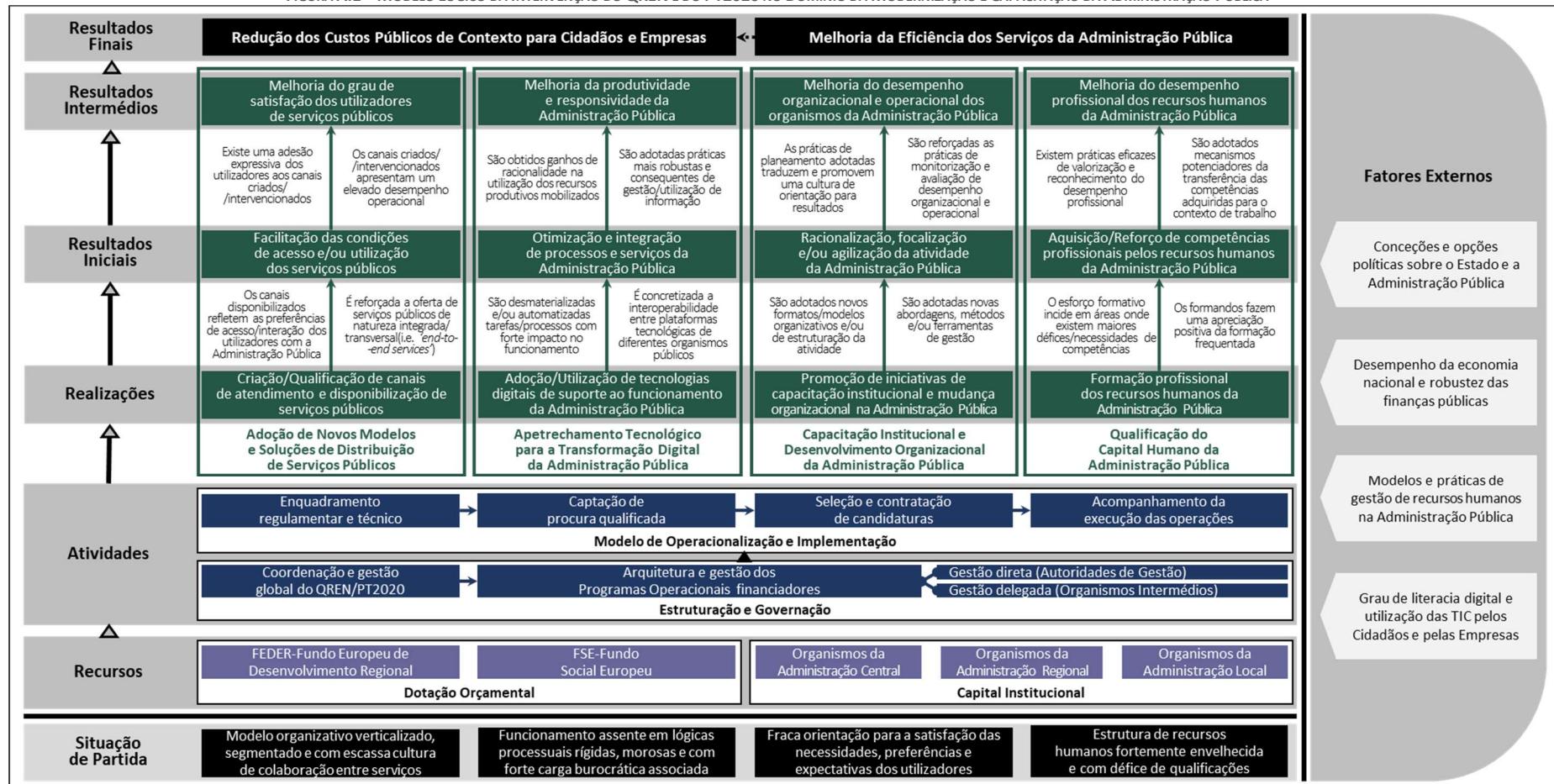


FIGURA A.1 – MODELO LÓGICO DA INTERVENÇÃO DO QREN E DO PT2020 NO DOMÍNIO DA MODERNIZAÇÃO E CAPACITAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA DA EQUIPA DE AVALIAÇÃO

Nesta ótica, pode dizer-se que a mobilização dos recursos FEEI em ambos os períodos de programação se fez com o intuito de alcançar dois grandes objetivos/resultados finais complementares:

- Redução dos Custos Públicos de Contexto para Cidadãos e Empresas (de natureza mais *externa*, perspetivada na ótica dos utilizadores de serviços públicos);
- Melhoria da Eficiência dos Serviços da Administração Pública (de natureza mais *interna*, centrada nas condições e termos de funcionamento interno da AP).

Como rapidamente se depreende, a natureza ampla que caracteriza ambos os objetivos tem implícita a ideia (consentânea com a lógica de definição de resultados adotada no período de programação 2014-2020) que a sua prossecução convoca e é forçosamente tributária de um conjunto de meios e iniciativas que inclui mas não se restringe exclusivamente ao âmbito e capacidade de intervenção do QREN e do PT2020. Por outro lado, e apesar da relevância e autonomia que se reconhece a cada um destes resultados finais (justificando que sejam colocados ao mesmo nível), considera-se que a melhoria da eficiência dos serviços da AP é suscetível de produzir contributos diretos para a redução dos custos públicos de contexto para Cidadãos e Empresas; esta é uma relação possível mas não generalizada, dado que podem existir situações em que o aumento da eficiência não visa explicitamente a redução dos custos públicos de contexto ou em que a diminuição destes últimos não tem subjacente um aumento da eficiência (e.g. quando a melhoria do serviço prestado devido ao reforço da capacidade de atendimento implica um aumento de custos mais que proporcional aos benefícios adicionais proporcionados).

O *gap* entre a situação de partida e os resultados finais visados corresponde, desta forma, ao *espaço* no qual se inscreveu a intervenção dos FEEI durante o período de vigência do QREN e do PT2020. Esta intervenção teve por base um conjunto de recursos e de atividades direcionadas para a promoção da M&CAP, designadamente através da seleção e cofinanciamento de operações com contributo expectável para o alcance daqueles resultados. É esta sequência e a forma como cada etapa foi configurada e articulada com as restantes que materializa a TdM subjacente à intervenção objeto desta avaliação.

Nesta ótica, a Equipa de Avaliação considera que são essencialmente dois os tipos de recursos mobilizados pela TdM em apreço:

- Dotação Orçamental, que corresponde ao conjunto de recursos de financiamento FEEI alocado à intervenção no âmbito do QREN e do PT2020 e que congrega meios do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional [FEDER] e do Fundo Social Europeu [FSE]; esta distinção é importante porque o âmbito de intervenção de cada Fundo é distinto e, nesse sentido, existem complementaridades que a TdM procurou potenciar (i.e. não se trata de uma mera soma de montantes financeiros);
- Capital Institucional, que corresponde ao conjunto de recursos de conhecimento, competência e experiência detido pelas entidades públicas que, de uma ou outra forma, se entendeu deverem ser mobilizadas para o processo de programação, operacionalização e/ou implementação da intervenção; por comodidade, estas entidades foram agrupadas em função da sua pertença às Administrações Central, Regional ou Local.

A forma como estes recursos foram organizados e direcionados para a prossecução dos resultados finais visados encontra suporte num conjunto de atividades que procuram assegurar a sua utilização em conformidade com princípios de eficácia e de eficiência. Estas atividades podem ser genericamente agrupadas em duas categorias distintas (mas interligadas entre si):

- Estruturação e Governação, que reúne as atividades associadas à coordenação e gestão global do QREN/PT2020 e à gestão específica de cada um dos Programas Operacionais [PO] financiadores da intervenção, tendo presente a arquitetura adotada em ambas as programações (em especial o número de PO e os respetivos âmbitos de intervenção), a definição dos papéis a desempenhar por cada agente envolvido e os mecanismos de coordenação preconizados para assegurar a consistência e coerência da intervenção;
- Modelo de Operacionalização e Implementação, que reúne as atividades associadas ao processo de alocação dos recursos de financiamento disponíveis a operações concretas, designadamente o enquadramento regulamentar e técnico aplicável, a captação de procura qualificada e a seleção e contratação de candidaturas, bem como o acompanhamento subsequente da execução das operações.

Dentro da TdM, este conjunto de atividades foi desenhado e implementado à luz de uma determinada TdA, sendo precisamente a este nível que se evidenciam maiores diferenças entre ambos os períodos de programação. Pela sua especificidade e complexidade, bem como pela sua criticidade para o sucesso da intervenção, a(s) TdA em presença encontram-se detalhadas mais adiante.

As realizações e os resultados correspondem, neste contexto, às componentes-chave que materializam a intervenção e o contributo esperado do QREN e do PT2020 para o alcance dos grandes objetivos visados (resultados finais), tendo por base a implementação das operações selecionadas e o conjunto de efeitos

produzidos na sequência da sua conclusão. A este respeito, e não obstante a aposta que o período de programação 2014-2020 procurou concretizar em matéria de reforço da *orientação para resultados*, compete aqui assinalar que esta é uma área onde os elementos documentais que corporizam a programação do PT2020 – e, mais ainda, do QREN – continuam a evidenciar um insuficiente grau de explicitação/pormenorização, condicionando consequentemente a capacidade de reconstituição da TdM subjacente.

Para fazer face a esta limitação, a Equipa de Avaliação procurou mapear os circuitos de produção de resultados que se considerou estarem implícitos em ambas as programações através de uma desagregação mais fina do ciclo realizações>resultados, procedendo à identificação da sequência causal de etapas subjacente ao processo de conversão das realizações apoiadas nos resultados esperados. Esta sequência tem suporte no seguinte conjunto de etapas:

- realizações – esta etapa expressa o *produto* construído/obtido através da implementação das atividades previstas nas operações apoiadas (i.e. o que foi feito nas operações com os recursos mobilizados?), encontrando tradução material na respetiva execução física e financeira; a existência deste produto (observável no momento de término das operações) é uma condição necessária de avanço para a etapa seguinte do circuito de produção de resultados (resultados iniciais);
- resultados iniciais – esta etapa expressa a mudança imediata (operacional) operada como consequência direta da conclusão das operações apoiadas (i.e. o que se alterou face à situação de partida no momento de término das operações?), incidindo tipicamente sobre os próprios promotores da operações (i.e. beneficiários) e/ou sobre os participantes nelas diretamente envolvidos (e.g. formandos); a efetivação desta mudança (observável no momento de término das operações) é uma condição necessária – embora nem sempre suficiente – de avanço para a etapa seguinte do circuito de produção de resultados (resultados intermédios);
- resultados intermédios – esta etapa expressa a mudança mediata (estrutural) que se pretendeu despoletar e/ou acelerar por via da implementação das operações apoiadas (i.e. a implementação das operações viabilizou/potenciou a materialização das transformações estruturais pretendidas?), refletindo desta forma o impacto (direto) dessas operações; a efetivação desta mudança corporiza o contributo específico das operações apoiadas para o alcance dos resultados finais visados, o qual poderá assumir uma importância relativa diferenciada em função da natureza e magnitude de outros contributos e/ou fatores externos à intervenção.

Como é possível deduzir, esta sequência de etapas assume expressamente que as relações de causalidade presentes no circuito de produção de resultados em apreço são diretas e unívocas entre realizações e resultados iniciais; no caso dos resultados iniciais e intermédios, essas relações também são diretas mas influenciáveis pela ação de outros fatores exógenos à intervenção, os quais são suscetíveis de potenciar ou condicionar a sua materialização em linha com os circuitos de produção de resultados assumidos pela TdM; relativamente à relação entre resultados intermédios e finais, e como foi anteriormente referido, reconhece-se que a natureza ampla que caracteriza estes últimos tem implícita a ideia que a sua prossecução convoca e é forçosamente tributária de um conjunto de meios e iniciativas que inclui mas não se restringe exclusivamente ao âmbito e capacidade de intervenção do QREN e do PT2020, pelo que o que está em causa é a apreciação do tipo de contributos que as operações apoiadas neste âmbito poderão aportar por via dos resultados intermédios alcançados.

De forma mais substantiva, e como reflexo direto dos elementos de similitude QREN-PT2020 anteriormente sinalizados, é possível verificar que também a este nível existe uma clara predominância das lógicas de continuidade/aprofundamento sobre as lógicas de rutura/mudança entre ambos os períodos de programação (o que, bem entendido, não significa inexistência de alterações com significado relevante). O traço comum mais evidente que sustenta esta constatação reside na relativa estabilidade que se observou quanto ao elenco de dimensões-chave de M&CAP que o QREN e o PT2020 procuraram privilegiar, as quais, na perspetiva da Equipa de Avaliação, podem ser globalmente agrupadas em torno dos seguintes quatro domínios de intervenção:

- A: Adoção de Novos Modelos e Soluções de Distribuição de Serviços Públicos;
- B: Apetrechamento Tecnológico para a Transformação Digital da Administração Pública;
- C: Capacitação Institucional e Desenvolvimento Organizacional da Administração Pública;
- D: Qualificação do Capital Humano da Administração Pública.

O primeiro domínio de intervenção [Adoção de Novos Modelos e Soluções de Distribuição de Serviços Públicos] pretende fomentar a adoção – ou difusão/generalização – de modelos de distribuição de serviços públicos mais eficazes na resposta às necessidades, expectativas e preferências dos utilizadores (i.e. Cidadãos e Empresas), contribuindo assim para melhorar o grau de satisfação dos seus utilizadores (resultado intermédio esperado). Para este efeito, a atuação do QREN e do PT2020 concretiza-se através da atribuição de apoio financeiro à implementação de operações de criação e qualificação de canais de atendimento e disponibilização de serviços

públicos (realização esperada), os quais deverão contribuir de forma direta e imediata para a facilitação das condições de acesso e/ou utilização destes serviços por parte dos seus utilizadores (resultado inicial esperado). O sucesso desta transição tem subjacentes dois pressupostos principais:

- 01: Os canais disponibilizados refletem as preferências de acesso/interação dos utilizadores com a AP;
- 02: É reforçada a oferta de serviços públicos de natureza integrada/transversal (i.e. '*end-to-end services*');

Como referido, é esperado que a concretização das operações apoiadas no âmbito deste domínio de intervenção possa contribuir para a melhoria do grau de satisfação dos utilizadores de serviços públicos. A efetivação deste resultado mediato (intermédio) tem igualmente subjacentes dois pressupostos principais:

- 03: Existe uma adesão expressiva dos utilizadores aos canais criados/intervencionados;
- 04: Os canais criados/intervencionados apresentam um elevado desempenho operacional.

O segundo domínio de intervenção [Apetrechamento Tecnológico para a Transformação Digital da Administração Pública] pretende fomentar a aceleração do processo de transformação digital da AP através do recurso/aproveitamento mais intensivo das tecnologias de informação e comunicação, contribuindo assim para melhorar a sua produtividade e responsividade (resultado intermédio esperado). Para este efeito, a atuação do QREN e do PT2020 concretiza-se através da atribuição de apoio financeiro à implementação de operações de adoção/utilização de tecnologias digitais de suporte ao funcionamento da AP (realização esperada), os quais deverão contribuir de forma direta e imediata para a otimização e integração de processos e serviços da AP (resultado inicial esperado). O sucesso desta transição tem subjacentes dois pressupostos principais:

- 05: São desmaterializadas e/ou automatizadas tarefas/processos com forte impacto no funcionamento dos organismos públicos;
- 06: É concretizada a interoperabilidade entre plataformas tecnológicas de diferentes organismos públicos.

Como referido, é esperado que a concretização das operações apoiadas no âmbito deste domínio de intervenção possa contribuir para a melhoria da produtividade e responsividade da AP. A efetivação deste resultado mediato (intermédio) tem igualmente subjacentes dois pressupostos principais:

- 07: São obtidos ganhos de racionalidade na utilização dos recursos produtivos mobilizados;
- 08: São adotadas práticas mais robustas e consequentes de gestão/utilização de informação.

O terceiro domínio de intervenção [Capacitação Institucional e Desenvolvimento Organizacional da Administração Pública] pretende fomentar a adoção de novos modelos/práticas de gestão e organização por parte dos organismos da AP, contribuindo assim para melhorar o seu desempenho organizacional e operacional (resultado intermédio esperado). Para este efeito, a atuação do QREN e do PT2020 concretiza-se através da atribuição de apoio financeiro à promoção de iniciativas de capacitação institucional e mudança organizacional na AP (realização esperada), as quais deverão contribuir de forma direta e imediata para a racionalização, focalização e/ou agilização da atividade dos organismos que integram a AP (resultado inicial esperado). O sucesso desta transição tem subjacentes dois pressupostos principais:

- 09: São adotados novos formatos/modelos organizativos e/ou de estruturação funcional da atividade;
- 10: São adotadas novas abordagens, métodos e/ou ferramentas de gestão.

Como referido, é esperado que a concretização das operações apoiadas no âmbito deste domínio de intervenção possa contribuir para a melhoria do desempenho organizacional e operacional dos organismos da AP. A efetivação deste resultado mediato (intermédio) tem igualmente subjacentes dois pressupostos principais:

- 11: As práticas de planeamento adotadas traduzem e promovem uma cultura de orientação para resultados;
- 12: São reforçadas as práticas de monitorização e avaliação de desempenho organizacional e operacional.

Finalmente, o quarto domínio de intervenção [Qualificação do Capital Humano da Administração Pública] pretende fomentar a aquisição e/ou reforço de competências por parte dos recursos humanos da AP em áreas/domínios relevantes para o exercício da sua atividade no quadro das organizações onde estão inseridos, contribuindo assim para melhorar o seu desempenho profissional (resultado intermédio esperado). Para este efeito, a atuação do QREN e do PT2020 concretiza-se através da atribuição de apoio financeiro à implementação de projetos/ações de formação profissional (realização esperada), os quais deverão contribuir de forma direta e imediata para a aquisição/reforço de competências profissionais pelos recursos humanos da AP (resultado inicial esperado). O sucesso desta transição tem subjacentes dois pressupostos principais:

- 13: O esforço formativo incide em áreas onde existem maiores défices/necessidades de competências;
- 14: Os formandos fazem uma apreciação positiva da formação frequentada.

Como referido, é esperado que a concretização das operações apoiadas no âmbito deste domínio de intervenção possa contribuir para a melhoria do desempenho profissional dos recursos humanos da AP. A efetivação deste resultado mediato (intermédio) tem igualmente subjacentes dois pressupostos principais:

- 15: Existem práticas eficazes de valorização e reconhecimento do desempenho profissional;
- 16: São adotados mecanismos potenciadores da transferência das competências adquiridas para o contexto de trabalho.

Tal como foi anteriormente sinalizado, a forma como os recursos afetos à intervenção foram organizados e direcionados para a prossecução dos resultados finais visados encontra suporte na estruturação e implementação um vasto conjunto de atividades que procuram assegurar a sua utilização em conformidade com princípios de eficácia e de eficiência. Nesta matéria, são notórias diferenças expressivas nas TdA adotadas em cada um dos períodos de programação em análise que importa compreender (i.e. porque houve mudança?) e analisar (i.e. o que se ganhou/perdeu com a mudança?).

Assim, e no que respeita à sua Estruturação e Governação, interessa assinalar que a abordagem adotada no PT2020 em matéria de M&CAP parece sugerir que se procurou assegurar um maior grau de integração face àquele que foi concretizado no QREN, elevando mesmo este tema à condição de dimensão transversal a toda a ação dos FEEI no período 2014-2020⁶. Essa abordagem, enquadrada também por alterações relevantes ao nível do modelo de governação geral dos FEEI⁷, é bem evidenciada pelas seguintes mudanças face ao QREN:

- sem prejuízo da sua transversalidade, a intervenção passa a estar integrada num único Domínio Temático (Competitividade e Internacionalização); no QREN, a intervenção foi repartida entre as Agendas Temáticas Fatores de Competitividade (com suporte em recursos FEDER) e Potencial Humano (com suporte em recursos FSE e exclusivamente focado em intervenções de Qualificação do Capital Humano da Administração Pública);
- o número de PO financiadores passa de 11 no QREN para 7 no PT2020, tirando partido da possibilidade que a regulamentação comunitária passou a consagrar de junção de diferentes Fundos num mesmo PO; por contraponto ao QREN, todos os PO financiadores passam a dispor simultaneamente de recursos FEDER e FSE (com destaque para o caso particular dos PO Regionais do Continente, onde se assiste à descentralização de recursos FSE anteriormente concentrados num PO dirigido ao conjunto do território continental);
- o FSE passa a dispor de um âmbito de atuação mais alargado no PT2020, cobrindo não apenas o domínio da Qualificação do Capital Humano da Administração Pública (como sucedeu no QREN) mas também o domínio do Desenvolvimento Organizacional e Simplificação do Funcionamento da Administração Pública (anteriormente financiado através do FEDER).

Outra dimensão relevante de mudança prende-se com os modelos de gestão adotados à escala dos diferentes PO, designadamente naquilo que respeita às opções de delegação de competências de gestão em Organismos Intermédios [OI] (uma das formas possíveis de utilização do capital institucional mobilizado em ambos os períodos de programação), importando destacar:

- o alargamento do campo de ação da Agência para a Modernização Administrativa [AMA], que no PT2020 passa também a abranger a gestão de recursos FSE e, muito em particular, o domínio relacionado com a Qualificação do Capital Humano da Administração Pública (AP Central);
- a descontinuação do papel da Direção-Geral das Autarquias Locais [DGAL] enquanto OI no domínio da Qualificação do Capital Humano da Administração Pública para a AP Local;
- a manutenção das entidades intermunicipais (i.e. Áreas Metropolitanas e Comunidades Intermunicipais) como OI dos PO Regionais do Continente para a gestão de recursos FEDER, ainda que *estranhamente* não acompanhada pela gestão dos recursos FSE disponibilizados através destes PO.

No desenho da(s) TdA em presença avulta também a importância do Modelo de Operacionalização e Implementação adotado em ambos os períodos de programação, uma vez que este é comprovadamente uma peça decisiva para a alocação dos recursos de financiamento disponíveis a operações com contribuição potencial significativa para o alcance dos resultados esperados. Neste âmbito, e tendo presente o ciclo de atividades tipicamente associados a esta componente da TdM (i.e. desenho do enquadramento regulamentar e técnico>captação de procura qualificada>seleção e contratação de candidaturas>acompanhamento da execução

⁶ A Reforma da Administração Pública foi posicionada como uma das duas dimensões transversais (a outra corresponde à Territorialização das Políticas Públicas) consagradas no Acordo de Parceria PT2020, cruzando-se assim com o conjunto dos domínios temáticos que estruturam a sua programação (i.e. Competitividade e Internacionalização, Inclusão Social e Emprego, Capital Humano e Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos).

⁷ Estas alterações consistem genericamente na extinção por fusão na nova AD&C do Observatório do QREN, do Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional e do Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu (cf. Decreto-Lei nº140/2013, de 18 de Outubro).

das operações), será fundamental compreender como é que o mesmo foi estruturado e implementado em ambos os períodos de programação, assim como a medida em que poderá ter potenciado ou condicionado o perfil das realizações apoiadas e dos resultados alcançados/expectáveis.

Interessa assinalar, por último, que a TdM apresentada contempla ainda um conjunto de fatores externos à intervenção que foram selecionados em função da sua capacidade para influenciar – positiva ou negativamente – a sua conceção e implementação, bem como todo o circuito de produção dos resultados esperados. São quatro os fatores externos considerados:

- Conceções e opções políticas sobre o Estado e a Administração Pública;
- Desempenho da economia nacional e robustez das finanças públicas;
- Modelos e práticas de gestão de recursos humanos na AP;
- Grau de literacia digital e utilização das TIC pelos Cidadãos e pelas Empresas.

A análise destes fatores será direcionada no sentido de se aferir a forma e a medida em que poderão ter influenciado e/ou vir a influenciar dimensões/componentes específicas da TdM. Assim, o fator ‘Conceções e políticas sobre o Estado e a Administração Pública’ será primordialmente analisado na ótica da sua influência sobre o desenho e operacionalização da programação do QREN e do PT2020; o fator ‘Desempenho da economia nacional e robustez das finanças públicas’ será primordialmente analisado na ótica da sua influência sobre as dinâmicas de procura e de execução do QREN e do PT2020; o fator ‘Modelos e práticas de gestão de recursos humanos na Administração Pública’ será primordialmente analisado na ótica da sua influência sobre os domínios de intervenção relativos à Qualificação do Capital Humano e ao Desenvolvimento Organizacional e Simplificação do Funcionamento da Administração Pública; finalmente, o fator ‘Grau de literacia digital e utilização das TIC pelos Cidadãos e pelas Empresas’ será primordialmente analisado na ótica da sua influência sobre o domínio de intervenção relativo à Adoção de Novos Modelos e Soluções de Distribuição de Serviços Públicos. Todos os fatores externos serão alvo de apreciação na ótica da sua influência sobre a sustentabilidade dos resultados decorrentes das operações apoiadas.