

+ 09:2009+

e+cadernos

Notas sobre Avaliação:
Avaliações *ex-post*
do período
de programação
2000-2006



OBSERVATÓRIO
DO QREN

Ficha Técnica

Colecção e+cadernos do Observatório do QREN

Título Notas sobre Avaliação - Avaliações *ex-post* do Período de Programação 2000-2006

Edição Observatório do QREN

Data de Edição Setembro 2009

Autoria Bruno Dimas, Núcleo de Avaliação do Observatório do QREN

Design Gráfico UP - Agência de Publicidade

Registo ISBN ISBN 978-989-8332-00-4

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

Avaliações *ex-post* do período de programação 2000-2006

Introdução

O Regulamento comunitário nº 1260/1999, que estabelece as disposições gerais sobre os Fundos estruturais do ciclo de programação 2000-2006, prevê no seu artigo 43º que seja efectuada uma avaliação *ex post* destinada “a dar conta da utilização dos recursos, da eficácia das intervenções e do seu impacto, bem como a tirar ensinamentos para a política de coesão económica e social (...) Esta avaliação incide nos factores de êxito ou de insucesso da execução, bem como nas realizações e nos resultados, incluindo no aspecto da sua sustentabilidade.” (...) “A avaliação *ex post* é da responsabilidade da Comissão, em colaboração com o Estado-Membro e a autoridade de gestão, incide nas intervenções e é realizada por avaliadores independentes”.

Dando cumprimento ao estipulado, a Unidade de Avaliação da DGREGIO planeou um conjunto de pacotes de avaliação e abriu procedimentos para a selecção dos avaliadores em diversas áreas¹. Nesta Nota sobre Avaliação, procura-se dar informação sobre algumas características dos exercícios postos a concurso, que poderá ser útil a todos os que estão ligados a processos de avaliação de políticas bem como aos que participaram e participam na gestão de programas co-financiados pelos fundos estruturais.

Dos exercícios de avaliação em curso, estão, nesta data, disponíveis alguns relatórios, sendo de destacar, pela relevância do seu conteúdo, os que se enquadram no designado Pacote 1 - Coordenação, análise e síntese.

As utilizações previsíveis destes relatórios são as referidas no Regulamento citado: “dar conta da utilização dos recursos, da eficácia das intervenções e do seu impacto, bem como a tirar ensinamentos para a política de coesão económica e social”. Dado que 2010 será um ano de reflexão sobre o futuro da política de coesão, parece-nos importante dar a conhecer os principais elementos que constam dos estudos publicados pela DGREGIO, em particular, no que se refere a Portugal.

Organização dos trabalhos de Avaliação pela Comissão Europeia

Para dar cumprimento às responsabilidades regulamentares da Comissão em matéria de avaliação *ex post* dos Programas Operacionais (PO), a Unidade de Avaliação da DGREGIO organizou os trabalhos em 12 pacotes de avaliação: **1** - Coordenação, análise e síntese; **2** - Disponibilidade de dados (dos indicadores físicos dos PO); **3** - Modelização macroeconómica; **4** - Alterações estruturais (PO Objectivo 2); **5a** - Transportes; **5b** - Ambiente e alterações climáticas; **6** - Ambiente produtivo, I&DT e inovação; **7** - Alterações demográficas e igualdade entre os sexos; **8** - Modelização dos transportes (grandes projectos); **9** - Desenvolvimento rural; **10** - Eficácia (grandes projectos); **11** - Gestão e implementação.

¹ Disponíveis em: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/rado2_fr.htm

Com excepção dos pacotes de avaliação 3 e 8, todos os trabalhos estão a decorrer, estando disponíveis no website da DGREGIO² os respectivos cadernos de encargos (ver síntese em anexo) e relatórios metodológicos, havendo resultados disponibilizados, nesta data, para os pacotes 1, 2, 4, 10 e 11.

Nos cadernos de encargos postos a concurso, os requisitos metodológicos mais frequentes são: revisão da literatura, análise documental, entrevistas, análise de dados e estudos de caso. O valor máximo dos contratos postos a concurso varia entre 150 000 € e 1 000 000 €. As adjudicações são efectuadas de acordo com a proposta economicamente mais vantajosa (medida pelo rácio preço/qualidade), de acordo, sobretudo, com os seguintes factores de aferição da qualidade: compreensão dos objectivos e tarefas postos a concurso; adequação da metodologia; planificação dos recursos humanos e organização dos trabalhos.

Pacote 1 - Coordenação, Análise e Síntese

Este pacote de avaliações, pelas temáticas tratadas e pelo grau de desenvolvimento já alcançado nesta data, apresenta os resultados mais plausíveis de serem relevantes na discussão do futuro da Política de Coesão que decorrerá em 2010.

O caderno de encargos prevê 7 temáticas a tratar no âmbito deste pacote: 1) Contexto macroeconómico e evolução por região; 2) Dados sobre execução financeira; 3) Estratégias contidas nos PO e recomendações internacionais sobre políticas; 4) Resultados alcançados nos Estados Membros; 5) Taxinomia dos programas do Objectivo 2; 6) Apoio aos serviços da Comissão; e 7) Síntese.

Estão, nesta data, disponibilizados no website da DGREGIO relatórios com resultados sobre as temáticas 1 a 5. Os resultados com relação mais directa com os efeitos da política de coesão, globais e por EM, encontram-se nos relatórios sobre as temáticas 1 (que foi desdobrada em duas partes: 1a - contexto macroeconómico e 1b - evolução por região), 2 e 4, que serão abordados em seguida.

Temática 1a Contexto macroeconómico³

Deste relatório, destacam-se as seguintes constatações:

- Entre 1999 e 2006, o PIB per capita cresceu mais na UE25 do que nos EUA (1,8% de média anual contra 1,6%, respectivamente), invertendo a tendência do período 1995-99 (2,4% e 3%, respectivamente)⁴.
- No contexto da UE25⁵, Portugal apresenta nesse período, uma das piores taxas de crescimento do PIB (1,3%, em média anual, contra 2,2% da média comunitária), tendo apenas Malta registado piores resultados (1,2%).
- Esta evolução nacional contrasta claramente com a observada no período 1995-99, em que Portugal registou um crescimento médio anual de 4,1%, enquanto a UE25 cresceu 2,6%.

2 http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/rado2_fr.htm

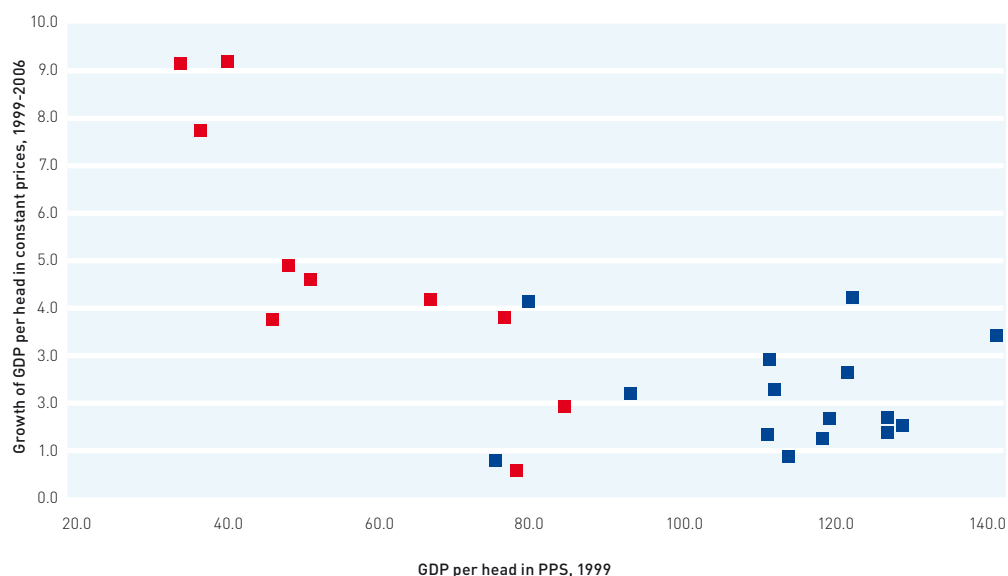
3 "Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000-2006 financed by the European Regional Development Fund in Objective 1 and 2 Regions - Work package 1: Coordination, analysis and synthesis - Task 1a: Macroeconomic situation and trends", disponível no site mencionado.

4 Página 3 do relatório citado.

5 Página 8 do relatório citado.

- No que se refere à variação do PIB per capita em Paridade de Poder de Compra (PPC) entre 1999 e 2006, os resultados nacionais são ainda piores⁶: menos de 1% em média anual, muito abaixo da tendência expectável para Estados-Membros (EM) com o nível de rendimento de partida que Portugal apresentava em 1999.

— Fig. 4 GDP per head in 1999 and growth of GDP per head, 1999-2006 —



No relatório escreve-se que “em Portugal, o crescimento foi mais baixo que em qualquer outro lugar na UE15”.

- No que se refere à evolução da taxa de desemprego⁷ entre 1999 e 2006, os resultados são igualmente desfavoráveis para Portugal: enquanto na UE25 se verifica uma diminuição de 9% para 6%, em Portugal, a taxa de desemprego aumenta de 4% para quase 8% (passando de 3^a mais baixa para 18^a).

Temática 1b Evolução por região⁸

As constatações deste relatório a destacar são as seguintes:

- No que se refere à dispersão⁹ do PIB per capita PPC entre os EM da UE25, a comparação entre os anos de 1995, 2000 e 2005 aponta no sentido da sua redução progressiva.
- Entre 2000 e 2005, as regiões do Objectivo 1 (actual Objectivo Convergência) passaram de 66,2% para 70,3% em relação à média da UE25. No entanto, Portugal, totalmente inserido no Objectivo 1, não seguiu esta tendência, tendo passado de 74,5% para 72,5%.
- Apesar da dispersão inter-EM se ter reduzido, no que se refere à dispersão das NUT2 no interior de cada EM, não se observaram alterações significativas. Em Portugal, constata-se mesmo um aumento da dispersão¹⁰.

Neste estudo, apresenta-se um anexo com estimações econométricas, onde se podem tirar as seguintes conclusões sobre o crescimento do PIB per capita PPC e da produtivi-

⁶ Página 10 do relatório citado.

⁷ Página 29 do relatório citado.

⁸ “Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000-2006 financed by the European Regional Development Fund in Objective 1 and 2 Regions - Work package 1: Coordination, analysis and synthesis - Task 1b: Trends in regional economic development”, disponível no site mencionado.

⁹ Índice de dispersão = $1/n \cdot \sum \log(\text{média}/y_i)$

¹⁰ Página 5 do relatório citado.

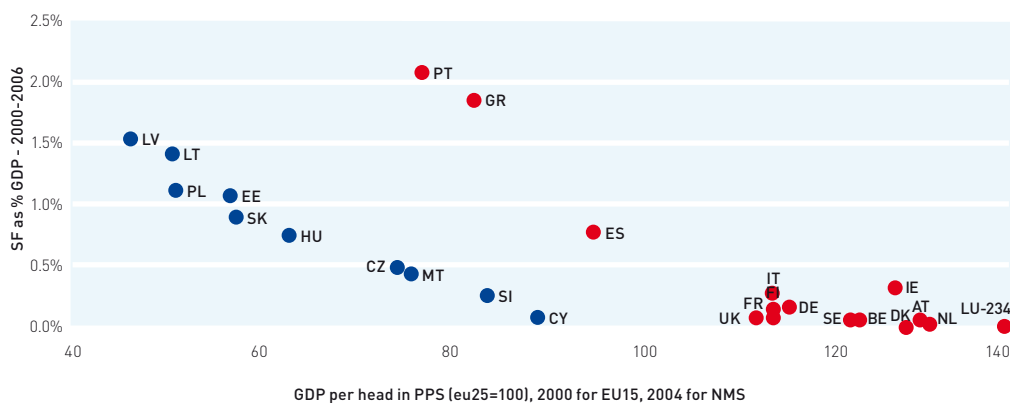
dade das regiões: é tanto maior quanto menor a situação de partida; a percentagem de população com formação superior bem como a proporção dos serviços às empresas na actividade económica têm uma influência positiva no crescimento; há um efeito de contágio da evolução das regiões mais próximas.

Temática 2 Dados sobre execução financeira

Neste relatório¹¹, apresenta-se um conjunto de informações baseadas na execução financeira dos PO co-financiados pelos Fundos Estruturais (FEDER, FSE, FEOGA - Orientação e FEP) no período 2000-2006, com os dados disponíveis até ao final de 2007.

- A componente regionalizada dos PO do Objectivo 1 da UE 15 representou 64%. Em Portugal esse valor foi 46%¹².
- Portugal recebeu 326 € de Fundos Estruturais per capita em média anual, no período em análise, o segundo maior valor dos fundos aplicados nas regiões Objectivo 1, tendo a Grécia recebido 342 € e a média da UE15 sido 245 €¹³.
- O rácio de Fundos Estruturais mais Fundo de Coesão em relação ao PIB¹⁴ foi, em Portugal, de 2,46%, o valor máximo de entre os EM da UE 25¹⁵. O valor para a UE15 foi 0,28% e o da UE25, 0,30%.
- O relatório apresenta um gráfico em que relaciona a proporção de Fundos Estruturais no PIB com o PIB per capita P.P.C., em que se observa que Portugal, sobretudo, mas também a Grécia e a Espanha receberam muito mais fundos do que aquilo do receberiam de acordo com a curva de tendência que relaciona as duas variáveis.

Structural Funds relative to GDP and GDP per head



Temática 4 Resultados alcançados nos EM - Portugal

Nesta temática, foram produzidos relatórios por cada um dos EM da UE25, que tiveram como principais fontes os dados do Eurostat relativos às variáveis macroeconómicas, os dados de execução financeira dos PO e os relatórios das avaliações intercalares realizadas nos EM em 2005.

11 "Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000-2006 financed by the European Regional Development Fund in Objective 1 and 2 Regions - Work package 1: Coordination, analysis and synthesis - Task 2: Financial implementation of structural funds", disponível no site mencionado.

12 Página 6 do relatório citado.

13 Página 11 do relatório citado.

14 Página 27 do relatório citado.

15 Os valores dos novos EM referem-se apenas ao período 2004-2006.

O Sumário Executivo do relatório sobre Portugal¹⁶ baseia-se sobretudo nas avaliações intercalares realizadas, sendo de destacar as seguintes observações:

- Tendo em consideração que a política de desenvolvimento regional do período 2000-2006 tinha como principais objectivos o aumento da produtividade e a reestruturação da economia, os efeitos globais foram positivos, embora nalgumas regiões (Norte e Alentejo) tenham sido limitados.
- Refere-se, em particular, que o PRIME/PO Economia causou um aumento do PIB entre 1% e 2,8% no período 2000-2003 e entre 0,4% e 0,5% entre 2004 e 2006. Para além disso, causou uma redução na taxa de desemprego de 1,7 pontos percentuais (p.p.) a 2,2 p.p. e de 0,1 p.p. a 1 p.p., nos mesmos períodos.
- O modelo de gestão sectorial-regional implementado trouxe como principais ganhos uma melhor coordenação entre os níveis regional e local, maiores sinergias entre medidas de diferentes sectores e uma maior informação, visibilidade e transparência. No entanto, os efeitos da descentralização da gestão foram travados por uma falta de efectiva descentralização da tomada de decisões sobre políticas sectoriais.
- As avaliações intercalares de 2005 identificaram efeitos positivos, de que se destacam: a integração das políticas de educação e de formação; a criação de um quadro institucional para a igualdade de oportunidades; o desenvolvimento da formação estratégica e de consultoria para PME.

Notas Finais

Em rigor, os relatórios relativos às temáticas 1a, 1b e 2 apresentados até agora pela Comissão não são avaliações. Isso mesmo é reconhecido no texto de alguns relatórios (por ex., temática 1b, pág. 3). Efectivamente, não são estabelecidas relações de causalidade entre a execução dos Programas Operacionais e as variações macroeconómicas globais, nacionais ou regionais.

No entanto, o contexto em que são apresentados estes relatórios - no âmbito do exercício das obrigações da Comissão em matéria de avaliação *ex post* - tenderá a criar juízos relativamente à eficiência na utilização de recursos, à eficácia das intervenções e ao seu impacto, mesmo que esses juízos não sejam explicitados (até porque não há outros relatórios de avaliação com incidência à escala comunitária. É por esse motivo que se pensa ser útil chamar a atenção para as principais constatações efectuadas nesses relatórios.

Portugal surge como o principal recebedor de fundos entre 2000 e 2006, período em que o nosso país se afasta da média comunitária em termos de produto per capita, em que a taxa de desemprego ultrapassa os valores observados na UE25 e em que a evolução das disparidades regionais também não é favorável. Algumas dessas constatações poderão levar a fazer conexões simplistas entre a aplicação dos fundos estruturais em Portugal e a evolução de algumas variáveis, mesmo que o relatório específico sobre Portugal não aponte nesse sentido.

Este é um quadro a que se deverá prestar atenção durante a discussão que se avizinha sobre o futuro da política de coesão.

16 "Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000-2006 financed by the European Regional Development Fund in Objective 1 and 2 Regions - Work package 1: Coordination, analysis and synthesis - Task 4: Development and achievements in Member States - Portugal", disponível no site mencionado.



Recursos Electrónicos

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/rado2_fr.htm

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/rado2_en.htm

Bibliográficos

“Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000-2006 financed by the European Regional Development Fund in Objective 1 and 2 Regions - Work package 1: Coordination, analysis and synthesis - Task 1a: Macroeconomic situation and trends”

“Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000-2006 financed by the European Regional Development Fund in Objective 1 and 2 Regions - Work package 1: Coordination, analysis and synthesis - Task 1b: Trends in regional economic development “

“Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000-2006 financed by the European Regional Development Fund in Objective 1 and 2 Regions - Work package 1: Coordination, analysis and synthesis - Task 2: Financial implementation of structural funds “

“Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000-2006 financed by the European Regional Development Fund in Objective 1 and 2 Regions - Work package 1: Coordination, analysis and synthesis - Task 3: Cohesion policy strategy and international policy recommendations”

“Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000-2006 financed by the European Regional Development Fund in Objective 1 and 2 Regions - Work package 1: Coordination, analysis and synthesis - Task 4: Development and achievements in Member States - Portugal”

“Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000-2006 financed by the European Regional Development Fund in Objective 1 and 2 Regions - Work package 1: Coordination, analysis and synthesis - Task 5: A taxonomy of Objective 2 regions”

QUADRO - SÍNTESE DOS PACOTES DE AVALIAÇÃO EX-POST PLANEADOS PELA COMISSÃO

	Requisitos metodológicos	Valor máximo €	Critérios de aferição da qualidade das propostas	Avaliadores
1 - Coordenação, análise e síntese	<ul style="list-style-type: none"> - revisão da literatura - análise documental - entrevistas com decisores e peritos - análise estatística e financeira - aferição da qualidade - outras metodologias 	950 000	<ul style="list-style-type: none"> - compreensão dos objectivos e tarefas (20%) - adequação da metodologia de análise económica (30%) - adequação da metodologia de processamento da informação (20%) - planificação dos recursos humanos e organização dos trabalhos (30%) 	<ul style="list-style-type: none"> - Applica - Ismeri Europa - WIIW
2 - Disponibilidade de dados	<ul style="list-style-type: none"> - análise documental - construção de bases de dados - análise quantitativa - outras metodologias 	150 000	<ul style="list-style-type: none"> - compreensão dos objectivos e tarefas (20%) - adequação da metodologia (40%) - planificação dos recursos humanos e organização dos trabalhos (40%) 	ADE s.a.
3 - Modelização macroeconómica				
4 - Alterações estruturais (PO Objectivo 2)	<ul style="list-style-type: none"> - revisão da literatura - análise documental - estudos de caso - outras metodologias 	350 000	<ul style="list-style-type: none"> - compreensão dos objectivos e tarefas (20%) - adequação da metodologia (50%) - planificação dos recursos humanos e organização dos trabalhos (30%) 	<ul style="list-style-type: none"> - CSIL - Joanneum Research - Technopolis Group - Nordregio - KITE,
5a - Transportes	<ul style="list-style-type: none"> - análise documental - entrevistas com decisores, peritos - estudos de caso - outras metodologias 	450 000	<ul style="list-style-type: none"> - compreensão dos objectivos e tarefas (20%) - adequação da metodologia (50%) - planificação dos recursos humanos e organização dos trabalhos (30%) 	Steer Davies Gleave
5b - Ambiente e alterações climáticas	<ul style="list-style-type: none"> - revisão da literatura - análise documental - entrevistas com decisores, peritos - estudos de caso - outras metodologias 	450 000	<ul style="list-style-type: none"> - compreensão dos objectivos e tarefas (20%) - adequação da metodologia de estudos de caso (25%) - adequação da metodologia das outras tarefas (30%) - planificação dos recursos humanos e organização dos trabalhos (25%) 	ADE s.a.
6 - Ambiente produtivo, IDT e inovação	<ul style="list-style-type: none"> - revisão da literatura - análise documental - entrevistas com decisores, peritos e actores-chave - modelização econométrica - estudos de caso - outras metodologias 	700 000	<ul style="list-style-type: none"> - compreensão dos objectivos e tarefas (25%) - adequação da metodologia de estudos de caso (25%) - adequação da metodologia das outras tarefas (25%) - planificação dos recursos humanos e organização dos trabalhos (25%) 	<ul style="list-style-type: none"> Consórcio GEFRA - DANISH TECHNOLOGICAL INSTITUTE - ECORYS

(cont.)

	Requisitos metodológicos	Valor máximo €	Critérios de aferição da qualidade das propostas	Avaliadores
7 - Alterações demográficas e igualdade entre os sexos	<ul style="list-style-type: none"> - revisão da literatura - análise documental - estudos de caso - outras metodologias 	200 000	<ul style="list-style-type: none"> - compreensão dos objectivos e tarefas (20%) - adequação da metodologia (50%) - planificação dos recursos humanos e organização dos trabalhos (30%) 	<ul style="list-style-type: none"> - IRS - CSIL
8 - Modelização dos transportes (grandes projectos)				
9 - Desenvolvimento rural	<ul style="list-style-type: none"> - revisão da literatura - análise documental - entrevistas com decisores e peritos - estudos de caso - outras metodologias 	170 000	<ul style="list-style-type: none"> - compreensão dos objectivos e tarefas (20%) - adequação da metodologia de recolha e análise de dados (25%) - adequação da metodologia de estudos de caso (25%) - planificação dos recursos humanos e organização dos trabalhos (30%) 	METIS
10 - Eficácia (grandes projectos)	<ul style="list-style-type: none"> - revisão da literatura - análise documental - entrevistas com actores-chave - outras metodologias 	350 000	<ul style="list-style-type: none"> - compreensão dos objectivos e tarefas (20%) - adequação da metodologia de revisão da literatura e análise documental (20%) - adequação da metodologia de entrevistas e trabalho de campo (20%) - adequação da metodologia de recolha e análise de dados (20%) - planificação dos recursos humanos e organização dos trabalhos (20%) 	<ul style="list-style-type: none"> - RGL - Faber Maunsell - Frontier economics
11 - Gestão e implementação	<ul style="list-style-type: none"> - revisão da literatura - análise documental - entrevistas com actores-chave - estudos de caso - painéis de peritos - outras metodologias 	1 000 000	<ul style="list-style-type: none"> - compreensão dos objectivos e tarefas (20%) - adequação da metodologia de estudos de caso (25%) - adequação da metodologia de aferição da eficiência e sustentabilidade dos sistemas de gestão da UE10 (25%) - planificação dos recursos humanos e organização dos trabalhos (30%) 	European Policies Research Centre



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