

**AVALIAÇÃO DA OPERACIONALIZAÇÃO DO INALENTEJO
NO CONTEXTO DA ESTRATÉGIA DO QREN NO PERÍODO 2007-2013
- RELATÓRIO FINAL -**



MAIO | 2010



Elaborado pela **QUATENAIRE PORTUGAL – CONSULTORIA PARA O DESENVOLVIMENTO, SA** para a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo.

Coordenação

Artur COSTA
Nuno DUARTE

Equipa Técnica

Cristina NUNES
João FERMISSON
Pedro LOPES
Sérgio CAMELO

Maio | 2010

Lista de Acrónimos de Entidades:

AdI – Agência de Inovação
 AG - Autoridade de Gestão
 AICEP – Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal
 AMBAAL – Associação de Municípios do Baixo Alentejo e Alentejo Litoral
 AMDE – Associação de Municípios do Distrito de Évora
 AMLA – Associação de Municípios do Litoral Alentejano
 AMNA – Associação de Municípios do Norte Alentejano
 ARS – Administração Regional de Saúde
 CA – Comissão de Acompanhamento
 CAE – Comissão de Aconselhamento Estratégico
 CCDRA – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo
 CCDRLVT – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo
 CE – Comissão Europeia
 CIM – Comunidades Intermunicipais
 CIMLT – Comunidade Intermunicipal da Lezíria do Tejo
 CMC – Comissão Ministerial de Coordenação
 CODR – Centro de Observação das Dinâmicas Regionais
 DRC – Direcção-Regional da Cultura
 DRE – Direcção-Regional de Educação
 IAPMEI – Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação
 IFDR – Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional
 OI – Organismos Intermédios
 TP – Turismo de Portugal

Lista de Acrónimos de Regulamentos Específicos:

AVQA - Acções de Valorização e Qualificação Ambiental
 AVL – Acções de Valorização do Litoral
 CUA – Ciclo Urbano da Água – Vertente em Baixa – Modelo Não Verticalizado
 ECL – Equipamentos para a Coesão Local
 EDSC – Economia Digital e Sociedade do Conhecimento
 EEC – Estratégias de Eficiência Colectiva
 GAEPG – Gestão Activa de Espaços Protegidos e Classificados
 MT – Mobilidade Territorial (Eixo 2)
 MTR – Mobilidade Territorial (Eixo 3)
 OGR – Optimização da Gestão de Resíduos
 PC – Património Cultural
 PCCTDC – Promoção da Cultura Científica e Tecnológica e Difusão do Conhecimento
 PCI – Promoção e Capacitação Institucional
 PGRNT/I – Prevenção e Gestão de Riscos Naturais e Tecnológicos – Acções Imateriais
 PGRNT/M – Prevenção e Gestão de Riscos Naturais e Tecnológicos – Acções Materiais
 PRU – Parcerias para a Regeneração Urbana
 REB – Requalificação da Rede Escolar do 1º Ciclo do Ensino Básico e da Educação Pré-Escolar
 REC – Rede de Equipamentos Culturais
 RLCZE – Reabilitação de Locais Contaminados e Zonas Extractivas
 RUCI – Redes Urbanas para a Competitividade e a Inovação
 SAAEL – Sistema de Apoio a Áreas de Acolhimento Empresarial e Logística
 SAMA – Sistema de Apoios à Modernização Administrativa
 SIAC – Sistema de Apoio a Acções Colectivas
 SAICT – Sistema de Apoio a Infra-Estruturas Científicas e Tecnológicas
 SAPCT – Sistema de Apoio a Parques de Ciência e Tecnologia e Incubadoras de Empresas de Base Tecnológica
 SII – Sistema de Incentivos à Inovação
 SIIDT – Sistema de Incentivos à Investigação e Desenvolvimento Tecnológico
 SIQIPME – Sistema de Incentivos à Qualificação e Internacionalização de PME

ÍNDICE GERAL

1. NOTA INTRODUTÓRIA	6
2. BREVE DESCRIÇÃO DO OBJECTO DE AVALIAÇÃO	7
2.1. CONTEXTUALIZAÇÃO E ENQUADRAMENTO ESTRATÉGICO.....	7
2.2. DESCRIÇÃO GERAL DO PROGRAMA OPERACIONAL	9
2.3. NÍVEIS DE PROGRAMAÇÃO E GESTÃO DO PROGRAMA OPERACIONAL.....	17
3. OBJECTIVOS E QUESTÕES-CHAVE DA AVALIAÇÃO	21
3.1. ÂMBITO E OBJECTIVOS DA AVALIAÇÃO	21
3.2. QUESTÕES-CHAVE DE AVALIAÇÃO	24
4. METODOLOGIA	28
4.1. FONTES E MÉTODOS DE ANÁLISE POR QUESTÃO DE AVALIAÇÃO	28
4.2. DESCRIÇÃO DOS MÉTODOS E FONTES DE INFORMAÇÃO	38
5. RESULTADOS	45
5.1. ADEQUAÇÃO DOS REGULAMENTOS ESPECÍFICOS	45
5.2. ADEQUAÇÃO E CONTRIBUTO DOS CRITÉRIOS DE SELECÇÃO	54
5.3. PERFIL E CONTRIBUTO DAS CANDIDATURAS RECEBIDAS E APROVADAS.....	62
5.4. EFICÁCIA E EFICIÊNCIA DO MODELO DE GOVERNAÇÃO.....	78
5.5. ADEQUAÇÃO E DESEMPENHO DO MODELO ORGANIZATIVO.....	88
5.6. EFICÁCIA DOS MECANISMOS DE PROMOÇÃO E ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO	98
5.7. EFICÁCIA E EFICIÊNCIA DA CONTRATUALIZAÇÃO COM ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS.....	115
5.8. EFICÁCIA E EFICIÊNCIA DA CONTRATUALIZAÇÃO DOS SISTEMAS DE INCENTIVOS.....	121
6. CONCLUSÕES	129
7. RECOMENDAÇÕES	146

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 – Níveis de Programação e Gestão do INALENTEJO	19
Figura 2 – Grau de Aderência entre as Tipologias de Operações Elegíveis nos Regulamentos Específicos e as Áreas de Intervenção Previstas na Programação do INALENTEJO (Análise <i>Bottom-Up</i>).....	47
Figura 3 – Mecanismos de Ajustamento Regional Contemplados pelos Regulamentos Específicos	50
Figura 4 – Caracterização da Adequação da Bateria de Indicadores de Realização e de Resultado para Efeitos de Fixação de Metas e de Acompanhamento	109
Figura 5 – Caracterização da Adequação da Bateria de Indicadores Comuns da Comissão Europeia e Nacionais Trimestrais para Efeitos de Fixação de Metas e de Acompanhamento	110

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Eixos Estratégicos e Prioridades de Acção da Estratégia Alentejo 2015	9
Quadro 2 – Prioridades Estratégicas do QREN.....	10
Quadro 3 – Plano de Financiamento do INALENTEJO	11
Quadro 4 – Objectivos Específicos do Programa Operacional e do Eixo Prioritário I.....	13
Quadro 5 – Objectivos Específicos do Programa Operacional e do Eixo Prioritário II.....	14
Quadro 6 – Objectivos Específicos do Programa Operacional e do Eixo Prioritário III.....	15
Quadro 7 – Objectivos Específicos do Programa Operacional e do Eixo Prioritário IV.....	16
Quadro 8 – Objectivos Específicos do Programa Operacional e do Eixo Prioritário V.....	17
Quadro 9 – Afectação de Métodos e Instrumentos de Recolha de Informação às Questões de Avaliação.....	38
Quadro 10 – Principais Indicadores Financeiros do INALENTEJO.....	62
Quadro 11 – Relação entre Investimento Total Candidatado e Programado	63
Quadro 12 – Contributo das Operações Aprovadas para as Metas de Realização do INALENTEJO.....	75
Quadro 13 – Contributo das Operações Aprovadas para as Metas de Resultado do INALENTEJO.....	75
Quadro 14 - Avaliação da qualidade Global do Serviço de Apoio da Autoridade de Gestão do INALENTEJO aos Promotores	94
Quadro 15 – Análise dos Prazos Médios de Decisão Previstos e Efectivos do INALENTEJO	95
Quadro 16 – Forma de conhecimento da existência de apoios do INALENTEJO.....	100
Quadro 17 – Grau de Conhecimento das Acções de Comunicação realizadas	100
Quadro 18 – Grau de Utilidade das Acções de Comunicação realizadas	101
Quadro 19 – Distribuição Sectorial das Candidaturas Aprovadas (N.º e Volume FEDER) dos Sistemas de Incentivos	127

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Taxa de Admissibilidade das Candidaturas Recebidas por Eixo Prioritário.....	65
Gráfico 2 – Taxa de Admissibilidade das Candidaturas Recebidas por Regulamento Específico	66
Gráfico 3 – Taxa de Aprovação Líquida por Eixo Prioritário	67
Gráfico 4 – Taxas de Aprovação Líquida e de Utilização dos Montantes FEDER a Concurso por Procedimento de Recepção de Candidaturas Decidido (Excepto Sistemas de Incentivos)	68
Gráfico 5 – Classificação do Mérito das Operações Aprovadas nos Procedimentos de Recepção de Candidaturas Lançados pela Autoridade de Gestão (Excepto Sistemas de Incentivos)	72
Gráfico 6 – Taxas de Aprovação Líquida e de Utilização dos Montantes FEDER a Concurso por Procedimento de Recepção de Candidaturas Decidido (Sistemas de Incentivos)	73
Gráfico 7 – Classificação do Mérito das Operações Aprovadas nos Procedimentos de Recepção de Candidaturas Lançados pela Autoridade de Gestão (Sistemas de Incentivos)	73
Gráfico 8 – Contributo das Operações Aprovadas para as Metas de Despesa do INALENTEJO.....	76
Gráfico 9 – Papel importante das Acções de comunicação para a Apresentação de Candidaturas.....	101
Gráfico 10 – Grau de Conhecimento dos Regulamentos Específicos pelos Beneficiários	102
Gráfico 11 – Expressão Relativa do Montante FEDER Afecto às Subvenções Globais com as Associações de Municípios.....	115
Gráfico 12 – Níveis de Compromisso Financeiro das Subvenções Globais Contratualizadas para o 1º Triénio	117
Gráfico 13 – Taxas de Admissibilidade e Aprovação Líquida por Eixo Prioritário	119

1. NOTA INTRODUTÓRIA

Este documento corresponde ao Relatório Final previsto no contrato estabelecido entre a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo e a **QUATENAIRE PORTUGAL** para a realização do estudo de 'Avaliação da Operacionalização do **INALENTEJO** no Contexto da Estratégia do **QREN** no Período 2007-2013'.

Do ponto de vista da estrutura, este Relatório está organizado de acordo com os requisitos constantes do Caderno de Encargos, contemplando os seguintes Capítulos principais:

- Breve Descrição do Objecto de Avaliação (Capítulo 2);
- Objectivos e Questões-Chave de Avaliação (Capítulo 3);
- Metodologia (Capítulo 4);
- Resultados (Capítulo 5);
- Conclusões (Capítulo 6);
- Recomendações (Capítulo 7).

Em complemento a estes elementos, o presente Relatório incorpora ainda dois Anexos contendo as fichas de análise dos Regulamentos Específicos aplicáveis ao Programa (Anexo I) e o conjunto de instrumentos de inquirição de suporte ao processo de recolha de informação primária (Anexo II).

Com a conclusão deste exercício, a Equipa de Avaliação entende também dever expressar o seu reconhecimento à Autoridade de Gestão do **INALENTEJO** pelo excelente ambiente colaborativo que foi construído ao longo de todo o processo, bem como aos membros integrantes do Grupo de Acompanhamento do Estudo de Avaliação (GAEA). A Equipa de Avaliação agradece igualmente a disponibilidade e o interesse manifestados por todas as entidades que permitiram viabilizar o vasto conjunto de instrumentos de recolha de informação primária que foi mobilizado para o desenvolvimento deste Estudo.

2. BREVE DESCRIÇÃO DO OBJECTO DE AVALIAÇÃO

Este Capítulo visa proceder a uma descrição breve do objecto da presente Avaliação, pretendendo por esta via sistematizar os principais elementos com relevância para o desenvolvimento desse exercício.

2.1. CONTEXTUALIZAÇÃO E ENQUADRAMENTO ESTRATÉGICO

A formulação do Programa Operacional Regional do Alentejo (**INALENTEJO**) foi antecedida por um assinalável esforço de análise e reflexão sobre as condições de desenvolvimento da região, o qual veio ser mobilizado em prol da concepção de uma estratégia de desenvolvimento económico e social referenciada ao horizonte temporal de 2015. Este processo (**ALENTEJO 2015**) foi iniciado em Julho de 2005 e concedeu especial importância à dimensão participativa, a qual foi concretizada através do envolvimento de diversos actores da região, da realização de fóruns e da criação de mecanismos de participação pública.

A renovação do modelo económico da região (visando uma aceleração significativa da sua competitividade e atractividade económica) e a consolidação, racionalização e valorização dos investimentos estruturantes já realizados (Alqueva, Porto de Sines, eixos rodoviários principais, etc.) correspondem às motivações básicas que enquadram as grandes linhas estratégicas assumidas na iniciativa **ALENTEJO 2015**, representando apostas fundamentais para fazer face à fragilidade estrutural da *base de partida*. Tal facto não é dissociável do predomínio das lógicas de reforço da coesão sócio-territorial nos anteriores períodos de programação, as quais, tendo-se revelado insuficientes *per se* para encetar um processo sustentado de convergência, justificam agora o primado que é atribuído às lógicas de promoção da competitividade económica da região.

Esta transição entre *paradigmas de intervenção* assenta em três ideias estruturantes para a região¹:

- uma base económica especializada, centrada não apenas nas actividades tradicionais mas também pela entrada de actividades emergentes, com base na inovação, no conhecimento e no capital humano, acelerando a capacidade endógena de criação de riqueza;
- uma região capaz de explorar e construir uma posição favorável nas ligações logísticas entre Portugal e Espanha (polarizadas pela relação entre Lisboa e Madrid), aberta às oportunidades decorrentes da globalização, através da internacionalização, das tecnologias de informação, e da cooperação internacional e inter-regional;
- um território diversificado, atractivo para a vida, o trabalho e lazer, polarizado pela qualidade ambiental e pela rede de serviços urbanos e rurais, explorando as novas fronteiras territoriais de desenvolvimento, com base numa opção determinada de desenvolvimento sustentável.

A Visão de Desenvolvimento que orienta a estratégia **ALENTEJO 2015** reflecte estas ideias estruturantes e encontra-se formalizada através da seguinte declaração:

VISÃO DE DESENVOLVIMENTO PARA O ALENTEJO EM 2015

Alcançar um Alentejo que possa ser reconhecido, interna e externamente, como uma região capaz de gerar, pela sua dinâmica empresarial, riqueza e emprego; uma região aberta ao exterior, com qualidade de vida global e exemplar no plano ambiental

O Quadro 1 procede à elencação dos Eixos Estratégicos que decorrem desta Visão (alinhados com as ideias estruturantes atrás apontadas) e das respectivas prioridades de acção.

¹ Cf. texto do Programa Operacional Regional do Alentejo, p. 57.

QUADRO 1 – EIXOS ESTRATÉGICOS E PRIORIDADES DE ACÇÃO DA ESTRATÉGIA ALENTEJO 2015

Eixos Estratégicos	Prioridades de Acção
Desenvolvimento Empresarial, Criação de Riqueza e Emprego	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dinamizar e renovar as actividades económicas tradicionais, reforçando o domínio das cadeias de valor e dos factores de competitividade ▪ Diversificar o perfil de especialização produtiva da região, potenciando actividades económicas emergentes de maior valor acrescentado e/ou maior intensidade tecnológica e contribuindo para a criação de empregos qualificados ▪ Consolidar o papel do triângulo Sines-Beja-Alqueva na renovação de diversas actividades económicas e na captação de investimento ▪ Dinamizar o sistema regional de inovação, através do aprofundamento da relação dos <i>centros de conhecimento</i> com base económica regional ▪ Dotar a Administração Pública de uma maior eficácia, através da redução dos <i>custos públicos de contexto</i>
Abertura da Economia, Sociedade e Território ao Exterior	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reforçar as redes de acessibilidades físicas e digitais que garantam à região maior mobilidade no contexto das redes nacionais e transeuropeias ▪ Captar actividades económicas associadas às vantagens logísticas da região, resultantes quer da posição geográfica no eixo Lisboa-Madrid, quer da proximidade à Área Metropolitana de Lisboa ▪ Promover a integração da região em espaços e redes mais alargadas, através do aprofundamento da cooperação territorial, da internacionalização da economia, e das novas tecnologias ligadas à <i>sociedade do conhecimento</i>
Melhoria Global da Qualidade Urbana, Rural e Ambiental	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reforçar a competitividade e atractividade das cidades como <i>motores</i> económicos do território, associando-as de forma inovadora e eficaz à região envolvente (complementaridade <i>urbano-rural</i>), como garante da coesão social e territorial ▪ Promover a obtenção de padrões de excelência ambiental, através de uma gestão mais eficiente dos recursos naturais, antecipando e minimizando os efeitos das alterações climáticas

FONTE: PROGRAMA OPERACIONAL REGIONAL DO ALENTEJO

Um dos aspectos que merece ser realçado no decurso deste processo é que as orientações produzidas no quadro da estratégia **ALENTEJO 2015** não se encontram restringidas aos limites objectivos do **INALENTEJO**, sendo este entendido como *um de entre vários* instrumentos a serem mobilizados para a sua concretização. Percebe-se, neste quadro, a assunção de que “ao Programa Operacional 2007/2013 não poderá ser exigida a concretização dos objectivos, necessariamente mais ambiciosos, do **ALENTEJO 2015** (...) [mas sim] procurar ser o *motor* do mecanismo de mudança subjacente à concretização das aspirações definidas para o Alentejo no horizonte temporal de 2015”².

2.2. DESCRIÇÃO GERAL DO PROGRAMA OPERACIONAL

O **INALENTEJO** corresponde a um dos Programas Operacionais que integram o Quadro de Referência Estratégico Nacional (**QREN**) para o período 2007-2013, o qual corresponde ao

² Cf. texto do Programa Operacional Regional do Alentejo, p. 56.

enquadramento fundamental para a implementação da Política de Coesão comunitária em Portugal ao longo desse horizonte temporal (Quadro 2).

QUADRO 2 – PRIORIDADES ESTRATÉGICAS DO QREN

Prioridades Estratégicas	Descrição
Promover a Qualificação dos Portugueses	Promover a qualificação dos portugueses, desenvolvendo e estimulando o conhecimento, a ciência, a tecnologia e a inovação como principal garantia do desenvolvimento do país e do aumento da sua competitividade
Promover o Crescimento Sustentado	Promover o crescimento sustentado através, especialmente, dos objectivos do aumento da competitividade dos territórios e das empresas, da redução dos custos públicos de contexto, incluindo os da administração da justiça, da qualificação do emprego e da melhoria da produtividade e da atracção e estímulo ao investimento empresarial qualificante
Garantir a Coesão Social	Garantir a coesão social actuando, em particular, nos objectivos do aumento do emprego e do reforço da empregabilidade e do empreendedorismo, da melhoria da qualificação escolar e profissional e assegurando a inclusão social, nomeadamente, desenvolvendo o carácter inclusivo do mercado de trabalho, promovendo a igualdade de oportunidades para todos e a igualdade de género, bem como a reabilitação e reinserção social, a conciliação entre a vida social e profissional, e a valorização da saúde como factor de produtividade e medida de inclusão social
Assegurar a Qualificação do Território e das Cidades	Assegurar a qualificação do território e das cidades traduzida, em especial, nos objectivos de assegurar ganhos ambientais, promover um melhor ordenamento do território, prevenir riscos e, ainda, melhorar a conectividade do território e consolidar o reforço do sistema urbano, tendo presente a vontade de reduzir assimetrias regionais de desenvolvimento
Aumentar a Eficiência da Governação	Aumentar a eficiência da governação privilegiando, através de intervenções transversais nos diversos PO relevantes, os objectivos de modernizar as instituições públicas, melhorar a eficiência e qualidade dos grandes sistemas sociais e colectivos, com reforço da sociedade civil e melhoria da regulação

FONTE: PROGRAMA OPERACIONAL REGIONAL DO ALENTEJO

Para além do alinhamento global com as orientações comunitárias e nacionais para o período de programação 2007-2013, o desenho do **INALENTEJO** privilegiou a criação de capacidade de resposta aos desafios e objectivos decorrentes da Estratégia **ALENTEJO 2015**, organizando-se de acordo com os seguintes seis Eixos Prioritários:

- Eixo Prioritário I – Competitividade, Inovação e Conhecimento;
- Eixo Prioritário II – Desenvolvimento Urbano;
- Eixo Prioritário III – Conectividade e Articulação Territorial;
- Eixo Prioritário IV – Qualificação Ambiental e Valorização do Espaço Rural;
- Eixo Prioritário V – Governação e Capacitação Institucional;
- Eixo Prioritário VI – Assistência Técnica.

O Plano de Financiamento do **INALENTEJO** envolve um montante de financiamento comunitário de 868,9 milhões de euros, exclusivamente baseado no Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), esperando-se que este venha a alavancar um volume de

investimento total estimado em cerca de 1.460 milhões de euros à taxa média de co-financiamento de 59,52% (Quadro 3).

QUADRO 3 – PLANO DE FINANCIAMENTO DO INALENTEJO

Eixos Prioritários	Financiamento Comunitário (FEDER)	Contrapartida Nacional		Financiamento Total	Taxa de Co-Financiamento	
		Financiamento Público	Financiamento Privado			
		€	€			€
	(a)	(b1)	(b2)	(c)=(a)+(b1)+(b2)	(d)=(a)/(c)	
I	Competitividade, Inovação e Conhecimento	293.555.861	27.879.830	231.400.205	552.835.896	53,10
II	Desenvolvimento Urbano	139.911.758	54.410.128	53.406.858	247.728.744	56,48
III	Conectividade e Articulação Territorial	200.873.309	81.857.143	4.231.418	286.961.870	70,00
IV	Qualificação Ambiental e Valorização do Espaço Rural	131.413.521	43.804.507	45.145.478	220.363.506	59,63
V	Governança e Capacitação Institucional	77.179.529	35.537.137	8.826.654	121.543.320	63,50
VI	Assistência Técnica	26.000.000	4.588.235	0	30.588.235	85,00
TOTAL		868.933.978	248.076.980	343.010.613	1.460.021.571	59,52

FORNTE: PROGRAMA OPERACIONAL REGIONAL DO ALENTEJO

Por comparação com os anteriores períodos de programação, esta afectação de recursos valoriza inequivocamente a dimensão de promoção da competitividade da economia regional, atribuindo em consonância um importante papel aos agentes privados (que se espera virem a contribuir com 58% da contrapartida nacional). Tal opção é sobretudo visível no Eixo Prioritário I (que mobiliza 1/3 dos recursos FEDER alocados ao Programa), salientando-se ainda o envolvimento previsto nos Eixos Prioritários II e IV por parte de agentes desta natureza.

Nos pontos seguintes procede-se à exposição sumária dos objectivos adoptados no âmbito de cada Eixo Prioritário, bem como dos domínios temáticos de intervenção (áreas de intervenção) através dos quais se preconiza a sua prossecução. Deve notar-se que o texto do Programa Operacional apresenta ainda as metas propostas para cada um desses Eixos, expressas através de indicadores de realização e de resultado para os anos de 2010 e de 2015.

EIXO PRIORITÁRIO I – COMPETITIVIDADE, INOVAÇÃO E CONHECIMENTO

Este Eixo Prioritário consubstancia a aposta central da Estratégia **ALENTEJO 2015** e do **INALENTEJO** em torno do reforço da competitividade da base económica regional, preconizando quer a renovação das actividades mais tradicionais e/ou consolidadas (aumentando a sua presença nas respectivas cadeias de valor), quer a diversificação do perfil de especialização produtiva em torno de actividades mais intensivas em tecnologia e conhecimento.

As orientações definidas apontam para a prossecução deste Eixo através de políticas territorializadas adaptadas aos *clusters* estratégicos para o Alentejo e ao perfil empresarial da região, elencando para o efeito doze objectivos específicos (Quadro 4):

- incentivar a criação de empresas inovadoras;
- incentivar o empreendedorismo de base tecnológica;
- promover a I&DT nas micro e pequenas empresas em regime de cooperação empresarial;
- apoiar as actividades conjuntas de I&DT entre empresas e entidades do sistema científico e tecnológico;
- incentivar a inovação produtiva nas micro e pequenas empresas;
- promover a diversificação do tecido empresarial, reforçando a presença em sectores intensivos em conhecimento e tecnologia;
- apoiar os sectores mais expostos aos mercados internacionais, promovendo o incremento de produção transaccionável;
- reforçar a orientação comercial das micro e pequenas empresas para os mercados internacionais;
- promover a densificação do relacionamento empresarial através de acções colectivas;
- dinamizar a transferência de *know-how* das entidades do sistema científico e tecnológico para o tecido empresarial;
- incentivar a instalação de empresas em áreas de acolhimento para a inovação empresarial;
- promover o desenvolvimento da economia digital, em especial reforçando a competitividade das empresas regionais.

QUADRO 4 – OBJECTIVOS ESPECÍFICOS DO PROGRAMA OPERACIONAL E DO EIXO PRIORITÁRIO I

Objectivos Específicos do Programa Operacional	Objectivos Específicos do Eixo Prioritário I
Incentivar a criação de empresas e empreendedorismo	Incentivar a criação de empresas inovadoras Incentivar o empreendedorismo de base tecnológica
Aumentar as actividades de I&D associadas aos <i>clusters</i> estratégicos	Promover a I&DT nas micro e pequenas empresas em regime de cooperação empresarial Apoiar as actividades conjuntas de I&DT entre empresas e entidades do sistema científico e tecnológico
Apoiar a incorporação de inovação e conhecimento nas empresas	Incentivar a inovação produtiva nas micro e pequenas empresas Promover a diversificação do tecido empresarial, reforçando a presença em sectores intensivos em conhecimento e tecnologia Apoiar os sectores mais expostos aos mercados internacionais, promovendo o incremento de produção transaccionável Reforçar a orientação comercial das micro e pequenas empresas para os mercados internacionais
Promover a densificação do relacionamento empresarial em <i>clusters</i>	Promover a densificação do relacionamento empresarial através de acções colectivas
Construir uma rede regional de centros tecnológicos	Dinamizar a transferência de <i>know-how</i> das entidades do sistema científico e tecnológico para o tecido empresarial
Reforçar a rede regional de parques empresariais	Incentivar a instalação de empresas em áreas de acolhimento para a inovação empresarial
Reforçar as conexões em rede dos actores regionais através da adopção das TIC	Promover o desenvolvimento da economia digital, em especial reforçando a competitividade das empresas regionais

FONTE: PROGRAMA OPERACIONAL REGIONAL DO ALENTEJO

Os domínios temáticos de intervenção que dão corpo a estes objectivos são os seguintes nove:

- criação de micro e pequenas empresas inovadoras;
- projectos de I&D (cooperação entre micro e pequenas empresas e entidades do sistema científico e tecnológico);
- projectos de investimento produtivo para inovação em micro e pequenas empresas;
- qualificação de micro e pequenas empresas;
- desenvolvimento da Sociedade do Conhecimento;
- rede de ciência e tecnologia;
- áreas de acolhimento para a inovação empresarial;
- acções colectivas de desenvolvimento empresarial;
- intervenções complementares em redes de energia.

EIXO PRIORITÁRIO II – DESENVOLVIMENTO URBANO

Este Eixo Prioritário visa apoiar as iniciativas directamente relacionadas com a promoção do desenvolvimento urbano, reconhecendo assim a importância das cidades e vilas no modelo de estruturação e organização do território regional. Para este efeito, são elencados três objectivos específicos (Quadro 5):

- promover a regeneração urbana e a requalificação de áreas específicas das cidades;
- dinamizar a economia e o emprego regional através de estratégias de cooperação inter-urbana;
- reforçar a cobertura populacional e territorial dos serviços de transporte de passageiros.

QUADRO 5 – OBJECTIVOS ESPECÍFICOS DO PROGRAMA OPERACIONAL E DO EIXO PRIORITÁRIO II

Objectivos Específicos do Programa Operacional	Objectivos Específicos do Eixo Prioritário II
Promover o desenvolvimento urbano sustentável das cidades	Promover a regeneração urbana e a requalificação de áreas específicas das cidades
Reforçar a competitividade e atractividade das cidades	Dinamizar a economia e o emprego regional através de estratégias de cooperação inter-urbana
Reforçar a mobilidade intra-regional através da melhoria das infra-estruturas e dos sistemas de transporte	Reforçar a cobertura populacional e territorial dos serviços de transporte de passageiros

FONTE: PROGRAMA OPERACIONAL REGIONAL DO ALENTEJO

Os domínios temáticos de intervenção que dão corpo a estes objectivos são os seguintes três:

- parcerias para a regeneração urbana;
- redes urbanas para a competitividade e inovação;
- mobilidade urbana.

Deve notar-se que os dois primeiros domínios referidos correspondem a instrumentos específicos previstos no âmbito da Política de Cidades POLIS XXI, prevendo o texto do Programa Operacional que a proposta de hierarquização do sistema urbano dos Planos Regionais de Ordenamento do Território do Alentejo (PROTA) e do Oeste e Vale do Tejo (PROTOVT) venha a estabelecer uma *short-list* dos principais aglomerados susceptíveis de vir a ser apoiados.

EIXO PRIORITÁRIO III – CONECTIVIDADE E ARTICULAÇÃO TERRITORIAL

Este Eixo Prioritário agrega um conjunto de preocupações genericamente associáveis à temática da coesão territorial e social da região, conferindo especial protagonismo aos agentes

da Administração Central e Local. Estas preocupações dizem respeito à melhoria das acessibilidades inter e intra-regionais (físicas e digitais), bem como à conclusão das redes de equipamentos colectivos (designadamente equipamentos escolares, sociais, culturais e de saúde). Para este efeito, são elencados cinco objectivos específicos (Quadro 6):

- melhorar a articulação da rede viária regional;
- reforçar a competitividade do sistema aeroportuário para a conectividade da região;
- melhorar a cobertura territorial em equipamentos e serviços de proximidade na área da saúde;
- reforçar e qualificar a oferta educativa do Ensino Pré-Escolar e 1º Ciclo do Ensino Básico;
- promover a valorização do património cultural e sua fruição pública.

QUADRO 6 – OBJECTIVOS ESPECÍFICOS DO PROGRAMA OPERACIONAL E DO EIXO PRIORITÁRIO III

Objectivos Específicos do Programa Operacional	Objectivos Específicos do Eixo Prioritário III
Reforçar mobilidade intra-regional, através da melhoria das infra-estruturas e dos sistemas de transporte	Melhorar a articulação da rede viária regional
Promover a integração regional no sistema aeroportuário nacional	Reforçar a competitividade do sistema aeroportuário para a conectividade da região
Assegurar a dotação de serviços colectivos à população	Melhorar a cobertura territorial em equipamentos e serviços de proximidade na área da saúde
	Reforçar e qualificar a oferta educativa do Ensino Pré-Escolar e 1º Ciclo do Ensino Básico
	Promover a valorização do património cultural e sua fruição pública

FONTE: PROGRAMA OPERACIONAL REGIONAL DO ALENTEJO

Os domínios temáticos de intervenção que dão corpo a estes objectivos são os seguintes dois:

- infra-estruturas e redes de mobilidade;
- redes de equipamentos e infra-estruturas para a coesão social e territorial.

EIXO PRIORITÁRIO IV – QUALIFICAÇÃO AMBIENTAL E VALORIZAÇÃO DO ESPAÇO RURAL

Este Eixo Prioritário está directamente ligado às questões do ambiente e do desenvolvimento sustentável, bem como à dinamização e valorização económica do espaço rural. Para este efeito, são elencados cinco objectivos específicos (Quadro 7):

- dinamizar a criação de emprego em territórios de baixa densidade, através de acções integradas de valorização económica;

- aumentar a cobertura e a qualidade dos sistemas públicos de abastecimento domiciliário de água;
- proteger as áreas classificadas e promover a sua fruição e o ecoturismo;
- valorizar e ordenar a orla costeira;
- valorizar ambiental e economicamente as áreas extractivas.

QUADRO 7 – OBJECTIVOS ESPECÍFICOS DO PROGRAMA OPERACIONAL E DO EIXO PRIORITÁRIO IV

Objectivos Específicos do Programa Operacional	Objectivos Específicos do Eixo Prioritário IV
Promover a revitalização económica do espaço rural	Dinamizar a criação de emprego em territórios de baixa densidade, através de acções integradas de valorização económica
Gerir eficientemente os recursos hídricos	Aumentar a cobertura e a qualidade dos sistemas públicos de abastecimento domiciliário de água
Valorizar e gerir as áreas de maior valia ambiental	Proteger as áreas classificadas e promover a sua fruição e o ecoturismo
	Valorizar e ordenar a orla costeira
Prevenir e mitigar os riscos naturais e tecnológicos	Valorizar ambiental e economicamente as áreas extractivas

FONTE: PROGRAMA OPERACIONAL REGIONAL DO ALENTEJO

Os domínios temáticos de intervenção que dão corpo a estes objectivos são os seguintes cinco:

- gestão de recursos hídricos;
- prevenção e gestão de riscos naturais e tecnológicos e valorização de áreas extractivas;
- conservação da natureza e promoção da biodiversidade;
- valorização e ordenamento da orla costeira;
- valorização económica do espaço rural.

EIXO PRIORITÁRIO V – GOVERNAÇÃO E CAPACITAÇÃO INSTITUCIONAL

Este Eixo Prioritário pretende actuar no sentido da melhoria substantiva do desempenho da Administração Pública (a nível regional e local) na sua relação com os cidadãos e as empresas, visando a obtenção de níveis acrescidos de agilidade, flexibilidade e transparência. A adopção massiva das novas tecnologias de informação e comunicação e a qualificação dos recursos humanos estão igualmente contempladas como vias preferenciais para a modernização administrativa. Paralelamente, integra-se também neste Eixo a promoção institucional da região, pensada enquanto ferramenta de captação de investimento e promoção da economia regional.

Para fazer face a este conjunto de desafios, foram elencados três objectivos específicos (Quadro 8):

- reforçar a informatização e modernização da Administração Pública, promovendo a disponibilização de serviços nos meios digitais;
- facilitar o contacto dos cidadãos e empresas com a Administração Pública, através da reorganização espacial dos serviços;
- aumentar a notoriedade internacional da região para a captação de investimento directo estrangeiro (IDE) qualificante e para a actividade turística.

QUADRO 8 – OBJECTIVOS ESPECÍFICOS DO PROGRAMA OPERACIONAL E DO EIXO PRIORITÁRIO V

Objectivos Específicos do Programa Operacional	Objectivos Específicos do Eixo Prioritário V
Reforçar as conexões em rede dos actores regionais através da adopção das TIC	Reforçar a informatização e modernização da Administração Pública, promovendo a disponibilização de serviços nos meios digitais
	Facilitar o contacto dos cidadãos e empresas com a Administração Pública, através da reorganização espacial dos serviços
Dinamizar a captação de investimento para a região	Aumentar a notoriedade internacional da região para a captação de IDE qualificante e para a actividade turística

FONTE: PROGRAMA OPERACIONAL REGIONAL DO ALENTEJO

Os domínios temáticos de intervenção que dão corpo a estes objectivos são os seguintes três:

- governo electrónico regional e local;
- facilitar a relação das empresas e dos cidadãos com a administração desconcentrada e local;
- promoção institucional da região.

EIXO PRIORITÁRIO VI – ASSISTÊNCIA TÉCNICA

Este Eixo Prioritário assume uma natureza específica devido ao seu carácter mais instrumental, cabendo-lhe enquadrar as matérias relacionadas com a implementação e o funcionamento dos sistemas e estruturas de coordenação, gestão, acompanhamento, controlo, avaliação e difusão do **INALENTEJO**.

2.3. NÍVEIS DE PROGRAMAÇÃO E GESTÃO DO PROGRAMA OPERACIONAL

O **INALENTEJO** corresponde a um instrumento de política regional que visa alavancar dinâmicas de investimento público e privado através da atribuição de incentivos aos seus promotores (beneficiários), designadamente através do co-financiamento dos respectivos

projectos de investimento (operações). Neste contexto, pode dizer-se que o **INALENTEJO** corresponde a uma *oferta* orientada de recursos (nomeadamente financeiros) destinada a ser apropriada por uma *procura* (ou por um conjunto de *procuras*) cuja acção é passível de contribuir activamente para o desenvolvimento da região do Alentejo.

A exemplo de outros instrumentos de política pública, julga-se útil distinguir três níveis distintos - mas fortemente interligados entre si - no processo de programação e gestão do **INALENTEJO**: (i) o nível estratégico, (ii) o nível tático e (iii) o nível operacional (Figura 1). A utilidade desta distinção é visível no plano da sistematização da arquitectura do Programa Operacional e (muito em particular) no plano da avaliação das suas formas de operacionalização e de geração de efeitos sobre a região do Alentejo.

O **nível estratégico** corresponde ao *espaço* de definição dos objectivos de política que se pretendem alcançar através da implementação do **INALENTEJO**, os quais possuem uma influência decisiva ao nível quer da sua concepção programática, quer dos requisitos e tarefas a que o seu modelo de gestão deverá dar resposta. No caso vertente, estes objectivos foram originalmente estabelecidos no quadro da iniciativa **ALENTEJO 2015** e posteriormente vertidos no quadro mais restrito do Programa Operacional, compreendendo objectivos gerais e objectivos específicos para o conjunto do **INALENTEJO** e, ainda, objectivos específicos para cada um dos seus Eixos Prioritários.

A definição de domínios temáticos de intervenção integra-se também (pelo menos de forma parcelar) no nível estratégico, na medida em corresponde a uma primeira aproximação às vias preconizadas para a concretização do leque de objectivos do Programa. Esta aproximação é expressa através da indicação genérica das tipologias de intervenção consideradas prioritárias e/ou preferenciais para gerar os efeitos pretendidos com a implementação do Programa, alimentando a definição de metas de realização e de resultado através de indicadores específicos.

FIGURA 1 – NÍVEIS DE PROGRAMAÇÃO E GESTÃO DO INALENTEJO



FONTE: EQUIPA DE AVALIAÇÃO

Deve notar-se que tanto a definição de objectivos de política como de domínios temáticos de intervenção foi alvo de uma apreciação pormenorizada no âmbito do estudo de avaliação *ex-ante* do **INALENTEJO**, a qual deverá ser reanalisada no âmbito da Avaliação Intercalar que terá lugar em 2010-2011 de modo a fundamentar eventuais propostas de reprogramação global³. Este facto não exclui, no entanto, a possibilidade da presente Avaliação vir igualmente a produzir elementos susceptíveis de contribuir para a fundamentação de uma eventual reprogramação do **INALENTEJO**.

O **nível tático** corresponde, por seu turno, ao *espaço* onde se procede à especificação do modelo de implementação do **INALENTEJO**, abrangendo a definição das condições concretas de utilização dos recursos financeiros adstritos ao Programa por parte da *procura*. No caso vertente, essas condições foram definidas na sequência da aprovação do texto do **INALENTEJO** (fundamentalmente de natureza estratégica), consubstanciando-se através de Regulamentos

³ Cf. Plano Global de Avaliação do Quadro de Referência Estratégico Nacional.

Específicos aplicáveis ao Programa e a outros instrumentos complementares (Avisos de Abertura de Concurso, Notas Técnicas, etc.).

A relevância específica do nível tático decorre do seu posicionamento *intermédio* entre o nível estratégico e o nível operacional e do duplo papel que desempenha nessa articulação:

- por um lado, compete ao nível tático assegurar que as condições de afectação dos recursos disponíveis reflectem e materializam os objectivos de política adoptados (nível estratégico);
- por outro, compete ao nível tático assegurar que a definição dessas condições permite enquadrar e apoiar directamente o processo de indução e selecção de projectos de investimento apresentados pela *procura* (nível operacional).

Finalmente, o **nível operacional** corresponde ao *espaço* onde se procede efectivamente à implementação do **INALENTEJO**, materializando-se através do lançamento de procedimentos de aceitação de candidaturas, da análise e selecção das candidaturas recebidas e do acompanhamento das candidaturas aprovadas ao longo do seu ciclo de vida enquanto operações apoiadas pelo Programa. Deve notar-se que a consistência das actividades desenvolvidas ao nível operacional é especialmente influenciada pela robustez do enquadramento fornecido a nível estratégico e, sobretudo, a nível tático; naturalmente, essa consistência não é dissociável das características e condições manifestadas do lado da *procura*, as quais poderão funcionar como um factor condicionante no desenho da *oferta*.

Tal como se pretendeu ilustrar na Figura 1, o processo de programação e gestão de um instrumento de política pública como o **INALENTEJO** pressupõe uma abordagem sequencial e articulada dos níveis estratégico, tático e operacional, sob pena de se virem a manifestar insuficiências com reflexos negativos na coerência e eficácia do Programa. À visão descendente (*top-down*) que subjaz a esta abordagem deve adicionar-se ainda uma visão ascendente (*bottom-up*), garantindo assim que os mecanismos de retroacção do processo evidenciados pela experiência de implementação e/ou pelas práticas de avaliação são devidamente reflectidas na concepção e na operacionalização do Programa.

3. OBJECTIVOS E QUESTÕES-CHAVE DA AVALIAÇÃO

Este Capítulo visa proceder à definição do âmbito e dos objectivos prosseguidos com a presente Avaliação, bem como à identificação e especificação das questões a que a mesma deverá ser capaz de dar resposta.

3.1. ÂMBITO E OBJECTIVOS DA AVALIAÇÃO

O exercício de Avaliação da Operacionalização do **INALENTEJO** está integrado no conjunto de procedimentos de avaliação previstos no Regulamento (CE) nº 1083/2006 do Conselho e no 'Plano Global de Avaliação do Quadro de Referência Estratégico Nacional e dos Programas Operacionais 2007-2013' elaborado pelo Observatório do **QREN**.

O exercício em apreço diferencia-se de forma muito significativa da abordagem seguida nas avaliações intercalares que foram realizadas no âmbito do III Quadro Comunitário de Apoio (**QCA III**), consagrando um novo entendimento da natureza dos procedimentos de avaliação conduzidos durante a fase de implementação dos Programas Operacionais. Tal como é apontado pela Comissão Europeia, este novo entendimento pretende superar algumas das debilidades que caracterizaram as avaliações intercalares levadas a cabo no anterior período de programação, destacando-se aí⁴:

- a excessiva amplitude e complexidade do seu âmbito (abrangendo simultaneamente aspectos relacionados com a estratégia, a eficácia e as condições de implementação);
- a reduzida incorporação das necessidades específicas das autoridades responsáveis pelos Programas Operacionais (por força da abordagem *standardizada* seguida);
- a rigidez dos períodos e prazos de elaboração adoptados (desconsiderando a diferenciação observada nos ritmos de implementação de cada Programa Operacional).

⁴ Cf. Working Document nº5 'Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Evaluation During the Programming Period'.

De entre as principais inovações introduzidas no corrente período de programação, compete aqui destacar a distinção operada entre avaliações de natureza estratégica (que visam *examinar a evolução de um Programa ou grupo de Programas relativamente às prioridades comunitárias e nacionais*) e avaliações de natureza operacional (que visam *apoiar o acompanhamento de um Programa Operacional*)⁵. No caso particular das avaliações de natureza operacional, a Comissão Europeia destaca a ênfase que deve ser colocada na análise dos níveis de eficácia e eficiência evidenciados nos primeiros anos de implementação dos Programas Operacionais, incluindo a⁶:

- a reapreciação da qualidade e da pertinência dos objectivos quantificados;
- a análise de informação relativa à evolução da execução física e financeira;
- a apreciação do funcionamento da estrutura administrativa e da qualidade dos mecanismos de implementação;
- a produção de recomendações direccionadas para a melhoria de desempenho de modo a serem atingidas as metas adoptadas.

Para além dos ganhos que são esperados por via desta maior focalização dos diferentes exercícios de avaliação, importa também salientar que a nova abordagem preconizada pela Comissão Europeia favorece uma integração mais efectiva das necessidades de gestão específicas de cada Programa Operacional. Esta integração ocorre ao nível quer da definição dos termos de referência subjacentes aos exercícios de avaliação (que deixam de obedecer a uma configuração rígida e pré-definida do seu âmbito e objectivos), quer da definição do respectivo cronograma de lançamento e elaboração (que passa a reflectir também o ritmo de implementação de cada Programa Operacional em particular).

Neste contexto, e de acordo com o Caderno de Encargos, *o principal objectivo deste exercício consiste em efectuar um primeiro teste de adequabilidade entre os mecanismos de operacionalização do **INALENTEJO** e a estratégia definida no **QREN**, produzindo sugestões e recomendações de melhoria ao nível da eficácia e eficiência do modelo de gestão instituído e*

⁵ Cf. Capítulo I do Título IV do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho, de 11 de Julho de 2006.

⁶ Cf. Working Document n.º 5 'Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Evaluation During the Programming Period'.

da sua operacionalização. Tendo por referência os níveis de programação e gestão anteriormente expostos (Capítulo 2.3), depreende-se com facilidade que o foco principal da presente Avaliação se situa predominantemente nos níveis tático e operacional do Programa, isto sem prejuízo das implicações que os resultados obtidos possam vir a assumir a nível estratégico.

A desagregação deste objectivo global é efectuada através da explicitação dos seguintes três objectivos específicos:

- avaliar o modo de operacionalização do **INALENTEJO** na prossecução das prioridades estratégicas do **QREN**;
- avaliar a eficácia do modelo de governação do **QREN** e do Programa Operacional, em termos de articulação institucional, face ao desenvolvimento das prioridades estratégicas do **INALENTEJO**;
- avaliar as dinâmicas de execução das tipologias de intervenção dos Eixos Prioritários do **INALENTEJO**, à luz da pertinência das candidaturas aprovadas, face às expectativas de concretização das prioridades estratégicas desses Eixos.

A mesma fonte assinala ainda que os resultados da avaliação *deverão reflectir o juízo da Equipa de Avaliação relativamente à possibilidade de melhorar a operacionalização, dadas as prioridades e os objectivos definidos, devendo aquela atender, em particular, ao modo como se está a proceder à operacionalização das prioridades e princípios do Programa Operacional.* Finalmente, o Caderno de Encargos explicita que *os resultados da avaliação destinam-se a efectuar potenciais ajustamentos no sistema de gestão, acompanhamento e controlo, nomeadamente nos domínios seguintes:*

- adequação dos Regulamentos Específicos e critérios de selecção às prioridades do Programa Operacional;
- delegação de competências entre a Autoridade de Gestão e os Organismos Intermédios;
- acções de divulgação e promoção do Programa com vista à qualificação da procura;
- dinamização e recepção de candidaturas e modelo de análise de candidatura e aplicação de critérios de selecção;

- formulários.

Por último, importa referir que o período temporal sobre o qual incide a presente avaliação tem início no dia 1 de Janeiro de 2007 e término no dia 30 de Setembro de 2009.

3.2. QUESTÕES-CHAVE DE AVALIAÇÃO

O desenvolvimento do presente exercício de avaliação encontra-se orientado em função de um conjunto de Questões-Chave cuja pertinência é justificada pelo contributo directo que as respectivas respostas permitirão aportar para os objectivos fixados em sede de Caderno de Encargos (cf. Capítulo 3.1).

De entre as tarefas desenvolvidas pela Equipa de Avaliação ao longo do processo de trabalho, importa aqui destacar a reapreciação/ afinação da bateria de questões que havia sido originalmente apresentada, a qual veio a justificar um esforço adicional de especificação face aos elementos constantes do Caderno de Encargos e da própria Proposta. Na perspectiva da Equipa de Avaliação, este *upgrade* (previsto em ambos os documentos) permitiu promover um acrescido grau de ajustamento das questões de avaliação aos objectivos fixados, bem como às orientações recebidas pelo Grupo de Acompanhamento da Avaliação.

Neste sentido, o exercício de avaliação foi estruturado em função das seguintes nove questões de avaliação (QA):

- QA.1 - Em que medida os Regulamentos Específicos incorporam as especificidades da região e contribuem para dar resposta aos objectivos do **INALENTEJO**?
- QA.2 - Em que medida os critérios de selecção de candidaturas contribuem para a concretização dos objectivos e das metas do **INALENTEJO**?
- QA.3 - Em que medida as candidaturas recebidas e aprovadas correspondem ao perfil desejado e contribuem para os objectivos e metas do **INALENTEJO**?
- QA.4 - Em que medida o modelo de governação do **QREN** e do **INALENTEJO** se tem revelado eficaz e eficiente no plano da articulação e coordenação inter-institucional?
- QA.5 - Em que medida é que o modelo organizativo da Autoridade de Gestão do **INALENTEJO** se tem revelado adequado para o desempenho da sua missão?

- QA.6 - Em que medida é que os mecanismos de promoção e acompanhamento da execução do **INALENTEJO** se têm revelado eficazes?
- QA.7 - Em que medida a contratualização com Associações de Municípios revela eficácia e eficiência para a gestão do **INALENTEJO**?
- QA.8 - Em que medida a contratualização dos Sistemas de Incentivos com Organismos Intermédios revela eficácia e eficiência para a gestão do **INALENTEJO**?
- QA.9 - Em que medida as recomendações da avaliação *ex-ante* estão a ser implementadas?

Os quadros apresentados em seguida contêm ainda a inventariação das questões instrumentais que servem de suporte a cada uma destas questões de avaliação.

QUESTÃO DE AVALIAÇÃO	
QA.1	Em que medida os Regulamentos Específicos incorporam as especificidades da região e contribuem para dar resposta aos objectivos do INALENTEJO ?
QUESTÕES INSTRUMENTAIS DE SUPORTE	
QI.1.1	As tipologias de operações elegíveis são consonantes com as áreas de intervenção definidas no documento de programação do INALENTEJO ?
QI.1.2	Os Regulamentos Específicos possuem mecanismos eficazes de incorporação das especificidades regionais?
QI.1.3	Os procedimentos de recepção de candidaturas introduzem elementos adicionais de enquadramento e orientação da procura?
QI.1.4	A experiência de implementação dos Regulamentos Específicos tem revelado problemas de concepção e/ou de exequibilidade das suas disposições?

QUESTÃO DE AVALIAÇÃO	
QA.2	Em que medida os critérios de selecção de candidaturas contribuem para a concretização dos objectivos e das metas do INALENTEJO ?
QUESTÕES INSTRUMENTAIS DE SUPORTE	
QI.2.1	Os critérios de selecção adoptados contribuem para induzir lógicas e padrões de investimento alinhados com os objectivos do INALENTEJO ?
QI.2.2	Os critérios de selecção incluem a apreciação do contributo das candidaturas para a concretização das metas do INALENTEJO ?
QI.2.3	A apreciação do mérito de projectos integrados (p.ex. programas de acção) inclui a análise individualizada das suas diferentes operações?
QI.2.4	A natureza e modo de aplicação dos critérios de selecção permitem uma análise objectiva e uniforme das candidaturas admitidas?
QI.2.5	O recurso a entidades externas para efeitos de apreciação das candidaturas é célere e apresenta valor acrescentado?

QUESTÃO DE AVALIAÇÃO	
QA.3	Em que medida as candidaturas recebidas e aprovadas correspondem ao perfil desejado e contribuem para os objectivos e metas do INALENTEJO ?
QUESTÕES INSTRUMENTAIS DE SUPORTE	
QI.3.1	Têm-se registado desfasamentos relevantes entre a oferta (recursos financeiros) e a procura (volume e valor) do INALENTEJO ?
QI.3.2	As candidaturas aprovadas contribuem para o cumprimento das metas do INALENTEJO e comprovam a sua exequibilidade?
QI.3.3	A natureza das candidaturas recebidas e aprovadas reflecte o perfil de investimento preconizado pelo INALENTEJO ?
QI.3.4	As candidaturas aprovadas contribuem para o cumprimento das metas relacionadas com a Estratégia de Lisboa (<i>earmarking</i>)?
QI.3.5	Quais têm sido os principais motivos de não-admissibilidade e não-aprovação das candidaturas recebidas?
QI.3.6	A concretização das operações constantes de projectos integrados (p.ex. programas de acção) tem decorrido como programado?

QUESTÃO DE AVALIAÇÃO	
QA.4	Em que medida o modelo de governação do QREN e do INALENTEJO se tem revelado eficaz e eficiente no plano da articulação e coordenação inter-institucional?
QUESTÕES INSTRUMENTAIS DE SUPORTE	
QI.4.1	O modelo de coordenação política do QREN e dos Programas Operacionais Regionais do Continente tem-se revelado adequado e potenciador de uma gestão ágil do INALENTEJO ?
QI.4.2	Os mecanismos de articulação com os Programas Operacionais Temáticos do QREN têm-se revelado adequados e eficazes?
QI.4.3	As funções de aconselhamento estratégico do INALENTEJO têm sido desempenhadas de forma pertinente e consequente?
QI.4.4	As funções de acompanhamento do INALENTEJO têm sido desempenhadas de forma pertinente e consequente?
QI.4.5	As funções de observação das dinâmicas regionais têm sido desempenhadas de forma pertinente e consequente?

QUESTÃO DE AVALIAÇÃO	
QA.5	Em que medida é que o modelo organizativo da Autoridade de Gestão do INALENTEJO se tem revelado adequado para o desempenho da sua missão?
QUESTÕES INSTRUMENTAIS DE SUPORTE	
QI.5.1	O modelo organizativo da Autoridade de Gestão encontra-se implementado como previsto?
QI.5.2	O funcionamento do modelo organizativo da Autoridade de Gestão tem evidenciado disfunções ou insuficiências?
QI.5.3	Os recursos humanos e financeiros afectos à Autoridade de Gestão revelam-se suficientes e adequados?
QI.5.4	A delegação de competências permitiu uma maior focalização em tarefas de programação, gestão e monitorização estratégica?

QUESTÃO DE AVALIAÇÃO	
QA.6	Em que medida é que os mecanismos de promoção e acompanhamento da execução do INALENTEJO se têm revelado eficazes?
QUESTÕES INSTRUMENTAIS DE SUPORTE	
QI.6.1	A estratégia de promoção e divulgação do INALENTEJO tem-se revelado eficaz como instrumento de indução e qualificação da procura?
QI.6.2	As ferramentas de submissão de candidaturas e reporte de execução por parte dos beneficiários têm-se revelado adequadas e eficazes?
QI.6.3	O Sistema de Informação do INALENTEJO tem permitido dotar a Autoridade de Gestão com elementos relevantes e atempados para a sua actividade?
QI.6.4	O sistema de indicadores de acompanhamento do INALENTEJO tem-se revelado adequado e útil para a gestão do Programa?
QI.6.5	Os processos de acompanhamento e avaliação da implementação têm-se revelado adequados e eficazes?

QUESTÃO DE AVALIAÇÃO	
QA.7	Em que medida a contratualização com Associações de Municípios revela eficácia e eficiência para a gestão do INALENTEJO ?
QUESTÕES INSTRUMENTAIS DE SUPORTE	
QI.7.1	As orientações e directrizes de suporte à contratualização permitiram enquadrar eficazmente a materialização do processo?
QI.7.2	Os instrumentos de regulação e especificação do exercício das competências delegadas têm-se revelado adequados e suficientes?
QI.7.3	A dinâmica de execução dos Programas Territoriais de Desenvolvimento tem apresentado desvios relevantes face ao programado?
QI.7.4	As tipologias de operações abrangidas pela contratualização têm-se revelado as mais adequadas?
QI.7.5	As Associações de Municípios têm revelado boa capacidade de gestão dos respectivos Programas Territoriais de Desenvolvimento?

QUESTÃO DE AVALIAÇÃO	
QA.8	Em que medida a contratualização dos Sistemas de Incentivos com Organismos Intermédios revela eficácia e eficiência para a gestão do INALENTEJO ?
QUESTÕES INSTRUMENTAIS DE SUPORTE	
QI.8.1	As orientações e directrizes de suporte à contratualização permitiram enquadrar eficazmente a materialização do processo?
QI.8.2	Os instrumentos de regulação e especificação do exercício das competências delegadas têm-se revelado adequados e suficientes?
QI.8.3	A gestão integrada e centralizada dos sistemas de incentivos previstos no QREN tem permitido obter ganhos de eficácia e eficiência?
QI.8.4	A intervenção da Autoridade de Gestão tem contribuído para promover a incorporação das especificidades regionais e dos objectivos do INALENTEJO ?

QUESTÃO DE AVALIAÇÃO	
QA.9	Em que medida as recomendações da avaliação <i>ex-ante</i> estão a ser implementadas?
	<i>[Esta questão é assumida como transversal a todas as questões de avaliação apresentadas, devendo como tal ser enquadrada individualmente em cada uma destas]</i>

4. METODOLOGIA

Este Capítulo visa expor detalhadamente o modelo de abordagem metodológica utilizado no exercício de avaliação da operacionalização do **INALENTEJO**.

4.1. FONTES E MÉTODOS DE ANÁLISE POR QUESTÃO DE AVALIAÇÃO

O exercício de avaliação foi desenvolvido com base na utilização integrada de um conjunto diversificado de ferramentas e métodos de recolha e análise da informação (quantitativa e qualitativa) que permitiu dar resposta a cada uma das questões de avaliação elencadas e aos objectivos fixados em sede de Caderno de Encargos. Neste sentido, foi desenvolvido um modelo analítico multi-dimensional e denso nas suas complementaridades *internas*, pensado no sentido de incrementar a objectividade do exercício de avaliação e de diminuir a incerteza e a subjectividade das conclusões e recomendações que venham a ser produzidas. Deve notar-se que este cuidado é especialmente importante num exercício de avaliação com estas características, uma vez que a informação a trabalhar possuía um forte pendor qualitativo (documental) e apelava à utilização intensiva de ferramentas de análise lógica.

As matrizes apresentadas nas páginas seguintes procuram sistematizar os diferentes métodos de recolha e análise de informação que foram mobilizadas na procura de respostas para cada uma das questões de avaliação e, em termos mais operacionais, para as questões instrumentais de suporte.

Esta sistematização é fundamentada através da identificação detalhada das lógicas e dimensões de análise associadas às diferentes questões e das fontes e instrumentos de recolha e análise de informação mobilizáveis, tendo presente o princípio básico de que a produção de respostas devidamente fundamentadas deve ser sempre suportada em mais do que uma única fonte de informação (o qual foi respeitado em todos os momentos analíticos, conforme se pode evidenciar posteriormente).

Realça-se, novamente, que o percurso metodológico apresentado procurou responder às diferentes questões à luz do referencial constituído pelos objectivos e âmbito da Avaliação e que, neste sentido, não tendo sido encarado como uma estrutura rígida e inamovível mas antes marcado por um carácter dinâmico e com capacidade de adaptação face aos ritmos e lógicas evolutivas do próprio exercício de avaliação⁷.

⁷ Neste sentido, salienta-se que, face à proposta inicialmente apresentada, foram realizados diversos ajustamentos metodológicos. A não utilização do instrumento *estudos de caso* foi acordada com a Autoridade de Gestão, tendo por base factores associados ao curto período de análise em questão e ao reduzido número de candidaturas existentes.

	QUESTÕES INSTRUMENTAIS DE SUPORTE	LÓGICAS E DIMENSÕES DE ANÁLISE	MÉTODOS E FONTES DE INFORMAÇÃO
<p>Questões de Avaliação 1 - Em que medida os Regulamentos Específicos incorporam as especificidades da região e contribuem para dar resposta aos objetivos do INALENTEJO?</p>	<p>QI.1.1 - As tipologias de operações elegíveis são consonantes com as áreas de intervenção definidas no documento de programação do INALENTEJO?</p> <p>QI.1.2 - Os Regulamentos Específicos possuem mecanismos eficazes de incorporação das especificidades regionais?</p> <p>QI.1.3 - Os procedimentos de recepção de candidaturas introduzem elementos adicionais de enquadramento e orientação da procura?</p> <p>QI.1.4 - A experiência de implementação dos Regulamentos Específicos tem revelado problemas de concepção e/ou de exequibilidade das suas disposições?</p>	<p>Constituição de um “modelo de implementação /programação” do INALENTEJO</p> <p>Identificação da capacidade de geração de sinergias e ou complementaridades / ou de área de concorrência inter-regulamentos específicos</p> <p>Identificação e análise de todas alterações aos Regulamentos Específicos e levantamento das justificações das mesmas</p> <p><i>Check-list</i> e análise de conteúdo de todos os regulamentos em vigor, para identificação de coerência com especificidades regionais e dos critérios relacionados com os objetivos e as metas do Programa</p> <p>Adequação dos Regulamentos Específicos às áreas de intervenção definidas no documento de programação do INALENTEJO</p> <p>Avaliação da integração de mecanismos de incorporação das especificidades regionais</p> <p>Construção de quadro global de procedimentos concursais, com análise cruzada com as especificações contidas nos Regulamentos Específicos</p> <p>Análise das dinâmicas globais de “procura” e de “oferta” dentro do INALENTEJO</p> <p>Abordagem Específica por Regulamento Específico</p>	<p>ANÁLISE DOCUMENTAL Regulamentos específicos; Avisos de Concurso; POR Alentejo - INALENTEJO; Avaliação ex-ante, Processos de candidaturas (formulários e documentos de candidatura, pareceres e fundamentação da decisão)</p> <p><i>FOCUS GROUP</i> – ESTUDOS DE PROFUNDIDADE Identificação de eventuais desajustamentos dos mecanismos de operacionalização (Regulamentos) às especificidades regionais</p> <p>ENTREVISTA À GESTÃO Identificação de eventuais desajustamentos existentes ao nível dos regulamentos específicos - desajuste na “procura” ou nas condições da “oferta”</p> <p>EXPLORAÇÃO DO SISTEMA DE INFORMAÇÃO Identificação e tratamento da informação respeitante a todos os Projectos Submetidos/Candidatados (Admitidos e Não Admitidos)</p> <p>INQUÉRITOS AOS PROMOTORES Avaliação das condições de acesso ao INALENTEJO</p>

	QUESTÕES INSTRUMENTAIS DE SUPORTE	LÓGICAS E DIMENSÕES DE ANÁLISE	MÉTODOS E FONTES DE INFORMAÇÃO
Questões de Avaliação 2 - Em que medida os critérios de selecção de candidaturas contribuem para a concretização dos objectivos e das metas do INALENTEJO?	<p>QI.2.1 - Os critérios de selecção adoptados contribuem para induzir lógicas e padrões de investimento alinhados com os objectivos do INALENTEJO?</p> <p>QI.2.2 - Os critérios de selecção incluem a apreciação do contributo das candidaturas para a concretização das metas do INALENTEJO?</p> <p>QI.2.3 - A apreciação do mérito de projectos integrados (p.ex. programas de acção) inclui a análise individualizada das suas diferentes operações?</p> <p>QI.2.4 - A natureza e modo de aplicação dos critérios de selecção permitem uma análise objectiva e uniforme das candidaturas admitidas?</p> <p>QI.2.5 - O recurso a entidades externas para efeitos de apreciação das candidaturas é célere e apresenta valor acrescentado?</p>	<p>Análise do Contributo dos Critérios de Selecção para os Objectivos do PO – diferenciados por objectivos globais, objectivos específicos e metas</p> <p>Inventariação e análise evolutiva dos critérios de selecção (quer ao nível dos regulamentos específicos, quer em termos da existência de critérios de selecção específicos)</p> <p>Análise do modelo de suporte e da aplicação efectiva dos critérios de selecção por regulamento específico e por aviso de concurso</p> <p>Inventariação das necessidades de pareceres externos ao nível dos regulamentos específicos</p> <p>Análise da disponibilização dos pareceres externos</p> <p>Identificação de alterações dos critérios previstos no Aviso e os realmente utilizados.</p> <p>Análise das dinâmicas globais de “procura” e de “oferta” dentro do INALENTEJO</p> <p>Abordagem Específica por Regulamento Específico</p>	<p>ANÁLISE DOCUMENTAL Regulamentos específicos; Critérios de Selecção; Avisos de Concurso; POR Alentejo – INALENTEJO, Processos de candidaturas (formulários e documentos de candidatura, pareceres e fundamentação da decisão);</p> <p><i>FOCUS GROUP</i> - ESTUDOS DE PROFUNDIDADE Questões para identificar eventuais desajustamentos da operacionalização dos critérios de selecção às especificidades regionais</p> <p>ENTREVISTA À GESTÃO – EMISSORES DE PARECERES Identificação de possíveis desajustamentos existentes ao nível dos critérios de selecção e nos modelos de aplicação dos mesmos Identificação de possíveis desajustamentos existentes ao nível das necessidades de pareceres externos na apresentação de candidaturas</p> <p>EXPLORAÇÃO DO SISTEMA DE INFORMAÇÃO Identificação e Análise dos Projectos Candidatados (Admitidos e Não Admitidos – Parecer Externo)</p> <p>INQUÉRITOS AOS PROMOTORES Avaliação das condições de acesso ao INALENTEJO</p>

	QUESTÕES INSTRUMENTAIS DE SUPORTE	LÓGICAS E DIMENSÕES DE ANÁLISE	MÉTODOS E FONTES DE INFORMAÇÃO
Questão de Avaliação 3 - Em que medida as candidaturas recebidas e aprovadas correspondem ao perfil desejado e contribuem para os objectivos e metas do INALENTEJO ?	<p>QI.3.1 - Têm-se registado desfasamentos relevantes entre a oferta (recursos financeiros) e a procura (volume e valor) do INALENTEJO?</p> <p>QI.3.2 - As candidaturas aprovadas contribuem para o cumprimento das metas do INALENTEJO e comprovam a sua exequibilidade?</p> <p>QI.3.3 - A natureza das candidaturas recebidas e aprovadas reflecte o perfil de investimento preconizado pelo INALENTEJO?</p> <p>QI.3.4 - As candidaturas aprovadas contribuem para o cumprimento das metas relacionadas com a Estratégia de Lisboa (earmarking)?</p> <p>QI.3.5 - Quais têm sido os principais motivos de não-admissibilidade e não-aprovação das candidaturas recebidas?</p> <p>QI.3.6 - A concretização das operações constantes de projectos integrados (p.ex. programas de acção) tem decorrido como programado?</p>	<p>Inventariação e Construção de quadro global de procedimentos concursais, com respectivo Cronograma e valores associados - Peso do investimento programado, elegível e executado por regulamento específico</p> <p>Análise do perfil de projectos aprovados no INALENTEJO com as prioridades definidas em documentos de referência</p> <p>Análise das dinâmicas globais de “procura” e de “oferta” dentro do INALENTEJO</p> <p>Quantificação de indicadores de realização e resultado associados aos projectos aprovados Vs os indicadores de meta/objectivo do PO.</p> <p>Análise do perfil das candidaturas não aprovadas e categorização dos motivos para não aprovação.</p> <p>Identificação das situações e das causas de baixa procura.</p> <p>Classificação e análise ponderada dos diversos motivos identificados de não admissibilidade dos projectos</p> <p>Indicadores financeiros e de realização e resultado associados aos projectos aprovados Vs os objectivos e as metas de suporte desenvolvidas pelo INALENTEJO em termos de earmarking</p> <p>Taxa de execução por objectivo estratégico – homologado Vs programado e face às metas estabelecidas</p> <p>Grau de concretização das operações em projectos integrados face ao programado / aprovado</p> <p>Estimativa da capacidade de concretização dos objectivos do PO face às dinâmicas de investimento já perspectivadas/ concretizadas</p> <p>Catologação e quantificação relativa das razões identificadas para os desvios</p>	<p>ANÁLISE DOCUMENTAL Regulamentos, avisos, POR Alentejo - INALENTEJO, avaliação ex-ante; Referenciais de política pública e planeamento com incidência regional, Processos de candidaturas (formulários e documentos de candidatura, pareceres e fundamentação da decisão), Relatórios de execução</p> <p>ANÁLISE DE INFORMAÇÃO ESTATÍSTICA Caracterização da base económica, social e territorial regional</p> <p>EXPLORAÇÃO DO SISTEMA DE INFORMAÇÃO: Dados sobre candidaturas não seleccionadas/aprovadas Dados sobre candidaturas elegíveis e aprovados e caracterização dos mesmos Dados sobre execução (pedidos de pagamento, troca de informação com a gestão) das candidaturas aprovadas. Informação de suporte aos Indicadores e Metas</p> <p>INQUÉRITOS AOS PROMOTORES/ <i>FOCUS GROUP</i> – ESTUDOS DE PROFUNDIDADE As condições específicas do PO (regulamentos, critérios, avisos) implicaram alterações/adaptações no conteúdo dos projectos candidatados? Existência de Desvios na Execução dos Projectos Aprovados Avaliação dos motivos de não candidatura a determinadas tipologias de projectos/regulamentos específicos?</p> <p>ENTREVISTAS À GESTÃO Autoavaliação das dinâmicas de projectos: desajuste na “procura” ou nas condições da “oferta” (regulamentos, etc)? Justificação dos motivos da não operacionalização de alguns regulamentos específicos/ tipologias de projectos Como é que a lógica do earmarking é relevada ao nível das dinâmicas de projectos? Tem sido feito um acompanhamento específico da execução?</p>

	QUESTÕES INSTRUMENTAIS DE SUPORTE	LÓGICAS E DIMENSÕES DE ANÁLISE	MÉTODOS E FONTES DE INFORMAÇÃO
<p>Questão de Avaliação 4 - Em que medida o modelo de governação do QREN e do INALENTEJO se tem revelado eficaz e eficiente no plano da articulação e coordenação inter-institucional?</p>	<p>QI.4.1 O modelo de coordenação política do QREN e dos Programas Operacionais Regionais do Continente tem-se revelado adequado e potenciador de uma gestão ágil do INALENTEJO?</p> <p>QI.4.2 Os mecanismos de articulação com os Programas Operacionais Temáticos do QREN têm-se revelado adequados e eficazes?</p> <p>QI.4.3 As funções de aconselhamento estratégico do INALENTEJO têm sido desempenhadas de forma pertinente e consequente?</p> <p>QI.4.4 As funções de acompanhamento do I INALENTEJO têm sido desempenhadas de forma pertinente e consequente?</p> <p>QI.4.5 As funções de observação das dinâmicas regionais têm sido desempenhadas de forma pertinente e consequente?</p>	<p>Identificação e análise do modelo teórico vs modelo real de articulação inter-institucional</p> <p>Identificação de áreas de intervenção com potencial de sinergia ou com potencial de concorrência</p> <p>Grau de articulação entre PO's (número de procedimentos e métodos de trabalho conjuntos)</p> <p>Identificação e avaliação da operacionalização dos mecanismos de participação dos agentes regionais</p> <p>Identificação e avaliação do modelo de operacionalização das funções de acompanhamento e aconselhamento estratégico</p> <p>Verificação do cumprimento dos requisitos definidos em sede das orientações e directrizes de suporte à contratualização</p> <p>Relevância e Peso da Contratualização no INALENTEJO</p>	<p>ANÁLISE DOCUMENTAL</p> <p>Programação POR Alentejo, documentos QREN, descrição dos sistemas de gestão e controlo, relatórios de execução anual, actas das Comissões de Acompanhamento, relatórios e/ou documentos de trabalho resultantes dos momentos da programação e/ou execução de reflexão estratégica conjunta com entidades relevantes para a implementação do POR Alentejo - INALENTEJO;</p> <p>ENTREVISTAS À GESTÃO</p> <p>Grau de adequação e de operacionalização do modelo de governação – complexidade, funcionamento, implicações de ordem processual e burocrática</p> <p>Autoavaliação do modelo teórico Vs real de articulação com PO temáticos: identificação de boas práticas, aspectos críticos e margens de progresso</p> <p>ENTREVISTAS À GESTÃO DOS PO TEMÁTICOS- QREN – EMISSORES DE PARECERES</p> <p>Autoavaliação do modelo teórico Vs real de articulação com o INALENTEJO</p>

	QUESTÕES INSTRUMENTAIS DE SUPORTE	LÓGICAS E DIMENSÕES DE ANÁLISE	MÉTODOS E FONTES DE INFORMAÇÃO
<p>Questão de Avaliação 5 - Em que medida é que o modelo organizativo da Autoridade de Gestão do INALENTEJO se tem revelado adequado para o desempenho da sua missão?</p>	<p>QI.5.1 - O modelo organizativo da Autoridade de Gestão encontra-se implementado como previsto?</p> <p>QI.5.2 - O funcionamento do modelo organizativo da Autoridade de Gestão tem evidenciado disfunções ou insuficiências?</p> <p>QI.5.3 - Os recursos humanos e financeiros afectos à Autoridade de Gestão revelam-se suficientes e adequados?</p> <p>QI.5.4 - A delegação de competências permitiu uma maior focalização em tarefas de programação, gestão e monitorização estratégica?</p>	<p>Adequação e grau de cumprimento do modelo organizativo da Autoridade de Gestão face à legislação de enquadramento</p> <p>Análise de implementação e do funcionamento do modelo organizativo e dos mecanismos de suporte</p> <p>Identificação dos recursos da equipa técnica de apoio e da respectiva experiência, organização / funções de gestão e acompanhamento do PO</p> <p>Tempos médios por regulamento específico: análise desfasamentos dos tempos previstos / reais de aprovação/decisão;</p> <p>Indicadores de cumprimento de prazos estabelecidos para apreciação e decisão de candidaturas.</p> <p>Quantificação das intervenções no âmbito do SGC apoiadas pela Assistência Técnica</p> <p>Identificação e levantamento junto do PO de problemas associados aos procedimentos de gestão e acompanhamento do Programa</p> <p>Avaliação da Integração da Delegação de Competências no modelo organizativo do INALENTEJO</p> <p>Grau de concretização do desenvolvimento das tarefas de programação, gestão e monitorização estratégica pela Autoridade de Gestão</p>	<p>ANÁLISE DOCUMENTAL</p> <p>Programação POR Alentejo – INALENTEJO, documentos da contratualização com os organismos intermédios; manuais de procedimentos, descrição do sistema de gestão e controlo. Descrição de SGC, Análise dos recursos técnicos afectos à gestão do PO (recursos próprios, apoio da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo (CCDR Alentejo) e recursos dos organismos intermédios).</p> <p>ENTREVISTAS À GESTÃO</p> <p>Adequação da estrutura de apoio técnico às necessidades de gestão, acompanhamento e controlo do PO?</p> <p>Adequação das acções ao nível da Assistência Técnica em termos dos recursos necessários à do Programa?</p> <p>Identificação de funções e procedimentos consumidores de recursos que não estão explicitados nos documentos de programação e regulamentares.</p> <p>Identificação de pontos críticos.</p> <p>EXPLORAÇÃO DO SISTEMA DE INFORMAÇÃO:</p> <p>Análise dos Prazos Médios de Decisão</p> <p>Intervenções programadas e executadas no âmbito do EP VI- Assistência Técnica</p> <p>INQUÉRITO AOS PROMOTORES</p> <p>Avaliação da qualidade do serviço de apoio aos promotores:</p>

	QUESTÕES INSTRUMENTAIS DE SUPORTE	LÓGICAS E DIMENSÕES DE ANÁLISE	MÉTODOS E FONTES DE INFORMAÇÃO
<p>Questão de Avaliação 6 - Em que medida é que os mecanismos de promoção e acompanhamento da execução do INALENTEJO se têm revelado eficazes?</p>	<p>QI.6.1 - A estratégia de promoção e divulgação do INALENTEJO tem-se revelado eficaz como instrumento de indução e qualificação da procura?</p> <p>QI.6.2 - As ferramentas de submissão de candidaturas e reporte de execução por parte dos beneficiários têm-se revelado adequadas e eficazes?</p> <p>QI.6. - O Sistema de Informação do INALENTEJO tem permitido dotar a Autoridade de Gestão com elementos relevantes e atempados para a sua actividade?</p> <p>QI.6.4 - O sistema de indicadores de acompanhamento do INALENTEJO tem-se revelado adequado e útil para a gestão do Programa?</p> <p>QI.6.5 - Os processos de acompanhamento e avaliação da implementação têm-se revelado adequados e eficazes?</p>	<p>Identificação e sistematização dos eventos e acções de comunicação e divulgação, por período, tipologia e destinatários</p> <p>Classificação e análise de conteúdo das acções de comunicação</p> <p>Número de acções de controlo realizadas por tipologia de intervenção - Quantificação e análise das acções de controlo e das suas consequências práticas.</p> <p>Quantificação de relatórios anuais de candidaturas aprovadas e avaliação do grau de cobertura e de adequação do conteúdo informativo disponibilizado à gestão do Programa.</p> <p>Avaliação da capacidade de resposta dos sistemas de acompanhamento às necessidades da gestão do PO</p> <p>Grau de cobertura e de centralização de informação no SI INALENTEJO;</p> <p>Exploração/ experimentação dos procedimentos de apresentação de candidaturas na plataforma electrónica</p> <p>Capacidade informativa do SI e nível de apoio à tomada de decisão</p> <p>Construção de quadro de caracterização dos indicadores, por eixo e tipologia, qualificados segundo a existência ou não de referenciais e de metodologias de cálculo estáveis, a fiabilidade do método de recolha de dados, a utilidade para a monitorização do Programa</p> <p>Nível de manutenção do Sistema de Indicadores (do projecto ao Eixo/POR Alentejo) - Nível de qualidade do sistema de indicadores monitorização do PO</p>	<p>ANÁLISE DOCUMENTAL</p> <p>Programação INALENTEJO, documentos da contratualização com os organismos intermédios; manuais de procedimentos e suporte ao sistema de informação, descrição dos Sistemas de gestão e Controlo, relatórios de execução anual, relatórios de monitorização do INALENTEJO; bateria de indicadores do Programa.</p> <p>EXPLORAÇÃO DO SISTEMA DE INFORMAÇÃO</p> <p>Capacidade de <i>reporting</i> - disponibilização de informação, nomeadamente em termos do seu nível de desagregação espacial e temática e dos indicadores de acompanhamento e de objectivo.</p> <p>Informação referente a monitorização do PO e das candidaturas, nomeadamente quanto à manutenção do sistema de indicadores</p> <p>ENTREVISTAS À GESTÃO</p> <p>Identificação do nível de qualidade e de eficácia do SI de suporte à gestão, acompanhamento e controlo do Programa:</p> <p>Identificação processual / formal dos procedimentos e avaliação da sua concretização</p> <p>Adequação e Desenvolvimento da Função Comunicação e Divulgação no PO</p> <p>Adequação do Sistema de Indicadores</p> <p>Articulação com a Autoridade Certificação e Auditoria</p> <p>INQUÉRITO AOS PROMOTORES/<i>FOCUS GROUP</i> – ESTUDOS DE PROFUNDIDADE</p> <p>Avaliação do Processo de Candidatura / Formulários/ Submissão Electrónica</p> <p>Avaliação da qualidade do serviço de apoio aos promotores: informação e apoio na preparação e apresentação de candidaturas; funcionalidades e capacidade da plataforma electrónica; apoio no acompanhamento das candidaturas aprovadas.</p> <p>Avaliação do grau de reconhecimento de determinadas acções de comunicação realizadas.</p> <p>Averiguação das acções de verificação ou acompanhamento por parte da autoridade de gestão ou organismo intermédio</p>

	QUESTÕES INSTRUMENTAIS DE SUPORTE	LÓGICAS E DIMENSÕES DE ANÁLISE	MÉTODOS E FONTES DE INFORMAÇÃO
Questão de Avaliação 7 - Em que medida a contratualização com Associações de Municípios revela eficácia e eficiência para a gestão do INALENTEJO?	<p>QI.7.1 -As orientações e directrizes de suporte à contratualização permitiram enquadrar eficazmente a materialização do processo?</p> <p>QI.7.2 -Os instrumentos de regulação e especificação do exercício das competências delegadas têm-se revelado adequados e suficientes?</p> <p>QI.7.3 - A dinâmica de execução dos Programas Territoriais de Desenvolvimento tem apresentado desvios relevantes face ao programado?</p> <p>QI.7.4 - As tipologias de operações abrangidas pela contratualização têm-se revelado as mais adequadas?</p> <p>QI.7.5 - As Associações de Municípios têm revelado boa capacidade de gestão dos respectivos Programas Territoriais de Desenvolvimento?</p>	<p>Avaliação das orientações e metodologias desenvolvidas de suporte ao processo de contratualização</p> <p>Verificação do cumprimento dos requisitos definidos em sede das orientações e directrizes de suporte à contratualização</p> <p>Relevância e Peso da Contratualização no INALENTEJO (Peso no Fundo Comunitário e nos Indicadores e Objectivos e Regulamentos Específicos)</p> <p>Verificação do cumprimento da programação física e financeira definida contratualmente</p> <p>Construção de quadro global de procedimentos concursais, com respectivo cronograma por Organismo intermédio</p> <p>Avaliação dos níveis de cumprimento dos contratos estabelecidos (nível de implementação da diversidade de funções delegadas);</p> <p>Adequação das tipologias de contratação às características das associações de municípios e suas competências</p> <p>Modelo de relacionamento teórico vs funcional da Autoridade de Gestão com os Organismos Intermédios</p>	<p>ANÁLISE DOCUMENTAL</p> <p>Programação INALENTEJO, documentos QREN, documentos da contratualização com os organismos intermédios, descrição dos sistemas de gestão e controlo, relatórios de execução anual; Processos de candidaturas (formulários e documentos de candidatura, pareceres e fundamentação da decisão)</p> <p>ENTREVISTAS À GESTÃO</p> <p>Autoavaliação do processo de contratualização de competências com as Associações de Municípios</p> <p>Autoavaliação do modelo real de articulação com as associações de municípios</p> <p>A delegação de competências nos OI corresponde a uma efectiva diminuição de esforço para a estrutura técnica do PO e contribui para uma maior eficácia da Gestão do PO?</p> <p>ENTREVISTAS À GESTÃO DOS ORGANISMOS INTERMÉDIOS</p> <p>Autoavaliação do modelo real de articulação com INALENTEJO</p> <p>Identificação de boas práticas, aspectos críticos e margens de progresso</p> <p>EXPLORAÇÃO DO SISTEMA DE INFORMAÇÃO:</p> <p>Dados sobre candidaturas elegíveis e aprovados e caracterização dos mesmos - Contratualização</p> <p>Dados sobre execução (pedidos de pagamento, troca de informação com a gestão) das candidaturas aprovadas - Contratualização</p> <p>INQUÉRITO AOS PROMOTORES</p> <p>Avaliação da qualidade do serviço de apoio aos promotores: informação e apoio na preparação e apresentação de candidaturas; funcionalidades e capacidade da plataforma electrónica; apoio no acompanhamento das candidaturas aprovadas.</p>

	QUESTÕES INSTRUMENTAIS DE SUPORTE	LÓGICAS E DIMENSÕES DE ANÁLISE	MÉTODOS E FONTES DE INFORMAÇÃO
Questão de Avaliação 8 - Em que medida a contratualização dos Sistemas de Incentivos com Organismos Intermédios revela eficácia e eficiência para a gestão do INALENTEJO ?	<p>QI.8.1 - As orientações e directrizes de suporte à contratualização permitiram enquadrar eficazmente a materialização do processo?</p> <p>QI.8.2 - Os instrumentos de regulação e especificação do exercício das competências delegadas têm-se revelado adequados e suficientes?</p> <p>QI.8.3 - A gestão integrada e centralizada dos sistemas de incentivos previstos no QREN tem permitido obter ganhos de eficácia e eficiência?</p> <p>QI.8.4 - A intervenção da Autoridade de Gestão tem contribuído para promover a incorporação das especificidades regionais e dos objectivos do INALENTEJO?</p>	<p>Identificação e análise do modelo teórico vs modelo real de articulação – integração das especificidades regionais na implementação dos contratos</p> <p>Avaliação dos níveis de cumprimento dos contratos estabelecidos (nível de implementação da diversidade de funções delegadas);</p> <p>Avaliação das orientações e metodologias desenvolvidas de suporte ao desenvolvimento do processo de contratualização</p> <p>Verificação do cumprimento dos requisitos definidos em sede das orientações e directrizes de suporte à contratualização</p> <p>Comparação do perfil empresarial apoiado pelo INALENTEJO com o perfil empresarial regional e com os sectores prioritários definidos para a competitividade regional</p>	<p>ANÁLISE DOCUMENTAL Programação INALENTEJO, documentos QREN, documentos da contratualização com os organismos intermédios, descrição dos sistemas de gestão e controlo, relatórios de execução anual; Processos de candidaturas (formulários e documentos de candidatura, pareceres e fundamentação da decisão)</p> <p>ENTREVISTAS À GESTÃO Autoavaliação do processo de contratualização de competências com os Organismos Intermédios Autoavaliação do modelo real de articulação com os organismos intermédios A delegação de competências nos OI corresponde a uma efectiva diminuição de esforço para a estrutura técnica do PO e contribui para uma maior eficácia da Gestão do PO?</p> <p>ENTREVISTAS À GESTÃO DOS ORGANISMOS INTERMÉDIOS Autoavaliação do modelo real de articulação com INALENTEJO Identificação de boas práticas, aspectos críticos e margens de progresso</p> <p>EXPLORAÇÃO DO SISTEMA DE INFORMAÇÃO: Dados sobre candidaturas elegíveis e aprovados e caracterização dos mesmos - Sistema de Incentivos</p> <p>INQUÉRITO AOS PROMOTORES Avaliação da qualidade do serviço de apoio aos promotores: informação e apoio na preparação e apresentação de candidaturas; funcionalidades e capacidade da plataforma electrónica; apoio no acompanhamento das candidaturas aprovadas.</p>

4.2. DESCRIÇÃO DOS MÉTODOS E FONTES DE INFORMAÇÃO

Tendo por base os elementos expostos nas matrizes do ponto precedente, procede-se agora à explicitação mais detalhada dos métodos e instrumentos de recolha de informação que materializaram a abordagem metodológica de suporte ao desenvolvimento do exercício de avaliação da operacionalização do **INALENTEJO**.

O quadro seguinte apresenta, de forma esquemática, a afectação de métodos e instrumentos de recolha de informação a cada questão de avaliação, materializando assim a perspectiva multi-método preconizada, bem como se evidencia o cumprimento do princípio básico de utilização de fontes múltiplas de informação, de suporte à produção de respostas devidamente fundamentadas no âmbito do presente exercício de avaliação.

QUADRO 9 – AFECTAÇÃO DE MÉTODOS E INSTRUMENTOS DE RECOLHA DE INFORMAÇÃO ÀS QUESTÕES DE AVALIAÇÃO

Métodos e Instrumentos	Questões de Avaliação								
	QA.1	QA.2	QA.3	QA.4	QA.5	QA.6	QA.7	QA.8	QA.9
Análise documental	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Exploração do Sistema de Informação	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	
Entrevistas	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Focus Group – Estudos de Profundidade	✓	✓	✓			✓			
Inquéritos	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	

FONTE: QUATENAIRE PORTUGAL

ANÁLISE DOCUMENTAL

A análise documental foi um dos suportes informativos fulcrais do presente exercício de avaliação, comportando o tratamento de toda a documentação relevante produzida no exterior e no interior do Programa. De forma mais detalhada, destacam-se aqui como principais elementos utilizados os seguintes:

- texto do Programa Operacional Regional do Alentejo;
- relatórios e/ou documentos de trabalho resultantes dos momentos da programação e/ou de reflexão estratégica conjunta com entidades relevantes para a implementação do Programa Operacional;
- documentos de suporte ao **QREN**;
- Regulamentos Específicos, critérios de selecção nos Regulamentos e nos procedimentos de recepção de candidaturas;

- avisos de abertura de concursos, períodos de apresentação de candidaturas;
- documentos da contratualização com os organismos intermédios;
- descrição dos sistemas de gestão e controlo;
- manuais de procedimentos (identificação processual/ formal dos procedimentos e formulários de candidatura, de pedido de pagamento ou outros);
- actas da Comissão de Acompanhamento;
- manuais de procedimentos e de suporte ao sistema de informação;
- relatórios de monitorização do **INALENTEJO**;
- dados do porAlentejo (QCA III);
- plano e estratégia de comunicação e respectivos relatórios de execução;
- regulamentos comunitários;
- processos de candidatura (formulários e documentos de candidatura, pareceres e fundamentação da decisão);
- relatórios de acompanhamento e controlo;
- estrutura dos recursos técnicos afectos à gestão do Programa (recursos próprios, apoio da CCDRA e recursos dos organismos intermédios);
- relatórios de execução anual do Programa;
- outros.

Elencam-se de seguida as principais áreas e aspectos informacionais considerados.

Questões de Avaliação	ANÁLISE DOCUMENTAL
QA.1	Regulamentos específicos; Avisos de Concurso; POR Alentejo - INALENTEJO ; Avaliação ex-ante, Processos de candidaturas (formulários e documentos de candidatura, pareceres e fundamentação da decisão)
QA.2	Regulamentos específicos; Critérios de Selecção; Avisos de Concurso; POR Alentejo – INALENTEJO , Processos de candidaturas (formulários e documentos de candidatura, pareceres e fundamentação da decisão);
QA.3	Regulamentos, avisos, POR Alentejo - INALENTEJO , avaliação ex-ante; Referenciais de política pública e planeamento com incidência regional, Processos de candidaturas (formulários e documentos de candidatura, pareceres e fundamentação da decisão), Relatórios de execução
QA.4	Programação POR Alentejo, documentos QREN , descrição dos sistemas de gestão e controlo, relatórios de execução anual, actas das Comissões de Acompanhamento, relatórios e/ou documentos de trabalho resultantes dos momentos da programação e/ou execução de reflexão estratégica conjunta com entidades relevantes para a implementação do POR Alentejo - INALENTEJO ;

Questões de Avaliação	ANÁLISE DOCUMENTAL
QA.5	Programação POR Alentejo – INALENTEJO , documentos da contratualização com os organismos intermédios; manuais de procedimentos, descrição do sistema de gestão e controlo. Descrição de SGC, Análise dos recursos técnicos afectos à gestão do PO (recursos próprios, apoio da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo (CCDR Alentejo) e recursos dos organismos intermédios).
QA.6	Programação INALENTEJO , documentos da contratualização com os organismos intermédios; manuais de procedimentos e suporte ao sistema de informação, descrição dos Sistemas de gestão e Controlo, relatórios de execução anual, relatórios de monitorização do INALENTEJO ; bateria de indicadores do Programa.
QA.7	Programação INALENTEJO , documentos QREN , documentos da contratualização com os organismos intermédios, descrição dos sistemas de gestão e controlo, relatórios de execução anual; Processos de candidaturas (formulários e documentos de candidatura, pareceres e fundamentação da decisão)
QA.8	Programação INALENTEJO , documentos QREN , documentos da contratualização com os organismos intermédios, descrição dos sistemas de gestão e controlo, relatórios de execução anual; Processos de candidaturas (formulários e documentos de candidatura, pareceres e fundamentação da decisão)
QA.9	Avaliação ex-ante, POR Alentejo - INALENTEJO , Descrição do Sistema de Gestão e Controlo, Manual de Procedimentos.

FORTE: QUATENAIRE PORTUGAL

EXPLORAÇÃO DO SISTEMA DE INFORMAÇÃO

O domínio de informação aqui considerado contemplou todo o conjunto de dados de programação, execução e monitorização do Programa por Eixo Prioritário, tipologia de intervenção, localização, operação e beneficiário-promotor. Trata-se de informação produzida no âmbito dos trabalhos de acompanhamento e gestão do Programa, possuindo natureza financeira e/ou física. Toda a informação foi referenciada a 30 de Setembro de 2009

Entre os dados físicos destaca-se o papel dos indicadores de acompanhamento e de objectivo (metas), ou seja, os indicadores de realização física e de resultado. O sistema de informação do Programa foi também analisado de forma a avaliar o contributo do mesmo para a monitorização estratégica e os processos de decisão.

A recolha e tratamento da informação aqui preconizado orientou-se ainda para as questões da programação, da dinâmica das candidaturas, das lógicas de rejeição, do modelo das aprovações e respectivas execuções financeiras e físicas. Atendeu à questão da existência de concursos abertos e candidaturas em curso, pelo facto destes elementos indicarem níveis e tipologias de execução a curto e médio prazo. Elencam-se de seguida as principais áreas e aspectos informacionais considerados.

Questões de Avaliação	EXPLORAÇÃO DO SISTEMA DE INFORMAÇÃO
QA.1	Identificação e tratamento da informação respeitante a todos os Projectos Submetidos/Candidatados (Admitidos e Não Admitidos)
QA.2	Identificação e Análise dos Projectos Candidatados (Admitidos e Não Admitidos – Parecer Externo)
QA.3	Dados sobre candidaturas não seleccionadas/aprovadas Dados sobre candidaturas elegíveis e aprovados e caracterização dos mesmos Dados sobre execução (pedidos de pagamento, troca de informação com a gestão) das candidaturas aprovadas. Informação de suporte aos Indicadores e Metas
QA.4	-
QA.5	Intervenções programadas e executadas no âmbito do EP VI- Assistência Técnica
QA.6	Capacidade de reporting - disponibilização de informação, nomeadamente em termos do seu nível de desagregação espacial e temática e dos indicadores de acompanhamento e de objectivo. Informação referente a monitorização do PO e das candidaturas, nomeadamente quanto à manutenção do sistema de indicadores
QA.7	Dados sobre candidaturas elegíveis e aprovados e caracterização dos mesmos – Contratualização
QA.8	Dados sobre candidaturas elegíveis e aprovados e caracterização dos mesmos – Contratualização
QA.9	-

FORNE: QUATENAIRE PORTUGAL

De salientar que o acesso a esta informação foi facultado à Equipa de Avaliação através a criação de um utilizador do sistema de informação para exploração directa da informação. Os tratamentos específicos necessários a realizar a partir da base de dados foram solicitados à Gestão do Programa à medida das necessidades.

ENTREVISTAS

As entrevistas constituíram um elemento fundamental de recolha de informação de carácter qualitativo. A Equipa de Avaliação realizou um conjunto alargado de entrevistas à Autoridade de Gestão (Comissão Directiva, Secretariados Técnicos e Equipas Técnicas), aos gestores das subvenções contratualizadas (envolvendo todos organismos intermédios no âmbito dos processos de contratualização, com a excepção da Adi), às Autoridades de Gestão dos Programas Operacionais Temáticos (de salientar aqui que o POFC foi a única entidade não inventariada, uma vez que não foi possível obter qualquer tipo de *feedback*, não obstante os inúmeros contactos desenvolvidos), bem como às entidades sectoriais emissoras de parecer (Mistério da Educação – DRE Alentejo e Ministério da Saúde, não tendo sido possível contactar o Ministério da Cultura).

As entrevistas foram conduzidas em moldes semi-directivos, com o apoio de guiões ajustados aos interlocutores que se pronunciarão sobre os domínios de avaliação relevantes (ver Anexo I). Neste sentido, elencam-se de seguida as principais áreas e aspectos informacionais considerados ao nível das diferentes tipologias de entrevistados (i.e. Gestão do **INALENTEJO**, Organismos Intermédios e Gestão dos Programas Operacionais Temáticos / Organismos Emissores de Pareceres).

Questões de Avaliação	ENTREVISTAS À GESTÃO DO INALENTEJO , ORGANISMOS INTERMÉDIOS E GESTÃO DOS PO TEMÁTICOS / EMISSORES DE PARECERES
QA.1	Identificação de eventuais desajustamentos existentes ao nível dos regulamentos específicos - desajuste na “procura” ou nas condições da “oferta”
QA.2	Identificação de possíveis desajustamentos existentes ao nível dos critérios de selecção e nos modelos de aplicação dos mesmos Identificação de possíveis desajustamentos existentes ao nível das necessidades de pareceres externos na apresentação de candidaturas Emissores de Pareceres - Identificação de possíveis desajustamentos existentes ao nível das necessidades de pareceres externos na apresentação de candidaturas
QA.3	Autoavaliação das dinâmicas de projectos: desajuste na “procura” ou nas condições da “oferta” (regulamentos, etc)? Justificação dos motivos da não operacionalização de alguns regulamentos específicos/ tipologias de projectos Como é que a lógica do earmarking é relevada ao nível das dinâmicas de projectos? Tem sido feito um acompanhamento específico da execução? Estão previstas medidas ou tem sido aplicada para fomentar a execução (flexibilização dos adiantamentos, menor exigência no controlo)
QA.4	Grau de adequação e de operacionalização do modelo de governação – complexidade, funcionamento, implicações de ordem processual e burocrática Autoavaliação do modelo teórico Vs real de articulação com PO temáticos: identificação de boas práticas, aspectos críticos e margens de progresso Gestão PO Temáticos / Emissores de Pareceres - Autoavaliação do modelo teórico Vs real de articulação com o INALENTEJO
QA.5	Adequação da estrutura de apoio técnico às necessidades de gestão, acompanhamento e controlo do PO? Adequação das acções ao nível da Assistência Técnica em termos dos recursos necessários à do Programa? Identificação de funções e procedimentos consumidores de recursos que não estão explicitados nos documentos de programação e regulamentares. Identificação de pontos críticos.
QA.6	Identificação do nível de qualidade e de eficácia do SI de suporte à gestão, acompanhamento e controlo do Programa: Identificação processual / formal dos procedimentos e avaliação da sua concretização Adequação e Desenvolvimento da Função Comunicação e Divulgação no PO Adequação do Sistema de Indicadores Articulação com a Autoridade Certificação e Auditoria
QA.7	Autoavaliação do processo de contratualização de competências com as Associações de Municípios Autoavaliação do modelo real de articulação com as associações de municípios A delegação de competências nos OI corresponde a uma efectiva diminuição de esforço para a estrutura técnica do PO e contribui para uma maior eficácia da Gestão do PO? Organismos Intermédios Associações de Municípios - Autoavaliação do modelo real de articulação com INALENTEJO Identificação de boas práticas, aspectos críticos e margens de progresso
QA.8	Autoavaliação do processo de contratualização de competências com os Organismos Intermédios Autoavaliação do modelo real de articulação com os organismos intermédios Organismos Intermédios - Sistemas de Incentivos - Autoavaliação do modelo real de articulação com INALENTEJO Identificação de boas práticas, aspectos críticos e margens de progresso A delegação de competências nos OI corresponde a uma efectiva diminuição de esforço para a estrutura técnica do PO e contribui para uma maior eficácia da Gestão do PO?
QA.9	Reconstituição dos processos de decisão e Aferição/Justificação do Grau de Concretização Identificação das opções específicas do PO e das opções de nível QREN

FONTE: QUATENAIRE PORTUGAL

FOCUS-GROUP - ESTUDOS DE PROFUNDIDADE

Tendo em conta o período inicial do Programa, o número de processos de candidatura e de projectos aprovados é, em algumas das linhas de financiamento, ainda reduzido, pelo que uma metodologia de “estudo de profundidade”, através da realização de focus-group, foi considerada como a mais indicada para analisar as questões relacionadas com a operacionalização.

Neste sentido, um aspecto determinante aqui considerado, prendeu-se com a inovação de diversas linhas de financiamento serem concretizadas através da candidatura preliminar de “programas de acção”, que estimulam a geração de parcerias locais ou em espaços alargados, a integração de projectos e a articulação das intervenções apoiadas com outros instrumentos de financiamento, no **INALENTEJO** ou noutros Programas Operacionais, como é o caso dos instrumentos da Política de Cidades (Parcerias e Redes) e das Estratégias de Eficiência Colectiva (PROVERE).

Desta forma, estes domínios foram abordados numa perspectiva de maior aprofundamento, através a realização de *focus-group*. Neste sentido, elencam-se de seguida as principais áreas e aspectos informacionais que foram aqui considerados.

Questões de Avaliação	<i>FOCUS GROUP – ESTUDOS DE PROFUNDIDADE</i>
QA.1	Identificação de eventuais desajustamentos dos mecanismos de operacionalização (Regulamentos Específicos) às especificidades regionais
QA.2	Questões para identificar eventuais desajustamentos da operacionalização dos critérios de selecção às especificidades regionais
QA.3	Análise de Tipologias Específicas de Operacionalização - Projectos de dimensão financeira relevante, Planos de Acção; Projectos Interligados em Diferentes regulamentos Específicos As condições específicas do PO (regulamentos, critérios, avisos) implicaram alterações/adaptações no conteúdo dos projectos candidatados? Existência de Desvios na Execução dos Projectos Aprovados Avaliação dos motivos de não candidatura a determinadas tipologias de projectos/regulamentos específicos?
QA.4	-
QA.5	-
QA.6	Avaliação da qualidade do serviço de apoio aos promotores: informação e apoio na preparação e apresentação de candidaturas; funcionalidades e capacidade da plataforma electrónica; apoio no acompanhamento das candidaturas aprovadas. Avaliação do grau de reconhecimento de determinadas acções de comunicação realizadas. Avaliação do Processo de Candidatura / Formulários/ Submissão Electrónica Averiguação das acções de verificação ou acompanhamento por parte da autoridade de gestão ou organismo intermédio
QA.7	-
QA.8	-
QA.9	-

FORNTE: QUATENAIRE PORTUGAL

INQUÉRITO AOS PROMOTORES

A aplicação de um inquérito no âmbito do presente estudo de avaliação visou a obtenção de um conjunto alargado de informação de carácter qualitativo que reflecte a visão dos beneficiários face ao Programa e aos seus mecanismos de operacionalização. Neste sentido foi realizado um inquérito ao universo dos promotores com operações submetidas no âmbito do **INALENTEJO**, qualquer que seja o Eixo ou a tipologia de projectos que apresentou, bem como às entidades acreditadas no SIGPOA. Neste sentido, a unidade de análise foi o beneficiário declarado do **INALENTEJO** até 30 de Setembro de 2009 (com operação admitida ou não admitida, com operação aprovada ou não aprovada e ainda as operações que não têm decisão).

A metodologia de aplicação de inquéritos foi o correio electrónico. Elencam-se de seguida as principais áreas e aspectos informacionais considerados no processo de inquirição.

Questões de Avaliação	INQUÉRITO AOS PROMOTORES
QA.1	Avaliação das condições de acesso ao INALENTEJO
QA.2	Avaliação das condições de acesso ao INALENTEJO
QA.3	As condições específicas do PO (regulamentos, critérios, avisos) implicaram alterações/adaptações no conteúdo dos projectos candidatados?
QA.4	-
QA.5	Avaliação da qualidade do serviço de apoio aos promotores
QA.6	Reconhecimento dos Regulamentos Específicos Avaliação do Processo de Candidatura / Formulários/ Submissão Electrónica Avaliação do grau de reconhecimento de determinadas acções de comunicação realizadas. Averiguação das acções de verificação ou acompanhamento por parte da autoridade de gestão ou organismo intermédio
QA.7	Avaliação da qualidade do serviço de apoio aos promotores: OI
QA.8	Avaliação da qualidade do serviço de apoio aos promotores: OI
QA.9	-

Fonte: QUATENAIRE PORTUGAL

O Inquérito foi enviado a 770 beneficiários do **INALENTEJO** (373/Sistemas de Incentivos e 397/SIGPOA). Foram recepcionados e validados 90 questionários, a que correspondeu uma taxa de resposta global de 11,7%.

5. RESULTADOS

Este Capítulo compreende a apresentação dos resultados obtidos através do presente exercício de avaliação para cada uma das questões de avaliação consideradas (vd. Capítulo 3.2).

5.1. ADEQUAÇÃO DOS REGULAMENTOS ESPECÍFICOS

Os Regulamentos Específicos correspondem aos instrumentos basilares de operacionalização do **INALENTEJO**, assumindo em consequência um papel fundamental na estruturação e na própria qualidade do dispositivo tático de suporte à sua implementação (cf. Capítulo 2.3).

O pleno reconhecimento deste papel afigura-se especialmente necessário num contexto que se veio a revelar muito marcado pela intensidade das críticas efectuadas por diversos interlocutores auscultados pela Equipa de Avaliação relativamente a estes instrumentos. Estas críticas assentam no facto dos Regulamentos Específicos do **INALENTEJO** terem sido produzidos de modo a servirem directa e simultaneamente todos os Programas Operacionais Regionais do Continente numa lógica *one size fits all* (sobretudo ao nível das *regiões de convergência*), argumentando-se que daí terá resultado uma *fraca incorporação das especificidades regionais* e, inclusivamente, a *criação de constrangimentos à exequibilidade da estratégia de desenvolvimento regional proposta*.

Face a este *ponto de partida*, a Equipa de Avaliação começou por apreciar o grau de aderência existente entre as tipologias de operações elegíveis ao abrigo dos Regulamentos Específicos e as áreas de intervenção definidas em sede de programação. Estas áreas de intervenção correspondem às *vias prioritárias* (ou *preferenciais*) que foram apontadas pela programação para materializar a estratégia subjacente ao **INALENTEJO**, reconhecendo a avaliação *ex-ante* que, “no essencial, os principais domínios de intervenção foram bem seleccionados e correspondem aos domínios que (...) mais se adequam ao território em causa dadas as suas

características, potencialidades e necessidades”⁸. A concretização desta primeira tarefa foi baseada em dois procedimentos complementares:

- o primeiro consistiu em aferir se os Regulamentos Específicos consagram a elegibilidade de tipologias de operações consonantes com as áreas de intervenção previstas em sede de programação (análise *bottom-up*), distinguindo situações de aderência elevada (i.e. directa) e de aderência parcial (i.e. indirecta);
- o segundo consistiu em aferir se as áreas de intervenção previstas em sede de programação se encontram globalmente declinadas nos Regulamentos Específicos (análise *top-down*), ou seja, se possuem correspondência efectiva ao nível das tipologias de operações consideradas elegíveis.

Relativamente ao primeiro procedimento, os resultados obtidos revelam que todas as áreas de intervenção possuem pelo menos um Regulamento Específico que apresenta aderência elevada em relação a uma ou mais tipologias de operações preconizadas em sede de programação; a única excepção a esta conclusão geral situa-se no Eixo Prioritário IV e incide especificamente sobre a valorização económica do espaço rural (Figura 2). Nesta situação particular, a Autoridade de Gestão referenciou a dificuldade em fazer aprovar regulamentação específica que permita operacionalizar eficazmente esta área de intervenção, dado o potencial de sobreposição que a mesma poderia apresentar em relação quer aos sistemas de incentivos previstos no Eixo Prioritário I, quer aos apoios disponibilizados ao abrigo do PRODER. A Equipa de Avaliação admite, no entanto, que esta lacuna possa ser (pelo menos parcialmente) mitigada através quer das EEC relativas a Programas de Valorização Económica de Recursos Endógenos (PROVERE), quer das operações de qualificação urbana de pequenos aglomerados previstas no âmbito do Regulamento Específico AVQA.

⁸ Cf. UNIVERSIDADE DE ÉVORA (2007), **Programa Operacional Regional do Alentejo 2007-2013 – Avaliação Ex-Ante**, Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo, Évora, p.32.

FIGURA 2 – GRAU DE ADERÊNCIA ENTRE AS TIPOLOGIAS DE OPERAÇÕES ELEGÍVEIS NOS REGULAMENTOS ESPECÍFICOS E AS ÁREAS DE INTERVENÇÃO PREVISTAS NA PROGRAMAÇÃO DO INALENTEJO (ANÁLISE *BOTTOM-UP*)

REGULAMENTOS ESPECÍFICOS		ÁREAS DE INTERVENÇÃO POR EIXO PRIORITÁRIO																												
		SIIDT	SII	SIQIME	PCTDC	SAAEL	SAPCT	Energia	EDSC	SAICT	SIAC	PRU	RUGI	MT	REB	ECL	REC	Saúde	PC	AVQA	AVL	CUA	GAPC	OGR	PGRNT-M	PGRNT-J	RLCZE	SAMA	PCI	
EP I	Criação de micro e pequenas empresas inovadoras																													
	Projectos de I&D																													
	Projectos de investimento para inovação em micro e pequenas empresas																													
	Qualificação de micro e pequenas empresas																													
	Rede de ciência e tecnologia																													
	Áreas de acolhimento para a inovação empresarial																													
	Acções colectivas de desenvolvimento empresarial																													
	Desenvolvimento da Sociedade do Conhecimento																													
EP II	Intervenções complementares em redes de energia																													
	Parcerias para a regeneração urbana																													
	Redes urbanas para a competitividade e a inovação																													
EP III	Mobilidade urbana																													
	Infra-estruturas e redes de mobilidade																													
EP IV	Redes de equipamentos e infra-estruturas para a coesão social e territorial																													
	Gestão de recursos hídricos																													
	Prevenção e gestão de riscos naturais e tecnológicos																													
	Conservação da natureza e promoção da biodiversidade																													
	Valorização e ordenamento da orla costeira																													
	Estímulo à reciclagem e reutilização de resíduos e val. de áreas extractivas																													
	Valorização económica do espaço rural																													
	Governo electrónico regional e local																													
EP V	Facilitar a relação das empresas e dos cidadãos com a administração																													
	Promoção institucional da região																													

FONTE: ANÁLISE QUATENAIRE PORTUGAL (VER ANEXO I)

A análise *bottom-up* revela ainda dois aspectos adicionais de que importa dar conta:

- existem áreas de intervenção cuja operacionalização se faz com recurso directo a dois ou mais Regulamentos Específicos, o que indica que alguns domínios temáticos possuem instrumentos bastante *especializados* ao nível das tipologias de operações abrangidas (vd. redes de equipamentos e infra-estruturas para a coesão social e territorial);
- existem Regulamentos Específicos aos quais está associado um contributo indirecto para a operacionalização das áreas de intervenção definidas em sede de programação (vd. Eixo Prioritário I), sinalizando a presença de relações de sinergia e complementaridade que deverão ser convenientemente exploradas e geridas por parte da Autoridade de Gestão.

A análise *top-down* procurou aferir, por seu turno, se todas as áreas de intervenção previstas em sede de programação se encontravam eficazmente declinadas nos Regulamentos

Específicos, designadamente através das tipologias de operações consideradas elegíveis (complementando assim a análise *bottom-up*). Neste caso, com a ressalva atrás referida (valorização económica do espaço rural), a Equipa de Avaliação é da opinião que o cumprimento desta condição fundamental para a operacionalização da estratégia subjacente ao **INALENTEJO** está globalmente assegurada em termos *formais*, conclusão que é também genericamente confirmada por parte da Autoridade de Gestão (Comissão Directiva e Secretariado Técnico). É de referir, igualmente, que não foram identificados nem reportados problemas relevantes ao nível da gama de beneficiários elegíveis no âmbito dos diferentes Regulamentos Específicos.

Não obstante a elevada aderência *formal* que é evidenciada por esta análise, importa referir que o relato da experiência de implementação do **INALENTEJO** por parte da Autoridade de Gestão e das Associações de Municípios (na qualidade de organismos intermédios) permitiu identificar dificuldades de operacionalização relativamente a alguns Regulamentos Específicos. Estas dificuldades associam-se normalmente a tipologias de operações que pressupõem uma articulação estreita com os Programas Operacionais Temáticos Potencial Humano (POPH) e Valorização do Território (POVT), designadamente:

- operações relativas a equipamentos sociais previstas no Regulamento Específico ECL, por contraponto ao disposto no Regulamento Específico ‘Apoio ao Investimento a Respostas Integradas de Apoio Social’ do POPH;
- operações relativas a equipamentos desportivos previstas no Regulamento Específico ECL, por contraponto ao disposto no Regulamento Específico ‘Infra-Estruturas e Equipamentos Desportivos’ do POVT;
- operações relativas a pequenos sistemas autónomos de abastecimento de água ou de drenagem e tratamento de águas residuais previstas no Regulamento Específico CUA, por contraponto ao disposto no Regulamento Específico ‘Rede Estruturante de Abastecimento de Água e Saneamento’ do POVT;
- operações relativas a intervenções previstas no Regulamento Específico RLCZE, por contraponto ao disposto no Regulamento Específico ‘Recuperação do Passivo Ambiental’ do POVT;

- operações relativas a intervenções previstas nos Regulamentos Específicos PGRNT/M e PGRNT/I, por contraponto ao disposto no Regulamento Específico 'Prevenção e Gestão de Riscos' do POVT.

O problema comum a qualquer um destes casos não é tanto de elegibilidade dessas operações no âmbito do **QREN** mas, sobretudo, de afectação dessa elegibilidade a um Programa Operacional em concreto (i.e. Programa Operacional Regional vs Programa Operacional Temático). A este problema de afectação estão associadas (pelo menos) três causas principais:

- uma insuficiente definição por parte dos Regulamentos Específicos, baseando a afectação no carácter nacional ou regional de operações de natureza similar (caso do RLCZE - que exigia a produção de documentos orientadores à escala nacional e regional com o intuito de especificar essa distinção - e, em menor escala, do PGRNT/M e do PGRNT/I);
- uma sobreposição de tipologias elegíveis entre Regulamentos Específicos (caso do CUA, entretanto clarificado pela tutela ministerial através da produção de várias notas orientadoras mas sem a correspondente revisão do Regulamento Específico);
- uma aplicação discutível do princípio da subsidiariedade (caso dos equipamentos sociais do ECL, afectando os equipamentos eminentemente locais ao POPH e os equipamentos de abrangência supra-municipal aos Programas Operacionais Regionais).

A resolução destes problemas específicos (ou a redefinição das soluções entretanto adoptadas) remete necessariamente para o plano da concertação no seio do modelo de governação global do **QREN**, extravasando claramente o âmbito mais restrito da presente avaliação. De qualquer modo, a Equipa de Avaliação regista que tais problemas se encontram actualmente clarificados e ultrapassados no plano formal (isto independentemente da maior ou menor concordância suscitada junto dos *stakeholders* relevantes).

Retomando a problemática central deste Sub-Capítulo, e dada a opção política pela aplicação directa dos mesmos Regulamentos Específicos aos diferentes Programas Operacionais Regionais, procurou-se também averiguar em que medida estes instrumentos contemplam mecanismos de ajustamento perante contextos regionais distintos. Para este efeito, consideraram-se três tipos de mecanismos complementares entre si (Figura 3):

- mecanismos de diferenciação e/ou priorização das tipologias de operações elegíveis por região e de delimitação e/ou priorização da elegibilidade territorial a nível intra-regional;
- mecanismos de condicionamento da admissibilidade de operações em função quer da demonstração da conformidade e/ou contributo face a instrumentos de política com base territorial, quer da obtenção de pareceres que atestem a respectiva necessidade/relevância territorial;
- mecanismos de valorização do mérito das operações em função do seu contributo para a estratégia de desenvolvimento regional (reforço da competitividade económica, da coesão sócio-territorial e/ou da qualidade e sustentabilidade ambiental).

FIGURA 3 – MECANISMOS DE AJUSTAMENTO REGIONAL CONTEMPLADOS PELOS REGULAMENTOS ESPECÍFICOS

MECANISMOS DE INCORPORAÇÃO DAS ESPECIFICIDADES REGIONAIS	REGULAMENTOS ESPECÍFICOS																												
	SIIDT	SIJ	SIQIPME	PCCTDC	SAAEL	SAPCT	Energia	EDSC	SAICT	SIAC	PRU	RUGI	MT	REB	ECL	REC	Saúde	PC	AVQA	AVL	CUA	GAEP	OGR	PGRNT-M	PGRNT-J	RLCZE	SAMA	PCI	
Diferenciação e/ou priorização de tipologias de operações elegíveis por região																													
Delimitação e/ou priorização da elegibilidade territorial a nível intra-regional																													
Admissibilidade condicionada à demonstração da conformidade e/ou do contributo das operações face às orientações do PROT																													
Admissibilidade condicionada à demonstração da conformidade e/ou do contributo das operações face a instrumentos sectoriais de base territorial																													
Admissibilidade condicionada à obtenção de pareceres que atestem a necessidade e/ou relevância territorial das operações																													
Valorização do mérito das operações em função do seu contributo para o reforço da competitividade económica da região																													
Valorização do mérito das operações em função do seu contributo para o reforço da coesão sócio-territorial da região																													
Valorização do mérito das operações em função do seu contributo para o reforço da qualidade e sustentabilidade ambiental da região																													

FONTE: ANÁLISE QUATENAIRE PORTUGAL (VER ANEXO I)

A análise realizada permite constatar que o recurso ao primeiro tipo de mecanismos apontados foi praticamente residual, abrangendo apenas 5 Regulamentos Específicos num total de 28. Tal como foi anteriormente demonstrado, as implicações concretas daqui decorrentes em termos de operacionalização das áreas de intervenção previstas em sede de programação apresentam alguma *neutralidade regional*, permitindo enquadrar um *portfolio* suficientemente diversificado de intervenções que é passível de ser modelado e/ou orientado *a posteriori* através de mecanismos próprios integráveis no dispositivo tático da Autoridade de Gestão. Muito embora esta conclusão não invalide a subsistência de limitações localizadas relativamente às tipologias de operações elegíveis, considera-se ser entendimento

globalmente consensual que estas não configuram – por si só - um entrave estrutural à prossecução da estratégia subjacente ao **INALENTEJO**.

Relativamente aos restantes dois tipos de mecanismos de ajustamento regional acima referenciados verifica-se uma mobilização mais alargada: os mecanismos de condicionamento de admissibilidade de operações e os mecanismos de valorização do respectivo mérito registam aplicabilidade em 14 e 27 Regulamentos Específicos, respectivamente, sendo neste último caso praticamente exhaustiva (apenas se exceptua o Regulamento Específico REB). Em teoria, ambos os mecanismos apresentam um potencial decisivo para promover activamente a incorporação das especificidades regionais e assegurar uma maior intencionalidade relativamente aos objectivos e metas do **INALENTEJO**; não obstante, a evidência prática permite detectar algumas limitações relativamente à sua operacionalização, justificando comentários individualizados para cada um dos mecanismos em apreço.

Assim, e no que toca aos mecanismos de condicionamento de admissibilidade de operações, considera-se em primeiro lugar que a demonstração da conformidade e/ou do contributo face às orientações do PROT poderia ser estendida a um maior número de Regulamentos Específicos (com destaque para aqueles que integram os Eixos Prioritários III e IV), prevendo igualmente as implicações decorrentes do facto do PROT Alentejo ainda não se encontrar aprovado. Por outro lado, e tal como é apontado no Subcapítulo 5.2, seria fundamental enquadrar de forma mais objectiva a intervenção das entidades a quem está atribuída a responsabilidade de emissão de pareceres que atestem a necessidade e/ou relevância territorial das operações.

Relativamente aos mecanismos de valorização do mérito das operações em função do seu contributo para a estratégia de desenvolvimento regional, importa salientar que a fixação de critérios de selecção de operações iguais para todas regiões onde os Regulamentos Específicos se aplicam é potencialmente redutora da sua capacidade de ajustamento regional. Tendo em conta que a aprovação dos critérios de selecção corresponde a uma competência da Comissão de Acompanhamento do **INALENTEJO**, exercida na sequência das propostas ou de documentos

apresentados pela Autoridade de Gestão⁹, conclui-se que aquela solução decorre de uma opção política da Comissão Ministerial de Coordenação dos Programas Operacionais Regionais do Continente. Dada a sua inequívoca relevância, esta questão encontra-se tratada com maior detalhe no Subcapítulo 5.2.

Esta análise em torno dos mecanismos de ajustamento regional dos Regulamentos Específicos não fica completa sem uma referência à *margem de manobra* reservada (explícita ou implicitamente) à Autoridade de Gestão do **INALENTEJO**. Na perspectiva da Equipa de Avaliação, essa *margem de manobra* assenta fundamentalmente na forma como a Autoridade de Gestão procede à operacionalização dos Regulamentos Específicos, contemplando aí:

- a introdução de restrições adicionais em matéria de admissibilidade/ aceitabilidade das tipologias de operações e de beneficiários elegíveis;
- a produção de orientações técnicas, designadamente ao nível da definição de perfis de investimento tidos como desejáveis/ preferenciais à luz da estratégia de desenvolvimento regional adoptada;
- a especificação dos critérios de selecção adoptados e das respectivas metodologias de aplicação (dado que a formulação constante dos Regulamentos Específicos é normalmente generalista).

A este respeito, a análise realizada revela que a actividade desenvolvida pela Autoridade de Gestão no plano táctico se cingiu de forma quase exclusiva à primeira destas modalidades de intervenção, dada a inexistência de orientações técnicas formais e o facto da especificação dos critérios de selecção não ter activamente explorado como mecanismo de ajustamento regional (tal como é demonstrado no Subcapítulo 5.2).

Como complemento, é ainda relevante referir alguns dados referentes à opinião veiculada pelos promotores de candidaturas relativamente a estas componentes do dispositivo táctico do **INALENTEJO**. Assim, de acordo com os resultados obtidos através do inquérito realizado, importa realçar que:

⁹ Cf. nº7 do artigo 30º do Decreto-Lei nº312/2007 de 17 de Dezembro, alterado pelo Decreto-Lei nº74/2008 de 22 de Abril e pelo Decreto-Lei nº99/2009 de 28 de Abril.

- 63% dos promotores consideram que as condições de acesso ao **INALENTEJO** (i.e. Regulamentos Específicos, critérios de selecção e procedimentos de recepção de candidaturas) correspondem de forma ajustada à sua estratégia e prioridades;
- 91% dos promotores fazem uma apreciação positiva ou muito positiva dos Regulamentos Específicos;
- 88% dos promotores fazem uma apreciação positiva ou muito positiva dos procedimentos de recepção de candidaturas.

Em síntese, e como resposta global à questão de avaliação ‘Em que medida os Regulamentos Específicos incorporam as especificidades da região e contribuem para dar resposta aos objectivos do **INALENTEJO**’, a Equipa de Avaliação considera que:

- a generalidade dos Regulamentos Específicos aplicáveis ao **INALENTEJO** apresenta um perfil de *banda larga* ao nível das tipologias de operações e de beneficiários elegíveis, o qual está associado à necessidade/ opção de garantir um grau de transversalidade tal que permita a sua aplicação directa a todos os Programas Operacionais Regionais do Continente;
- a transversalidade que decorre desse perfil não assegura por si só uma plena incorporação das especificidades da região ao nível dos Regulamentos Específicos nem permite dotá-los de uma intencionalidade clara em relação à concretização dos objectivos do **INALENTEJO**;
- os Regulamentos Específicos permitem operacionalizar praticamente todas as áreas de intervenção previstas em sede de programação, assinalando-se apenas como excepção a esta regra o caso da valorização económica do espaço rural, que continua sem dispor de regulamentação própria (lacuna que se tem tentado mitigar parcialmente através das iniciativas PROVERE e do Regulamento Específico AVQA);
- a Autoridade de Gestão não mobilizou integralmente os meios táticos disponíveis para promover um ajustamento activo e intencional dos Regulamentos Específicos à realidade concreta da região e, muito em particular, aos objectivos e metas do Programa Operacional.

5.2. ADEQUAÇÃO E CONTRIBUTO DOS CRITÉRIOS DE SELECÇÃO

A selectividade e a focalização dos investimentos e das acções de desenvolvimento a apoiar pelos instrumentos de financiamento comunitário correspondem a princípios orientadores *de fundo* assumidos pelo **QREN** (e, subsidiariamente, pelo **INALENTEJO**) de modo a assegurar o seu contributo efectivo para a prossecução da estratégia de desenvolvimento adoptada. A utilização de critérios rigorosos de selecção e hierarquização de candidaturas foi nessa sede apontada como uma via incontornável para concretizar tal desiderato, especificando o Regulamento Geral do FEDER e Fundo de Coesão que:

- as Autoridades de Gestão dos Programas Operacionais devem promover uma ampla divulgação aos potenciais beneficiários da abertura dos processos de candidatura e das respectivas regras, com destaque para os critérios de selecção aplicáveis;
- a selecção de candidaturas é baseada na apreciação do respectivo mérito com base em critérios de selecção que tenham em conta as prioridades estratégicas estabelecidas para cada Programa Operacional e para o **QREN**;
- a aplicação dos critérios de selecção será suportada em parâmetros qualitativos e quantitativos, devidamente ponderados, os quais devem permitir (quando aplicável) uma hierarquização objectiva das candidaturas;
- o recurso à modalidade de concurso deverá ser privilegiada em alternativa à possibilidade de submissão em permanência das candidaturas, sempre que a tipologia das operações e dos beneficiários o permita.

Deve notar-se que a avaliação *ex-ante* do **INALENTEJO** também já fazia referências consonantes com esta abordagem, assinalando ainda que a capacidade de indução de padrões preferenciais de consumo dos recursos disponibilizados deveria ser entendida como um aspecto fundamental para o sucesso do Programa¹⁰. Na perspectiva da Equipa de Avaliação, esta leitura apresenta uma relevância indiscutível para efeitos de configuração e operacionalização do dispositivo táctico do **INALENTEJO** (cf. Capítulo 2.3). A título

¹⁰ Cf. UNIVERSIDADE DE ÉVORA (2007), **Programa Operacional Regional do Alentejo 2007-2013 – Avaliação Ex-Ante**, Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo, Évora, p.94.

complementar, é ainda interessante constatar que o próprio inquérito realizado aos promotores no âmbito do presente estudo revela uma forte aderência aos mecanismos de natureza concursal, os quais são considerados positivos por 2/3 dos respondentes devido a permitirem seleccionar projectos de qualidade.

De acordo com as disposições regulamentares comunitárias e nacionais relativas a esta matéria, a aprovação dos critérios de selecção aplicáveis ao **INALENTEJO** corresponde a uma competência atribuída à respectiva Comissão de Acompanhamento, especificando a legislação nacional que a mesma é exercida na sequência das propostas ou de documentos apresentados pela Autoridade de Gestão¹¹. A mesma legislação refere ainda que os critérios de selecção correspondem a um dos conteúdos integrantes dos Regulamentos Específicos aplicáveis ao Programa Operacional, os quais são aprovados pela Comissão Ministerial de Coordenação dos Programas Operacionais Regionais do Continente. Não obstante, a *reconstituição* deste processo permitiu constatar que:

- a generalidade dos Regulamentos Específicos foi aprovada com indicação dos respectivos critérios de selecção, condicionando a validade destes últimos à posterior aprovação por parte da Comissão de Acompanhamento do **INALENTEJO**;
- a opção política pela aplicabilidade directa dos Regulamentos Específicos a todos os Programas Operacionais Regionais do Continente (designadamente no âmbito das *regiões de convergência*, tal como apontado no Subcapítulo 5.1) limitou objectivamente a margem *real* de decisão de cada uma das respectivas Comissões de Acompanhamento, bem como a capacidade prepositiva das respectivas Autoridades de Gestão;
- a fixação de critérios de selecção comuns para todos aqueles Programas impossibilitou que a sua formulação obedecesse a um maior esforço de incorporação das necessidades e prioridades de cada região/ Programa Operacional.

A Acta da 2ª Reunião da Comissão de Acompanhamento do **INALENTEJO** (realizada a 2 de Abril de 2008) fornece evidência de suporte a estas constatações, reportando um leque diversificado de críticas relativamente à forma como este processo foi conduzido (sobretudo

¹¹ Cf. nº7 do artigo 30º do Decreto-Lei nº312/2007 de 17 de Dezembro, alterado pelo Decreto-Lei nº74/2008 de 22 de Abril e pelo Decreto-Lei nº99/2009 de 28 de Abril.

por parte dos representantes da Comissão Europeia, que enfatizaram o seu carácter *top-down* e a falta de aderência regional daí resultante).

À luz destes elementos, a Equipa de Avaliação desenvolveu dois exercícios pormenorizados de análise relacionados com a qualidade dos critérios de selecção adoptados para cada Regulamento Específico (vd. Anexo I):

- o primeiro consistiu na apreciação da consistência e adequação global desses critérios, tanto em termos formais como de intencionalidade face aos objectivos e metas do **INALENTEJO**;
- o segundo consistiu na apreciação da forma de aplicação prática desses critérios, designadamente ao nível das metodologias de pontuação de mérito adoptadas e da respectiva tradução em termos de capacidade de indução de lógicas de investimento.

Assim, relativamente ao primeiro exercício, constata-se que a generalidade dos critérios de selecção adoptados configura um referencial globalmente adequado para a avaliação das tipologias de operações consideradas elegíveis ao abrigo de cada Regulamento Específico, ainda que em diversos casos os mesmos apresentem um carácter generalista (i.e. macro) que exigiria a sua posterior especificação; contudo, verifica-se que são relativamente poucos os casos em que esta especificação (passível de ser efectuada através da produção de orientações técnicas e/ou da objectivação e subsequente divulgação das metodologias de pontuação a utilizar em cada procedimentos de recepção de candidaturas) foi efectivamente realizada.

Por outro lado, a Equipa de Avaliação regista que a inclusão explícita nos critérios de selecção do contributo das candidaturas recebidas para as metas **INALENTEJO** apenas teve lugar em 15 dos 28 Regulamentos Específicos (i.e. 54% do total), sendo essa dimensão totalmente omissa em 5 casos (i.e. 18% do total). Nos restantes casos (29% do total, respeitantes a 8 Regulamentos Específicos) existem referências gerais e/ou implícitas em relação a esta matéria, as quais não aparentam, no entanto, ter sido alvo de posterior especificação. De qualquer modo, a Equipa de Avaliação assinala que o Programa apresenta deficiências muito relevantes ao nível da adequação das metas seleccionadas, designadamente no que respeita à bateria de indicadores de realização e de resultado adoptada (vd. Anexo I).

Relativamente à aplicação prática dos critérios de selecção, a análise realizada permitiu identificar fragilidades significativas ao nível quer da sua utilização como instrumento indutor

de padrões de investimento tidos como desejáveis/ preferenciais, quer dos próprios referenciais técnicos de suporte.

No que diz respeito à primeira situação, verifica-se que apenas nos procedimentos de recepção de candidatura relativos aos Sistemas de Incentivos (Regulamentos Específicos SII, SIQIPME e SII&DT) houve uma clara explicitação e divulgação da metodologia de pontuação dos critérios de selecção adoptados junto dos potenciais beneficiários. Nos restantes Regulamentos Específicos, a prática geral que foi levada a cabo pela Autoridade de Gestão ou pelas Associações de Municípios (no âmbito do processo de contratualização) cingiu-se à mera divulgação dos elementos já apresentados em sede de Regulamento Específico, adicionando apenas a ponderação aplicável a cada critério de selecção.

Tendo em conta o já apontado carácter generalista desses critérios e a inexistência de orientações técnicas complementares, a Equipa de Avaliação é da opinião que este instrumento não foi utilizado de forma sistemática com o objectivo expresso de induzir padrões de investimento tidos como desejáveis/ preferenciais junto da procura (com a referida excepção dos Sistemas de Incentivos). Mesmo neste contexto, considera-se importante assinalar que alguns procedimentos de recepção de candidaturas mais recentes exigem uma demonstração por parte dos seus promotores do posicionamento das operações submetidas relativamente aos critérios de selecção adoptados, prática essa que se considera positiva e merecedora de maior generalização.

A insuficiente divulgação das metodologias de pontuação dos critérios de selecção adoptados reflectiu-se, também, em dificuldades acrescidas de aferição da qualidade dos seus referenciais técnicos de suporte por parte da Equipa de Avaliação (agravadas pelo facto do Sistema de Informação do **INALENTEJO** não incorporar ainda a totalidade dos elementos de apreciação produzidos na respectiva fase de contingência). Face a esta limitação, a Equipa de Avaliação recorreu à realização de entrevistas com o Secretariado Técnico da Autoridade de Gestão (Unidades 'Valorização do Território' e 'Factores de Competitividade') e com os Organismos Intermédios; adicionalmente, foram também auscultados organismos públicos desconcentrados de natureza sectorial, procurando assim incorporar o seu *know-how* nos respectivos domínios específicos de actuação.

Os resultados decorrentes da análise efectuada permitiram identificar práticas muito diversas em matéria de operacionalização dos critérios de selecção definidos, existindo reporte de situações onde persistem níveis relevantes de subjectividade e/ou insuficiente sustentação técnica. Esta é uma constatação que é passível de ser generalizada em relação aos restantes Programas Operacionais Regionais do Continente e que contrasta de forma muito significativa com as práticas seguidas em instrumentos como os Programas Operacionais Valorização do Território (POVT) ou Potencial Humano (POPH), os quais correspondem a bons *benchmarks* de suporte à mitigação deste tipo de lacunas.

Por último, procurou-se aferir em que medida o recurso a entidades externas para efeitos de apreciação de candidaturas é célere e apresenta valor acrescentado para o processo de decisão. De acordo com o levantamento efectuado (vd. Anexo I), o envolvimento de entidades externas neste processo faz-se através da **(i)** emissão de pareceres obrigatórios previstos no âmbito das condições de admissibilidade e aceitabilidade das operações candidatas e/ou da **(ii)** participação no âmbito da avaliação de mérito das operações admitidas.

Relativamente à primeira modalidade, o levantamento efectuado permitiu identificar que quase metade dos 28 Regulamentos Específicos aplicáveis ao **INALENTEJO** exige a instrução das candidaturas com pareceres obrigatórios de entidades públicas como condição-base para a sua admissibilidade/ aceitabilidade. Os Regulamentos Específicos nesta situação são, designadamente, os seguintes:

- SII e SIQIPME, que exigem declaração prévia de interesse para o turismo (apenas nas operações que se insiram nesse sector) por parte do Turismo de Portugal;
- PCCTDC, que exige parecer conclusivo por parte do organismo competente do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (Ciência Viva – Agência Nacional para a Cultura Científica e Tecnológica) relativamente ao enquadramento nos objectivos da política pública da respectiva área sectorial;
- SAPCT e SAICT, que exigem parecer conclusivo por parte do organismo competente do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (Fundação para a Ciência e Tecnologia) ou do Ministério da Economia e Inovação (Agência de Inovação) relativamente ao enquadramento nos objectivos da política pública da respectiva área sectorial;

- REB, que exige aprovação prévia do projecto técnico por parte do Ministério da Educação (Direcção-Regional de Educação e Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação);
- Saúde, que exige o parecer favorável por parte do serviço competente do Ministério da Saúde (Administração Regional de Saúde);
- REC e PC, que exigem parecer favorável emitido por organismo competente do Ministério da Cultura (que, no caso do PC, é o Instituto da Gestão do Património Arquitectónico e Arqueológico e/ou Instituto dos Museus e da Conservação);
- CUA, que exige a aprovação prévia do Documento de Enquadramento Estratégico (DEE) por parte da Estrutura de Apoio e Coordenação do DEE;
- ECL, que exige parecer sectorial favorável por parte do Instituto de Segurança Social;
- PGRNT/M e PGRNT/I, que exigem parecer técnico favorável da Autoridade Nacional de Protecção Civil (ANPC) ou, no segundo caso, da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR).

Deve notar-se que alguns procedimentos de recepção de candidaturas estipularam necessidades adicionais de obtenção de pareceres relativamente às disposições constantes dos Regulamentos Específicos, designadamente no caso da RLCZE (que exige parecer favorável emitido pela CCDRA relativamente ao carácter prioritário das intervenções e ao seu enquadramento na estratégia regional) e em diversos avisos lançados pelas Associações de Municípios no âmbito do processo de contratualização (MT – Eixos Prioritários II e III, AVQA, GAEP, SAAAEL, etc.).

Os trabalhos de auscultação desenvolvidos pela Equipa de Avaliação permitem identificar leituras muito diversas sobre a celeridade e o valor acrescentado associados à emissão deste tipo de pareceres. Do ponto de vista da celeridade, foram reportados como mais problemáticos os casos relativos à cultura (Regulamentos Específicos REC e, sobretudo, PC) e às infra-estruturas de abastecimento de água e tratamento de águas residuais (CUA), tendo as Associações de Municípios transmitido a opinião generalizada de que os atrasos verificados na recepção dos pareceres adicionais solicitados por sua iniciativa têm vindo a comprometer o ritmo de análise das candidaturas (facto que tem levado ao abandono progressivo deste procedimento). De uma forma geral, afigura-se consensual a necessidade de fixar prazos

máximos de resposta para as entidades responsáveis pela emissão de pareceres, situação que apenas foi prevista e/ou efectivamente concretizada num reduzido número de situações.

Relativamente ao valor acrescentado destes pareceres para o processo de decisão foram igualmente recolhidas posições diferenciadas. A este respeito, é especialmente relevante referir a inexistência generalizada de directrizes de suporte à produção dos pareceres solicitados, facto que tem conduzido a práticas não harmonizadas por parte dos organismos públicos envolvidos e, muito em particular, entre aqueles que possuem natureza desconcentrada (note-se que, no caso da Lezíria do Tejo, tais organismos continuam vinculados à *região-plano* de Lisboa, não existindo coordenação inter-regional para uma mesma matéria). De uma forma geral, o recurso a pareceres externos junto de entidades sectoriais tem contribuído para validar a *conformidade* das operações candidatas com os referenciais regulamentares e/ou de política pública aplicáveis, aspecto que é especialmente valorizado por parte da Autoridade de Gestão do **INALENTEJO** (e, em muitos casos, também pelas Associações de Municípios).

No que respeita à modalidade de participação na avaliação de mérito das operações admitidas, verifica-se que esta apenas tem lugar no caso dos Regulamentos Específicos SII e SII&DT (ambos com recurso à CCDRA), das PRU e RUCI (ambos com recurso a painel de peritos) e do SAMA (com recurso à Agência para a Modernização Administrativa). Em todos estes casos existe um reconhecimento generalizado do valor acrescentado potencial que decorre do envolvimento de entidades externas no processo de avaliação de mérito das operações integradas nestes Regulamentos Específicos:

- a participação da CCDRA nos Regulamentos Específicos SII e SII&DT é tida como um garante de incorporação dos interesses e objectivos regionais no domínio do apoio ao tecido económico-empresarial, considerando-se que o mesmo deveria ser estendido ao SIQIPME;
- a participação de peritos nos Regulamentos Específicos PRU e RUCI é tida como um garante de credibilidade técnico-científica na apreciação de candidaturas apresentadas ao abrigo destas tipologias inovadoras de intervenção urbana;
- a participação da Agência para a Modernização Administrativa é tida como um garante de incorporação do *know-how* desta entidade no domínio da modernização da Administração Pública.

Deve notar-se que este reconhecimento generalizado não significa inexistência de *margens de progressão* com significado (i.e. materialização mais efectiva do valor acrescentado potencial identificado), as quais foram especialmente evidenciadas no caso da participação da CCDRA nos processos de avaliação de mérito relativos aos Sistemas de Incentivos. Relativamente à celeridade conseguida, a Equipa de Avaliação apenas detectou atrasos com algum significado nos casos das PRU e das RUCI, devidos em boa medida ao facto dos peritos envolvidos serem oriundos de diferentes regiões do país (daí decorrendo algum desconhecimento da realidade regional e dificuldades acrescidas de reunião em colectivo).

Em síntese, e como resposta global à questão de avaliação ‘Em que medida os critérios de selecção de candidaturas contribuem para a concretização dos objectivos e das metas do **INALENTEJO**’, a Equipa de Avaliação considera que:

- os critérios de selecção adoptados apresentam-se globalmente adequados face à natureza das tipologias de operações a que se aplicam, embora a lógica subjacente ao seu processo de elaboração (tributário daquele que foi seguido nos Regulamentos Específicos) não tenha partido de premissas como o ajustamento à realidade regional ou a sua intencionalidade em relação à concretização dos objectivos e metas concretas do **INALENTEJO**;
- este desfasamento *potencial* não foi mitigado pela produção de especificações e orientações técnicas complementares, facto que, em conjunto com a ausência de explicitação prévia das metodologias de pontuação dos critérios de selecção, limita de forma muito substancial a capacidade de indução de padrões de investimento tidos como desejáveis/ preferenciais à luz da estratégia de desenvolvimento consagrada no **INALENTEJO**;
- o recurso a entidades externas corresponde genericamente a um mecanismo que robustece a sustentação técnica do processo de admissão e selecção de candidaturas, embora se detecte que nem sempre o seu enquadramento/ finalidade está bem objectivado e que subsistem alguns problemas ao nível da celeridade de resposta por parte de algumas entidades envolvidas.

5.3. PERFIL E CONTRIBUTO DAS CANDIDATURAS RECEBIDAS E APROVADAS

O nível de concretização da estratégia de desenvolvimento preconizada pelo **INALENTEJO** está dependente, em primeira instância, do perfil das operações que beneficiaram dos apoios afectos pelo Programa e do seu contributo para a prossecução das metas inicialmente fixadas. Na actual fase de implementação do Programa, essa análise apoia-se fundamentalmente na leitura dos compromissos já assumidos (em termos de realizações e resultados esperados), uma vez que os níveis de realização se apresentam ainda muito pouco expressivos (Quadro 10).

Complementarmente a esta abordagem, e dada a natureza específica da presente Avaliação, considera-se igualmente pertinente conceder especial atenção às práticas adoptadas em termos de análise e selecção das candidaturas recebidas, realçando assim a importância do dispositivo táctico implementado e a respectiva operacionalização (cf. Capítulo 2.3).

QUADRO 10 – PRINCIPAIS INDICADORES FINANCEIROS DO INALENTEJO

Eixo Prioritário	Taxa de Compromisso (%)	Taxa de Execução (%)	Taxa de Realização (%)	Taxa de Pagamento (%)	Taxa de Reembolso (%)
I-Competitividade, Inovação e Conhecimento	24,9	2,1	8,3	8,3	100,1
II-Desenvolvimento Urbano	36,3	0,9	2,5	10,1	398,2
III-Conectividade e Articulação Territorial	44,9	2,1	4,8	17,6	368,1
IV-Qualificação Ambiental e Valorização do Espaço Rural	12,8	0,0	0,1	0,3	392,5
V-Governança e Capacitação Institucional	9,9	0,1	0,9	1,2	136,8
VI-Assistência Técnica	12,1	3,6	29,6	47,5	160,7
TOTAL	27,8	1,5	5,2	11,9	226,6

FONTE: AUTORIDADE DE GESTÃO DO INALENTEJO

Neste contexto, a Equipa de Avaliação começou por apreciar a dinâmica global evidenciada pela procura, registando que entre 15 de Novembro de 2007 (data de lançamento do primeiro procedimento de recepção de candidaturas) e 30 de Setembro de 2009 (limite do período em análise) foram apresentadas 802 candidaturas, correspondendo a um volume de investimento total ligeiramente superior a 1,1 mil milhões de euros (Quadro 11). Este valor é equivalente a 78% do montante de investimento estimado em sede de programação para todo o período 2007-2013, traduzindo uma dinâmica que fica aquém daquela que foi contabilizada para o conjunto dos Programas Operacionais das *regiões de convergência* do Continente (112%) ou para a globalidade do **QREN** (120%).

QUADRO 11 – RELAÇÃO ENTRE INVESTIMENTO TOTAL CANDIDATADO E PROGRAMADO

Eixo Prioritário	Investimento Total Programado (€1.000)	Investimento Total Candidatado (€1.000)	Relação (%)
	(1)	(2)	(2/1)
I-Competitividade, Inovação e Conhecimento	552.836	409.220	74,0
II-Desenvolvimento Urbano	247.729	421.754	170,2
III-Conectividade e Articulação Territorial	286.962	227.413	79,2
IV-Qualificação Ambiental e Valorização do Espaço Rural	220.364	48.058	21,8
V-Governança e Capacitação Institucional	121.543	24.420	20,1
VI-Assistência Técnica	30.588	3.837	12,5
TOTAL	1.460.023	1.134.702	77,7
Programas Operacionais das <i>Regiões de Convergência</i>	8.595.884	9.662.314	112,4
QREN	32.526.877	39.098.333	120,2

FONTE: AUTORIDADE DE GESTÃO DO INALENTEJO E OBSERVATÓRIO DO QREN

A leitura destes dados à escala dos Eixos Prioritários do **INALENTEJO** permite, no entanto, diferenciar três situações distintas¹²:

- o Eixo Prioritário II destaca-se claramente dos restantes por força da magnitude detida da procura, a qual representa 170% do investimento total previsto em sede de programação;
- os Eixos Prioritários I e III apresentam níveis próximos da média do Programa (i.e. 74% e 79% do investimento total previsto em sede de programação, respectivamente);
- os Eixos Prioritários IV e V encontram-se francamente aquém da média do Programa, traduzindo situações de procura manifestamente baixa face ao investimento total previsto pela programação (22% e 20% desse valor, respectivamente).

Deve notar-se que, tal como é apresentado no Quadro 10, os Eixos Prioritários IV e V são também aqueles que registam taxas de compromisso mais reduzidas (13% e 10%, respectivamente), contrastando de forma significativa com os Eixos Prioritários III e II (45% e 36%, respectivamente); o Eixo Prioritário I situa-se a um nível próximo do registado para globalidade do Programa (25%).

Do ponto de vista dos promotores com candidaturas aprovadas, a informação relativa à despesa elegível revela a seguinte repartição:

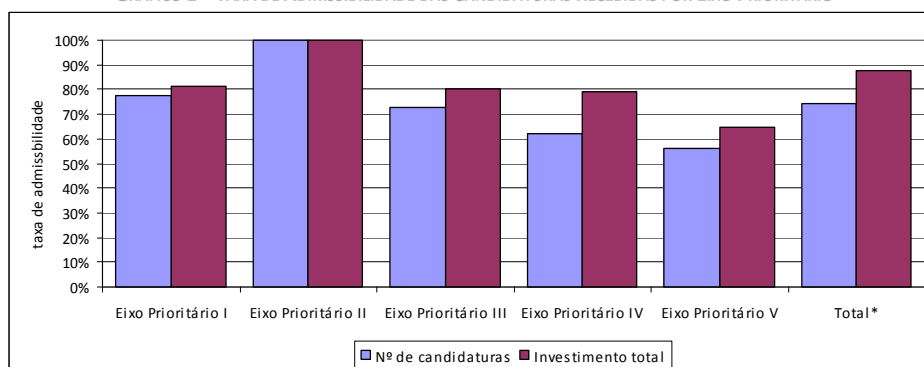
- as entidades públicas (nos seus diferentes formatos jurídicos) concentram 70% da despesa elegível aprovada, da qual 45% a cargo das Autarquias Locais e 25% a cargo da Administração Central;

¹² A análise apresentada ao longo deste Capítulo não abrange o Eixo Prioritário VI, dada a sua natureza marcadamente instrumental.

- as entidades privadas concentram os restantes 30% da despesa elegível aprovada, da qual 28% a cargo de empresas e 2% a cargo de entidades privadas não empresariais;
- a despesa elegível aprovada no âmbito do Eixo Prioritário I está maioritariamente a cargo de empresas (89%), que apenas têm presença neste Eixo, seguidas a larga distância pela Administração Central (9%);
- a despesa elegível aprovada no âmbito do Eixo Prioritário II está totalmente a cargo das Autarquias Locais (devendo notar-se que a sua afectação no âmbito de Programas de Acção é feita à entidade líder);
- a despesa elegível aprovada no âmbito do Eixo Prioritário III está quase totalmente a cargo de entidades públicas (99%, dos quais 53% a Autarquias Locais e 46% à Administração Central);
- a despesa elegível aprovada no âmbito do Eixo Prioritário IV está maioritariamente a cargo de entidades públicas (87%, dos quais 53% à Administração Central e 33% a Autarquias Locais), seguidas a larga distância pelas entidades privadas não empresariais (13%);
- a despesa elegível aprovada no âmbito do Eixo Prioritário V está quase totalmente a cargo de entidades públicas (99%, dos quais 51% a Autarquias Locais e 48% à Administração Central).

A reconstituição do percurso das candidaturas entre a sua recepção e a decisão de atribuição de financiamento permite aferir o efeito dos *filtros* de selecção utilizados pela Autoridade de Gestão na operacionalização do Programa, os quais resultam da configuração do dispositivo táctico adoptado e do modo como este veio a ser efectivamente implementado. O primeiro desses *filtros* assenta na verificação do cumprimento das condições de admissibilidade e aceitabilidade das operações candidatadas e dos respectivos beneficiários, podendo o seu efeito ser sinteticamente quantificado através do cálculo da designada taxa de admissibilidade (Gráfico 1).

GRÁFICO 1 – TAXA DE ADMISSIBILIDADE DAS CANDIDATURAS RECEBIDAS POR EIXO PRIORITÁRIO



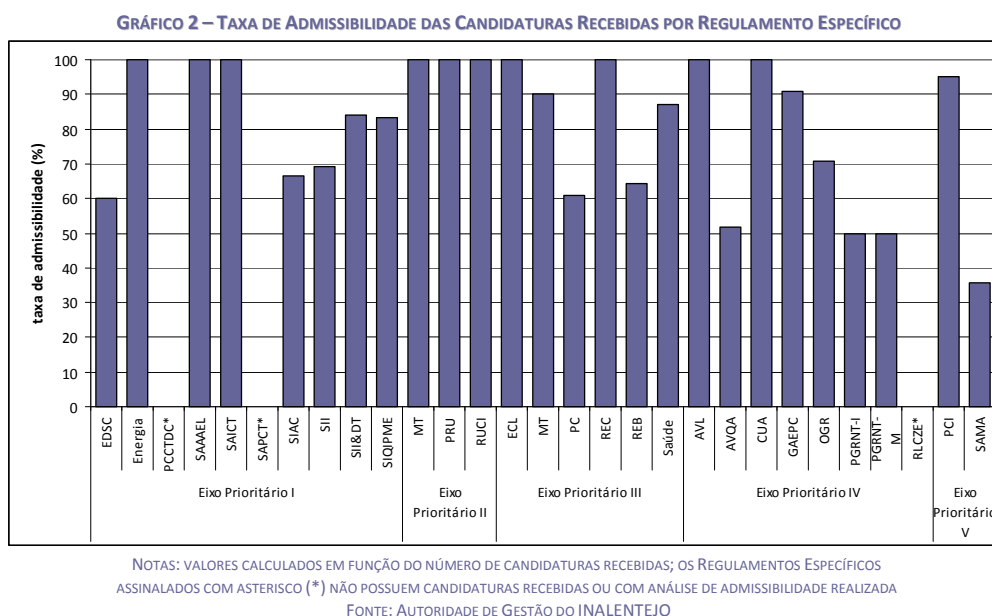
* O TOTAL NÃO INCLUI O EIXO PRIORITÁRIO VI
 FONTE: AUTORIDADE DE GESTÃO DO INALENTEJO

Os resultados obtidos mostram que 74% das candidaturas recebidas foram admitidas para a fase subsequente do processo de selecção, tendo o volume de investimento total associado ascendido a 87%; note-se que o primeiro valor é similar à média do conjunto dos Programas Operacionais Regionais do Continente e inferior em 11 p.p. face à média global do **QREN**, ao passo que o segundo é similar a média global do **QREN** e superior em 11 p.p. à média dos Programas Operacionais Regionais do Continente. Em todos os Eixos Prioritários a taxa de admissibilidade foi mais elevada na componente ‘investimento total’ que na componente ‘número de candidaturas’, exceptuando-se apenas o caso do Eixo Prioritário II (onde ambas as componentes registaram valores de 100%). Os Eixos Prioritários V e IV foram aqueles que apresentaram com maior proporção de candidaturas não admitidas (44% e 38%, respectivamente), sendo de salientar que o volume de investimento total correspondente ascendeu a 35% e 21% do total candidatado, respectivamente.

A análise desta informação ao nível dos diferentes Regulamentos Específicos permitiu identificar três agrupamentos com desempenhos distintos (Gráfico 2):

- Regulamentos Específicos com taxas de admissibilidade de 100%: Energia, SAAEL, SAPCT, MT (Eixo Prioritário II), PRU, RUCI, ECL, REC, AVL e CUA;
- Regulamentos Específicos com taxas de admissibilidade inferiores à média do Programa (por ordem crescente): SAMA, PGRNT/I, PGRNT/M, AVQA, EDSC, PC, REB, SIAC, SII e OGR;

- Regulamentos Específicos com taxas de admissibilidade superiores à média do Programa mas inferiores a 100%: SII&DT, SIQIPME, MT (Eixo Prioritário III), Saúde, GAEPG e PCI.



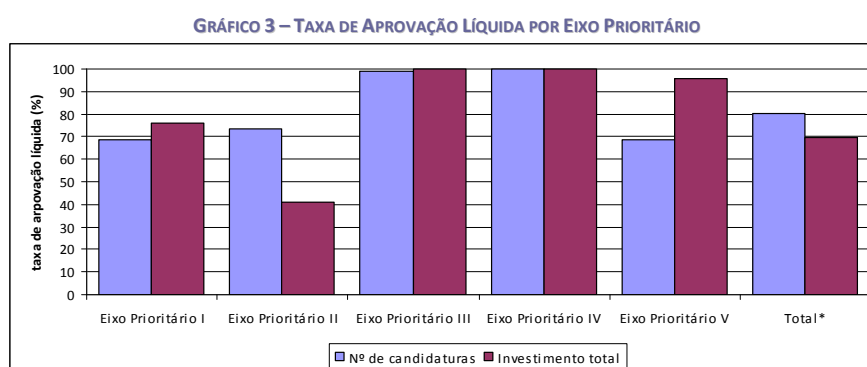
Os sistemas de incentivos (i.e. SII, SIQIPME e SII&DT) correspondem aos únicos Regulamentos Específicos que possuem uma categorização sistemática dos motivos de não-admissibilidade, havendo a reportar que 2/3 das candidaturas não admitidas devem essa decisão ao facto de não atingirem a despesa mínima elegível (22%), não se integrarem nas tipologias a concurso (21%), não demonstrarem a viabilidade económico-financeira da operação (14%) e/ou não se integrarem nos sectores de actividade abrangidos pelo concurso (11%).

No caso de outros Regulamentos Específicos (p.ex. REB e Saúde), o principal motivo de não-admissibilidade apontado pelas entidades auscultadas respeita à dificuldade em cumprir os requisitos de maturidade exigidos às operações, embora esse tenha sido um problema normalmente confinado apenas ao(s) primeiro(s) procedimento(s) de recepção de candidaturas. Neste domínio, a Equipa de Avaliação aponta a existência de alguns *custos de adaptação* à filosofia de maior exigência que o **QREN** (e subsidiariamente o **INALENTEJO**) veio impor em termos de grau de maturidade e conformidade das operações candidatadas (designadamente em termos de contratação pública), os quais têm vindo a ser progressivamente superados através de ajustamentos por parte quer da procura, quer, inclusivamente, da oferta.

O segundo grande *filtro* de selecção aplicado consistiu na análise do mérito das candidaturas admitidas, a qual foi baseada na aplicação dos critérios de selecção definidos para cada Regulamento Específico/ procedimento de recepção de candidaturas.

De acordo com a informação disponível, 80% das candidaturas admitidas e já com análise de mérito/ decisão vieram a merecer aprovação, não tendo o volume de investimento total associado ido além dos 70%; note-se que o primeiro valor é ligeiramente superior ao registado para o conjunto dos Programas Operacionais das *regiões de convergência* do Continente e à média global do **QREN**, ao passo que o segundo está em linha com o Programa Operacional Regional do Centro mas abaixo do Programa Operacional Regional do Norte e da média global do **QREN** (em 10 p.p. e 13 p.p., respectivamente). A análise por Eixos Prioritários revela que (Gráfico 3):

- os Eixos Prioritários III e IV apresentam taxas de aprovação líquida iguais ou próximas dos 100%, seja em número de candidaturas, seja em volume de investimento total;
- os restantes Eixos Prioritários apresentam taxas de aprovação líquida em torno dos 70% em termos de número de candidaturas, sendo que no caso do Eixo Prioritário V o volume de investimento total aprovado ascendeu a 96%.

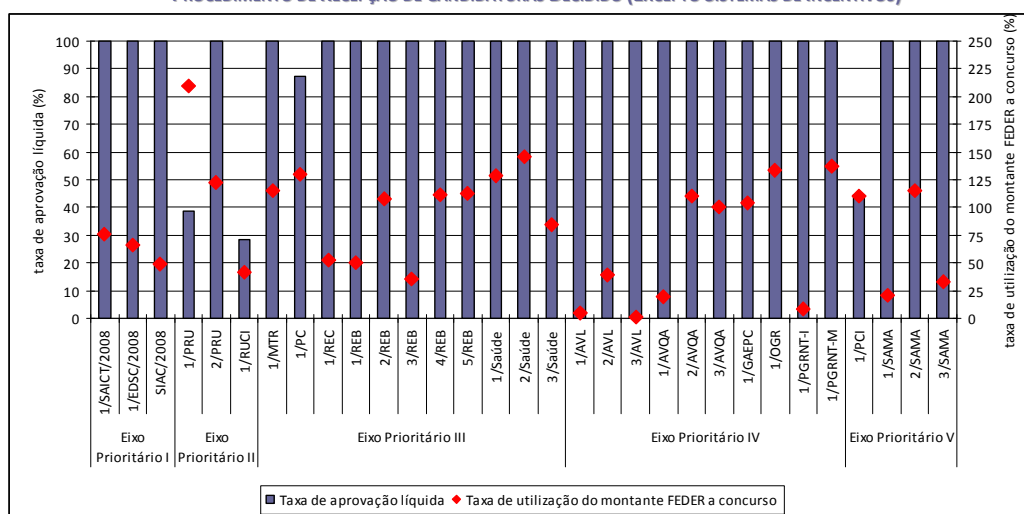


* O TOTAL NÃO INCLUI O EIXO PRIORITÁRIO VI
 FONTE: AUTORIDADE DE GESTÃO DO INALENTEJO

O tratamento desta informação à escala mais fina dos procedimentos de recepção de candidaturas já decididos para cada Regulamento Específico revela elementos adicionais de claro valor acrescentado para a presente análise. Por razões de comodidade de exposição, optou-se por isolar o caso dos sistemas de incentivos (i.e. SII, SIQIPME e SII&DT) do restante Programa, iniciando a análise com esta última componente.

Assim, e tendo por base o cruzamento das taxas de aprovação líquida com as taxas de utilização dos montantes FEDER colocados a concurso, foi possível apreciar a adequação dos recursos disponibilizados relativamente à procura admitida e identificar opções de gestão em matéria de decisões de financiamento (Gráfico 4).

GRÁFICO 4 – TAXAS DE APROVAÇÃO LÍQUIDA E DE UTILIZAÇÃO DOS MONTANTES FEDER A CONCURSO POR PROCEDIMENTO DE RECEÇÃO DE CANDIDATURAS DECIDIDO (EXCEPTO SISTEMAS DE INCENTIVOS)



NOTA: A TAXA DE APROVAÇÃO LÍQUIDA REFERE-SE AO NÚMERO DE CANDIDATURAS
 FONTE: AUTORIDADE DE GESTÃO DO INALENTEJO

Como se pode constatar, a generalidade dos procedimentos de recepção de candidaturas já decididos apresenta taxas de aprovação líquida de 100% em termos de número de candidaturas; as únicas excepções (4 num total de 31) referem-se aos Avisos 1/RUCI, 1/PRU, 1/PCI e, em menor escala, 1/PC. O cruzamento destes valores com a taxa de utilização dos montantes FEDER colocados a concurso conduziu, por seu turno, à identificação das duas situações distintas que se descrevem em seguida.

A primeira destas situações abrange 15 procedimentos (i.e. cerca de metade do total) e caracteriza-se pelo facto das candidaturas aprovadas não mobilizarem a totalidade do montante FEDER colocado a concurso. A principal causa deste desfasamento remete para o défice de *procura qualificada* (i.e. candidaturas admitidas e com mérito adequado) face às expectativas iniciais da Autoridade de Gestão, dado que a taxa de aprovação líquida foi, nestes casos, de 100%. A única excepção a esta regra reside no Aviso nº1/RUCI, no qual a taxa de aprovação líquida se quedou pelos 29% devido ao mérito insuficiente das candidaturas admitidas.

A segunda situação abrange a restante metade dos procedimentos em estudo (16) e distingue-se da anterior pelo facto das decisões de aprovação terem exigido a afectação de montantes FEDER superiores àqueles que haviam sido originalmente colocados a concurso. A este respeito, as disposições constantes do Manual de Procedimentos do **INALENTEJO** referem que¹³:

- a selecção das operações a apoiar será feita a partir da hierarquização das candidaturas em função da classificação obtida na respectiva análise de mérito, contemplando aquelas que, por ordem decrescente e enquanto exista enquadramento na dotação orçamental posta a concurso, estejam acima da classificação mínima definida no aviso de abertura;
- os avisos de abertura poderão prever que a dotação orçamental posta a concurso possa ser reforçada (com ou sem limite máximo fixado) a fim de permitir apoiar operações com uma pontuação final elevada e, portanto, de muito boa qualidade.

A análise das decisões tomadas pela Comissão Directiva do **INALENTEJO** na sequência das propostas de hierarquização das candidaturas produzidas pelo respectivo Secretariado Técnico revela uma prática de gestão nem sempre alinhada com o que seria a aplicação estrita destas disposições. As justificações encontradas (por via documental e por auscultação da Autoridade de Gestão) para esta situação estão essencialmente ligadas à necessidade de acelerar as dinâmicas de compromisso do Programa em face dos atrasos verificados no seu arranque e de algum défice de procura. Mesmo tendo em conta que tais decisões conduziram à aprovação de operações com menor mérito relativo (embora igual ou superior ao mínimo exigido¹⁴), é importante salientar que a média das classificações para os Eixos Prioritários II, III e IV obtidas se situou em cerca de 74% (Gráfico 5)¹⁵.

Na apreciação das dinâmicas de compromisso reportadas a 30 de Setembro de 2009 importa ainda referir um conjunto alargado de aprovações *latentes* associadas à submissão de candidaturas das operações inseridas nos *projectos integrados* das PRU, das RUCI e dos

¹³ Cf. Manual de Procedimentos, p.37; deve notar-se que estas disposições foram posteriormente confirmadas pela versão 1.2 da Descrição do Sistema de Gestão e Controlo.

¹⁴ A única excepção consistiu numa operação aprovada ao abrigo do Aviso N^o1/PC, situação que se encontra justificada no parecer técnico que integra a respectiva proposta de hierarquização das operações.

¹⁵ A Equipa de Avaliação não dispõe de informação similar para os Eixos Prioritários I (excepto no caso dos sistemas de incentivos) e V.

PROVERE. Face à diversidade das situações em presença, bem como ao próprio carácter inovador destes instrumentos de política, optou-se por efectuar um tratamento sintético individualizado com o intuito de sistematizar a respectiva dinâmica de operacionalização (ver Caixa)¹⁶.

DINÁMICAS DE OPERACIONALIZAÇÃO E PONTO DE SITUAÇÃO DAS PRU, RUCI E PROVERE

PRU – Parcerias para a Regeneração Urbana

Os dados relativos aos compromissos já assumidos incluem a totalidade dos montantes FEDER *pré-aprovados* através dos Programas de Acção seleccionados no Aviso Nº1/PRU (cerca de 25,1 milhões de euros), os quais foram contratados em 2 de Dezembro de 2008. Muito embora o prazo-limite para a submissão das candidaturas das operações se estendesse pelo período de um ano (i.e. 2 de Dezembro de 2009), os níveis de aprovação reportados a 30 de Setembro de 2009 não iam além dos 12,2%, sendo o momento actual (final de Maio de 2010) caracterizado pela persistência de um número expressivo de operações ainda não aprovadas.

RUCI – Redes Urbanas para a Competitividade e a Inovação

Os dados relativos aos compromissos já assumidos incluem a totalidade dos montantes FEDER *pré-aprovados* através dos Programas Estratégicos seleccionados no Aviso Nº1/RUCI (cerca de 9,6 milhões de euros), embora não exista até à data nenhuma operação submetida. A análise realizada permitiu constatar que o elevado *gap* temporal entre a decisão de *pré-aprovação* (27 de Abril de 2009) e a contratação dos Programas Estratégicos (18 de Dezembro de 2009) está essencialmente ligada à insuficiente explicitação do conteúdo das operações propostas para co-financiamento, tendo exigido um esforço adicional de especificação ao longo desse período. O prazo para submissão das candidaturas das operações estende-se até 18 de Dezembro de 2010.

PROVERE – Programas de Valorização Económica de Recursos Endógenos

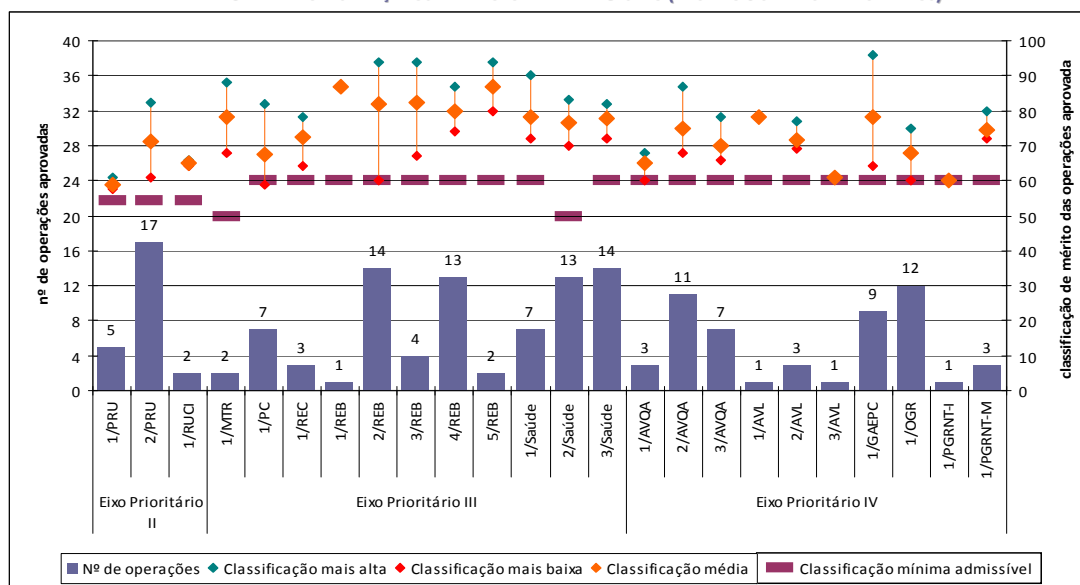
Contrariamente ao que acontece com as PRU e as RUCI, os Programas de Acção PROVERE que obtiveram reconhecimento formal como Estratégias de Eficiência Colectiva (EEC) não possuem nenhuma cativação prévia de verbas. A dinâmica de operacionalização deste instrumento foi iniciada com o lançamento de um concurso em 15 de Maio de 2008 para seleccionar um conjunto de acções preparatórias que permitissem apoiar o processo de estruturação de parcerias e construção de Programas de Acção (Aviso Nº 1/PCI), tendo o processo de submissão de Programas de Acção para efeitos de obtenção do estatuto de EEC sido encerrado em 19 de Janeiro de 2009. Muito embora se tenha assistido ao lançamento de concursos no âmbito dos sistemas de incentivos que previam o acesso preferencial de investimentos empresariais ainda em 2009, constata-se que não existe até ao momento qualquer candidatura aprovada/ submetida no âmbito dos Programas de Acção reconhecidos. Por outro lado, no caso das intenções de investimento protagonizadas por Municípios, verifica-se também que não foram previstas dotações específicas no quadro do **INALENTEJO**, correspondendo a hipótese de financiamento através das subvenções globais contratualizadas com as Associações de Municípios a uma alternativa que merece fortes reservas por parte daquelas entidades.

Muito embora seja ainda prematuro extrair conclusões definitivas relativamente a qualquer um destes instrumentos, existe um conjunto de evidências empíricas que permitem suportar três ideias-chave que importa aqui realçar:

¹⁶ Para além da realização de entrevistas com o Secretariado Técnico do **INALENTEJO** e da análise de informação secundária diversa, a Equipa de Avaliação dinamizou ainda *workshops* relativos às PRU e aos PROVERE com as entidades beneficiárias.

- a definição de referenciais estratégicos e programáticos robustos corresponde a uma via relevante para evitar lógicas atomizadas e/ou descontinuadas de investimento e/ou de atribuição de apoios públicos, aspecto que se considera possuir margem para melhorias futuras tanto no caso do PROVERE como na articulação das PRU e das RUCI com outros instrumentos de política (vd. Iniciativa MERCA);
- a *imposição* de lógicas de parceria posiciona-se como um importante elemento de orientação da procura, tendo contribuído para induzir de forma generalizada um conjunto de novas práticas de trabalho entre os agentes locais e regionais que carece agora de consolidação adicional;
- a diferenciação dos momentos de submissão das candidaturas de *projectos integrados* e das respectivas operações realça a necessidade de estabelecimento de dispositivos de gestão e acompanhamento das intervenções, verificando-se que esta foi uma dimensão nem sempre bem operacionalizada do lado quer dos promotores, quer da própria Autoridade de Gestão.

A replicação desta análise aos sistemas de incentivos revela, por seu turno, que a *filtragem* das candidaturas admitidas por via da aplicação dos critérios de selecção se traduziu em taxas de aprovação líquida mais baixas que a média do Programa, atingindo os 67% em termos de número de candidaturas aprovadas; contudo, quando aplicada ao volume de investimento total, essa taxa ascendeu aos 74%, i.e. ligeiramente acima da média do Programa. De entre os três sistemas de incentivos existentes, o SII&DT é claramente o que regista valores mais preocupantes, não indo o número de operações aprovadas além dos 31% do total de candidaturas admitidas (18% em termos de volume de investimento total); o SIQIPME é, por seu turno, aquele que patenteia valores mais elevados, sendo a taxa de aprovação líquida de 78% em termos de número de candidaturas aprovadas (76% em termos de volume de investimento total).

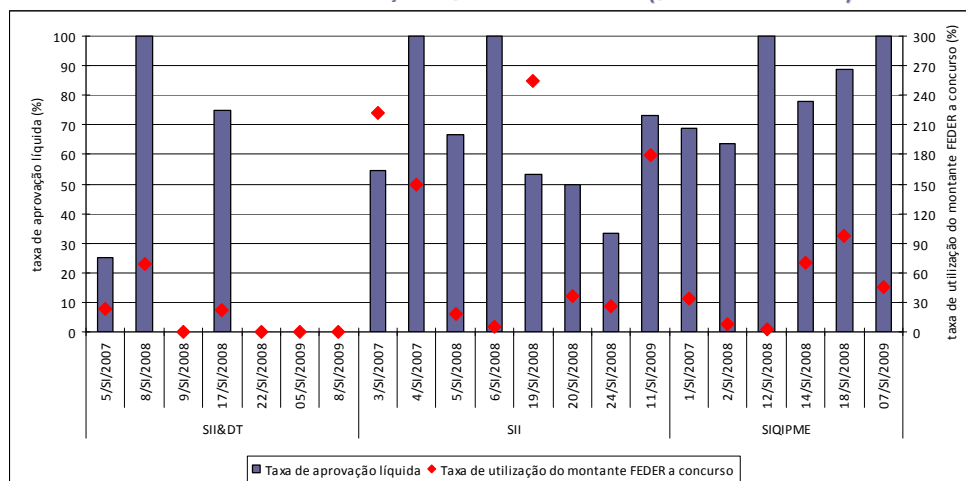
GRÁFICO 5 – CLASSIFICAÇÃO DO MÉRITO DAS OPERAÇÕES APROVADAS NOS PROCEDIMENTOS DE RECEPÇÃO DE CANDIDATURAS LANÇADOS PELA AUTORIDADE DE GESTÃO (EXCEPTO SISTEMAS DE INCENTIVOS)


NOTAS: A CLASSIFICAÇÃO ATRIBUÍDA ÀS OPERAÇÕES FOI CONVERTIDA PARA UMA ESCALA DE 100 VALORES; POR FALTA DE INFORMAÇÃO, NÃO FORAM TOMADOS EM CONSIDERAÇÃO OS PROCEDIMENTOS RELATIVOS AOS EIXOS PRIORITÁRIOS I E V
 FONTE: AUTORIDADE DE GESTÃO DO INALENTEJO

Comparativamente ao restante Programa, verifica-se que o caso particular dos sistemas de incentivos é marcado por situações muito extremadas ao nível quer das taxas de aprovação líquida (existindo procedimentos sem qualquer aprovação por falta de candidaturas admitidas ou de mérito suficiente por parte daquelas que o foram), quer dos níveis de reforço dos montantes FEDER colocados a concurso (que, quando existiram, nunca foram inferiores a cerca de metade da dotação inicialmente prevista) (Gráfico 6).

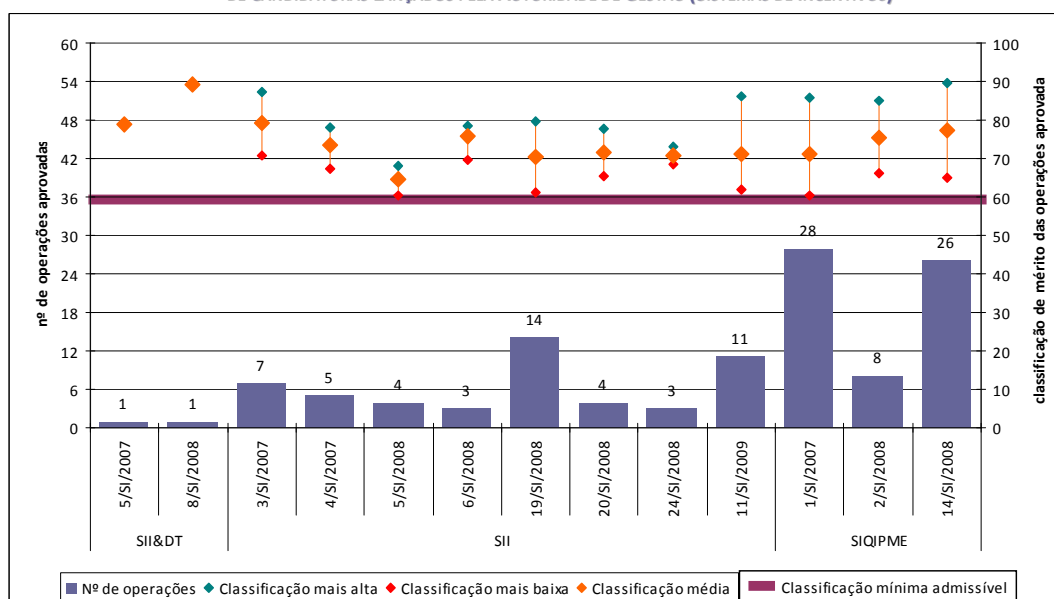
Relativamente a esta última matéria, será relevante assinalar que a taxa de utilização dos montantes FEDER a concurso foi inferior a 25% em 18 (dos quais 7 ao abrigo do SII&DT) dos 28 procedimentos de recepção de candidaturas lançados. Por outro lado, a prerrogativa de reforço da dotação FEDER inicialmente definida foi sempre utilizada pela Autoridade de Gestão sempre que aquele valor se revelou insuficiente para cobrir as necessidades de financiamento das candidaturas admitidas e com condições para serem aprovadas (o que aconteceu em 4 procedimentos do SII). A aprovação de operações com menor mérito relativo daqui resultante (embora igual ou superior ao mínimo exigido) permitiu, mesmo assim, manter uma média de classificações de cerca de 75% (Gráfico 7).

GRÁFICO 6 – TAXAS DE APROVAÇÃO LÍQUIDA E DE UTILIZAÇÃO DOS MONTANTES FEDER A CONCURSO POR PROCEDIMENTO DE RECEÇÃO DE CANDIDATURAS DECIDIDO (SISTEMAS DE INCENTIVOS)



NOTAS: A TAXA DE APROVAÇÃO LÍQUIDA REFERE-SE AO NÚMERO DE CANDIDATURAS; NÃO FORAM REPRESENTADOS OS PROCEDIMENTOS SEM CANDIDATURAS ADMITIDAS
 FONTE: AUTORIDADE DE GESTÃO DO INALENTEJO

GRÁFICO 7 – CLASSIFICAÇÃO DO MÉRITO DAS OPERAÇÕES APROVADAS NOS PROCEDIMENTOS DE RECEÇÃO DE CANDIDATURAS LANÇADOS PELA AUTORIDADE DE GESTÃO (SISTEMAS DE INCENTIVOS)



NOTA: A CLASSIFICAÇÃO ATRIBUÍDA ÀS OPERAÇÕES FOI CONVERTIDA PARA UMA ESCALA DE 100 VALORES
 FONTE: AUTORIDADE DE GESTÃO DO INALENTEJO

Numa óptica mais *qualitativa*, relacionada com o perfil das operações aprovadas, procurou-se também aferir em que medida estas reflectem o perfil de investimento preconizado pelo **INALENTEJO**. Tal como foi inicialmente exposto, esta análise remete, em primeira instância, para a avaliação do contributo dessas operações para a prossecução das metas definidas em

sede de programação; não obstante, este é um exercício que se conclui ser muito limitado por força de duas razões principais:

- a primeira decorre da inexistência de informação para uma parte muito significativa dos indicadores adoptados, situação que abrange 13 dos 24 indicadores de realização e 18 dos 28 indicadores de resultado;
- a segunda decorre da própria fragilidade da bateria de indicadores adoptada, facto que decorre quer da inadequação de muitos desses indicadores, quer da inexistência de indicadores para 9 Regulamentos Específicos (vd. Subcapítulo 5.6 e Anexo I)

Deve notar-se que as consequências da primeira razão apontada para a presente Avaliação se traduzem numa baixa representatividade das dinâmicas de compromisso cobertas pelos indicadores disponíveis, a qual se estima corresponder a apenas 1/3 dos montantes FEDER já aprovados.

Assim, e no que diz respeito às metas de realização, a Equipa de Avaliação efectuou uma apreciação genérica com vista a detectar os principais desfasamentos existentes entre o programado e o comprometido. Esta apreciação permitiu detectar duas situações opostas (Quadro 12):

- a primeira refere-se a metas que apresentam níveis de compromisso bastante abaixo do programado para 2010, incluindo-se aí as relacionadas com os Regulamentos Específicos EDSC, SAMA e SAAAEL;
- a segunda refere-se a metas cujos níveis de compromisso já ultrapassaram a programação estabelecida para 2010 ou mesmo para 2015, incluindo-se aí as relacionadas com os Regulamentos Específicos REB, MT (Eixo Prioritário III) e PRU.

Especialmente nesta segunda situação importa referir que as dinâmicas de aprovação entretanto registadas tenderão a aprofundar os desfasamentos já existentes, designadamente ao nível das PRU e, em termos mais amplos, de alguns dos Regulamentos Específicos contratualizados com as Associações de Municípios (p.ex. MT, PC ou SAAAEL).

QUADRO 12 – CONTRIBUTO DAS OPERAÇÕES APROVADAS PARA AS METAS DE REALIZAÇÃO DO INALENTEJO

Eixo Prioritário	Regulamento Específico	Indicador de Realização	Compromisso Actual (30-Set-2009)	Meta	
				2010	2015
I	SIAC	Nº de acções colectivas apoiadas	4	4	13
	SAAEL	Nº de áreas de inovação empresarial apoiadas	1	5	10
	EDSC	Nº projectos apoiados de promoção da economia digital	3	20	50
II	PRU	Nº protocolos de parceria para a regeneração urbana apoiados	5	4	8
III	MT	Nº de quilómetros de rede rodoviária intervencionada	71	25	85
	Saúde	Nº de unidades de saúde familiar apoiadas	4	7	15
	REB	Nº de estabelecimentos educativos apoiados	37	11	23
	PC	Nº de elementos patrimoniais apoiados	3	4	10
IV	GAEPC	Nº de equip. de fruição pública em áreas classificadas apoiados	5	8	23
V	SAMA	Nº de projectos de modernização administrativa apoiados	4	12	30
		Nº de lojas do cidadão e centros multi-serviços apoiados	5	15	36

NOTA: SÓ FORAM CONSIDERADOS OS INDICADORES PARA OS QUAIS EXISTE INFORMAÇÃO RELATIVA AO GRAU DE COMPROMISSO ACTUAL

FONTE: AUTORIDADE DE GESTÃO DO INALENTEJO

A aplicação de uma grelha de análise similar às metas de resultado permitiu identificar (Quadro 13):

- metas cujos níveis de compromisso já ultrapassaram a programação estabelecida para 2010 ou mesmo para 2015, incluindo-se aí as relacionadas com os Regulamentos Específicos REB, MT (Eixo Prioritário III) e PRU;
- metas que apresentam níveis de compromisso bastante abaixo do programado para 2010, incluindo-se aí as relacionadas com os Regulamentos Específicos RUCI, PC, AVL e SAMA.

QUADRO 13 – CONTRIBUTO DAS OPERAÇÕES APROVADAS PARA AS METAS DE RESULTADO DO INALENTEJO

Eixo Prioritário	Regulamento Específico	Indicador de Resultado	Compromisso Actual (30-Set-2009)	Meta	
				2010	2015
I	SIAC	Nº de PME envolvidas em acções colectivas apoiadas	79	80	260
II	PRU	População beneficiada pelos projectos apoiados	101.951	90.000	150.000
	RUCI	Nº postos de trabalho beneficiados	2	600	1.200
III	MT	Diminuição da distância-tempo entre centros urbanos nos troços intervencionados	-41%	-15%	-15%
	Saúde	População adicional servida por unidades de saúde familiar apoiadas	1%	2%	5%
	REB	Alunos abrangidos pela construção e qualificação de estabelecimentos do 1º CEB	9.613	1.420	2.840
	PC	Acréscimo do nº visitantes às infra-estruturas apoiadas	5.707	40.000	172.500
IV	AVL	Nº de praias com bandeira azul apoiadas	2	6	15
V	SAMA	Pop. servida pelas lojas de cidadão/centros multi-serviços apoiados	15%	30%	90%
	PCI	% de hóspedes estrangeiros nas dormidas em estab. hoteleiros	25%	30%	40%

NOTA: SÓ FORAM CONSIDERADOS OS INDICADORES PARA OS QUAIS EXISTE INFORMAÇÃO RELATIVA AO GRAU DE COMPROMISSO ACTUAL

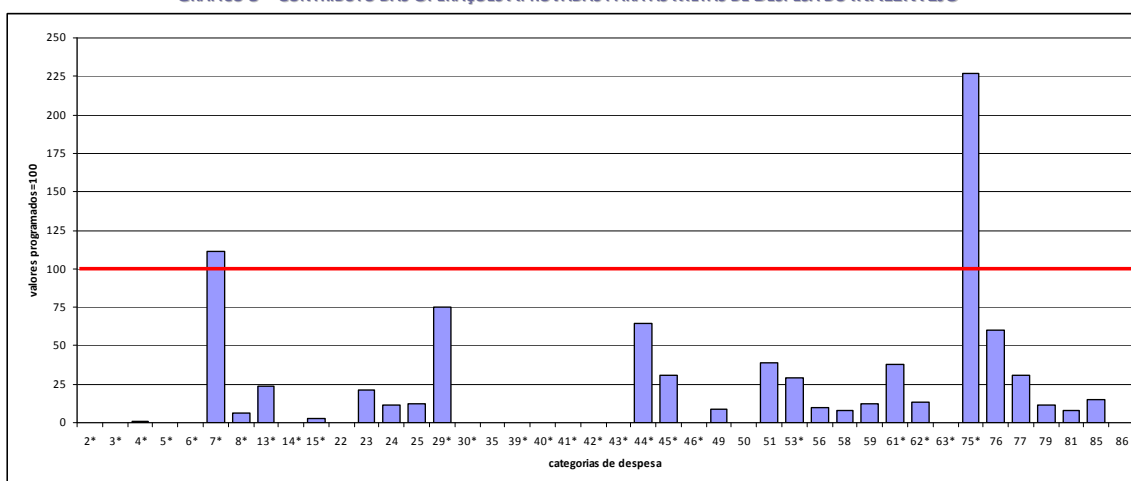
FONTE: AUTORIDADE DE GESTÃO DO INALENTEJO

Também aqui, o aprofundamento dos desfasamentos já existentes suscita a necessidade de se proceder à reapreciação das metas de resultado inicialmente estabelecidas, ponderando a sua revisão de modo a incorporar o efeito das dinâmicas de aprovação entretanto registadas e/ou a criação de mecanismos de aceleração que promovam a concretização das metas actualmente caracterizadas por um fraco desempenho. Em qualquer caso, afigura-se

absolutamente necessário desenvolver um exercício mais aprofundado de análise crítica da bateria de indicadores adoptada e das metas que lhe estão associadas.

De modo a mitigar as fragilidades existentes ao nível das metas de realização e de resultado, a Equipa de Avaliação procedeu ainda à análise do contributo das operações aprovadas para a prossecução das metas mínimas de despesa associadas à Estratégia de Lisboa assumidas em sede de programação (*earmarking*). Para além da inclusão dessas categorias de despesa, incluiu-se também a programação indicativa para as categorias de despesa restantes de modo a identificar eventuais desvios decorrentes da dinâmica de compromissos já assumida (Gráfico 8).

GRÁFICO 8 – CONTRIBUTO DAS OPERAÇÕES APROVADAS PARA AS METAS DE DESPESA DO INALENTEJO



NOTA: AS CATEGORIAS DE DESPESA APRESENTADAS SÃO AS CONSTANTES DO ANEXO IV DO REGULAMENTO (CE) Nº1083/2006, CORRESPONDENDO AS QUE ESTÃO ASSINALADAS COM UM ASTERISCO (*) ÀQUELAS QUE SÃO ABRANGIDAS PELO *EARMARKING*
 FONTE: AUTORIDADE DE GESTÃO DO INALENTEJO

Assim, relativamente às metas abrangidas pelo *earmarking*, constata-se que a taxa de compromisso é similar à registada para a globalidade do **INALENTEJO** (30% e 28%, respectivamente), existindo apenas duas categorias de despesa que ultrapassaram já a meta originalmente definida:

- a primeira corresponde à categoria 75 [Infra-Estruturas de Ensino], apoiada nos compromissos firmados ao abrigo do Regulamento Específico REB, a qual apresenta um valor 2,27 vezes superior ao programado;
- a segunda corresponde à categoria 7 [Investimento em Empresas Directamente Ligadas à Investigação e à Inovação], apoiada nos compromissos firmados ao abrigo dos

Regulamentos Específicos SII e SII&DT, a qual apresenta um valor superior em 11% face ao programado.

As categorias de despesa 29 [Aeroportos], 44 [Gestão de Resíduos Domésticos e Industriais] e 76 [Infra-Estruturas de Saúde] são, por seu turno, as únicas que apresentam taxas de compromisso superiores a 50%, importando referir que esta última não está integrada *earmarking*. No pólo oposto, por seu turno, há a destacar a existência de 13 categorias de despesa abrangidas pelo *earmarking* que ainda possuem uma taxa de compromisso de 0%.

A exemplo das metas de realização e resultado, a Equipa de Avaliação identifica a necessidade de se proceder à reapreciação das metas de despesa definidas em sede de programação, ponderando a possibilidade de revisão das mesmas.

Em síntese, e como resposta global à questão de avaliação ‘Em que medida as candidaturas recebidas e aprovadas correspondem ao perfil desejado e contribuem para os objectivos e metas do **INALENTEJO?**’, a Equipa de Avaliação considera que:

- a dinâmica global de procura do **INALENTEJO** apresenta *intensidades* diferenciadas, revelando-se especialmente elevada no Eixo Prioritário II e bastante reduzida nos Eixos Prioritários IV e V, os quais são também aqueles onde se registam taxas de admissibilidade e de compromisso mais baixas;
- as principais razões de não-admissibilidade prendem-se com a exigência de níveis acrescidos de maturidade e conformidade das candidaturas (p.ex. em termos de contratação pública), verificando-se que a progressiva superação dos *custos de adaptação* associados se tem feito através de ajustamentos do lado da procura e, igualmente, da oferta; no caso dos sistemas de incentivos, essas razões estão mais vinculadas a uma deficiente interpretação das regras de admissibilidade/ elegibilidade por parte dos beneficiários;
- a generalidade das candidaturas que reuniam condições para ser aprovadas mereceu decisão positiva nesse sentido, correspondendo a análise de mérito a um procedimento que, em termos práticos, se limitou a verificar a existência dos níveis mínimos de qualidade exigidos - a opção pelo reforço sistemático das dotações a concurso de modo a viabilizar a aprovação de todas as candidaturas nessa situação traduz uma arbitragem consciente do

trade-off entre a selectividade do processo de decisão e a necessidade de acelerar o crescimento das taxas de compromisso;

- a fragilidade dos dispositivos estratégicos e táticos do **INALENTEJO** limitou a capacidade de indução de padrões preferenciais/ desejáveis de investimento e de selecção das candidaturas dotadas de maior alinhamento face a esses padrões – a excessiva exposição a uma dinâmica guiada pela procura está na origem de desfasamentos significativos em relação às metas adoptadas (cuja adequação é ela própria passível de ser questionada), pressupondo a sua mitigação uma forte proactividade por parte da Autoridade de Gestão;
- a dinâmica de operacionalização dos designados *projectos integrados* (vd. PRU, RUCI e PROVERE) encontra-se aquém do que seria expectável, o que não deixa de ser fruto do seu carácter inovador e do necessário esforço de aprendizagem colectiva e de sedimentação de novas práticas que os mesmos pressupõem, seja do lado dos promotores, seja do lado da Autoridade de Gestão.

5.4. EFICÁCIA E EFICIÊNCIA DO MODELO DE GOVERNAÇÃO

As dimensões associadas à arquitectura e ao funcionamento efectivo do modelo de governação do **INALENTEJO** (e, em sentido mais amplo, do **QREN**) assumem uma relevância fulcral, na medida em que podem condicionar ou afectar o cumprimento dos objectivos de desenvolvimento propostos pelos instrumentos de política pública.

Face a este contexto, importa averiguar a consistência global da arquitectura subjacente a este modelo e os estádios de operacionalização que caracterizam actualmente a sua implementação, quer em termos de identificação dos graus e dos modos de articulação dos diferentes actores e instrumentos de política pública, quer relativamente aos níveis diferenciados que o estruturam, tendo para o efeito em consideração os aspectos relacionados com as funções e as atribuições dos órgãos de governação associados.

Em termos gerais, o modelo de governação do **INALENTEJO** é similar ao dos restantes Programas Operacionais Regionais do Continente, seguindo as orientações do **QREN** e abrangendo os seguintes órgãos:

- Comissão Ministerial de Coordenação (CMC) dos Programas Operacionais Regionais do Continente, a quem compete a direcção política do **INALENTEJO**;
- Comissão de Aconselhamento Estratégico (CAE), que desempenha funções de aconselhamento estratégico no âmbito da execução do **INALENTEJO** e reporta à CMC;
- Autoridade de Gestão (AG), que é responsável pela gestão e execução do **INALENTEJO**, sendo composta pela Comissão Directiva e pelo Secretariado Técnico;
- Comissão de Acompanhamento (CA), que visa assegurar a eficácia e a qualidade da execução do **INALENTEJO**;
- Centro de Observação das Dinâmicas Regionais (CODR), a quem compete o desenvolvimento de actividades técnicas de suporte à reflexão e interacção institucional sobre os processos e as dinâmicas de desenvolvimento na região do Alentejo;
- Organismos Intermédios (OI), que correspondem a organismos ou serviços públicos ou privados que actuam sob a responsabilidade da AG ou que desempenham funções em seu nome.

Constituem ainda entidades relevantes para o modelo de governação do **INALENTEJO** o Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional (IFDR), no domínio da certificação e coordenação operacional e financeira do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), o Observatório do **QREN**, no domínio da coordenação e monitorização estratégica do **QREN**, e a Inspeção-Geral de Finanças (IGF), no domínio da auditoria e controlo.

A criação de um nível de enquadramento global (com os órgãos de direcção política e de aconselhamento estratégico) no modelo de governação corresponde a uma das principais inovações relativamente a experiências de programação passadas, dando aliás resposta às orientações advindas das *lições de experiência* entretanto acumuladas. Este é um dado especialmente relevante, na medida em que visa dar resposta à necessidade de uma concertação estratégica de âmbito regional, com o envolvimento directo dos diferentes níveis institucionais com responsabilidades no processo de desenvolvimento regional, assumindo-se uma relação de diálogo e forte articulação entre estruturas centrais, desconcentradas e regionais.

Pela sua relevância específica, salienta-se aqui o caso do órgão de direcção política (CMC), que se assume como entidade superintendente e conta com a presença dos Ministérios com responsabilidades nas áreas de intervenção dos Programas Operacionais Regionais do Continente. Este órgão visa assegurar a consistência política com as políticas nacionais de desenvolvimento e o reforço da eficiência administrativa, contemplando também uma visão territorializada de abordagem respeitante a dinâmicas específicas de intervenção identificadas, sendo responsável pela definição e aprovação dos instrumentos fundamentais de operacionalização dos Programas Operacionais (Regulamentos Específicos).

Em termos de implementação, verifica-se que o modelo de governação corresponde globalmente ao previsto nos normativos comunitários e nacionais, garantindo formalmente a presença das entidades relevantes à gestão integrada, qualificada e eficaz do **INALENTEJO**. Não obstante, a questão que importa colocar no âmbito da presente Avaliação prende-se com o grau de desempenho efectivo do modelo de governação, designadamente ao nível do aproveitamento e utilização do potencial que este quadro institucional de cooperação e decisão contempla.

Relativamente a este aspecto, importa desde já assinalar que se encontra globalmente assumido ao nível do **QREN** que “o ajustamento às opções nacionais em matéria de modelo de governação e de gestão dos fundos, num quadro de acrescida coordenação política e densidade regulamentar, repercutiu-se igualmente tanto no plano da capacidade de resposta das estruturas de gestão, como no plano da reacção dos promotores públicos e privados, evidenciando alguns custos de adaptação a este novo modelo de governação”¹⁷. Este reconhecimento mais não faz que assumir tacitamente que as orientações e prioridades de gestão assumidas nesta primeira etapa do **QREN/INALENTEJO** foram especialmente direccionadas para a operacionalização de processos e de procedimentos, com uma abundante produção regulamentar, relevando para segundo plano (ou até mesmo negligenciando) os aspectos de articulação necessários à sua implementação *no terreno*.

Considera-se que esta situação, de acordo a informação recolhida aos mais diversos níveis (nomeadamente as entrevistas com as AG do **INALENTEJO** e dos PO Temáticos e a informação

¹⁷ Relatório Estratégico – Observatório do QREN – Dezembro de 2009 – pág. 98

documental de suporte), se encontra em grande medida correlacionada quer com a opção política de operacionalização do **QREN**, em que a lógica de abordagem e de orientação *top-down* e unidireccional foi predominante (preconizado pela CMC e pelas entidades da tutela política), quer com a pouca agilidade das estruturas envolvidas, com um modelo sectorial (compartimentalizado) de funcionamento, quer com custos excessivos de funcionamento em termos da necessidade de afectação de recursos de gestão com capacidade de decisão, condicionando as virtuosidades do relacionamento inter-institucional assumidas ao nível do modelo de governação.

Relativamente a este aspecto o principal exemplo coloca-se com a opção (política) por um modelo de Regulamentos Específicos partilhados por vários Programas Operacionais, o qual por um lado, cria complexidade operacional na implementação no modelo de governação (em que, por exemplo, no processo de aprovação/revisão de Regulamentos Específicos é necessária a concertação das cinco Autoridades de Gestão regionais ao nível da CMC para se efectivar as decisões), bem como retira margem efectiva de actuação às estruturas integrantes do modelo de governação do **INALENTEJO** (desde logo a AG, em termos do seu *arsenal táctico*; e posteriormente o caso da Comissão de Acompanhamento relativamente à aprovação dos critérios de selecção).

Importa ainda analisar o modelo e os níveis de desenvolvimento das funções de acompanhamento e de aconselhamento estratégico, respeitantes ao modelo de governação do **INALENTEJO**.

A função acompanhamento corporiza-se na Comissão de Acompanhamento, visando a participação dos municípios, dos parceiros económicos e sociais e das entidades institucionais pertinentes em razão da transversalidade, bem como a interligação com a Comissão Europeia, complementando o papel do órgão de gestão, na garantia da eficácia e da qualidade de execução do programa operacional. As suas principais competências, em termos formais, são a análise e aprovação dos critérios de selecção e dos relatórios de execução, bem como a análise e o acompanhamento das dinâmicas de execução do **INALENTEJO**.

As Comissões de Acompanhamento assumem um papel fundamental a nível regional, com a integração e participação dos actores territoriais, e têm vindo a ser operacionalizadas (duas

vezes por ano), sendo contudo limitada a actividade desenvolvida (de acordo com o teor das actas das reuniões disponibilizadas), face ao seu potencial de actuação.

Isto deve-se a diferentes aspectos. Um primeiro aspecto prende-se com o próprio formato e constituição das Comissões de Acompanhamento, em que, de acordo com a opinião dos intervenientes, estas são muito abrangentes e diversificadas, em termos do universo de participantes e de temas, o que por vezes dificulta um efectivo processo de participação regional no **INALENTEJO**. Acresce a esta situação o facto de existir um défice crónico de envolvimento dos agentes regionais (corroborado quer ao nível da listas de presenças das CA, quer das opiniões recolhidas no âmbito do presente trabalho).

Saliente-se aqui a hipótese de obviar parcialmente esta situação com a constituição de grupos de trabalho para apreciação de matérias específicas, e com apoio ao seu funcionamento da AG, por parte do CA (a qual nunca foi operacionalizada).

Um outro aspecto coloca-se com o modelo de operacionalização do **QREN**, nomeadamente no que se refere à preponderância da lógica *top-down*, na abordagem dos regulamentos, e especificamente dos critérios de selecção. Não obstante o domínio dos critérios ser da competência específica da Comissão de Acompanhamento, verificou-se a manutenção do modelo de natureza transversal e unidireccional (de opção política), tendo sido assumida uma postura ratificativa por parte da CA (conforme se encontra reflectida nas actas das reuniões disponibilizadas).

No que respeita à função acompanhamento estratégico, esta corporiza-se na Comissão de Aconselhamento Estratégico (CAE), e visa supervisionar o processo de implementação da política regional (não é dotado de competência de gestão, reportando ao órgão de direcção política). As suas principais competências, em termos formais, são o acompanhamento regional da implementação do **QREN**, a promoção da concertação regional, e a avaliação dos Programas Territoriais de Desenvolvimento de suporte aos processos de contratualização com as Associações de Municípios, entre outras.

O apoio do exercício de competências das CAE é realizado pela actividade dos Centros de Observação das Dinâmicas Regionais (CODR). A observação das dinâmicas regionais corresponde ao desenvolvimento das actividades técnicas adequadas, de forma a assegurar a reflexão e a interacção institucional sobre os processos e as dinâmicas regionais de

desenvolvimento económico, social e territorial. Estes centros são dinamizados pelas respectivas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR)

É perceptível a importância da Comissão de Aconselhamento Estratégico (CAE) e o Centro de Observação das Dinâmicas Regionais (CODR) do **INALENTEJO**, as quais se encontram operacionalizadas, embora não assegurem a plenitude das suas funções de suporte ao processo de monitorização e de acompanhamento estratégico.

No que respeita à CAE, e de acordo com as actas de reunião, a sua actividade desenvolvida até ao momento ancorou-se, quase exclusivamente, na análise dos Programas Territoriais de Desenvolvimento, não tendo ainda efectivado as suas outras funções, nomeadamente da monitorização regional da execução dos PO regionais. Para esta situação contribui a *inoperacionalidade* do CODR, não permitindo apoiar tecnicamente a actividade da CAE.

Não obstante a definição e formalização recente das competências e do modelo de intervenção do CODR, persiste uma certa indefinição relativamente aos seus campos de actuação e à sua carteira de contributos. A figura adoptada para a sua operacionalização inicialmente foi a de assessoria externa, que visou o tratamento da informação e monitorização de dados de enquadramento regionais, verificando-se depois a internalização destas competências na CCDR Alentejo.

Face ao exposto a Equipa de Avaliação considera que ainda não foi globalmente operacionalizada a recomendação da Avaliação *Ex-Ante* relativa ao acompanhamento estratégico¹⁸, nomeadamente a *“(...) a assunção de uma postura pró-activa de intervenção, que permita potenciar os efeitos de sinergia e complementaridade entre diferentes áreas (...), bem como reforçar iniciativas de parceria no sentido da dinamização de projectos conjuntos de interesse regional e com maior capacidade de induzir efeitos estruturantes e de maior impacto no desenvolvimento da região”*.

Importa agora analisar a articulação dos instrumentos de política, os quais na arquitectura global do **QREN**, se organizaram nos diversos Programas Operacionais, tendo como referências as Agendas Operacionais Temáticas (AOT). Para além dos aspectos de natureza estratégica e

¹⁸ PROGRAMA OPERACIONAL DO ALENTEJO 2007/2013 – Setembro de 2007 – pág. 184

de articulação do quadro regulamentar (alguns Regulamentos Específicos são comuns entre Programas Operacionais Regionais e Temáticos, como, por exemplo, os Sistemas de Incentivos, o SAMA, o SIAC ou a MT, ou, articulam-se entre si, como é o caso do CUA), importa também aqui avaliar a criação e a actuação de mecanismos (processuais e institucionais) de articulação entre Programas.

No caso vertente do **INALENTEJO**, são particularmente relevantes a AOT da Valorização do Território (emergindo a coordenação das intervenções entre o **INALENTEJO** e o POVT) e a AOT dos Factores de Competitividade (onde se destaca a articulação com o POFC), sendo ainda de mencionar a AOT do Potencial Humano (não obstante o seu papel ser relativamente reduzido).

Em termos formais e institucionais do modelo de governação e de interacção com outros sistemas, a implementação e as figuras de suporte às AOT inexistem (não existindo qualquer informação relativamente a este aspecto e à sua operacionalização). Quanto à articulação com os Programas Operacionais Temáticos verifica-se a existência de um défice de funcionamento em termos estratégicos, concentrando-se em aspectos de gestão e articulação de natureza operacional, como se poderá verificar de seguida.

No que respeita ao Programa Operacional do Potencial Humano (POPH) não foram identificados mecanismos ou iniciativas articuladas, comuns ou complementares, conjuntamente com a Autoridade de Gestão do **INALENTEJO**. Contudo, existe uma área operacional de coincidência entre Respostas Integradas de Apoio Social (POPH) e os Equipamentos para Coesão Local (POR), a qual se distingue exclusivamente pelas dinâmicas de procura de suporte à apresentação da candidatura (procura municipal superior a 75% no POPH e procura supra-municipal superior a 25% no **INALENTEJO**, aparentemente desajustado/invertido face à natureza de cada um dos Programas, quer na opinião da Equipa, quer das próprias Autoridades de Gestão aqui envolvidas), não tendo existindo mecanismos específicos de articulação.

Relativamente ao Programa Operacional de Valorização do Território (POVT), identificam-se múltiplas áreas de intervenção comuns aos dois Programas, em termos de articulação, nomeadamente Política de Cidades; Valorização do Litoral; Valorização e Qualificação Ambiental; Gestão e Prevenção de Riscos; Passivos Ambientais; Gestão de Resíduos;

Mobilidade Territorial; Ciclo Urbano da Água, as quais se encontram, em grande medida, regulamentarmente segregadas.

Realce-se ainda que no âmbito do POVT, considerando as complementaridades externas existentes em diversos domínios, foram desenvolvidos Grupos de Articulação Temática (GAT), previstos nos Regulamentos Específicos dos Eixos/ domínios de intervenção, que incidiram nos domínios do Combate à Erosão e Defesa Costeira, Recuperação do Passivo Ambiental e Desenvolvimento do Sistema Urbano Nacional – Infra-estruturas e Equipamentos Desportivos.

Nos domínios do “Combate à Erosão e Defesa Costeira” e “Recuperação do Passivo Ambiental”, o **INALENTEJO** está representado. Foi realizada uma reunião em cada um dos citados grupos, com o objectivo de discutir e aprovar o Regulamento Interno de cada grupo, e articular a forma de atribuição da pontuação num dos critérios de selecção de operações (tem ainda sido desenvolvidos articulações e troca de informação com recurso ao correio electrónico). No domínio de Infra-estruturas e Equipamentos Desportivos”, já ocorreram diversas reuniões, sendo convocadas sempre que se justifica a emissão de pareceres.

De salientar, ainda neste domínio, que para as linhas correspondentes à Política de Cidades, tem existido uma supervisão geral a partir da DGOTDU (que no caso do POVT é Organismo Intermédio), sobretudo ao nível das iniciativas de divulgação e comunicação. Para além disso, regista-se a existência de mecanismos de articulação que devem ser constituídos por imposição regulamentar, não havendo contudo informação sobre a constituição ou funcionamento de qualquer uma destas estruturas.

As principais questões de articulação (as quais assumem uma natureza puramente operacional) que aqui se colocam prendem-se, nomeadamente, com a assumpção de uma lógica sectorial *top-down* por parte das entidades de tutela política, quer relativamente ao POVT quer aos Programas regionais (relação unidireccional de articulação, de entendimento e de ajustamento, conforme referenciado pela Autoridade de Gestão, causando diversos problemas ao nível da integração das especificidades territoriais). Em termos de áreas de intervenção, o principal problema de alocação de tipologias coloca-se ao nível da ‘alta’ e da ‘baixa’ no ciclo urbano da água, conforme referenciado anteriormente.

Relativamente ao Programa Operacional Factores de Competitividade (POFC), identificam-se como Regulamentos Específicos comuns aos dois Programas, os Sistemas de Incentivos, o SIAC

e o SAMA, os quais se encontram, em grande medida, regulamentarmente segregados (nomeadamente através da elegibilidade dos promotores). Contudo, e com a excepção dos Sistemas de Incentivos, não existem mecanismos formais de articulação e promoção estratégica dos regulamentos referenciados.

No que se refere e ao nível dos Sistemas de Incentivos, é assumido um modelo organizativo de funcionamento em rede (rede nacional de sistemas de incentivos, envolvendo o POFC e todos os PO Regionais do Continente), com intervenção de diversas entidades, desde as Autoridades de Gestão dos Programas Operacionais, passando pelos Organismos Intermédios e Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, resultado de um difícil processo colectivo de coordenação e de definição de procedimentos e processos de actuação em rede. Considera-se assim existirem mecanismos (eficazes do ponto de vista operacional) para a concertação entre os Programas, sendo mais relevante o trabalho no âmbito das reuniões da Comissão de Selecção do Sistema de Incentivos do **QREN**, bem como na preparação dos avisos de concurso.

Os organismos intermédios assumem um papel determinante no processo de articulação interinstitucional, o qual será posteriormente analisado em detalhe. A Autoridade de Gestão do **INALENTEJO** celebrou um Protocolo (sem subvenção financeira) com cada Organismo Intermédio que lhes confere capacidade de intervenção, em particular no que respeita ao modelo de gestão dos sistemas de incentivos às empresas do **QREN**. Revela assim uma reduzida autonomia da Autoridade de Gestão do **INALENTEJO** na definição do modelo de governação e na capacidade de iniciativa operacional ou estratégica, dado que a integração dos Organismos Intermédios com funções delegadas no âmbito da gestão e acompanhamento dos sistemas de incentivos obedece a um modelo nacional de gestão dos incentivos às empresas.

É ainda necessário mencionar que à reduzida autonomia da AG do **INALENTEJO**, se associa a alguma passividade demonstrada pela AG na utilização dos instrumentos disponíveis e na subjacente adequação dos instrumentos de política, no âmbito dos Sistemas de incentivos.

Saliente-se o desenvolvimento de lógicas de articulação entre todos os PO Regionais, tendo sido criado uma Rede do Património Cultural – Equipamentos Culturais, com um funcionamento efectivo, na preparação e na concertação dos avisos de concursos entre as AG de POR Convergência. Uma constatação acessória, que se evidenciou, com a recolha de

opiniões pelos diversos intervenientes é o facto de quando existem mecanismos de articulação inter-institucional, estes tendem a concentrar-se em domínios operacionais e funcionam numa base informal e voluntarista.

Face ao que foi referenciado, a Equipa de Avaliação considera que não foi efectuada uma importante recomendação da Avaliação *Ex-Ante*¹⁹; *“É de fulcral importância (...) garantir a devida articulação e cooperação entre as instâncias de gestão e acompanhamento dos fundos estruturais, a qual exigirá (...) a adopção de metodologias de trabalho em rede e orientadas para a obtenção de resultados, incrementando a eficiência administrativa”*, com especial realce para metodologias de trabalho em rede no modelo de governação do **QREN**.

Em síntese, e como resposta global à questão de avaliação ‘Em que medida o modelo de governação do **QREN** e do **INALENTEJO** se tem revelado eficaz e eficiente no plano da articulação e coordenação inter-institucional?’, a Equipa de Avaliação considera que:

- o modelo de governação do **INALENTEJO** reflecte os normativos comunitários e nacionais, de forma a garantir a presença das entidades relevantes à gestão integrada, qualificada e eficaz do Programa, e encontra-se globalmente implementado;
- contudo, são identificadas questões relativamente à efectiva capacidade de resposta do modelo de governação, em termos dos reais níveis de aproveitamento e utilização do potencial adjacente ao quadro institucional formal de cooperação e de decisão;
- estas questões prendem-se com a opção política de operacionalização do **QREN**, em que a lógica de abordagem e de orientação *top-down* e unidireccional foi predominante, em que actividade institucional concentrou-se na operacionalização de processos e de procedimentos, com uma abundante produção regulamentar, relevando para segundo plano ou até mesmo negligenciando, os aspectos de articulação necessários à sua implementação no terreno;
- as Comissões de Acompanhamento assumem um papel fundamental a nível regional, com a integração e participação dos actores territoriais, sendo contudo limitada a actividade desenvolvida face ao seu potencial de actuação;

¹⁹ PROGRAMA OPERACIONAL DO ALENTEJO 2007/2013 – Setembro de 2007 – pág. 183

- destaca-se a relevância das actividades de acompanhamento e de aconselhamento estratégico, levantando-se, contudo, questões relativamente à efectiva capacidade de intervenção e do desenvolvimento de intervenções de suporte ao nível destas actividades;
- não existe evidência objectiva da implementação e as figuras de suporte às AOT - a lógica de articulação com os Programas Operacionais Temáticos concentra-se em aspectos de gestão e articulação de natureza operacional, negligenciando a dimensão estratégica de articulação;
- as recomendações da Avaliação *Ex-Ante* não foram na sua grande medida adoptadas ao nível do modelo de governação (reconhecendo-se que grande parte delas estaria fora do alcance operacional da AG).

5.5. ADEQUAÇÃO E DESEMPENHO DO MODELO ORGANIZATIVO

A formulação e a consistência da implementação do modelo institucional e organizativo de suporte à gestão assume-se como uma condição fulcral para a operacionalização dos instrumentos de política regional, determinando em grande medida o nível de desempenho do dispositivo táctico e operacional do **INALENTEJO**. Neste sentido, importa analisar a estrutura e o modelo de implementação adoptado em termos quer de dinâmicas de operacionalização alcançadas no período em análise (incluindo o desenvolvimento dos mecanismos de contratualização com Organismos Intermédios), quer de adequação da dotação dos recursos existentes ao desenvolvimento da missão da Autoridade de Gestão (AG) do **INALENTEJO**.

Assim, e em primeiro lugar, deve referir-se que o modelo organizativo da AG está plenamente operacionalizado, estando por isso criadas as condições de base necessárias para o desempenho da totalidade das suas funções. Este modelo segue as orientações e disposições fixadas ao nível do modelo de governação do **QREN** para os Programas Operacionais Regionais, distinguindo como principais órgãos a Comissão Directiva e o Secretariado Técnico. São ainda parte interveniente nas actividades de gestão os nove Organismos Intermédios com competências delegadas pela AG, designadamente²⁰:

²⁰ Encontra-se definido nas orientações regulamentares da Comissão Europeia para o período de programação 2007-2013 a possibilidade de delegação de competências de gestão técnica, administrativa e financeira dos Programas Operacionais, mediante

- o Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação (IAPMEI), a Agência para o Investimento e o Comércio Externo de Portugal (AICEP), a Agência de Inovação (AdI) e o Turismo de Portugal (TP), enquanto beneficiários responsáveis pela execução de políticas públicas nacionais no domínio dos Sistemas de Incentivos;
- a Associação de Municípios do Alentejo Litoral (AMLA), a Associação de Municípios do Baixo Alentejo e Alentejo Litoral (AMBAAL), a Associação de Municípios do Distrito de Évora (AMDE), a Associação de Municípios do Norte Alentejano (AMNA) e a Comunidade Intermunicipal da Lezíria do Tejo (CIMLT), enquanto entidades responsáveis pela execução de subvenções globais de apoio ao investimento municipal.

É importante referir que a contratualização com Organismos Intermédios corresponde a um processo inovador no âmbito da região (generalizável a praticamente todas as restantes regiões do Continente), estimando-se que incida sobre cerca de metade dos recursos FEDER afectos ao **INALENTEJO**. Pela sua relevância específica, esta questão será analisada de modo mais detalhado nos Capítulos 5.7 e 5.8, optando-se por adoptar aqui uma abordagem de carácter mais geral.

Relativamente à estrutura de funcionamento do Secretariado Técnico, verifica-se que esta se encontra organizada em quatro unidades orgânicas (coordenadas por Secretários Técnicos) com a seguinte distribuição de funções e competências:

- Unidade de Coordenação - tem a função de coordenar aspectos de natureza transversal, como seja, o sistema de informação do **INALENTEJO**; compete-lhe ainda assegurar as tarefas de articulação entre o Programa e as AG de outros Programas Operacionais e os Organismos Intermédios de natureza sectorial, bem como com a Autoridade de Certificação;
- Unidade de Valorização do Território – tem a função de gestão dos domínios de intervenção integrados na Agenda de Valorização do Território (Eixos Prioritários II, III e IV do **INALENTEJO**), liderando as unidades orgânicas - no seio da equipa multidisciplinar - de

a celebração de contratos-programa. As entidades associadas à gestão passam a constituir, através da contratualização, Organismos Intermédios, desempenhando funções em nome da AG em relação aos beneficiários que executam as operações.

análise, acompanhamento e dinamização de candidaturas, para além da articulação com os Organismos Intermédios (Associação de Municípios);

- Unidade de Factores de Competitividade - tem a função de gestão dos domínios de intervenção integrados na Agenda de Factores de Competitividade (Eixos Prioritários I e V do **INALENTEJO**), liderando as unidades orgânicas - no seio da equipa multidisciplinar - de análise, acompanhamento e dinamização de candidaturas;
- Unidade de Controlo Interno – tem a função de assegurar a área de controlo interno e acompanhamento de auditorias, reportando directamente à Comissão Directiva e garantindo assim o cumprimento do princípio da segregação de funções; esta Unidade acompanha e articula-se com a Autoridade de Auditoria e outras entidades com competência nesta área.

A equipa multidisciplinar de suporte ao funcionamento das Unidades de Valorização do Território e Factores de Competitividade engloba grupos de trabalho sub-divididos em *unidades de análise* e *unidades de acompanhamento*. A afectação nominativa de técnicos a cada uma destas etapas é efectuada pelo Secretário Técnico responsável, garantindo o cumprimento do princípio da segregação de funções, já que, para cada aviso de concurso, um determinado técnico só poderá exercer tarefas de análise (apreciação técnica, condições de selecção, análise de mérito) ou de acompanhamento da execução de operações (contratação, verificação de pedidos de pagamento, verificações físicas).

Está previsto pela AG a possibilidade de recurso ao apoio dos serviços da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo (CCDRA) e de outras entidades e personalidades externas em sede de análise de candidaturas, quer para a obtenção de pareceres, quer para a avaliação de mérito das mesmas. No caso da CCDRA está ainda previsto o estabelecimento de uma forte articulação nos domínios do planeamento e desenvolvimento regional, apoio jurídico, ordenamento do território e ambiente, bem como do apoio logístico e administrativo ao **INALENTEJO** (através da Direcção de Serviços de Gestão Administrativa e Financeira, a qual é igualmente responsável pela execução da assistência técnica no âmbito do Eixo Prioritário VI).

Considerando a regulamentação comunitária e nacional, o Regulamento Geral do FEDER e Fundo de Coesão, os Regulamentos Específicos, os Avisos de Abertura de Concursos e as

orientações técnicas e de gestão, estão igualmente definidos os circuitos e procedimentos a utilizar por todos os intervenientes no sistema, os quais foram organizados sob a forma de Manual de Procedimentos. Este aspecto responde claramente a uma das recomendações produzidas pela Avaliação *Ex-Ante*, que apontava a “necessidade atempada da elaboração de um manual de procedimentos, de modo a possibilitar ganhos de eficiência não só na disponibilização e afectação de recursos, como também ao nível da homogeneidade das análises realizadas por diferentes organismos”²¹. Não obstante, é de referenciar a inexistência de qualquer Manual do Beneficiário, ferramenta que se considera representar uma solução proactiva em termos da antecipação e da resolução prévia de problemas em termos das interpelações à AG e aos Organismos Intermédios por parte dos beneficiários.

No caso dos Sistemas de Incentivos (com enquadramento regulamentar específico) é aplicável um Manual de Procedimentos próprio e comum a todos os Programas Operacionais Regionais do Continente, existindo ainda um conjunto de orientações técnicas e de gestão comuns à Rede dos Sistemas de Incentivos do **QREN** que enquadram a actuação dos Organismos Intermédios no âmbito dos Sistemas de Incentivos.

Em termos formais, é fundamental frisar que o Sistema de Gestão e de Controlo (SGC) e o consequente desenvolvimento das actividades e procedimentos operacionais de suporte se encontra validado e aprovado em termos de *compliance assessment* quer pela Inspeção-Geral de Finanças, quer pela Comissão Europeia. Contudo (e a exemplo dos restantes Programas Operacionais Regionais do Continente), constata-se que esse referencial contemplou apenas as actividades da AG e dos Organismos Intermédios no âmbito dos Sistemas de Incentivos, não abrangendo consequentemente toda a actividade desenvolvida pelas Associações de Municípios desde o final de 2008/ início de 2009. De acordo com os elementos que a Equipa de Avaliação pôde recolher, esta *lacuna* resultou de uma opção da AG no sentido de privilegiar a rápida criação de condições práticas de suporte à gestão do **INALENTEJO** (i.e. obtenção do *compliance assessment*), reservando para uma segunda fase a plena integração das Associações de Municípios na Descrição do SGC do Programa.

²¹ PROGRAMA OPERACIONAL DO ALENTEJO 2007/2013 – Setembro de 2007 – pág. 184

Muito embora esta tenha sido uma opção compreensível e de *baixo risco* face à natureza inovadora e à magnitude dos desafios colocados pelo processo de contratualização com este tipo de entidades, importará reconhecer que a mesma implicou a adopção de um conjunto de medidas de curto-prazo (p.ex. introdução de regimes de adiantamento e de gestão flexível de pagamentos aos beneficiários) que teria exigido maior celeridade ao processo de revisão do SGC, o qual não veio entretanto a ter lugar (em parte também justificado pelo desigual desempenho registado pelas cinco Associações de Municípios envolvidas). Tendo em conta que a *lacuna* apontada se encontra generalizada a todos os Programas Operacionais Regionais do Continente e que a sua continuidade se tornou entretanto insustentável, a tutela política do **QREN** veio a firmar recentemente com a Associação Nacional de Municípios um acordo que assenta na avocação transitória das competências delegadas por parte das respectivas AG, assumindo as Associações de Municípios um papel de assessoria técnica e administrativa àquelas entidades. Esta solução permite suportar a ideia de que a recomendação da Avaliação *Ex-Ante* “(...) de salientar a introdução e a generalização do instrumento de contratualização (...) devendo-se salvaguardar a necessidade de integração de conhecimento ajustado a esta nova realidade, quer em termos da Autoridade de Gestão, quer dos próprios promotores”²² não terá sido completamente salvaguardada.

Tendo por base esta análise global dos níveis de implementação do modelo organizativo da AG do **INALENTEJO**, importa agora apreciar a capacidade efectiva de resposta evidenciada por parte desta entidade, bem como a adequação da dotação de recursos (designadamente humanos) de suporte à sua actividade. Deve notar-se que a resposta a este tipo de questões assume sempre níveis de subjectividade significativos, também por escassez de informação adequada, estando por isso dependente de um conjunto muito abrangente de factores e condicionantes.

Importa agora, após uma análise global dos níveis de implementação do modelo organizativo da AG do **INALENTEJO**, incidir a análise sobre a capacidade funcional de resposta evidenciada pela AG, bem como da adequação da dotação de recursos de suporte ao desenvolvimento operacional. Deve notar-se que a resposta a este tipo de questões, em termos de níveis de

²² PROGRAMA OPERACIONAL DO ALENTEJO 2007/2013 – Setembro de 2007 – pág. 184

funcionalidade e grau de adequação de recursos, assume sempre níveis de subjectividade significativos, estando dependente de um conjunto muito abrangente de factores.

Um primeiro factor prende-se com o faseamento do Programa, em que, de acordo com as fases subjacentes, existem exigências diferenciadas de recursos em determinadas tarefas prioritárias, que, após a sua conclusão, libertam esses mesmos recursos para outras funções. A estrutura de gestão não pode ser dimensionada para um cenário de capacidade máxima em todas as funções nem pode assentar num modelo exclusivo de especialização de equipas. Neste sentido, respeitando os requisitos de segregação, devem ainda ser atendidos os princípios da eficiência administrativa e de flexibilidade.

Um outro factor a ser relevado, na opinião da Equipa de Avaliação, é o facto de não existirem soluções únicas, mas sim respostas que tenham em conta as especificidades de cada modelo organizativo e do respectivo contexto de inserção. Há, assim, um conjunto muito diversificado de soluções alternativas de reforço das equipas para determinadas funções: delegação de competências mais alargadas em Organismos Intermédios, contratação de peritos externos para apreciação de mérito dos projectos, externalização de algumas funções de verificação no terreno a partir dos recursos financeiros da Assistência Técnica, entre outras. Um outro aspecto que merece aqui referência, e o qual é assumido como uma prática de boa gestão, prende-se com a manutenção da capacidade de resposta da estrutura de recursos, com a existência de soluções imediatas e definitivas, sempre que ocorram casos de cessação de colaborações (definitivas ou por períodos significativos).

O período que decorreu entre o início do **INALENTEJO** e a fase de conclusão desta avaliação (2007-2009) coexistiu com o período de encerramento do Programa Operacional Regional do Alentejo do QCA III, tendo-se verificado a partilha de recursos humanos na transição entre os dois Programas, libertando, a partir de 2009-2010, uma margem de capacidade dificilmente avaliável por indicadores objectivos.

Em termos globais, considerando quer a equipa do ST da AG quer as equipas dos OI, os recursos são considerados adequados e suficientes ao exercício qualificado e eficaz de gestão, acompanhamento e controlo dos processos, evidenciando uma efectiva capacidade funcional de resposta do modelo organizativo do **INALENTEJO**. As equipas são consideradas adequadas

em dimensão e qualificação, pois possuem experiência profissional relevante, adquirida, nomeadamente, no acompanhamento de processos dos QCA's anteriores.

Neste sentido, é ainda de salientar que no entendimento dos beneficiários (cf. Inquérito a Promotores) é feita uma avaliação positiva ou muito positiva (mais de 80% das respostas) do papel e do desempenho operacional da Autoridade de Gestão, aos mais diferenciados níveis (Quadro 14).

QUADRO 14 - AVALIAÇÃO DA QUALIDADE GLOBAL DO SERVIÇO DE APOIO DA AUTORIDADE DE GESTÃO DO INALENTEJO AOS PROMOTORES

Domínios de Avaliação	Avaliação Efectuada pelos Beneficiários			
	Muito Negativa	Negativa	Positiva	Muito Positiva
Informação e apoio da gestão do INALENTEJO na preparação e apresentação de candidaturas	1%	18%	45%	36%
Apoio da gestão do INALENTEJO no acompanhamento e execução das candidaturas aprovadas	2%	13%	50%	35%
Esclarecimentos prestados pela gestão do INALENTEJO	1%	13%	46%	40%

FONTE: INQUÉRITO AOS BENEFICIÁRIOS (N= 86 RESPOSTAS VÁLIDAS)

Contudo, é de referenciar a existência de algumas questões e aspectos que condicionam a total adequabilidade do modelo organizativo do **INALENTEJO**. Uma das quais prende-se com o processo de acompanhamento e execução dos projectos aprovados nos Sistemas de Incentivos. Os próprios OI entrevistados consideram que os seus recursos humanos são escassos face à quantidade de projectos envolvidos (visão global do território de intervenção – Portugal Continental).

Por outro lado, a coincidência temporal com o encerramento do *porAlentejo* (processo integralmente assumido pela Autoridade de Gestão do **INALENTEJO**) e todo o esforço que tem vindo a ser dispendido com a capacitação técnica das Associações de Municípios foram/são tarefas fortemente consumidoras de recursos, com reflexos na capacidade de gestão do **INALENTEJO**, quer ao nível do cumprimento dos prazos médios de decisão (conforme se pode observar pelo quadro seguinte, não obstante haverem também factores exógenos à organização operacional, como problemas no processo de instrução das candidaturas), quer no reduzido enfoque na proactividade e na monitorização estratégica das intervenções evidenciado pela AG.

QUADRO 15 – ANÁLISE DOS PRAZOS MÉDIOS DE DECISÃO PREVISTOS E EFECTIVOS DO INALENTEJO

Eixo Prioritário/ Regulamento Específico	Avisos de Abertura de Concurso Decididos	Prazo de Decisão Previsto (PDP)	Prazo Médio de Decisão Efectivo (PMDE)	PMDE/PDP	Avisos de Abertura de Concurso com PMDE>PDP		
					nº	%	
EP I	EDSC	1	46	157	341	1/1	100
	E	-	-	-	-	-	-
	PCCTDC	-	-	-	-	-	-
	SAAAEL	-	-	-	-	-	-
	SAICT	1	46	157	341	1/1	100
	SAPCT	-	-	-	-	-	-
	SIAC	1	85	202	238	1/1	100
	SII	8	101	101	99	3/8	38
	SIIDT	11	90	99	111	9/11	82
	SIQIPME	10	71	84	118	7/10	70
Total	32	84	102	121	22/32	69	
EP II	MT	1	61	95	156	1/1	100
	PRU	2	159	164	103	1/2	50
	RUCI	1	164	192	117	1/1	100
	Total	4	136	154	113	3/4	75
EP III	ECL	-	-	-	-	-	-
	MTR	2	101	109	108	2/2	100
	PC	1	168	196	117	1/1	100
	REB	5	90	92	102	2/5	40
	REC	1	61	144	236	1/1	100
	S	3	103	124	121	3/3	100
Total	12	99	116	117	9/12	75	
EP IV	AVL	3	70	99	142	2/3	67
	AVQA	3	87	121	139	3/3	100
	CUA	-	-	-	-	-	-
	GAEPC	1	76	111	146	1/1	100
	OGR	1	69	139	201	1/1	100
	PGRNT/I	2	68	108	160	2/2	100
	PGRNT/M	-	-	-	-	-	-
	RLCZE	-	-	-	-	-	-
Total	10	75	113	150	9/10	90	
EP V	PCI	1	28	24	86	0/1	0
	SAMA	3	71	113	159	3/3	100
	Total	4	60	91	151	3/4	75
EP VI	AT	2	17	19	109	1/2	50
	Total	2	17	19	109	1/2	50
TOTAL	64	85	106	125	47/64	73	

FONTE: AUTORIDADE DE GESTÃO DO INALENTEJO (VER ANEXO I)

Com a libertação dos recursos que estiveram concentrados, nos dois/três anos iniciais, no encerramento de processos do QCA III (2000-2006), a Equipa de Avaliação considera que existirá capacidade acrescida para a operacionalização da nova (e urgente) fase de execução. Esta nova fase exigirá que a gestão se preocupe com a qualidade dos projectos e com a sua correspondência regional, bem como com um maior enfoque na monitorização estratégica das intervenções. Não obstante a solução encontrada, levantam-se algumas questões associadas à

demora da concretização do processo do “*compliance assessment*” das CIM, assumindo-se como um risco real para a gestão do **INALENTEJO**, na medida em que poderá vir a traduzir-se numa sobrecarga considerada indesejável sobre a Autoridade de Gestão com reflexos directos na sua actividade e no seu modelo de intervenção.

A Assistência Técnica, que corporiza o Eixo Prioritário 6 do **INALENTEJO** tem como vertentes de intervenção o apoio financeiro à gestão operacional e à monitorização estratégica, disponibilizando as condições (entendidos enquanto recursos financeiros) adequadas para a gestão, acompanhamento, avaliação, monitorização e comunicação do Programa (através da apresentação anual de candidaturas da AG **INALENTEJO** – CCDR e OI)

O período inicial da implementação do Programa é, por norma, fortemente consumidor de recursos da Assistência Técnica dada a importância nesta fase da organização e formação das equipas de apoio técnico, da concepção e implementação do SI do **INALENTEJO**, da elaboração dos manuais de procedimentos, da elaboração dos manuais de utilizadores, da elaboração dos regulamentos internos de funcionamento, da definição do Sistema de Gestão e Controlo, da aprovação dos critérios de selecção, da publicação de avisos de abertura de candidaturas, da elaboração dos planos de comunicação e implementação das respectivas acções, da preparação e realização de reuniões diversa natureza, entre outras.

Contudo, verifica-se que no período de referência da avaliação, a Assistência Técnica tinha apenas comprometido 12% da sua dotação total, pelo se pode considerar que não foi completamente utilizada a margem de manobra existente, existindo dotação financeira para reforçar a capacidade de gestão. Para tal contribui o facto de existirem limitações orçamentais significativas, com reflexos na capacidade de mobilizar a contrapartida nacional do financiamento, bem como o precoce desenvolvimento das actividades de gestão da contratualização, com reflexos na execução financeira da assistência técnica (quer ao nível das CIM quer do SI).

No que respeita ao impacto da delegação de competências numa maior focalização em tarefas de natureza estratégica, é de referenciar que as questões da contratualização serão desenvolvidos, em maior detalhe, nos capítulos posteriores, dedicados exclusivamente a esta temática, ressalvando a distinção existente entre os processos de contratualização,

nomeadamente o facto do processo de contratualização com as CIM ser muito recente e bastante heterogéneo (com menos de um ano de existência operacional).

Contudo, é plenamente reconhecida pela AG, que a capacitação técnica das Associações de Municípios, associada à coexistência do início do **INALENTEJO** e da fase de encerramento do Programa Operacional Regional Alentejo do QCA III, foi e ainda são, em parte, tarefas fortemente consumidoras de recursos, com reflexos menos positivos na capacidade de gestão estratégica do **INALENTEJO**, não contribuindo para uma maior proactividade e para a monitorização estratégica das intervenções.

Não obstante, é ainda necessário reconhecer que esta é uma fase transitória, com o encerramento de processos do QCA III (2000-2006), e com a curva de aprendizagem crescente dos OI - CIM, existe uma capacidade acrescida para a operacionalização de uma nova etapa do **INALENTEJO**, visando maior focalização estratégica das tarefas de programação, gestão e acompanhamento (levantam-se uma vez mais questões associadas à demora da concretização do processo do “*compliance assessment*” das CIM e os impactos no modelo organizativo e na capacidade resposta da AG).

Em síntese, e como resposta global à questão de avaliação ‘Em que medida é que o modelo organizativo da Autoridade de Gestão do **INALENTEJO** se tem revelado adequado para o desempenho da sua missão?’, a Equipa de Avaliação considera que:

- o modelo organizativo da Autoridade de Gestão encontra-se operacional, desempenhando a totalidade das suas funções, no âmbito do processo de implementação do **INALENTEJO**.
- a operacionalização da contratualização da delegação de competências nos Organismos Intermédios é um processo inovador, no âmbito da Região, na gestão de fundos comunitários, que tem implicado um processo de aprendizagem e de concertação de modelos de gestão.
- em termos formais, o sistema de gestão e de controlo e o conseqüente desenvolvimento das actividades operacionais de suporte encontra-se perfeitamente validado e aprovado, em termos de “*compliance assessment*” (com excepção das CIM, e para qual já foi delineada e aplicada recentemente uma solução).

- os recursos afectos à AG são considerados adequados e suficientes ao exercício qualificado e eficaz de gestão, acompanhamento e controlo dos processos, evidenciando uma efectiva capacidade funcional de resposta do modelo organizativo do **INALENTEJO**.
- a coincidência temporal com o encerramento do porAlentejo e todo o esforço que tem vindo a ser dispendido com a capacitação técnica das Associações de Municípios, foram/são tarefas fortemente consumidoras de recursos, com reflexos na capacidade de gestão do **INALENTEJO**, não contribuindo para uma maior proactividade e para a monitorização estratégica das intervenções, situação a qual deverá ser ultrapassada nesta nova fase de execução do **INALENTEJO**.

5.6. EFICÁCIA DOS MECANISMOS DE PROMOÇÃO E ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO

A aferição da consistência da implementação dos mecanismos e funções de gestão operacional assume uma importância acrescida, no âmbito do presente exercício de avaliação, uma vez que a qualidade destes mecanismos de implementação assume-se como um elemento fundamental no processo de execução do **INALENTEJO**, podendo mesmo condicionar a efectiva concretização dos desafios assumidos aquando da programação, em termos do cumprimento das metas e dos objectivos que lhes estão adjacentes.

Neste sentido, a análise deverá contemplar, entre outros aspectos, a avaliação das funções de promoção e divulgação, enquanto instrumento de indução e qualificação da procura, dos processos de acompanhamento e avaliação da implementação do **INALENTEJO**, dos sistemas de informação de apoio à decisão e de gestão operacional e a apreciação da qualidade da quantificação de objectivos (sistemas de indicadores).

Promoção e Divulgação

A divulgação e a promoção do **INALENTEJO** assume-se como uma tarefa determinante, com vista ao cumprimento das obrigações comunitárias de disponibilização de informação aos públicos-alvo da intervenção, de transparência das operações, e do papel desempenhado pelos fundos estruturais nos projectos e operações co-financiados e dos seus respectivos impactos e resultados. Para tal, foi desenvolvido o Plano de Comunicação do **INALENTEJO**, de

acordo com a regulamentação comunitário e nacional aplicável, o qual se encontra em implementação.

Saliente-se em termos de execução das acções previstas no Plano, a concepção e implementação da imagem corporativa do Programa (logomarca **INALENTEJO**), a concepção e divulgação do Manual de Normas Gráficas, bem como a emissão por parte da AG da Orientação de Gestão relativa às Obrigações de Informação e Publicidade dos Beneficiários.

A utilização da Internet, nomeadamente a utilização do site corporativo do **INALENTEJO**, assume-se como o veículo preferencial de transmissão da informação, disponibilizando toda a informação referente à actividade dos fundos comunitários a nível regional. Quer o número de visitas ao site, quer a opinião perspectivada pelos beneficiários no inquérito realizado no âmbito da avaliação, confirma a importância deste meio de divulgação e informação.

Salientam-se ainda em termos da operacionalização das acções informação e comunicação as actividades relacionadas com, a concepção e edição de “*merchandising*”, o desenvolvimento de seminários, a colocação de anúncios na imprensa, a concepção e implementação do stand de exposição do **INALENTEJO**, o envio de comunicações, por e-mail, às entidades inscritas no sistema de informação, a Linha Verde do **INALENTEJO**, a consulta *on-line* da situação dos projectos e a lista de beneficiários.

Em determinadas áreas existe ainda uma convergência dos instrumentos de comunicação e de divulgação entre o **INALENTEJO** (e outros PO) e organismos de tutela, quer em termos das iniciativas globais da Rede de Comunicação do **QREN**, no âmbito das actividades do Observatório, quer no âmbito de iniciativas específicas, como é o caso dos Sistemas de Incentivos com o envolvimento do Ministério da Economia e do POFC, que permitem um grau de conhecimento generalizado acerca dos Sistemas de Incentivos; a Política de Cidades POLIS XXI integrando o Ministério do Ambiente e Ordenamento do Território e a DGOTDU, entre outros.

A avaliação realizada, na perspectiva dos beneficiários, permite aferir dos níveis de divulgação e da relevância das acções globalmente desenvolvidas. Contudo, é necessário ressaltar o facto que as acções de comunicação e de divulgação tem assumido maioritariamente uma natureza formal de cariz informativo, com um espectro largo de intervenção, o que por sua vez influi decisivamente na capacidade de promover a inovação, a selectividade e a focagem das

candidaturas apresentadas posteriormente pelos promotores (opinião partilhada pela AG). Para tal também contribui o facto, já mencionado anteriormente, de existirem limitações orçamentais significativas, com reflexos na capacidade de mobilizar a contrapartida nacional do financiamento.

A operacionalização das funções de comunicação e informação, conforme definido no Plano de Comunicação, relevam a necessidade de diferenciação das abordagens aos públicos-alvo. Contudo, é necessário realçar que estas preocupações e recomendações devem ser especialmente sentidas ao nível da efectiva aplicação dos mecanismos de operacionalização, quer ao nível dos conteúdos dos regulamentos específicos e dos critérios de selecção, quer dos próprios avisos de abertura de concursos, o que de uma forma generalizada, não se tem vindo completamente a verificar, na óptica da Equipa de Avaliação.

QUADRO 16 – FORMA DE CONHECIMENTO DA EXISTÊNCIA DE APOIOS DO INALENTEJO

Internet	63%
CCDR Alentejo	60%
Comunicação Social	29%
Contactos Informais	26%
Associação de Municípios	24%
Autarquia	24%
Seminários	17%
Outro Organismo Público	8%
Empresa de Consultoria	9%
Associação Empresarial	3%

FONTE: INQUÉRITO AOS BENEFICIÁRIOS – QUATERNAIRE PORTUGAL (N= 86 RESPOSTAS VÁLIDAS)

QUADRO 17 – GRAU DE CONHECIMENTO DAS ACÇÕES DE COMUNICAÇÃO REALIZADAS

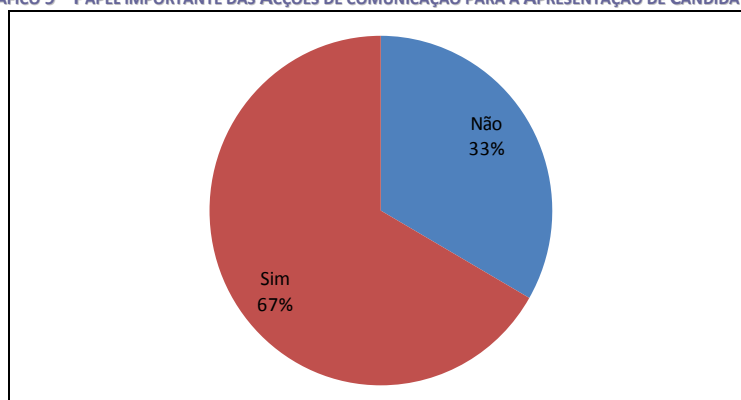
	1 – Não Conhece	2 – Conhece Mal	3 - Conhece	4 – Conhece Perfeitamente
Internet	10%	11%	24%	55%
Sessões Públicas de Divulgação	44%	17%	23%	17%
Anúncios	36%	19%	23%	23%
Noticias	27%	30%	31%	12%

FONTE: INQUÉRITO AOS BENEFICIÁRIOS – QUATERNAIRE PORTUGAL (N= 82 RESPOSTAS VÁLIDAS)

QUADRO 18 – GRAU DE UTILIDADE DAS ACÇÕES DE COMUNICAÇÃO REALIZADAS

	1 – Sem Utilidade	2 – Pouca Utilidade	3 – Com Utilidade	4 – Elevada Utilidade
Internet	4%	7%	18%	71%
Sessões Públicas de Divulgação	10%	16%	31%	43%
Anúncios	8%	20%	40%	32%
Notícias	11%	25%	40%	25%

FONTE: INQUÉRITO AOS BENEFICIÁRIOS – QUATENAIRE PORTUGAL (N= 82 RESPOSTAS VÁLIDAS)

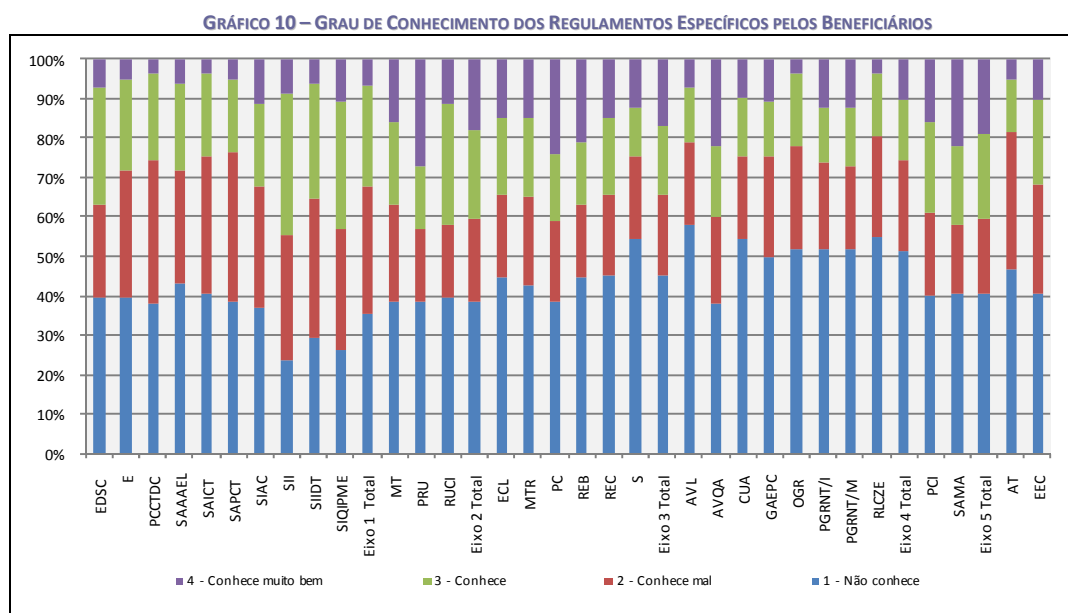
GRÁFICO 9 – PAPEL IMPORTANTE DAS ACÇÕES DE COMUNICAÇÃO PARA A APRESENTAÇÃO DE CANDIDATURAS


FONTE: INQUÉRITO AOS BENEFICIÁRIOS – QUATENAIRE PORTUGAL (N= 84 RESPOSTAS VÁLIDAS)

Em termos do conhecimento específico dos mecanismos de implementação do **INALENTEJO**, tendo por base informação recolhida do inquérito aos beneficiários, verifica-se que os beneficiários concentram o conhecimento nos instrumentos a que têm acesso, não tendo uma visão global das linhas de intervenção do Programa.

A concentração do conhecimento nos mecanismos que dão, exclusivamente ou prioritariamente, suporte às intervenções dos beneficiários, levantam questões significativas que colocam em causa a capacidade dos mecanismos e das acções de divulgação e de informação para a indução da procura. Estas questões reflectem-se mormente no perfil dos investimentos e dos projectos apresentados, que conforme foi perspectivado anteriormente (vd. Sub-Capítulo 5.3). No âmbito do **INALENTEJO** não se vislumbra um “*upgrade*” significativo das intervenções, sendo condicionada pela capacidade da procura, mantendo um perfil de base infra-estrutural, com reduzida incorporação de conhecimento e de inovação (de acordo com a análise detalhada ao nível de cada Regulamento Específico – Anexo I). Saliente-se ainda o défice na geração de projectos em parceria ou com promotores “menos tradicionais”, e o

reconhecimento global por parte da AG do défice no desenvolvimento de iniciativas específicas de promoção e de qualificação da procura.



Evidencia-se assim um largo campo de manobra para afinamento das acções de comunicação, tornando-as mais dirigidas e integradas, entre outras actividades de acompanhamento.

De uma forma geral, a Equipa de Avaliação considera que a estratégia de promoção e divulgação do **INALENTEJO** não tem sido conduzida de modo a constituir-se como um instrumento de indução e qualificação da procura – no essencial, a lógica predominante possui um carácter meramente informativo e apoiado em canais de comunicação relativamente generalistas. Neste sentido, também não foi dada plena resposta à recomendação²³ da Avaliação Ex-Ante “Processo de comunicação, informação e publicidade: (...) necessidade de uma postura de comunicação pró-activa. (...) Considera-se que deve ser dada especial relevância à elaboração dos guias de beneficiário, (...) dinamização e promoção de seminários de divulgação, e discussão das metodologias de identificação e desenho de projectos.”

²³ PROGRAMA OPERACIONAL DO ALENTEJO 2007/2013 – Setembro de 2007 – pág. 184

Sistema de Informação

O Sistema de Informação compreende todas as actividades que permitam recolher, validar, tratar, transmitir e utilizar informação ao longo do ciclo de vida das operações, visando o apoio às actividades de gestão, acompanhamento e avaliação do PO e a promoção da sua divulgação.

Neste contexto, o Sistema de Informação compreende dois níveis de acesso: o *back-office*, de suporte às actividades de gestão, acompanhamento, avaliação e controlo e o *front-office*, de interligação com o exterior, quer para a apresentação e recepção das candidaturas e carregamento de informação das operações e dos pedidos de pagamento, quer para o fornecimento de informação para divulgação, acessível a todos os potenciais interessados.

O SIGPOA – Sistema de Informação e Gestão do **INALENTEJO** resultou de um protocolo entre a CCDR Alentejo e a Universidade de Évora, que ficou responsável pelo processo de desenvolvimento, o qual teve por base as “*guidelines*” do IFDR, na qualidade de Autoridade de Gestão do Programa Operacional Assistência Técnica e Autoridade de Certificação, plasmadas no documento “Modelo conceptual dos sistemas de informação de gestão e auditoria.

O SIGPOA é constituído por vários módulos, estando organizados em função dos seus utilizadores, com necessidades e perfis de utilização diferenciados, bem como em função de necessidades de gestão do sistema, de comunicação e de articulação com as entidades relevantes ao **INALENTEJO** (IFDR, tutelas, IGF, OI). Quanto a conectividade, e no que concerne apenas ao SIGPOA, uma vez que o acesso ao sistema se faz exclusivamente via *web* e através de ligações seguras, apenas foi necessário garantir que o servidor aplicacional estaria acessível, não só de dentro da rede da CCDRA, mas igualmente a partir de qualquer computador ligado à Internet.

O SIGPOA tenta agregar toda a informação relativa ao "ciclo de vida" de uma operação, desde a sua fase de candidatura, permitindo o acompanhamento da sua execução. Este sistema abrange as seguintes funcionalidades/módulos:

- Acreditação;
- Candidatura;
- Execução Financeira;

- Execução Física;
- Reprogramação;
- Encerramento;
- Desistências/ Cancelamentos;
- Auditoria e Controlo;
- Gestão de Devedores.

Em termos da arquitectura e do modelo de dados, o SIGPOA tem a capacidade de acompanhar, de forma desmaterializada, todos os processos e procedimentos necessários à gestão e acompanhamento do Programa. Com as entidades com sistemas de informação próprios é privilegiada a comunicação automática e periódica dos dados através do estabelecimento de *web services* de comunicação inter-sistemas. A arquitectura proposta incorpora ainda princípios de modularidade e escalabilidade, com capacidade evolutiva, em termos da integração com outros sistemas, da necessidade de proceder a alterações estruturais (dados e funcionalidades), bem como de desenvolvimento de novos módulos.

Em termos de implementação, o SIGPOA, após uma fase em que funcionou com um sistema de informação de contingência, encontra-se actualmente em produção, não obstante existirem módulos que ainda não estão operacionais. De qualquer forma, os módulos actualmente em produção garantem que a Autoridade de Gestão do **INALENTEJO** cumpre os requisitos regulamentares de comunicação de informação, e dá resposta ao exercício das suas funções.

Relativamente aos módulos em fase de desenvolvimento (Encerramento, Desistências/Cancelamentos, Auditoria e Controlo e Gestão de Devedores), encontra-se garantido o cumprimento dessas valências por recurso a soluções de contingência.

Saliente-se ainda que no âmbito do desenvolvimento do módulo de execução física e financeira, desenvolveu-se um módulo de integração com o sistema de informação do IFDR, suportando formalmente o processo de pedido de certificação da despesa e de envio de pedidos de pagamento à CE.

Ao nível do conteúdo informativo, o SIGPOA contém toda a informação presente nos formulários de candidatura e demais documentação, desde a submissão ao encerramento

(dados financeiros, dados físicos, dados de programação, aprovação e de execução, dados territorializados, dados globais para o Programa ou desagregados por tipologia ou projecto, dados financeiros por tema prioritário, dados segundo um conjunto diferenciado de atributos, entre outros). Porém, o sistema não permite a integração desta informação para extracção (obrigando a compilações manuais de informação), diminuindo assim, a sua capacidade de resposta enquanto instrumento de suporte à gestão à de monitorização operacional, estratégica e avaliação das intervenções.

É necessário reconhecer que o SIGPOA representa um importante salto qualitativo relativamente à experiência do *porAlentejo* – QCA III, nomeadamente ao nível da desmaterialização de processos. Contudo, ainda não estão operacionalizados todos os módulos do Sistema de Informação, o que coloca em questão a efectiva desmaterialização dos processos e dos procedimentos, não sendo perfeitamente claro, a este nível, o cumprimento integral dos princípios da simplicidade (em termos da exigência de ponderação permanente da justificação efectiva dos requisitos processuais adoptados e da correcção das eventuais complexidades desnecessárias) e da proporcionalidade (em que as exigências definidas devem ser moduladas face à dimensão dos apoios financeiros concedidos).

Em termos da avaliação da utilização do SIGPOA, devem-se distinguir os níveis “*Front-Office* – Recepção de Candidaturas, Reporte de Execução e Divulgação de Informação” e o “*Back-Office* - Sistema de Gestão”.

Em termos de *Front-Office*, as ferramentas de submissão das candidaturas e de reporte de execução dos beneficiários têm-se manifestado globalmente adequadas, cumprindo o objecto para que foram criadas (mais de 80% dos beneficiários tem uma avaliação positiva). A ‘digitalização’ dos processos de submissão e acompanhamento de candidaturas representa, assim, um progresso muito positivo, na óptica dos beneficiários. Persistem, contudo, algumas questões relacionadas com a aplicabilidade princípios da simplicidade e da proporcionalidade, nomeadamente em termos de reporte de execução.

As principais questões identificadas, relativas às necessidades de eventuais ajustamentos que pudessem melhorar a operacionalização identificadas prendem-se com uma maior desmaterialização dos processos, quer em termos da apresentação de candidaturas, quer no

acompanhamento das candidaturas, nomeadamente no prévio carregamento de informação e de visualização da mesma pelo promotor.

AVALIAÇÃO DOS ELEMENTOS DE APOIO À CANDIDATURA

	1 – Avaliação Muito Negativa	2 – Avaliação Negativa	3 – Avaliação Positiva	4 – Avaliação Muito Positiva
Manual de Procedimentos	1%	16%	49%	34%
Formulário de Candidatura Online	3%	19%	38%	41%

FONTE: INQUÉRITO AOS BENEFICIÁRIOS – QUATENAIRE PORTUGAL (N= 87 RESPOSTAS VÁLIDAS) SÓ CONSIDERANDO AS RESPOSTAS EFECTIVAS

AVALIAÇÃO DA QUALIDADE GLOBAL DO SERVIÇO DE APOIO AOS PROMOTORES

	1 – Avaliação Muito Negativa	2 – Avaliação Negativa	3 – Avaliação Positiva	4 – Avaliação Muito Positiva
Funcionalidades e capacidade da plataforma electrónica	3%	20%	50%	28%

FONTE: INQUÉRITO AOS BENEFICIÁRIOS – QUATENAIRE PORTUGAL (N= 86 RESPOSTAS VÁLIDAS) – SÓ CONSIDERANDO AS RESPOSTAS EFECTIVAS

Em termos do “Back-Office - Sistema de Gestão”, não obstante o reconhecimento das capacidades e do desenvolvimento já evidenciado ao nível do SIGPOA, foram identificados um conjunto de aspectos condicionantes, ao nível do universo de utilizadores, internos quer à CCDR e à AG, quer aos OI – CIM.

Um primeiro aspecto que foi mencionado refere-se à reduzida intuição do modelo, sendo considerada complexo o processo de adaptação e de utilização inicial do sistema, por parte de grupos de utilizadores (destaca-se a este nível os OI, que, de uma forma geral, ainda consideraram que as acções de formação não foram suficientes, solicitando o desenvolvimento de intervenções complementares). Levanta-se ainda a necessidade de um manual de apoio para suporte à análise das candidaturas, para os trâmites das candidaturas e para a utilização do módulo informático dos pedidos de pagamento.

Um segundo aspecto prende-se com o facto do SIGPOA ainda não integrar todas as funcionalidades necessárias, de forma a acompanhar todos os processos e procedimentos associados ao ciclo de vida do projecto. O que se traduz na incapacidade de se concretizar uma efectiva desmaterialização de processos, com reflexos ao nível das dinâmicas e das metodologias de trabalhos, em termos da duplicação de tarefas e de documentos.

Acresce, neste domínio, que não obstante a necessidade de rigor no processo de validação da despesa (*check-list*), verifica-se que o mesmo não é muito flexível, tendo muitos vezes

duplicação de tarefas em termos de carregamento de dados. Esta situação estende-se a outros aspectos relacionados com a importação de dados ao longo do ciclo de vida das operações.

Ao nível dos OI – CIM, uma questão levantada por alguns utilizadores, prende-se com o desajustamento do modelo de procedimentos do SIGPOA, em termos das aprovações e das aceitações, face à lógica organizacional da CIM. Aqui levanta-se também a necessidade de diferenciação dos perfis dos utilizadores, ao nível da restrição do acesso à informação de outras CIM e municípios, inventariada por parte dos utilizadores.

Por fim, é levantada, de uma forma transversal, a questão da incapacidade do sistema responder às necessidades de obtenção de informação de gestão, como por exemplo, um quadro com o total de aprovações ou o total de execução por eixo, por regulamento e por autarquia. É reconhecido globalmente com um dos principais constrangimentos do SIGPOA, que importa ultrapassar o quanto antes, no sentido de contribuir para o desenvolvimento de uma lógica de gestão estratégica.

No que concerne ao sistema de informação do sistema de Incentivos do **QREN**, utilizado pelos OI para a gestão e acompanhamento dos incentivos às empresas, verifica-se que é um sistema autónomo, centralizado e da responsabilidade da EAT do POFC. Neste sentido, o SI **QREN** constitui, independentemente da existência de outros sistemas de informação nos Organismos Intermédios, a fonte de informação relativa aos Sistemas de Incentivos, quer para efeitos de transferência de dados para o **INALENTEJO** (em que a opção da AG do **INALENTEJO** passou pela importação dos dados para o SIGPOA), considerando o relacionamento com a Autoridade de Certificação, quer para efeitos de cumprimentos das demais obrigações definidas na regulamentação comunitária.

Não obstante a capacidade de disponibilização de informação do SI **QREN**, levantam-se um conjunto de aspectos que importa realçar, de acordo com os contributos dos OI aqui envolvidos. Apesar de este sistema possuir as funcionalidades necessárias à submissão e análise técnica da candidatura, não permite ainda acompanhar todo o ciclo de vida dos projectos/operações. É ainda reconhecido, que os sistemas de informação de suporte à gestão e acompanhamento dos Sistemas de Incentivos às empresas se identificam um dos principais problemas operacionais existentes, dado não se desenvolverem ao mesmo ritmo dos projectos.

Actualmente, não se encontram operacionais os módulos de encerramento de projectos (não se podem encerrar), de recalendarização, de formação profissional e de acompanhamento da execução dos projectos para os Organismos Intermédios.

Acresce ainda o facto da disponibilização das ferramentas informáticas de suporte à análise de mérito terem sido realizadas tardiamente, tendo causado problemas de cumprimento de prazos, aquando da fase inicial de implementação dos Sistemas de Incentivos, situação que se encontra actualmente ultrapassada.

Por outro lado, a polarização e a dispersão de concursos tem reflexos bastante negativos ao nível dos sistemas de informação, uma vez que cada aviso de concurso dá origem a um subsistema específico com especificidades ao nível da análise de mérito e de acompanhamento dos projectos. A análise de mérito cria assim uma complexidade e uma panóplia de subsistemas de informação, equivalente ao número dos avisos de concursos realizados.

Ao nível das recomendações²⁴ *Ex-Ante* no domínio dos Sistemas de Informação, e de acordo com o que foi referido anteriormente, a Equipa de Avaliação considera que estas foram apenas parcialmente tidas em consideração *“Recomenda-se que o desenvolvimento da plataforma regional de informação (...) seja assumida como uma prioridade de intervenção, quer ao nível do desenho do acompanhamento, monitorização e avaliação, quer dos respectivos sistemas de informação de suporte ”*, nomeadamente na concretização dos aspectos de suporte efectivo aos processos de acompanhamento, monitorização e avaliação.

Sistema de Indicadores

O sistema de indicadores de um Programa Operacional compreende um conjunto alargado de indicadores destinado a fornecer, com carácter sistemático, informação sobre a evolução das operações, estando localizado, por regra, como módulo autónomo do Sistema de Informação do PO. Os indicadores de realização e de resultado definidos ao nível de cada Eixo Prioritário correspondem ao núcleo central do Sistema de Indicadores, sendo particularmente relevantes

²⁴ PROGRAMA OPERACIONAL DO ALENTEJO 2007/2013 – Setembro de 2007 – pág. 184

para aferir o desempenho do PO na concretização dos objectivos específicos dos Eixos Prioritários e os progressos alcançados em relação à situação de referência diagnosticada.

Em termos de suporte ao desempenho do **INALENTEJO** na concretização dos objectivos estabelecidos, o sistema de indicadores de realização física e de resultado do **INALENTEJO**, é manifestamente desadequado, face às intervenções operacionais por si preconizadas, conforme se pode verificar pelo quadro síntese abaixo apresentado, e em maior detalhe, no Anexo I. Mais de metade dos instrumentos operacionais do PO revelam desajustamentos significativos em termos de indicadores (quer pela inexistência de indicadores quer pela limitação de cobertura dos mesmos).

FIGURA 4 – CARACTERIZAÇÃO DA ADEQUAÇÃO DA BATERIA DE INDICADORES DE REALIZAÇÃO E DE RESULTADO PARA EFEITOS DE FIXAÇÃO DE METAS E DE ACOMPANHAMENTO

	Caracterização da Adequação da Bateria de Indicadores de Realização e de Resultado para Efeitos de Fixação de Metas e de Acompanhamento				
	Globalmente adequado	Adequado, mas com necessidade de enriquecimento	Necessidade de enriquecimento e reforço da cobertura das tipologias de operações	Necessidade de reforço da cobertura das tipologias de operações elegíveis	Sem cobertura
SIIDT					
SII					
SIQPM					
PCCTDC					
SAAEL					
SAPCT					
Energia					
EDSC					
SAICT					
SIAC					
PRU					
RUCI					
MT (EP II)					
REB					
ECL					
REC					
Saúde					
PC					
MT (EP III)					
AVQA					
AVL					
CUA					
GAEPC					
OGR					
PGRNT-M					
PGRNT-I					
RLCZE					
SAMA					
PCI					
AT					
EEC					

FONTE: ANÁLISE QUATENAIRE PORTUGAL (VER ANEXO I)

Estas dificuldades/limitações associam-se em grande medida, ao desfasamento existente entre a definição do sistema de indicadores, aquando da preparação do Programa, tendo apenas em conta os seus objectivos e tipologias, e a posterior operacionalização das intervenções, com a definição precisa ao nível dos regulamentos/ tipologias de intervenção, de natureza transversal, a qual, apesar de ter dado uma resposta global ao nível da integração das

tipologias de intervenção, não conseguiu dar respostas ao sistema de indicadores e às metas desenvolvidas ao nível de cada PO.

Não obstante um incremento dos níveis de cobertura, quer para efeitos quer de fixação de metas, quer de acompanhamento de realizações e resultados, considerando agora também os indicadores comuns da CE e os nacionais trimestrais, continuam a revelar-se desajustamentos significativos em termos da capacidade efectiva de resposta da bateria de indicadores.

FIGURA 5 – CARACTERIZAÇÃO DA ADEQUAÇÃO DA BATERIA DE INDICADORES COMUNS DA COMISSÃO EUROPEIA E NACIONAIS TRIMESTRAIS PARA EFEITOS DE FIXAÇÃO DE METAS E DE ACOMPANHAMENTO

	Caracterização da Adequação da Bateria de Indicadores Comuns da Comissão Europeia e Nacionais Trimestrais para Efeitos de Fixação de Metas e de Acompanhamento				
	Globalmente adequado	Adequado, mas com necessidade de enriquecimento	Necessidade de enriquecimento e reforço da cobertura das tipologias de operações	Necessidade de reforço da cobertura das tipologias de operações elegíveis	Sem cobertura
SIIDT					
SII					
SIQPME					
PCCTDC					
SAAEL					
SAPCT					
Energia					
EDSC					
SAICT					
SIAC					
PRU					
RUCI					
MT (EP II)					
REB					
ECL					
REC					
Saúde					
PC					
MT (EP III)					
AVQA					
AVL					
CUA					
GAEPC					
OGR					
PGRNT-M					
PGRNT-I					
RLCZE					
SAMA					
PCI					
AT					
EEC					

FONTE: ANÁLISE QUATENAIRE PORTUGAL (VER ANEXO I)

A aferição do desempenho do PO na concretização dos seus objectivos encontra-se, assim, posta em causa, e o sistema de indicadores de realização e resultado (referenciado às metas assumidas pelo PO) apresenta insuficiências claras face aos instrumentos de política existentes, revelando-se desadequados para efeitos de gestão estratégica e operacional do **INALENTEJO**.

É ainda de salientar, ao nível do SIGPOA, a operacionalização do Módulo da Execução Física, o qual integra o sistema de indicadores de acompanhamento, não obstante ainda não ter sido

carregada a informação respeitante a todos os projectos, e cujo processo será expectavelmente demorado.

Em termos de recomendações²⁵ da Avaliação *Ex-Ante* a mesma foi globalmente tida em consideração, “*Em termos de recomendações a principal orientação vai, logicamente, para o imperativo de definir metas e apresentar os diversos tipos de indicadores. Neste caso, dever-se-á dar pleno cumprimento às orientações comunitárias referentes a esta matéria (...)*”. O desajustamento existente deveu-se à decisão política de um modelo transversal de operacionalização, o qual teve repercussões particularmente negativas neste domínio.

Acompanhamento e avaliação da implementação

Ao nível dos mecanismos de acompanhamento e avaliação da implementação analisar-se-ão um conjunto de domínios diferenciadas, parte dos quais já comentados anteriormente, sistematizando-se a informação relevante relativamente aos mesmos.

Em termos do acompanhamento através dos instrumentos de suporte e dos recursos técnicos, o **INALENTEJO** concebeu os instrumentos (manuais de procedimentos e de apoio, descrição do Sistema de Gestão e de Controlo, *check-list* de verificação e de acompanhamento de processos e procedimentos, relatórios de execução, sistema de informação, entre outros) necessários ao exercício de gestão e acompanhamento das operações e do Programa. No entanto, é de mencionar, por um lado a questão da não integração das CIM enquanto OI no SGC (com implicações ao nível da afectação dos recursos), bem como a inexistência de Manuais *dos Beneficiários*, os quais poderiam antecipar e resolver muitos problemas em termos das interpelações aos OI e à AG.

Em termos da avaliação da informação e do apoio, quer na preparação e na apresentação das candidaturas, quer no acompanhamento das operações aprovadas, como já foi mencionado anteriormente, os inquiridos apresentam uma opinião marcadamente positiva. Levanta-se, contudo algumas questões, nomeadamente a existência de atrasos ao nível do processo de avaliação de candidaturas (em que houve uma cumplicidade tácita (AG+Promotores), na flexibilidade dos prazos e na qualificação das candidaturas após a sua entrega), bem como a

²⁵ PROGRAMA OPERACIONAL DO ALENTEJO 2007/2013 – Setembro de 2007 – pág. 184

existência lapsos temporais com algum significado entre a aprovação de operações e a respectiva contratação, associado ao contexto de crise e incremento da incerteza, o que afectou determinadamente a efectivação das decisões de investimento. Saliente-se a tomada de um conjunto de medidas anti-crise, por parte da AG, na flexibilização nos processos e procedimentos de gestão das operações, nomeadamente da figura de adiantamentos.

Em termos do acompanhamento ancorado no Sistema de Informação, como foi visto anteriormente, não obstante o modelo de dados do SIGPOA suportar a desmaterialização de todos os processos e procedimentos necessários à gestão e acompanhamento do Programa e os *web services* permitem aceder ou transmitir de forma automática toda a informação relevante ao acompanhamento do Programa, do FEDER e do **QREN**, o Sistema de Informação ainda não integra todas as funcionalidades necessárias, de forma a acompanhar todos os processos e procedimentos associados a todo o ciclo de vida do projecto (esta situação estende-se ao SI **QREN**), bem como tem limitações na disponibilização de informação de suporte à gestão.

Em termos do acompanhamento através dos sistemas de controlo interno e de verificação, a AG é responsável pela implementação de um sistema de controlo interno (assegurado por uma estrutura segregada), que previna e detecte as situações de irregularidade, e de um sistema adequado de verificação da realização física e financeira das operações e de validação das despesas, contribuindo para os objectivos definidos pelo sistema de auditoria do **QREN**, e assegurando a fiabilidade e qualidade da informação transmitida ao IFDR, e consequentemente à CE, para efeito de certificação.

As verificações de natureza administrativa encontram-se regularmente implementadas e cobrem, de forma exaustiva, todos os pedidos de pagamento apresentados pelos beneficiários. Por seu turno, o processo respeitante às verificações de natureza física, realizadas no local das operações, encontra-se na sua fase inicial de implementação, advindo das próprias dinâmicas de execução do PO, sendo o seu contributo para as actividades de acompanhamento ainda reduzido. Este acompanhamento é particularmente relevante enquanto ferramenta de acompanhamento e controlo efectivo das operações, nomeadamente

no âmbito da recomendação²⁶ da Avaliação *Ex-Ante* “O processo de certificação e controlo financeiro encontra-se estabelecido, em termos de modelo global de implementação (...), sendo ainda relevante a necessidade de um aumento do enfoque no acompanhamento técnico-estratégico dos projectos.” Saliente-se importância acrescida ao nível da função de acompanhamento, em virtude dos mecanismos de flexibilização adoptadas no âmbito das medidas de combate à crise (nomeadamente ao nível dos adiantamentos), com um risco potencial que deve ser obrigatoriamente controlado.

Para além das acções de verificação da realização física e financeira das operações e da validação da despesa, a AG é ainda responsável pela realização de controlos da qualidade das funções delegadas nos OI (supervisão da actividade dos OI), que ainda não foi totalmente operacionalizado (também associado à não integração das CIM no SGC). Porém, no âmbito do Sistema de Incentivos está implementado um modelo de supervisão dos OI baseado na validação dos pareceres e monitorização das funções delegadas nos OI, nos relatórios de auditoria e, especificamente, na realização de controlos da qualidade das funções delegadas nos OI, segundo as diferentes fases do ciclo de vida dos projectos.

Em termos do acompanhamento estratégico, para além dos momentos de articulação interinstitucional (em termos da monitorização, com a recolha da informação mensal, sendo posteriormente e enviada ao IFDR para posterior tratamento e integração no relatório da Comissão Técnica de Coordenação do **QREN** “Indicadores Conjunturais de Monitorização”) existe um défice relevante ao nível do desempenho destas funções, assumido quer a nível político quer a nível técnico, de acompanhamento e monitorização estratégica da execução do PO. Esta situação decorreu, quer da prioridade atribuída ao aumento das taxas de compromisso, possuindo tradução directa ao nível das (reduzidas) taxas de realização, quer das questões anteriormente mencionadas, associadas à incapacidade /indisponibilidade dos recursos.

Assim, a Equipa de Avaliação, considera que, tendo em conta que há uma libertação de recursos que estiveram concentrados nos dois anos iniciais no encerramento de processos do QCA III (2000-2006) e que os Organismos Intermédios também participam nestas tarefas,

²⁶ PROGRAMA OPERACIONAL DO ALENTEJO 2007/2013 – Setembro de 2007 – pág. 184

existe capacidade que deverá ser obrigatoriamente orientada para a operacionalização da nova (e urgente) fase de execução, em que a gestão deverá preocupar-se com a qualidade dos projectos e com a sua correspondência estratégica, bem como com um maior enfoque na monitorização estratégica.

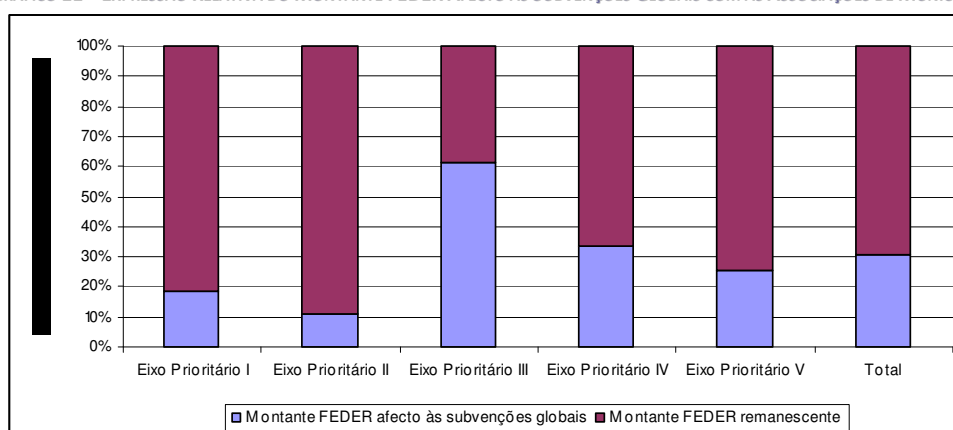
Em síntese, e como resposta global à questão de avaliação 'Em que medida é que os mecanismos de promoção e acompanhamento da execução do **INALENTEJO** se têm revelado eficazes?', a Equipa de Avaliação considera que:

- a estratégia de promoção e divulgação do **INALENTEJO** não tem sido conduzida de modo a constituir-se como um instrumento de indução e qualificação da procura, evidenciando-se um largo campo de manobra para afinamento das acções de comunicação mais dirigidas e integradas, entre outras actividades de acompanhamento;
- o Sistema de Informação ainda não integra todas as funcionalidades necessárias de forma a acompanhar os processos e procedimentos associados a todo o ciclo de vida do projecto (esta situação estende-se ao SI **QREN**), persistindo as limitações identificadas na disponibilização de informação de suporte à gestão;
- a aferição do desempenho do PO na concretização dos seus objectivos encontra-se posta em causa, uma vez que o sistema de indicadores de realização e resultado (referenciado às metas assumidas pelo PO) apresenta insuficiências claras, face aos instrumentos de política existentes, revelando-se desadequado para efeitos de gestão estratégica e operacional do **INALENTEJO**;
- o processo de acompanhamento e de verificação encontra-se regularmente implementado, não obstante, a fase inicial de implementação, resultado das próprias dinâmicas de execução do PO; os próximos anos serão mais exigentes do ponto de vista destes sistemas de apoio, pelo que, mais do que a sua existência formal, importa garantir as condições para a sua eficácia e utilidade;
- existe défice relevante ao nível do desempenho de funções, assumido quer a nível político quer a nível técnico, de acompanhamento e monitorização estratégica da execução do PO.

5.7. EFICÁCIA E EFICIÊNCIA DA CONTRATUALIZAÇÃO COM ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS

A delegação de competências com subvenção global das Autoridades de Gestão dos Programas Operacionais Regionais nas Associações de Municípios correspondeu a uma opção estratégica do modelo de governação do **QREN**, generalizando a nível nacional as experiências (positivas) obtidas nos anteriores Quadros Comunitários de Apoio nas regiões de Lisboa e Vale do Tejo e do Algarve. No caso particular do **INALENTEJO**, a importância atribuída à contratualização com as Associações de Municípios está bem patente na dimensão do envelope financeiro afecto às subvenções globais (quase 1/3 do montante FEDER programado), conferindo-lhe por isso um contributo absolutamente crítico para o bom desempenho do Programa (Gráfico 11).

GRÁFICO 11 – EXPRESSÃO RELATIVA DO MONTANTE FEDER AFECTO ÀS SUBVENÇÕES GLOBAIS COM AS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS



FONTE: AUTORIDADE DE GESTÃO DO INALENTEJO

A sistematização das motivações inerentes a este processo de contratualização permite identificar quatro objectivos principais:

- obtenção de ganhos efectivos de eficácia e eficiência no exercício das competências delegadas (por referência aos níveis que seriam alcançados através da gestão directa por parte da Autoridade de Gestão);
- fomento de uma abordagem integrada às intervenções de desenvolvimento territorial (apelando à cooperação entre Municípios e à valorização de lógicas de investimento com abrangência inter e supramunicipal);

- reforço do grau de consolidação institucional e técnica das Associações de Municípios (reorganizadas entretanto sob a forma de Comunidades Intermunicipais baseadas nas sub-regiões NUTS III);
- criação de um quadro financeiro estável de suporte ao investimento protagonizado pelos Municípios (encarando a *cativação prévia* de recursos do Programa como suporte fundamental para uma melhor programação e gestão do ciclo de projecto).

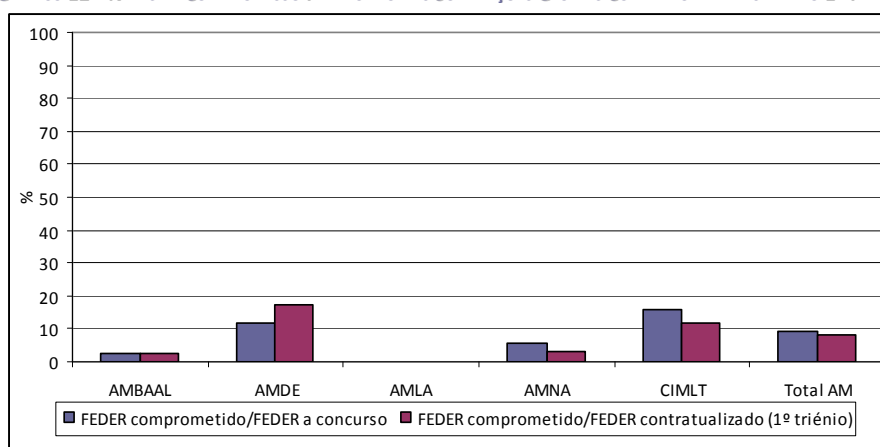
A reconstituição do processo que esteve subjacente à formalização dos Contratos de Delegação de Competências permite identificar alguns atrasos com significado, aspecto que se traduziu de forma inevitável na evolução das taxas de compromisso do **INALENTEJO**. De acordo com a informação disponível, verifica-se que o primeiro documento orientador com carácter oficial (da responsabilidade da Comissão Ministerial de Coordenação dos Programas Operacionais Regionais do Continente) remonta apenas a 19 de Março de 2008, o qual veio a ser posteriormente especificado pela Autoridade de Gestão em 15 de Abril de 2008; a assinatura dos Contratos de Delegação de Competências ocorreu, por seu turno, em 22 de Dezembro de 2008. Na prática, o exercício das competências delegadas só arrancou *no terreno* a partir do final do primeiro trimestre de 2009 (os primeiros procedimentos de recepção de candidaturas foram lançados em 20 de Março de 2009), ou seja, mais de 2 anos depois do arranque formal do **INALENTEJO**.

Este facto não é despiciendo para a presente Avaliação, sendo aliás amplificado pela ausência generalizada de experiência anterior por parte das Associações de Municípios (com excepção da CIMLT, anteriormente integrada na região de Lisboa e Vale do Tejo) em matéria de gestão de Fundos Estruturais (designadamente FEDER). Com efeito, o exercício de avaliação em presença não pode ser lido sem ter em consideração que a sua incidência abarca apenas um período curto e inicial de uma experiência completamente nova na região e à qual se deve forçosamente associar um carácter evolutivo que só poderá ser alvo de uma apreciação mais *integral* no âmbito da avaliação estratégica que terá lugar em 2011.

Um dos indicadores que, de forma mais expressiva, alerta para a importância dos aspectos mencionados reside na taxa de compromisso dos montantes abrangidos pela subvenção global. Tendo por base os dados reportados a 30 de Setembro de 2009, essa taxa assumia o valor global de 5,2% para o conjunto das Associações de Municípios, traduzindo assim um peso

praticamente residual no conjunto de compromissos já assumidos à escala global do **INALENTEJO**. De modo a estabelecer uma maior aproximação ao ciclo de implementação dos Contratos de Delegação de Competências, foram calculados os níveis de compromisso financeiro já alcançados pelas Associações de Municípios em relação aos montantes contratualizados para o 1º triénio de aplicação e aos montantes FEDER colocados a concurso (Gráfico 12).

GRÁFICO 12 – NÍVEIS DE COMPROMISSO FINANCEIRO DAS SUBVENÇÕES GLOBAIS CONTRATUALIZADAS PARA O 1º TRIÉNIO



FONTE: AUTORIDADE DE GESTÃO DO INALENTEJO

Os valores obtidos revelam que a taxa de compromisso relativamente ao montante contratualizado para o 1º triénio se situa nos 8,2%, correspondendo a AMDE e a CIMLT às Associações de Municípios que revelam melhor desempenho face à média global (17,3% e 12,0%, respectivamente); por seu turno, a AMLA destaca-se pelo facto de não possuir qualquer candidatura aprovada. Refira-se que a análise das taxas de compromisso relativamente aos montantes FEDER a concurso permite constatar que os procedimentos de recepção de candidaturas já lançados previam dotações orçamentais muito próximas do montante global contratualizado, denunciando assim uma intenção/ expectativa que não produziu os efeitos (previsivelmente) desejados.

Mesmo tendo em conta que apenas 7 dos 59 procedimentos lançados se encontravam decididos ou encerrados (todos da responsabilidade da AMDE) à data a que esta informação está referenciada e que existe reporte de concentração da apresentação de candidaturas nos dias que precedem o seu encerramento, os dados apresentados são claros ao apontar a

necessidade de comprometimento de cerca de 150 milhões de euros de FEDER até ao final de 2010.

Estes elementos tornam evidente que a capacidade de dinamização da procura terá forçosamente de corresponder a uma prioridade nas estratégias de gestão das Associações de Municípios para 2010, estendendo igualmente essa proactividade ao acompanhamento permanente do grau de execução das operações aprovadas. A auscultação das Associações de Municípios permitiu identificar fragilidades relevantes neste domínio, ainda que com uma intensidade claramente diferenciada, podendo os dados apresentados no Gráfico 12 ser entendidos como um indicador (necessariamente grosseiro) das mesmas. Em qualquer caso, a Equipa de Avaliação pôde constatar que todas as Associações estão actualmente conscientes das implicações associadas a baixas taxas de compromisso e execução, tendo mesmo identificado estratégias diferenciadas de actuação que mereceriam ser partilhadas e avaliadas em conjunto com a Autoridade de Gestão.

Ainda do ponto de vista das práticas de gestão seguidas e dos níveis de desempenho alcançados, a Equipa de Avaliação considera ser prematuro (e mesmo desajustado) retirar uma conclusão final relativamente à eficácia e eficiência do processo de contratualização. Com efeito, é largamente consensual que este processo não foi ainda capaz de produzir ganhos de eficácia e (sobretudo) de eficiência para a gestão do **INALENTEJO**, aspecto que está directamente relacionado com a necessidade de promover um esforço muito considerável de capacitação técnica (e mesmo institucional) das Associações de Municípios.

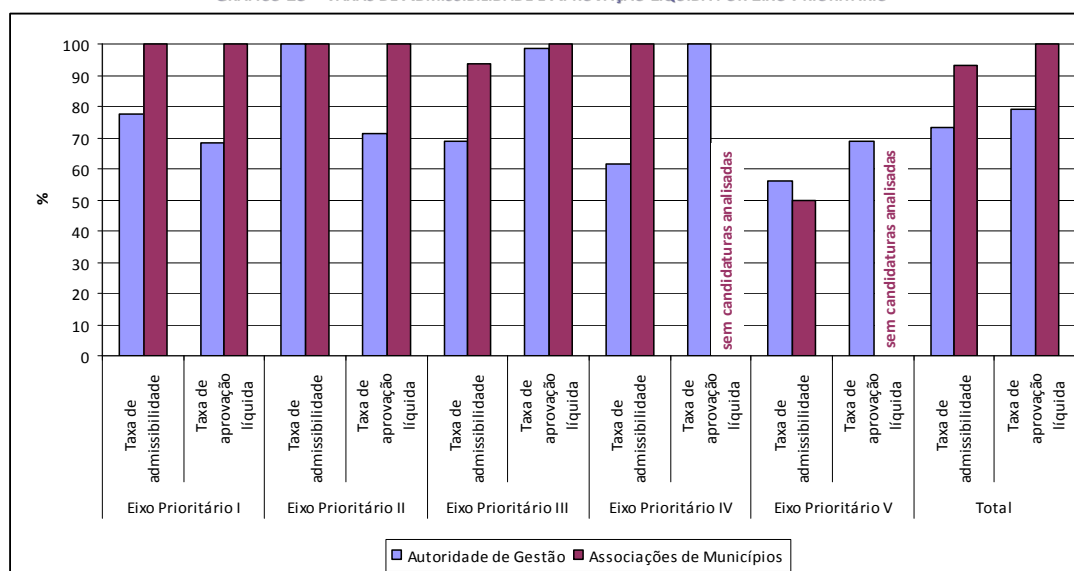
A Equipa de Avaliação sinaliza desde já o risco do que caracteriza como uma eventual *deriva* que tenda a encarar estas entidades de forma *paternalista*, associando-as a meras extensões técnicas da Autoridade de Gestão, cenário que importará desde já começar a acautelar. Contudo, as perspectivas de evolução futura transmitidas pela Autoridade de Gestão e pelas Associações de Municípios são de molde a viabilizar um cenário mais consistente com os objectivos últimos da contratualização, o qual se deverá vir a caracterizar por:

- um envolvimento decrescente da Autoridade de Gestão em funções de transferência de *know-how* e de acompanhamento quotidiano da actividade operacional das Associações de Municípios, tendência que permitirá *criar espaço* para a assunção de funções de natureza estratégica e tática (que se encontram actualmente sub-desenvolvidas);

- um crescente grau de autonomia tática e operacional das Associações de Municípios no exercício das competências delegadas e da gestão da respectiva subvenção global, fruto do (necessário e incontornável) percurso entretanto efectuado ao longo da *curva de experiência* requerida para o efeito.

Mesmo correndo o risco de comparar de universos distintos em termos quantitativos e qualitativos, a leitura das taxas de admissibilidade e de aprovação líquida alcançadas pelas Associações de Municípios permite escorar – pelo menos parcialmente – a tese de que a maior proximidade e o apoio prestado aos beneficiários na fase de instrução de candidaturas se tem revelado como um elemento portador de eficácia acrescida (Gráfico 13). A este respeito, é relevante frisar que os resultados do processo de inquirição conduzido junto dos promotores (neste caso abrangendo 18 Autarquias) apontam para um reconhecimento generalizado das vantagens associadas à submissão de candidaturas através das Associações de Municípios (83% do total de respostas), designadamente por via de uma maior disponibilidade e prontidão no apoio ao promotor, não sendo apontados problemas relevantes em matéria de prestação de apoio e tramitação processual (89% do total de respostas).

GRÁFICO 13 – TAXAS DE ADMISSIBILIDADE E APROVAÇÃO LÍQUIDA POR EIXO PRIORITÁRIO



NOTAS: AS TAXAS SÃO CALCULADAS EM FUNÇÃO DO NÚMERO DE CANDIDATURAS; O TOTAL NÃO INCLUI O EIXO PRIORITÁRIO VI
 FONTE: AUTORIDADE DE GESTÃO DO INALENTEJO

Não obstante, a ideia avançada (porventura de forma abusiva) no parágrafo precedente não invalida a existência de evidências que sinalizam aspectos menos bem conseguidos ao

processo de contratualização, pelo menos ao nível da forma como este foi enquadrado e se encontra a ser operacionalizado. Na óptica da Equipa de Avaliação, esses aspectos incluem:

- a excessiva abertura ao nível das tipologias de operações que vieram a ser contratualizadas (e da dotação orçamental disponível para o seu financiamento), potenciando alguma perda de *papel* e de autonomia de decisão da Autoridade de Gestão em termos de viabilização de investimentos estruturantes para a região;
- a concepção restrita dos princípios de selectividade inerentes ao **QREN** (e, subsidiariamente, ao **INALENTEJO**), dada a opção sistemática pela figura dos procedimentos de recepção de candidaturas em contínuo e a utilização da análise de mérito e dos critérios de selecção subjacentes como *mero* requisito de verificação de um determinado nível mínimo de qualidade das operações;
- uma capacidade muito limitada de indução de padrões de investimento considerados como desejáveis/ preferenciais, dada a *municipalização* que é evidenciada pelo perfil das operações já aprovadas e *em carteira* e a tendência que as mesmas parecem corporizar em termos de replicação de *famílias de projectos* relativamente convencionais.

Em síntese, e como resposta global à questão de avaliação ‘Em que medida a contratualização com as Associações de Municípios revela eficácia e eficiência para a gestão do **INALENTEJO**?’, a Equipa de Avaliação considera que:

- a contratualização com as Associações de Municípios corresponde a uma experiência completamente nova na região, correspondendo o período em avaliação à fase de arranque de um processo complexo e que pressupõe um esforço inicial pesado em matéria de capacitação técnica (e mesmo institucional) dessas entidades;
- a *juventude* deste processo não permitiu ainda (como seria expectável) produzir ganhos evidentes de eficácia e de eficiência para a gestão do **INALENTEJO**, esperando-se que só a partir de 2010 venham a estar reunidas as condições de base necessárias para que esse objectivo possa vir a ser atingido;
- as reduzidas taxas de compromisso das subvenções globais associadas à contratualização correspondem a um factor de evidente preocupação, colocando desafios extremamente

ambiciosos para o ano de 2010 em matéria de dinamização de procura e de aceleração do grau de execução das operações aprovadas;

- a extensão das tipologias de operações que vieram a ser contratualizadas (e dos recursos financeiros afectos) não acautelou margens de manobra por parte da Autoridade de Gestão para assegurar e viabilizar investimentos estruturantes e/ou de perfil inovador para a região, registando-se que os padrões de investimento dominantes continuam a obedecer a lógicas municipais e de perfil convencional.

5.8. EFICÁCIA E EFICIÊNCIA DA CONTRATUALIZAÇÃO DOS SISTEMAS DE INCENTIVOS

A introdução e a generalização do instrumento de contratualização, assume particular relevância em termos de lições de experiência e de boas práticas e das próprias orientações comunitárias, conducentes ao reforço da eficiência administrativa, e ao incremento da capacidade de gestão operacional tendo por referência a configuração estratégica que enquadra os actuais programas operacionais, bem como o fomento da integração do contexto territorial nos instrumentos de política pública, com co-responsabilização efectiva da gestão operacional.

No domínio específico dos Sistemas de Incentivos, foi definido que o exercício de contratualização envolveria exclusivamente beneficiários responsáveis pela execução de políticas públicas nacionais neste domínio, nomeadamente o Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação (IAPMEI); a Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal (AICEP); o Turismo de Portugal (TP); e a Agência de Inovação (AdI). Estes Organismos Intermédios têm assumido um papel determinante na implementação dos Sistemas de Incentivos desde a introdução dos instrumentos comunitários de política de apoio às empresas em Portugal.

O modelo de operacionalização dos Sistemas de Incentivos obedece a uma lógica nacional com descentralização parcial do financiamento – este último aspecto garante à partida um *plafond* específico para a região (contudo com reduzida autonomia de intervenção, como se poderá constatar posteriormente), mitigando a existência de processos concorrenciais entre as regiões nacionais.

O modelo de gestão dos Sistemas de Incentivos no âmbito do **QREN** assentou num conceito de “porta única”, ancorado num sistema centralizado que recebe, valida e faz o seu encaminhamento para as entidades competentes (OI e AG). Um princípio determinante deste sistema é o de tratar uniformemente os projectos da mesma medida, independentemente do Organismo Técnico ou da Autoridade de Gestão do PO financiador.

A primeira concretização deste princípio de uniformização de tratamento é a existência de mecanismos comuns por "tipologia de projecto" e independente do organismo responsável pela candidatura. A segunda concretização é a existência de uma rede comum que permite a articulação entre as entidades envolvidas no processo de análise, decisão e execução dos projectos. Este modelo organizativo de funcionamento em rede obrigou a uma grande esforço colectivo de coordenação e de definição de procedimentos e processos de actuação em rede. Em termos de intervenientes e de competências de suporte, verifica-se que o modelo de gestão está organizado da seguinte forma:

- Os Órgãos de Gestão, entidades que asseguram a abertura de concursos, a decisão final sobre a concessão dos incentivos, o seu controlo e o seu financiamento;
- A Comissão de Selecção, que emite parecer sobre as aberturas de concursos, e sobre as propostas de decisão de financiamento;
- Os Organismos Intermédios, entidades que asseguram a análise dos projectos, a contratação dos incentivos e o controlo e acompanhamento da sua execução, bem como a interlocução com o promotor;
- As Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, entidades que asseguram a apreciação do mérito do projecto em termos do seu contributo para a competitividade regional e para a coesão económica territorial.

Um primeiro aspecto a ser relevado é o facto de existir uma reduzida autonomia da Autoridade Gestão na definição e na implementação do modelo de gestão dos Sistemas Incentivos, dado que a integração dos OI, com funções delegadas no âmbito da gestão e acompanhamento dos sistemas de incentivos, obedece a um modelo nacional de gestão dos incentivos às empresas, conforme foi apresentado.

A delegação de competências, resultante de acordo formal entre a Autoridade de Gestão e o organismo intermédio observou todas as disposições regulamentares adjacentes, com particular realce para a formalização do processo, através de um contrato escrito entre as partes, com a especificação das responsabilidades dos contratantes, nomeadamente o estabelecimento da tipologia das operações cuja execução é objecto de delegação, da estratégia de desenvolvimento inerente e que justifica essa modalidade de gestão, dos objectivos quantificados a alcançar e a especificação das consequências de eventuais incumprimentos e, bem como, das responsabilidades formalmente assumidas pelas entidades contraentes no cumprimento das normas e disposições nacionais e comunitárias aplicáveis.

Em termos de funcionamento do modelo de delegação de competências e de funcionamento da Rede dos Sistemas de Incentivos, de acordo com os agentes envolvidos, as relações existentes prendem-se com o processo de implementação operacional dos Sistemas de Incentivos, sendo a interligação estratégica muito reduzida entre os Organismos Intermédios e as Autoridades de Gestão dos PO Regionais.

Não obstante o reconhecimento da reduzida autonomia da AG na definição e na implementação do modelo de gestão dos Sistemas Incentivos, identificam-se um conjunto de etapas diferenciadas (as quais apresentam também reduzida *margem de manobra*), em que se pode promover uma maior adequação dos instrumentos no âmbito dos sistemas de incentivos face às especificidades e interesses regionais. Estas etapas são:

- Lançamento de concursos (articulados no âmbito da Rede de Sistemas de Incentivos) - em termos da decisão de participação ou não nos avisos de concurso e a definição das tipologias de investimento a concurso; O lançamento de concursos de base regional é quase impensável face ao modelo implementado ao nível da Rede de Incentivos, em que o PO Temático (POFC) assume clara liderança e protagonismo, coordenando todas as actividades. As metas e objectivos dos PO Regionais não são relevados nos Sistemas de Incentivos.
- Participação na Comissão de Selecção – em termos nos pedidos de revisão das análises de mérito e aumento das dotações a concurso em casos de excesso de procura de projectos com mérito adequado

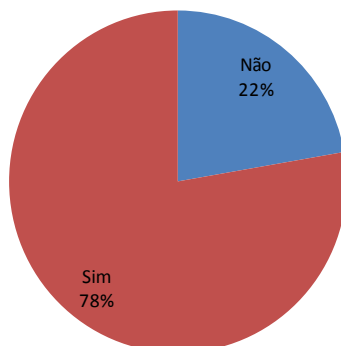
Saliente-se ainda o papel que pode ser desempenhado pelas CCDR, entidades que se encontram directamente envolvidas na apreciação do mérito do projecto em termos do seu contributo para a competitividade regional e para a coesão económica territorial (excepto no SIQIPME).

Ao nível do **INALENTEJO**, existe um reconhecimento generalizado da relativa passividade da Autoridade de Gestão (e da própria CCDRA) no seio da Rede de Sistemas de Incentivos, assumido por estes actores. O papel protagonizado concentra-se na participação na Comissão de Selecção, não tendo sido grandemente utilizada a (reduzida) margem de manobra evidenciada, como um instrumento efectivo para promover a incorporação das especificidades regionais na operacionalização dos Sistemas de Incentivos. Refira-se a título de exemplo, que continuam a surgir concursos no I&DT, não obstante ser notória a reduzida apetência regional para os mesmos (em termos dos resultados dos AAC aqui inseridos).

De acordo com o Sistema de Gestão e Controlo do **INALENTEJO**, a delegação de competências nos OI foi objecto de adequada verificação e ponderação pela AG, tendo esta considerado que nos termos aprovados e constantes dos protocolos celebrados, que o processo era susceptível de provocar ganhos de eficiência à gestão do **INALENTEJO**, com resultados positivos para a concretização dos objectivos do Programa (a delegação de competências abrange os organismos públicos que detêm maior *know-how* acumulado neste domínio, o que é à partida um garante de maior eficiência face ao desempenho potencial da Autoridade de Gestão).

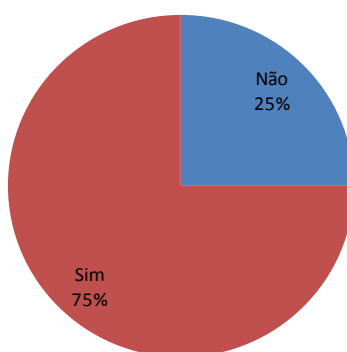
Este mérito continua a ser globalmente reconhecido, face à recolha de opiniões, considerando que o modelo de articulação tem sido eficaz e eficiente, pelo menos no que respeita ao ritmo de captação de candidaturas e de análise das mesmas. Esta opinião é, em grande parte, partilhada pelos promotores de projectos candidatados ao sistema de incentivos, ao reconhecer, a existência de vantagens no processamento de candidaturas por parte dos organismos intermédios, nomeadamente maior disponibilidade e prontidão no apoio à elaboração da candidatura.

CONHECIMENTO DA INSERÇÃO DO SISTEMAS DE INCENTIVOS NO INALENTEJO



FONTE: INQUÉRITO AOS BENEFICIÁRIOS – QUATENAIRE PORTUGAL (N= 48 RESPOSTAS VÁLIDAS)

VANTAGENS DA EXISTÊNCIA DE ORGANISMOS INTERMÉDIOS

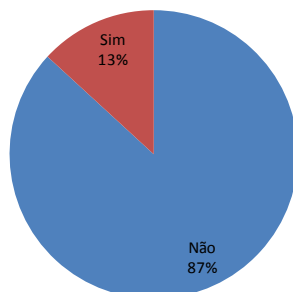


FONTE: INQUÉRITO AOS BENEFICIÁRIOS – QUATENAIRE PORTUGAL (N= 34 RESPOSTAS VÁLIDAS)

VANTAGENS - ORGANISMOS INTERMÉDIOS

Maior disponibilidade e prontidão no apoio à candidatura	83%
Apoio Técnico mais especializado que o prestado directamente pela estrutura do INALENTEJO	33%
Melhor apoio durante a fase de execução do projecto	33%
Outro	8%

FONTE: INQUÉRITO AOS BENEFICIÁRIOS – QUATENAIRE PORTUGAL (N= 24 RESPOSTAS VÁLIDAS)

PROBLEMAS DA EXISTÊNCIA DE ORGANISMOS INTERMÉDIOS


FONTE: INQUÉRITO AOS BENEFICIÁRIOS – QUATENAIRE PORTUGAL (N= 38 RESPOSTAS VÁLIDAS)

PROBLEMAS - ORGANISMOS INTERMÉDIOS

Tempos de Resposta/ Decisão	100%
Pedidos de informação repetidos e redundantes	40%
Contradições entre orientações dos Organismos Intermédios e da Estrutura Técnica do INALENTEJO	40%
Outro	20%

FONTE: INQUÉRITO AOS BENEFICIÁRIOS – QUATENAIRE PORTUGAL (N= 5 RESPOSTAS VÁLIDAS)

É necessário aqui ressaltar a existência de um modelo desconcentrado de operacionalização, em que os instrumentos apresentam uma natureza transversal, de base sectorial, a qual tem sido privilegiada, descurando a inserção e o enquadramento territorial de suporte ao desenvolvimento e à implementação das políticas públicas. É salientar aqui o papel que pode ser desempenhado pela CCDR, em termos de suporte à intervenção da AG, como por exemplo na definição Redes territoriais de empresas e na promoção de uma intervenção concertada (prende-se com um maior esforço de intervenção junto das próprias empresas, em conjunto com outras entidades regionais, de forma a ultrapassar as debilidades regionais do tecido económico e empresarial).

Saliente-se aqui que apesar do enfoque de base sectorial existente na intervenção dos OI (com a excepção do Turismo, associado à territorialização de políticas existente), o perfil de investimento tem tido um enfoque nas apostas sectoriais de desenvolvimento regional (vide quadro seguinte). A esta situação não é alheio o facto da territorialização dos apoios à actividade empresarial, por definição, reflectir o seu modelo de especialização/afirmação produtiva de suporte.

QUADRO 19 – DISTRIBUIÇÃO SECTORIAL DAS CANDIDATURAS APROVADAS (N.º E VOLUME FEDER) DOS SISTEMAS DE INCENTIVOS

Candidaturas Aprovadas 30/09/2009	N.º	FEDER
Agro-Alimentar	16%	4%
Ambiente e Energia	4%	6%
Indústrias de Transporte	3%	2%
Indústrias Criativas	7%	11%
Logística	1%	0%
Rochas Ornamentais	11%	2%
TIC	5%	2%
Turismo	15%	45%
Sectores Não Prioritários Regionais	39%	29%

FONTE: AG INALENTEJO

Em síntese, e como resposta global à questão de avaliação ‘Em que medida a contratualização dos Sistemas de Incentivos com Organismos Intermédios revela eficácia e eficiência para a gestão do **INALENTEJO?**’, a Equipa de Avaliação considera que:

- A introdução e a generalização do instrumento de contratualização assume particular relevância em termos de lições de experiência e de boas práticas e das próprias orientações comunitárias. Neste sentido foi celebrado um Protocolo (sem subvenção financeira) com cada Organismo Intermédio, tendo por base um modelo específico de gestão dos Sistemas de Incentivos às empresas do **QREN**.
- Este modelo revela uma reduzida autonomia da AG na definição do modelo de governação e na capacidade de iniciativa operacional ou estratégica, dado que a integração dos OI com funções delegadas no âmbito da gestão e acompanhamento dos sistemas de incentivos obedece a um modelo nacional de gestão dos incentivos às empresas.
- A interligação estratégica é quase nula entre os Organismos Intermédios e as Autoridades de Gestão dos PO Regionais. Acresce a esta situação a passividade assumida a nível regional, quer pela AG quer pela CCDR, não utilizando de forma efectiva os instrumentos disponíveis (para uma maior adequação dos instrumentos às especificidades regionais).
- No entanto, e dada a experiência que estes OI detêm, o modelo de articulação tem sido eficaz e eficiente, em termos das funções de intermediação com os promotores, o que é reconhecido tanto pela AG como pelos beneficiários do Programa (efectivos e potenciais) na Região.

- A territorialização dos apoios à actividade empresarial reflecte o modelo de especialização/afirmação produtiva regional, não obstante o enfoque de base sectorial existente na intervenção dos OI.

6. CONCLUSÕES

Este Capítulo visa proceder à apresentação das principais conclusões do estudo de 'Avaliação da Operacionalização do **INALENTEJO** no Contexto da Estratégia do **QREN** no Período 2007-2013'. Este exercício foi desenvolvido com o intuito de *efectuar um primeiro teste de adequabilidade entre os mecanismos de operacionalização do **INALENTEJO** e a estratégia definida no **QREN***, tendo o Caderno de Encargos fixado três objectivos específicos para esse efeito:

- avaliar o modo de operacionalização do **INALENTEJO** na prossecução das prioridades estratégicas do **QREN**;
- avaliar a eficácia do modelo de governação do **QREN** e do Programa Operacional, em termos de articulação institucional, face ao desenvolvimento das prioridades estratégicas do **INALENTEJO**;
- avaliar as dinâmicas de execução das tipologias de intervenção dos Eixos Prioritários do **INALENTEJO**, à luz da pertinência das candidaturas aprovadas, face às expectativas de concretização das prioridades estratégicas desses Eixos.

Face a este quadro de referência, optou-se por organizar as conclusões obtidas em função de cada um destes objectivos específicos.

AVALIAÇÃO DA EFICÁCIA DO MODELO DE GOVERNAÇÃO DO QREN E DO INALENTEJO

O modelo de governação do **INALENTEJO** foi desenhado no âmbito mais vasto do **QREN**, o qual, para além de definir as principais articulações a essa escala, estabeleceu um formato tipificado para o conjunto dos cinco Programas Operacionais Regionais do Continente. Deste ponto de vista, há duas perspectivas fundamentais e complementares que devem nortear a avaliação da eficácia do modelo de governação adoptado:

- a perspectiva da consistência global da arquitectura e da adequação da missão associado a cada uma das estruturas que integram o modelo de governação do **INALENTEJO**, incluindo aí a apreciação do respectivo nível de desempenho;
- a perspectiva da articulação e do papel atribuído ao **INALENTEJO** no contexto mais vasto do **QREN** e das suas Agendas Operacionais Temáticas, incluindo neste caso as relações estabelecidas com os Programas Operacionais Temáticos.

Em termos globais, importa começar por frisar que a transição para o período de programação 2007-2013 foi acompanhada por mudanças significativas nas orientações e no modelo de governação das intervenções estruturais que, em boa medida, dão sequência às *lições de experiência* decorrentes dos anteriores períodos de programação.

Com efeito, o **QREN** consagrou princípios de racionalidade temática na estruturação dos seus veículos fundamentais de implementação, traduzindo-se numa diminuição muito significativa do número de Programas Operacionais. O estabelecimento de Agendas Operacionais Temáticas significa, fundamentalmente, que os Programas Operacionais estão alinhados com os objectivos e prioridades globais de desenvolvimento do país, seja no que respeita aos que assumem responsabilidades tendencialmente relativas ao território continental, seja no que se refere aos que respondem por actuações de âmbito regional. A concretização destas Agendas Temáticas é operacionalizada, no respeito pelos princípios orientadores da concentração, da selectividade, da viabilidade económica e sustentabilidade financeira, da coesão e valorização territoriais e da gestão e monitorização estratégica.

No caso particular dos Programas Operacionais Regionais do Continente, os contributos esperados dirigem-se à prossecução das três Agendas adoptadas (Factores de Competitividade, Valorização do Território e Potencial Humano), realçando assim o carácter integrado que está por definição associado a intervenções de base regional. Da mesma forma, é de assinalar um evidente reforço da dimensão territorial das políticas públicas, visível através do incremento da sua relevância financeira no contexto do **QREN** (concentrando mais de metade das verbas do actual período de programação).

Finalmente, importa referir que o novo período de programação traduz também uma aposta clara em novas modalidades de gestão das intervenções, designadamente em termos de recurso muito substancial a práticas de contratualização, a qual é por si só geradora de

desafios adicionais por força da relativa escassez de experiência anterior. No caso do **INALENTEJO**, esta opção mobiliza praticamente metade das verbas afectas ao Programa, envolvendo as cinco Associações de Municípios da região (contemplando a figura da subvenção global) e beneficiários responsáveis pela execução de políticas públicas nacionais no domínio dos Sistemas de Incentivos.

No modelo de governação do **INALENTEJO** destaca-se a existência de um órgão de coordenação geral e direcção política que responde à Comissão Ministerial de Coordenação do **QREN**, o qual, por força do modelo de organização político-administrativa do país, assume a tutela de todos os Programas Operacionais Regionais do Continente (Comissão Ministerial de Coordenação dos Programas Operacionais Regionais do Continente). Este aspecto, em conjunto com a existência de um órgão especificamente dedicado ao aconselhamento estratégico do Programa (Comissão de Aconselhamento Estratégico), corresponde a um dos principais aspectos inovadores do **QREN**, embora a forma como a sua actividade veio a ser efectivamente desenvolvida se tenha inscrito numa lógica de tipo *one size fits all*.

Com efeito, a análise conduzida permitiu constatar que a opção política seguida em matéria de operacionalização dos Programas Operacionais Regionais foi largamente tributária de uma abordagem predominantemente *top-down*, a qual se veio a traduzir numa evidente uniformização de componentes fundamentais dos respectivos dispositivos táticos (Regulamentos Específicos, critérios de selecção, etc.). Muito embora esta opção seja parcialmente justificável em face da necessidade de recuperar atrasos no arranque do **QREN** e, portanto, encontre fundamento no *pragmatismo* que lhe está inerente, a Equipa de Avaliação é da opinião que a mesma veio condicionar (pelo menos de forma parcial) a efectiva *capacidade de manobra* e de ajustamento da gestão do **INALENTEJO** às especificidades da região e às prioridades de desenvolvimento assumidas em sede de programação.

A utilização efectiva dos princípios de organização temática subjacentes ao **QREN** em torno das Agendas Operacionais temáticas também revela algumas fragilidades de operacionalização, tendo em conta que as lógicas de intervenção preconizadas têm subjacentes um acréscimo do potencial de articulação estratégica e de criação de sinergias. Com efeito, a inexistência de uma referência formal de gestão de suporte à condução e monitorização das Agendas Operacionais Temáticas parece ter contribuído para a fraca

exploração desse potencial, acabando a sua função mais evidente por se confinar à mera afectação de áreas de intervenção aos diferentes Programas Operacionais.

Note-se, a este respeito, que as práticas de articulação com os Programas Operacionais Temáticos se encontram maioritariamente concentradas em aspectos de natureza essencialmente operacional, negligenciando em grande medida a dimensão estratégica dessa articulação. A Rede de Sistemas de Incentivos (com bom funcionamento operacional em rede mas sem efectivo enquadramento estratégico e adequação às especificidades regionais) ou os Grupos de Articulação Temática (que assentam grande parte da sua actividade na especificação das *fronteiras* entre os Programas Operacionais Regionais e o Programa Operacional de Valorização do Território) reflectem, precisamente, essa constatação.

Ao nível *interno*, e muito embora o modelo de governação do Programa se encontre globalmente implementado, a Equipa de Avaliação é da opinião que o seu desempenho efectivo fica ainda aquém do que o quadro institucional de suporte e cooperação exigiria. Esta situação advém quer do novo desenho da arquitectura de governação e gestão do **QREN**, o qual assumiu necessariamente custos de adaptação e aprendizagem, quer da prioridade dada à operacionalização de processos e de procedimentos, com uma abundante produção regulamentar, relevando para segundo plano ou até mesmo negligenciando, os aspectos de articulação necessários à sua implementação no terreno, bem como o próprio encerramento *tardio* do QCA III.

Este conjunto de aspectos permite constatar que, no essencial, as recomendações da Avaliação *Ex-Ante* não foram na sua grande medida adoptadas ao nível do modelo de governação efectivamente operacionalizado, embora se reconheça que grande parte delas estaria fora do alcance operacional da Autoridade de Gestão do **INALENTEJO**.

No que respeita à função acompanhamento (corporizada na Comissão de Acompanhamento), o modelo de governação reproduz de perto as experiências de programação anteriores, conferindo um papel determinante à mobilização e participação dos agentes regionais. No entanto, a utilidade e o valor acrescentado das suas actividades têm-se revelado limitados face ao seu potencial de intervenção, seja razões exógenas (modelo de operacionalização do **QREN** – vd. critérios de selecção), seja por razões internas (composição/ dimensão, níveis de participação dos agentes, focalização, etc.).

A criação das funções aconselhamento e monitorização estratégica assumidas no modelo de governação, ao nível do enquadramento global, é considerada e aceite como uma inovação com valor acrescentado potencialmente elevado ao nível, dado suportar a necessidade de uma concertação estratégica de âmbito regional, com o envolvimento directo dos diferentes níveis institucionais com responsabilidades no processo de desenvolvimento regional. Esta função é corporizada na Comissão de Aconselhamento Estratégico, a qual é apoiada pela actividade dos Centros de Observação das Dinâmicas Regionais (CODR).

Contudo, apesar de se encontrarem operacionalizadas, estas estruturas não conseguiram ainda assumir o papel que lhes foi atribuído no modelo de governação do Programa, não assegurando ainda a plenitude das suas funções de suporte ao processo de monitorização e de acompanhamento estratégico, sendo relativamente residual a sua actividade. A este respeito, denota-se a necessidade de estabelecer uma agenda/ plano de actividades em função das necessidades subjacentes e efectivamente atribuídas à função de acompanhamento e monitorização estratégica.

Por último, releve-se ainda a intervenção/ participação dos Organismos Intermédios no âmbito de processos de contratualização da delegação de competências, quer através dos beneficiários responsáveis pela execução de políticas públicas nacionais (em termos de Sistemas de Incentivos), quer através das Associações de Municípios. A operacionalização da contratualização é um processo inovador no âmbito da região, na gestão de fundos comunitários, e que envolve aproximadamente metade das verbas comunitárias afectas ao **INALENTEJO**. Acresce ainda, a distinção existente entre os processos de contratualização, de acordo com os Organismos Intermédios envolvidos (incluindo a atribuição de subvenção global no caso das Associações de Municípios), com desafios diferentes e específicos para a gestão do **INALENTEJO**.

AVALIAÇÃO DO MODO DE OPERACIONALIZAÇÃO DO INALENTEJO

O modo de operacionalização do **INALENTEJO** corresponde à especificação do modelo de implementação, abrangendo a definição das condições globais de operacionalização e de utilização das ferramentas de política de suporte ao instrumento de planeamento em questão.

Deste ponto de vista, há três perspectivas fundamentais e complementares que devem nortear a avaliação do modo de operacionalização adoptado:

- a perspectiva da consistência e da lógica de operacionalização dos instrumentos de política, em termos da definição das condições concretas de utilização dos recursos financeiros adstritos ao **INALENTEJO** por parte da procura;
- a perspectiva da consistência da implementação do modelo institucional de gestão, em termos do suporte técnico-administrativo e da capacitação efectiva do dispositivo tático e operacional do **INALENTEJO**;
- a perspectiva da consistência da implementação dos mecanismos e ferramentas de gestão operacional e de avaliação do desempenho de suporte à implementação do **INALENTEJO**.

DISPOSITIVO TÁCTICO

A operacionalização dos instrumentos de política pública foi concretizada através de dispositivo tático centralizado/ único para todos os Programas Operacionais Regionais do Continente, com vista à obtenção de níveis substanciais de racionalidade e de coerência do modelo de intervenção de base temática, não privilegiando a incorporação de especificidades regionais nem a focalização nos objectivos desses Programas.

Muito embora esta situação acarrete possibilidades significativas de desfasamento entre a estratégia de cada Programa e o seu *arsenal* tático (nomeadamente os Regulamentos Específicos), verifica-se que este permitiu - em termos globais - operacionalizar praticamente todas as áreas de intervenção previstas em sede de programação, não se confirmando as possibilidades anteriormente identificadas de desfasamento entre os RE ditos *exógenos* e o modelo de intervenção delineado no Programa. Assinala-se apenas, como excepção a esta situação, o caso da valorização económica do espaço rural, que continua sem dispor de regulamentação própria, bem como, a um nível diferenciado, a identificação de dificuldades no processo na operacionalização de alguns Regulamentos Específicos em termos da articulação e integração das tipologias de intervenção com os Programas Operacionais Temáticos (os quais, independentemente do seu sentido, já se encontram actualmente clarificados e ultrapassados no plano formal).

Foi definido como princípio orientador do **QREN** o reforço da selectividade e focalização dos investimentos e acções de desenvolvimento, a concretizar pela utilização de critérios rigorosos de selecção e de hierarquização de candidaturas. Neste sentido, foi generalizado no âmbito do **QREN** a prática de utilização dos procedimentos concursais de natureza concorrencial; saliente-se, contudo, que para este modelo funcionar exige-se a existência de contextos concorrenciais de procura, o que muitas das vezes não se verifica totalmente (tendo por base nomeadamente o contexto regional do **INALENTEJO**).

Verifica-se a efectiva necessidade acrescida em termos de capacidade de resposta e de adequação e de flexibilidade do dispositivo tático a ser implementado, uma vez que lhe subjaz um objectivo de maior selectividade dos projectos, em termos da sua adequação aos objectivos e às metas do Programa.

Esta situação foi especialmente concretizada com a fixação de requisitos/ condições de admissibilidade de operações e beneficiários especialmente exigentes, sobretudo se comparados com anteriores períodos de programação. Estas condições visaram induzir a apresentação de candidaturas com níveis de maturidade elevados e correctamente instruídas, tendo mesmo vindo a revelar-se o principal factor de triagem no processo de selecção de candidaturas. De salientar que, naturalmente, existiram *custos de adaptação* muito relevantes junto da procura, merecendo aliás ajustamentos posteriores do lado da procura e, igualmente, da oferta (sendo globalmente perspectivado de forma positiva pela Autoridade de Gestão e pelos beneficiários).

Efectivamente, todo o dispositivo tático (Regulamentos Específicos, avisos e critérios de selecção) é generalista dada a utilização comum por todos do POR do Continente, não tendo uma intencionalidade territorial clara. Não obstante, a Equipa de Avaliação verificou que as margens remanescentes para a sua especificação e adequação à realidade regional e a padrões preferenciais de investimento (avisos e critérios de selecção) não foram mobilizadas/ desenvolvidas, quer por razões exógenas ao PO (vide o processo de elaboração dos Regulamentos Específicos e de aprovação dos critérios de selecção), quer por razões internas adstritas à AG (por exemplo, avisos generalistas e cálculo dos critérios não especificados nem publicitados, falta de orientações para pareceres externos).

A subvenção global consignada às Associações de Municípios no âmbito dos processos de contratualização replica estas fragilidades, não tendo sido garantidos mecanismos de adequação eficazes aquando da elaboração dos Planos Territoriais de Desenvolvimento (PTD's) e da preparação dos contratos de subvenção. Esta questão é ainda mais limitativa dada a concentração total da capacidade de operacionalização das tipologias de operações que vieram a ser contratualizadas (e da dotação orçamental disponível para o seu financiamento) nas Associações de Municípios, potenciando uma perda de *papel* e de autonomia de decisão da Autoridade de Gestão em termos de viabilização de investimentos estruturantes para a região, nestes domínios aqui abrangidos.

Note-se ainda que, no caso das Associações de Municípios, existe uma concepção restrita dos princípios de selectividade inerentes ao **QREN** (e, subsidiariamente, ao **INALENTEJO**), dada a opção sistemática pela figura dos procedimentos de recepção de candidaturas em contínuo e a utilização da análise de mérito e dos critérios de selecção subjacentes como *mero* requisito de verificação de um determinado nível mínimo de qualidade das operações.

No caso da contratualização no âmbito dos Sistemas de Incentivos, mais consolidado e alinhado com os princípios do **QREN**, também se constata que o modelo de operacionalização assenta numa gestão centralizada com desconcentração parcial do financiamento, o que, garantindo um *plafond* regional pré-determinado, não tem conseguido acautelar eventuais especificidades e/ou prioridades regionais em termos do modelo de intervenção e de desenho específico dos instrumentos/ferramentas comunitárias de apoio às empresas.

Considera-se ainda que o recurso a pareceres de entidades externas traz valor acrescentado (ainda que susceptível de ser optimizado) à qualidade das decisões da AG, permitindo robustecer a sustentação técnica do processo de admissão e análise de candidaturas.

MODELO ORGANIZATIVO

O modelo organizativo da AG do **INALENTEJO** encontra-se operacionalizado, possuindo um conjunto de instrumentos formais de suporte à gestão (SGC certificado+Manual de Procedimentos). De salientar, contudo, a inexistência de Manuais de Beneficiários, os quais se consideram especialmente pertinentes num contexto de crescente exigência com aspectos formais e de qualidade das candidaturas (nomeadamente com generalização da utilização dos regimes concorrenciais).

As competências de gestão do **INALENTEJO** estão repartidas pela AG e pelos tipos de Organismos Intermédios indexados ao processo de contratualização. Contudo, o *compliance assessment* (em termos da validação, aprovação e certificação das actividades de gestão do **INALENTEJO**) não abrange as actividades das Associações de Municípios, não obstante toda a actividade efectivamente delegada e que foi desenvolvida desde a assinatura dos Contratos (com consequências significativas no desempenho de todos os intervenientes). Para obviar esta situação, foi definido um protocolo de entendimento entre o Governo Português e a Associação Nacional de Municípios, em que as AG passam a exercer directamente a responsabilidade dos actos de gestão.

Os recursos das equipas do AG são considerados adequados e suficientes ao exercício qualificado e eficaz de gestão, acompanhamento e controlo dos processos, evidenciando uma efectiva capacidade funcional de resposta do modelo organizativo do **INALENTEJO**.

Saliente-se contudo que a coincidência temporal com o encerramento do *porAlentejo* (processo integralmente assumido pela Autoridade de Gestão do **INALENTEJO**) e todo o esforço que tem vindo a ser dispendido com a capacitação técnica das Associações de Municípios foram/ são tarefas fortemente consumidoras de recursos, com reflexos na capacidade de gestão do **INALENTEJO**, quer ao nível do cumprimento dos prazos médios de decisão, quer no reduzido enfoque na proactividade e na monitorização estratégica das intervenções evidenciado pela AG. É aqui de relevar que as questões associadas à demora da concretização do processo do *compliance assessment* das Associações de Municípios, assumem-se como um risco real para a gestão do **INALENTEJO**, na medida em que poderá vir a traduzir-se numa sobrecarga considerada indesejável sobre a Autoridade de Gestão com reflexos directos na sua actividade e no seu modelo de intervenção.

Em termos de avaliação das experiências de contratualização, existem efectivamente distinções na operacionalização dos processos, de acordo os Organismos Intermédios. No caso da contratualização com as Associações de Municípios trata-se de uma experiência nova, com um período inicial pesado para a capacitação técnica e institucional das entidades envolvidas. A *juventude* deste processo não conseguiu ainda evidenciar (como expectável) a obtenção de ganhos de eficácia e de eficiência por referência ao modelo de gestão directa pela AG. De

salientar o forte envolvimento da AG no acompanhamento da operacionalização e da execução dos contratos estabelecidos.

No que concerne aos SI, é uma experiência/ modelo que obedece a princípios de gestão centralizada, com desconcentração parcial do financiamento, tendo uma natureza transversal, de base sectorial, com vista à harmonização de procedimentos e obtenção de ganhos de eficiência, apoiando-se em OI com larga experiência na gestão operacional de sistemas incentivos às empresas. Deve notar-se que, na óptica dos beneficiários, este modelo e a respectiva operacionalização têm-se revelado adequados. Por contraponto ao que acontece com as CIM, aqui o papel da AG pode considerar-se pouco interventivo e proactivo, mesmo tendo em consideração que a sua autonomia *de facto* é relativamente reduzida.

Um outro aspecto que merece aqui referência, e o qual é assumido como uma prática de boa gestão, prende-se com a preocupação permanente de manutenção dos níveis de serviço e da capacidade de resposta da estrutura em termos da dotação de recursos, com a existência de soluções imediatas e definitivas, sempre que ocorram casos de cessação de colaborações (definitivas ou por períodos significativos).

FERRAMENTAS E DESEMPENHO DA GESTÃO

O **INALENTEJO** criou e dispõe dos instrumentos (manuais de procedimentos e de apoio, descrição do Sistema de Gestão e de Controlo, *check-list* de verificação e de acompanhamento de processos e procedimentos, relatórios de execução, sistema de informação, etc.) necessários ao exercício de gestão e acompanhamento das operações e do Programa.

É identificado um défice relevante ao nível do desempenho de funções de acompanhamento e monitorização estratégica da execução do **INALENTEJO**, assumido quer a nível político quer a nível técnico (esta situação decorre parcialmente da prioridade atribuída ao aumento das taxas de compromisso na fase inicial do Programa).

A aferição do desempenho do Programa na concretização dos seus objectivos encontra-se posta em causa, uma vez que o seu sistema de indicadores de realização e resultado (referenciado às metas assumidas) apresenta insuficiências claras face aos instrumentos de política existentes, revelando-se desadequado para efeitos de gestão estratégica e operacional

do **INALENTEJO**. Aliás, estima-se que as dinâmicas de compromisso cobertas pelos indicadores disponíveis correspondam a apenas 1/3 dos montantes FEDER já aprovados.

A operacionalização das funções de comunicação e de informação do **INALENTEJO** tem por base a adopção de uma estratégia com matriz relativamente generalista, apoiada em canais e meios de divulgação relativamente massificados (i.e. sem focagem em públicos e grupos-alvo específicos), e com uma natureza marcadamente informativa. Neste sentido, a principal insuficiência identificada prende-se com a escassez de acções mais focalizadas e orientadas para estimular/ induzir padrões preferenciais de procura (agravando assim as fragilidades já apontadas ao dispositivo tático). Não se pode deixar de salientar, como uma condicionante da operacionalização a existência de limitações orçamental do lado da contrapartida nacional.

O Sistema de Informação (SIGPOA) desenvolvido pela AG traduz um *salto tecnológico* extremamente relevante face às experiências de programação anteriores, contribuindo de forma muito objectiva para uma crescente desmaterialização e simplificação de processos. As ferramentas de submissão das candidaturas e de reporte de execução dos beneficiários são, globalmente, consideradas adequadas, sendo reconhecido os seus benefícios e eficácia por parte deste grupos de utilizadores (beneficiários).

Contudo, verifica-se a existência de módulos específicos por operacionalizar, os quais se revelam tão mais necessários à medida que se progride ao longo do ciclo de vida das candidaturas e operações. Por outro lado, subsistem ainda algumas limitações apontadas pelos diferentes grupos de utilizadores que revelam a necessidade de se proceder ao aperfeiçoamento/ optimização/ simplificação do Sistema de Informação.

Ainda no SIGPOA, importa salientar que existem ainda limitações muito relevantes ao nível da exploração e utilização de informação, designadamente ao nível da monitorização estratégica (por exemplo indicadores de resultado) e operacional (por exemplo execução física e financeira de operações). Os próprios sistemas de informação de suporte à gestão e acompanhamento dos Sistemas de Incentivos ainda não integram todas as funcionalidades necessárias, de forma a acompanhar todos os processos e procedimentos associados ao ciclo de vida dos projectos aqui contemplados.

O processo de acompanhamento e de verificação encontra-se regularmente implementado, não obstante, a fase inicial de implementação, resultado das próprias dinâmicas de execução

do PO. Importa aqui salvaguardar um incremento expectável das exigências do ponto de vista destes processos de suporte, em que mais do que a sua existência formal, importa garantir as condições para a sua eficácia e utilidade.

AVALIAÇÃO DAS DINÂMICAS DE EXECUÇÃO DO INALENTEJO

A informação relativa às candidaturas aprovadas no âmbito do **INALENTEJO** até 30 de Setembro de 2009 dá conta de um nível de compromisso dos recursos FEDER que lhe estão afectos na ordem dos 28% (i.e. cerca de 242 milhões de euros), valor que se apresenta substancialmente mais baixo que o registado quer para o conjunto do **QREN** (38%), quer para os Programas Operacionais dirigidos às restantes *regiões de convergência* do Continente (41% no Norte e 36% no Centro). Em termos de execução, o valor apurado não atingia ainda os 2%, o que é fruto de uma reduzida realização das operações já contratadas (cifrada em 5%) e fonte de alguma apreensão relativamente ao cumprimento das metas estabelecidas para o final de 2010 (ano em que iniciará a aplicação da regra n+3), as quais exigem uma taxa de execução de 13,5% como condição para evitar a *perda* parcial dos recursos disponibilizados²⁷.

Na perspectiva da Equipa de Avaliação, a análise destes números não pode deixar de ser contextualizada pela influência exógena que terá sido exercida por três condicionantes *de fundo* principais:

- a tardia operacionalização do **QREN** (e, conseqüentemente, do **INALENTEJO**), designadamente em matéria de aprovação dos Regulamentos Específicos (mais de metade apenas no final do primeiro trimestre de 2008) e de arranque da contratualização com as Associações de Municípios (iniciada *de facto* no primeiro trimestre de 2009);
- o contexto macroeconómico recessivo entretanto instalado a nível nacional e internacional, com reflexos inevitáveis na retracção do investimento privado e na estrutura de prioridades de afectação dos recursos públicos;

²⁷ A título de actualização, refira-se que a taxa de execução reportada a 31 de Março de 2010 ainda se encontrava abaixo dos 5%, situando-se o nível de compromisso em cerca de 42%.

- a realização de eleições para o Parlamento Europeu, Assembleia da República e Autarquias Locais entre Junho e Outubro de 2009, com implicações no *congelamento* (pelo menos parcial) de decisões referentes a novos investimentos públicos ao longo desse ano.

A procura global registada no período em análise foi materializada através da apresentação de 802 candidaturas, representando um volume de investimento total ligeiramente superior a 1,1 mil milhões de euros. Este valor equivale a 78% do montante de investimento estimado em sede de programação para todo o período 2007-2013, pelo que também a este nível se registam dinâmicas proporcionalmente inferiores às registadas quer para a média dos Programas Operacionais das *regiões de convergência* do Continente (112%), quer para a globalidade do **QREN** (120%).

Em termos mais desagregados, verifica-se ainda que os Eixos Prioritários IV (Qualificação Ambiental e Valorização do Espaço Rural) e V (Governança e Capacitação Institucional) são aqueles que registam níveis de procura mais baixos face às expectativas da programação (cerca de 1/5 desta em ambos os casos), concentrando somente 7% do volume total de investimento candidatado ao Programa; em contrapartida, o Eixo Prioritário II (Desenvolvimento Urbano) destaca-se pelas razões opostas, na medida em que concentra 37% desse volume total e que este representa cerca de 170% do montante assumido em sede de programação.

O contexto de reduzida procura e a necessidade de gerar compromissos e níveis de execução consonantes com as metas estabelecidas colocou a Autoridade de Gestão (AG) do **INALENTEJO** perante um difícil (mas inequívoco) *trade-off*. A este respeito, a análise desenvolvida permite concluir que a generalidade das candidaturas que reuniam condições para ser aprovadas veio a merecer decisão positiva nesse sentido, o que é fruto duma opção sistemática de reforço das dotações a concurso nas situações em que estas poderiam ter condicionado a sua aprovação. O diferencial existente entre a procura global e as candidaturas que vieram a merecer aprovação explica-se, portanto, pelo relevante *efeito de triagem* que os requisitos de admissibilidade vieram a exercer e, em menor escala, pela aplicação dos critérios de selecção adoptados no quadro da análise de mérito (excluindo as candidaturas sem mérito suficiente). Daqui se conclui também que o recurso a procedimentos de natureza concursal foi relativamente inócuo, tendo mesmo sido dispensado no caso das subvenções globais

contratualizadas com as Associações de Municípios (que representam 29% dos recursos totais afectos ao Programa).

Na perspectiva da Equipa de Avaliação, esta opção de arbitragem do *trade-off* em presença será justificável em face da reduzida dinâmica de procura e também da prioridade (nomeadamente política) atribuída à recuperação dos atrasos registados no arranque do **QREN** e à implementação de medidas anti-crise, até porque – importa frisá-lo – as candidaturas aprovadas possuíam níveis de mérito absoluto bastante satisfatórios à luz dos referenciais utilizados. Não obstante, e dada a fragilidade já apontada ao dispositivo tático de suporte do **INALENTEJO**, será de admitir a existência de implicações menos positivas ao nível do princípio da selectividade e focalização assumido ao nível do **QREN**, *a concretizar pela utilização de critérios rigorosos de selecção e de hierarquização de candidaturas que efectivamente contribuam para a prossecução da estratégia de desenvolvimento adoptada.*

Do ponto de vista do perfil das operações aprovadas, naturalmente diversificado por força da abrangência temática que é apanágio das intervenções estruturais de base regional, importa em primeiro lugar assinalar a clara preponderância do investimento público, o qual representa cerca de 70% da despesa elegível aprovada. A repartição do investimento público por níveis político-administrativos revela uma posição maioritária das Autarquias Locais (Municípios), com quase 2/3 do total, cabendo a restante parcela a diferentes organismos da Administração Central.

Assim, no que diz respeito ao investimento autárquico (em sentido amplo, incluindo aqui organismos como as empresas municipais e intermunicipais), verifica-se que 2/3 da despesa elegível aprovada está concentrada em apenas dois Regulamentos Específicos, designadamente PRU (39% do total) e REB (28%); aquele valor aumenta para 85% se consideradas também as operações apoiadas no âmbito dos Regulamentos MT e RUCI (10% e 9%, respectivamente). Na perspectiva da Equipa de Avaliação, esta concentração é em boa medida justificada pela tardia efectivação da contratualização com as Associações de Municípios, uma vez que daí resultou a *cativação* quase total dos recursos afectos às subvenções globais correspondentes. Este último aspecto afigura-se especialmente crítico para os níveis de execução do **INALENTEJO**, na medida em que, de acordo com a programação constante dos Contratos de Delegação de Competências, será necessário assegurar o

comprometimento de cerca de 150 milhões de euros até final de 2010 (em 30 de Setembro de 2009 a taxa de compromisso desse montante situava-se em apenas 5%²⁸).

Relativamente ao investimento protagonizado pela Administração Central (em sentido amplo, incluindo aqui organismos como os institutos públicos, as empresas públicas ou as universidades), verifica-se que pouco mais de metade da despesa elegível aprovada se insere no domínio sectorial da saúde, destacando-se aí o conjunto de intervenções relacionadas com a modernização dos principais equipamentos hospitalares da região e a construção, remodelação e equipamento de Centros e Extensões de Centros de Saúde. Os restantes investimentos repartem-se pelo futuro Aeroporto de Beja, pela implementação do Plano Tecnológico da Educação e por um conjunto mais difuso de acções nos domínios da valorização e qualificação ambiental e da modernização administrativa.

No caso do sector privado, que concentra os restantes 30% da despesa elegível aprovada, constata-se uma prevalência clara do investimento de base empresarial, cabendo às entidades com natureza não empresarial uma participação praticamente residual. Este último facto não é dissociável da reconhecida debilidade do tecido institucional não público da região, verificando-se que os domínios de intervenção com registo de investimento por parte deste tipo de agentes se repartem fundamentalmente pela prevenção e gestão de riscos (via Federações de Bombeiros), pela valorização do património ambiental e cultural e pelas acções colectivas de suporte ao desenvolvimento empresarial (via Associações Comerciais).

Do ponto de vista empresarial, por seu turno, é importante salientar que 89% da despesa elegível aprovada está enquadrada no âmbito do SII e que ao SII&DT apenas coube uma parcela praticamente residual no contexto dos três sistemas de incentivos existentes (cerca de 1%), o que é largamente reflexo da escassa procura que este último instrumento tem vindo a registar. A análise realizada revela ainda uma importante concentração empresarial do investimento apoiado, uma vez que metade da despesa elegível está associada a apenas 8 operações (i.e. 6% do número total de operações aprovadas); em contraponto, verifica-se que a despesa elegível associada a 87% das operações aprovadas não representa mais que 25% do

²⁸ De acordo com cálculos próprios, estima-se que este valor tenha evoluído para cerca de 13% até 31 de Março de 2010.

total. Em termos sectoriais, e não obstante o défice de territorialização apontado ao modelo de operacionalização dos sistemas de incentivos, importa destacar que 71% dos montantes FEDER aprovados abrangem actividades consideradas prioritárias em sede de programação (com claro destaque para o turismo).

Face ao conjunto dos elementos expostos, a Equipa de Avaliação é da opinião que a execução do **INALENTEJO** no período em análise foi essencialmente guiada em função das dinâmicas registadas do lado da procura, constatando-se que a prioridade central da gestão se situou ao nível da obtenção de compromissos que permitissem recuperar os atrasos verificados no arranque do **QREN**. O carácter maioritariamente reactivo que caracterizou a gestão nesta fase inicial do **INALENTEJO** terá sido igualmente influenciado pela sua sobreposição com o encerramento do anterior período de programação e pelo esforço dispendido na capacitação técnica das Associações de Municípios. Finalmente, a gestão terá também sido confrontada com um conjunto de circunstâncias exógenas com expressão no volume da procura dirigida ao Programa, facto que, em articulação com os anteriores, poderá estar na base de um reduzido grau de aprofundamento e especificação do modelo táctico de suporte à sua implementação.

Na perspectiva da Equipa de Avaliação, a manutenção de um perfil de gestão com estas características dificilmente permitirá concretizar a estratégia de desenvolvimento preconizada pela iniciativa **ALENTEJO 2015** (que corresponde a um dos enquadramentos fundamentais do **INALENTEJO**). Com efeito, a transição entre *paradigmas de intervenção* apontada por essa iniciativa justificará a assunção de uma postura de grande proactividade e capacidade de indução de padrões preferenciais/ desejáveis de investimento, dado não existirem até ao momento evidências que *o mercado deixado a si mesmo* (leia-se os beneficiários potenciais do **INALENTEJO**) se dirija automaticamente nesse sentido. A este respeito, tanto a manifestação dos primeiros desfasamentos face às metas iniciais do Programa como a elevada exposição a perfis de investimento com fraco contributo para a estratégia preconizada por força das fragilidades atribuídas ao seu dispositivo táctico correspondem a factores de preocupação que carecem de rápida ponderação.

Complementarmente, como foi já identificado, coloca-se também um desafio muito evidente ao nível das dinâmicas de execução do **INALENTEJO**, o qual está, aliás, bem patente na importância actualmente colocada no aumento da taxa de realização das operações já

aprovadas, dimensão essa que corresponde ao necessário complemento da estratégia de geração de compromissos dominante ao longo do período-alvo da presente Avaliação. Nesta óptica, e muito especialmente por se tratarem de modalidades de intervenção inovadoras e com níveis de complexidade muito particulares, a Equipa de Avaliação destaca a necessidade de acelerar a taxa de realização dos designados *projectos integrados* (i.e. PRU, RUCI e PROVERE), bem como de promover uma maior consolidação das práticas de gestão e acompanhamento subjacentes.

7. RECOMENDAÇÕES

Este Capítulo visa proceder à apresentação das principais recomendações propostas pela Equipa de Avaliação no sentido de *promover melhorias ao nível da eficácia e da eficiência do modelo de gestão instituído e da sua operacionalização*.

Muito embora o presente estudo tenha incidido primordialmente nas questões relacionadas com a operacionalização do **INALENTEJO**, considera-se que os resultados obtidos permitem também esboçar uma abordagem mais ampla de carácter estratégico. Neste sentido, optou-se por organizar as recomendações em função dos diferentes níveis de programação e gestão do **INALENTEJO** (i.e. estratégico, tático e operacional).

Importa ainda referir que a recente assinatura (9 de Março de 2010) de um Memorando de Entendimento entre o Ministério da Economia, Inovação e Desenvolvimento e a Associação Nacional de Municípios no sentido de promover a execução de investimentos municipais condiciona objectivamente as recomendações que poderiam resultar da presente Avaliação. Face a este dado *novo*, a Equipa de Avaliação optou por tentar compatibilizar as suas recomendações com as orientações emanadas desse Memorando, evitando assim desfasamentos que possam colocar em causa a sua eficácia conjunta.

Por último, a Equipa de Avaliação assinala que algumas das recomendações produzidas poderão ter como implicação a necessidade de revisão da programação inicial do **INALENTEJO**, tal como previsto na regulamentação comunitária. Não obstante, reconhece-se que a natureza da presente Avaliação (muito centrada nos aspectos de operacionalização) poderá ter limitado algum aprofundamento analítico mais direccionado para essa eventualidade, o qual deverá ser prosseguido pela Autoridade de Gestão e, muito em particular, pela Avaliação Intercalar de que o Programa será alvo.

RECOMENDAÇÕES DE NATUREZA ESTRATÉGICA

1. Salvar o respeito e a incorporação das especificidades territoriais na elaboração dos instrumentos de política pública

Esta recomendação visa potenciar uma maior aderência das orientações e instrumentos de política produzidas no quadro mais vasto do modelo de governação do **QREN** às especificidades da região e aos objectivos e metas do **INALENTEJO**, colmatando assim as limitações observadas na fase inicial em domínios como a produção de Regulamentos Específicos e a definição de critérios de selecção. A Equipa de Avaliação reconhece que a efectiva operacionalização desta recomendação transcende em parte a capacidade e as atribuições da Autoridade de Gestão do **INALENTEJO**.

2. Promover práticas regulares de auscultação e participação de agentes relevantes na formulação e/ou aplicação de políticas públicas com incidência regional

Esta recomendação traduz-se no reforço e melhoria das condições de territorialização de políticas públicas de matriz sectorial/ temática a partir do envolvimento dos agentes responsáveis pela sua concepção e/ou implementação, bem como daqueles que se constituem como seus parceiros ou beneficiários directos. Pretende-se, por esta via, assegurar a correcta tradução das prioridades seguidas por essas políticas a nível regional e dinamizar mecanismos permanentes de ajustamento activo e intencional das ferramentas e dos instrumentos de política pública à realidade concreta da região, com reflexo nos desafios de programação estratégica e de operacionalização assumidos. A Equipa de Avaliação reconhece que a efectiva operacionalização desta recomendação transcende em parte a capacidade e as atribuições da Autoridade de Gestão do **INALENTEJO**.

3. Materializar o potencial de articulação e concertação do modelo de governação do QREN no domínio das Agendas Operacionais Temáticas do QREN

Esta recomendação visa promover um maior e melhor aproveitamento do potencial que o quadro institucional de cooperação e decisão do modelo de governação do **QREN** contempla em termos de maximização da racionalidade temática das intervenções prosseguidas pelos diferentes Programas Operacionais. Muito embora este objectivo transcenda a capacidade de decisão da AG do **INALENTEJO**, considera-se desejável efectivar *plataformas* de articulação e concertação no seio de cada Agenda Operacional Temática (AOT) que, para além dos aspectos de natureza estratégica, permitam também reequacionar os modelos de operacionalização actualmente implementados, designadamente:

- AOT Valorização do Território: aprofundamento e/ou complemento da actividade desenvolvida pelos Grupos de Articulação Temática (e estruturas similares);
- AOT Factores de Competitividade: alargamento do modelo de articulação operacional da Rede do Sistema de Incentivos aos níveis estratégico e tático, bem como a temáticas ainda não exploradas em conjunto (Estratégias de Eficiência Colectiva, apoio ao empreendedorismo, I&D, etc.);
- AOT Potencial Humano: correcção/ troca dos mecanismos de articulação e de afectação da área de intervenção relativa aos equipamentos sociais.

A Equipa de Avaliação reconhece que a efectiva operacionalização desta recomendação transcende em parte a capacidade e as atribuições da Autoridade de Gestão do **INALENTEJO**.

4. Promover uma maior explicitação das lógicas e padrões preferenciais/ desejáveis de investimento para cada uma das áreas de intervenção previstas em sede de programação

Esta recomendação implica a produção de especificações adicionais relativamente ao texto do Programa, devendo traduzir com maior precisão as tipologias de investimento que melhor contribuem para a concretização dos objectivos e metas do **INALENTEJO** e as modalidades de operacionalização em que as mesmas deverão estar preferencialmente suportadas (p.ex. parcerias entre Municípios e/ou agentes de outra natureza).

5. Desencadear o processo interno de reapreciação da adequação e exequibilidade das metas inicialmente estabelecidas em sede de programação

Esta recomendação implica o desenvolvimento de uma análise estruturada em torno da capacidade e qualidade de medição proporcionadas pela actual bateria de indicadores de realização e de resultado, tendo por base os objectivos do Programa e a estrutura de aprovações já consumada, bem como a aferição da exequibilidade das metas inicialmente estabelecidas.

6. Reforçar e qualificar as funções de aconselhamento e monitorização estratégica

Esta recomendação implica o aumento do valor acrescentado associado à actividade da Comissão de Aconselhamento Estratégico (CAE) do Programa, a qual deverá reforçar o seu

enfoque na identificação e análise dos desafios estratégicos da região e das articulações com as prioridades e as realizações dos Programas Operacionais Temáticos. O desenvolvimento dessa actividade pressupõe o apoio directo e proactivo do Centro de Observação das Dinâmicas Regionais (CODR), o qual deverá orientar a sua actividade em função das prioridades que venham a ser fixadas no âmbito da CAE e actuar em linha com a missão que lhe está atribuída por via regulamentar. A Equipa de Avaliação reconhece que a efectiva operacionalização desta recomendação transcende em parte a capacidade e as atribuições da Autoridade de Gestão do **INALENTEJO**, estando em grande medida relacionada com a actividade da CCDR Alentejo.

7. Reforçar e desenvolver os mecanismos de acompanhamento do INALENTEJO

Esta recomendação implica o aumento do valor acrescentado associado à actividade da Comissão de Acompanhamento (CA) do Programa, maximizando assim o pleno aproveitamento do potencial de actuação advindo da mobilização e da participação dos agentes regionais. Uma das formas de concretização desta recomendação poderá passar pela dinamização de grupos de trabalho específicos/ temáticos como suporte operativo da actividade de acompanhamento, beneficiando assim de uma acção mais focalizada em matérias como a aprovação de critérios de selecção.

8. Promover o desenvolvimento da avaliação/ revisão intercalar dos PTD e do modelo de contratualização subjacente

Esta recomendação visa dar sequência às disposições constantes dos Contratos de Delegação de Competências estabelecidos entre a AG e as Associações de Municípios (reafirmadas no Memorando de Entendimento entre o Governo português e a Associação Nacional de Municípios), permitindo assim estabelecer uma articulação entre a avaliação da experiência já acumulada e a (eventual) reconfiguração do modelo a aplicar no período 2011-2013. Esta avaliação/ revisão deverá conceder especial atenção à identificação de padrões preferenciais de investimento, à determinação do leque de tipologias a contratualizar e à dimensão do envelope financeiro associado, assegurando a preservação da capacidade da AG em termos de viabilização de investimentos estruturantes para a região.

9. Promover a avaliação dos efeitos do Memorando de Entendimento estabelecido entre o Governo português e a Associação Nacional de Municípios

Esta recomendação decorre da necessidade de identificar as implicações decorrentes da concretização das medidas do 'Plano de Iniciativas para Promover a Execução dos Investimentos de Iniciativa Municipal no Âmbito do **QREN**' na programação inicial do **INALENTEJO** e no respectivo modelo de operacionalização. Pela sua relevância, destacam-se desde já os aspectos relativos à carteira de tipologias de operações abrangidas, ao aumento das taxas de co-financiamento (incidentes sobre operações já aprovadas ou que venham a ser aprovadas em 2010) e ao modelo organizativo de suporte.

10. Promover a realização antecipada do exercício de Avaliação Intercalar do INALENTEJO

Esta recomendação decorre de necessidades já perspectivadas pela gestão do **INALENTEJO** em termos de revisão do Programa a níveis diversificados (alterações relevantes de contexto e enquadramento regulamentar, indicadores e metas, reprogramação financeira, etc.), implicando a produção no curto prazo dos termos de referência que deverão nortear o exercício de Avaliação Intercalar do Programa, bem como o lançamento do respectivo procedimento de contratação pública.

RECOMENDAÇÕES DE NATUREZA TÁCTICA

1. Criar condições efectivas para a operacionalização da área de intervenção relativa à valorização económica do espaço rural

Esta recomendação implica a criação de regulamentação específica própria e/ou o reforço da integração desta área de intervenção no âmbito de outros Regulamentos Específicos (o que já se verifica de forma parcial). De salientar ainda que esta recomendação também se encontra referenciada nos resultados da Auditoria ao Modelo de Governação e Controlo do Quadro de Referência Estratégico Nacional (**QREN**) realizada em 2009 pelo Tribunal de Contas.

2. Reforçar as práticas de articulação temática no âmbito do modelo de governação do QREN

Esta recomendação visa maximizar os benefícios associados ao potencial de articulação e cooperação existente no âmbito das Agendas Operacionais Temáticas do **QREN**, designadamente em termos de concertação e partilha de experiências ao nível dos modelos de operacionalização seguidos em áreas de intervenção partilhadas (p.ex. definição e especificação de critérios de selecção). Para este efeito, considera-se que os *espaços* mais adequados para o desenvolvimento de acções desta natureza correspondem a estruturas como a Rede do Sistema de Incentivos ou os Grupos de Articulação Temática, de entre outras. A Equipa de Avaliação reconhece que a efectiva operacionalização desta recomendação transcende em parte a capacidade e as atribuições da Autoridade de Gestão do **INALENTEJO**.

3. Assegurar o valor acrescentado associado à participação de entidades externas nos processos de análise e selecção de candidaturas

Esta recomendação visa maximizar e concretizar o potencial de utilidade e relevância estratégica que advém do recurso a entidades externas ao Programa na definição de modelos de operacionalização das suas áreas de intervenção, beneficiando da incorporação do seu *know-how* nos processos de decisão. Este objectivo deverá estar suportado numa especificação clara do tipo de contributos esperados pela AG, designadamente em termos de apreciação de requisitos de admissibilidade específicos, de contributo técnico para a análise de mérito das operações e/ou de elaboração de notas técnicas (p.ex. para efeitos de enquadramento de candidaturas).

4. Promover abordagens estruturadas ao tecido empresarial da região e à sua envolvente de suporte

Esta recomendação visa dinamizar novas lógicas de promoção da competitividade do tecido empresarial da região baseadas na integração em redes de cooperação e acesso ao conhecimento, bem como aproximar os agentes institucionais de suporte à realidade das suas necessidades e desafios (p.ex. instituições de ensino superior e I&D, associações empresariais, etc.). Para este efeito, considera-se fundamental mobilizar os principais

actores regionais com capacidade de dinamização de iniciativas estruturantes em torno de projectos com forte ligação a essa realidade (ADRAL, CCDRA, etc.).

5. Garantir a inclusão e medição adequada do contributo das candidaturas para as metas do INALENTEJO nos processos de análise de mérito

Esta recomendação é concretizada através da introdução e/ou objectivação da metodologia de cálculo do contributo das candidaturas para o cumprimento das metas de realização e de resultado do **INALENTEJO** no âmbito da identificação e aplicação dos critérios de selecção. É de notar que a plena implementação desta recomendação está dependente do grau de adequação e pertinência da bateria de indicadores e metas do Programa, a qual é actualmente caracterizada por apresentar insuficiências de carácter diverso.

6. Melhorar a capacidade de indução e selecção de candidaturas alinhadas com padrões e lógicas de investimento preferenciais/ desejáveis

Esta recomendação visa aperfeiçoar o dispositivo táctico do Programa no sentido de privilegiar a selecção das candidaturas que melhor traduzam os perfis de investimento desejados para a concretização dos objectivos prosseguidos. Para este efeito, preconiza-se a utilização proactiva e permanentemente adaptada de instrumentos como os requisitos de admissibilidade e os critérios de selecção de modo a assegurar uma efectiva focalização e selectividade nos processos de selecção de candidaturas. Deve notar-se que esta recomendação será tanto mais pertinente à medida que seja preciso gerir a escassez de recursos e/ou estimular tipologias de operações pouco representadas na estrutura de aprovações, bem como em casos específicos onde os procedimentos de base concursal não se apliquem ou não se revelem consequentes.

7. Promover a especificação e divulgação atempada das metodologias utilizadas no apuramento do mérito das candidaturas

Esta recomendação traduz-se na explicitação pormenorizada das metodologias de análise do mérito das operações candidatadas, designadamente ao nível das formas de cálculo adoptadas para cada um dos critérios e sub-critérios de selecção (com eventual suporte

em notas técnicas), assegurando sempre que o *timing* e modo utilizados na sua divulgação são adequados para influenciar o processo de elaboração das candidaturas.

8. Optimizar a estratégia e o *mix* de comunicação em função de públicos-alvo específicos

Esta recomendação visa assegurar níveis acrescidos de eficácia e eficiência às actividades de comunicação e divulgação do Programa (actualmente com carácter muito generalista), designadamente através do desenvolvimento de acções de carácter específico e/ou dirigido com suporte num *mix* de comunicação mais diversificado.

9. Desenvolver mecanismos e modelos de intervenção específicos para projectos de carácter estruturante e/ou natureza inovadora

Esta recomendação visa estimular o surgimento de candidaturas referentes a operações às quais se reconheça carácter distintivo por via do seu efeito estruturante e/ou pelo perfil de inovação associado, complementando iniciativas de carácter mais *convencional*. Para este efeito, propõe-se o recurso a modalidades específicas de indução e viabilização de investimentos com estas características, designadamente através de acções dirigidas (comunicacionais ou de outra natureza) e de procedimentos de recepção de candidaturas total ou parcialmente fechados (convites públicos, acções preparatórias, etc.).

10. Assegurar a capacidade permanente de resposta da estrutura de gestão em termos da dotação de recursos críticos no modelo organizativo

Esta recomendação é justificada pela necessidade de manutenção em permanência dos níveis de serviço da estrutura de gestão do Programa, obviando assim os riscos de ruptura ou diminuição substancial da sua capacidade de resposta motivados por situações de cessação de colaborações (definitivas ou por períodos significativos).

RECOMENDAÇÕES DE NATUREZA OPERACIONAL

1. Reforçar as funções de acompanhamento da realização das operações aprovadas

Esta recomendação implica a intensificação do processo de acompanhamento e controlo da concretização das operações aprovadas ao nível quer da sua realização física e financeira, quer do seu alcance estratégico (enquadrando assim uma análise mais criteriosa do potencial de risco associado aos mecanismos de flexibilização adoptados no âmbito das

medidas de combate à crise). Pela sua relevância, importará atribuir especial importância ao acompanhamento do processo de operacionalização dos designados *projectos integrados* (PRU, RUCI e PROVERE), assegurando uma transição programa-operações célere e efectiva.

2. Proceder à elaboração de Manuais de Apoio aos Beneficiários

Esta recomendação implica a produção de instrumentos de suporte aos beneficiários do Programa ao longo de todo o ciclo de vida das operações, os quais são também susceptíveis de antecipar e sistematizar a capacidade de resposta da AG e dos OI face a interpelações respeitantes a aspectos de natureza formal e processual (sobretudo no âmbito de regimes concorrenciais de apresentação de candidaturas).

3. Promover a revisão do Sistema de Gestão e Controlo de modo a concretizar o processo do *compliance assessment* das Associações de Municípios

Esta recomendação envolve o redesenho e subsequente certificação da Descrição do Sistema de Gestão e Controlo no sentido de integrar plenamente a actividade das Associações de Municípios como Organismos Intermédios do Programa (obviando assim os efeitos advindos de uma sobrecarga considerada indesejável sobre a actividade e modelo de intervenção da AG que decorrem da situação actual).

4. Garantir o reforço da capacidade de gestão operacional das Subvenções Globais contratualizadas com as Associações de Municípios

Esta recomendação visa assegurar o cumprimento mais rigoroso da programação constante dos Programas Territoriais de Desenvolvimento, garantindo a assunção de uma postura proactiva das Associações de Municípios na preparação e gestão do ciclo de vida das operações e a existência de mecanismos de reporte junto da AG de modo a apoiar as funções de acompanhamento que lhe estão atribuídas. Neste âmbito, considera-se ser proveitoso desenvolver iniciativas de partilha e reflexão conjunta entre as Associações de Municípios em torno das estratégias mobilizadas/ mobilizáveis para estimular dinâmicas de procura e de execução.

5. Finalizar o processo de desenvolvimento do SIGPOA

Esta recomendação concretiza-se através da entrada em produção de todas as funcionalidades/ módulos do sistema de informação do Programa (eliminando a utilização dos sistemas de contingência actualmente existentes) e da efectiva desmaterialização dos processos e procedimentos necessários à sua gestão e acompanhamento.

6. Desenvolver as capacidades do SIGPOA em termos de extracção e tratamento de informação de suporte à gestão

Esta recomendação visa ampliar as capacidades de processamento de dados e tratamento de informação do SIGPOA de modo a potenciar o seu papel como instrumento fundamental de suporte à gestão (e, muito em particular, às tarefas de monitorização-avaliação estratégica e operacional).

7. Promover a simplificação, a adequabilidade funcional e o carácter *user-friendly* do SIGPOA

Esta recomendação visa obter ganhos de eficácia e eficiência na utilização do SIGPOA, designadamente através da eliminação da duplicação de procedimentos de carregamento de informação (quer ao nível da gestão, quer dos próprios beneficiários) e da simplificação notória dos processos e dos procedimentos de suporte às tarefas da gestão.

8. Incrementar a capacitação técnica das Associações de Municípios para a utilização do SIGPOA

Esta recomendação envolve a consolidação do processo de aquisição de competências de utilização do SIGPOA por parte das estruturas técnicas e directivas das Associações de Municípios (na sua condição de Organismos Intermédios do Programa), designadamente através de manuais, acções de formação e outros meios de suporte a essa tarefa.

9. Assegurar condições efectivas de suporte à operacionalização de Estratégias de Eficiência Colectiva

Esta recomendação visa garantir uma programação consistente e coordenada das condições de suporte à implementação das operações integradas em Estratégias de Eficiência Colectiva (i.e. PROVERE e ARDU), designadamente através da previsão de

dotações financeiras específicas a disponibilizar de forma articulada com o ciclo de vida dos Programas de Acção associados.

10. Estruturar e disseminar um *Repositório de Boas Práticas*

Esta recomendação visa fomentar a divulgação alargada de *boas práticas* relativas a operações co-financiadas pelos Fundos Estruturais na região (designadamente – mas não só - no quadro do **INALENTEJO**), baseando-se para o efeito na compilação de projectos inovadores, de soluções de parceria, entre outros.

11. Assegurar a celeridade dos processos de análise de candidaturas com recurso a entidades externas

Esta recomendação implica a fixação de prazos máximos para a emissão e recepção de pareceres e/ou contributos para a análise de mérito de candidaturas, prevendo a concordância tácita das entidades envolvidas em caso de incumprimento dos mesmos (na linha do preconizado pelo Memorando de Entendimento entre o Governo português e a Associação nacional de Municípios).

(página intencionalmente em branco)