

# Avaliação do Programa Crescimento Azul, Inovação e Pequenas e Médias Empresas

## Sumário Executivo

12 de dezembro de 2024  
(com revisões a janeiro de 2025)

Entidade contraente



Entidade contratada responsável pela avaliação



Fonte de financiamento



**Entidade contraente**



**Entidade contratada responsável pela avaliação**



**Fonte de financiamento**



**Autoria**

EY-Parthenon



**Coordenação global**

Sandra Primitivo

**Coordenação executiva e especialista**

Ana Caetano

**Especialistas**

Joana Canada

Manuel Reis

Pedro Casimiro

Rui Faustino

# 1. Objeto e objetivos da avaliação

## 1.1. O objeto de avaliação

O European Economic Area Grants (EEA Grants) surgiu como resultado da participação da Islândia, Liechtenstein e Noruega no mercado internacional das áreas económicas abrangidas pelo Acordo do Espaço Económico Europeu. Desde que o Acordo foi assinado em 1994, os três países têm contribuído para o desenvolvimento social e económico de 15 estados beneficiários, um dos quais Portugal, através do Mecanismo Financeiro do Espaço Económico Europeu (MFEEE). Os dois objetivos globais do EEA Grants, de igual importância e para os quais todos os projetos e iniciativas financiados pelo MFEEE deverão contribuir, são o de reduzir as disparidades económicas e sociais no Espaço Económico Europeu e o de reforçar as relações bilaterais entre os países beneficiários e os países doadores.

O período de programação de 2014 a 2021 é o quinto ciclo de financiamento dos EEA Grants a Portugal, e a alocação dos EEA Grants 2014-2021 em Portugal distribui-se por cinco Programas: Crescimento Azul (contributo dos EEA Grants de 38,2 M€ e Nacional de 6,7 M€); Ambiente (contributo dos EEA Grants de 24,6 M€ e Nacional de 4,3 M€); Conciliação e Igualdade de Género (contributo dos EEA Grants de 6,1 M€ e Nacional de 1,1 M€); Cultura (contributo dos EEA Grants de 9,5 M€ e Nacional de 1,7 M€); e Cidadãos Ativ@s (contributo dos EEA Grants de 11,5 M€). Os EEA Grants 2014-2021 contribuem ainda com 3,2 M€ para o Fundo de Relações Bilaterais (FRB) que tem como objetivo o apoio a iniciativas que fortaleçam as relações entre Portugal e os países doadores, e com 2,0 M€ para a assistência técnica a Portugal.

O Programme Agreement do Programa Crescimento Azul do EEA Grants 2014-2021 estabelece os direitos e obrigações relativamente à implementação do mesmo. A Direção-Geral de Política do Mar do Ministério da Economia e do Mar (DGPM) assume o papel de Operador do Programa (OP), competindo-lhe a implementação e gestão do mesmo, incluindo a responsabilidade de fornecer relatórios financeiros, relatórios anuais e um relatório final do Programa. A DGPM deverá ainda assegurar a sinergia do Programa Crescimento Azul com o Programa Ambiente, Alterações Climáticas e Economia de Baixo Carbono (designado de Programa Ambiente).

O Programa Crescimento Azul visa aumentar a criação de valor e o crescimento sustentável na economia azul portuguesa, bem como a investigação, a educação e a formação nas áreas marinha e marítimas, desagregando-se em três áreas programáticas (AP), que não só se complementam como também beneficiam de sinergias entre si: AP1 - Desenvolvimento de negócios, inovação e PME; AP2 - Investigação; e AP3 - Educação, bolsas de estudo, literacia e empreendedorismo jovem.

Para tal, além do financiamento de projetos em parceria nas três áreas programáticas, o Programa conta com o financiamento do Fundo de Relações Bilaterais para o apoio a iniciativas que contribuam para a procura de parceiros dos países doadores, o desenvolvimento de tais parcerias e a preparação de candidaturas em parceria, e também para cooperação estratégica, *networking*, intercâmbio, partilha e transferência de conhecimento, tecnologia, experiência e boas práticas entre as entidades portuguesas e dos Países Doadores.

O financiamento do Programa Crescimento Azul é orçamentado em função do *outcome* a que se destina. No Programme Agreement estavam determinados três Projetos Pré-Definidos (PPD), tendo os restantes projetos sido selecionados através de processos de convite à apresentação de candidaturas, composto por cinco Avisos e por três Small Grant Scheme (SGS). O ponto de situação da implementação do Programa Crescimento Azul pode ser consultado no quadro seguinte.

**Quadro 1. Ponto de situação do Programa Crescimento Azul, a setembro de 2024**

AP	Aviso	Montante colocado a concurso (€)	Candidaturas aprovadas		Taxa de aprovação do Fundo colocado a concurso (%)	Projetos desistidos/rescindidos (Nº)	Projetos em execução/concluídos*			
			Nº	Valor de Fundo (€)			Nº	Valor de Fundo (€)	Taxa de Execução Financeira (%)	Taxa média de Execução Física (%)
AP 1	Aviso 1	14 200 000	23	9 435 984	66%	1	22	9 026 804	79%	98%
	Aviso 2	12 840 134	19	14 256 902	111%	1	19	13 614 408	50%	95%
	Aviso 3	1 176 471	2	410 057	35%		2	410 057	90%	96%
	2º Aviso 3	1 500 000	3	1 385 287	92%		3	1 385 287	70%	98%

AP	Aviso	Montante colocado a concurso (€)	Candidaturas aprovadas		Taxa de aprovação do Fundo colocado a concurso (%)	Projetos desistidos/rescindidos (Nº)	Projetos em execução/concluídos*			
			Nº	Valor de Fundo (€)			Nº	Valor de Fundo (€)	Taxa de Execução Financeira (%)	Taxa média de Execução Física (%)
	SGS 1	3 000 000	6	836 316	28%		6	836 316	89%	100%
	2º SGS 1	1 029 469	7	939 503	91%	3	4	538 389	90%	99%
	SGS 2	1 000 000	8	490 506	49%	1	7	429 972	72%	96%
AP 2	Aviso 4	5 423 529	6	5 423 268	100%		6	5 423 268	90%	99%
	PPD 2	-	-	-	-		1	2 000 000	90%	90%
	PPD 3	-	-	-	-		1	2 000 000	90%	98%
AP 3	Aviso 5	1 550 000	12	2 726 263	176%		12	2 726 263	56%	100%
	SGS 3	350 000	29	711 460	203%	2	27	661 460	91%	100%
	PPD	-	-	-	-		1	2 000 000	90%	99%
TOTAL		42 069 603	115	36 615 546	n.a.	8	107	35 052 224	71%	98%

Fonte: EY-Parthenon, com base no Sistema de Informação da DGPM. Nota: \*valores líquidos das candidaturas rescindidas/desistidas. Taxa de aprovação do fundo colocado a concurso = valor de fundo das candidaturas aprovadas / montante colocado a concurso. Taxa de execução financeira = financiamento pago / financiamento aprovado.

## 1.2. Âmbito e objetivos da Avaliação

O estudo de avaliação do Programa Crescimento Azul decorre da obrigação da DGPM enquanto OP, estabelecida no regulamento de implementação do EEA Grants 2014-2021. A avaliação abrange todo o território nacional, incluindo regiões autónomas, e tem como período de incidência os anos de 2018 a 2024 (até setembro de 2024). O CE estabelece como objetivos principais do estudo:

- Avaliar se os objetivos específicos do Programa foram alcançados;
- Aferir a sinergia com o Programa Ambiente;
- Avaliar os mecanismos de acompanhamento e monitorização do Programa; e
- Avaliar o resultado das relações bilaterais entre os parceiros nacionais e os parceiros dos estados doadores.

Na persecução desses objetivos, são estabelecidos um conjunto de critérios de avaliação e de Questões de Avaliação (QA), sendo que cada QA se ramifica em múltiplas Subquestões de Avaliação (SubQA):

- Eficácia - QA1. Os objetivos específicos do programa foram alcançados?
- Coerência - QA2. Em que medida os resultados dos projetos contribuíram/estão a contribuir para assegurar sinergias com o Programa Ambiente?
- Eficiência Operativa - QA3. Os mecanismos de acompanhamento e monitorização dos Projetos foram os adequados para a implementação do Programa?
- Valor Acrescentado Europeu - QA4. Qual o valor acrescentado das parcerias com entidades dos Países Doadores ao nível dos projetos?

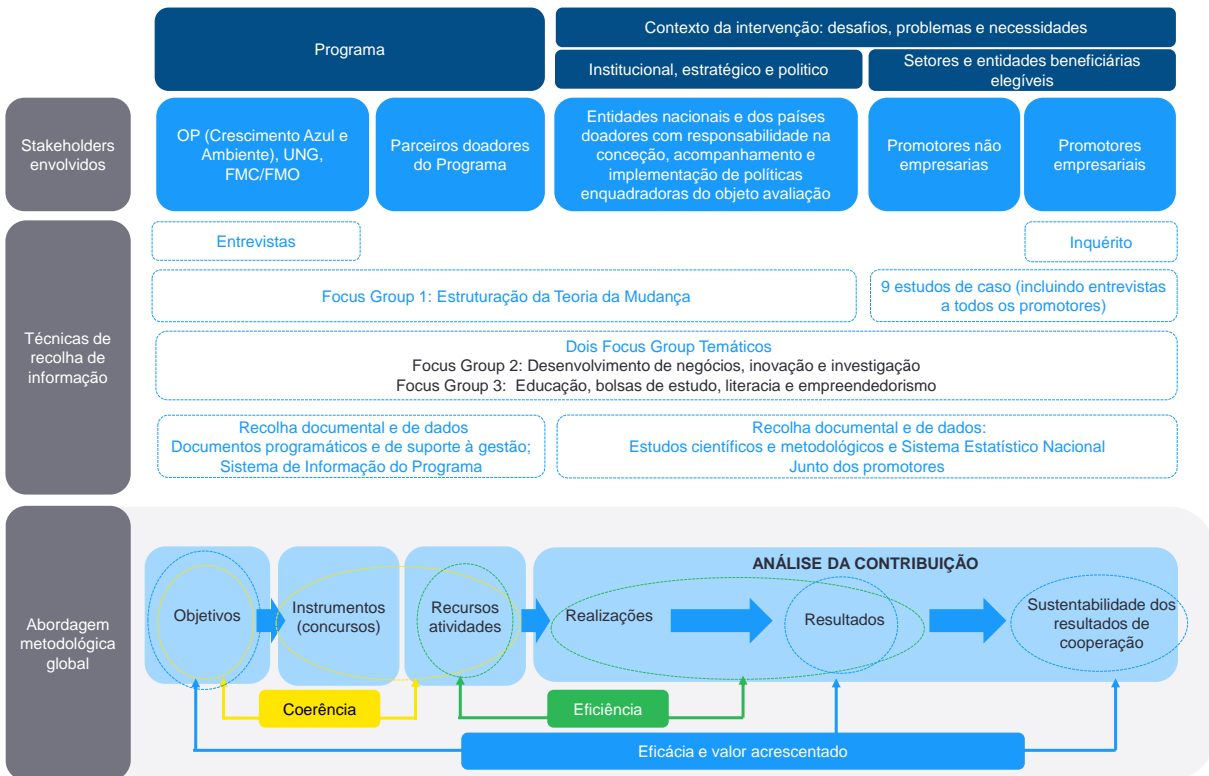
As conclusões e recomendações decorrentes da resposta às QA e SubQA poderão ser aplicadas no próximo ciclo de programação. O estudo contribuirá ainda para os princípios de transparência e de prestação de contas através da disponibilização dos seus resultados aos beneficiários e público em geral.

O estudo terá assim utilidade para um conjunto alargado de destinatários e utilizadores dos seus resultados, nomeadamente: Financial Mechanism Committee, Financial Mechanism Office, Unidade Nacional de Gestão, OP do Programa Crescimento Azul (DGPM) e do Programa Ambiente (Secretaria-Geral do Ambiente), parceiros de Programa dos Estados Doadores, Comissão Interministerial dos Assuntos do Mar, Ministério da Economia, Ministério do Ambiente e da Energia, Direção-Geral de Política do Mar, Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, AD&C, Inspeção Geral de Finanças, Agência Nacional para a Inovação e a Fundação para a Ciência e Tecnologia.

## 2. Metodologia

A abordagem metodológica global adotada na presente avaliação, ilustrada na figura seguinte, é estruturada com o objetivo de garantir uma resposta fundamentada a todas as questões enunciadas, incluindo por esse motivo o envolvimento de vários *stakeholders* e aplicando diversos métodos de recolha de informação.

Figura 1. Abordagem metodológica



Fonte: EY-Parthenon.

O método de Avaliação Baseada na Teoria (ABT), assumido como referencial teórico, pretende explicar como e porquê os efeitos foram produzidos, partindo da ideia que uma política tem no seu centro, de forma explícita ou implícita, uma Teoria da Mudança (TdM) que parte de uma reflexão sobre a lógica da intervenção: uma narrativa plausível sobre a forma como as intervenções desencadeiam um conjunto de resultados, ou seja, como se espera que a política venha a funcionar.

Entre as abordagens metodológicas da ABT, a Análise da Contribuição atribui relevância à demonstração do nexo de causalidade entre os resultados e as intervenções, procurando aferir o contributo da intervenção para a obtenção dos resultados esperados, ou seja, um nexo de causalidade plausível sobre o contributo da intervenção para os resultados esperados/observados. O foco não é tanto o conceito de "atribuição" (relação causa-efeito entre variáveis discretas) mas sim a análise da "contribuição" das intervenções para os resultados através de mecanismos de causalidade: as situações, eventos, motivações e expectativas, processos cognitivos, sociais e institucionais que influenciam as ações dos atores e implicam a produção dos resultados das intervenções.

Para a presente avaliação foi desenvolvida uma Teoria da Mudança, sob a forma de uma cadeia de resultados, organizada por áreas programáticas, complementada pelo racional que lhe está subjacente e os pressupostos e riscos. O teste da TdM foi realizado ao longo do processo avaliativo através de uma auscultação abrangente aos diferentes agentes envolvidos no Programa, recorrendo a variadas técnicas de recolha e análise de informação. No decorrer da avaliação foram realizadas cinco entrevistas, dinamizados três *focus group*, lançado um inquérito a promotores de projetos, e desenvolvidos nove estudos de caso.

Os mecanismos de gestão e controlo da qualidade adotados no presente estudo foram desenvolvidos durante todas as fases do processo avaliativo, destacando-se a fase de estruturação e consolidação metodológica, a fase de recolha e análise de informação de suporte à avaliação e a fase de auscultação dos *stakeholders*.

### 3. Principais conclusões da resposta às Questões de Avaliação

A resposta às QA permitiu obter uma leitura aprofundada da implementação do Programa Crescimento Azul, definida a partir da Teoria da Mudança que estrutura o racional do Programa e do enfoque específico de cada questão. Neste capítulo, apresenta-se de forma sistematizada as principais conclusões da avaliação, organizadas segundo os critérios de avaliação.

#### Eficácia

- C1. O desempenho do Programa Crescimento Azul, em termos de alcance das metas dos indicadores de *output* e *outcome*, é globalmente positivo, encontrando-se a maioria das metas alcançadas ou até amplamente ultrapassadas. Existem, contudo, indicadores de *outcome* que ainda não foram calculados, e que se mostram particularmente valiosos para uma análise dos efeitos do Programa e da sua sustentabilidade, justificando-se um esforço final por parte do Operador (e dos promotores) para a sua contabilização e análise. Os níveis de execução financeira são elevados, ainda que abaixo do expectável nesta fase de implementação do Programa, fruto, em grande medida, da extensão dos prazos de análise e validação dos Relatórios Finais dos projetos em fase de conclusão.
- C2. Desenha-se um quadro global de convergência do âmbito dos projetos com os objetivos específicos do Programa, em particular no que respeita ao aumento do valor acrescentado, inovação e diferenciação dos bens e serviços produzidos e comercializados, melhoria das condições de investigação fundamental e aplicada e aprofundamento do capital relacional entre parceiros de I&D e inovação, desenvolvimento do conhecimento integrado do oceano, (e.g., mapeamento do mar e de habitats, monitorização e modelação ecológica e ambiental) e melhoria assinalável das condições de ensino na área marítima em Portugal, com efeitos na capacidade de formação dos oficiais da Marinha Mercante e de (re)qualificação dos trabalhadores do setor marítimo.
- C3. A eficácia do Programa surge associada, em primeiro lugar, à coerência entre a abordagem estratégica preconizada nos seus objetivos específicos e globais, os instrumentos de apoio associados às áreas do programa e o contexto territorial e setorial e, em segundo, às consideráveis limitações das fontes alternativas de financiamento público e privado para projetos de investigação, inovação, transferência e valorização do conhecimento na área da economia azul. O apoio do Programa Crescimento Azul foi identificado em muitos projetos como crítico, na medida em que veio colmatar uma lacuna nas oportunidades de financiamento de projetos de investigação fundamental e inovação aplicada (nomeadamente, projetos ainda em fase de protótipo, prova de conceito ou em validação de product-market-fit).
- C4. A adequação programática foi bem traduzida nos Avisos, refletindo-se em níveis globalmente elevados de procura total e qualificada. O foco setorial, a elegibilidade e incentivo a parcerias entre entidades empresariais, do sistema científico e tecnológico nacional, associações e outras organizações sem fins lucrativos, e o apoio a projetos com uma dimensão “média” de investimento, emergem como características distintivas do Programa e dos Avisos, fortemente valorizadas pelos promotores.
- C5. Entre as três áreas do Programa, o apoio ao desenvolvimento de negócios, inovação e PMEs (AP 1) foi o que exigiu um maior esforço de mobilização da procura, tendo sido necessário o relançamento de dois Avisos. Ainda assim, as atividades e materiais de comunicação dos objetivos e regras dos apoios, a par com a revisão em alta do valor máximo financiado por projeto, tiveram frutos aquando do relançamento dos Avisos em 2021, que vieram a registar níveis de procura total e qualificada significativamente mais elevados, permitindo assim alocar o fundo que não tinha sido comprometido inicialmente. No que respeita, em particular, aos apoios ao desenvolvimento de competências empresariais e de gestão, a reduzida taxa de procura dirigida ao Aviso contrasta com as evidências recolhidas que apontam carências nesta matéria, seja em setores mais tradicionais e envelhecidos como o das pescas ou em atividades cujo ritmo de evolução tecnológica e de abertura aos mercados globais impõem sérios desafios ao nível da gestão de equipas e de projetos, o que indicia a menor adequação do formato escolhido (*Small Grant Scheme*).
- C6. Na área de programa dedicada à investigação (AP 2) destaca-se a muito elevada taxa de procura qualificada, que reflete, por um lado, o alinhamento entre os objetivos do Programa, os parâmetros do Aviso e as necessidades das entidades, e por outro, a larga experiência desta tipologia de entidades na identificação de fontes de financiamento e submissão de candidaturas a apoios nacionais e comunitários.
- C7. Na área da educação (AP 3) desenha-se um cenário semelhante, marcado por elevadas taxas de procura total e qualificada, justificadas por necessidades de financiamento que não encontram no mercado financeiro e na oferta de apoios com cofinanciamento público uma resposta adequada. A pertinência e adequação dos apoios do Programa Crescimento Azul é particularmente evidente no caso do investimento em educação, dados as significativas exigências tecnológicas (i.e., disponibilidade de simuladores e de equipamentos que permitam a

formação a bordo dos navios) e regulamentares enfrentadas pelas instituições de ensino e entidades formadoras na área da economia azul.

- C8. A pandemia destaca-se como um dos principais fatores limitadores do arranque e desenvolvimento dos projetos apoiados, tendo impedido algumas atividades presenciais e de mobilidade de investigadores, técnicos e trabalhadores (que terão sido substituídos, na maioria dos casos, por formatos online) e introduzido dificuldades adicionais na aquisição de equipamentos, fruto da disrupção das cadeias de abastecimento e, posteriormente do aumento generalizado dos preços. Outros fatores, a dois níveis diferentes, surgem igualmente como condicionantes ao arranque e desenvolvimento dos projetos: ao nível mais operacional e controlável pelo Programa, os procedimentos e prazos de análise das candidaturas e dos Relatórios de Execução (associados à periodicidade dos pedidos de pagamento); ao nível dos mercados e condições subjacentes à implementação dos projetos ressaltam as dificuldades de acesso a capitais próprios e alheios necessários para implementar o projeto, em complemento ao financiamento do Programa, a rotatividade de recursos humanos especializados e as limitações de recursos técnicos de apoio jurídico e administrativo e alterações regulamentares que afetam a aplicabilidade ou rentabilidade dos produtos e tecnologias desenvolvidas. Conclui-se que estes constrangimentos geraram ineficiências e custos acrescidos para o Operador e para os promotores, ainda que não tenham impedido o cumprimento dos seus objetivos e o alcance dos resultados.

### Coerência

- C9. Os documentos programáticos dos Programas Crescimento Azul e Ambiente, Alterações Climáticas e Economia de Baixo Carbono identificam de forma clara o objetivo de geração de sinergias entre Programas e os mecanismos mobilizados para tal, consubstanciados em *outcomes*, *outputs* e Avisos de Concurso. A natureza do alinhamento e articulação entre *outcomes* e *outputs* ficou definida *ex-ante*, fruto do tipo de projetos e promotores que se decidiu apoiar nos dois Programas. No âmbito da sinergia, o Programa Crescimento Azul apoiou projetos de empresas no setor marinho que usam lixo marinho como matéria-prima de produtos ou tecnologias inovadoras, ou que criam condições de recolha para utilização como matéria-prima secundária de terceiros, enquanto que o Programa Ambiente o apoio a iniciativas de prevenção de produção de lixo marinho, particularmente no caso dos plásticos. Desta abordagem não resultaram sinergias óbvias ao nível do projeto, mas sim ao nível da intervenção ao longo da cadeia de valor, numa ótica de economia circular, e junto de públicos-alvo complementares.
- C10. As datas de publicação dos Avisos dos dois Programas acabaram por não se alinhar, não obstante a intenção e esforços dos Operadores. No Programa Ambiente o fundo colocado a concurso revelou-se insuficiente para responder ao expressivo volume da procura, enquanto no Programa Crescimento Azul a taxa de financiamento e montantes elegíveis máximos tornaram-se claramente mais atrativos quando aumentaram, do Aviso 3 para o 2º Aviso 3. Dada a amplitude do potencial de complementaridade entre os Programas e a variedade de formatos possíveis para a sua operacionalização, a definição clara dos objetivos e mecanismos mobilizados para efetivar a sinergia logo na fase de programação foi pertinente e terá contribuído para a articulação entre os Operadores, mas a abertura para uma maior flexibilidade na gestão dos fundos alocados à sinergia e a introdução de incentivos para a candidatura de consórcios ou projetos integrados a ambos os Programas poderia ter contribuído para uma melhor adaptação à procura e para a produção de sinergias mais evidentes.
- C11. Os esforços de cooperação entre o Programa Crescimento Azul e o Programa Ambiente ao longo do período de implementação são também evidenciados por vários momentos de comunicação conjuntos, permitindo aumentar a visibilidade dos projetos apoiados, apresentar aos públicos-alvo dos Programas novas oportunidades de negócio e de intervenção, e assim promover eventuais parceiras e projetos futuros.

### Eficiência operativa

- C12. As principais limitações dos mecanismos de acompanhamento e monitorização do Programa prendem-se não com a eficácia - de uma forma geral os mecanismos adotados permitiram o cumprimento das disposições regulamentares e das obrigações de reporte do Operador e manter um registo do progresso dos indicadores dos projetos e do Programa, das ocorrências de regularidades e das conclusões resultantes de cada verificação, mostrando-se, nesse sentido, adequados - mas com a sua eficiência, na medida em que geraram elevados custos administrativos para o Operador e para os promotores, desproporcionais face ao valor do fundo em execução e experienciados até por promotores com experiência anterior de execução de projetos com cofinanciamento público nacional e europeu.
- C13. Os processos de candidatura, aprovação e acompanhamento da execução dos projetos, e em particular, o processo de submissão, análise e aprovação dos Relatórios de Execução, foram marcados por uma elevada carga administrativa, fruto do volume e detalhe da informação e evidências documentais exigidas e da necessidade de adaptação dessas evidências a diferentes enquadramentos legais e regulamentares dos promotores e parceiros.
- C14. O processo de reporte emerge como um constrangimento à execução dos projetos, por via do aumento dos custos administrativos e da extensão do prazo de aprovação dos Relatórios de Execução e, conseqüentemente,

da libertação das verbas aprovadas. O impacto negativo destes constrangimentos na gestão dos projetos foi agravado pela relativa rigidez dos orçamentos e complexidades dos procedimentos de reprogramação, particularmente limitadores no caso de projetos de start-ups e em projetos com uma forte componente de investigação e inovação - mais sujeitos ao risco de disrupções e alterações das condições programadas em sede de candidatura.

- C15. Do ponto de vista do Operador identificam-se também elevados custos administrativos decorrentes da necessidade de análise e validação de um elevado número de projetos e da significativa complexidade técnica de alguns projetos apoiados, que levanta desafios à análise de coerência entre o progresso físico e financeiro do projeto e de pedidos de reprogramação. Estas conclusões devem ser lidas à luz da dimensão da equipa técnica do Operador - que se mostrou reduzida, justificando a contratação de apoio externo - e das limitações dos recursos canalizados para a implementação do sistema de informação e gestão do Programa, de suporte às funções do Operador.
- C16. As obrigações de reporte do Operador às entidades envolvidas na gestão e controlo do MFEED 2014-2021 foram globalmente cumpridas, ainda que com elevados custos administrativos, associados ao número e detalhe dos vários reportes. Considerando a eficácia dos reportes do ponto de vista mais amplo da sua utilidade para a partilha e consensualização da informação essencial para o acompanhamento do progresso do Programa, questiona-se a utilidade da regularidade trimestral de vários reportes.
- C17. O *Programme Agreement* do Crescimento Azul especifica de forma clara os indicadores associados aos *outcomes* e *outputs* e respetivas fontes, unidades de cálculo, frequência de reporte e metas. Todos os *outputs* e *outcomes* são cobertos por indicadores, de forma equilibrada face ao peso da cada AP no plano financeiro. Os indicadores são, de forma geral, claros e fáceis de calcular, refletindo de forma adequada as realizações e resultados esperados. Sem prejuízo da avaliação globalmente positiva, a bateria de indicadores beneficiaria de uma descrição mais detalhada do âmbito de cada um e da indicação expressa do horizonte temporal para o seu cálculo, no caso de indicadores que são medidos apenas após a conclusão dos projetos.
- C18. As principais limitações à eficácia da metodologia de monitorização prendem-se com a interpretação qualitativa dos resultados. Nem sempre é clara a utilidade dos indicadores para a avaliação dos resultados, seja porque não existem valores para os indicadores no ano base ou indicadores de contexto que permitam a comparação com o resultado numérico alcançado. Esta dificuldade de interpretação é agravada quando se verificam em vários indicadores desvios muito significativos entre o valor de indicador e a meta prevista, indiciando não apenas algum conservadorismo no estabelecimento de metas, mas, principalmente, a desadequação da mesma. A ausência de um histórico de resultados que pudesse apoiar o estabelecimento de metas no momento da programação é uma das principais razões para esta dificuldade, o justifica uma particular atenção ao registo e interpretação dos resultados do presente ciclo como *input* para o estabelecimento de metas futuras.
- C19. A monitorização dos *outcomes* está dependente de um conjunto de indicadores que só são calculados após a conclusão dos projetos, com base em inquéritos aos promotores, o que dificulta a sua monitorização contínua. A elevada complexidade e especificidades técnicas dos projetos também limita a capacidade de tradução dos resultados em indicadores quantitativos. A riqueza de resultados obtidos não é facilmente traduzida em números, pelo que a inclusão de campos para uma descrição qualitativa do progresso do programa e dos resultados obtidos nos Relatórios de Execução é uma boa prática, que deve ser mantida e explorada de forma mais plena em ciclos futuros.

#### Valor acrescentado

- C20. Os projetos apoiados pelo Programa Crescimento Azul caracterizam-se, na sua maioria, pela adoção de parcerias com entidades nacionais e/ou com entidades dos países doadores. As parcerias fomentaram não apenas a complementaridade de competências técnicas e a partilha de conhecimento, mas terão também sido importantes em vários projetos para a mobilização de competências administrativas, de gestão de projeto e de comunicação.
- C21. As parcerias com entidades de países doadores tiveram um papel importante no reforço das competências internas da entidade promotora em áreas técnicas relevantes para o projeto e nos processos de adoção ou desenvolvimento de novos processos e/ou tecnologias, contribuindo em grande medida para o alcance dos resultados e indicadores. A forma de participação dos parceiros dos Estados Doadores foi muito variada, indo além da partilha de conhecimento e boas práticas: identificaram-se casos em que as entidades parceiras foram essenciais, por exemplo, para a validação e teste de resultados dos projetos, ou para a elaboração de especificações técnicas de concursos de aquisição de equipamento.
- C22. Para o sucesso no desenvolvimento de parcerias, contribuíram fatores como a definição clara do papel, responsabilidade e atividades da entidade parceira e os incentivos e confiança para a partilha de conhecimento e boas práticas. A pandemia foi o principal fator condicionante do arranque e desenvolvimento de parcerias com

entidades dos estados doadores, seguida dos encargos administrativos e logísticos inerentes à parceria. Não devem ser negligenciados os desafios à identificação de parceiros dos estados doadores, para cuja superação terão contribuído as iniciativas do FRB e apoio do Operador, mas também o esforço de pesquisa independente dos promotores e os conhecimentos e experiências prévias de colaboração.

- C23. O interesse e a preparação de condições para a sustentação da parceria são evidentes na maioria dos projetos apoiados - mesmo no caso de parcerias com entidades dos estados doadores - tendo sido já identificados vários exemplos de continuidade da parceria no âmbito de outros projetos e candidaturas a fontes de financiamento europeu. O estabelecimento de relações de confiança e de práticas de trabalho em equipa, através da partilha de experiência, conhecimento e recursos e da participação em redes internacionais, desempenha um papel significativo na sustentabilidade das parcerias.
- C24. A perda de financiamento alocado especificamente para as atividades associadas à parceria, a elevada rotação de recursos humanos e perda de memória institucional podem contribuir para uma diminuição gradual da frequência e qualidade das trocas e partilhas. Por esta razão, embora nem todas as iniciativas possam ou devam ser continuadas, a pertinência e adequação da lógica de intervenção do Programa, com um conjunto alargado de incentivos ao estabelecimento de parcerias, deve ser continuada.

## 4. Recomendações

Apresenta-se de seguida as recomendações do estudo, suportadas nas conclusões apresentadas e organizadas com a finalidade de facilitar a sua implementação pelos seus destinatários.

### **R1. Promover a integração e complementaridade dos instrumentos de apoio à inovação, investigação e educação que potencie os impactos do Programa e minimize perdas de eficiência**

A estruturação do Programa em torno de três áreas programáticas permitiu a cobertura de um leque variado de entidades, setores e atividades, gerando-se complementaridades que potenciam o alcance dos resultados globais. Para garantir o apoio a projetos com potencial para ganhar escala, alavancar outros recursos públicos e privados e gerar novos efeitos no contexto de intervenção, recomenda-se:

- Manter as três áreas programáticas e fomentar a candidatura de projetos integrados a vários Avisos, através da divulgação atempada do plano de Avisos e de fichas síntese de cada Aviso antes do seu lançamento, dos critérios de méritos dos projetos e de eventuais majorações do fundo atribuído.
- Manter a modalidade de PPD, na medida em que apoiem entidades “pilares” do SCTN nacional, que poderão usar o seu conhecimento, recursos e experiência para replicar e disseminar os resultados dos projetos apoiados e contribuir para a consolidação do ecossistema de I&D.
- Integrar o apoio a projetos de formação “on the job” nos Avisos para apoio à inovação, nomeadamente através de incentivos (critérios de mérito e/ou majorações) à introdução de atividades de formação para melhoria de competências empresariais e de gestão em projetos mais amplos de desenvolvimento de negócios.
- Equacionar a elegibilidade de Ações Coletivas na área da qualificação e capacitação empresarial (por exemplo, através de um PPD). O Sistema de Apoio a Ações Coletivas é uma tipologia mobilizada no PT 2020/PT 2030 que financia projetos com uma natureza coletiva - geralmente desenvolvidos por associações empresariais, câmaras de comércio e indústria, agências públicas com competências nos domínios da valorização do conhecimento e do desenvolvimento empresarial e da promoção do planeamento e da gestão da estratégia de desenvolvimento económico, em parceria com entidades privadas - que possam responder a riscos e oportunidades comuns de um conjunto alargado de empresas e garantir a ampla publicitação dos seus resultados.
- Consolidar o apoio a projetos de educação e de literacia do Oceano no mesmo Aviso, evitando a dispersão dos apoios por um número elevado de projetos de pequena dimensão.

Em conjunto, estas medidas podem contribuir para a captação de projetos com maior escala e minimizar a carga administrativa associada à análise e acompanhamento de um número elevado de candidaturas de pequena dimensão.

Articulação com as conclusões: C2, C3, C4, C5, C6, C7, C15.

### **R2. Dinamizar o ecossistema de I&D e Inovação, favorecendo a cobertura da globalidade do ciclo de inovação e os projetos de elevado potencial de valorização económica**

A aposta no apoio ao ecossistema de I&D e Inovação e, em particular, à I&D empresarial, foi uma experiência bem-sucedida que deverá ser prosseguida e intensificada a partir das lições de experiência, recomendando-se:

- Assegurar a continuidade dos instrumentos de apoio dedicados a estimular a I&D empresarial (uma vez que a estratégia de aposta em I&D é altamente dependente de incentivos públicos, tanto no que concerne projetos individuais como nos projetos de natureza colaborativa) e a cobertura integral do ciclo de inovação empresarial, que começa largamente com validação técnica e/ou económica de resultados de I&D (provas de conceito, investigação industrial e desenvolvimento experimental e iniciativas de demonstração), passando pela fase de industrialização, até à entrada no mercado nacional e internacional.
- Valorizar projetos de I&D que incluam atividades de disseminação dos resultados e que valorizem I&D produzido (e.g. patentes, internacionalização de I&D, empreendedorismo, i.e. criação de start-ups / spin-offs de base tecnológica), por via dos critérios de mérito e de majorações do fundo atribuído.
- Incentivar a participação em projetos de I&D financiados por programas europeus (e.g. Horizonte Europa), por forma a tirar partido de sinergias e complementaridades, e alavancando os resultados induzidos pelos EEA Grants.
- Garantir a continuidade dos apoios às infraestruturas de investigação científica e tecnológica - mantendo fortes mecanismos de seletividade que evitem a dispersão de apoios e fomentem a consolidação do ecossistema de I&D - e financiar estruturas de apoio a atividades de transferência de conhecimento ao longo do ciclo de inovação (e.g. gabinetes de transferência de conhecimento conjuntos, CoLABs).

Articulação com as conclusões: C2, C3, C5.

### **R3. Reforçar os mecanismos de divulgação dos apoios, simplificando a linguagem e garantindo adequação dos canais e conteúdos aos públicos-alvo, em particular junto dos promotores empresariais**

Um maior conhecimento dos apoios e uma perceção de menor complexidade no acesso, constituem vetores essenciais para que os promotores empresariais possam aderir de forma sustentada ao Programa. Para tal, sugere-se:

- Desenvolver medidas de divulgação dos apoios simples e acessíveis (e.g. webinars, tutoriais focados nos critérios de mérito e que demonstrem os requisitos “mínimos” para uma candidatura merecer uma apreciação de mérito positiva).
- Dinamizar sessões de apresentação e esclarecimento na altura de lançamento de alguns Avisos, em formato online, por forma a chegar massivamente ao público empresarial, divulgando o Plano de Avisos, tipologias de objetivos e prioridades visadas, condições de elegibilidade de promotores e projetos, etc. direcionadas em particular para este tipo de promotores e procurando envolver os seus prestadores de serviço / consultores.
- Desenvolver materiais e medidas de comunicação orientadas especificamente para a sensibilização para a importância da formação e da aprendizagem contínua, com recurso à disseminação dos resultados e benefícios da formação do capital humano junto das empresas.
- Desenvolver uma base de dados de potenciais parceiros, construída a partir do histórico de parcerias apoiadas e do conhecimento das entidades parceiras dos países doadores e atualizada ao longo do ciclo de programação.
- Lançar ações de divulgação dos resultados dos apoios, partilhando casos de sucesso.

Articulação com as conclusões: C5, C22.

### **R4. Reestruturar os mecanismos de articulação com o Programa Ambiente**

A articulação entre os futuro Programa Crescimento Azul com o Programa Ambiente é pertinente e deverá ser mantida. Para reforçar as sinergias, recomenda-se:

- Ampliar o âmbito das sinergias para além do tema do lixo marinho, para incluir, por exemplo, a preservação e monitorização dos ecossistemas.
- Alinhar as datas de abertura dos Avisos e incentivar a candidatura de consórcios ou diferentes componentes do mesmo projeto aos dois Programas, através dos critérios de mérito e/ou da majoração do fundo atribuído.
- Equacionar o financiamento de um PPD financiado e gerido por ambos os Programas.
- Desenvolver materiais e medidas de comunicação orientadas especificamente para a sensibilização para as sinergias entre Programas.

Articulação com as conclusões: C9, C10, C11.

### **R5. Consolidar as medidas de simplificação e de promoção da eficiência operativa da implementação do Programa, tanto na ótica do Operador como dos beneficiários**

Visando a simplificação da implementação do Programa, sem que tal comprometa prejuízos em matéria de cumprimentos dos objetivos e do enquadramento regulamentar, recomenda-se:

- Dar prioridade ao desenvolvimento de um sistema eletrónico de back-office para monitorização e gestão dos programas dos EEA Grants e que funcione também como interface para a comunicação com os beneficiários ao longo do ciclo de vida dos projetos (candidatura, contratação, submissão de reportes e pedidos de pagamento, encerramento) de forma articulada entre os Operadores e UNG. Esta articulação deve ser efetuada ao nível estratégico (envolvendo os decisores) e ao nível operativo (entre as unidades técnicas dos Operadores e a equipa responsável pelo desenvolvimento do sistema).
- Reforçar a equipa técnica do Operador e prever de forma antecipada a subcontratação de equipas técnicas externas em momentos em que se antecipa uma sobrecarga das tarefas associadas à análise de relatórios de execução. Considera-se que a subcontratação externa aporta margem de flexibilidade em casos pontuais de desadequação temporária entre os recursos do Operador e aquelas tarefas devendo, contudo, ser utilizada como último recurso, pelas ineficiências que pode introduzir (i.e., necessidade de formação de novos recursos, duplicação de tarefas, perda de memória institucional).
- Atribuir a cada candidatura/projeto um gestor ou ponto de contacto, facilitando o fluxo de comunicação entre beneficiário e o Operador ao longo do ciclo de vida do projeto e a informação atempada dos beneficiários sempre que se preveja o não cumprimento dos prazos estabelecidos para a análise (de candidaturas e reportes de execução).

- Ponderar a introdução de Opções de Custos Simplificados (OCS). As Opções de Custos Simplificados são uma forma simplificada de reembolsar apoios, aplicada no caso dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI), em alternativa aos custos reais. As OCS são parte do esforço de simplificação e orientação para os resultados, podendo assumir as seguintes modalidades: taxas fixas, tabelas normalizadas e montantes fixos.
- Colocar um maior enfoque no desenvolvimento de um quadro regulamentar e administrativo mais flexível e simplificado no relacionamento com os promotores. Tal implica não apenas o investimento nos sistemas eletrónicos de suporte e no estabelecimento de canais de comunicação, mas também:
  - uma ponderação da informação pedida em fase de candidatura (com um foco na descrição qualitativa das atividades e resultados previstos), que permita uma passagem da lógica de verificação detalhada ex-ante, atualmente em vigor, para uma lógica em que a verificação e fiscalização é reforçada após a aprovação;
  - uma revisão dos formulários de candidatura e de reporte da execução no sentido de mitigar a existência de campos e evidências documentais redundantes;
  - a limitação do âmbito dos relatórios de execução intermédios ao período desde submissão do último Relatório (em vez de uma lógica de reporte cumulativo);
  - a introdução de uma margem de flexibilidade que permita alterações das rubricas dos orçamentos para minimizar a ocorrência de reprogramações e focar os recursos do Operador e dos promotores em reprogramações profundas dos projetos.

Articulação com as conclusões: C8, C12, C13, C14, C15, C16.

#### **R6. Melhorar o sistema de monitorização do Programa através da expansão e qualificação da bateria de indicadores e a antecipar as necessidades de recursos para avaliação de impacto do Programa**

De forma a garantir a monitorização e avaliação da multiplicidade de efeitos do Programa, recomenda-se:

- Introduzir indicadores complementares ao indicador de crescimento do lucro operacional que permitam refletir de forma mais completa a tendência das empresas apoiadas (e.g. valor mediano de crescimento, percentagem de empresas cujo valor de negócios aumentou entre o momento da candidatura e após a conclusão do projeto) e indicadores de produtividade do trabalho (e.g. percentagem de empresas que registam aumentos do valor acrescentado bruto por trabalhador).
- Elaborar e divulgar à priori fichas de indicador que detalhem o âmbito e forma de cálculo, bem como o prazo para o cálculo de indicadores de resultado após a conclusão do projeto.
- No caso de indicadores de resultado cujo cálculo depende da aplicação de inquéritos junto de destinatários finais após a conclusão dos projetos, equacionar o seu cálculo num momento intermédio da execução, garantindo a disponibilidade de um maior número de dados para a análise e interpretação dos efeitos e mudanças de comportamento esperados.
- Mobilizar a informação acumulada no atual ciclo de programação, em particular sobre os resultados dos indicadores dos projetos e do Programa e financiamentos médios por tipologia de projeto e por unidade do indicador, para o estabelecimento de valores base para os indicadores e de metas mais ajustadas às dotações e objetivos do próximo ciclo de programação.
- Rever de forma integrada os reportes obrigatórios do Operador e de outras entidades envolvidas na gestão do MFEEE, privilegiando reportes semestrais, sem prejuízo da possibilidade de introdução de reportes adicionais mais simples, em fases avançadas da implementação do Programa ou se forem identificados riscos significativos. O desenvolvimento e aprofundamento do sistema eletrónico para monitorização e gestão dos programas dos EEA Grants ao qual as várias entidades envolvidas na gestão e controlo do MFEEE tenham acesso (com um controlo da informação a que cada entidade tem acesso, em função das suas responsabilidades e necessidades) poderá também eliminar a necessidade de elaboração de alguns reportes.

Articulação com as conclusões: C17, C18, C19.

Entidade contraente



Entidade contratada responsável pela avaliação



Fonte de financiamento



Autoria

EY-Parthenon



Coordenação global

Sandra Primitivo

Coordenação executiva e especialista

Ana Caetano

Especialistas

Joana Canada

Manuel Reis

Pedro Casimiro

Rui Faustino

#### 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](https://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](https://ey.com).

#### About EY-Parthenon

EY-Parthenon teams work with clients to navigate complexity by helping them to reimagine their eco-systems, 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](https://ey.com/parthenon).

© 2025 Ernst & Young, S.A.

All Rights Reserved.

[parthenon.ey.com](https://parthenon.ey.com)

[ey.com/pt](https://ey.com/pt)