



Direcção Geral do Desenvolvimento Regional

Estudo de Actualização da Avaliação Intercalar

Programa Operacional de Assistência Técnica do Quadro Comunitário de Apoio 2000-2006

SUMÁRIO EXECUTIVO

Quatenaire Portugal, Consultoria para o Desenvolvimento, SA

Centro de Estudos e Desenvolvimento Regional e Urbano, Lda

TIS.pt, Consultores em Transportes, Inovação e Sistemas, SA

28 de Dezembro de 2005



PROJECTO
CO-FINANCIADO
PELO FEDER

Apresentação

O “Estudo de Actualização da Avaliação Intercalar do Programa Operacional de Assistência Técnica do QCAIII”, enquadrado pelas cláusulas técnicas e procedimentos metodológicos previamente estabelecidos, pretende não só encorpar uma actualização dos resultados do exercício de Avaliação Intercalar de 2003, mas também constituir novo conhecimento, susceptível de ser utilizado estrategicamente no próximo período de Programação, nomeadamente no que toca a possíveis papéis a desempenhar pela Assistência Técnica para esse mesmo período.

Assim, este momento avaliativo, pelas características que possui, representa uma novidade face a anteriores períodos de Programação, visando resolver uma das principais lacunas existentes na transmissão dos referenciais de experiência entre os diversos períodos de programação. Este desígnio mantém-se válido e aplicável no caso do PO ATQCAIII, não obstante as suas especificidades, que implicam que a formatação deste programa não resulte do quadro metodológico tradicional. Neste contexto, as metodologias de avaliação adoptadas tenderam a ser simplificadas mas altamente direccionadas a pontos bastante concretos da intervenção do Programa.

O presente Sumário Executivo, não pretendendo substituir os desenvolvimentos mais detalhados do Estudo, procura sintetizar as principais conclusões que resultaram do trabalho desenvolvido, organizando-se a partir dos temas visados e capítulos de análise deste exercício avaliativo. Este Sumário fecha com a apresentação das principais recomendações para o futuro da Assistência Técnica ao Quadro 2007-2013 suscitadas pelo presente exercício de avaliação.

O desenho e a acção do PO ATQCAIII – uma conclusão global

Este Programa não resultou do exercício lógico tradicional de montagem de Programas Operacionais, nem está suportado num quadro estratégico particular (possui um carácter eminentemente instrumental), pelo que os conteúdos técnicos e objectivos estabelecidos resultam do aprofundamento da experiência, em matéria de

assistência técnica, dos Quadros anteriores e das necessidades que foram identificadas, no âmbito do Quadro Comunitário de Apoio III.

Possuindo o PO ATQCA III como principal missão facilitar e apoiar a execução do QCA III, desenvolvendo e promovendo acções de acompanhamento, monitorização e avaliação, e não obstante o atraso verificado no arranque do PO, parece evidente que esta incumbência foi atingida com sucesso, destacando-se, inclusive, o evidente acréscimo de responsabilidades imputado a este Programa, desde a sua génese (nomeadamente ao nível da inclusão de todos os Fundos pós reprogramação).

Da avaliação Intercalar de 2003 à recontextualização do Programa

No período que mediou a Avaliação Intercalar e o presente, o acontecimento de maior relevância no PO foi o processo de Reprogramação de 2004. Constata-se que as opções da Gestão no contexto da Reprogramação enquadram-se com as recomendações da Avaliação Intercalar, tendo sido verificado que tais sugestões encontraram reflexo na gestão corrente e diária do programa, bem como na sua orientação mais “estratégica”.

Pese ainda o curto período desde a aprovação do novo Complemento de Programação e o presente exercício de avaliação, a agregação das medidas de tipologia “out” contribuiu para uma efectiva flexibilização financeira, em direcção de um melhor balanço entre a tipologia de projectos a aprovar, a procura por parte dos beneficiários, e o grau de consecução dos objectivos específicos do Programa.

A introdução no programa de todos os fundos estruturais deu-lhe mais coerência e responsabilidade, sendo que a sua tardia introdução não permite ainda indagar dos resultados e impactes de tal opção.

Reanálise do Desempenho Físico e Financeiro

Desempenho global

Apesar do arranque tardio e de um avanço difícil nos primeiros anos, o Programa encontra-se actualmente numa situação estável. Não obstante a relativamente baixa aprovação e execução registada em 2004 e no primeiro semestre de 2005, em termos globais o desempenho financeiro do Programa é bastante positivo (taxa de aprovação relativamente ao programado é de 79,4% enquanto o nível de execução, em relação ao aprovado, é de 50,1%).

A evolução verificada permite destacar que a programação financeira para os primeiros anos era desajustada face aos objectivos, estrutura e especificidades de um Programa com estas características (resultando na impossibilidade de cumprir a “regra n+2”). Por outro lado, deve destacar-se igualmente o facto dos mais elevados níveis de candidatura e de execução se terem registado em 2002 e 2003 (projectos plurianuais), e do Eixo III, apesar de criação recente, ter já homologado a totalidade das verbas programadas.

Os resultados observados demonstram a existência de uma coerência global entre os recursos financeiros despendidos nas diversas Acções e as realizações físicas concretizadas, sendo que as metas definidas em Complemento de Programação, na globalidade, não parecem muito longe de ser atingidas.

Desempenho do Eixo FEDER

Os níveis de comprometimento financeiro são bastante satisfatórios. A taxa de aprovação ronda os 67%, o que face aos constrangimentos iniciais, reflecte um bom desempenho actual do Eixo. Em 2003, foi aprovado um conjunto de candidaturas plurianuais, com montantes financeiros bastante significativos, cuja repercussão se estende até final do período de programação.

O facto da programação financeira para os primeiros anos ser claramente desajustada face às especificidades de um Eixo com estas características, impossibilitou o cumprimento da “regra n+2” em 2003 e 2004 e, possivelmente, em 2005. Não obstante, as metas definidas em Complemento de Programação serão previsivelmente atingidas no final do período de Programação, destacando-se todavia pela negativa a “difícil” concretização do Plano de Acção e Comunicação (Acção 1.5.3 – Divulgação e Publicidade) e as dificuldades sentidas na operacionalização do SIFEC.

MEDIDA 1.1 – Gestão, Acompanhamento e Controlo do QCA III

Apesar da reestruturação de que foi alvo o Eixo FEDER, a Medida manteve inalterados os conteúdos e as acções que a constituem (incluindo fundamentalmente as despesas de natureza *in*). A Medida criou as condições para o funcionamento eficaz das estruturas de gestão, de acompanhamento e de controlo globais do QCA e do POAT QCA III. Para além de ter implementado as diversas EAT, foi importante para a aquisição de serviços de informática, optimização do sistema de apoio à gestão da vertente FEDER e desenvolvimento do Sistema de Controlo.

A taxa de aprovação é bastante elevada, rondando os 80%, sendo que a taxa de execução financeira se apresenta relativamente diminuta (37%); isto deve-se ao facto de muitos projectos serem plurianuais e, conseqüentemente, a execução estender-se ao longo de todo o período de programação. Deste modo, e apesar do atraso no arranque, perspectiva-se actualmente uma fácil absorção da totalidade das verbas afectas à Medida.

MEDIDA 1.5 – Avaliação, Sistema de Informação e Divulgação e Publicidade do QCA III

A reestruturação efectuada em 2004, originou a racionalização no número de Medidas, traduzindo-se na criação da “nova Medida”, 1.5., que passou a incorporar as despesas de natureza *out*, ou seja os conteúdos, objectivos e tipologias de projectos das “antigas” Medidas 1.2, 1.3 e 1.4., respectivamente *Avaliação, Sistema de Informação do QCA III e Divulgação e Publicidade*.

Tem vindo assim a promover-se o normal funcionamento do processo de Avaliação do QCA III, assegurando o cumprimento das acções de avaliação intercalar previstas e viabilizando a realização de outras acções/iniciativas de avaliação global e/ou temática no âmbito do QCA III. Já no que toca ao Sistema de Informação do QCAIII, apesar de ser um sistema de grande qualidade técnica, a gestão, acompanhamento, avaliação e controlo das intervenções operacionais não puderam contar durante longos períodos (e ainda hoje não podem) com as plenas capacidades do SII do QCA. Finalmente ao nível da Divulgação e Publicidade, apoiaram-se acções de informação e publicidade, possibilitando um conhecimento periódico e global do QCA III.

Com uma baixa taxa de aprovação rondando os 50%, a Medida apresentava uma taxa de execução face ao aprovado relativamente elevada (72%). Dos 65 projectos aprovados, a esmagadora maioria ocorreu em 2002.

Desempenho do Eixo FSE

Os níveis de comprometimento financeiro têm crescido de forma significativa ao longo do período de Programação. A taxa de aprovação financeira do Eixo, no final do primeiro semestre de 2005, era de 85.5% face ao Programado, o que face aos constrangimentos iniciais, reflecte um bom desempenho actual do Eixo e um crescente ritmo de aprovação. A tal facto não terá sido certamente alheia a abertura do eixo a novas tipologias de beneficiários e projectos apoiados aquando do exercício de reprogramação.

Não obstante o comportamento da aprovação, os ritmos de execução (com uma taxa de 45.6% face ao Programado 2000-2006) não deixam de levantar algumas reservas relativamente à capacidade de absorção completa das verbas. Considerando a situação não crítica, dadas as expectativas de execução para o final de 2005, será importante acautelar a aceleração desta variável, no sentido de evitar a aplicação da regra da guilhotina. Tal situação merece especial cuidado nesta fase final do período de Programação, no sentido em que se continua a verificar uma significativa sub execução de alguns projectos, nomeadamente por parte de alguns beneficiários do eixo, sujeitos à disciplina da contabilidade pública.

Uma grande parte das metas definidas em Complemento de Programação encontra-se globalmente atingida, e verificam-se alguns importantes resultados da acção do programa ao nível do suporte à implementação do FSE em Portugal, a montante e a jusante.

MEDIDA 2.1 – Gestão, Acompanhamento e Controlo

Apesar da reestruturação de que foi alvo o Eixo FSE, a Medida manteve os conteúdos e as tipologias de projecto que a constituem (tendo contudo aberto a sua acção ao encerramento de anteriores períodos de programação), constituindo as despesas de natureza *in* do eixo FSE.

A taxa de aprovação é relativamente elevada, rondando os 67%, mas a taxa de execução face ao programado é anda reduzida (42.3%). Esta situação deverá ser acompanhada pela gestão, sendo que esta folga financeira poderá ser importante ao nível da transição estável para o próximo período de programação.

A Medida criou inequivocamente as condições para o funcionamento eficaz das estruturas de gestão, de acompanhamento e de controlo globais do QCA e do PO AT QCA III, na sua vertente FSE. Para além de ter implementado as diferentes EAT, contribuiu seguramente para o reforço da capacidade de planeamento, gestão e execução dos projectos financiados pelo FSE, bem como para o desenvolvimento do sistema de controlo, o que dadas as características do FSE e sua aplicação, se revelou uma tarefa de elevado fôlego.

MEDIDA 2.2. – Conhecer para Intervir e Qualificar: o Emprego e a Inclusão Social

A reestruturação efectuada em 2004 originou a racionalização no número de Medidas, traduzindo-se na criação de uma “nova” Medida 2.2, que passou a incorporar as despesas de natureza *out*, ou seja os conteúdos, objectivos e tipologias de projectos das “antigas” Medidas 2.2, 2.3, 2.4. e 2.5., tendo ainda alargado a sua tipologia de projectos e beneficiários.

É notório que o exercício de reprogramação (com o alargamento dos objectivos específicos da Medida) e o andamento do Programa tenderam a imprimir a esta medida níveis de aprovação muito elevados na sua globalidade, sendo que à data de 30/06/2006, a quase totalidade do fundo previsto para esta medida se encontrava comprometido por via de aprovações. Não obstante, os níveis de execução face ao programado eram substancialmente menores (47.3%), um reflexo de bastantes projectos recentes ainda em execução, mas também de um grande número de projectos entretanto encerrados em situação de subexecução (por motivos de disciplina financeira dos seus beneficiários, sujeitos a regras da contabilidade pública). Esta situação deverá ser acautelada no sentido de se assegurar a absorção das verbas destinadas à Medida e, essencialmente, efectivar os objectivos específicos da medida por via da realização completa dos projectos.

Em termos globais, conclui-se que os projectos já executados/em execução têm contribuído efectivamente para o atingir dos objectivos específicos da Medida e das suas tipologias, que se encontram globalmente em vias de serem atingidos.

Se considerarmos o “ciclo de actuação do FSE”, a montante e a jusante da sua aplicação, e as acções apoiadas por esta Medida, concluímos pela forte produção de instrumentos estratégicos e de reflexão e de definição de linhas de actuação a montante da aplicação do fundo (tipologia 1), mas ainda algum défice de apoio a projectos que contemplem a compreensão a jusante da aplicação do FSE (nomeadamente ao nível da avaliação dos seus impactos, transversais e parcelares). Ao nível da aplicação do fundo, os esforços de divulgação e publicidade e suas realizações podem ser considerados como muito positivos e abrangentes; todavia, um outro instrumento fulcral ao acompanhamento da realização do FSE, o sistema de informação do fundo, apesar dos recentes progressos e da sua qualidade técnica, e ainda que considerando o contexto em que a sua operacionalização se verificou, nomeadamente adesão voluntária por parte dos PO, apresentou ao longo do período sérios constrangimentos que impediram a realização dos objetivos a que se havia proposto.

Desempenho do Eixo FEOGA-O e IFOP

O Eixo surge como a principal novidade pós Reprogramação intercalar, com a incorporação dos 4 fundos num só programa de Assistência Técnica, dotando-o de maior coerência ao nível da Assistência Técnica ao QCAIII.

A verba destinada a este Eixo foi aprovada na sua totalidade com a entrada em funcionamento do novo Complemento de Programação, sendo que não é ainda possível extrair conclusões de fundo da aplicação dessas verbas no apoio aos objectivos deste novo eixo.

Recomendações para o próximo período de programação (2007-2013)

Estruturação do Programa

Adequar a estrutura do Programa aos novos desafios e realidades

A organização estrutural e os moldes da próxima Assistência Técnica Global deverá ter como referência, desde logo, os objectivos específicos que se colocam à Política Regional da União Europeia, no período de programação 2007-2013, e a experiência de programação empreendida em 2000-2006 e em períodos anteriores. Neste sentido, a formatação da Assistência Técnica deverá ser capaz de responder com idêntico grau de eficácia à necessidade de apoiar e resolver questões ligadas ao acompanhamento, controlo, avaliação e divulgação dos Fundos Comunitários (função de coordenação), e garantir o reforço da aprendizagem. Desta forma, no contexto de Programas monofundo, a Assistência Técnica deverá dispor de Eixos de actuação que sucedam e respondam com eficácia e eficiência às necessidades e especificidades de cada fundo estrutural. Ou seja, deverá claramente organizar-se em função das necessidades de coordenação da intervenção dos diversos fundos estruturais e da estrutura programática que vier a ser definida no QREN. Nomeadamente ao nível do FEDER e da inserção da vertente da cooperação (inter-regional, transnacional) no próximo Quadro, recomenda-se a inserção na sua Assistência Técnica de uma componente/eixo vocacionada para o apoio ao desenvolvimento deste domínio,

nomeadamente à produção de conhecimento estratégico de suporte e de referência à intervenção.

Do mesmo modo, tendo em conta a relevância da intervenção FSE em termos da programação futura, designadamente a sua contribuição para a concretização em Portugal de estratégias comunitárias como a EEE/PNE, o PEIS/PNAI e a Igualdade de Género/PNI, a produção de conhecimento estratégico de suporte a um estágio qualitativamente mais avançado para essa intervenção deverá ser objecto de apoio orientado para esses fins.

Esta opção é, aliás validada, pelas lições de experiência que a presente avaliação enunciou a propósito da Assistência Técnica FSE.

Alterar a estruturação interna das medidas

As Medidas com maior grau de complexidade ou destinadas a beneficiários de diferente natureza deverão ser estruturadas em Linhas de Acção com dotações financeiras, objectivos específicos e indicadores de realização claramente definidos. Tal solução deverá permitir gerir o “trade-off” rigidez de metas e programação com a flexibilidade necessária a uma melhor concretização de objectivos.

Modelo e Práticas de Gestão

Garantir que a DGDR e o IGFSE continuem a desempenhar um Papel de “Liderança”

Recomenda-se no próximo período de programação que estas instituições continuem a desempenhar o papel de coordenação de intervenções cujo enfoque se centre na Assistência Técnica, garantindo a transversalização das acções.

Dimensionar Adequadamente as Estruturas Técnicas

No próximo Programa Operacional, as Medidas deverão ter uma estrutura técnica devidamente dimensionada, tirando simultaneamente máximo partido das TIC do Sistema de Informação, nomeadamente ao nível de processos de tramitação.

Sistema de Informação

Promover uma maior qualidade aos Sistemas de Informação Integrados de apoio à gestão, acompanhamento e avaliação

Os futuros Programas Operacionais deverão ser assistidos por uma solução informática própria. Por outro lado, os sistemas proprietários deverão atender às especificidades dos futuros Programas, integrar e centralizar toda a informação, financeira e física, dos projectos a co-financiados, independentemente do FE.

Simultaneamente, as entidades nacionais responsáveis pela gestão dos FE deverão garantir que os SI próprios dos Programas disponham das funcionalidades e do conteúdo informativo necessário ao Fundo, acompanhando o desenvolvimento de interfaces adequadas aos SI próprios dos Programas para transferência periódica e em tempo útil dos mapas obrigatórios a cada um dos Fundos.

O ponto de partida não poderá ignorar o investimento já realizado na concepção dos SI actuais, devendo capitalizá-lo, e portanto deverão desenvolver-se apenas as adaptações necessárias, utilizando as funcionalidades e modelos de dados já testados pelos SIIFE. Recomenda-se, nomeadamente, a implementação de uma solução que permita que o SI dos fundos estruturais seja um efectivo instrumento estratégico de apoio à gestão, evitando uma sobrecarga do sistema na resposta às (legítimas e pertinentes) necessidades da função de controlo.

Avaliação e Monitorização

Melhorar a qualidade da definição de metas

Melhorar a estimativa de metas, que deverá ser adequada às tarefas identificadas e às disponibilidades financeiras.

Desagregar e desenhar com mais precisão os indicadores de acompanhamento

Desenhar indicadores de acompanhamento de modo a poder aferir detalhadamente das realizações efectuadas pelos projectos executados. Tal deverá passar pela desagregação de indicadores de modo a espelhar convenientemente que tipologias de projecto estão efectivamente a ser mais conseguidas.

Melhorar a abordagem às questões temáticas transversais

A maioria das questões temáticas transversais são em primeiro lugar questões nacionais, pelo que devem existir a montante do Quadro de Programação, estudos que apontem directrizes e linhas de orientação nacionais para os domínios considerados prioritários.

Posteriormente, inserida no Quadro, deverá existir uma estrutura que seja responsável por verificar a implementação dessas directrizes /linhas de orientação, mas que simultaneamente promova e dê visibilidade a propostas de resolução de problemas específicos detectados, importante num contexto de futura avaliação “on-going” do próximo período de programação.

Divulgação e Publicidade

Regular divulgação de Boas Práticas e projectos referência

A divulgação de “Boas Práticas” e de “Projectos Referência”, através de publicações e seminários (bem como nos sites associados ao Quadro), deverá ser incrementada e realizada com uma periodicidade anual. Tal opção permitirá, regularmente, identificar práticas que deverão ser continuadas e melhoradas. Os resultados de toda a produção de instrumentos metodológicos e de apoio à execução dos fundos estruturais em Portugal deverão ser divulgados e apresentados aos diversos públicos interessados, por diversos canais.

Disponibilizar a Informação, via sites, em bilingue

É fundamental que a divulgação da informação seja disponibilizada a um público vasto e diversificado, pelo que o no próximo período de programação, toda a informação contida nos diversos sites a criar deverá ser disponibilizada em duas línguas: português e inglês.

Regular actualização da Informação contida nos diversos sites associados

Os diversos sites associados ao Quadro deverão estar permanentemente actualizados, pelo que deverá existir uma estrutura cujos recursos humanos se centrem exclusivamente nesta matéria.

Trimestralmente, as diversas Estruturas de Gestão, deveriam entregar à Estrutura de Manutenção do site, conteúdos e informações actualizadas, nomeadamente associadas a “Boas Práticas” e “Projectos Referência”. Paralelamente, mediante a implementação de protocolos de acesso, as Estruturas de Gestão das diversas Intervenções Operacionais poderiam actualizar em permanência informações prioritárias.