

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

- SUMÁRIO EXECUTIVO -



Quaternaire

Portugal



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

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**.

Este exercício diferencia-se de forma muito significativa do modelo de avaliação seguida 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.

Neste contexto, e de acordo com o Caderno de Encargos, o principal objectivo deste exercício consistiu 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 da sua operacionalização. A desagregação deste objectivo global foi realizada com recurso aos seguintes três objectivos específicos:

- 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 o modo de operacionalização do **INALENTEJO** na prossecução das prioridades estratégicas do **QREN**;
- 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.

Ao presente sumário executivo cabe apresentar os principais aspectos analíticos e conclusivos do Relatório Final do Estudo de Avaliação da Operacionalização do **INALENTEJO** no contexto da estratégia do **QREN** no período 2007-2013, documento que foi orientado no sentido da resposta às componentes de avaliação definidas em sede de caderno de encargos. Neste sumário é ainda integrado um ponto prévio de enquadramento metodológico, no qual se identificam as questões de avaliação que estruturaram o exercício de avaliação e as principais componentes metodológicas de suporte.

ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO

O desenvolvimento do exercício de avaliação da operacionalização encontra-se orientado em função de um conjunto de Questões-Chave, cuja pertinência foi justificada pelo contributo directo que as respectivas respostas permitiram aportar para os objectivos de avaliação fixados. As questões de avaliação consideradas foram as seguintes:

- 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?

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 delineados.

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.

De salientar ainda 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.

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 | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| <i>Focus Group</i> – Estudos de Profundidade | ✓ | ✓ | ✓ | | | ✓ | | | |
| Inquéritos | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | |

CONCLUSÕES DA AVALIAÇÃO

Procede-se agora à apresentação das principais conclusões do estudo de ‘Avaliação da Operacionalização do **INALENTEJO** no Contexto da Estratégia do **QREN** no Período 2007-2013’, as quais foram organizadas em função de cada um dos objectivos específicos do exercício de avaliação.

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 tácticos (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 táctico 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 táctico). 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 grupo 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 disponibilizados¹.

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;
- 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%).

¹ 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%.

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 táctico 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%²).

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).

² De acordo com cálculos próprios, estima-se que este valor tenha evoluído para cerca de 13% até 31 de Março de 2010.

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 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.

RECOMENDAÇÕES DA AVALIAÇÃO

Procede-se agora 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*. O modelo de organização das recomendações foi delineado 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. Salvaguardar 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)