenientes dos Fundos Estruturais, a capacidade administrativa, relativamente à gestão que é feita em torno das atividades administrativas, e a capacidade macroeconómica direcionada para a capacidade de criar possibilidades de investimento com a captação de Fundos Estruturais.

Estes três fatores combinados são fulcrais quanto à absorção de recursos mas, isoladamente, podem não contribuir para o crescimento de uma região (Țigănașu et al., 2018).

O quadro da União Europeia define regras específicas às quais os Estados-membros se têm de sujeitar quando tomam a decisão de aderir, o que provoca um reajustamento profundo no funcionamento do país. A eficácia destas regras depende muito da maneira como se manifestam os intervenientes políticos a nível nacional, o que leva a que seja necessário um esforço de ambas as partes para que os níveis de absorção dos Fundos Estruturais sejam positivos, para isso é importante manter uma distribuição de recursos racional e transparente, que depende maioritariamente da capacidade administrativa relativamente à qualidade das instituições (Verheijen, 2007).

Prova disso é a relação existente entre a qualidade institucional e a capacidade administrativa, em que, se a primeira for debilitada e a segunda for favorável, existe a possibilidade de serem cometidas falhas na distribuição dos fundos, ou seja, se o desempenho das administrações públicas for bom e o desempenho institucional for debilitado, podem ocorrer lacunas na distribuição dos Fundos Estruturais devido ao facto de não haver um equilíbrio de ambas as partes (Katsaitis & Doulos, 2009).

A ideia que retiramos é que a capacidade administrativa, movida por grupos de interesse, consegue de certa forma manipular a distribuição dos Fundos Estruturais e, por conseguinte, o impacto dos mesmos, o que é notório na discrepância entre os financiamentos atribuídos e aqueles que são realmente pagos (Țigănașu et al., 2018).

Aqui é realçado um aspeto muito importante aos olhos de Marques (2017), a ideia de que não é conferida verdadeiramente a finalidade dos financiamentos, isto é, existe uma falha na avaliação dos destinos que são dados aos fundos. Em muitos casos o que acontece é que a distribuição dos recursos é feita com o intuito de financiar projetos que muitas vezes nem sequer existem, o que põe em causa a temática da política de coesão que por sua vez está a assumir um papel de redistribuição de fundos em vez de alocação de fundos.

Em resposta a esta falha, Barca (2009) afirma existir uma dependência entre a ausência de territorialização da política de coesão e os apoios provenientes dos Fundos Estruturais, ou seja, a falta de conhecimento sobre cada região juntamente com a inadequada distribuição de recursos pode levar a problemas sérios de subutilização dos mesmos devido ao escasso levantamento regional que é feito, influenciando assim as taxas

de crescimento de cada região. O autor refere, como exemplo, o caso português da área metropolitana de Lisboa, destacando o crescimento desta desde o momento em que Portugal aderiu à CEE. Porém, Portugal ao longo dos últimos anos sentiu um grande despovoamento do interior do país, provocado principalmente pela falta de atividade económica ali verificada, levando muitas pessoas a deslocarem-se para o litoral do país. Marques (2017) refere que a força do setor terciário na economia promoveu muitas zonas e a área metropolitana de Lisboa é uma delas, conseguindo assim atrair mais recursos para estas regiões.

Existem outros fatores que podem manipular a absorção de Fundos Estruturais, o fator político é um deles. A falta de coerência na execução de atividades, a pressão nas decisões políticas e as rápidas mudanças na gestão a nível político podem provocar impactos no efeito da aplicação de recursos. Um exemplo conhecido destas práticas não elegíveis é o da “compra” de votos através dos recursos provenientes de Fundos, em regiões onde os partidos têm pouca força política, de forma a conseguirem um maior número de votos no momento das eleições (Bouvet & Dall’erba, 2010).

Contudo, para outros autores, o fator político encontra-se direcionado para outra vertente, como é o caso do sistema partidário. A forma como este está organizado pode levar a que um país consiga adquirir mais recursos, se tiver um sistema partidário diversificado, pode fazer com que seja uma região com menos impulso para adquirir apoios provenientes dos Fundos, há mais conflito entre os partidos, as opiniões são mais dispersas e não tão concentradas como se esperaria que fossem se existisse um sistema partidário mais compacto, com menos partidos, o que poderia ser mais benéfico para o país (Bodenstein & Kemmerling, 2012).

De outra forma, a questão política volta a ser mencionada, e alguns estudos mostram que o bom desempenho político, assim como a sua influência e autonomia, podem levar a uma maior aquisição de financiamento por parte dos Fundos Estruturais devido ao facto de um Estado-membro com estas condições ser capaz de cumprir com mais rigor todas as normas impostas pelo quadro da UE (Charron, 2016). Portanto, é fácil entendermos que existe uma maior probabilidade de haver mais distribuição de Fundos para Estados-membros onde se verifique uma melhor capacidade de absorção, e que cada região tem mais estímulos para captar mais apoios devido ao facto de ter mais

financiamento para investir em novos projetos de forma mais contida a nível de custos (Dellmuth, 2011; Tosun, 2014).

Outras questões como situações de corrupção, coordenação ineficiente por parte da gestão dos Fundos Estruturais, conflitos de interesses, falta de capacidade de articulação entre as diferentes corporações envolvidas no processo da distribuição de fundos, são potenciais causadoras de um impacto mais retrógrado por parte da absorção dos recursos, pois, põem em causa o desenvolvimento dos países em prol de um maior benefício a nível económico. Os países mais desenvolvidos beneficiam de elevadas características organizacionais, têm um bom desempenho das suas economias juntamente com uma boa estabilidade política, caracterizando-se por serem regiões mais eficientes e têm associado um impacto positivo relativamente aos Fundos Estruturais (Țigănașu et al., 2018).

A política de coesão tem como principal objetivo o combate das disparidades verificadas entre os diferentes Estados-membros. No entanto, uma das fraquezas desta política, segundo Barca (2009), está na diferença entre as medidas que têm de ser tomadas para o combate às desigualdades, para melhorar a eficiência na distribuição dos Fundos e as que promovem o crescimento da economia. Contudo, existem autores que defendem que a eficiência da distribuição dos fundos consiste em atribuir recursos às regiões mais desenvolvidas, visto que são zonas com mais propensão a absorverem Fundos de forma eficiente devido às suas economias serem bastante diversificadas e dinâmicas (Becker, Egger, & von Ehrlich, 2012).

Um aspeto importante destacado na literatura, foi a Reforma dos Fundos Estruturais no fim da década de 80, que tinha em vista unir a atuação dos Fundos de forma a melhorar o seu impacto, o que indiretamente demonstrava uma grande atenção por parte da Comissão Europeia em fazer uma distribuição destes de forma eficiente e contribuir assim para uma melhoria do crescimento económico (Cappelen, Castellacci, Fagerberg, & Verspagen, 2003; Marques, 2017).

Uma outra justificação para um nível de absorção pouco eficiente dos Fundos Estruturais é a ausência da capacidade institucional, que é um problema verificado em diversas regiões e que, por sua vez, se trata de um fator determinante para promover o crescimento de um Estado-membro. O autor Marques (2017), refere precisamente que é necessário melhorar esta capacidade de modo a garantir que a absorção de Fundos seja eficiente. Enfatiza que este é um dos grandes problemas dos Estados-membros e que é

importante focar uma maior preocupação nas instituições, de modo a torná-las mais organizadas, com uma melhor gestão das suas políticas e mais transparentes de forma a que consigam absorver recursos de forma mais eficiente.

Após esta análise, conseguimos perceber que o impacto dos Fundos Estruturais depende de diversos fatores como já foi referido em cima, mas existe uma preocupação não só da parte da Comissão Europeia, mas também de cada Estado-membro com a forma de como são geridos e investidos os recursos financeiros, visto que, uma boa gestão de ambas as partes, traz condições para impulsionar o crescimento de cada país e para melhorar o seu desenvolvimento. Para existir um nível de absorção de recursos eficaz, é necessário haver rigor por parte dos intervenientes neste processo, do lado de quem os distribui, com uma boa orientação e coordenação dos procedimentos e regras e, do lado de quem os recebe, com o cumprimento das exigências impostas pelo anterior.

As questões relacionadas com a política são também um fator que pode condicionar a capacidade de absorver Fundos. Desde o seu desempenho à capacidade de manipular certos procedimentos em proveito de benefícios individuais, o fator político mostrou ser um forte ator na questão da captação de recursos.

As falhas por parte do cumprimento da política de coesão, os problemas relativos à avaliação e programação dos Fundos, a demasiada preocupação com as necessidades económicas da zona europeia em esquecimento de medidas que combatam as desigualdades de cada país, levam a que esta política não seja corretamente aplicada de acordo com a sua ideologia, o que pode levar a uma ineficaz execução da mesma e a uma distribuição de fundos incorreta de forma a contribuir para o aumento das disparidades entre regiões.



## **Conclusão**

A realização do estágio curricular foi uma experiência bastante positiva e enriquecedora, permitiu-me desenvolver diversas competências e adquirir novos conhecimentos, permitindo melhorar o meu sentido de responsabilidade e autonomia. Foi importante este contacto com o ambiente de trabalho para entender novas realidades às quais não estava habituada. O envolvimento do núcleo onde estagiei, com a temática dos Fundos Estruturais despertou a minha curiosidade por diversos aspetos relacionados com este tema. No entanto, a abordagem deste tema torna-se bastante extensa, e uma das dificuldades que senti, foi no facto de grande parte dos autores se basearem em estudos de modelos econométricos para chegar a determinadas conclusões, não existindo assim grandes dimensões de estudos empíricos relativamente a esta temática.

O presente relatório debruça-se sobre o estudo da aplicação dos Fundos, sendo possível chegar a algumas conclusões. Desde a formação da UE e dos diversos alargamentos, que a sua constante preocupação é pôr em prática a execução da política de coesão, que passa por diminuir as desigualdades verificadas entre os Estados-membros, e melhorar a qualidade de vida da população. É neste contexto, que os Fundos estruturais tiveram um papel muito importante dando suporte financeiro às regiões europeias nos seus investimentos.

A grande questão que se coloca é se estas regiões são capazes de absorver os recursos provenientes dos Fundos de forma eficiente. Existem algumas teorias em torno desta temática, e, na literatura, o ponto fulcral centra-se em melhorar a capacidade administrativa em torno de uma boa gestão de fundos, isto é, melhorar a qualidade institucional e o desempenho das autoridades de gestão dos Estados-membros. Este é um dos problemas mais apontado nas regiões europeias, e põe em causa a capacidade de absorver Fundos comprometendo assim o desenvolvimento de cada região.

Outros fatores são igualmente indicados como potenciais condicionantes desta capacidade, o défice institucional, os problemas de programação e avaliação dos Fundos Estruturais, a consistência das autoridades políticas em avaliar e programar os recursos financeiros, podem também contribuir para uma capacidade ineficiente de absorção de recursos.

Portugal ao longo dos últimos anos tem beneficiado de bastantes apoios financeiros, e, até hoje, contou com cinco quadros comunitários de apoio. De um modo

geral, até ao terceiro quadro comunitário de apoio, os principais objetivos, centravam-se na aproximação de Portugal às médias registadas na UE a fim de levar a cabo a coesão económica e social. Nos dois últimos quadros, QREN e Portugal 2020, os objetivos já se direcionavam para uma melhoria dos níveis de qualificação dos cidadãos, da qualificação territorial e um aumento do desenvolvimento económico e social.

Entre cada quadro existiram diferenças relativamente à aplicação dos apoios, tendo-se verificado uma diminuição dos investimentos em projetos relacionados com infraestruturas principalmente no atual quadro comunitário (Portugal 2020), e contrariamente, um aumento em investimentos na educação e formação dos indivíduos.

## Referências Bibliográficas

- Agência para o Desenvolvimento e Coesão I.P. (2019). Fundos da União Europeia. Obtido 5 de Novembro de 2019, de <https://www.adcoesao.pt/content/1986-1988-qca-i-ii-iii-e-qren>
- Assunção, B. M. G. de. (2013). *A Importância dos Fundos Estruturais no Desenvolvimento Empresarial Português: Uma Visão a partir do IAPMEI*. Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.
- Barca, F. (2009). *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*. Brussels: European Commission.
- Becker, S., Egger, P., & von Ehrlich, M. (2012). Too Much of a Good Thing? On the Growth Effects of the EU's Regional Policy. *European Economic Review*, 56(4), 648–668.
- Bodenstein, T., & Kemmerling, A. (2012). Ripples in a rising tide: Why some EU regions receive more structural funds than others. *European Integration Online Papers*, 16(1).
- Bouvet, F., & Dall'èrba, S. (2010). European regional structural funds: How large is the influence of politics on the allocation process? *Journal of Common Market Studies*, 48(3), 501–528.
- Brzakova, K., & Pridalova, K. (2016). Comparison of Investment Costs for Companies Using EU Structural Funds and Investment Incentives. *Procedia Economics and Finance*, 39, 711–719.
- Cappelen, A., Castellacci, F., Fagerberg, J., & Verspagen, B. (2003). The Impact of EU Regional Support on Growth and Convergence in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 41(4), 641–644.
- Cerqua, A., & Pellegrini, G. (2017). Are we spending too much to grow? The case of Structural Funds. *Regional Science*, 58(3).
- Charron, N. (2016). Explaining the allocation of regional Structural Funds: The conditional effect of governance and self-rule. *European Union Politics*, 17(4), 638–659.
- Circular Normativa nº. 01/UC/2018 de 4 de janeiro. (2018). *Programa Operacional Inclusão Social e Emprego*. S. Mamede Infesta: POISE.
- Comissão Europeia. (2000). *Quadro Comunitário De Apoio: Portugal 2000 – 2006*. Bruxelas: Comissão Europeia.

Decreto-Lei n.º137/2014 de 12 de Setembro. (2014). *Diário da República n.º 176/2014 - Série I*. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.

Decreto-Lei n.º143/2012 de 11 de julho. (2012). *Diário da República n.º133/2012 - Série I*. Lisboa: Ministério da Economia e do Emprego.

Decreto-Lei n.º159/2014 de 27 de outubro. (2014). *Diário da República n.º207/2014 - Série I*. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.

Decreto-Lei n.º247/85 de 12 de julho. (1985). *Diário da República n.º158/1985 - Série I*. Lisboa: Ministério do Trabalho e Segurança Social.

Decreto-Lei n.º44538 de 23 de agosto. (1962). *Diário do Governo n.º193/1962 - Série I*. Lisboa: Ministério das Corporações e Previdência Social.

Decreto-Lei n.º519-A2/79 de 29 de dezembro. (1979). *Diário da República n.º299/1979, 8ºSuplemento - Série I*. Lisboa: Ministério do Trabalho.

Deliberação (extrato) n.º 709/2015 de 6 de maio. (2015). *Diário da República n.º 87/2015 - Série II*. Lisboa: Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social.

Dellmuth, L. M. (2011). The cash divide: the allocation of European Union regional grants. *Journal of European Public Policy*, 18(7), 1016–1033.

Dias, M. C. (2017). Fundo Social Europeu (FSE) -Análise da sua evolução. *Lusíada. Economia & Empresa*, 23, 51–62.

Dimitrova, A. (2002). Enlargement, Institution- Building and the EU's Administrative Capacity Requirement. *Westm European Politics*, 25(4), 171–190.

European Commission. (sem data). European structural and investment funds. Obtido 21 de Outubro de 2019, de [https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/european-structural-and-investment-funds\\_en](https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/european-structural-and-investment-funds_en)

European Commission. (1997). *Commission publishes its communication «Agenda 2000: For a stronger and wider Europe»*. Brussels: European Commission.

European Commission. (2010). *Europe 2020: the European Union strategy for growth and employment*. Brussels: European Commission.

European Commission. (2015). *European Structural and Investment Funds 2014-2020: Official texts and Commentaries*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015.

- European Community. (1957a). *Treaty establishing the European Atomic Energy Community (EURATOM)*. Roma: European Community.
- European Community. (1957b). *Treaty of Rome*. Roma: European Community.
- European Community. (1986). *Single European Act*. Luxembourg: Official Journal of the European Communities.
- European Union. (2012). *Treaty on the Functioning of the European Union*. Brussels: Official Journal of the European Union.
- Ferreira, F. E. M., & Catarino, J. R. (2018). European territorial development and the place based approach: The budgetary dimension of Portugal 2020. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 7(2), 114–136.
- IEFP. (2019). História do IEF. Obtido 4 de Abril de 2019, de <https://www.iefp.pt/historia>
- Katsaitis, O., & Doulos, D. (2009). The Impact of EU Structural Funds on FDI. *Kyklos*, 62(4), 563–578.
- Marques, A. (2017). Três décadas de fundos comunitários em Portugal Competitividade: as oportunidades perdidas. *Relações Internacionais*, 53, 39–54.
- Mateus, A. (2013). *25 anos de Portugal europeu: a economia, a sociedade e os fundos estruturais*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- McCormick, J., & Olsen, J. (2013). *The European Union: Politics and Policies* (5.ª ed.). Colorado: Westview Press.
- Pires, L. M. (2017). 30 Anos de Fundos Estruturais (1986-2015). *Relações Internacionais*, 53, 19–38.
- Portaria n.º 60-A/2015 de 2 de março. (2015). *Diário da República n.º 42/2015, 1º Suplemento - Série I*. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros e Ministérios da Educação e Ciência e da Solidariedade, Emprego e Segurança Social.
- Portaria n.º191/2015 de 29 de junho. (2015). *Diário da República n.º124/2015 - Série I*. Lisboa: Ministérios das Finanças e da Solidariedade, Emprego e Segurança Social.
- Portaria n.º319/2012 de 12 de outubro. (2012). *Diário da República n.º198/2012 - Série I*. Lisboa: Ministérios das Finanças e da Economia e do Emprego.
- Rodríguez-Pose, A., & Fratesit, U. (2004). Between Development and Social Policies: The Impact of European Structural Funds in Objective 1 Regions. *Regional Studies*, 38(1).

- Țigănașu, R., Încalțărău, C., & Pascariu, G. C. (2018). Administrative Capacity, Structural Funds Absorption and Development. Evidence from Central and Eastern European Countries. *Romanian Journal of European Affairs*, 18(1).
- Tosun, J. (2014). Absorption of Regional Funds: A Comparative Analysis. *Journal of Common Market Studies*, 52(2), 371–387.
- União Europeia. (2007a). *Quadro de Referência Estratégico Nacional: Portugal 2007-2013*. União Europeia.
- União Europeia. (2007b). Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN). Obtido 17 de Novembro de 2019, de <http://www.qren.pt/np4/qren>
- União Europeia. (2014). Portugal 2020. Obtido 24 de Novembro de 2019, de <https://www.portugal2020.pt/>
- United Nations. (1945). *Charter of the United Nations*. San Francisco: United Nations.
- Verheijen, T. (2007). Administrative Capacity in the New EU Member States: The Limits of Innovation? Em *World Bank Working Papers*. Washington, DC: World Bank Publications.