



Avaliação do contributo do Portugal 2020 para a Estratégia Nacional para o Mar 2013-2020

Sumário Executivo

maio de 2023

Entidade adjudicante:



Cofinanciado por:

Cofinanciado por:



Promotor



Programas operacionais na avaliação:



Autoria

EY-Parthenon

Coordenação

Sandra Primitivo

Paulo Madruga

Peritos

Catarina Pereira

Diogo Martins

Luís Carvalho

Consultores

Alexandre Reis Serra

Miguel Mozos Francisco

Rui Faustino

Margarida Lourenço

Manuel Reis

Daniel Costa

Pedro Oliveira

Raquel Morgado

1. Objetivos, âmbito e objetos da Avaliação

A Estratégia Nacional para o Mar 2013-2020 (ENM 13-20), desenvolvida em estreita articulação com a elaboração do Plano de Ação da União Europeia para a Área do Atlântico, identificou vários domínios de intervenção com o objetivo de tirar partido do potencial de longo-prazo da exploração sustentável dos recursos marítimos, compreendendo cinco objetivos estratégicos, nomeadamente: (i) reafirmação da identidade marítima nacional, (ii) concretização do potencial económico, geoestratégico e geopolítico do território marítimo nacional, (iii) criação de condições para atração de investimento e estímulo da Economia do Mar; (iv) reforço da capacidade científica e tecnológica nacional com o intuito de promover o conhecimento do oceano; (v) consagração de Portugal a nível global enquanto nação marítima. Para além dos cinco objetivos estratégicos, a ENM 13-20 estabeleceu ao nível do Plano Mar-Portugal (PMP) objetivos de longo prazo para as Áreas Programáticas (AP) inseridas nos diferentes domínios da ENM 13-20 e efeitos de curto-médio prazo, que conjugados concorrerem para os objetivos de longo prazo.

O Portugal 2020 foi um dos instrumentos financiadores da ENM 13-20 e a presente avaliação visa caracterizar e avaliar o desempenho da utilização dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) do Portugal 2020 enquanto suporte à implementação da Estratégia Nacional para o Mar 2013-2020, avaliando o seu impacto face aos objetivos prosseguidos pela política pública e identificar os principais fatores de sucesso/constrangimento decorrentes que pautaram a aplicação dos fundos neste contexto.

A avaliação incide sobre o universo das “operações Mar” apoiadas pelos FEEI até 31 de dezembro de 2020, envolvendo financiamento de 12 Programas Operacionais (PO CH, PO CI, PO ISE, PO Mar, PO SEUR, PO Norte, PO Centro, PO Lisboa, PO Alentejo, PO Algarve, PO Açores, PO Madeira) e dois Programas de Cooperação (EA e MAC), através dos Fundos da Coesão (FEDER, FSE, FC) e do Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP). A classificação das operações Mar é efetuada pelas Autoridades de Gestão dos PO financiadores, recorrendo ao fluxograma de classificação publicado no Quadro de Referência do Investimento Territorial Integrado Mar (Quadro de Referência do ITI Mar), documento que apresenta o enquadramento da programação dos FEEI para Portugal no período 2014-2020 na área do Mar.

O Investimento Territorial Integrado Mar (ITI Mar), previsto no Acordo de Parceria para o período de programação 2014-2020 e estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 200/2015, teve como finalidade permitir a articulação da aplicação dos fundos com as prioridades definidas no contexto da ENM e disponibilizar informação de suporte aos decisores públicos envolvidos com a política do mar e com os FEEI. No referido documento foi estabelecida a Comissão de Implementação do ITI Mar, cuja coordenação ficou a cargo da Direção-Geral de Política do Mar (DGPM). Ao ITI Mar foram atribuídas três funções principais: (i) dar assistência aos potenciais promotores de projetos na temática do mar; (ii) monitorizar e avaliar as componentes marítimas e marinha nos FEEI, tendo em vista analisar o contributo destes fundos para a concretização das prioridades da ENM; (iii) proporcionar informação direcionada para apoio aos decisores públicos envolvidos na política do mar e nos FEEI.

Ponto de situação a 31 de dezembro de 2020

Até 2020 foram apoiadas 6.779 operações com ligação à Economia do Mar. Desconsiderando as operações de suporte ao rendimento (compensações dadas pelo PO Mar pelas cessações temporárias de atividade e às Regiões Ultraperiféricas), que se consideram concluídas no momento da transferência, encontravam-se concluídas 25% das operações, em execução 44% e aprovadas, mas ainda por executar, 32%. Estas operações envolviam financiamento comunitário de 1.393 M€ e investimento elegível (IE) de 2.200 M€, situando-se a taxa média de comparticipação nos 54%. A taxa média de realização financeira situava-se nos 46% (excluindo as operações de apoio ao rendimento).

O financiamento comunitário é maioritariamente absorvido pelos domínios 1. Governança e 5. Infraestruturas, Usos e Atividades, que no seu conjunto representam 76% do total do financiamento e 30% do total das operações (Quadro 1). Nestes domínios destacam-se os montantes das AP da 1.3 Educação, Ciência e Tecnologia e 5.1 Recreio, Desporto e Turismo, que representam individualmente cerca de 22% do financiamento comunitário total.

Entre os apoios concedidos, observa-se uma elevada representatividade das empresas no financiamento aprovado (39%), seguidas pelas Entidades da Administração Central e do Sector Empresarial do Estado (21%). A relevância das empresas é resultado do peso financeiro das operações da AP 5.1 Recreio, Desporto e Turismo, enquanto na Administração Central e Setor Empresarial do Estado (SEE) é a AP 5.2 Portos, transportes e logística que contribui para a sua elevada dimensão financeira (63%).

Quadro 1. Operações apoiadas, excluindo rescindidas/revogadas, por Domínio e Área Programática | 31/12/2020

Domínio/Área Programática	Operações		Financiamento comunitário			
	Nº	%	Financiamento (€, milhares)	%	Tx. média de participação	Valor médio por projeto (€, milhares)
1. Governação	708	10%	366 695 €	26%	69%	518 €
1.1 Administração, Pensamento e Ação Estratégica, Identidade e Cultura	44	1%	47 447 €	3%	73%	1 078 €
1.2 Proteção e Salvaguarda	22	0%	8 730 €	1%	76%	397 €
1.3 Educação, Ciência e Tecnologia	642	10%	310 517 €	22%	68%	484 €
2. Recursos Naturais - Sistema	56	1%	24 807 €	2%	76%	443 €
2.1 Oceano, Atmosfera e Sistema integrado	56	1%	24 807 €	2%	76%	443 €
3. Recursos Naturais - Recursos Vivos	4 655	69%	278 013 €	20%	48%	60 €
3.1 Pesca e Indústria do Pescado, Aquicultura	4 633	69%	273 143 €	40%	48%	59 €
Cessações definitivas e RUP	3 679	54%	53 119 €	4%	69%	14 €
Restantes operações	954	14%	220 024 €	16%	44%	231 €
3.2 Biotecnologia Marinha	22	0%	4 870 €	0%	64%	221 €
4. Recursos Naturais - Recursos não vivos	25	0%	35 980 €	3%	56%	1 439 €
4.1 Recursos Minerais Marinhos	8	0%	732 €	0%	50%	91 €
4.2 Recursos Energéticos Marinhos	17	0%	35 249 €	3%	56%	2 073 €
5. Infraestruturas, usos e atividades	1 335	20%	687 943 €	49%	50%	515 €
5.1 Recreio, Desporto e Turismo	1 147	17%	313 489 €	23%	39%	273 €
5.2 Portos, transportes e logística	47	1%	212 056 €	15%	59%	4 512 €
5.3 Construção, Manutenção e Reparação Naval	47	1%	26 210 €	2%	47%	558 €
5.4 Obras marítimas	94	1%	136 188 €	10%	79%	1 449 €
Total	6 779	100%	1 393 438 €	100%	54%	206 €
Total [sem compensações do PO Mar]	3 100	-	1 340 319 €	-	53%	432 €

Fonte: Equipa de avaliação, com base em dados dos Sistemas de Informação do PT2020 (SI PT2020) e dos PO

2. Metodologia

Esta avaliação assumiu como referencial metodológico de análise de impactos o método de Avaliação Baseada na Teoria (ABT) e implicou a estruturação do quadro lógico da intervenção dos FEEL e da respetiva Teoria da Mudança (TdM), bem como a estruturação de uma metodologia que permitisse classificar inequivocamente o universo Mar nos domínios e áreas programáticas (AP) previstos na ENM 13-20.

Nesta lógica, a TdM estruturada pela equipa de avaliação parte dos instrumentos mobilizados por PO financiadores (atividades) e agrega-os nas AP da ENM 13-20, para permitir a convergência das realizações e dos resultados com os objetivos globais da ENM 13-20, no âmbito dos quais se aferem os impactos. A elaboração da TdM foi ainda suportada num processo de revisão de literatura e análise documental e teve em consideração, no que respeita aos pressupostos e riscos, um foco nos critérios de avaliação que regem as questões de avaliação colocadas no Caderno de Encargos e, por conseguinte, um foco nos resultados e não tanto no processo de operacionalização das tipologias.

O processo avaliativo foi ainda ancorado num conjunto alargado de métodos e técnicas de recolha e análise de informação, incluindo recolha e análise documental e de dados estatísticos, realização de 15 entrevistas/reuniões, seis estudos de caso, nove *focus group*, tendo ainda sido aplicados dois inquéritos (um a promotores empresariais e outro a entidades não empresariais, representativos de 32% e 44% do universo elegível para inquirição, respetivamente, e com uma margem de erro de 5% para um intervalo de confiança de 95%).

Estes elementos foram mobilizados de forma complementar e conjunta para responder às três questões de avaliação (QA) deste processo avaliativo, que se centram na eficácia e o impacto das intervenções nos objetivos da ENM e a

sustentabilidade dos efeitos gerados (QA1), no valor acrescentado dos FEEI para a concretização dos objetivos da ENM (QA2) e na eficiência operativa do ITI Mar, considerando de que forma o seu modelo e os mecanismos de gestão facilitam o cumprimento dos objetivos para que foi criado (QA3).

A avaliação da eficácia e do impacto foram limitadas por constrangimentos de informação e de programação, nomeadamente a inexistência de indicadores de resultado calculados em exclusivo para as operações mar e a ausência de metas para os indicadores de realização e resultados circunscritas à dimensão mar. Para colmatar a menor disponibilidade de informação quantitativa, existiu uma maior mobilização de informação qualitativa recolhida através dos instrumentos de auscultação selecionados (inquéritos, entrevistas e *focus group*).

3. Principais Resultados

Os principais resultados da Avaliação são apresentados por questão de avaliação, iniciando-se com as principais conclusões globais (e posteriormente por Área Programática) da avaliação da eficácia, impacto e sustentabilidade das intervenções (QA1), seguindo-se os principais resultados da análise do valor acrescentado europeu para a concretização da ENM (QA2) e da análise do modelo de governação e eficiência operativa do ITI Mar (QA3).

Eficácia, Impacto e Sustentabilidade

- A generalidade dos instrumentos de apoio mobilizados revelou-se adequada às necessidades do setor e alinhada com os objetivos da ENM 13-20, sendo a única exceção observada no domínio do Capital Humano, onde os apoios à formação não superior se encontram desalinhados com as necessidades inerentes às atividades nucleares da Economia do Mar.
- A generalidade dos Avisos de Abertura de Concurso (AAC) não foi alvo de um alinhamento intencional com a Economia do Mar (à exceção dos enquadrados no PO Mar) e a sua divulgação tendeu a não considerar as especificidades do público-alvo que compõe o universo Mar, contribuindo, junto com o menor desempenho do ITI Mar no encaminhamento de promotores para oportunidades de financiamento, para a perceção da Economia do Mar enquanto agregado limitado aos setores tradicionais apoiados pelo PO Mar.
- A maioria das operações deverá ser concluída sem quebras na execução financeira. Os constrangimentos inerentes à menor capacidade de execução financeira tendem a estar associados à pandemia COVID-19 (e.g. interrupção de operações, restrições na aquisição de equipamentos, aumento do preço e duração das empreitadas de construção, disrupção do mercado internacional).
- A realização física das operações tendeu a acompanhar a sua realização financeira e as metas contratualizadas afiguram-se alcançáveis. Existe, contudo, um atraso na produção dos resultados contratualizados com os PO, sendo que para muitos indicadores ainda não existem dados reportados ou, existindo, se encontram aquém das metas. Para este atraso contribuem i) o reduzido número de operações concluídas (taxa média de conclusão de 25% que não são compensações), ii) a influência de fatores externos de contexto sobre alguns dos resultados previstos e, em alguns casos, iii) significativas quebras de investimento aprovado.
- Além da conjuntura económica associada à pandemia COVID-19, a dificuldade de atração de recursos humanos e a morosidade dos procedimentos de contratação pública, bem como a exigência dos processos administrativos associados aos FEEI, assumem-se como fatores condicionantes dos resultados, transversais às diferentes AP. Não obstante, as operações apoiadas deverão ser capazes de produzir impactos relevantes na Economia do Mar, entre os quais se destacam: o reforço da capacidade científica e tecnológica nacional (nomeadamente no setor não empresarial); o estímulo de novas áreas de ação com elevado potencial económico (e.g. apoios às empresas ligadas à Biotecnologia Marinha); o reforço do capital humano por via do financiamento de bolsas do ensino superior; a criação de emprego líquido; o contributo para a potenciação dos efeitos pretendidos na generalidade das áreas de intervenção não mercantis ou de suporte à Economia do Mar.

Contributo do FEAMP para as alterações de contexto

- O apoio financiado pelo FEAMP concentrou-se nas AP associadas aos setores nucleares do Mar, nomeadamente nas AP 3.1 (Pesca e Indústria do Pescado, Aquicultura), 1.1 (Administração, Pensamento e Ação Estratégica, Identidade e Cultura) e 1.2. (Proteção e Salvaguarda).
- No âmbito da pesca, o FEAMP contribuiu para a atenuação da perda de competitividade do segmento das capturas, tendo para tal concorrido as intervenções promotoras da segurança alimentar e eficiência energética, bem como para a recuperação dos stocks de biomassa e para a manutenção da atividade e salvaguarda do rendimento da generalidade das frotas em situação de desequilíbrio. Contudo, os apoios direcionados à modernização de motores e das embarcações assumiram uma reduzida relevância no contexto nacional, pautado

por uma frota envelhecida. Também os apoios à aquicultura assumiram um contributo diminuto para um dos resultados pretendidos, nomeadamente o aumento da produção aquícola nacional, ainda que seja plausível que este contributo se venha a afigurar mais relevante com o aumento do número de operações concluídas.

- Os apoios do FEAMP atenuaram a perda de competitividade internacional (deterioração da balança comercial) da indústria transformadora do pescado, contribuindo para melhorar o desempenho das empresas apoiadas em matéria de Valor Acrescentado Bruto (VAB), exportações e emprego, bem como o volume de primeiras vendas em regime OP (organização de produtores) e não-OP.
- No domínio do Recreio, Desporto e Turismo (AP 5.1), o contributo para a alteração de contexto, nomeadamente para a diversificação das economias das comunidades costeiras e criação de emprego, por via da atuação dos Grupos de Ação Local (GAL) costeiros, revelou-se: i) diminuto, devido à reduzida relevância dos projetos no contexto, sobretudo, nos territórios mais desenvolvidos e densamente povoados; e ii) heterogéneo, dependendo do nível de proximidade dos GAL com os territórios intervencionados (populações, agentes económicos, etc). Contudo, estes projetos poderão contribuir para futuras alterações de contexto relevantes, ao assumirem-se como base de trabalho de iniciativas futuras.
- Os resultados das operações apoiadas nas AP 1.1 e 1.2 tendem a manifestar-se no contexto de forma indireta, contribuindo para a efetiva execução da Política Comum das Pescas (PCP) e Política Marítima Integrada (PMI) por via da maior capacitação das autoridades e entidades do Mar e do apoio à melhoria do conhecimento do meio marinho.

Relevância das estratégias de especialização inteligente (RIS3) nacional (ENEI) e regionais (EREI)

- As operações Mar alinháveis com as estratégias de especialização inteligente (RIS3) nacional (ENEI) e/ou regionais (EREI) representam 44% do fundo aprovado e concentram-se nas AP 1.3 Educação, Ciência e Tecnologia e 5.1 Recreio, Desporto e Turismo.
- Do total de operações Mar com algum alinhamento com as estratégias de especialização inteligente nacional e/ou regionais, a maioria (73%) encontra-se alinhada com o domínio do Mar e metade destas enquadram-se em hotelaria e investigação e desenvolvimento (I&D). As restantes operações enquadram-se nos domínios ENEI "Água e Ambiente", "Agroalimentar", "Turismo", "Saúde" e "Tecnologias de Informação e Comunicação". A totalidade das operações apoiadas no PO Açores e MAC evidenciam um alinhamento com o domínio estratégico Mar. Contrariamente, em termos territoriais, na AML e no Alentejo, mais de metade das operações alinhadas com RIS3, não se enquadram no domínio estratégico Mar.
- Apesar da Economia do Mar ter sido definida, na generalidade das estratégias de especialização inteligente nacional e regionais, como um domínio temático estratégico de longo prazo, para o qual importava garantir e estimular o respetivo alinhamento das operações classificadas como Mar, este não se tem verificado totalmente, registando-se alguma falta de dinâmica e foco na organização da oferta e no estímulo da procura.

Áreas Programáticas 1.1. "Administração, Pensamento e Ação Estratégica" e AP 1.2 "Proteção e Salvaguarda"

- Uma vez concluídas, estas operações deverão contribuir para as alterações de contexto que se pretendiam produzir com a implementação da ENM 13-20. Este contributo tende a acontecer direta e indiretamente, através da potenciação dos impactos das outras AP, não tendo sido na maioria dos casos passível de quantificação. O valor acrescentado destes apoios, que deriva deste contributo e que é reforçado pela predominância de entidades públicas entre os seus beneficiários, sugere a importância da sua continuidade.

Área Programática 1.3. "Educação, Ciência e Tecnologia"

- A oferta formativa não superior apoiada pelo PT2020 apresenta, nos cursos não superiores, um evidente desalinhamento com as necessidades do público-alvo, para o qual concorre o desalinhamento entre as características dos cursos mais relevantes para o público-alvo e as características de elegibilidade para financiamento (nomeadamente em duração, número mínimo de alunos e enquadramento no Catálogo Nacional de Qualificações - CNQ). Consequentemente, as alterações de contexto produzidas pelas operações apoiadas nesta componente encontram-se aquém do esperado.
- A dinâmica das infraestruturas de investigação ligadas diretamente com a temática do Mar, tem permitido aumentar a capacidade científica e tecnológica do país e, conseqüentemente, estimular o desenvolvimento de novas áreas de ação, na sequência de novos serviços de apoio disponibilizados nessas infraestruturas. Os projetos apoiados em ciência e tecnologia contribuem para o aumento da inovação (e.g. introdução de novos produtos no mercado), por via da intensificação das despesas em I&D quer nas empresas quer nas entidades não empresariais.
- Predomina ainda, uma insuficiente transferência de conhecimento entre Academia e tecido Empresarial e prevalece igualmente, do lado empresarial, uma insuficiente sensibilidade para os benefícios do envolvimento das empresas em atividades de I&D ligadas ao Mar, a que acrescem dificuldades de financiamento (dependência do

pré-financiamento), com consequências nefastas no diálogo inicial e colaboração desejada com o Sistema Científico e Tecnológico Nacional (SCTN) no momento de execução dos projetos.

Área Programática 2.1. "Oceano, Atmosfera e Sistema Integrado"

- Os apoios foram importantes e contribuíram para alcançar resultados muito positivos ao nível da melhoria do conhecimento, mas foram menores em termos de evolução do estado de conservação.
- Os avanços obtidos ao nível da informação (aumento, atualização, colmatação de lacunas) concorrem de forma expressiva para o reforço da capacidade científica nacional e do conhecimento do Oceano e, em menor escala, para aumento da sustentabilidade dos recursos pesqueiros.
- Têm sido dados passos muito positivos para o cumprimento do Bom Estado Ambiental da Diretiva Quadro da Estratégia Marinha, carecendo, contudo, de uma resposta mais consistente nos domínios da eutrofização, do peixe e marisco comercial e de contaminantes em produtos do mar.

Área Programática 3.1. "Pesca e Indústria do Pescado, Aquicultura"

- Algumas tipologias de operação não se encontram totalmente adequadas, em âmbito e forma, às necessidades e perfil do público-alvo (e.g. apoio ao arranque de atividade pelos jovens pescadores, investimentos a bordo). Ainda que os investimentos a bordo que se afigurem importantes, estes não ocorreram numa escala suficientemente relevante para alterar o contexto da frota nacional, marcado pelo envelhecimento e decréscimo o número de embarcações. Conjuntamente com este fator, o desconhecimento de instrumentos de financiamento complementares ao PO Mar, por parte dos potenciais promotores, contribuiu para uma menor adesão aos apoios face ao potencial de complementaridade dos instrumentos disponíveis.
- As restrições à captura, em paralelo com o apoio à cessação de atividade da pesca e uma maior consciência dos profissionais (aparentemente capazes de reorientar as capturas para espécies que se enquadram na mesma arte da pesca) para a importância de efetuar uma gestão sustentável dos stocks de pescado, têm contribuído para a proteção da biomassa marinha. Não obstante, estas restrições às capturas representaram, a par da frota crescentemente envelhecida, um dos principais entraves à expansão produtiva do segmento das capturas que, permaneceu insuficiente para satisfazer as necessidades da procura doméstica (final e para indústria).
- Os apoios atribuídos contribuíram para reforçar a competitividade da indústria transformadora de pescado à escala internacional, não tendo, contudo, sido suficientes para contrabalançar o aumento das importações potenciado pela falta de matéria-prima no mercado doméstico (atum e sardinha).

Área Programática 3.2. "Biotecnologia Marinha"

- A biotecnologia marinha é uma área com elevado potencial económico, mas que assume ainda uma reduzida relevância económica na Economia do Mar em Portugal, potenciada pelo carácter embrionário do setor. Os apoios dos FEEI, assumiram um contributo relevante no apoio às empresas do setor, em particular em matéria de inovação e internacionalização.

Área Programática 4.1. "Recursos Minerais Marinhos"

- Os apoios contribuíram para reforçar a exploração sustentável dos recursos minerais marinhos e, complementarmente, para aumentar a competitividade das empresas nacionais que exploram e comercializam este tipo de recursos.

Área Programática 4.2. "Recursos Energéticos Marinhos"

- A procura por estes apoios foi condicionada, quer pelas opções assumidas regulamentarmente ao nível das elegibilidades (projetos piloto de energias renováveis ou com tecnologias testadas, mas não disseminadas), quer pela existência de riscos tecnológicos e de mercado associados a tecnologias emergentes e pouco disseminadas. Ainda assim, as operações apoiadas contribuíram para aumentar a produção, a distribuição e a utilização de fontes de energias renováveis marítimas.

Área Programática 5.1. "Recreio, Desporto e Turismo"

- A capacidade de execução dos investimentos de Desenvolvimento Local de Base Comunitária (DLBC) revelou-se relativamente modesta, limitada pela capacidade de gestão dos GAL no estímulo da procura e que terá sido prejudicada por vários constrangimentos, como o atraso no arranque dos quadros de programação e a indefinição inicial do funcionamento dos GAL que impactaram negativamente com a capacidade de organização e gestão destas estruturas, já por si com dificuldades de captação e manutenção de recursos técnicos qualificados necessários para as competências atribuídas. A dimensão média dos projetos apoiados pelos GAL e a sua escala não parecem ter no curto prazo capacidade de promover alterações de contexto de referência, sendo, no entanto,

muito importantes para lançar as bases e as iniciativas que poderão promover essas alterações futuras. Os efeitos dos projetos apoiados pelos GAL parecem ser tanto mais significativos quanto menos densos/desenvolvidos são os territórios onde estão inseridos (interior vs litoral, menor vs maior densidade).

- Para uma efetiva diversificação económica nos territórios de intervenção, as Estratégias de Desenvolvimento Local terão que ter nos GAL um papel mais ativo no lançamento e focalização dos concursos e na sensibilização da procura para as áreas/atividades de aposta que se pretendem, na estratégia concebida, efetivamente estimular e desenvolver nos respetivos territórios acionando para isso os instrumentos mais adequados.

Área Programática 5.2. “Portos, Transportes e Logística”

- Os apoios revelaram-se adequados às necessidades dos promotores, sendo que no caso específico das intervenções em infraestruturas portuárias existiu um alinhamento prévio das prioridades com os instrumentos nacionais de planeamento estratégico. Esta opção favoreceu, decididamente, a focalização e a eficácia dos apoios, mas limitou a capacidade de adaptação dos investimentos a alterações de prioridades e/ou contexto no decorrer do período de programação.

Área Programática 5.3. “Construção, Manutenção e Reparação Naval”

- Ainda que a pandemia tenha condicionado o potencial de alcance dos resultados previstos, o conjunto de operações apoiadas indicia resultados relevantes na qualificação (expansão e eficiência produtiva), mas mais modestos na internacionalização face ao que seria desejável para alcançar o principal objetivo da AP - o desenvolvimento de uma capacidade de construção e reparação naval internacionalizada e inovadora.

Área Programática 5.4. “Obras marítimas”

- Os apoios contribuíram para garantir uma maior segurança de pessoas e bens (mitigar os riscos no litoral) e para a valorização e progressiva fruição da orla costeira.
- A extensão da faixa costeira intervencionada para proteção de pessoas e bens e as intervenções em linha de costa em situação de risco, atestam da evolução positiva da resposta às situações mais críticas no território nacional (erosão costeira e risco de galgamentos e inundações oceânicas) e conseqüente reforço da segurança de pessoas e bens na orla costeira. Os resultados alcançados com a alimentação artificial de praias, enquanto intervenção de proteção costeira, reforçam a necessidade de garantir a sua continuidade (é crucial ir completando/reforçando os sedimentos na deriva litoral). Assinala-se também a importância do estabelecimento de protocolos entre entidades públicas (parcerias virtuosas), nomeadamente entre quem tem a responsabilidade de realizar as dragagens, retirar os inertes dos portos (administrações portuárias), e quem tem a responsabilidade de proteger o litoral, através da colocação de areias na praia imersa (Agência Portuguesa do Ambiente) garantindo uma maior otimização na gestão dos dinheiros públicos.

Valor Acrescentado Europeu

- Os FEEI mobilizados para o financiamento das operações Mar apresentam um efeito de adicionalidade muito relevante (80% do investimento elegível não teria sido realizado na ausência de apoio), tendo igualmente contribuído para aumentar o investimento associado aos projetos (cerca de 10% do investimento foi ampliado em resultado dos apoios), acelerar o ritmo de execução (sobretudo no caso dos promotores empresariais) e antecipar o início dos projetos (maioritariamente para os promotores não empresariais). Cerca de 8% do investimento empresarial (sobretudo em projetos de pequena dimensão) ter-se-ia realizado mesmo sem o apoio (efeito de *deadweight*).
- O efeito de adicionalidade dos FEEI foi mais relevante nos projetos implementados pela Administração Pública, projetos piloto com rentabilidade incerta, investimentos destinados à internacionalização de empresas de menor dimensão e nos investimentos no setor da pesca (e.g. intervenção nas embarcações).
- Em média, cada euro de financiamento atribuído pelos FEEI alavancou 0,86€ de investimento privado pelos promotores, sendo que entre os promotores empresariais o efeito de alavancagem foi mais elevado, em linha com as menores taxas de cofinanciamento aplicadas.
- Os FEEI contribuíram ainda para estimular a orientação para os resultados dos projetos e um acompanhamento mais próximo dos promotores, bem como ganhos de escala no financiamento de projetos embrionários que posteriormente apresentam maior potencial para receber financiamento de outros instrumentos (e.g. Horizonte 2020). Adicionalmente, por via do financiamento da Economia do Mar, estes fundos contribuíram, ainda que de forma heterogénea, para a Estratégia Europa 2020 (no âmbito da I&D, clima e energia) e para a Estratégia Marítima na Região Atlântica, por via do investimento na melhoria da acessibilidade e conectividade, na preservação e promoção do património cultural do Atlântico, na promoção do empreendedorismo e inovação, na melhoria da segurança marítima e na exploração de novas formas de aproveitamento dos recursos marinhos.

Eficiência Operativa

- O ITI Mar teve um desempenho diferenciado no cumprimento das três funções atribuídas no respetivo modelo de governação (assistência aos promotores, monitorização e avaliação dos FEEI no âmbito da Economia do Mar e suporte aos decisores de política pública), num quadro em que não foram atribuídos recursos à gestão deste instrumento nem estipuladas metas para os resultados a alcançar pelo mesmo.
- No âmbito da monitorização, o quadro de referência e metodologia de suporte à delimitação das operações Mar e o seu posterior acompanhamento foram muito eficazes e representam um avanço sem precedentes face aos anteriores períodos de programação, contribuindo para uma maior visibilidade da Economia do Mar, suportar os decisores de política pública nesta matéria e para a realização da presente Avaliação. Ainda assim, o processo de identificação e classificação das operações beneficiaria de uma simplificação e clarificação em algumas áreas de indefinição.
- Tanto a monitorização como a avaliação, poderiam ter beneficiado de uma maior harmonização e sistematização da informação reportada pelas diferentes Autoridades de gestão (AG), de uma articulação reforçada entre o ITI Mar e as entidades regionais e da definição de referenciais para os objetivos que se previam alcançar ao nível das AP e/ou Prioridades de Investimento (PI).
- Para a operacionalização do ITI Mar foram envidados esforços no sentido de garantir a articulação entre a DGPM, enquanto entidade coordenadora, e os restantes membros da Comissão de Implementação. Contudo, esta articulação foi assente numa base mais informal e a sua efetividade revelou-se condicionada pela diferenciação na importância atribuída à economia do Mar pelas diferentes entidades, a que se somou a elevada rotatividade dos seus pontos focais na Comissão.
- A dimensão de divulgação dos apoios e assistência aos potenciais promotores no desempenho do ITI ficou muito aquém do esperado, sendo que a falta de recursos financeiros e humanos (da DGPM enquanto entidade coordenadora) acabou por comprometer a amplitude de intervenção do ITI Mar junto destes agentes, não se tendo registado um papel relevante na dinamização da procura nem junto dos promotores, nem junto das AG ou das redes do Portugal 2020 onde são decididos o âmbito e programação dos Avisos de concurso. Esta função deverá ser aprofundada, reforçando a articulação com outros atores ao nível regional e a presença no terreno.
- A complementaridade entre instrumentos financiadores da ENM 13-20 decorreu principalmente da atribuição articulada de financiamento aos promotores (entre FEEI e outras fontes de financiamento) e, em menor grau, da articulação entre projetos com fontes de financiamento distintas. Por conseguinte, o alargamento das funções de monitorização e avaliação aos restantes instrumentos de financiamento da ENM revela-se relevante para obter uma visão mais holística da operacionalização desta estratégia. Apesar dos esforços reconhecidos para a atribuição articulada entre fundos, existem ainda pontos de melhoria ao nível da complementaridade entre fontes de financiamento, reconhecendo-se a necessidade de assegurar a inexistência de áreas de indefinição em matéria de financiamento (e.g. entre FEAMP e FEEI) e o benefício de uma maior cooperação no sentido de assegurar a satisfação de necessidades de financiamento que não estão totalmente cobertas.

4. Recomendações

- R1. Garantir a continuidade das funções do ITI Mar e assegurar uma efetiva coordenação entre os agentes que o integram**
 - Garantir a continuidade e o aprofundamento das funções atribuídas ao ITI Mar (ou a entidade que o substitua) no âmbito da ENM 2030.
 - Assegurar um modelo de agregação destas funções numa mesma estrutura, que integre os PO financiadores e seja liderada por uma entidade pública com intervenção nas políticas públicas na área do Mar, beneficiando da experiência acumulada e da rede colaborativa construída.
 - Garantir a estabilidade dos pontos focais das diferentes entidades que integram a Comissão de Implementação.
 - Disponibilizar à Comissão de Implementação recursos humanos e financeiros adequados à prossecução da sua missão, podendo este financiamento ser ancorado nos fundos destinados à Assistência Técnica e ser complementado com os recursos afetos à implementação da ENM 2030.
- R2. Reforçar a atuação do ITI Mar mais a montante, nomeadamente na conceção e dinamização da procura e suporte a potenciais promotores**
 - Reforçar a divulgação dos incentivos FEEI e o apoio aos potenciais promotores da Economia do Mar.

- Reforçar a atuação do ITI Mar mais a montante (conceção e dinamização da procura) no ciclo de vida das operações, reforçando a participação do ITI na definição do âmbito, elegibilidade e critérios de seleção e majoração dos instrumentos/AAC.
- Criar lógicas mais pró-ativas de gestão, dinamização e qualificação de procura de incentivos no domínio de especialização inteligente da Economia do Mar.
- Estimular a continuidade dos apoios às infraestruturas de investigação científica e tecnológica ligadas à temática do Mar.

R3. Promover a complementaridade entre as fontes de financiamento utilizadas para operacionalizar a ENM e evitar a concorrência entre fundos

- Identificar, no âmbito da CIAM, para cada uma das AIP (Área de Intervenção Prioritária) da ENM 2030, os instrumentos do PT2030 e os instrumentos complementares potencialmente mobilizáveis. O ITI Mar deverá facilitar os processos de articulação entre fontes e contribuir para a dinamização da procura quando pertinente.
- Identificar, no âmbito do acordo de parceria do PT2030, potenciais áreas de indefinição entre as diferentes fontes de financiamento e promover, se pertinente, a articulação com as entidades relevantes de forma a mitigar a indefinição identificada.
- Reforçar a articulação e complementaridade entre PC e POR e entre estes e o Horizonte Europa, estabelecendo mecanismos que permitam potenciar articulações, sinergias e complementaridades entre instrumentos.
- Promover uma maior articulação entre os instrumentos de apoio disponibilizados pelos FEEI para apoiar projetos de Ciência e Tecnologia na área do Mar, aprofundando o mecanismo de governação específico previsto no Acordo de Parceria 2020, que assegurava a coordenação estratégica e a gestão operacional na área de investigação e inovação (I&I), bem como a criação de uma demarcação específica entre os fundos da política de coesão e o FEAMP neste tipo de intervenções (I&DT).

R4. Assegurar a continuação e aprofundar a função de monitorização do ITI Mar

- Rever, no âmbito do “Quadro de Referência do ITI Mar”, a metodologia de classificação e alocação das operações Mar às AIP da ENM 2030, alavancando a metodologia aplicada no atual período de programação e as adaptações efetuadas no âmbito da presente avaliação.
- Redefinir a metodologia de classificação das operações no domínio da formação não superior e mobilizar indicadores de realização capazes de captar exclusivamente a componente Mar das operações.
- Elaborar um guia para a implementação da metodologia para disponibilizar aos técnicos responsáveis pela classificação das operações, realizando, se pertinente, ações de formação que garantam a aplicação uniformizada da metodologia entre AG e Organismos Intermédios (OI).
- Antecipar o processo de identificação e classificação das operações Mar para o momento de análise das operações candidatas, estendendo-o à totalidade das candidaturas apresentadas.
- Identificar necessidades de informação adicional ao processo de monitorização dos apoios e articular com as entidades detentoras o âmbito e a periodicidade de reporte.
- Estabilizar um quadro temporal para reporte ao ITI Mar de informação de monitorização das operações Mar, alinhado com os períodos de reporte dos PO.

R5. Aprofundar o processo de avaliação e promover a orientação para os resultados

- Manter a realização de uma avaliação intercalar centrada nos resultados produzidos pelo PT2030 na ENM e considerar a pertinência da realização de avaliações de resultado/impacto adicionais quando for necessário aprofundar temáticas específicas.
- Prever a realização de uma avaliação operacional, numa fase mais precoce da implementação do PT2030, para analisar a operacionalização do ITI Mar e introduzir ajustamentos que se revelem necessários para maximizar a eficácia do contributo dos FEEI para a ENM 2030.
- Quantificar os indicadores de resultado dos PO financiadores para o universo das operações mar e estabelecer um calendário/prazo de reporte desta informação ao ITI Mar, conciliável com o período de apuramento dos resultados pelos PO financiadores.
- Identificar metas para a componente Mar dos indicadores de realização e resultado dos PO financiadores, numa fase antecipada do ciclo de vida das operações, caso se pretenda, no quadro das atribuições do futuro ITI Mar, promover uma efetiva/completa orientação para os resultados.

R6. Garantir uma monitorização alargada da ENM enquanto instrumento de política pública

- Alargar as funções de monitorização e avaliação da DGPM no âmbito da ENM aos restantes fundos/programas financiadores (e.g. Fundo Azul, EEA Grants, PRR, LIFE, Cosme, H2020, CEF, PRR).
- Assegurar a continuidade e sustentabilidade da plataforma SEAMInd e o reforço da regularidade de cálculo dos indicadores e da monitorização a esta associados.
- Contribuir, alavancando os resultados da monitorização e avaliação do ITI, para conferir maior visibilidade - para um público alargado - à Economia do Mar (amplitude, dimensão, contributo para o desenvolvimento económico e social do país).

R7. Reduzir a morosidade associada à certificação de despesas e pagamentos

- Garantir a melhoria contínua e a simplificação dos procedimentos associados aos processos de certificação de despesas/ pagamentos (e.g. ampliar aplicação dos processos de custos simplificados, adotar boas práticas de simplificação de procedimentos dos Programas de gestão direta da Comissão Europeia).

R8. Reforçar o apoio a iniciativas de dinamização do ecossistema nacional de I&D e inovação da Economia do Mar

- Reforçar a aposta em ações coletivas que estimulem, no domínio do Mar, o aparecimento de novas redes e plataformas intermédias de interface e/ou reforço das existentes, que assumem um papel de intermediárias no diálogo entre as empresas e o SCTN, promovendo a transferência e valorização do conhecimento.
- Estimular, em articulação com as associações e clusters, o desenvolvimento de mais projetos empresariais que envolvam ações de demonstração de I&I e a valorização do conhecimento produzido na fase de investigação.

R9. Definir uma estratégia e instrumentos que promovam um maior conhecimento do Mar profundo

- Definir um Plano de Ação nacional para promover o acesso e o desenvolvimento de iniciativas que promovam um maior conhecimento do Mar profundo no âmbito do alargamento da zona económica exclusiva nacional e da estratégia nacional para a exploração marinha. Este Plano deverá incluir uma articulação nacional que promova as condições de acesso ao Mar aos investigadores e iniciativas de I&D.
- Identificar instrumentos de apoio no PT2030 capazes de apoiar o financiamento das ações/iniciativas definidas no Plano (e.g. financiamento de acesso/observação direta no mar e zonas de teste elegíveis).

R10. Promover a competitividade dos setores do Domínios dos Recursos Vivos

- Promover a atratividade do setor junto dos jovens, reforçando a atratividade dos mecanismos de apoio específicos e a comunicação junto do público-alvo.
- Promover a renovação da frota em elevado estado de degradação, apoiado a aquisição de novas embarcações para substituição das embarcações com nível elevado de obsolescência (por oposição ao seu acondicionamento).
- Reforçar os apoios às empresas da biotecnologia azul, visando a sua consolidação e crescimento (por via da internacionalização e inovação/expansão produtiva), fortalecendo a aposta no setor e aumentando a sua relevância no contexto da Economia do Mar.

R11. Promover maior flexibilidade nos apoios à intervenção em infraestruturas portuárias

- Manter a boa prática de mapeamento das infraestruturas portuárias com necessidade de intervenção, flexibilizando, contudo, a introdução de alterações pertinentes nos projetos apoiados em função de alterações de contexto com reflexo na dinâmica de procura/ necessidades dos portos.
- Considerar a manutenção de uma dotação para apoio a projetos complementares (menores) que se revelem importantes para fazer face às necessidades de investimento relacionadas com as operações mapeadas.

R12. Adequar os instrumentos de suporte à formação não superior às especificidades dos setores tradicionais da Economia do Mar

- Considerar, no âmbito da reforma do CNQ em curso, o alargamento da Economia do Mar enquanto área de formação (i.e. criação de novos cursos ou reclassificação de cursos atualmente catalogados noutras áreas), visando a maior adequação às necessidades de formação do setor.
- Flexibilizar as regras de elegibilidade de financiamento de cursos de formação não superior (nomeadamente ao nível do número mínimo de alunos ou duração mínima do curso), com enfoque nos setores tradicionais do mar (e.g. pescas e navegação), permitindo o financiamento de cursos não inseridos no CNQ, mas devidamente certificados e ministrados por entidades reconhecidas para o efeito (i.e. FOR-MAR).

R13. Flexibilizar capacidade de atuação dos GAL nos territórios de intervenção

- Apostar na continuidade das lógicas de parceria e de proximidade, de modo a potenciar o maior conhecimento do território e dos desafios em presença, por parte das entidades e agentes locais/regionais.
- Definir atempadamente o enquadramento de programação que contempla as regras e o modelo de governação onde se incluem os GAL, de forma a mitigar as dificuldades decorrentes da alternância entre quadros comunitários de programação das condições de acesso por parte dos GAL a mono/ multifundo e da variabilidade do nível de exigência associado às regras de gestão destes fundos (em particular entre FEDER e FSE).
- Garantir um maior alinhamento entre a ambição da estratégia estruturada no âmbito das DLBC e os instrumentos disponibilizados para a sua concretização, visando maximizar o potencial da parceria dinamizada.
- Dotar os GAL de condições que permitam captar e manter estruturas técnicas adequadas (qualificadas) ao nível de exigência da gestão destes fundos e capazes de dar resposta às necessidades de esclarecimento e estímulo dos agentes do território.

R14. Consolidar o apoio à monitorização, fiscalização, vigilância e melhoria do conhecimento em contexto marítimo, assegurando a melhoria da informação e dos sistemas disponíveis

- Consolidar o apoio à monitorização, fiscalização, vigilância marítima e deteção de eventos extremos.
- Assegurar a existência de apoios específicos para o desenvolvimento/execução de planos de monitorização para avaliação do cumprimento do Bom Estado Ambiental da Diretiva Quadro da Estratégia Marinha. Importa disponibilizar apoios financeiros específicos para o processo de monitorização/avaliação da Diretiva Quadro da Estratégia Marinha e garantir a execução de um processo de monitorização contínuo e sistemático que contribua efetivamente para a avaliação regular e integral do cumprimento do Bom Estado Ambiental desta Diretiva.
- Assegurar apoios financeiros para a supressão das lacunas de conhecimento (tanto dos habitats, como das espécies), garantindo-se financiamentos à escala adequada, bem como a disponibilização de navios e instrumentos que permitam a realização de campanhas científicas contínuas no espaço marítimo e assim melhorar a informação disponível.
- Garantir uma maior sensibilização da comunidade académica/científica para a importância de melhorar a informação sobre espécies, habitats e ecossistemas marinhos, concorrendo para a existência de uma maior capacidade institucional-científica organizada.

R15. Garantir a continuidade e reforço dos apoios para a exploração sustentável dos recursos minerais marinhos e para a promoção das energias renováveis offshore, enquanto ativos fundamentais para aumentar a competitividade do país e a sua afirmação à escala europeia

- Disponibilizar apoios financeiros para: i. avaliar o potencial dos recursos minerais marinhos e a distribuição espacial das suas reservas; ii. estimular o desenvolvimento tecnológico e da inovação azul no setor; iii. incentivar a procura pelos apoios financeiros disponibilizados; iv. sensibilizar o tecido empresarial do setor para a importância da exploração sustentável dos recursos minerais marinhos e promover a criação de manuais de boas práticas ambientais.
- Disponibilizar apoios financeiros para a promoção das energias renováveis offshore, ponderando i. a importância/necessidade de manter as condições definidas regulamentarmente no PT2020, de apenas assumir a elegibilidade de projetos piloto de energias renováveis ou com tecnologias testadas, mas não disseminadas e ii. o estabelecimento de uma maior articulação com os PO Transnacionais, assumindo estes a dimensão conhecimento/experimental, ficando os POR/PO Temático com a dimensão operacional (articulação com a R3).

R16. Continuar a assumir os investimentos na defesa costeira como uma prioridade nacional, num contexto de alterações climáticas (agravamento dos eventos climáticos extremos, subida do nível médio das águas do mar) potencialmente impactante na segurança de pessoas e bens nos troços mais críticos da orla costeira

- Garantir a continuidade dos apoios no PT2030 para ir completando/reforçando os sedimentos na deriva litoral/alimentação artificial de praias.
- Garantir a progressiva atualização dos Programas de Ordenamento Costeiro e do Programa de Ação Litoral XXI e a continuidade dos apoios financeiros para a execução das intervenções prioritárias de “engenharia natural de adaptação” aí estabelecidas.
- Incentivar o estabelecimento de protocolos entre entidades públicas (administrações portuárias e Agência Portuguesa do Ambiente) e garantir a continuidade de apoios no PT2030 para a realização de dragagens (retirada de inertes dos portos) e a colocação das areias diretamente nas praias (alimentação artificial de praias através da remoção desses depósitos), garantindo uma maior otimização na gestão dos dinheiros públicos.

EY | Building a better working world

EY exists to build a better working world, helping to create long-term value for clients, people and society and build trust in the capital markets.

Enabled by data and technology, diverse EY teams in over 150 countries provide trust through assurance and help clients grow, transform and operate.

Working across assurance, consulting, law, strategy, tax and transactions, EY teams ask better questions to find new answers for the complex issues facing our world today.

EY refers to the global organization, and may refer to one or more, of the member firms of Ernst & Young Global Limited, each of which is a separate legal entity. Ernst & Young Global Limited, a UK company limited by guarantee, does not provide services to clients. Information about how EY collects and uses personal data and a description of the rights individuals have under data protection legislation are available via ey.com/privacy. EY member firms do not practice law where prohibited by local laws. For more information about our organization, please visit ey.com.

About EY-Parthenon

EY-Parthenon teams work with clients to navigate complexity by helping them to reimagine their ecosystems, reshape their portfolios and reinvent themselves for a better future. With global connectivity and scale, EY-Parthenon teams focus on Strategy Realized — helping CEOs design and deliver strategies to better manage challenges while maximizing opportunities as they look to transform their businesses. From idea to implementation, EY-Parthenon teams help organizations to build a better working world by fostering long-term value. EY-Parthenon is a brand under which a number of EY member firms across the globe provide strategy consulting services. For more information, please visit ey.com/parthenon.

© 2023 Ernst & Young, S.A.

All Rights Reserved.

parthenon.ey.com
ey.com/pt