

+ 06:2009+

e+cadernos

Avaliação
e monitorização
estratégica do QREN:
novas perspectivas
e desafios

Relatório de Síntese

SEMINÁRIO
AVALIAÇÃO E MONITORIZAÇÃO
ESTRATÉGICA DO QREN
novas perspectivas e desafios

Índice

Prefácio	4
Programa da conferência	7
Sessão de abertura	8
Síntese das intervenções da 1.ª mesa redonda: “O que queremos conhecer melhor?”	
– Os desafios da monitorização estratégica do QREN	19
Síntese das intervenções da 2.ª mesa redonda: “Que respostas podemos esperar com a avaliação?”	
- Novas perspectivas na avaliação dos fundos comunitários	27
Sessão de encerramento	35

Ficha Técnica

Colecção e+cadernos do Observatório do QREN

Título Avaliação e monitorização estratégica do QREN – novas perspectivas e desafios

Edição Observatório do QREN

Data de Edição Junho 2009

Autoria Observatório do QREN

Design Gráfico UP

Registo ISBN 978-989-96035-6-1

Publicação financiada pela União Europeia – Programa Operacional Assistência Técnica
FEDER 2007-2013

Avaliação e monitorização estratégica do QREN: novas perspectivas e desafios

Reitoria da Universidade Nova de Lisboa, 16 de Abril de 2009

Relatório de Síntese



Prefácio

Paulo Areosa Feio, Coordenador do Observatório do QREN

Este Relatório apresenta ao público uma síntese do conjunto de intervenções produzidas no Seminário “Avaliação e Monitorização Estratégica do QREN – novas perspectivas e desafios”, realizado no dia 16 de Abril de 2009 na Reitoria da Universidade Nova de Lisboa.

Reconhecendo que a qualidade e o alcance das intervenções apresentadas no Seminário estão para lá das sínteses que disponibilizamos, salientamos que, com este Relatório, procuramos dar a conhecer o essencial do debate que se realizou, facilitando informação sobre as comunicações proferidas a todos aqueles que possam ter interesse nos temas tratados. Considerámos oportuno reproduzir na íntegra os discursos dos membros do Governo que participaram nesta sessão atendendo a que as orientações neles contidas moldam o contexto no qual a avaliação e a monitorização do QREN vão actuar.

O principal objectivo do seminário, primeira iniciativa pública do Observatório do QREN, foi o de proporcionar condições para que a discussão sobre avaliação e monitorização estratégica “saltasse o muro” dos órgãos de governação do QREN e se estendesse e envolvesse os destinatários dos seus produtos. Beneficiar desta perspectiva dominou as nossas intenções e, com o registo escrito da reflexão que experienciámos, pretendemos prolongar a memória dos contributos que nos foram oferecidos.



A avaliação e a monitorização estratégica, na medida compatível com a complexidade que lhes é inerente, irão seguramente tornar-se mais sensíveis às expectativas dos destinatários da informação, e, em particular, às necessidades de informação daqueles, em ordem a ganhar a relevância que na programação do QREN se lhe quis atribuir.

A avaliação e a monitorização estratégica do QREN constituem elementos centrais da missão do Observatório, tendo por finalidade produzir resultados que possam ser utilizados na melhoria das políticas públicas durante a sua fase de implementação. Tal como são preconizadas pelo Observatório, a avaliação e a monitorização estratégica do QREN pressupõem: uma contínua articulação entre a monitorização operacional e financeira, a monitorização do contexto e dos objectivos estratégicos prosseguidos pelo QREN; o envolvimento directo dos vários stakeholders; a flexibilidade na definição do foco e dos propósitos de análise, visando dar respostas atempadas aos responsáveis pelas políticas e pela sua implementação; e, acima de tudo, a ambição de ampliar as probabilidades de sucesso das políticas públicas desenvolvidas no âmbito do QREN.

O contributo público dos intervenientes no seminário propiciou novos territórios de reflexão, enriquecendo substancialmente o nosso debate. A todos eles é devido o testemunho público do nosso agradecimento.



SEMINÁRIO
AVALIAÇÃO E MONITORIZAÇÃO
ESTRATÉGICA DO QREN
novas perspectivas e desafios



Programa da conferência

09h30: Recepção dos participantes

10h00: **Sessão de abertura**

- Coordenador do Observatório do QREN, Paulo Areosa Feio
- Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional, Rui Nuno Baleiras
- Secretário de Estado do Emprego e da Formação Profissional, Fernando Medina

10h45: Pausa para café

11h00: **1.ª mesa redonda: “O que queremos conhecer melhor?” – Os desafios da monitorização estratégica do QREN**

Moderação: Duarte Rodrigues, coordenador-adjunto do Observatório do QREN

- Carlos Zorrinho, coordenador nacional da Estratégia de Lisboa e do Plano Tecnológico
- José Ribau Esteves, representante do Conselho Directivo da Associação Nacional de Municípios Portugueses
- Carlos Lage, presidente da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte
- José Soeiro, presidente do Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional
- Rui Fiolhais, gestor do Programa Operacional Potencial Humano
- Eva Gaspar, jornalista

Debate

Conclusões: Rory McKenna, chefe da Unidade Portugal da Direcção Geral da Política Regional da Comissão Europeia

13h00: Almoço

15h00: **2.ª mesa redonda: “Que respostas podemos esperar com a avaliação?” – Novas perspectivas na avaliação dos fundos comunitários**

Moderação: Joaquim Bernardo, coordenador-adjunto do Observatório do QREN

- Veronica Gaffey, chefe da Unidade de Avaliação da Direcção Geral da Política Regional da Comissão Europeia
- Horácio Barata, chefe-adjunto da Unidade Portugal da Direcção Geral do Emprego, Assuntos Sociais e Igualdade de Oportunidades da Comissão Europeia
- Nélson de Souza, gestor do Programa Operacional Factores de Competitividade
- Ana Vale, gestora da Intervenção Comunitária EQUAL
- João Ferreira do Amaral, professor universitário, membro do Conselho Económico e Social
- Stanislaw Bienias, chefe da Unidade de Avaliação do Departamento de Coordenação da Política Estrutural, Ministério de Desenvolvimento Regional da Polónia

Debate

Conclusões: Rosa Maria Simões, presidente do Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu

17h30: Pausa para café

18h00: **Sessão de encerramento**

- Coordenador do Observatório do QREN, Paulo Areosa Feio
- Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social, José António Vieira da Silva
- Ministro do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, Francisco Nunes Correia

Sessão de abertura

Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional Rui Nuno Baleiras

Ex.mo Senhor Secretário de Estado do Emprego e da Formação Profissional
Ex.mo Senhor Coordenador do Observatório do QREN

Minhas Senhoras e meus Senhores

Este é um seminário dedicado à Avaliação e Monitorização Estratégica do QREN. Permitam que as minhas primeiras palavras, na abertura deste seminário, sejam para felicitar o Observatório do QREN por esta iniciativa.

E quero felicitar o Observatório por três razões: oportunidade do evento; qualidade dos participantes; e diversidade dos mesmos e dos pontos de vista que seguramente irá permitir obter.

Oportunidade porque temos já decorrido cerca de 17 meses sobre a abertura dos primeiros concursos e há já trabalho de monitorização disponível para debater e ponderar melhorias na respectiva metodologia. Colocar à volta da mesa deputados, autarcas, empresários, académicos, governantes, gestores de fundos comunitários, consultores, jornalistas e funcionários da Comissão Europeia a discutir avaliação e monitorização estratégica é uma iniciativa que materializa bem o espírito e a letra da diferença que o QREN pretende fazer na transformação estrutural da economia e da sociedade portuguesas.

O QREN existe para a economia e a sociedade. A construção estratégica do QREN não terminou no dia em que a Comissão Europeia aprovou os seus Programas Operacionais. Ela renova-se todos os dias, nomeadamente no diálogo com os parceiros da política regional, como são as senhoras e os senhores presentes neste evento.

Saber ouvir os “stakeholders” do QREN é o que o Observatório nos propõe com este seminário. As sugestões que nos queiram fazer são importantes para continuarmos a melhorar a contribuição da política regional para a modernização da economia portuguesa. As expectativas que Governo, Observatório e Autoridades de Gestão, Certificação e Auditoria do QREN têm sobre os resultados dos trabalhos de hoje são elevadas, e estou confiante de que serão superadas.

O QREN está no terreno, temo-lo demonstrado com factos. Avaliar e monitorizar o que se está a fazer é, pois, tarefa indispensável em que nos temos empenhado, mas que importa aprofundar e melhorar.

Quando os ciclos de programação dos fundos comunitários tomaram na Europa a designação de Quadros de Referência Estratégicos Nacionais, em substituição dos anteriores QCA (Quadros Comunitários de Apoio), o Governo pretendeu que, em Portugal, essa mudança não se limitasse à semântica da expressão ou ao byte de uma nova sigla.

A afirmação do Governo de que este ciclo de programação não poderia ser mais do mesmo pretendia demonstrar claramente que o objectivo era mudar de paradigma.

Esta convicção não significa depreciação pelo papel que os QCA tiveram em Portugal. Pelo contrário, a necessidade de mudança radicou numa avaliação sólida das experiências passadas, à luz do conhecimento técnico e científico adquirido. Essa avaliação permitiu reconhecer muitas virtualidades nos anteriores ciclos de programação, mas





identificou também várias fragilidades. É sobre o que de bom se conseguiu que o QREN quer construir a mudança de paradigma. Uma mudança focalizada nas prioridades de desenvolvimento sustentável da Agenda de Lisboa renovada. Uma mudança, por isso, que concentra os estímulos financeiros na qualificação dos recursos essenciais à afirmação da competitividade da economia portuguesa: qualificação dos recursos humanos, qualificação do perfil de especialização da produção interna e qualificação dos recursos territoriais. Uma mudança na percepção dos fundos comunitários junto dos beneficiários, que deverão deixar de ser vistos como transferências de rendimento ou apoios à manutenção de comportamentos, para passarem a ser encarados como incentivos à mudança de comportamento dos agentes económicos, em prol de mais bem-estar social.

Da ideia de apoio, essencialmente passivo, quisemos passar à de incentivo, passar a um ciclo em que a ideia dominante seja a existência de uma estratégia e em que a criação de referências para as iniciativas dos agentes seja uma tônica dominante. Queremos que o QREN seja um elemento de dinamização da transformação, transformação com um projecto de suporte, com uma visão de desenvolvimento nacional e com a indicação de um caminho a ser percorrido.

As dificuldades que actualmente vivemos tornam apenas mais necessário esse referencial de estabilidade e acentuam a necessidade de reflexão estratégica sobre cada passo que tem de ser dado para se relançar com sucesso a economia nacional.

Uma das grandes diferenças do QREN relativamente aos períodos de programação anteriores é exactamente o papel central que é dado à gestão e monitorização estratégica das intervenções enquanto um dos seus cinco princípios operacionais. No passado, a percepção da qualidade das intervenções estruturais em Portugal foi sobretudo firmada em termos da execução física e financeira dos Programas Operacionais. Hoje, queremos manter a avaliação física e financeira mas ir mais além, adicionar-lhe também a avaliação estratégica on-going, i.e., medir ao longo da execução do QREN os impactos, os efeitos da mesma na estrutura económica e social que as intervenções são supostas produzir. E queremos partilhar esta informação com a comunidade de parceiros da política de desenvolvimento regional.

Recordo que os outros vectores operacionais são a concentração de recursos e tipologias de acções focalizando os recursos escassos em áreas onde se possa operar uma transformação relevante, em alternativa a dar um bocadinho a tudo e todos e não mudando verdadeiramente nada; a selectividade, escolhendo não apenas bons projectos mas garantir que apenas os melhores dentre eles são co-financiados; a garantia da viabilidade económica e a sustentabilidade financeira dos projectos apoiados, evitando financiar projectos interessantes mas que rapidamente se transformam em “catedrais no deserto” por não terem limiares de rentabilidade e de procura que os sustentem; e a coesão e valorização territoriais potenciando os factores de progresso específicos de cada região e contribuindo para o desenvolvimento regionalmente equilibrado do país. Costumava afirmar, nos primórdios da construção do QREN, que em Portugal somos muito bons a fazer planeamento estratégico; porém, muitos autores e clientes que encomendam esses estudos rapidamente os enfiam na gaveta e os esquecem assim que começam a executar as acções planeadas.

Só que as acções estão sujeitas a choques múltiplos, nem sempre decorrem como planeado, a vontade dos decisores nem sempre é suficientemente forte para manter o rumo estratégico e esta ausência de vigilância estratégica e de continuada fundamentação estratégica das acções durante a sua execução é, muitas vezes, responsável pela suboptimalidade dos resultados alcançados.

Foi por causa desta convicção que o Governo inscreveu a gestão e monitorização estratégica das intervenções como um dos cinco princípios operacionais do QREN. A estratégia não parou no dia em que os seus Programas Operacionais foram aprovados pela Comissão Europeia,

- Por isso, criámos metas nos Programas Operacionais em termos de impactos e não só em termos de realização física e financeira;
- Por isso, dotámos o Observatório do QREN de competências relevantes na avaliação e monitorização estratégica da execução do QREN e colocámos o Observatório no centro da governação técnica do QREN, coordenando a respectiva Comissão Técnica de Coordenação;
- Por isso, criámos uma bateria de indicadores conjunturais de monitorização;
- Por isso, decidi o Governo inovar face ao passado e à generalidade dos Estados-Membros ao partilhar na Internet (www.qren.pt) com o público em geral um boletim de indicadores conjunturais de monitorização (todos os três meses a Comissão Técnica de Coordenação do QREN divulga um vastíssimo leque de variáveis que reflectem a vida de cada um dos POs em cada uma das regiões);
- Por isso, tenho o gosto de vos anunciar que irá ser lançado dentro de dias um concurso para escolher um consultor independente que ficará responsável pela elaboração da primeira avaliação estratégica do QREN, trabalho a concluir até final deste ano. Este trabalho será uma das peças essenciais da tarefa de avaliação seguinte, a chamada “Avaliação Global da Implementação do QREN”;
- Por isso, iniciar-se-á já em 2010 a concretização de um ambicioso plano de avaliações temáticas, avaliações intercalares e avaliações sectoriais para permitir conhecer em pormenor o que se está a fazer, conhecer a coerência da acção com os objectivos anteriormente definidos e os recursos disponíveis, conhecer os resultados que se estão a alcançar e os efeitos que podemos esperar.
- Por isso, estamos a montar os centros de observação das dinâmicas regionais, nós no espaço NUTS II da rede de monitorização estratégica, operacional e financeira do QREN;

- Por isso, também inovámos ao criar as Comissões de Aconselhamento Estratégico junto de cada POR, como espaços de reflexão estratégica com os principais parceiros regionais do QREN (representantes das comunidades intermunicipais, das associações empresariais, das associações sindicais e do ensino superior);
- Por isso, inovámos ao criar órgãos colegiais de coordenação política de cada PO para discutir e definir as orientações estratégicas para a vida de cada um destes orçamentos de fundos estruturais e de coesão;
- Por isso, inovámos ao introduzir o princípio da avaliação por objectivos dos recursos humanos que trabalham nos secretariados técnicos das Autoridades de Gestão e do Observatório, criando ainda prémios de eficiência no desempenho profissional dos mesmos.

Por todas estas razões, por todos os ingredientes de gestão, avaliação e monitorização estratégica que compõem o QREN, a matéria que hoje será aqui discutida não é um aspecto lateral, um mero cumprimento de exigências regulamentares nem um ponto de valorização, com o seu quê de académico, da forma como essas obrigações são cumpridas. A avaliação estratégica e a monitorização estratégica são a espinha-medula da estrutura do QREN e constituem instrumentos essenciais para que este possa ter sucesso para Portugal.

O QREN ousou inovar em muitos aspectos da governação política e técnica do aparelho administrativo ligado à gestão dos fundos com finalidade estrutural, bem como nos próprios instrumentos de política que utilizam esses fundos para promover a modernização da economia portuguesa.

O QREN colocou um desafio exigente às diferentes entidades que participam na sua implantação: estruturas de governação, estruturas de gestão, estruturas de acompanhamento e beneficiários. De uma forma geral, o desafio está aí para a sociedade portuguesa como um todo.

Isso é assim na forma como se exige a organização estratégica das intervenções sectoriais; não se tratando de apoiar iniciativas que vão surgindo mas de gerar incentivos selectivos a iniciativas devidamente enquadradas e de acordo com referenciais com prioridades definidas.

Isso é assim quando se exige uma muito maior participação de actores nos diferentes níveis da governação e da gestão corrente dos Programas Operacionais. Dou o exemplo dos ministérios e dos municípios. Em vez de se sentarem à mesa do orçamento (unidades de gestão na gíria dos QCAs), votando nos projectos de cada um, profissionalizámos a gestão e criámos órgãos de coordenação política transversais, onde ministros e presidente da ANMP discutem e adoptam orientações estratégicas para a vida dos PO.

Inovámos ainda na criação de Comissões de Aconselhamento Estratégico ao nível regional NUTS II, como já referi. A próxima ronda de reuniões, aprezadas para Maio, irá já basear-se em trabalho dos centros de observação das dinâmicas regionais, nós da rede de monitorização estratégica e operacional do QREN.

Finalmente, merece destaque o acréscimo significativo no apelo à fundamentação estratégica das intervenções estruturais. É que este apelo faz parte do tal princípio operacional do QREN que nos convocou para esta reunião, o princípio da gestão e monitorização estratégicas.

Esta exigência está bem patente nos instrumentos de política mais inovadores da agenda Factores de Competitividade que construímos sobre o QREN, as Estratégias de Eficiência Colectiva, mas também no instrumento Contratualização com as Associações de Municípios.



Portugal tem um enorme défice colectivo: cooperação. Somos um país em que cultivamos as acções individuais em demasia e, por isso, na esfera económica auto-penalizamos-nos por esta atitude. Para uma economia pequena, a actuação concertada de agentes em torno de um mesmo foco estratégico permite replicar os ganhos de eficiência que mais naturalmente estão ao alcance da acção individual dos agentes de uma economia grande. Porém, este quadro mental pode e deve ser reversível, a bem de cada um dos actores portugueses de desenvolvimento e da sociedade em geral. Por isso, o Governo entendeu ser sua responsabilidade construir instrumentos de política sobre o QREN que induzam essa mudança de comportamento.

Uma área em que se acredita haver vantagens consideráveis na cooperação para o desenvolvimento é na acção dos municípios. Por isso, se apostou em incentivar os autarcas a constituírem comunidades intermunicipais baseadas nos territórios NUTS III e a planearem o desenvolvimento territorial a essa escala, numa lógica de complementaridades inter-municipais. Para o efeito, os municípios conceberam Programas Territoriais de Desenvolvimento, com forte componente estratégica, para enquadrar o exercício de competências delegadas de gestão dos Programas Operacionais Regionais (POR), incluindo a responsabilidade pela gestão de subvenções globais por NUTS III. No final de Dezembro, foram assinados 22 contratos de delegação de competências, cobrindo todas as (25) NUTS III das regiões convergência, mobilizando cerca de 1.400 milhões de euros de FEDER, perto de 27 por cento da dotação dos POR em causa.

As dificuldades de cooperação são igualmente grandes entre empresas, entre serviços da administração, entre laboratórios e centros de investigação, etc., bem como, por maioria de razão, entre estas várias categorias de actores do desenvolvimento. Para incentivar a cooperação em prol de resultados ambiciosos em matéria de competitividade, foram concebidas as estratégias de eficiência colectiva (EEC). Há quatro tipos de EEC: Pólos de Competitividade e Tecnologia, Outros “Clusters”, Programas de Valorização Económica de Recursos Endógenos (PROVERE) e Acções de Regeneração e Desenvolvimento Urbanos (ARDU). Os dois primeiros visam incentivar a competitividade através da dinamização do mercado do conhecimento, ligando quem o produz a quem o utiliza com intuítos comerciais, distinguindo-se os Pólos dos Outros “Clusters” por serem mais intensivos em I&DT. Os terceiro e quarto tipos são EEC para promover a competitividade alicerçada fortemente em recursos territoriais: amenidades urbanas no caso das ARDU e amenidades variadas (património histórico, áreas protegidas, activos de elevado valor cénico, artes e saberes tradicionais, etc.) em territórios de baixa densidade demográfica e económica no caso dos PROVERE.

Em qualquer um dos quatro tipos de EEC, exige-se aos promotores a apresentação em consórcio de um programa de acção colectiva com um foco estratégico bem definido, um modelo eficaz de governação da parceria e, naturalmente, um conjunto articulado de projectos-âncora e complementares que concretizem a estratégia proposta. Há já várias ARDU no terreno e prevê-se o reconhecimento, dentro de poucas semanas, de vários programas de acção como EEC dos outros três tipos.

Com toda a importância que o QREN, as suas regras e instrumentos de política sobre ele construídos atribuem à governação estratégica, as necessidades de informação da comunidade de parceiros são, naturalmente maiores do que no passado. São igualmente acrescidas as necessidades de transparência e terão de ser muito mais exigentes os exercícios de avaliação e de monitorização, quer nos coloquemos no nível estratégico



quer nos níveis operacional e financeiro. Julgamos mesmo que esta diferenciação de níveis se irá esbater ao longo da vida do QREN, com as três dimensões a terem de ser consideradas conjuntamente na avaliação e na monitorização.

As respostas que têm sido dadas vão num sentido que julgamos ser francamente positivo.

Num momento como aquele que vivemos, em que a envolvente se encontra perante tantas incertezas, o QREN tem revelado a sua adequação aos desafios com que se defronta, mas importa que se mantenha um permanente escrutínio sobre a pertinência estratégica do QREN e sobre a coerência dos seus instrumentos face à realidade em que intervém.

As exigências de transparência na governação do QREN são maiores do que alguma vez foram na vida dos ciclos de programação em Portugal. São também muito maiores as exigências e a complexidade dos exercícios de avaliação e monitorização do QREN face à experiência anterior.

Isso constitui um desafio para todos nós: para a sociedade, que deve saber questionar o QREN e as suas estruturas de forma pertinente e construtiva; para a “máquina” do QREN, que não pode entender transparência, monitorização e avaliação como problemas e mais uma tarefa a desempenhar, mas como oportunidades e desafios para melhorar o seu desempenho e o tornar mais relevante para a sociedade.

Necessitamos também de verdadeiros Sistemas de Informação que nos permitam validar com o melhor que a ciência nos dá aquilo que estamos a fazer. Prestar contas é mais do que um dever, é uma parte essencial do nosso trabalho. Os sistemas de informação deverão permitir a médio prazo disponibilizar novos indicadores de monitorização, territorialmente mais desagregados (ao nível NUTS III, por exemplo) e mais próximos de efeitos sobre as estruturas impactadas pelas intervenções co-financiadas.

O desenvolvimento económico e social é uma gigantesca tarefa colectiva que não podemos recusar. O QREN quer ter um papel decisivo nesse processo. Ser selectivo e exigente implica um grau de confiança muito elevado nas nossas escolhas.

Se, em política, não podemos esperar que a ciência e a técnica nos dêem todas as respostas, tal não quer dizer que não devamos pedir à técnica e à ciência que nos forneçam dados que nos ajudem a governar e a criticar melhor. Avaliação e monitorização são o essencial desse trabalho técnico que todos necessitamos. Para sugerir, criticar, decidir manter as escolhas ou adaptar o rumo.

É nisso que esperamos que este dia de trabalho nos possa ajudar. Desejo-vos todo o sucesso e tenham a certeza de que fico na expectativa das vossas conclusões para sobre elas reflectir.

Muito obrigado pelo vosso tempo!

Secretário de Estado do Emprego e da Formação Profissional Fernando Medina



Senhor Coordenador do Observatório do QREN
Senhores Representantes da Comissão Europeia
Senhores Deputados, Presidentes de Câmara, Autarcas
Senhor Coordenador da Estratégia de Lisboa
Senhores Dirigentes dos Programas Operacionais e de todas as estruturas do QREN e da Administração Pública aqui presentes
Caro Colega do Governo

Minhas Senhoras e meus Senhores

Gostava em primeiro lugar de felicitar o Observatório por esta primeira iniciativa, trata-se de uma estreia em eventos desta responsabilidade e, em simultâneo, felicitar também por ter sido escolhida a avaliação como elemento central desta primeira iniciativa, o que permite de facto sublinhar as mudanças de fundo que se pretendem neste ciclo de programação relativamente à avaliação, nomeadamente o seu carácter permanente, de avaliações permanentes e constantes *on going* ao longo do programa, mas também o reforço da dimensão da avaliação estratégica sobre o que era uma lógica mais concentrada ou exclusivamente concentrada sobre as dinâmicas da execução física e da execução financeira. Por este conjunto de razões, as minhas felicitações ao Observatório, ao seu coordenador, aos seus dirigentes e técnicos por esta iniciativa e desejar-vos boa sorte com este arranque auspicioso e ao longo dos vossos trabalhos.

Gostava de vos deixar duas ou três notas sobre aquilo que me parece fundamental neste momento. O que me parece ser o elemento fundamental, e que julgo que todos devemos ter consciência, é que o QREN e os seus programas operacionais vão ser e estão a ser aplicados e irão continuar a ser aplicados, numa conjuntura que é radicalmente diferente daquela para a qual foram desenhados. Quando eu digo radicalmente diferente não se trata de um exagero superlativo nas palavras - é porque ela é radicalmente diferente daquela para a qual foram concebidos.

Em 2005, 2006, e socorrendo-se dos trabalhos preparatórios que existiam anteriormente, mas quando se tomaram as decisões finais sobre o QREN e sobre os programas operacionais, a conjuntura com que Portugal se encontrava e a preocupação com que nós nos deparávamos era uma conjuntura dum crescimento moderado da nossa economia, sendo o QREN um instrumento de reforço fundamental do que eram as variáveis de ajustamento críticas da nossa economia, da nossa competitividade e da nossa coesão social. Foi desta forma que o QREN foi desenhado e foi concebido; foi desta forma que os programas operacionais foram realizados. Hoje temos de ter a consciência de que as conjunturas que enfrentamos são uma conjuntura para além do que é, diria eu, porventura, a própria palavra conjuntura.

A crise com que nós hoje estamos confrontados é não só a crise mais grave das últimas oito décadas, é uma crise de uma profundidade pouco conhecida, diria eu mesmo desconhecida em Portugal, de grande parte dos presentes nesta sala, à excepção dos livros de história, mas diria também que é uma crise que tem não só uma duração incerta e pelo menos num cenário optimista estaremos numa conjuntura semelhante a esta pelo menos metade do período de programação do QREN e não é dizer pouco entre o seu início,



o seu desenvolvimento e a sua saída, teremos metade do período de desenvolvimento do QREN afectado por uma conjuntura económica adversa mas fundamentalmente, e este parece-me o ponto mais importante, é porque é hoje desconhecida a forma como nós estaremos à saída desta crise.

Esta crise tem e provocará, porventura, e ainda é desconhecido o grau, ajustes profundos no que são os fluxos do comércio internacional, ajustes profundos no que são os fluxos de investimento internacional, no que é a alocação da riqueza, no que é a distribuição da produção e julgo que este elemento fundamental, deve-nos marcar a todos que dirigem nos vários níveis, desde o nível político, governativo, até ao nível das estruturas da administração pública, das estruturas de aplicação dos PO.

O nosso quadro de referência de aplicação deste instrumento é de facto um quadro muito diferente daquele em que foi concebido; significa isto que temos de mudar tudo, parar e mudar tudo? Não, não significa. Mas significa que não podemos ser indiferentes e pensarmos que temos um instrumento que concebemos, que desenhamos, que programamos, que orientamos e que é um instrumento que se mantém, com as suas verdades e com as suas ideias, indiferente ao contexto no qual vai ser aplicado. E quando falo aqui de contexto, não falo de uma conjuntura de um ano, nem de uma crise conjuntural que vai e vem, muitas já tivemos, trata-se porventura da maior crise das últimas décadas e de uma crise que provocará efeitos sobre as economias reais e sobre a mudança do próprio papel de Portugal, dos seus territórios, dos seus agentes, no que é a divisão internacional do trabalho com um profundo significado.

Posto este ponto, esta conjuntura e este contexto de diferença, de mudança face aquele que verificávamos, julgo que se vai colocar e que se coloca, que nos convoca para três reflexões ou para três áreas fundamentais de actuação e de compreensão.

A primeira das quais é a mobilização do QREN como um elemento de resposta à conjuntura e à crise que nós vivemos. O QREN é indiscutivelmente um dos instrumentos mais importantes que o país tem para poder usar, para poder mobilizar na medida em que a crise com que nós hoje estamos confrontados é uma crise de natureza diferente de crises anteriores, que se caracterizaram por crises de natureza inflacionista e que

obrigaram ou causaram recessões através de contracções de procura. A crise que nós hoje estamos a viver é uma crise diferente; é uma crise de um défice acentuado de procura, um défice de confiança, um défice de procura, com tensões deflacionistas, podendo gerar a médio prazo a situação inversa mas por isso na conjuntura em que nós hoje estamos colocados os riscos de evitar situações de deflação e de crescimento exponencial do desemprego exigem uma política de estímulo à procura que substitua a procura privada que hoje escasseia. Está a ser assim em todo o mundo, está a ser assim em toda a Europa e terá que ser assim em Portugal. Por isso a mobilização do QREN enquanto instrumento activo de resposta à conjuntura é da maior importância. Isto traduz-se em quê? Traduz-se em execução, traduz-se em capacidade de colocar no terreno aquilo que temos programado, traduz-se em capacidade de colocar os recursos que o país tem ao serviço das prioridades, ao serviço das gentes e ao serviço de todos aqueles que beneficiam dos instrumentos do Quadro de Referência Estratégico Nacional.

Permitam-me dizer e referir aqui, felicitando também as pessoas que estão naturalmente ligadas a esta área, que julgo que avaliação que nós hoje podemos fazer em matéria de fundo social europeu é uma avaliação positiva. Neste momento o fundo social europeu transferiu já directamente para os beneficiários cerca de 580 milhões de euros e espero que os números já tenham subido desde a última vez que nos forneceram mas o mais importante é que o fundo social europeu representa, o fundo social europeu português, é aquele que está numa posição mais avançada em matéria de execução a nível europeu. Portugal já é hoje responsável por cerca de 60% dos pedidos de pagamento intermédio a nível europeu, o que nos coloca, apesar de desta conjuntura, das dificuldades que todos conhecemos, numa posição robusta face aquilo que tínhamos programado.

Mas mais importante também, aquilo que nós verificamos é que as profundas alterações que se fizeram em matéria de programação - fundamentalmente a concentração de recursos de formação em baixas e médias qualificações em detrimento das altas qualificações - esta mudança de fundo que nos levou à concentração na dupla certificação, é hoje uma aposta ganha. Se há cerca de um ano atrás muitos questionavam se teríamos capacidade de executar o que é uma aposta tão forte em qualificações de nível básico e secundário para adultos de baixa escolarização e de baixa qualificação, penso que estes dados nos mostram que o sistema compreendeu que a procura que os portugueses necessitavam desta oferta e desta resposta da política pública e por isso naquela que foi a mudança mais importante, mais fundamental, julgo que podemos dizer que temos uma resposta consistente e adequada.

Em primeiro lugar, e repetindo o elemento fundamental: mobilizar o QREN na resposta à conjuntura.

A segunda dimensão e directamente sobre o tema deste debate é a necessidade de adaptação dos instrumentos de monitorização e das lógicas de monitorização à realidade e à conjuntura que vivemos. Permitam-me todos aqueles que participaram em muitos estudos de avaliação e são muitos os que estão nesta sala. Eu também em alguns participei, há sempre uma tendência que nós temos de querermos que um instrumento, neste caso o QREN e os PO, sejam directamente responsáveis por um determinado resultado em mudar uma realidade. Isto não é assim. Os instrumentos não se aplicam independentemente das conjunturas e acho que deve haver uma atenção redobrado do ponto de vista dos exercícios de avaliação e de monitorização do ponto de vista estratégico quando o quadro e a complexidade do quadro no qual a aplicação dos recursos se está a verificar cresceu da forma que cresceu. E, por isso, uma atenção e uma percepção grande do pon-

to de vista do que é a avaliação estratégica feita num quadro desta conjuntura parece-me um segundo elemento de grande importância.

A terceira nota que gostava de vos deixar é porventura a mais importante, que é a necessidade que temos todos de ter de adaptação e de permanente espírito de monitorização e de abertura à mudança do QREN na resposta à conjuntura. A questão simples que se coloca é: temos ou não temos em permanência o QREN com o desenho que necessitamos para a resposta à situação que temos?

E o primeiro obstáculo que temos de superar é um obstáculo intelectual, conceptual, que é pensarmos que há uma diferença de fundo radical, abissal, entre o que é a resposta à conjuntura e o que é um instrumento que pela sua concepção, pelo seu desenho, pela sua origem, é um instrumento destinado a actuar sobre os elementos de natureza estrutural duma economia e duma sociedade. Removermos este obstáculo, de quem pensa que não se deve adaptar porque estamos a tratar de algo estrutural, e que esta conjuntura vai e vem e muda, é um primeiro obstáculo que temos de saber remover de forma muito clara. As conjunturas têm um grande impacto sobre as estruturas e esta conjuntura em particular que estamos a viver está a ter e terá, nos próximos anos, um impacto profundíssimo sobre as estruturas.

Não vos queria penalizar muito, mas penso que é hoje claro para um observador atento da realidade que nós temos que o que se está a passar em termos de comércio internacional e da alteração do comércio internacional, o que se está a passar e se vai passar em matéria dos fluxos de investimento ao nível internacional vai ter um impacto forte sobre o que é a alteração da distribuição internacional do trabalho, das actividades produtivas e da riqueza. Isto significa que tudo aquilo que nós consideramos e que vemos e víamos como estável e como determinada realidade poderá ser alterado num ou noutro sentido.

Estamos num contexto em que é essa alteração da divisão internacional do trabalho irá acontecer. Isto não significa que estejamos numa conjuntura necessariamente pessimista do ponto de vista estratégico; significa que temos de nos concentrar em pensar, não só como é que o QREN apoiará a superação desta conjuntura mas fundamentalmente como é que nós desenhamos um QREN para que Portugal possa estar do ponto de vista comparativo competitivo, numa posição relativa melhor à saída desta crise do que estava na altura em que entrou. E esta é a questão central quando olhamos para o Quadro de Referência Estratégico Nacional na conjuntura em que vivemos. Temos ou não temos os instrumentos alinhados e desenhados em permanência para colocar Portugal à saída desta crise numa posição relativa melhor do que aquela em que estava quando entrámos nesta situação? Julgo que, sem nenhuma dificuldade, se nós correremos o conjunto dos instrumentos do Quadro de Referência Estratégico Nacional, os seus vários programas operacionais, poderemos ver como há algumas contradições e como há alguns elementos que podem e devem ser equacionados no quadro deste debate e no quadro desta implicação que a conjuntura está a trazer e vai trazer à aplicação do Quadro de Referência Estratégico Nacional.

Directamente sobre a área do Fundo Social Europeu, posso e tenho a convicção de que, no fundamental e no que é o elemento nuclear de concepção dos programas do Fundo Social Europeu, eles se ajustam ao que é a resposta à situação que nós hoje vivemos. Portugal continua no curto prazo, continuará no médio prazo, e num contexto de disputa de uma nova divisão internacional de trabalho – a disputa dos territórios pelas actividades far-se-á muito na base da capacidade da qualificação dos recursos humanos que ti-

vermos, sendo este o nosso obstáculo, sendo este o nosso défice de fundo, o nosso défice fundamental, é claro que o desenho de fundo, as prioridades fundamentais no desenho dos programas do Fundo Social Europeu se mantêm actuais, se mantêm ajustadas e são hoje, no seu desenho actual, um instrumento de resposta à crise.

Mas mesmo em matéria de Fundo Social Europeu, há alterações que necessitarão de ser feitas; há preocupações relativamente à adaptação dos instrumentos à conjuntura, que não implicando alterações no que é a arquitectura global do programa, que é robusta face à situação que estamos a viver, vai implicar necessariamente o reforço da preocupação com o emprego, da ligação da dimensão qualificação-emprego, do reforço da ligação coesão-emprego-qualificação e julgo que nestas áreas charneiras de intervenção, de adaptação dos instrumentos de qualificação por um lado, do reforço dos instrumentos de emprego, do reforço da ligação dos instrumentos qualificação-emprego e do reforço da ligação dos instrumentos emprego-coesão-qualificação que estará um trabalho para um futuro muito breve, muito próximo, ao nível dos instrumentos de programação do Fundo Social Europeu porque é isso que a conjuntura nos vai exigir. É este trabalho de adaptação a esta conjuntura e já com olhos postos no que é a saída e a superação desta crise

Termino agradecendo uma vez mais o convite para estar aqui presente hoje, felicitando o Observatório por esta iniciativa e reforçando uma vez mais esta ideia: os tempos que nós hoje enfrentamos são tempos que não passarão e não devem ser desvalorizados como uma simples análise de uma conjuntura que passa e que passará num ano ou dois e que os nossos grandes instrumentos pesados de estrutura serão imutáveis ou que passarão incólumes. O QREN desempenha um papel fundamental na superação da crise na qual actualmente vivemos, um papel essencial na dinamização da procura, na substituição do que é a procura privada por investimento público e alavancando investimento privado na concretização dos seus instrumentos mas, em segundo lugar e mais importante, necessitamos de ter um permanente cuidado, um permanente rigor de avaliação, de monitorização se temos ou não temos os instrumentos em cada momento capazes de dar não só resposta a esta conjuntura mas fundamentalmente de preparar Portugal para a saída desta crise para estarmos numa posição relativa melhor do que aquela em que estávamos antes de entrarmos nesta situação.

Muito obrigada e bom trabalho a todos!

Síntese das intervenções da 1.^a mesa redonda: “O que queremos conhecer melhor?” – Os desafios da monitorização estratégica do QREN

Nota Introdutória - Duarte Rodrigues, coordenador-adjunto do Observatório do QREN

Duarte Rodrigues salientou que a importância que a monitorização estratégica assume no QREN se enquadra na relevância que a nível comunitário foi conferida à dimensão estratégica. Ressaltou igualmente, como traço muito marcante do actual ciclo, a forte articulação entre a política de coesão e a Estratégia de Lisboa. Sublinhou ainda que os relatórios estratégicos harmonizados a nível europeu – que evidenciam o contributo do QREN para os objectivos da Política de Coesão e para a concretização da Estratégia de Lisboa - serão um input decisivo na configuração da política de coesão europeia pós-2013.

O moderador destacou que ao nível nacional foi também conferido um carácter crucial à monitorização estratégica, tendo sido assumida como um dos cinco princípios orientadores do QREN, a par da concentração, da selectividade, da viabilidade económico-financeira e da coesão económica e territorial e instituídos novos instrumentos de reporte que acrescem aos tradicionais instrumentos de reporte.

Reconhecendo que perceber se o QREN está contribuir para a prossecução dos desígnios estratégicos que Portugal estabeleceu para o presente ciclo de programação é o desafio crucial da monitorização estratégica, assinalou que o seu objectivo final é a produção de alertas estratégicos em tempo oportuno para todos os actores com influência no QREN. Explicitando que a monitorização se traduz numa nova forma de olhar, de questionar, de analisar, de interrogar a informação que existe e de interligar diversas informações de naturezas qualitativa e quantitativa, identificou os quatro factores críticos inerentes à monitorização estratégica: oportunidade, selectividade, adaptabilidade e abordagem com enfoque no processo de implementação.

A produção de resultados em tempo oportuno, a selecção dos temas a monitorizar (concentrando a análise nas áreas críticas, nas áreas de inovação e nos factores-chave), a capacidade de adaptação a contextos com velocidades de mutação elevada e graus de incerteza acentuados foram apresentados como três factores críticos relevantes. Aos quais o moderador acrescentou o imperativo de a monitorização estratégica não estar concentrada nos resultados últimos, nos impactos directos e indirectos induzidos mas antes nos sinais que o processo de implementação do QREN vai proporcionando, defendendo assim um foco muito grande ao longo de todo o processo de implementação.

Por último, Duarte Rodrigues realçou que a monitorização estratégica tem de ser percebida como útil por todos os actores do QREN (Governo, Municípios, Assembleia da República, Órgãos estratégicos de nível regional, autoridades de gestão e entidades coordenadoras da implementação dos fundos, jornalistas, técnicos e especialistas e sociedade civil em geral), explicitando que o QREN, enquadrado na política de coesão europeia, está assente num modelo de governação multi-nível e que a eficácia deste modelo de governação depende da partilha de informação fiável, relevante e oportuna.



Carlos Zorrinho, coordenador nacional da Estratégia de Lisboa e do Plano Tecnológico

Carlos Zorrinho salientou a importância de reflexão sobre monitorização e avaliação estratégica, matéria muito importante na cultura portuguesa na medida em que é menos imediata na forma de olharmos para a implementação de estratégias e ressaltou importância acrescida desta reflexão com a conjuntura pesada que os países actualmente enfrentam.

Destacando que o QREN está a actuar numa conjuntura disruptiva, num contexto nacional e internacional de rápida mudança e de fluidez na fronteira entre “estrutura” e “conjuntura”, alertou para o risco de separar o tempo da concepção estratégica do tempo da sua execução.

Salientou que a monitorização estratégica não deverá incidir apenas na discussão sobre se a estratégia definida no QREN para o período 2007-2013 está a ser concretizada, mas também na discussão sobre o sentido e relevância desta estratégia. Por outro lado, o coordenador nacional da Estratégia de Lisboa e do Plano Tecnológico salientou que a monitorização estratégica do QREN deve ser consequente e ter consequências, não se limitando a constatar erros da previsão realizada para o período 2007-2013.

O orador lembrou que o QREN se encontra actualmente a ser objecto de reorientações estratégicas, evidentes na revisão de prioridades definidas e no reajustamento dos requisitos para alguns concursos dos vários Programas Operacionais do QREN. Explicitando que os processos de ajustamento em curso têm beneficiado da robustez da arquitectura do QREN, revelou que a referida robustez retira desculpas a que não se seja flexível. Salientando que a questão-chave da monitorização estratégica do QREN é a compreensão das razões que conduziram a que os anteriores Quadros Comunitários de Apoio permitissem melhorar as condições de infra-estruturação do País, as competências da população e o nível de qualidade de vida e a sustentabilidade ambiental, mas que não proporcionaram resultados suficientes ao nível do potencial produtivo do País, da produtividade e competitividade da economia nacional. A monitorização estratégica do QREN deve, assim, na opinião orador incidir sobre a compreensão de aspectos tão importantes como os impactos directos e indirectos na máquina produtiva, num contexto de aposta nos bens transaccionáveis.

Carlos Zorrinho lembrou que cerca de 82% do QREN está orientado para acções de *earmarking*, no contexto do Programa Nacional de Reformas, sendo fundamental monitorizar a concretização deste objectivo e informou que se encontra em discussão a Estratégia de Lisboa no pós-2010, encontrando-se actualmente a discussão sobre esta estratégia no plano comunitário concentrada no seu contributo para a recuperação da economia europeia.

O Coordenador da Estratégia de Lisboa e do Plano Tecnológico terminou a sua intervenção alertando para o risco de um nível de compromisso muito elevado do QREN, desajustado do seu calendário de aplicação (2007-2013), poder reduzir a sua flexibilidade estratégica.

José Ribau Esteves, representante do Conselho Directivo da Associação Nacional de Municípios Portugueses

José Ribau Esteves iniciou a sua intervenção salientando que uma das virtudes do QREN é a aposta na eficiência colectiva, o que permite cultivar uma nova atitude e cultura na Administração Pública Central e Local e na Sociedade portuguesas, centrada na cooperação entre actores.

Realçando que a referida aposta obriga ao exercício da intermunicipalidade, anunciou que já existem resultados concretos deste exercício que aumenta a eficiência operativa de cada um, dando como exemplo os Planos Territoriais de Desenvolvimento (PTD) que estimularam o diálogo entre os vários actores regionais.

O representante do Conselho Directivo da Associação Nacional de Municípios Portugueses defendeu que a monitorização estratégica deve acompanhar todas as fases do QREN, desde a sua concepção à execução, fomentando uma interacção permanente entre os diversos actores do QREN.

Quatro grandes áreas críticas da monitorização estratégica do QREN foram identificadas por José Ribau Esteves, designadamente:

Encerramento do QCA III – necessidade de terminar o financiamento de alguns projectos e de permitir uma efectiva transição dos técnicos que estão ainda afectados ao encerramento do QCA III para as actividades QREN;

Estrutura regulamentar e operacional do QREN – premência da agilidade da estrutura regulamentar do QREN, exigindo-se um empenho na desburocratização e na superação das naturais fragilidades associadas à escolha transversal relativa à opção por concursos, com a interacção na gestão dos vários PO, já que muitos projectos terão componentes apoiadas por vários PO;

O ambiente contextual do QREN – necessidade de conhecer e integrar a nova realidade dos municípios, com os constrangimentos da lei das finanças locais, uma situação inédita de perda de receitas pelos municípios, as limitações no acesso ao financiamento bancário, as novas leis da contratação pública e do associativismo municipal;

A capacitação da gestão pública e dos instrumentos de indução da actividade económica – necessidade de adaptação à nova realidade económica e social, agilização da regulamentação e procedimentos administrativos.

O orador apelou a uma reprogramação do QREN. Frisando que este instrumento não pode ser insensível ao novo contexto sócio-económico, assinalou que é imperioso que o QREN se torne mais útil na resposta aos constrangimentos e às dificuldades actuais e destacou que é necessário agilizar a regulamentação, ponderar se seremos capazes de manter o nível de investimento total (50 mil milhões) associado aos 21 mil milhões de euros de fundos comunitários do QREN, aceitar que não conseguiremos requalificar o parque escolar com participações médias de 45%, tomar ainda algumas decisões no caso específico do ciclo urbano da água e colocar dinheiro a circular com muita rapidez. O representante do Conselho Directivo da Associação Nacional de Municípios Portugueses deixou ainda um último alerta no sentido da gestão do tempo político, com três eleições em cinco meses, não conferir um prejuízo grave na gestão e monitorização do QREN.



Carlos Lage, presidente da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte

Carlos Lage salientando que os programas e planos do QREN não são planos de guerra com estratégias, táticas, metas e objectivos a conquistar, contagem de vitórias e derrotas e dos mortos sacrificados em combate e que, identicamente, no plano ético, não podem ser uma espécie de terreno de caça ao subsídio e ao dinheiro de Bruxelas. Ao invés, destacou, estes apoios são instrumentos de solidariedade que se destinam a reforçar a coesão no espaço comunitário e nacional. O êxito ou fracasso avalia-se, essencialmente, pelo critério da convergência, ou não se chamassem “Regiões da Convergência” aquelas a quem se destina o grosso dos fundos estruturais.

O ciclo de vida dos programas do QREN, referiu o orador, atravessam várias fases: nascimento, crescimento, maturidade, velhice e morte e, no caso dos programas do QCA III, sobrevivência. Esta metáfora biológica, como lhe chamou, serve para ilustrar que os ciclos de programação nascem num determinado contexto histórico, económico e social e passam por várias etapas com exigências de avaliação diferentes.

Neste momento, sublinhou, a centralidade das avaliações desloca-se, gradualmente, para a execução física e financeira e para a produção de resultados: a taxa de aprovação de candidaturas é bastante elevada, a taxa de compromisso mantém-se em bom ritmo, o que contrasta com a execução o que torna escassa a produção de resultados.

Destacou os desenvolvimentos conseguidos em matéria de monitorização de contexto da região Norte, ilustrados no boletim trimestral Norte Conjuntura, não obstante o défice de estatísticas económicas regionais.

Carlos Lage comunicou que a avaliação “*on going*” é como o “Caminho de Damasco” da avaliação, que aconselha a um primeiro exercício interno de avaliação abrangendo por exemplo regulamentos específicos, avisos de concursos, intervenções de organismos técnicos, contratualização com comunidades inter-municipais, sistemas de informação, multiplicação e desdobramento de tipologias de investimento de apoio.

Ao contrário do QCA, salientou o orador, o QREN foi concebido num contexto de estagnação e anemia da economia nacional e até de declínio de algumas economias regionais. Evitaram-se, por isso, algumas armadilhas e estabeleceram-se metas claras de crescimento e convergência.

Destacou metas, objectivos e indicadores que a monitorização estratégica vai acompanhar e que podem e devem ser atingidos, designadamente os incentivos à actividade empresarial que constitui um instrumento de apoio a uma transição estrutural do tecido empresarial e o combate à crise económica na sua vertente conjuntural (que nos deve proteger da tentação de abandonar a prioridade consagrada à competitividade e à inovação).

Para terminar, Carlos Lage frisou que não nos devemos desnortear pelas previsões cada vez mais pessimistas e que temos de nos preparar para o pós-crise, sendo que, para isso, o QREN é, porventura, a melhor receita para o conseguir.

Eva Gaspar, jornalista

Eva Gaspar frisou relevância de informação divulgada sobre o QREN, que veio alterar o paradigma da comunicação com o público praticada nos anteriores quadros ciclos de programação, e incentivou ao prosseguimento deste caminho e à divulgação igualmente de informação qualitativa.

Saudando o facto de, neste momento, já existir um relatório trimestral com metas de execução financeira, manifestou a imprescindibilidade de ser divulgada informação nos seguintes domínios:

informação idónea sobre os apoios concedidos às empresas, referindo que o mesmo não se encontra disponível, destacou o carácter muito importante de serem conhecidas as empresas que se encontram a receber apoios, o tipo de contrato e quais as que, eventualmente, não estão a cumprir o acordado. Ou seja, a oradora solicitou a divulgação de algo mais do que a simples listagem que se pode encontrar no IAPMEI.

informação sobre o programa “Novas Oportunidades”, designadamente saber quantas pessoas passaram pelo programa, o que aconteceu a essas pessoas, fazer o seu seguimento, saber, por exemplo, se hoje têm uma situação profissional melhor do que a que tinham antes, se estão mais felizes.

Eva Gaspar referindo que, nas intervenções anteriores à sua, foram muito abordados os temas relativos aos défices de cooperação, às estratégias de eficiência colectiva, aos pólos de competitividade, à ligação entre empresas e laboratórios do Estado e universidades, solicitou ao Observatório que promovesse a divulgação de casos interessantes que, por alguma razão mobilizem mais verbas ou que sejam inovadores, permitem acompanhar o desenvolvimento destes projectos e a implementação efectiva da cooperação no terreno.


A oradora alertou para a necessidade de o acompanhamento dos projectos ser realizado de forma próxima, permitindo assim assegurar que sobretudo os projectos colectivos não tenham sido formulados em termos de candidaturas com esta natureza - para poderem ter majoração e beneficiar de um acesso mais facilitado aos fundos comunitários – sendo na realidade projectos individuais.

Sublinhando que o QREN entrou em funcionamento mais tarde do que o previsto, questionou sobre quais serão as implicações deste atraso na “guilhotina” da regra n+3, manifestando interesse em conhecer quais os programas mais atrasados e que montantes têm que executar (se possível por eixo) para não se perderem verbas na aplicação da regra n+3, sugerindo ainda a elaboração de um *ranking* dos mesmos (com recurso a exercícios de “*name and shame*”).

Por último, a jornalista frisou que a execução financeira, por vezes, não quer dizer tudo e que a concentração na mesma pode até ser contraproducente na actual conjuntura.



Rui Fiolhais, gestor do Programa Operacional Potencial Humano (POPH)



Rui Fiolhais sublinhou o papel algo peculiar da Autoridade de Gestão por ser simultaneamente fornecedora e consumidora de informação, posicionando-se como consumidor de informação para responder à pergunta “O que queremos conhecer melhor?”. Destacando como perguntas para as quais são necessárias respostas as seguintes: o programa está a cumprir a sua missão: qualificar os portugueses, qualificar Portugal? os apoios na formação de dupla certificação estão a produzir, no volume certo e ao ritmo certo, portugueses duplamente certificados?

Expressando o desejo de ter uma percepção *on going* sobre se o investimento que está a ser realizado está a ser bem aplicado, salientou que o POPH tem uma taxa de compromisso de 30% e que 60% consiste no bolo global do FSE solicitado a Bruxelas, ou seja, 60% do que foi solicitado no âmbito do FSE foi Portugal que solicitou, evidenciando uma capacidade de execução elevada.

Mais expressou o orador a relevância de medir os impactos das acções que corporizam a estratégia que o POPH está a prosseguir e ponderar se as alterações significativas de contexto socioeconómico actuais devem, ou não, produzir efeitos do ponto de vista do recorte programático. Rui Fiolhais sublinhou que o POPH monitoriza estrategicamente as suas intervenções e tem efectuado todos os exercícios necessários para adaptar o programa às necessidades da ‘Iniciativa Emprego 2009’, avançando com a eventual possibilidade de os recursos financeiros que possam ajudar a dar uma resposta mais firme a uma situação como a situação de desemprego actual terem de ser antecipados no tempo. O gestor do POPH salientou também a indispensabilidade de evitar sobreposições, explorar complementaridades e convergências entre as diversas intervenções e de produzir dados que concorram para reforçar a articulação entre PO, de conhecer mais aprofundadamente o impacto das intervenções no território e a forma como os outros PO estão a contribuir para a concretização da agenda do Potencial Humano.

Manifestando a importância de medir o contributo do POPH para algumas das agendas dos PO, designadamente para a agenda da escolarização e educação de jovens, da competitividade empresarial e da integração dos imigrantes, frisou o desejo de “ver o programa ao espelho”, não um espelho que devolva uma imagem embaciada ou doce das virtudes, não um espelho da escola do elogio mútuo verberado por Antero de Quental, mas um espelho assente na observação isenta de indicadores quantificados, credíveis e comparáveis. Declarando que “só se gere aquilo que se consegue medir”, acentuou a crucialidade de existirem boas métricas e boas medições.

Rui Fiolhais defendeu que a monitorização e a avaliação devem apoiar a elevação da qualidade do desempenho, inclusive o desempenho da gestão, acentuando a importância de existência de boa matéria-prima, de coerência, pertinência, qualidade de informação de base para o cálculo de indicadores e de nomenclaturas estáveis que permitam garantir a comparabilidade entre intervenções. Terminando, o orador destacou a necessidade de o sistema de monitorização ser coerente com a ambição, exigência e com a paixão com que o POPH é gerido.

José Soeiro, presidente do Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional (IFDR)

José Soeiro apresentou uma prévia declaração de interesses: não sendo perito na matéria, apenas terá a veleidade de transmitir para o debate o ponto de vista institucional e a perspectiva de quem tem responsabilidades de gestão da instituição, destacando as responsabilidades do IFDR na monitorização operacional, física e financeira do FEDER e do Fundo de Coesão. Manifestou ainda o seu interesse na monitorização estratégica enquanto cliente dos seus resultados.

Destacando que, assumindo a monitorização como “o exercício de medição da realização dos resultados face a metas estabelecidas para assegurar o acompanhamento continuado do trabalho realizado”, a monitorização traduz-se num exercício de prestação de contas: prestação de contas ao cidadão, a todos os parceiros do edifício de governação do QREN e aos decisores políticos. Referiu ainda que se trata de um instrumento de gestão que permite melhorar o planeamento, a eficácia da gestão e dar o necessário e o melhor suporte aos ajustamentos ao longo do percurso da vida do QREN.

O orador sublinhou que estamos, pela primeira vez, perante um verdadeiro edifício de monitorização, distinguindo dois planos de monitorização: num plano a monitorização operacional de ordem física e financeira dos planos operacionais e dos fundos, da responsabilidade do IFDR ou do IGFSE e, num outro plano, que é o plano da monitorização estratégica da responsabilidade clara do Observatório.

Identificou as diferentes monitorizações: Operacional, que acompanha a realização dos programas nas várias vertentes de gestão; Financeira, feita com base na informação dos compromissos, da execução financeira e nos fluxos financeiros dos pagamentos; Física, feita com base nos indicadores de realização e resultado; Estratégica, que acompanha os níveis de realização e mede os progressos face aos objectivos estratégicos definidos. Aprofundando o tema - O que queremos conhecer melhor? - o Presidente do IFDR salientou os seguintes aspectos: o grau de concretização das 5 prioridades estratégicas do QREN; que resultados estão a ser obtidos com as opções que vão sendo tomadas ao nível da despesa e ao nível da decisão política; que resposta o QREN dá à actual conjuntura de crise. Sobre esta última questão, o orador destacou que os fundos estruturais não são a melhor resposta a uma conjuntura de crise, na medida em que não apresentam flexibilidade suficiente e capacidade de resposta imediata. Os fundos estruturais são, no entanto, segundo o orador, a melhor resposta para sairmos bem da crise.

Terminando, José Soeiro acentuou que o grande desafio da monitorização é desviar o debate da cozinha para a sala de refeições, do como fazemos para o que fazemos, ou seja, concentrar a atenção na concretização dos objectivos estratégicos do QREN. Comunicando que a monitorização operacional e financeira deve ser capaz de transmitir três valores - fiabilidade, credibilidade e regularidade, enquanto a monitorização estratégica deve assentar em valores como a qualidade, visão estratégica e oportunidade, sublinhou que a monitorização deve constituir a base principal, mas não exclusiva, da decisão política e a monitorização deve ter no cidadão o primeiro destinatário da prestação de contas.



Conclusões - Rory McKenna, chefe da Unidade Portugal da Direcção Geral da Política Regional da Comissão Europeia



Rory McKenna saudou a iniciativa do Observatório do QREN e, em particular, a oportunidade promovida para aprofundar a reflexão sobre avaliação e monitorização estratégica do QREN, num contexto de participação diversificada e alargada, reunindo representantes da administração central, regional e local, dos parceiros sociais, dos meios de comunicação social e da sociedade civil em geral. O orador frisou relevância da iniciativa no âmbito da concretização do princípio da transparência.

Reconhecendo os extraordinários progressos de Portugal na última década, salientou que, apesar da evolução muito positiva, não se concretizou ainda a desejada convergência de Portugal relativamente à União Europeia, pelo que, realçou que, quando Portugal decidiu mudar a estratégia de utilização dos fundos, a Comissão Europeia apoiou fortemente a nova agenda consagrada no QREN, designadamente a concentração das intervenções no potencial humano e na competitividade sem desvalorizar a coesão territorial. Rory McKenna confirmando que o QREN continua a ser um instrumento relevante, mesmo no contexto actual. O orador salientou ainda que a colossal mudança de contexto económico, que apelidou de "climate change", não é desprezível, e asseverou que a Comissão Europeia, quer ser um parceiro activo na sustentação e criação de condições para que Portugal, após a crise, apresente um bom desempenho.

Explicitando que o papel dos fundos estruturais se encontra especialmente vocacionado para estimular o crescimento e o emprego, destacou, contudo, as medidas adicionais recentemente adoptadas para reforçar a intervenção dos fundos no contexto de crise, tais como o reforço do pré-financiamento, e concluiu que o desejo da Comissão Europeia é o de que Portugal mantenha a intenção de atingir os objectivos inscritos no QREN. Relativamente à monitorização estratégica, Rory McKenna salientou que a Comissão Europeia deseja igualmente participar activamente na parceria criada para proceder à referida monitorização, acentuando que a Comissão Europeia tem fortes expectativas em relação ao relatório de monitorização estratégica a apresentar durante o ano de 2009.

Rory McKenna assinalou que haviam emergido do debate ideias muito relevantes: necessidade de reforçar as parcerias associada à convicção de que o sucesso do QREN requer trabalho conjunto; a adopção de uma visão estratégica relacionada com uma nova perspectiva de gestão dos fundos estruturais e aposta na monitorização por forma a garantir que a estratégia se mantém no caminho certo e com o foco adequado. O orador destacou como questão vital inerente à monitorização estratégica a produção de informação em tempo útil, sublinhando que se a informação surge tarde demais, em nada contribui para reajustar a estratégia.

Rory McKenna realçou que Comissão Europeia deseja enfrentar os desafios actuais ao lado dos Estados-membros e ressaltou que relativamente às questões transversais gostaria de contar com o apoio dos Estados-membros na identificação de como as diversas políticas deverão ser ajustadas de forma a melhor lidar com estas questões e a contribuir decisivamente para o desígnio da competitividade sustentável e concluiu relevando que o QREN assume como seu principal desígnio propiciar o crescimento e o emprego no final deste difícil caminho.

Síntese das intervenções da 2.^a mesa redonda: “Que respostas podemos esperar com a avaliação?” - Novas perspectivas na avaliação dos fundos comunitários

Nota Introdutória – Joaquim Bernardo, coordenador-adjunto do Observatório do QREN

Joaquim Bernardo caracterizou as principais linhas da avaliação a desenvolver no âmbito do QREN em Portugal, realçando a nova visão adoptada a nível comunitário e nacional para o período de programação 2007-2013.

O moderado explicitou que o novo paradigma comunitário em matéria de avaliação traz uma visão pautada por maior autonomia, continuidade e transparência relativamente ao passado, que concede às avaliações maior flexibilidade e adaptabilidade face às necessidades de gestão dos fundos, mas de forma organizada e estruturada através de planos de avaliação, previstos na regulamentação comunitária e que, em Portugal, encontram expressão no Plano Global de Avaliação do QREN e dos Programas Operacionais, disponibilizado a todos os participantes no seminário.

Sublinhando o conjunto de consequências, que são também desafios, inerentes à nova abordagem da avaliação, destacou que um dos resultados desta nova abordagem consiste na inexistência de momentos de avaliação predeterminados em prol da flexibilidade, cabendo ao plano de avaliação, ajustável no tempo, garantir a necessária previsibilidade. A autonomia do processo de avaliação, mas que se integra e comunica de modo biunívoco com o sistema de monitorização dos fundos, foi igualmente referida pelo moderador como uma das implicações da nova abordagem. Essa autonomia ou independência é desde logo assegurada pelo facto da concretização dos exercícios de avaliação ter de ser sempre assegurada por entidades que não tenham qualquer ligação à gestão e à monitorização do QREN.

A terceira consequência identificada por Joaquim Bernardo reside na importância do trabalho em rede e multi-nível, traduzido em várias dimensões: i) técnica, por intermédio da Rede Avaliação instituída, na base da qual foi definido o Plano Global de Avaliação; ii) política, mediante um forte envolvimento das respectivas estruturas de governação, designadamente na aprovação das especificações técnicas das avaliações estratégicas contempladas no plano de avaliação; iii) ao nível da parceria estratégica com a Comissão, no acompanhamento das avaliações e no apoio mútuo; e, ainda, iv) no envolvimento dos principais actores interessados e do público, sobretudo através de uma adequada divulgação dos resultados das avaliações.

Como quarta consequência desta nova forma de olhar a avaliação no actual período, o coordenador-adjunto do Observatório do QREN frisou a necessidade de manter sistematicamente o foco das avaliações, em função da sua utilidade para a gestão operacional e estratégica a que se dirigem.

A quinta consequência apresentada e corolário das restantes é a de que, no sentido de salvaguardar a maior qualidade agora exigida e, para que as avaliações proporcionem resultados estratégicos efectivamente úteis, torna-se fundamental a disponibilização dos recursos técnicos e metodológicos indispensáveis para a qualificação do processo e da própria função de avaliação, aspecto que tem constituído uma preocupação nuclear do Observatório do QREN nesta matéria.



Veronica Gaffey, Chefe da Unidade de Avaliação da DG Regio

Veronica Gaffey saudou a oportunidade do Seminário num momento em que se discute o futuro da política de coesão europeia e em que o papel das avaliações surge crescentemente valorizado, com forte pressão para uma melhoria da qualidade dos respectivos resultados, em particular face à necessidade de contrapor as teses que contestam a legitimidade da política, frequentemente entendida como meio de redistribuição no seio da UE.

A chefe da unidade de avaliação da DG Regio sublinhou indispensabilidade de alterar a perspectiva dominante na discussão sobre a política de coesão europeia, de deslocar a atenção que recai sobre a mera execução financeira e para os efeitos, como via para se atingir os consensos que permitirão a sustentabilidade da política de coesão no período pós-2013, sobretudo entre os contribuintes líquidos do orçamento, que também hoje enfrentam as condicionantes advindas da crise internacional.

Neste âmbito, alertou que a Comissão reconhece que apesar de existir muita evidência produzida pelas avaliações já realizadas, nem sempre é possível obter resultados agregados ao nível europeu, factor de fragilização da política.

Para o período 2007-2013, destacou que seria de grande importância incorporar logo que possível, nos programas, os processos que permitam disponibilizar informação útil oriunda dos sistemas de monitorização e avaliação, como contributo para o reforço da legitimidade da política de coesão. Reflectindo sobre a questão central deste painel, Veronica Gaffey frisou o papel da avaliação na melhoria do desempenho dos programas, na prestação de contas e no contributo para o debate sobre as opções da política pública.

A chefe da unidade de avaliação da DG Regio defendeu a nova abordagem relativa à avaliação do ciclo de programação financeira 2007-2013, advogando que a maior focalização e a flexibilidade associadas permitem concentrar esforços no aperfeiçoamento dos métodos e das questões de avaliação e na difusão de boas práticas e expressou satisfação pela forma como Portugal se encontra a responder a esta nova abordagem. Identificando como principais diferenças em relação ao anterior período de programação o carácter voluntário actual, assente numa óptica “demand-driven” (conduzidas pelas necessidades), por oposição à natureza vinculativa, das avaliações, Veronica Gaffey esclareceu que actualmente os EM decidem que avaliações querem fazer e o momento de as fazer. Esta opção, segundo a oradora, eleva a probabilidade de os resultados das avaliações serem devidamente tidos em conta na gestão dos fundos comunitários.

A oradora, nessa mesma linha, realçou também a necessidade de apostar na qualidade, desde logo no desenho das avaliações, prevendo igualmente o estreito envolvimento dos actores-chave (em particular dos intervenientes na aplicação dos programas, os utilizadores das recomendações e, bem assim, os próprios avaliadores).

Veronica Gaffey salientou ainda que a qualidade implica similarmente selectividade (traduzida em escolhas limitadas sobre o que se pretende avaliar e na definição de boas questões), dos métodos adoptados, da qualidade dos relatórios e de uma estratégia adequada para a disseminação de resultados, em especial junto do público e dos media.

Concluindo, a representante da DGRegio sublinhou o papel da avaliação, na construção de um processo de aprendizagem reflexivo no quadro dos programas, como contributo para a melhoria das opções políticas na afectação dos recursos disponíveis.

Horácio Barata, Chefe-adjunto da Unidade Portugal da Direcção Geral do Emprego, Assuntos Sociais e Igualdade de Oportunidades da Comissão Europeia

Horácio Barata manifestando partilhar as preocupações expressas pela sua colega na Comissão, salientou o papel da avaliação enquanto instrumento essencial da gestão dos fundos comunitários, tendo em vista melhorar os resultados da respectiva execução. Nesse contexto, considerou muito importante existirem bons sistemas de informação e de recolha de dados, sendo, por outro lado, crucial a concentração e a selectividade no desenho das avaliações.

Relativamente ao Plano Global de Avaliação apresentado pelas autoridades portuguesas, salientou que a primeira etapa se encontra assim concluída: o plano existe.

O chefe-adjunto da Unidade Portugal da Direcção Geral do Emprego, Assuntos Sociais e Igualdade de Oportunidades da Comissão Europeia sublinhou que o Plano Global de Avaliação para Portugal não poderá deixar de endereçar os factores críticos de sucesso e de risco nas actividades de avaliação que agora se iniciam. Outro aspecto a merecer cuidada atenção, defendeu, deverá ser a análise da coerência entre fundos comunitários. O orador informou que, de acordo com as orientações transmitidas pela Comissão a todos os Estados-membro, as avaliações devem cobrir a pertinência das intervenções e da estratégia, a adequação dos objectivos constantes na estratégia, a validade dos pressupostos inerentes ao estabelecimento dos objectivos, a coerência entre as intervenções dos diferentes fundos, a coerência dos resultados alcançados com objectivos definidos, a aferição objectivos alcançados face aos recursos investidos. O orador recomendou ainda que as avaliações tivessem por base questões muito concretas, em alternativa a questões muito abrangentes, para as quais as avaliações dificilmente oferecerão respostas consistentes.

O representante da DGEmprego frisou novamente a responsabilidade das avaliações na determinação da mais-valia dos fundos estruturais – questão muito debatida na Comissão Europeia - sendo expectável que os relatórios de avaliação a produzir examinem devidamente os contributos dos fundos para as prioridades estratégicas e os objectivos comunitários, nomeadamente na dimensão Emprego da Estratégia de Lisboa e nas dimensões de inclusão social, não discriminação e igualdade de oportunidades, ensino e formação, tal como previsto na regulamentação comunitária.

Referindo que o desenvolvimento do país não depende exclusivamente dos fundos estruturais, Horácio Barata salientou que efectivamente o desenvolvimento do país é tributário da política e das opções do Governo nas quais os fundos estruturais também participam, sendo crucial identificar e reconhecer a mais-valia da intervenção dos fundos estruturais para tornar mais robustos os fundamentos em defesa da continuidade da política de coesão.

Concluindo, o chefe-adjunto da Unidade Portugal da Direcção Geral do Emprego, Assuntos Sociais e Igualdade de Oportunidades da Comissão Europeia salientou que a Comissão Europeia aconselha a que os relatórios de avaliação sejam divulgados integralmente e que nas redes de acompanhamento sejam incluídos representantes da sociedade civil, por forma a que nas avaliações sejam tidas em conta as perspectivas dos actores não institucionais e recomenda igualmente uma articulação próxima entre as equipas de avaliação e os centros de racionalidade temática a criar no QREN.



João Ferreira do Amaral, Professor universitário, membro do Conselho Económico e Social (CES)

João Ferreira do Amaral intervindo na qualidade de “cliente” e utilizador dos resultados da avaliação do QREN, tendo em perspectiva compreender como este instrumento poderá e estará efectivamente a contribuir para o desenvolvimento económico e social de Portugal, distinguiu avaliação do QREN na óptica de instrumento de política europeia e avaliação do QREN enquanto de instrumento do desenvolvimento económico do país, que embora relacionadas deverão basear-se em critérios diferentes e originarão resultados igualmente distintos.

Centrando-se na segunda abordagem, o orador diferenciou o âmbito dos estudos a desenvolver em função do tipo de objectivos, instrumentais ou finais, que se pretende tomar por referência.

O Professor universitário e membro do Conselho Económico e Social realçou que no QREN e nos seus PO encontram-se inscritos objectivos de natureza diferenciada e que no que respeita aos objectivos finais, raramente as avaliações produzem resultados em tempo útil de aplicação, pelo que, de forma a contribuir efectivamente para a melhoria da gestão do QREN, deverão as respectivas avaliações incidir sobretudo em objectivos instrumentais (que têm uma natureza menos abrangente e generalista).

Considerando determinante a definição de indicadores de resultado que permitam aferir os resultados em termos de indicadores instrumentais, João Ferreira do Amaral frisou também a relevância da selectividade, acentuando que, para a avaliação ser útil, tem de ser simultaneamente selectiva e realista, devendo exercer-se desde logo na identificação das intervenções a ser objecto de avaliação e dos indicadores de resultado a utilizar. Ferreira do Amaral recordou ainda as dificuldades em suportar a avaliação exclusivamente na base de critérios e indicadores quantitativos, sendo necessária alguma complementaridade com informação qualitativa, desde que não descurando o custo associado à sua obtenção. Neste domínio deu como exemplo acções de formação profissional, que muito dificilmente são avaliáveis apenas com recurso a informação quantitativa, sendo necessário recorrer a questionários e outras metodologias de recolha de informação qualitativa

O orador realçou, por último, que não só a avaliação dos resultados do QREN é relevante, expressando a importância de avaliar também os mecanismos de implementação do QREN e dos programas operacionais, uma matéria por vezes relegada para um plano secundário, mas que é tão importante como a avaliação dos resultados.

Stanislaw Bienias, Chefe da Unidade de Avaliação do Departamento de Coordenação da Política Estrutural, Ministério de Desenvolvimento Regional da Polónia

Stanislaw Bienias referindo que a avaliação é informação, ou seja, a avaliação proporciona-nos informação, salientando que a avaliação não resolve problemas, antes a avaliação proporciona informação que poderá ser tida em consideração para a resolução de problemas. O orador colocou o acento na qualificação e na robustez das metodologias de suporte e na criação das condições necessárias para que essa informação seja atempadamente veiculada aos utilizadores que a reclamam e aos decisores que dela necessitam.

Defendendo um adequado planeamento dos exercícios de avaliação, sublinhou necessidade de esse planeamento ser muito flexível de forma a poder responder também às questões emergentes. Neste sentido, o orador declarou ainda que a avaliação é um trabalho para optimistas na medida em que há muitos factores, desde logo a definição de termos de referência que não correspondem às necessidades ou a insuficiente qualidade da informação existente, que podem prejudicar os potenciais resultados das avaliações e, bem como, a sua utilidade.

O Chefe da Unidade de Avaliação do Departamento de Coordenação da Política Estrutural do Ministério de Desenvolvimento Regional da Polónia descreveu a avaliação como sendo a arte de fazer boas perguntas e salientou que a elaboração de planos de avaliação representa um instrumento fulcral para proporcionar a previsibilidade exigida pelos utilizadores, reconhecendo-se, por outro lado, a flexibilidade dessa planificação como factor essencial. A experiência polaca neste domínio revela amadurecimento, com a flexibilização da abordagem avaliativa, por contraponto à perspectiva inicialmente adoptada, durante o período da adesão à UE, que se mostrou desproporcionada face aos recursos disponíveis para a realização dos estudos então planeados.

O orador frisou que, em sintonia com as directrizes comunitárias, foi em 2007 introduzida uma dupla planificação das avaliações, compreendendo planos estratégicos plurianuais em conjugação com planos de base anual, tendo vindo a registar-se resultados muito satisfatórios do ponto de vista da execução dos exercícios aí projectados.

Stanislaw Bienias destacou ser essencial que os decisores políticos se envolvam nos processos de avaliação de forma a assegurar que os resultados das avaliações são tidos em conta nas decisões.

Reiterando o ênfase que deverá ser consagrado à qualidade, da informação, das questões de avaliação, bem como dos próprios avaliadores e respectivos relatórios, como factores críticos da credibilidade e utilidade das avaliações, a par com o envolvimento das partes interessadas, o orador defendeu uma forte disseminação e promoção de discussão pública dos seus resultados mais relevantes.

Stanislaw Bienias concluiu partilhando com os conferencistas a decisão das suas autoridades de envolver os media nacionais de forma sistemática nos processos de avaliação da aplicação dos fundos estruturais na Polónia.



Ana Vale, Gestora da Iniciativa Comunitária EQUAL



Ana Vale destacou que a experiência desenvolvida na Iniciativa Comunitária EQUAL em matéria de avaliação tem interesse e traduz a preocupação do Observatório do QREN de construir sobre a experiência, reflectir sobre o que foi feito e sobre isso tirar as devidas consequências para o futuro. Ana Vale esclareceu que a EQUAL é um programa financiado pelo Fundo Social Europeu e centrado na inovação social, configurando um domínio particularmente difícil de avaliar, designadamente porque respeita ao plano do intangível.

A oradora explicitou que o modelo de avaliação que foi desenhado e implementado na EQUAL partiu de um pressuposto fundamental: as candidaturas têm que ser de qualidade e os operadores têm que ter competências necessárias para implementar os projectos. Clarificando que o modelo de avaliação conferia um protagonismo especial aos actores que estavam no terreno, Ana Vale explicou que não se tratava apenas de avaliar os que eles faziam, mas de lhes proporcionar os instrumentos de avaliação que permitissem melhorar as suas próprias práticas e intervenções. A gestora da iniciativa EQUAL caracterizou o modelo de avaliação, descrevendo as suas 5 etapas distintas, designadamente:

- Desde logo uma avaliação das necessidades. A EQUAL consagra uma acção específica para a avaliação das necessidades, da responsabilidade da Parceria de Desenvolvimento (PD), mas envolvendo os destinatários finais das futuras acções;
- O segundo momento do modelo consistia num balanço de competências iniciais da PD, balanço este que deveria ser repetido já na fase final do projecto de forma a ser possível compreender as melhorias conseguidas em matéria de competências organizacionais e pessoais, por força do desenvolvimento do próprio projecto;
- O terceiro momento em que a avaliação intervém é o momento de implementação do projecto, onde os operadores tinham três instrumentos diferentes: 1) a auto-avaliação (inicial, intermédia e final); 2) o modelo de acompanhamento por parte do Gabinete de Gestão EQUAL; 3) uma avaliação externa;
- O modelo contemplava ainda um quarto momento, já ao nível dos produtos e resultados tangíveis do projecto, que consubstanciassem a solução inovadora que o projecto tinha experimentado. Trata-se de uma avaliação de resultados consubstanciada numa validação de produtos (fase intermédia e fase final da elaboração do produto);
- Por fim o modelo incorporava uma quinta e última fase, já ao nível da disseminação dos produtos que tinham merecido validação na fase de avaliação anterior.

Ana Vale salientou também que a avaliação esteve presente em todas as fases de desenvolvimento dos projectos, não sendo ocasional nem imposta. O modelo contemplava os seguintes objectivos: garantir a qualidade e a inovação dos projectos; assegurar a transparência e eficácia da gestão; reorientar as acções dos projectos e apoiar a decisão na alocação dos recursos financeiros; maior confiança no trabalho desenvolvido.

Concluindo, Ana Vale sublinhou que o modelo de avaliação permitiu proceder a uma leitura transversal de todos os projectos EQUAL e divulgar boas práticas e que a prática de avaliação implementada procurou, ainda e em última instância, contribuir para a criação de uma cultura de avaliação em Portugal. Por fim, frisou ainda que este modelo de avaliação é aplicável, com as necessárias adaptações, à avaliação de projectos com características diferentes das que tinham os projectos EQUAL.

Nélson de Souza, Gestor do Programa Operacional Factores de Competitividade (POFC)

Nélson de Souza salientando relevância da reflexão sobre avaliação atendendo à insuficiente convicção pública em matéria de produção de efeitos decorrentes da intervenção dos fundos estruturais, qualificou a avaliação como um exercício de grande utilidade na obtenção de respostas sobre a adequação das intervenções face aos efeitos desejados e na sustentação a prazo das intervenções co-financiadas. Dando como exemplo o apoio a projectos inovadores, salientou que é fundamental conhecer neste caso concreto o grau real de inovação associado ao projecto e os efeitos desta tipologia de projectos no tecido empresarial.

O gestor do POFC expressou a sua convicção de que os exercícios de avaliação são meritórios e importantes, mas têm constituído uma preocupação menor no conjunto das preocupações da gestão dos fundos estruturais. Prosseguindo, Nelson de Souza referiu que os valores do indicador “tempo de alocação às diferentes funções (avaliação, gestão, certificação)” são disso um bom exemplo. O orador explicitou que este senso comum não foi traduzido na prática quotidiana da gestão, revelando que, não obstante as avaliações desenvolvidas no passado terem qualidade, os avaliadores e as metodologias accionadas terem sido adequados, não foi atribuída suficiente relevância estratégica em matéria de tirar consequências para a gestão dos programas.

Nélson de Souza salientou a importância da atenção que, nesta nova fase de programação, está a ser dispensada pelos sistemas de informação dos programas operacionais na recolha de indicadores importantes para a avaliação da execução dos mesmos.

Manifestando a convicção de que, neste ciclo de programação, as circunstâncias são favoráveis, na medida em que o trabalho desenvolvido em matéria de avaliação revela muita qualidade, o orador salientou, contudo, que as condições essenciais para colocar a avaliação no plano principal das preocupações da gestão ainda não estão conseguidas, porque persiste na sociedade portuguesa uma visão de curto prazo – as solicitações dirigidas à gestão encontram-se limitadas ao domínio dos resultados a curto prazo, tal não sendo muitas vezes compaginável com os timings das avaliações. Prosseguindo, apresentou como sintoma da visão de curto prazo que domina a discussão em torno dos fundos estruturais a concentração do debate público em torno das taxas de execução financeira dos programas.

Nélson de Souza referiu ser necessário realizar as avaliações em tempo oportuno para que os seus resultados e recomendações permitam corrigir aquilo que tem de ser corrigido. Manifestando fortes expectativas de as avaliações produzirem resultados sérios, transparentes, independentes e com accountability, Nélson de Souza defendeu que os relatórios de avaliação sejam objecto de publicação.

Concluindo, Nélson de Souza sugeriu ainda alguns temas a incluir nos exercícios de avaliação do QREN: selectividade (em que é que se traduz a sua aplicação concreta, defendendo o orador que selectividade significa escolher de acordo com as prioridades); instrumentos de política (identificar os instrumentos mais adequados a utilizar); abordagem a privilegiar (identificar as abordagens mais vantajosas, por exemplo se individuais ou colectivas); 4) estratégias de eficiência colectiva (conhecer os efeitos).



Conclusões - Rosa Simões, Presidente do Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu (IGFSE)



Rosa Simões reafirmou a oportunidade deste seminário, com evidente valia e repercussão nos trabalhos de monitorização e avaliação do QREN, sublinhando que as duas funções se encontram intimamente relacionadas e frequentemente são confundidas, cabendo principalmente à monitorização garantir a selecção das questões que serão respondidas pela avaliação.

Rosa Simões salientou ainda que uma das conclusões do debate havido é a crucialidade de as questões presentes nos exercícios de avaliação serem as certas.

A presidente do IGFSE reconheceu os potenciais benefícios da nova visão adoptada para o período 2007-2013, designadamente no que toca à maior autonomia agora dada aos gestores de programas em matéria de avaliação, o que é também sinónimo de responsabilidades ampliadas na procura de processos avaliativos mais qualificados.

A oradora destacou a selectividade, a focalização e a especialização dos exercícios a empreender, os quais deverão necessariamente conter objectivos, utilizações e consequências diferenciados como questões críticas para o sucesso das avaliações. Outros aspectos, sublinhados pela oradora enquanto aspectos-chave para assegurar o sucesso das avaliações, foram a qualidade dos avaliadores, a capacidade de definição de prioridades a serem avaliadas e a correcção e adequação dos cadernos de encargos.

Para além das avaliações *on going* direccionadas a apoiar a eventual correcção de trajetórias de implementação do QREN e dos programas operacionais, Rosa Simões destacou o papel a desempenhar pela avaliação do respectivo impacte das intervenções estruturais comunitárias nas múltiplas dimensões do desenvolvimento socioeconómico português.

Rosa Simões apontou igualmente a prestação de contas ao cidadão e a divulgação de resultados como pontos-chave a reter na realização das avaliações durante o actual período, paralelamente ao desenvolvimento de uma cultura de auto-avaliação que progressivamente se inscreva no domínio da gestão da aplicação dos fundos estruturais em Portugal de forma sistemática e abrangente.

Concluindo, a oradora expressou a sua convicção de que as reflexões colhidas no seminário irão contribuir para uma melhor concretização do Plano Global de Avaliação do QREN e das avaliações dos PO, que, por sua vez, serão ferramentas essenciais para o sucesso do QREN.

Sessão de encerramento

Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social

José António Vieira da Silva

Sr. Ministro,
Senhor Secretário de Estado,
Sr. Presidente do Observatório do QREN,
Senhoras e Senhores representantes das diversas instituições aqui representadas neste seminário, minhas senhoras e meus senhores:

Em primeiro lugar, gostaria de manifestar o meu alívio pelo facto de, na intervenção inicial, o Sr. Presidente ter dito que não tinham chegado a uma resposta cabal sobre a principal questão colocada no seminário. Se assim é, e vendo eu nesta plateia caras tão conhecidas dos melhores especialistas nacionais nestas questões da avaliação dos programas públicos, então a intervenção do governo nesta fase final fica um pouco mais aliviada, porque percebe-se a dimensão das dificuldades das perguntas que foram colocadas.

Passando esta nota menos séria, gostaria de vos dizer que a realização deste seminário e a sua integração nesta missão de avaliação e monitorização estratégica do QREN é, obviamente, da maior importância. É desde logo da maior importância que se tenha valorizado esta dimensão a que se resolveu chamar, de certo por razões muito bem fundamentadas, avaliação e monitorização estratégica do QREN.

É efectivamente de relevar neste encontro a importância que está a ser dada à dimensão mais pobre da lógica de avaliação das políticas públicas e, nomeadamente, das políticas públicas suportadas pelos fundos estruturais da União Europeia - a dimensão da avaliação a que normalmente chamamos avaliação em percurso.

Temos, pelo que a minha experiência me permite reflectir, bem mais experiência na avaliação *ex ante* e na avaliação *ex post* dos resultados dos diferentes instrumentos de planeamento e de programação de políticas públicas.

Esta avaliação *on going*, que valoriza a capacidade de inflectir – e, principalmente se o fizer numa lógica não simplesmente de meio percurso, mas de contínuo – é menos rica em Portugal, tem menos resultados mas é provavelmente a mais importante.

Esta avaliação é a única que tem a capacidade de vencer um dos maiores inimigos da execução adequada das políticas públicas suportadas por fundos estruturais, que é a chamada “ditadura da execução”. Quem tem responsabilidades de gestão de programas comunitários, ou programas operacionais co-financiados, tem normalmente sido submetido à pressão da execução, pressão essa que é aliás crescente ao longo destas últimas décadas, já que apresenta regras cada vez mais exigentes e mais duras do ponto de vista da execução dos programas, orientado precisamente para essa única dimensão, tantas vezes quase só para a sua dimensão financeira.

Esta óptica é uma óptica obviamente mais interessante, mais importante, mais poderosa para a condução das políticas públicas e que constitui um valor acrescentado muito mais relevante para podermos ter resultados do ponto de vista económico e social mais positivos desta significativa canalização de recursos que temos vindo a gerir ao longo dos últimos anos, e que estamos agora a gerir, no nosso país.





Depois desta primeira reflexão, de valorização desta dimensão da avaliação – e da minha expectativa muito elevada que os vários instrumentos que estão a ser desencadeados, nomeadamente de avaliação intercalar, possam ter, de facto, resultados operacionais e resultados com consequências na gestão dos programas e do QREN de importância e de impacto – gostava de vos deixar aqui três ou quatro preocupações que tenho, possivelmente já aqui debatidas ao longo do dia, mas que eu não tive oportunidade de seguir. A primeira é a mais óbvia de todas. Qualquer de nós será capaz de identificar os anteriores períodos de programação dos fundos estruturais da União Europeia no nosso país com um outro factor que considere de relevo. Provavelmente se fizéssemos aqui um inquérito não haveria unanimidade – no 1º Quadro, no 2º Quadro, no 3º Quadro, cada um escolheria duas ou três coisas que os marcaria de forma mais relevante. Não tenho nenhuma dúvida que quando se integrar nessa lógica a questão do QREN, a questão fundamental vai ser: de que forma o QREN teve capacidade ou não de contribuir para dar resposta a uma situação extremamente exigente e extremamente difícil como é aquela que vivemos hoje de crise e de recessão económica.

Pela sua dimensão, pela sua importância, pelo seu impacto, pelo volume de recursos associados ao QREN, decerto que este QREN vai ser o QREN da crise, aconteça o que venha acontecer nos próximos anos, seja qual for a dimensão, a duração, a intensidade dessa crise, este QREN, se não for o QREN da crise, alguma coisa correu mal na sua gestão. Faço esta afirmação com alguma ousadia num momento de perplexidade. Quem tem responsabilidades de acompanhamento de programas operacionais já sente, de forma muito viva, a tensão para aplicar este volume de recursos de forma eficaz na resposta à crise económica e à crise de emprego, à crise social que atravessamos. Desta forma, alguns dos critérios, algumas das preocupações, algumas das prioridades de todo o processo de avaliação vão ter que estar associadas a esta questão. A pergunta que se deve colocar é: de que forma é que soubemos adaptar um quadro que foi concebido numa conjuntura substancialmente diferente daquela que hoje vivemos a esta conjuntura que está a marcar a execução desta primeira fase do QREN e que irá, inevitavelmente, marcar a sua execução, provavelmente até ao seu final?



Teremos pois perguntas concretas que terão de ser respondidas. Em primeiro lugar, houve ou não houve capacidade para responder rapidamente e de forma efectiva, não apenas nas prioridades declamadas, aos novos problemas e aos novos desafios que esta conjuntura nos veio trazer; houve ou não capacidade de fazer com que os diversos programas operacionais se orientassem e tivessem resultados, pelo menos do ponto de vista da canalização dos recursos, naquelas que foram consideradas as prioridades associadas à transformação da situação conjuntural que vivemos ao longo dos últimos anos. Julgo que essa é uma resposta que terá que ser dada por quem tiver responsabilidades, aos vários níveis, de avaliação dos programas operacionais e do QREN, de forma a podermos reforçar essa capacidade de agir sobre os factores da crise.

Uma segunda pergunta, muito ligada à primeira, e totalmente ligada às questões de avaliação. Como é que a organização do QREN foi capaz de ajudar à concretização destes objectivos? Ou seja, não é apenas avaliar se os objectivos de reorientar prioridades, reorientar recursos, foram atingidos, mas também qual foi o grau de agilidade e de facilidade que a estrutura de gestão do QREN, aos seus variados níveis, que ajuda é que ela deu, que contributo, que valor acrescentado é que trouxe para a eficácia na primeira pergunta que fiz. Ao fim e ao cabo, esta segunda pergunta é um pequeno “detalhe” da primeira. Será que o modelo de gestão e as diversas articulações existentes foram um auxiliar, um obstáculo ou puderam eles próprios ser transformados ao longo deste processo para dar resposta aos problemas que eu coloquei.

A terceira dimensão, julgo que é provavelmente a mais interessante, mais desafiante, e aquela que não poderá deixar de estar presente na avaliação e monitorização estratégica do QREN. Trata-se de saber em que medida é que fomos capazes de valorizar a compatibilização entre novas prioridades marcadas pela conjuntura e objectivos estratégicos já presentes no Quadro de Referência Estratégico Nacional – e que se mantêm, obviamente, válidos, independentemente da crise.

Apesar de parecer um pouco contraditório com a minha primeira afirmação, não julgo que o seja. Se tomarmos como exemplo a área sobre a qual tenho responsabilidade política, a área dos recursos humanos, a área financiada pelo Fundo Social Europeu, esta

é uma das áreas em que mais evidentemente houve e está a haver necessidade, de re-desenhar algumas respostas em função das novas situações que defrontamos – ao nível do desemprego, a situação no mercado de trabalho, a situação social – mas também é uma área que serve bem para avaliar se esse esforço de canalização de recursos para responder a esses problemas foi capaz de se articular com objectivos estratégicos de superação, pelo menos parcial, do défice de qualificações, que constituía o cerne das intervenções financiadas pelo Fundo Social Europeu e, de alguma forma, era também um objectivo prioritário de todo o Quadro de Referência Estratégico Nacional.

Esta terceira questão será, provavelmente, a mais interessante do ponto de vista metodológico, do ponto de vista intelectual, e é também, muito provavelmente, aquela que tem mais interesse para quem tem responsabilidades na gestão na vida pública: saber se consegue, com algumas alterações necessárias nos programas operacionais, manter os objectivos estratégicos que definimos, mas ao mesmo tempo fazer com que eles sejam compatíveis com o reforço de instrumentos com repercussão de curto prazo na nossa vida colectiva.

Estas perguntas não são muito exigentes, não estou a colocar nada de muito complexo a todos aqueles que vão a trabalhar nesta área, ou estão a trabalhar nesta área, mas reafirmo que são as questões que me preocupam a mim enquanto decisor público e por isso as partilho convosco.

Muito obrigado pela vossa atenção.

Ministro do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional Francisco Nunes Correia

Caro colega Senhor Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social, Dr. Vieira da Silva;
Senhor Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional, Prof. Rui Baleiras;
Senhor Coordenador do Observatório do QREN, Dr. Paulo Areosa Feio, mais membros desta estrutura;
Senhores Gestores dos Programas Operacionais;
Presidentes das Comissões Directivas;
Vogais;
Demais individualidades;

Minhas senhoras e meus Senhores

Em primeiro lugar quero manifestar a satisfação que tenho em participar, em conjunto com o Senhor Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social, no encerramento deste Seminário, promovido pelo Observatório do QREN.

Esta jornada constitui, seguramente, um fórum privilegiado para a discussão de um tema, ou de uma ideia, que é da maior relevância para o QREN português, tal como ele foi concebido, e que lhe procurámos introduzir no seu código genético: a ideia de que a avaliação e a monitorização estratégicas são elementos essenciais do QREN, que assumem uma importância ainda maior na situação de crise que hoje vivemos.

Esta é uma das razões pela qual sempre dissemos, e gostamos de continuar a dizer, que o QREN não é mais do mesmo. Com efeito, o Governo imprimiu uma orientação ao QREN no que se refere à aplicação dos fundos estruturais no período 2007-2013 substancialmente diferente da que foi adoptada nos quadros comunitários anteriores.

Procurou-se inovar e dar respostas adequadas às insuficiências estruturais detectadas e que o país precisa de superar. Assim, foram estabelecidas novas prioridades estratégicas, formulados novos princípios orientadores e definido um novo modelo para a utilização dos fundos estruturais.

Neste contexto, o QREN assumiu como prioridades estratégicas, a qualificação dos portugueses, reforçando, portanto, o potencial humano. Em segundo lugar o aumento da competitividade da economia, promovendo, por um lado, a inovação e a internacionalização e, por outro lado, actuando sobre os custos de contexto enquanto factor limitativo dessa competitividade. Em terceiro lugar, a valorização do território, tanto na componente de infra-estruturação e dotação de equipamentos, como na componente de valorização ambiental e no reforço e boa gestão dos valores naturais.

Estas prioridades estratégicas são, como todos reconhecerão, da maior relevância para o desenvolvimento da sociedade portuguesa e para a implementação da Estratégia de Lisboa. Elas correspondem precisamente às três agendas que estruturam o QREN: o potencial humano, os factores de competitividade e a valorização territorial.

No que se refere aos princípios orientadores que dão forma ao QREN e aos seus procedimentos, estabeleceram-se o da concentração, o da selectividade, o da viabilidade económica e sustentabilidade financeira, o da coesão e valorização territoriais e o da avaliação e monitorização estratégica das intervenções.

Hoje o debate incidiu precisamente sobre a avaliação e a monitorização estratégica do QREN. No conjunto dos princípios orientadores é enunciado em último lugar, mas isso



não significa que seja o menos importante. Bem pelo contrário, a avaliação e a monitorização estratégicas são componentes chave de todo este ciclo de programação e são o garante da prossecução eficiente e eficaz dos desígnios definidos para o QREN.

Assim, os exercícios de avaliação e as acções de monitorização ao longo do período de programação permitirão obter informação e gerar conhecimento relevante sobre a concretização dos objectivos do QREN e dos Programas Operacionais. Deverão ainda apresentar uma importante componente de reflexão e análise relativamente ao contexto sócio-económico externo e ao contributo das políticas e programas para as prioridades estratégicas comunitárias.

A avaliação e a monitorização são assim essenciais, enquanto instrumentos de apoio à condução política do QREN e dos Programas Operacionais, contribuindo para uma gestão mais informada e mais eficaz da aplicação dos fundos comunitários.

E sobre este tema não posso, naturalmente, deixar de realçar o papel de grande relevo desempenhado pelo Observatório do QREN. Com efeito, o Observatório constitui, sem dúvida, um dos pilares da arquitectura de governação do QREN. Desde logo pelas importantes responsabilidades de coordenação atribuídas a esta estrutura e ao seu Coordenador, para além das competências e atribuições que lhe estão directamente cometidas, que são de grande relevância, e também da participação em órgãos e comissões responsáveis por processos de reflexão e de análise estratégica.

No domínio da monitorização estratégica, destaco as tarefas de promoção da prossecução das prioridades estratégicas do QREN, através de um acompanhamento sistemático, assegurando a coerência da intervenção dos instrumentos de financiamento estrutural no cumprimento da estratégia de desenvolvimento definida.

No domínio da avaliação, saliento a elaboração de um plano global de avaliação do QREN e dos PO, a emissão de orientações técnicas sobre os exercícios a realizar, a proposta de especificações técnicas, bem como os termos de referência dos estudos de avaliação de âmbito estratégico do QREN.

De acordo com o previsto na legislação nacional e nos regulamentos comunitários, estão já em curso os trabalhos tendentes à realização do estudo de Avaliação Global da Implementação do QREN, em 2009.

Neste quadro, não posso deixar de salientar também a importância da articulação do trabalho desenvolvido pelo Observatório com os Centros de Observação das Dinâmicas Regionais. Estes órgãos, que não existiam nos anteriores QCA, procederão ao acompanhamento da execução e dos efeitos das políticas públicas nas respectivas regiões, em especial das políticas públicas que são objecto de co-financiamento comunitário e desenvolverão iniciativas de análise e de reflexão a esse propósito.

Os Centros de Observação das Dinâmicas Regionais estão neste momento em fase de dinamização pelas respectivas CCDR, em estreita articulação com as Comissões de Aconselhamento Estratégico dos PO Regionais, que, como é sabido, contam com a participação das principais forças vivas e parceiros sociais em cada uma das cinco regiões do continente.

A relevância atribuída na elaboração do QREN ao princípio da monitorização estratégica e da monitorização operacional e financeira acarreta necessidades adicionais de reporte de informação, numa lógica articulada e integrada de todos os PO e fundos que integram o QREN, tendo em vista uma maior transparência e uma melhor informação sobre a implementação do QREN, objectivos que no passado revelaram ter sido, em alguns aspectos, susceptíveis de aperfeiçoamento.

É nesta perspectiva que, pela primeira vez no quadro dos fundos estruturais em Portugal, o Governo promoveu a publicação regular de informação detalhada sobre a execução do QREN. Assim, a Comissão Técnica de Coordenação do QREN, que é presidida pelo Coordenador do Observatório, promove a divulgação pública de um Boletim Informativo Trimestral, contendo um vasto conjunto de Indicadores Conjunturais.

A publicação do último Boletim Informativo reportado a 31 de Março de 2009, mostra que estamos em plena fase de implementação, eu diria em muitos casos, já em regime de cruzeiro, com resultados muito positivos em vários sectores.

Com efeito, o número total de concursos já abertos é de 543, com uma dotação de fundos de cerca de 7 mil M€ (32% das verbas do QREN), dos quais já se encontram encerrados 454 concursos, sendo que destes, 70% já têm decisão. O tempo médio efectivo de decisão permanece abaixo do previsto na generalidade dos PO.

Portugal já recebeu da Comissão Europeia um adiantamento de perto de 1 300 M€, e irá receber em breve um adiantamento suplementar de 550 M€.

Existem já milhares de candidaturas em diversas áreas. Com efeito, à data de 31 de Março, existiam 29 596 candidaturas apresentadas, das quais 13 885 foram já aprovadas, envolvendo 10,6 mil milhões de euros de investimento total e 5,1 mil milhões de euros de fundos comunitários (estes fundos correspondem em 57% a FEDER e Fundo de Coesão e em 43% ao Fundo Social Europeu).

Gostaria de destacar alguns Eixos com maiores níveis de compromisso (em todos os casos com níveis de compromisso acima dos 30%):

No que diz respeito ao Programa Operacional Potencial Humano: no Algarve 56,7% de comprometimento; em Lisboa 49,9%; Formação avançada 49,1%; Gestão e aperfeiçoamento profissional 35%; Adaptabilidade e aprendizagem ao longo da vida 33,5%;

Eixos do Programa Operacional Factores de Competitividade: Inovação e Renovação do Modelo Empresarial e do Padrão de Especialização 51,8%; Financiamento e Partilha de Risco da Inovação 30%.

No que diz respeito ao Programa Operacional Valorização do Território - Desenvolvimento do Sistema Urbano Nacional 48,5%.

Programa Operacional Regional do Norte – De destacar a Valorização e qualificação ambiental e territorial 40,4%.

No Centro – De destacar o Desenvolvimento das Cidades e Sistemas Urbanos 41%; Consolidação e Qualificação dos Espaços Subregionais 31,6%.

No caso de Lisboa – Competitividade, Inovação e Conhecimento comprometidos 42,8%; Sustentabilidade Territorial 38,9%.

No PO dos Açores FEDER – O Eixo melhorar as redes regionais de infra-estruturas de acessibilidades 48,5% comprometidos;

PO Madeira FSE - Educação e formação 37,9% já comprometidos.

As prioridades do Governo, e parece-me que isto tem também muita relevância, estão bem reflectidas nos compromissos de financiamento. Com efeito, as acções no âmbito das Novas Oportunidades representam 65% de todo o FSE aprovado no QREN, os estímulos ao investimento privado constituem de FEDER mais Fundo de Coesão e a requalificação do parque escolar vale 21% da mesma grandeza.

Julgo que temos aqui um bom exemplo de uma excelente articulação entre objectivos de extrema importância no combate à crise, referida com destaque pelo Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social, mas ao mesmo tempo não perdendo de vista aquilo que são os grandes objectivos estratégicos do QREN, como é evidentemente a formação do

potencial humano, a construção de uma nova rede escolar, o apoio à internacionalização, à competitividade das empresas. Essas são as prioridades do Governo. Os níveis de execução são altíssimos, reflectem essas prioridades, e por via dessa intervenção, e eu diria dessa aceleração, cumprem-se estes dois objectivos: dar uma resposta à crise e ao mesmo tempo manter aquilo que são os desígnios estratégicos do QREN.

Entretanto existem já 6 grandes projectos já notificados à Comissão Europeia (que envolvem cerca de 300 M€ de FEDER), um dos quais já aprovado.

Em termos de contratos de financiamento encontram-se já assinados 11 624 contratos, que representam 84% das candidaturas aprovadas, envolvendo 4 123 M€ de financiamento contratado (ou seja 81% do financiamento aprovado está já contratado, isto é, 19% do total do QREN está já neste momento contratado) e mais de 800 M€ de pagamentos a beneficiários (ou seja 20% dos fundos contratados estão já pagos aos beneficiários). Sendo que, como todos sabem, o ritmo de execução desta componente final, que é o pagamento, depende em larga medida dos promotores, porque a generalidade destes pagamentos são feitos mediante reembolso (embora haja uma componente de adiantamento, que aliás tem vindo a ser aumentada, no sentido de imprimir celeridade), e portanto esse adiantamento mais reembolso correspondem, neste momento, a 20% dos fundos contratados.

Também de destacar a contratualização com associações de municípios e com outros organismos intermédios que representa da ordem dos 9% do QREN (1 800 M€). Destes 1 800 M€, 1 400 M€ foram contratados com todas as 25 Comunidades Intermunicipais (isto é, Associações de Municípios baseadas em NUTS III) das regiões convergência, envolvendo 22 contratos e envolvendo todos os 243 municípios dessas regiões convergência. Esta contratualização com as Associações de Municípios, os tais 1 400 M€, correspondem a 6,5% do total do QREN, a 13% do FEDER e 25 a 30% dos respectivos Programas Operacionais Regionais.

Por último, e no contexto da crise que vivemos, não posso deixar de referir o papel que o QREN pode e deve desempenhar. O QREN foi concebido como um instrumento para a mudança estrutural. Contudo é interessante sublinhar que ele tem notáveis capacidades de contribuir para uma resposta conjuntural sem se desviar substantivamente da sua natureza estrutural.

Com efeito, as prioridades definidas no QREN, nomeadamente a qualificação do capital humano, a qualificação do perfil produtivo e a qualificação do território revelam-se hoje ainda mais importantes no contexto da crise que atravessamos. Portugal deve-se concentrar e investir nestes desígnios para sair mais reforçado e mais competitivo da crise. Assim, o QREN enquanto instrumento financeiro poderoso, pode e está dar um contributo para a superação da crise actual e para o relançamento da actividade económica ainda em 2009, dado que financia um conjunto amplo de instrumentos de política pública quer de incentivo ao investimento empresarial, quer de apoio ao investimento público, quer ainda, de promoção do emprego, nomeadamente por via da qualificação dos portugueses.

Neste sentido, a par das medidas adoptadas à escala europeia com impactos directos na implementação dos fundos estruturais, o Governo tem vindo a adoptar várias medidas, dirigidas especialmente às causas dos estrangulamentos que se detectam nos promotores de investimento. No primeiro semestre de 2008 foi introduzido o pagamento do incentivo FEDER por adiantamento às empresas. Seguiu-se a criação de linhas de crédito para Pequenas e Médias Empresas constituídas com a contribuição do Programa Opera-

cional Factores de Competitividade e dos Programas Operacionais Regionais de Lisboa e do Algarve, no montante de 3 550 M€ de crédito bonificado.

Destaco algumas medidas adicionais com natureza temporária ajustada à conjuntura económica e exigindo, em contrapartida, a aceleração dos investimentos por parte dos promotores, medidas essas já decididas já no final de 2008 e no início de 2009.

- Em 1º lugar, antecipação do investimento municipal na renovação do parque escolar do 1º ciclo e ensino pré-escolar através do pagamento antecipado de 30% do FEDER aprovado contra compromisso de conclusão das obras até 31/12/09; dispensa dos limites de endividamento; são já 440 os Centros Escolares em construção ou recuperação por todo o território continental, o que, como se compreende, produz um efeito territorialmente difuso e muito benéfico para as Pequenas e Médias Empresas, além de cumprir o objectivo estratégico de longo prazo de melhorar a qualificação dos nossos alunos, dos nossos estudantes; também a agilização do investimento municipal (Parcerias Público-Privadas de índole municipal passam a ser beneficiárias do QREN).

- No âmbito da contratualização com as Associações de Municípios, algumas medidas que visam a instalação célere das estruturas de gestão:

- Acções de formação promovidas pelo IFDR e pelas Autoridades de Gestão dos PO Regionais para os técnicos dessas Associações de Municípios, que têm a responsabilidade de gerir parcelas significativas do QREN, como referi 25 a 30% dos Programas Operacionais Regionais;
- Pagamento adiantado de 50% do FEDER para o programa de Assistência Técnica de cada umas dessas Associações de Municípios, de forma a permitir a instalação célere das estruturas responsáveis por essa gestão.

Quanto ao impacto destas medidas, embora algumas delas ainda sejam muito recentes, é já evidente a forte adesão a Linhas de Crédito e a resposta positiva dos municípios.

Finalmente, e atendendo ao quadro delineado e ao contexto futuro em que se desenvolverá a implementação do QREN, caracterizado por alterações significativas face ao momento da sua concepção, reafirmo que mais do que nunca os exercícios de avaliação e as acções de monitorização são importantes e mesmo imprescindíveis. Contribuirão certamente para reorientar e ajustar o QREN, no sentido de potenciar o papel dos fundos estruturais na resposta à crise, preparando ao mesmo tempo o País para um pleno aproveitamento do período de retoma que se seguirá.

O Seminário que agora se encerra não terá respondido exhaustivamente a todas as questões que se colocam em matéria de avaliação e monitorização estratégica, como aliás o coordenador do Observatório começou por reconhecer, mas este é um daqueles caminhos que se faz caminhando, especialmente num período incerto e algo turbulento como aquele que atravessamos. Mas seguramente este seminário deu um contributo muito importante nesse sentido.

Cabe então felicitar o Observatório do QREN por esta iniciativa tão oportuna e manifestar o maior apreço pela contribuição de todos os que nela participaram. Formulo votos de que o clima de debate construtivo a propósito de tão importantes matérias possa continuar, e continuar a frutificar.

O País tem muito a ganhar com isso.

Muito obrigado a todos!



OBSERVATÓRIO
DO QREN

Ed. Parque Expo, Av. D. João II, Lote 1.07.2.1, 1998-014 Lisboa + Tel.: (+351) 210 437 300 + www.observatorio.pt