

programa operacional regional do norte 2014 – 2020
Versão 1.4 – Dezembro 2014

Parecer da CGTP-IN

O programa operacional regional para o Norte, os seus eixos prioritários e respectivos envelopes financeiros apresentados, não podem ser dissociados dos objectivos traçados pela CE/UE, ao qual o Acordo de Parceria 2014-2020 constitui uma adaptação nacional. Por isso, o Norte 2020 acaba por respeitar uma matriz de prioridades pré-definida, que acaba, mesmo com adaptações, por não responder às necessidades desta região.

O que teria feito sentido era uma avaliação e elaboração de um plano de desenvolvimento regional, virado para combater as assimetrias regionais e a promover o emprego, do qual resultaria uma discussão das necessidades de financiamento nacional e comunitário, sem prioridades pré-estabelecidas. Os resultados do próprio QREN, do ponto vista económico e social, mostram que se devia ter encetado um outro caminho, nomeadamente quando estamos a falar da região, que de acordo com o critério do PIB per capita em PPC, é a mais pobre do todo nacional.

Como no passado, não existe um verdadeiro plano regional (ou mesmo nacional) de desenvolvimento endógeno, o que existe é uma abordagem top-bottom, uma vez que as prioridades são estabelecidas por «Bruxelas» e depois adaptadas em processo negocial com o Estado-membro em causa. Este factor à tem uma relevância acrescida num contexto de restrições orçamentais que tem impacto no volume de investimento público disponível, acabando por condicionar o investimento publico nacional e regional existente às prioridades estabelecidas para os FEEI.

É de salientar que o actual período de programação 2014-2020 fica claramente subordinado à agenda da Estratégia Europa 2020, naquilo que são os seus objectivos essenciais de unificação do mercado interno e liberalização dos mercados e serviços públicos, nomeadamente ao nível dos transportes e da energia, assim como de promoção da flexibilidade e mobilidade do trabalho. Uma agenda virada para a «competitividade», que relega para segundo plano a coesão e convergência real dos países e regiões, assim como os aspectos de valorização territorial e de redução das assimetrias regionais. O QREN já tinha sido condicionado em cerca de 2/3 ao cumprimento desta agenda.

Por isso, aliás como é afirmado em todos os documentos relevantes existem condicionalidades ligadas ao cumprimento de todos os mecanismos existentes (Semestre Europeu, PEC/Tratado Orçamento e Mecanismos de Desequilíbrios Externos), transformando os fundos comunitários em instrumentos de financiamento dos programas nacionais de reforma, não em instrumentos promotores da convergência real entre países e regiões.

É próprio diagnostico prospectivo da região do Norte, no âmbito da Iniciativa Norte 2020, que demonstra que apesar do financiamento comunitário com os anteriores quadros comunitários de apoio, que na última década e meia a região norte regrediu, passando a ser a região nacional com o menor PIB per capita (62% da UE27), tendo tido um duplo processo de divergência, face à média nacional (4 p.p.) e à média da UE27 (3 p.p.), num contexto em que se foram registando

taxas de desemprego superiores à média nacional e níveis salariais baixo da média nacional. Mesmo a melhoria registada na redução das assimetrias intraregionais se deveu mais o facto da perda de peso da região do Grande Porto no contexto regional, nacional e europeu (face a 2000 e em relação à UE27, o PIB per capita em PPC teve uma redução de 9 p.p.), de que a uma melhoria significativa das regiões mais «pobres».

Só esta parte do diagnóstico devia fazer pensar sobre o falhanço das estratégias e dos objectivos definidos anteriormente, nomeadamente no QREN e no ON2 (PO Norte). Mas ao contrário, volta-se a insistir nos mesmos programas, reforçando ainda mais o denominado eixo da competitividade em detrimento do eixo da coesão.

PO Norte no QREN tinha cerca de 2.662 milhões de euros à sua disposição dos quais 36% eram dedicados ao objectivo da competitividade, inovação e conhecimento. O novo programa operacional terá 3.378 milhões de euros à sua disposição, com a presente decisão, o que significa um aumento de 27% face ao passado (agora numa estrutura de financiamento multifundo, FEDER+FSE), mas cerca de 50% serão dedicados à agenda de competitividade, com ênfase exclusivo no sector exportador, em detrimento do aprofundamento do mercado interno regional e sua interligação nacional. O programa passa a reforçar os objectivos dos programas temáticos nacionais, que eles próprios concentram a prioridade dos fundos neste mesmo objectivo.

Sendo certo que estão definidas metas a atingir, com indicadores próprios, onde o número de empresas subvencionadas e o número de empregos a serem criados aparecem nalgumas das medidas propostas dentro de cada eixo prioritários, Também é verdade que não se percebe as possibilidades de financiamento das microempresas e pequenas empresas que constituem, a esmagadora maioria das empresas nacionais e na região Norte, nomeadamente ao nível de responder aos constrangimentos de financiamento existentes, assim como as necessidades de investimento. Sendo certo que muitas destas empresas estão viradas para a produção e bens e serviços para o mercado interno nacional e regional.

Mesmo considerando melhorias no scoreboard apresentado, a verdade é que todos os eixos deviam contemplar indicadores transversais de contributo para o VAB e para a criação líquida de emprego.

Com estas prioridades, a promoção de parcerias públicas-privadas e incentivos de promoção empresarial passam a ser objectivos dominantes deste quadro, sendo que parte significa a crescer encontra-se virara para a promoção da flexibilidade e mobilidade laboração e em modificações significativas dos sistemas de ensino/formação ao ser serviço dessa mesma estratégia.

Os objectivos de valorização do território que existiam no anterior quadro e programa operacional da região norte desaparecem dos eixos prioritários, ficando claramente secundarizados até pela disponibilização de verbas, nomeadamente os antigos eixos de valorização do espaço regional e de coesão local e urbana que tinham um envelope financeiro de 1.394 milhões de euros.

Falta assim enquadramento para acções prioritárias no domínio da reabilitação e regeneração urbana, da habitação social, da preservação do património cultural ou de melhoria do plano rodoviário e ferroviário nacional, mas mesmo ao nível da necessária industrialização e melhoria dos serviços públicos.

Estes elementos eram essenciais e só poderão ser enquadrados de forma indirecta no Norte 2020 e, mesmo, assim, para haver alguma eficácia, terão de ser complementados pelos programas temáticos. Mas de qualquer das formas estas são prioridades subfinanciadas e até mesmo não financiadas.

Estas eram prioridades essenciais para fomentar a coesão territorial e até um objectivo traçado no próprio programa de desenvolvimento policêntrico de cidades de média dimensão, para alavancar o desenvolvimento regional e fomentar efeitos de aglomeração locais.

Neste sentido, o programa apresentado enferma dos mesmos problemas detectados no anterior PO Norte, o programa ON2. A tempo faremos um balanço dos resultados.

Quanto ao acompanhamento e avaliação, a CGTP-IN defende que os parceiros sociais devem ter membros em todas as comissões de acompanhamento. Contudo, até ao momento a nossa participação não está assegurada em todos os programas operacionais.

Em Março de 2014 a CGTP-IN apresentou um conjunto de propostas ao Governo Português que pensamos manter a actualidade e que aqui reproduzimos:

1. Os apoios a atribuir deverão diversificar a base produtiva, bem como orientar-se para os bens e serviços transaccionáveis na lógica de substituição de importações e não apenas ou sobretudo para aumentar as exportações.
2. Os apoios, nomeadamente em relação às empresas, devem assentar em contratos-programa com objectivos claros, não só de natureza financeira, mas fundamentalmente físicos (por exemplo, criação de emprego, aumento das qualificações e seu impacto a nível de emprego, progressão da carreira, redução da precariedade do emprego, investimento realizado/gerado, aumento de produção e vendas, substituição de importações, alteração do perfil tecnológico, aumento das exportações, aumento da produtividade e competitividade das empresas, entre outros). Devem incluir metas de natureza física exigentes, com horizonte temporal bem definido e periodicamente controladas.
3. Ainda relativamente aos projectos submetidos pelas empresas, defendemos a consulta prévia às organizações representativas dos trabalhadores (delegados sindicais e/ou comissões de trabalhadores da empresa beneficiária) sobre os projectos a submeter, bem como um parecer anual sobre a execução do projecto e um no seu encerramento.
4. Os programas de apoio à contratação devem ser integrados em políticas de promoção do emprego, destinados a facilitar a aproximação dos grupos mais vulneráveis ao mercado de trabalho e baseados em levantamentos de necessidades junto das empresas e apoiar, exclusivamente, a contratação sem termo;
5. No caso da formação profissional, os apoios devem estar vinculados ao cumprimento do número mínimo de horas de formação por trabalhador (direito à formação consagrado na legislação do trabalho).
6. Deve também haver publicitação, nas entidades apoiadas, dos apoios obtidos, dos montantes e objectivos a atingir, bem como a criação de uma base de dados de acesso público com todas as informações relevantes para acompanhamento (defendemos uma base

de dados nacional única que também que também possa ser desagregada em termos regionais).

7. Os empregadores para se poderem candidatar a apoios devem cumprir, entre outros os seguintes requisitos: têm que ter a situação regularizada no que respeita a apoios comunitários ou nacionais; ter a situação contributiva regularizada perante a administração fiscal e a segurança social; não podem encontrar-se em situação de atraso no pagamento de salários; devem cumprir a legislação do trabalho e a contratação colectiva e, em especial, não lhes pode ter sido aplicada sanção por contra-ordenação grave ou muito grave por violação do princípio da discriminação no trabalho e no emprego.
8. Deve existir uma comissão de acompanhamento, com membros efectivos de todos os parceiros sociais, reunir trimestralmente para fazer a avaliação do impacto da execução financeira e física do programa operacional e corrigir atempadamente erros e objectivos. Deve também ultrapassar-se o modo de funcionamento burocratizado e, em muitos casos, meramente sancionatório das opções do Governo/autoridade de gestão que tem caracterizado os períodos de programação anteriores, em que o peso da administração pública é desproporcional face às outras entidades, nomeadamente os parceiros sociais. A CGTP-IN entende ainda que a participação deve começar na própria elaboração do programa e dos regulamentos necessários a cada programa e medida.
9. No que diz respeito à educação, os fundos deverão permitir alargar e melhorar a rede de escolas públicas.
10. Em relação à qualificação e requalificação de adultos, nomeadamente daqueles que caíram no desemprego de longa duração e que perderam as reduzidas qualificações profissionais que possuíam ou que as que têm já não são adequadas ao perfil produtivo que se pretende, há que criar planos de emergência para os requalificar, em articulação com as empresas para que a formação dada corresponda efectivamente a necessidades reais do tecido produtivo.

12.12.2014
CGTP-IN

ANEXO

<p align="center">PROGRAMA OPERACIONAL REGIONAL DO NORTE 2014 – 2020 Versão de trabalho – Fevereiro 2014</p>
--

Parecer da CGTP-IN

I. INTRODUÇÃO

O Programa Operacional Regional do Norte para o período 2014-2020 tem uma dotação de fundos comunitários de 3.321 milhões de euros, provenientes do FEDER e do FSE e representa 13,1% do total dos fundos europeus estruturais e de investimento previstos para este período.

Tem os seguintes eixos prioritários:

- Eixo Prioritário 1: Investigação, Desenvolvimento Tecnológico e Inovação
- Eixo Prioritário 2: Competitividade das Pequenas e Médias Empresas
- Eixo Prioritário 3: Economia de Baixo Teor de Carbono
- Eixo Prioritário 4: Qualidade Ambiental
- Eixo Prioritário 5: Mobilidade e Transportes
- Eixo Prioritário 6: Emprego e Mobilidade dos Trabalhadores
- Eixo Prioritário 7: Inclusão Social e Pobreza
- Eixo Prioritário 8: Educação e Aprendizagem ao Longo da Vida
- Eixo Prioritário 9: Capacitação Institucional e TIC
- Eixo 10 – Assistência Técnica

II. APRECIÇÃO

O Programa Operacional Regional para o Norte 2014-2020 (Norte 2020), os seus eixos prioritários, prioridades de investimento e respectivos envelopes financeiros apresentados, não podem ser dissociados dos objectivos traçados pela CE/UE, ao qual o Acordo de Parceria 2014-2020 constitui uma adaptação nacional.

O actual período de programação 2014-2020 fica claramente ao serviço da Agenda de Lisboa, hoje Estratégia Europa 2020, naquilo que são os seus objectivos essenciais de unificação do mercado interno e liberalização dos mercados e serviços públicos, nomeadamente ao nível dos transportes e da energia, assim como de promoção da flexibilidade e mobilidade do trabalho. Uma agenda virada para a «competitividade», que relega para segundo plano a coesão e convergência real dos países e regiões, assim como os aspectos de valorização territorial e de redução das assimetrias regionais.

O QREN já tinha sido condicionado em cerca de 2/3 ao cumprimento desta agenda. O actual Acordo de Parceria leva as coisas ainda mais longe, no sentido de garantir as condições de rentabilidade do capital, não só via incentivos, mas também pela entrega a lógicas de rentabilização privada de infraestruturas públicas essenciais.

Como no passado, não existe um verdadeiro plano nacional ou regional de desenvolvimento, uma vez que as prioridades são estabelecidas por «Bruxelas», acabando por condicionar o investimento público existente. Por isso, aliás como é afirmado em todos os documentos relevantes existem condicionalidades ligadas ao cumprimento de todos os mecanismos existentes (Semestre Europeu, PEC/Tratado Orçamento e Mecanismos de Desequilíbrios Externos), para além do PAEF, transformando os fundos comunitários em instrumentos de financiamento dos programas nacionais de reforma.

É o próprio diagnóstico prospectivo da região Norte, no âmbito da Iniciativa Norte 2020, que apoia, que na última década e meia a região Norte regrediu, passando a ser a região nacional com o menor PIB per capita (62% da UE27), tendo tido um duplo processo de divergência, face à média nacional (quase 4 p.p.) e à média da UE27 (quase 3 p.p.), num contexto em que se foram registando taxas de desemprego superiores à média nacional e níveis salariais abaixo da média nacional. Mesmo a melhoria registada na redução das assimetrias intraregionais deveu-se mais ao facto da perda de peso da região Grande Porto no contexto regional, nacional e europeu, de que a uma melhoria significativa das regiões mais «pobres».

Só esta parte do diagnóstico devia fazer pensar sobre o falhanço das estratégias e dos objectivos definidos anteriormente, nomeadamente no QREN e no ON2 (PO Norte). Mas ao contrário, volta-se a insistir nos mesmos programas, reforçando ainda mais o denominado eixo da competitividade em detrimento do eixo da coesão.

O PO Norte no QREN tinha cerca de 2662 milhões de euros à sua disposição, dos quais 36% eram dedicados ao objectivo da competitividade, inovação e conhecimento. O novo programa operacional terá 3321 milhões de euros à sua disposição, o que significa um aumento de 25% face ao passado (agora numa estrutura FEDER+FSE), mas cerca de 60% serão dedicados à agenda de competitividade, com ênfase exclusivo no sector exportador, em detrimento do aprofundamento do mercado interno regional e sua interligação nacional. O programa passa a reforçar os objectivos dos programas temáticos nacionais, que eles próprios concentram 40% dos fundos neste mesmo objectivo.

A promoção de parcerias público-privadas e incentivos de promoção empresarial passam a ser objectivos dominantes deste quadro, sendo que a parte significativa a crescer encontra-se virada para a promoção da flexibilidade e mobilidade laboral e em modificações significativas dos sistemas de ensino/formação ao serviço dessa mesma estratégia.

Os objectivos de valorização do território que existiam no anterior quadro e Programa Operacional da Região Norte 2007-2013 desaparecem dos eixos prioritários, ficando claramente secundarizados até pela disponibilização de verbas, nomeadamente os antigos eixos de valorização do espaço regional e de coesão local e urbana que tinham um envelope financeiro de 1394 milhões de euros. Falta assim enquadramento para acções prioritárias no domínio da reabilitação e regeneração urbana, da preservação do património cultural ou de melhoria do plano rodoviário e ferroviário nacional, mas mesmo ao nível da necessária industrialização e melhoria dos serviços públicos.

Este caminho não é por isso aceitável.

III. Propostas da CGTP-IN

11. Os apoios a atribuir deverão diversificar a base produtiva, bem como orientar-se para os bens e serviços transaccionáveis na lógica de substituição de importações e não apenas ou sobretudo para aumentar as exportações.
12. Os apoios, nomeadamente em relação às empresas, devem assentar em contratos-programa com objectivos claros, não só de natureza financeira, mas fundamentalmente físicos (por exemplo, criação de emprego, aumento das qualificações e seu impacto a nível de emprego, progressão da carreira, redução da precariedade do emprego, investimento realizado/gerado, aumento de produção e vendas, substituição de importações, alteração do perfil tecnológico, aumento das exportações, aumento da produtividade e competitividade das empresas, entre outros). Devem incluir metas de natureza física exigentes, com horizonte temporal bem definido e periodicamente controladas.
13. Ainda relativamente aos projectos submetidos pelas empresas, defendemos a consulta prévia às organizações representativas dos trabalhadores (delegados sindicais e/ou comissões de trabalhadores da empresa beneficiária) sobre os projectos a submeter, bem como um parecer anual sobre a execução do projecto e um no seu encerramento.
14. Os programas de apoio à contratação devem ser integrados em políticas de promoção do emprego, destinados a facilitar a aproximação dos grupos mais vulneráveis ao mercado de trabalho e baseados em levantamentos de necessidades junto das empresas e apoiar, exclusivamente, a contratação sem termo;
15. No caso da formação profissional, os apoios devem estar vinculados ao cumprimento do número mínimo de horas de formação por trabalhador (direito à formação consagrado na legislação do trabalho).
16. Deve também haver publicitação, nas entidades apoiadas, dos apoios obtidos, dos montantes e objectivos a atingir, bem como a criação de uma base de dados de acesso público com todas as informações relevantes para acompanhamento (defendemos uma base de dados nacional única que também possa ser desagregada em termos regionais).
17. Os empregadores para se poderem candidatar a apoios devem cumprir, entre outros os seguintes requisitos: têm que ter a situação regularizada no que respeita a apoios comunitários ou nacionais; ter a situação contributiva regularizada perante a administração fiscal e a segurança social; não podem encontrar-se em situação de atraso no pagamento de salários; devem cumprir a legislação do trabalho e a contratação colectiva e, em especial, não lhes pode ter sido aplicada sanção por contra-ordenação grave ou muito grave por violação do princípio da discriminação no trabalho e no emprego.
18. Deve existir uma comissão de acompanhamento, com membros efectivos de todos os parceiros sociais, reunir trimestralmente para fazer a avaliação do impacto da execução financeira e física do programa operacional e corrigir atempadamente erros e objectivos. Deve também ultrapassar-se o modo de funcionamento burocratizado e, em muitos casos, meramente sancionatório das opções do Governo/autoridade de gestão que tem caracterizado os períodos de programação anteriores, em que o peso da administração

pública é desproporcional face às outras entidades, nomeadamente os parceiros sociais. A CGTP-IN entende ainda que a participação deve começar na própria elaboração do programa e dos regulamentos necessários a cada programa e medida.

19. No que diz respeito à educação, os fundos deverão permitir alargar e melhorar a rede de escolas públicas.
20. Em relação à qualificação e requalificação de adultos, nomeadamente daqueles que caíram no desemprego de longa duração e que perderam as reduzidas qualificações profissionais que possuíam ou que as que têm já não são adequadas ao perfil produtivo que se pretende, há que criar planos de emergência para os requalificar, em articulação com as empresas para que a formação dada corresponda efectivamente a necessidades reais do tecido produtivo.

25.03.2014
CGTP-IN

ANEXO

Plano financeiro do programa operacional

Eixo prioritário	Fundo	Categoria de região	Base para o cálculo para o apoio da União (Custo total elegível ou custo público elegível)	Apoio da União	Contrapartida nacional	Reparação indicativa da contrapartida nacional		Financiamento total	Taxa de cofinanciamento
						Financiamento público nacional	Financiamento privado nacional		
				(a)	(b) = (c) + (d)	(c)	(d)	(e) = (a) + (b)	(f) = (a)/(e) (%)
<i>Eixo prioritário 1 (OT1)</i>	FEDER	RMD	Custo Total	407.800.510	107.947.194	46.777.117	61.170.077	515.747.704	79%
<i>Eixo prioritário 2 (OT3)</i>	FEDER	RMD	Custo Total	1.242.186.643	447.030.614	59.734.564	387.296.050	1.689.217.257	74%
<i>Eixo prioritário 3 (OT4)</i>	FEDER	RMD	Despesa Pública	316.798.814	55.905.673	55.905.673	0	372.704.487	85%
<i>Eixo prioritário 4 (OT6)</i>	FEDER	RMD	Despesa Pública	125.155.657	22.086.292	22.086.292	0	147.241.949	85%
<i>Eixo prioritário 5 (OT7)</i>	FEDER	RMD	Despesa Pública	102.131.578	18.023.220	18.023.220	0	120.154.798	85%
<i>Eixo prioritário 6 (OT8)</i>	FSE	RMD	Despesa Pública	162.787.630	28.727.229	28.727.229	0	191.514.859	85%
	FEDER	RMD	Despesa Pública	57.529.474	10.152.260	10.152.260	0	67.681.734	85%
<i>Eixo prioritário 7 (OT9)</i>	FSE	RMD	Despesa Pública	127.964.542	22.581.978	22.581.978	0	150.546.520	85%
	FEDER	RMD	Despesa Pública	177.470.526	31.318.328	31.318.328	0	208.788.854	85%
<i>Eixo prioritário 8 (OT10)</i>	FSE	RMD	Despesa Pública	253.076.411	44.660.543	44.660.543	0	297.736.954	85%
	FEDER	RMD	Despesa Pública	172.748.474	30.485.025	30.485.025	0	203.233.499	85%
<i>Eixo prioritário 9 (OT11/OT2)</i>	FSE	RMD	Despesa Pública	39.137.600	6.906.635	6.906.635	0	46.044.235	85%
	FEDER	RMD	Despesa Pública	52.247.872	9.220.213	9.220.213	0	61.468.085	85%
<i>Eixo prioritário 10 (AT)</i>	FEDER	RMD	Despesa Pública	83.735.000	14.776.765	14.776.765	0	98.511.765	85%
Total	FEDER	RMD		2.737.804.548	746.945.584	298.479.457	448.466.127	3.484.750.132	
Total	FSE	RMD		582.966.183	102.876.385	102.876.385	0	685.842.568	
Total geral		RMD		3.320.770.731	849.821.969	401.355.842	448.466.127	4.170.592.700	