



Capacitação
do ecossistema
dos Fundos

da Política da Coesão para o
Período 2021-2027

Relatório



Relatório Final

Março 2022

Ficha Técnica

Contrato: Aquisição de Serviços de Consultoria com Vista à Apresentação de um Roteiro para a Capacitação do Ecosistema dos Fundos da Política da Coesão para o Período 2021-2027 e Avaliação Ex Ante do Programa Operacional Assistência Técnica 2021-2027

Estudo: Roteiro para a Capacitação do Ecosistema dos Fundos da Política da Coesão para o Período 2021-2027

Relatório: Relatório Final

Equipa Técnica:

Coordenação Geral:

Sérgio Barroso

Equipa Técnica CEDRU:

Heitor Gomes, João Telha e Luis Carvalho

Equipa Técnica EY:

Catarina Pereira, Diogo Martins, Paulo Madruga e Sandra Primitivo

Acompanhamento AD&C (Unidade de Política Regional)

Rui Inácio

Mafalda Ferreira

Rui Antunes

Data: março de 2022

Número de páginas: 150

CEDRU

Centro de Estudos e Desenvolvimento Regional e Urbano, Lda

Rua Fernando Namora 46A

1600-454 Lisboa

(+351) 217 121 240

www.cedru.pt

EY-Parthenon Lisbon

Avenida da República 90 - 3 Andar,

1649-024 Lisboa

(+351) 217 912 000

https://www.ey.com/pt_pt

Cofinanciado por:



Índice

SUMÁRIO EXECUTIVO	10
1. INTRODUÇÃO	24
2. ÂMBITO E FINALIDADE DO ROTEIRO	28
3. METODOLOGIA	32
4. ECOSISTEMA DOS FUNDOS	38
4.1. Organização geral	38
4.2. Estruturas de gestão da Política de Coesão	39
4.2.1. Comissão Interministerial de Coordenação	39
4.2.2. Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IP	40
4.2.3. Gabinete de Planeamento e Políticas dos Ministérios da Agricultura e do Mar	40
4.2.4. Direcção-Geral de Política do Mar	41
4.2.5. Inspeção-Geral de Finanças (IGF)	41
4.2.6. Autoridades de Gestão dos Programas	41
4.2.7. Organismos Intermédios	42
4.2.8. Peritos externos	44
4.2.9. Avaliadores	44
4.3. Estruturas de definição e acompanhamento de políticas	44
4.3.1. Direcções-Gerais, Gabinetes de Planeamento de Política e Institutos Públicos	44
4.3.2. Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional	45
4.3.3. Comissões de Acompanhamento dos Programas	46
4.4. Beneficiários	46
4.5. Consultores	47
4.6. Comunicação	47
4.7. Principais sistemas relacionais	47
4.8. Aspetos críticos e desafios	50
5. QUADRO DE REFERÊNCIA DA EXECUÇÃO DOS FUNDOS	54
5.1. Capacidade de execução dos Fundos	54
5.2. Capacidade de cumprir metas da Estratégia Europa 2020	55
5.3. Capacidade de gerar impactes em termos de coesão e convergência	56
5.4. Capacidade de assegurar uma execução regular	56
6. DIAGNÓSTICO DE NECESSIDADES	60
6.1. Introdução	60
6.2. Necessidades na conceção de políticas e de instrumentos	61
6.2.1. Definição de políticas públicas e instrumentos de planeamento	61
6.2.2. Desenho e operacionalidade dos instrumentos de programação, dos quadros regulamentares e dos avisos de concurso	63
6.3. Necessidades nas estruturas de gestão dos Fundos	65
6.3.1. Adequação e preparação dos recursos humanos afetos a estruturas de gestão, controlo e monitorização	65
6.3.2. Práticas de gestão estratégica e avaliação dos instrumentos de programação	67
6.3.3. Procedimentos de gestão, certificação, pagamento, auditoria e controlo	69
6.4. Necessidades dos beneficiários	71
6.4.1. Capacidade dos beneficiários para prosseguirem uma ação eficiente e eficaz orientada para os resultados	71

6.4.2. Encargos administrativos dos beneficiários no processo de execução	73
6.5. Necessidades associadas aos sistemas de apoio	75
6.5.1. Sistema de governação (articulação funcional entre atores do ecossistema).....	75
6.5.2. Sistema de informação (agilidade e eficácia)	77
6.5.3. Informação (estratégia e ações de comunicação)	79
7. ANÁLISE SWOT	82
8. QUADRO ESTRATÉGICO DO ROTEIRO	86
8.1. Quadro lógico da arquitetura do Roteiro	86
8.2. Eixos estratégicos	87
Eixo Estratégico 1. Melhorar capacidade de gestão estratégica dos Fundos	87
Eixo Estratégico 2. Melhorar a capacidade de gestão operacional dos Fundos	87
Eixo Estratégico 3. Aumentar os níveis de preparação, conhecimento e capacidade de atuação dos beneficiários	88
Eixo Estratégico 4. Criar condições de suporte favoráveis para uma execução eficaz, impactante e reconhecida dos Fundos	88
8.3. Coerência entre a estratégia e o diagnóstico de necessidades	89
9. PLANO DE AÇÃO DE CAPACITAÇÃO	92
9.1. Organização e conteúdo do Plano de Ação	92
9.2. Projetos estruturantes	94
9.3. Outras ações de capacitação regulares de cariz técnico/específico	121
9.4. Financiamento	122
9.3. Síntese do Plano de Ação	123
10. MONITORIZAÇÃO, ACOMPANHAMENTO E RISCOS	126
10.1. Princípios e riscos	126
10.2. Metodologia de definição de metas	127
10.3. Sistema de indicadores	127
ANEXOS	
Anexo 1. Áreas de capacitação e projetos estruturantes	132
Anexo 2. Coerência Estratégica	134
Anexo 3. Quadro de Investimento – Síntese.....	136
Anexo 4. Matriz de autoavaliação das Autoridades de Gestão dos Programas (junho 2021)	137

Índice de Quadros

Quadro 1 – Sessões de focus group que suportaram o processo de auscultação	33
Quadro 2 – Classificação das necessidades de capacitação visando estruturar o plano de ação	34
Quadro 3 – Organismos Intermédios dos Programas do Portugal 2020	43
Quadro 4 – Situação das metas de Portugal no âmbito da Estratégia Europa 2020	55
Quadro 5 – Quadro concetual dos Projetos Estruturantes	95
Quadro 6 – Síntese do Plano de Ação	124
Quadro 7 – Critérios de definição de metas	127
Quadro 8 – Indicadores e metas propostas para a monitorização do Plano de Ação	129

Índice de Figuras

Figura 1 – Referências sobre a importância da capacidade institucional e administrativa no desempenho dos fundos europeus	28
Figura 2 – Âmbito do Roteiro para o reforço da capacitação	29
Figura 3 – Fluxograma concetual do processo metodológico	32
Figura 4 – Esquema síntese do ecossistema dos Fundos	39
Figura 5 – Perspetiva global da implementação dos FEEI na UE em 2020, por Estado Membro – montantes aprovados e selecionados em % do planeado	54
Figura 6 – Produto Interno Bruto a preços de mercado, por NUTS II (Euro por habitante, em percentagem da média da UE27 (desde 2020))	56
Figura 7 – Taxa de deteção de irregularidades e fraude por Estado Membro versus resultados do IPC, do IIP e do Eurobarómetro	57
Figura 8 – Matriz síntese das necessidades de capacitação e da sua relevância	60
Figura 9 – Avaliação crítica da vulnerabilidade de governação e capacidade administrativa na definição de políticas públicas e instrumentos de planeamento	62
Figura 10 – Avaliação crítica da vulnerabilidade de governação e capacidade administrativa no desenho e operacionalidade dos instrumentos de programação, dos quadros regulamentares e dos avisos de concurso	64
Figura 11 – Avaliação crítica da vulnerabilidade de governação e capacidade administrativa na adequação e preparação dos recursos humanos afetos a estruturas de gestão, controlo e monitorização	66
Figura 12 – Avaliação crítica da vulnerabilidade de governação e capacidade administrativa nas práticas de gestão estratégica e avaliação dos instrumentos de programação	68
Figura 13 – Avaliação crítica da vulnerabilidade de governação e capacidade administrativa nos procedimentos de gestão, certificação, pagamento, auditoria e controlo	70
Figura 14 – Avaliação crítica da vulnerabilidade de governação e capacidade administrativa na capacidade dos beneficiários para prosseguirem uma execução eficiente e eficaz orientada para os resultados	72
Figura 15 – Avaliação crítica da vulnerabilidade de governação e capacidade administrativa nos encargos administrativos dos beneficiários no processo de execução	74
Figura 16 – Avaliação crítica da vulnerabilidade de governação e capacidade administrativa no sistema de governação (articulação funcional entre atores do ecossistema)	76
Figura 17 – Avaliação crítica da vulnerabilidade de governação e capacidade administrativa no sistema de informação (agilidade e eficácia)	78
Figura 18 – Avaliação crítica da vulnerabilidade de governação e capacidade administrativa na informação (estratégia e ações de comunicação)	80
Figura 19 – Quadro Estratégico do Roteiro de Capacitação	86
Figura 20 – Matriz de coerência entre domínios de vulnerabilidade e objetivos específicos da estratégia de capacitação	90
Figura 21 – Articulação entre o Quadro Estratégico do Roteiro e o Plano de Ação	92

Acrónimos

AA	Ação âncora
AC	Ação complementar
Açores 2020	Programa Operacional Regional dos Açores 2014-2020
AD&C	Agência para o Desenvolvimento e Coesão
AdI	Agência de Inovação
AG	Autoridade de Gestão
Alentejo 2020	Programa Operacional Regional do Alentejo 2014-2020
ANMP	Associação Nacional de Municípios Portugueses
AP	Acordo de Parceria
CCDR	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional
CEDRU	Centro de Estudos e Desenvolvimento Regional e Urbano
CE	Comissão Europeia
Centro 2020	Programa Operacional Regional do Centro 2014-2020
CIC	Comissão Interministerial de Coordenação
CELE	Comércio Europeu de Licenças de Emissão
COMPETE	Programa Operacional Competitividade e Internacionalização
CRESC Algarve 2020	Programa Operacional Regional do Algarve 2014-2020
DGPM	Direção-Geral de Política do Mar
EDL	Estratégia de Desenvolvimento Local
EY	Ernst & Young Portugal
FC	Fundo de Coesão
FEADER	Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural
FEAMP	Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEEI	Fundos Europeus Estruturais e de Investimento
FSE	Fundo Social Europeu
GEE	Gabinete de Estratégia e Estudos
GEE	Gases com efeito de estufa
GEP	Gabinete de Estratégia e Planeamento
GEPAC	Gabinete de Estratégia, Planeamento e Avaliação Culturais
GPEARI	Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais
GPP	Gabinete de Planeamento e Políticas
I&D&I	Investigação, desenvolvimento e inovação
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
IHRU	Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana
IIP	Índice de Integridade Pública
IPC	Índice de Perceção da Corrupção

Lisboa 2020	Programa Operacional Regional de Lisboa 2014-2020
Madeira 14-20	Programa Operacional Regional da Madeira 2014-2020
Mtep	Milhões de toneladas de petróleo equivalente
Norte 2020	Programa Operacional Regional do Norte 2014-2020
NUTS	Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico
OI	Organismo Intermédio
PDR	Programa de Desenvolvimento Rural
PEDU	Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano
PIB	Produto Interno Bruto
PNPOT	Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território
PO	Programa Operacional
POAT	Programa Operacional de Assistência Técnica 2014-2020
POCH	Programa Operacional do Capital Humano 2014-2020
POISE	Programa Operacional para a Inclusão Social e Emprego 2014-2020
POSEUR	Programa Operacional para a Sustentabilidade e Eficiência no Uso dos Recursos 2014-2020
PRODER	Programa de Desenvolvimento Rural 2014-2020
PRODERAM	Programa de Desenvolvimento Rural da Região Autónoma da Madeira 2014-2020
PRORURAL	Programa de Desenvolvimento Rural da Região Autónoma dos Açores 2014-2020
PT2020	Acordo de Parceria Portugal 2020
CCDR	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional
UE	União Europeia
ONG	Organização Não-Governamental

00

Sumário Executivo

Sumário executivo

Enquadramento

A boa governação é uma condição necessária para o desenvolvimento e implementação dos Fundos europeus que exige uma elevada capacidade administrativa, requerendo dos serviços públicos responsáveis respostas eficientes e eficazes na conceção e condução das políticas e atividades atribuídas. Esta situação tem vindo a ser reconhecida ao longo das últimas duas décadas por diversos estudos da Comissão Europeia (Sapir, 2003; Barca, 2009), da OCDE e de diversos investigadores.

No contexto da gestão dos Fundos, as competências administrativas estão associadas à capacidade de a administração pública gerir e utilizar os Fundos da União Europeia de forma eficaz ao longo do ciclo de financiamento, contribuindo para a concretização dos objetivos e prioridades definidas.

*"The experience of the new Member States during the period of economic transition from a command to a market economy and that of the current EU countries during the last 15 years **shows that that the quality of institutions is a key precondition for growth and convergence.**"*

"An agenda for a growing Europe. Making the EU economic system deliver"
(Sapir, 2003)

*"Experience shows that the **weakness of the institutional framework is often responsible for the failure of interventions.**"*

*"The contract would have a logical structure very different from the current National Strategic Reference Framework. It would begin with the core priorities, objectives and the targets established, and then it would describe **how these goals are expected to be achieved, in terms of actions, institutions and methods.**"*

"An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations" (Barca, 2009)

*"**High-quality government has been found to be of utmost importance for the well-being of society, and there is broad consensus that good governance is a pre-requisite for long-term, sustainable increases in living standards.** It has equally been found that the quality of governance strongly influences people's health, their access to basic services, social trust and political legitimacy. It helps to explain why living conditions vary between countries and regions with much the same level of GDP per head."*

"Seventh report on economic, social and territorial cohesion" (CE, 2017)

Referências sobre a importância da capacidade institucional e administrativa no desempenho dos Fundos europeus

Fonte: CEDRU / EY (2021)

Por este conjunto de razões, os Estados-Membros foram incentivados a elaborar um roteiro para o reforço da capacidade administrativa com a finalidade de melhorarem o desempenho das administrações responsáveis pela gestão dos Fundos europeus. A relevância atribuída a este tema levou ao desenvolvimento de uma ação-piloto para o reforço da capacidade administrativa com vista a antecipar o período de programação pós-2020, realizada pela OCDE¹ em estreita parceria com a DG REGIO. Na sequência deste projeto os serviços da Comissão, com o objetivo de facilitar a execução dos programas e incentivar a disseminação de boas práticas, elaboraram um documento² para apoiar os Estados-Membros.

¹ OCDE (2019), Analytical framework used in the context of the pilot action on frontloading administrative capacity building to prepare for the post-2020 programming period.

² Comissão Europeia (2019) Roteiro para o reforço da capacidade administrativa – Guia Prático.

Nesse guia, a capacidade administrativa para a gestão dos Fundos é associada a três dimensões: (i) as **peçoas**, enquanto elemento nuclear de qualquer organização o que pressupõe que ao bom desempenho da gestão tem que estar associado uma equipa de pessoas motivada, qualificada e disponível; (ii) as **organizações**, estruturas indispensáveis no processo de gestão e execução dos Fundos; (iii) os **instrumentos**, nomeadamente os processos, sistemas e cultura que devem estabelecer um quadro coerente com os objetivos estratégicos definidos.

Por outro lado, foi tida em conta a dimensão do **planeamento e coordenação**, presentes ao longo de todo o ciclo do projeto, desde a formulação estratégica até à avaliação dos resultados, passando pela candidatura aos apoios, seleção, execução e ao envolvimento dos *stakeholders* em cada uma destas fases, bem como, as condições-quadro que favorecem a criação de um ambiente que permite que “todos os níveis de governo realizem com eficácia os investimentos públicos”³.

A análise destas dimensões e dos fatores que determinam a capacidade administrativa para a gestão constituíram os elementos centrais na construção do referencial metodológico para a elaboração do Roteiro para a Capacitação do Ecosistema dos Fundos Europeus (FEDER, FC, FSE+, FEAMPA e FTJ) para o período 2021-2027 em Portugal – doravante designados simplesmente pela expressão “Fundos”, em linha com o adotado no Acordo de Parceria.

Num processo constituído por pessoas, instrumentos e organizações, a capacitação administrativa exige uma abordagem integrada para melhorar a governação, apoiar as instituições e dotar as pessoas dos recursos e competências que lhes permitam criar valor. Reconhecendo essas dimensões de atuação, a definição de medidas de reforço da capacitação, deve começar pela realização de um diagnóstico das necessidades, com base no qual são desenhadas as soluções a implementar ao nível adequado, as quais devem ser monitorizadas regularmente por forma a aferir da necessidade de efetuar ajustamentos.

Neste contexto, o **Roteiro para a Capacitação do Ecosistema dos Fundos da Política da Coesão para o Período 2021-2027**, sistematiza o quadro de necessidades de capacitação para uma boa execução estratégica e operacional dos Fundos em Portugal. Este diagnóstico foi realizado, entre abril e outubro de 2021, através da auscultação dos atores do ecossistema e da análise de vários documentos produzidos ao longo do ciclo de Política de Coesão 2014-2020.

Em resposta ao quadro de partida foram desenvolvidos o quadro estratégico de capacitação e o respetivo Plano de Ação, que têm como objetivo central mitigar as debilidades que afetam o bom desempenho na execução dos Fundos ao nível das organizações, dos recursos humanos e dos instrumentos.

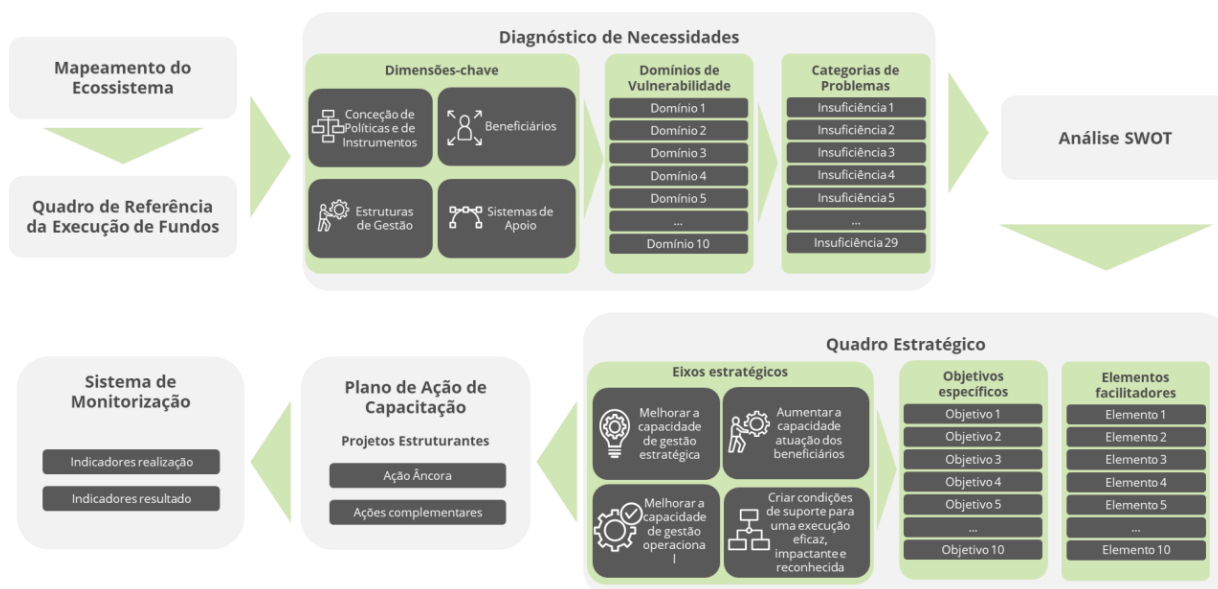
Metodologia

O Roteiro para a Capacitação do Ecosistema dos Fundos da Política da Coesão para o período 2021-2027 foi desenvolvido em duas fases, que contemplaram quatro etapas, que permitiram percorrer um percurso metodológico iniciado no conhecimento do contexto da execução de Fundos em Portugal e que culminou na definição de uma estratégia e de um plano de ação para a capacitação do ecossistema. Este percurso teve como marcas distintivas, a um tempo, estar suportado nas melhores práticas internacionais e nas orientações da CE e da OCDE e, a um segundo tempo, estar suportado num processo de intensa participação dos atores do ecossistema dos Fundos.

Dado o papel decisivo destes atores, a montante do diagnóstico foi realizado o mapeamento do ecossistema, o que permitiu identificar as várias entidades chave e o seu papel na conceção, implementação, acompanhamento, avaliação e comunicação dos Fundos. Por outro lado, foi feita uma análise crítica do desempenho de Portugal na

³ Comissão Europeia (2019).

execução dos Fundos, tarefa indispensável para que o plano de capacitação seja não só pertinente para superar as necessidades das organizações e do ecossistema, como para promover a convergência do país no espaço europeu.



Fluxograma conceitual do processo metodológico

Fonte: CEDRU / EY (2021)

A identificação das necessidades de capacitação do ecossistema assentou numa metodologia que envolveu os seguintes passos principais: (i) análise dos documentos enquadradores do processo de capacitação⁴; (ii) auscultação dos protagonistas do ecossistema dos Fundos; (iii) sistematização das necessidades identificadas nos passos anteriores e respetiva classificação em domínios chave e categorias de problemas/necessidades.

A valorização do processo de construção do Roteiro, envolvendo representantes de todos os atores do ecossistema, determinou a utilização de *focus group* como método de auscultação. Foram por isso realizados: (i) 6 *focus group* temáticos, abrangendo os domínios de atuação das redes relevantes de articulação funcional e de capacitação institucional do Portugal 2020; (ii) 3 *focus group* de natureza funcional e transversal; (iii) 1 *focus group* com Gestores dos Programas Operacionais Regionais e Temáticos do Portugal 2020. Foi ainda efetuada a análise de conteúdo de 3 *webinars* relevantes realizados durante a elaboração do estudo.

De modo a complementar a auscultação direta dos atores, foi ainda realizado um inquérito às estruturas técnicas e de gestão dos Programas Operacionais Regionais e Temáticos do Portugal 2020, aplicando-se um questionário que sustenta a “Matriz de Autoavaliação das autoridades de gestão dos instrumentos de programação dos FEEI” desenvolvida pela OCDE e adotada pela Comissão Europeia (resultados apresentados no Anexo 4).

A informação coligida nas sessões de auscultação, no inquérito e na recolha documental foi classificada em 4 **dimensões-chave** – conceção de políticas e de instrumentos, entidades envolvidas na gestão, beneficiários e condições de suporte – que se desdobram em 10 **domínios de vulnerabilidade** que, por sua vez, integram 29 categorias de problemas/insuficiências.

⁴ OCDE (2019), *Analytical framework used in the context of the pilot action on frontloading administrative capacity building to prepare for the post-2020 programming period*. Comissão Europeia (2019) *Roteiro para o reforço da capacidade administrativa – Guia Prático*

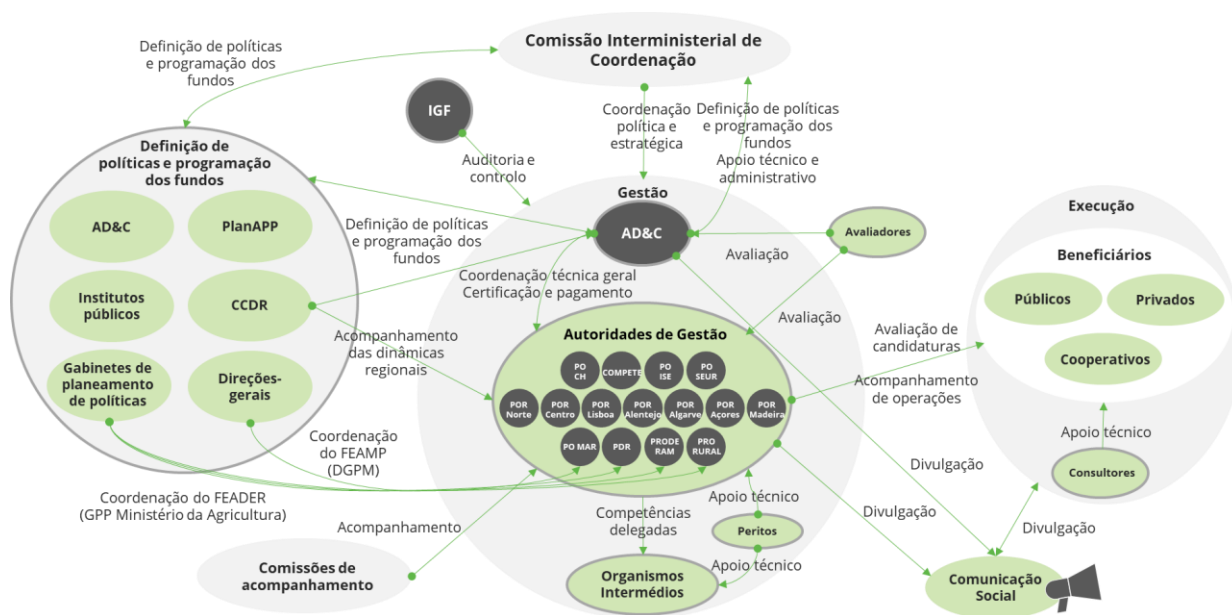
Posteriormente, com base neste quadro de análise, foi desenhada uma estratégia de capacitação organizada em 4 **Eixos Estratégicos** e que contempla 10 **Objetivos Específicos**. Em função do seu grau de prioridade, estes objetivos têm um nível de tratamento diferenciado no Plano de Ação de Capacitação. Por outro lado, a estratégia reconhece que dada a natureza de algumas debilidades, a sua superação não é alcançável apenas com o robustecimento das competências das pessoas, das organizações e dos instrumentos, formulando um quadro de recomendações (**elementos facilitadores**) que deverão ser atendidos pelos atores políticos e pela administração, em termos mais amplos, designadamente na definição das políticas e da programação, gestão e acompanhamento dos programas financiados.

O **Plano de Ação de Capacitação** foi estruturado em 6 **Projetos Estruturantes**, que definem os enfoques prioritários da capacitação, revelando diferentes graus de intensidade na concretização dos Objetivos Específicos. O seu desenho reflete a importância atribuída a princípios como: (i) pertinência – afetar os recursos na superação das necessidades mais relevantes; (ii) eficácia – atuar seletivamente para assegurar maior capacidade da realização; (iii) e, de impacte – concentrar os recursos num conjunto limitado de ações, aumentando a capacidade de gerar mudanças.

Ecosistema dos Fundos

As diversas entidades que o integram o ecossistema dos Fundos, podem ser distribuídas por três grandes grupos (não obstante algumas ocuparem posições mais transversais, ou de charneira):

- **Conceção e acompanhamento** – Compreende entidades que não estão diretamente envolvidas na gestão dos Fundos, mas que têm um papel determinante na definição das políticas públicas para cuja implementação os Fundos concorrem, ou no acompanhamento da sua implementação, sob as perspetivas dos territórios e dos sectores que beneficiam da Política de Coesão. Essencialmente, enquadram-se neste grupo direções-gerais, gabinetes de planeamento de políticas, institutos públicos, as comissões de coordenação e desenvolvimento regional, as entidades externas à gestão que integram as comissões de acompanhamento dos programas, a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IP e o Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospeção da Administração Pública (PlanAPP);
- **Gestão** – As entidades diretamente envolvidas na gestão constituem naturalmente o núcleo do ecossistema dos Fundos, estando na generalidade envolvidas (com diferentes níveis de intensidade) em todo o ciclo de política, desde a conceção estratégica, a programação, a seleção de candidaturas e a sua operacionalização, até à monitorização e avaliação das operações apoiadas e à comunicação do desempenho. É coordenada ao nível político pela Comissão Interministerial de Coordenação (CIC) e ao nível técnico pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão (AD&C), integrando ainda as autoridades de gestão dos programas operacionais e os respetivos organismos intermédios, a Inspeção-Geral de Finanças (IGF) enquanto autoridade de auditoria, outras entidades da administração central com responsabilidades de gestão específicas, assim como entidades externas – públicas e privadas – que prestam serviços essenciais à gestão, sobretudo respeitantes às seleção de candidaturas e à avaliação;
- **Implementação** – A concretização dos investimentos apoiados pelos Fundos é responsabilidade das múltiplas entidades, de natureza pública, privada ou cooperativa, que desenvolvem as operações apoiadas pelos Fundos e que constituem os beneficiários diretos da Política de Coesão. Estes beneficiários são ainda frequentemente assessorados por consultores externos, que os apoiam ao longo do ciclo dos projetos. Por fim, os órgãos de comunicação social têm um papel relevante de intermediação entre o ecossistema dos Fundos e os grandes públicos, acompanhando de forma crítica e independente o seu desempenho e contribuindo para amplificar a divulgação das suas realizações e dos seus resultados e impactes.



Esquema síntese do ecossistema dos Fundos

Fonte: CEDRU / EY (2021)

Aspetos críticos e desafios

Do mapeamento e análise do ecossistema dos Fundos, das competências e funções dos múltiplos elementos que o integram, e das relações de natureza variada que se estabelecem entre as entidades e funções, é possível identificar um conjunto de aspetos críticos e de desafios passíveis de condicionar a sua capacitação.

Em primeiro lugar, evidencia-se a **grande diversidade institucional e dimensão do ecossistema**. Este facto é válido em todos os grandes grupos que estruturam o ecossistema, desde a multiplicidade de entidades públicas envolvidas na definição e no acompanhamento de políticas e na operacionalização dos Fundos, passando pelas muitas entidades envolvidas na sua gestão (AD&C, IGF, AG, OI), e culminando no vasto universo de beneficiários. Não obstante a sua dimensão e complexidade, é também evidente que, de um modo geral, este ecossistema tem também como características a **maturidade e a identificação com as práticas e os processos de gestão e execução** por parte das entidades que o integram. Estes fatores são indubitavelmente decisivos para a sua efetiva operacionalidade e, conseqüentemente, para a obtenção de níveis de desempenho bastante positivos.

Existem, contudo, debilidades e insuficiências que constituem desafios fundamentais para a capacitação do ecossistema, sobretudo ao nível organizacional, mas que se refletem também nas dimensões dos instrumentos e das pessoas. Por um lado, o ecossistema tem subjacente uma grande **complexidade relacional, funcional e estratégica** entre os elementos que o constituem, mantendo-se uma tendência de progressivo alargamento ao longo dos períodos de programação. Para isto concorre, por exemplo, a acumulação de funções ao longo do ciclo dos programas por parte de diversas entidades (como as Áreas Metropolitanas e as Comunidades Intermunicipais, ou outros Organismos Intermédios) que podem estar envolvidas na programação, no acompanhamento, na gestão e mesmo serem beneficiárias dos Fundos. Ou, também, os papéis acumulados pelas CCDR, enquanto Autoridades de Gestão dos Programas Operacionais Regionais, entidades responsáveis pela definição de políticas de desenvolvimento regional e pelo acompanhamento das dinâmicas regionais. Ou ainda, o papel das Autoridades de Gestão dos Programas Operacionais Temáticos e também dos Organismos Intermédios de âmbito nacionais na

gestão de determinados instrumentos (como sejam, por exemplo, os Sistemas de Incentivos) e a sua articulação com a lógica dos Programas Operacionais Regionais.

Por fim, mas não menos importante, a multiplicidade e diversidade de beneficiários dos Fundos traduz-se numa grande disparidade em termos de níveis de capacitação, sendo comuns situações de **iliteracia e debilidades de competências no acesso ao financiamento e no desenho dos melhores projetos**. Para isto concorrem múltiplos fatores, mormente a grande amplitude de capacidade administrativa interna dos beneficiários, as disparidades de recursos de que dispõem para contratação de apoio especializado na elaboração de candidaturas e acompanhamento de projetos, e os diversos níveis de experiência de participação no ecossistema.

Quadro de referência da execução dos Fundos


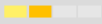

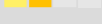



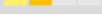


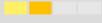


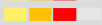


















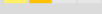
Sob a perspetiva da gestão e execução dos Fundos, a qualidade da capacidade administrativa é decisiva para o seu desempenho. Como tal, tem implicações diretas e indiretas nas realizações, nos resultados e nos impactes associados aos Fundos, sendo também um fator determinante para a dimensão dos fenómenos de fraude e incumprimento que poderão decorrer da sua operacionalização. Neste sentido, a análise comparativa da realidade nacional com a média europeia e a situação nos outros Estados Membros oferece um panorama contextual da qualidade da capacidade administrativa do ecossistema dos Fundos em Portugal:

- Relativamente à **realização financeira**, o desempenho de Portugal é claramente acima da média europeia, seja em termos de taxa de aprovações, seja também relativamente à taxa de execução. Efetivamente, na análise conjugada destes dois indicadores, apenas a Irlanda tem atualmente um desempenho mais positivo do que Portugal. O desempenho muito positivo registado ao longo do último período de programação expressa também uma tendência de continuidade em relação aos períodos de programação anteriores;
- Quanto ao cumprimento de **resultados** da Política de Coesão, e utilizando como termo comparativo o cumprimento das metas com que os Estados Membros se comprometeram no âmbito da Estratégia Europa 2020, no último período de programação Portugal registou avanços assinaláveis na prossecução das suas prioridades e objetivos estratégicos. Pese embora os indicadores mais recentes demonstrarem que cerca de metade das metas ainda não foram atingidas, as trajetórias são claramente positivas e os objetivos para 2020 afiguram-se alcançáveis. Sob esta perspetiva – e apesar de situações distintas no nível de concretização de diversos indicadores – o desempenho nacional não diverge substancialmente da média europeia. Não obstante, importa sublinhar que, embora o Portugal 2020 tenha sido programado para responder à Estratégia Europa 2020, o mesmo representa um dos contributos para os resultados alcançados, os quais não são exclusivamente decorrentes da implementação dos Fundos;
- No que respeita aos **impactes** da Política de Coesão, nos últimos 20 anos Portugal tem divergido da média europeia, como ilustra a evolução do PIB *per capita* ao longo deste período, que evidencia uma estagnação da tendência convergente registada durante a década de 2000, a que se seguiu um período de divergência durante a crise económica e financeira a partir de 2011, e uma recuperação nos últimos anos. Todavia, em termos relativos, a situação atual de Portugal perante a média europeia não era em 2019 substancialmente diferente da registada há 20 anos. Acresce que, durante a última década, registou-se em Portugal uma convergência entre as regiões NUTS II, mas impulsionada pela tendência negativa de evolução do PIB *per capita* na região mais desenvolvida do País: a Área Metropolitana de Lisboa. É essencial sublinhar que a evolução tendencial registada na última década foi devida, sobretudo, a fatores conjunturais, devendo atentar-se que os Fundos poderão ter contribuído para evitar um maior agravamento da divergência da economia nacional com a média europeia, e também da situação da coesão regional;

- Quanto à expressão dos fenómenos de **fraude** (por vezes associada à corrupção) e **irregularidade**, importa ter em consideração que o conceito de irregularidade é mais lato do que o de fraude. Esta é definida como qualquer violação da lei que tenha, ou possa ter, por efeito lesar o orçamento da UE. Se esta violação da lei for cometida intencionalmente, trata-se de fraude. Assim, o que distingue a fraude de outras irregularidades são as más intenções do autor. A posição de Portugal nos índices de referência internacionais está em linha com a média europeia, posicionando-se também entre os países com taxas de deteção de irregularidades mais baixas. Embora a proporção das fraudes identificadas em Portugal seja relativamente elevada em comparação com a maioria dos Estados Membros as taxas de fraude e irregularidades em Portugal são ínfimas, na ordem dos 0,5%.

Diagnóstico de necessidades

As necessidades de capacitação do ecossistema foram classificadas em “Dimensões-chave” que se desdobram em “Domínios de vulnerabilidade”. Para cada um destes domínios foram analisadas as principais insuficiências de capacidade administrativa com implicações na eficácia e impacte dos Fundos, a sua intensidade, as fases do ciclo de vida da sua execução em que mais se manifestam, e os atores do ecossistema que são afetados por esses problemas.

Dimensão Chave	Domínios de vulnerabilidade	Principais insuficiências de capacidade administrativa	Intensidade
 Conceção de Políticas e de Instrumentos	1 Definição de políticas públicas e instrumentos de planeamento	1. Dificuldade na apropriação dos princípios e objetivos da Política de Coesão e/ou na sua articulação com os objetivos das políticas públicas nacionais. 2. Debilidades na definição e avaliação de políticas públicas. 3. Indispensabilidade dos processos de planeamento estratégico territorial a montante da programação.	  
	2 Desenho e operacionalidade dos instrumentos de programação, dos quadros regulamentares e dos avisos de concurso	4. Processos de programação pouco participados e pouco adaptados às especificidades regionais. 5. Complexidade da regulamentação associada à execução dos Fundos. 6. Falta de adequação, clareza e legibilidade dos instrumentos programáticos, regulamentos e avisos. 7. Falta de planeamento e previsibilidade no lançamento de Avisos de Concurso.	   
 Estruturas de Gestão	3 Adequação e preparação dos recursos humanos afetos às estruturas de gestão, controlo e monitorização.	8. Insuficiente preparação e atualização dos recursos humanos em domínios princípios e procedimentos chave ao exercício das funções e atividades de gestão. 9. Dificuldade em atrair, reter e renovar recursos humanos nas estruturas de gestão, controlo e monitorização. 10. Desadequação das práticas (métodos ou prazos).	  
	4 Práticas de gestão estratégica e avaliação dos instrumentos de programação	11. Cultura organizacional dos Fundos. 12. Deficit na adoção do princípio de orientação para resultados. 13. Insuficiente dotação de recursos humanos para o exercício das competências.	  
	5 Procedimentos de gestão, certificação, pagamento, auditoria e controlo	14. Complexidade e exigência dos procedimentos 15. Falta de uniformização nos conceitos e procedimentos 16. Prazos de análise excessivamente longos	  
 Beneficiários	6 Capacidade dos beneficiários para prosseguirem uma ação eficiente e eficaz orientada para os resultados	17. Lacunas no conhecimento das regras e procedimentos. 18. Competências desajustadas às exigências da aplicação dos Fundos.	 
	7 Encargos administrativos dos beneficiários	19. Procedimentos administrativos pesados, exigentes e pouco flexíveis 20. Complexidade do processo de contratação pública	 
 Sistemas de Apoio	8 Sistema de governação (articulação funcional entre atores do ecossistema)	21. Problemas de acompanhamento dos beneficiários 22. Problemas de articulação entre as AG e os OI 23. Problemas de governança multinível e multiactor	  
	9 Sistema de informação (agilidade e eficácia)	24. Sistema de informação com pouca robusteza, agilidade e usabilidade. 25. Falta de interoperabilidade dos sistemas de informação e existência de redundâncias. 26. Desadequação do Balcão Único para as necessidades dos beneficiários. 27. Problemas na operacionalização e manutenção do sistema de informação	   
	10 Informação (estratégia e ação)	28. Eficácia da comunicação 29. Dificuldades de operacionalização das ações de comunicação	 

Matriz síntese das necessidades de capacitação e da sua relevância

Fonte: CEDRU / EY (2021)

Quadro Estratégico do Roteiro

A partir do quadro de referência da execução dos Fundos em Portugal e do diagnóstico de necessidades foi desenhado um diagnóstico prospetivo que sistematiza as forças, fraquezas, oportunidades e ameaças que se colocam ao ecossistema de Fundos e definida a estratégia de capacitação do ecossistema de Fundos para o período 2021-2027.

A estratégia de capacitação foi organizada em 4 Eixos que apontam os quatro grandes objetivos a alcançar: (i) melhorar a capacidade de gestão estratégica; (ii) melhorar a capacidade de gestão operacional; (iii) aumentar a capacidade de atuação dos beneficiários; (iv) criar condições de suporte para uma execução eficaz, impactante e reconhecida.

A sua concretização materializa-se sob duas perspetivas. A um tempo, através de uma atuação focada na capacitação das pessoas, organizações e instrumentos, definida com detalhe no Plano de Ação, e, a um segundo tempo, através

da adoção de um leque diverso de medidas (elementos facilitadores) relacionadas com o conteúdo das políticas, dos programas e dos regulamentos, e com as práticas de gestão de recursos e programas.

Eixos Estratégico	Objetivos Específicos	Elementos Facilitadores	Principais Insuficiências Respondidas
<p>1. Melhorar a capacidade de gestão estratégica</p>	<ol style="list-style-type: none"> Contribuir para o desafio de melhorar a adequação e operacionalidade dos principais instrumentos que enquadram e suportam a execução dos Fundos, designadamente os instrumentos de programação, os regulamentos e os avisos de concurso. Fortalecer as práticas de gestão estratégica e de avaliação, quer através do reforço da articulação entre os agentes implicados na conceção das políticas e na sua operacionalização no quadro dos Fundos, como da sua capacitação para um acompanhamento mais focado nos resultados e para potenciar a utilidade da avaliação na melhoria das práticas de gestão e de conceção de políticas. Melhorar a governança multinível e multiator, nomeadamente no quadro das competências das entidades que assumem um papel central na conceção e operacionalização das políticas setoriais e territoriais. 	<ul style="list-style-type: none"> Dinamizar uma maior participação dos vários atores do ecossistema em fases intermédias de preparação dos instrumentos de programação. Assegurar maior estabilidade e previsibilidade do processo de operacionalização dos instrumentos de programação. Assegurar que não é adicionada complexidade à regulamentação europeia. 	<ul style="list-style-type: none"> 1 2 3 4 5
<p>2. Melhorar a capacidade de gestão operacional</p>	<ol style="list-style-type: none"> Garantir a preparação técnica adequada das equipas de recursos humanos das estruturas de gestão, controlo e monitorização dos Fundos, tanto para facilitar a integração de novos elementos das equipas, o que ocorre com maior concentração nas transições de ciclos, como na perspetiva de qualificação contínua e melhoria progressiva do desempenho das equipas. Aumentar a eficácia e fiabilidade dos procedimentos de gestão, certificação, pagamento, auditoria e controlo o que passará, em grande medida, pela capacidade de melhor identificar, discutir e solucionar situações de procedimentos de gestão pouco uniformizados ou que possam ser objeto de simplificação. 	<ul style="list-style-type: none"> Garantir que o quadro de funções das várias das unidades orgânicas/funcionais é claro e adequado às exigências da execução. Assegurar a constituição de equipas bem dimensionadas e com perfil de competências ajustado à exigência das funções; Estimular a motivação dos recursos humanos com vista a um melhor desempenho e estabilidade da estrutura de gestão, controlo e monitorização. Desenvolver instrumentos digitais e sistemas inteligentes eficazes e capazes de agilizar procedimentos. 	<ul style="list-style-type: none"> 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16

Eixos Estratégico	Objetivos Específicos	Elementos Facilitadores	Principais Insuficiências Respondidas
3. Aumentar a capacidade de atuação dos beneficiários	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aumentar a capacidade e preparação dos beneficiários para prosseguirem uma ação eficiente, eficaz e orientada para os resultados, no sentido de uma crescente melhoria da qualidade dos projetos. 2. Simplificar procedimentos que constituem pesados encargos para os beneficiários, o qual pode ter uma resposta parcial do lado da procura, através da capacitação de promotoras e consultores, visando a diminuição de omissões nos formulários e dos pedidos de esclarecimento associados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dinamização de uma maior participação dos vários atores do ecossistema em fases intermédias de preparação dos instrumentos de programação. • Criação de um balcão único de apoio aos potenciais beneficiários que, para além do contacto virtual permita um contacto personalizado através de um <i>call center</i> (a implementar num formato centralizado ou descentralizado, com ligação aos OI e AG). 	<ul style="list-style-type: none"> • 17 • 18 • 19 • 20
4. Criar condições de suporte para uma execução eficaz, impactante e reconhecida	<ol style="list-style-type: none"> 1. Contribuir para aumentar a abrangência e a qualidade dos instrumentos de política pública e de planeamento estratégico sectorial e territorial. Neste âmbito, deve visar a capacitação das agências públicas responsáveis pelo desenho e implementação das políticas, nomeadamente em abordagens de natureza complexa, como as abordagens de base territorial ou setorial transpostas para as políticas e os instrumentos de programação, as quais convocam vários subsistemas institucionais que reclamam por ferramentas de ação mais qualificadas. 2. Aumentar os níveis de eficácia e agilidade do sistema de informação de apoio à gestão e execução. 3. Aumentar os níveis de eficácia das estratégias e ações de comunicação, domínio de competência em que se reconhecem avanços significativos face ao passado, mas se perspetiva margem de melhoria, designadamente nos canais e clareza da comunicação em que assenta a interação com os beneficiários e os cidadãos em geral. 	<ul style="list-style-type: none"> • Assegurar que os sistemas de informação são eficientes e respondem às necessidades dos diferentes stakeholders. • Assegurar a operatividade dos sistemas de Informação (em particular, no início dos ciclos de programação e desfasando ações de manutenção de períodos críticos). 	<ul style="list-style-type: none"> • 21 • 22 • 23 • 24 • 25 • 26 • 27 • 28 • 29

Quadro Estratégico do Roteiro
Fonte: CEDRU / EY (2021).

Plano de Ação de Capacitação

O Plano de Ação de Capacitação tem como pano de fundo os princípios orientadores da conceção e implementação do Acordo de Parceria 2030, fixados pela Resolução de Conselho de Ministros nº 97/2020, de 13 de novembro. Neste contexto procura promover a simplificação de procedimentos, a orientação para resultados, a abertura à inovação, a transparência e prestação de contas, a subsidiariedade e a prevenção de conflitos de interesse.

Foi por isso desenhado para maximizar uma atuação eficaz, a partir da focalização em 6 projetos estruturantes, que contemplam diversas ações. A seletividade desta solução, que ainda assim cobre todos os objetivos específicos, permite: (i) atuar de forma mais intensa sobre as necessidades de capacitação mais relevantes para aumentar a qualidade e eficácia da execução; (ii) estabelecer um quadro claro de responsabilidades de liderança que garanta uma concretização plena e eficaz; (iii) assegurar a identificação dos beneficiários com as ações que lhes são dirigidas, criando uma mobilização de todo o ecossistema para a capacitação.

Os 6 Projetos Estruturantes integram **ações âncora** (ações prioritárias e com maior relevância estratégica indispensável para a concretização do Plano) e **ações complementares** (ações de segunda linha que em complemento com a ação âncora asseguram o cumprimento dos objetivos definidos para o projeto).

Projetos estruturantes	Ação âncora	Ações complementares	Destinatários
1. Academia dos Fundos	Planos plurianuais de capacitação das Autoridades de Gestão dos Programas 2030	<ol style="list-style-type: none"> 1. Plataforma colaborativa digital da Academia 2. Ações de capacitação regulares de cariz técnico 3. Encontros anuais de estruturas envolvidas na gestão de fundos 4. Prémio de mérito na gestão dos Fundos 5. Estudos / manuais / documentação técnica- 6. <i>Summer school</i> de políticas públicas 	<ul style="list-style-type: none"> • AD&C • Autoridades de Gestão dos Programas • Organismos Intermédios • Direções-Gerais, Gabinetes de Planeamento de Política e Institutos Públicos (agências responsáveis por políticas públicas financiadas) • Gabinetes governativos
2. Capacitação para a operacionalização da abordagem territorial do AP 2030	Plataformas digitais colaborativas de partilha e capacitação de redes de atores	<ol style="list-style-type: none"> 1. Formação e capacitação em planeamento, gestão, acompanhamento e avaliação de instrumentos e projetos territoriais 2. Encontros anuais das entidades envolvidas na implementação dos instrumentos territoriais 3. Estudos e documentação técnica 4. Cursos de "pós-graduação" em parceria com instituições universitárias em várias regiões 	<ul style="list-style-type: none"> • Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional • Áreas Metropolitanas e Comunidades Intermunicipais • Câmaras Municipais • Entidades líderes de consórcios locais • Entidades de direito privado sem fins lucrativos que atuem na área do desenvolvimento social • Agrupamentos de escolas
3. Capacitação para a operacionalização das estratégias de especialização inteligente	Plataformas digitais colaborativas de partilha e capacitação de redes de atores	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ações de capacitação específica 2. Evento anual de partilha de conhecimento e experiências 3. <i>Summer school</i> para especialização inteligente 	<ul style="list-style-type: none"> • Empresas • Associações sectoriais • Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional • Direções-Gerais, Gabinetes de Planeamento de Política e Institutos Públicos (ANI e FCT)

Projetos estruturantes	Ação âncora	Ações complementares	Destinatários
4. Capacitação para a avaliação e orientação para resultados	Cursos de Mestrado e Doutoramento em avaliação de projetos, programas e políticas públicas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ações de capacitação específica em avaliação de programas e projetos 2. Ações de capacitação de integração da abordagem orientação para resultados nos critérios de seleção de projetos 3. Ações de capacitação específica em construção de indicadores de resultado 4. Seminário Avaliação de Fundos em Portugal 5. Estudos / Manuais / Documentação Técnica 6. <i>Summer School</i> Avaliação 	<ul style="list-style-type: none"> • Gabinetes Governativos • Direções de Serviços de Desenvolvimento Regional (CCDR Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve) • Comissões Diretivas das Autoridades de Gestão dos Programas • Autoridades de Gestão dos Programas • Organismos Intermédios • Direções-Gerais, Gabinetes de Planeamento de Política e Institutos Públicos (agências responsáveis por políticas públicas financiadas) • Administração regional • Avaliadores • Consultores especializados
5. Programa de qualificação da procura	Rede Qualificação da Procura	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ações de capacitação específica com cariz regular 2. Encontro anual de beneficiários (Semana dos Fundos Europeus) 3. Fóruns participa 4. Estudos / manuais 5. / documentação técnica 	<ul style="list-style-type: none"> • Beneficiários dos Fundos • Consultores especializados • AD&C • Autoridades de Gestão dos Programas • Peritos externos
6. Programa de comunicação e visibilidade externa	Estratégia de comunicação Portugal 2030	<ol style="list-style-type: none"> 1. Evento anual PT2030 2. Ações de capacitação da comunicação social sobre os Fundos 3. Programa de capacitação contínua em comunicação 4. Dicionário dos Fundos 5. Iniciativas de capacitação de atores políticos sobre os Fundos 6. Ações de comunicação de <i>mass media</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • AD&C • Autoridades de Gestão dos Programas • Organismos Intermédios • Comissões de Acompanhamento dos Programas • Deputados da Assembleia da República, das Assembleias Regionais e respetivos assessores • Direções-Gerais • Gabinetes de Planeamento de Política e Institutos Públicos • Gabinetes governativos • Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional • Áreas Metropolitanas e Comunidades Intermunicipais • Consultores especializados • Avaliadores • Profissionais da comunicação social • Alunos do ensino básico e secundário • Beneficiários dos fundos • População em geral

Projetos estruturantes do Plano de Ação de Capacitação

Fonte: CEDRU / EY (2021).

01

Introdução

1. Introdução

O presente documento constitui o **Roteiro para a Capacitação do Ecosistema dos Fundos da Política da Coesão para o Período 2021-2027**, realizado pelo Centro de Estudos e Desenvolvimento Regional e Urbano (CEDRU) e pela EY Portugal, para a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IP (AD&C).

Este relatório sistematiza o quadro de necessidades de capacitação para uma boa execução estratégica e operacional dos fundos em Portugal, identificado pelos diversos atores do ecossistema de execução através de um processo de auscultação realizado entre abril e outubro de 2021, e da análise de vários documentos relacionados com a temática produzidos ao longo do ciclo de Política de Coesão 2014-2020. Apresenta ainda as linhas de estruturação do Plano de Ação que visam mitigar as debilidades identificadas no quadro das organizações, das pessoas e dos instrumentos.

A experiência de execução da Política de Coesão na União Europeia (UE) nas últimas décadas permitiu identificar que a qualidade das instituições e o bom funcionamento das administrações são indispensáveis para a eficácia e o impacto dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) nos Estados-Membros e nas regiões. Esta ideia tem sido reforçada por estudos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e por trabalhos de investigadores, com destaque para Rodríguez-Pose e Ketterer (2016).

A importância da qualidade do panorama institucional nacional e regional para coesão económica, social e territorial da União tem sido regulamente apontada como decisiva. A partir da observação das transformações que era necessário introduzir no funcionamento das economias dos países do alargamento, o documento *"An agenda for a growing Europe. Making the EU economic system deliver"* (Sapir, 2003) reconheceu que o reforço da capacidade jurídica e administrativa deveria ser considerada como a principal prioridade da estratégia de convergência em toda a UE.

Da mesma forma, mas segundo outra perspetiva, o "Relatório Barca"⁵ (Barca, 2009), enfatizou que a concretização de uma abordagem territorial da Política de Coesão implicaria a qualificação e o robustecimento das instituições por forma a serem capazes de protagonizar, a um tempo, novos modelos de governança e, a um segundo tempo, uma agenda de inovação territorial.

Ainda nesta linha, e num contexto de grandes dificuldades macroeconómicas no espaço europeu com implicações na capacidade de execução dos fundos, o *"Sétimo relatório sobre a coesão económica, social e territorial"* (CE, 2017), destacou a importância de melhorar a qualidade das instituições, relevando que as regiões que possuem instituições fracas têm revelado maiores dificuldades em absorver com eficácia os fundos de desenvolvimento regional e de coesão, e em tirar o máximo partido dos investimentos por eles apoiados.

Ao nível nacional, a qualidade dos serviços públicos tem sido regulamente apontada como uma prioridade, nomeadamente através da promoção da modernização da capacidade administrativa. O Programa do XXII Governo Constitucional reconhece esta questão, apontando que os serviços públicos de qualidade são um instrumento decisivo para a redução das desigualdades e para a melhoria das condições de vida. Por outro lado, o Relatório do Desenvolvimento & Coesão (AD&C, 2018) conferiu especial atenção à governança multinível, não só pela sua importância para a execução dos FEEI em resultado da *"Agenda Territorial da União Europeia 2020"* (CE, 2011), mas também devido aos processos de descentralização em curso, que reforçam o papel dos governos infranacionais (municípios) e das estruturas administrativas a estes níveis na implementação de políticas e provisão de serviços públicos. Também neste âmbito se concluiu que existem desafios significativos de capacitação, seja ao nível das organizações territoriais, como dos mecanismos de articulação inter-atores de âmbito horizontal e vertical.

⁵ *"An Agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations"* (Barca, 2009)

Partindo deste contexto de reflexão, procurou-se oferecer um quadro de referência que permita o desenho de um plano de ação de capacitação para o período 2021-2027 assertivo e monitorizável, que mitigue os problemas de natureza operacional que a experiência de implementação do Portugal 2020 evidenciou, que acautele as potenciais disfuncionalidades que a coexistência de vários instrumentos financeiros até 2026 poderá gerar, e que prepare o panorama institucional para os desafios de concretização de políticas cada vez mais complexas e multidimensionais.

Neste âmbito o documento está organizado em nove partes onde se apresenta, a um tempo, o contexto e os desafios de capacitação organizativa, individual e instrumental que se colocam ao ecossistema de Fundos e, a um segundo tempo, a estratégia e a ação a implementar até 2027 para mitigar as fragilidades identificadas e superar as eventuais ameaças.

Releve-se que a proposta operacional formulada está suportada num diagnóstico de necessidades que resultou da auscultação de vários atores do ecossistema de fundos através de diversos métodos, mas também de uma leitura retrospectiva dos aspetos mais marcantes do desempenho de Portugal na execução dos fundos comunitários. Esta leitura analítica permitiu a definição de um quadro estratégico estruturado em quatro eixos de capacitação, onde se reconhece que as melhorias na capacidade gestão dos fundos, com o propósito de aumentar o impacto e acelerar a convergência económica com a UE e entre as regiões, não depende apenas do plano de ação, mas de um conjunto de transformações organizacionais, culturais e funcionais.

O exercício realizado é tributário dos contributos das diversas entidades que participaram nos vários processos de auscultação, a quem a equipa técnica presta o seu agradecimento.

Importa ainda destacar que o Roteiro para a Capacitação do Ecossistema dos Fundos da Política da Coesão para o Período 2021-2027 tem um carácter estratégico e orientador e, por essa razão, indicativo, podendo sofrer, em resultado do processo de acompanhamento, alterações/adaptações que resultem de novas necessidades de capacitação que surjam até 2027, com implicações diretas no Plano de Ação de Capacitação e no seu planeamento financeiro.

02

Âmbito e Finalidade do Roteiro

2. Âmbito e finalidade do Roteiro

A boa governação é uma condição necessária para o desenvolvimento da Política de Coesão que exige uma elevada capacidade administrativa requerendo dos serviços públicos responsáveis, seja na escala nacional, regional ou local, respostas eficientes e eficazes na conceção e condução das políticas e atividades atribuídas. Esta situação tem vindo a ser reconhecida ao longo das últimas duas décadas por diversos estudos da CE (Sapir, 2003; Barca, 2009), da OCDE e de diversos investigadores.

No contexto da gestão dos Fundos, as competências administrativas estão associadas à capacidade de a administração pública gerir e utilizar os Fundos da UE de forma eficaz ao longo do ciclo de investimento, contribuindo para a concretização dos objetivos da Política de Coesão.

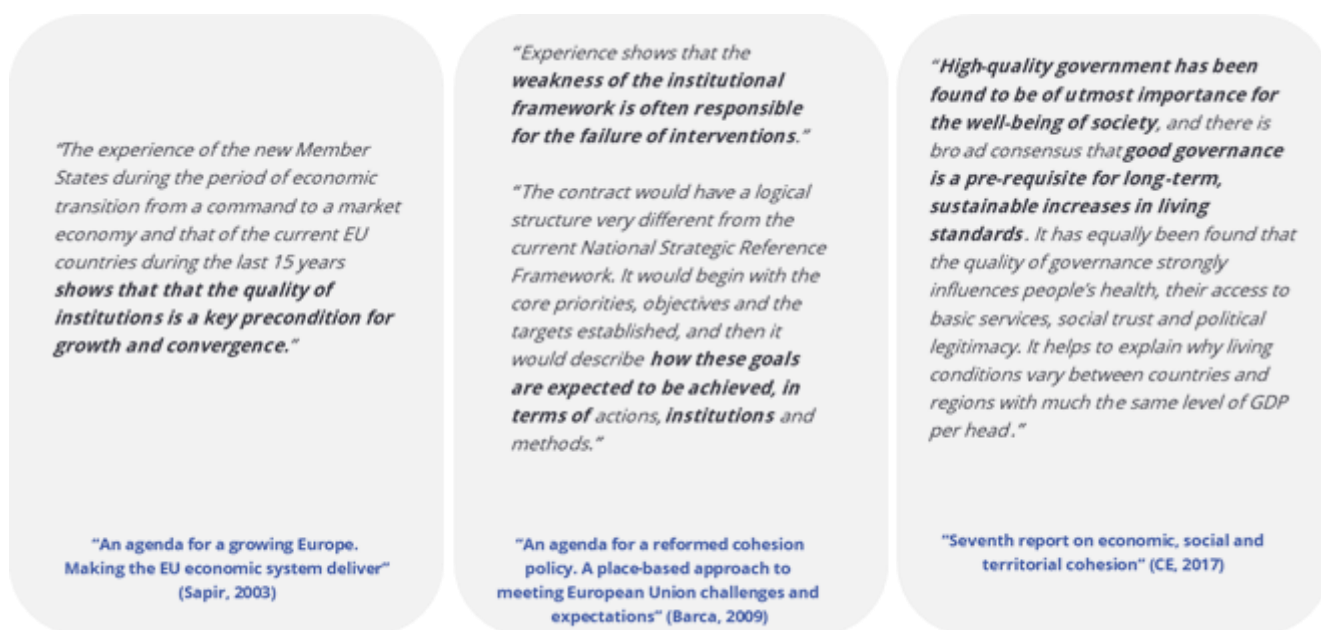


Figura 1 – Referências sobre a importância da capacidade institucional e administrativa no desempenho dos fundos europeus

Fonte: CEDRU / EY (2021)

Por este conjunto de razões, os Estados-Membros da UE foram incentivados a elaborar um roteiro para o reforço da capacidade administrativa com a finalidade de melhorar o desempenho das administrações responsáveis pela gestão dos fundos europeus.

A relevância atribuída a este tema levou ao desenvolvimento de uma ação-piloto para o reforço da capacidade administrativa com vista a antecipar o período de programação pós-2020, realizada pela OCDE⁶, em estreita parceria com a DG REGIO, entre o verão de 2018 e o outono de 2019. Na sequência deste projeto os serviços da Comissão, com o objetivo de facilitar a execução dos programas e incentivar as boas práticas, elaboraram um documento⁷ para

⁶ OCDE (2019), Analytical framework used in the context of the pilot action on frontloading administrative capacity building to prepare for the post-2020 programming period.

⁷ Comissão Europeia (2019) Roteiro para o reforço da capacidade administrativa – Guia Prático.

apoiar as administrações dos Estados-Membros que pretendam desenvolver roteiros para o reforço das suas próprias capacidades administrativas.

Nesse guia, a capacidade administrativa para a gestão de fundos é associada às três dimensões propostas no quadro analítico utilizado no estudo da OCDE:

- Em primeiro lugar, a dimensão das pessoas, enquanto elemento nuclear de qualquer organização o que pressupõe que ao bom desempenho da gestão tem que estar associado uma equipa de pessoas motivada, qualificada e disponível;
- Em segundo lugar, a dimensão das organizações, incluindo os instrumentos, processos, sistemas e cultura que devem estabelecer um quadro coerente com os objetivos estratégicos definidos;
- Em terceiro lugar, a dimensão dos instrumentos, que acompanha os aspetos relevantes ao longo do ciclo do projeto, desde a formulação estratégica até à avaliação *ex-post* dos resultados e impactos, passando pela candidatura aos apoios, seleção, execução e ao envolvimento dos *stakeholders* relevantes em cada uma destas fases, bem como as condições-quadro que favorecem o desenvolvimento de um ambiente que permita que “todos os níveis de governo realizem com eficácia os investimentos públicos”⁸;

A análise destas dimensões e dos fatores que determinam a capacidade administrativa para gestão devem constituir os elementos centrais na construção do referencial metodológico para a elaboração do roteiro para a capacitação do ecossistema dos Fundos (FEDER, FC, FSE+, FEAMP e FTJ) para o período 2021-2027 em Portugal – doravante designados no presente documento simplesmente pela expressão “Fundos”, em linha com o adotado no Acordo de Parceria.

*“A **boa governação** constitui um elemento basilar do desenvolvimento económico e da política de coesão. Exige uma **boa capacidade administrativa**, o que significa que o serviço público nacional, regional ou local deve ser eficiente e eficaz na execução das políticas e/ou tarefas”*

*“Os Estados-Membros da UE que desejem melhorar a sua capacidade administrativa são incentivados a tirar o máximo proveito das novas disposições legais. Um dos novos recursos é a **opção de elaborar um roteiro para o reforço da capacidade administrativa.**”*

*“Trata-se de um **documento opcional de natureza estratégica** que inclui **medidas abrangentes para o reforço de capacidades** em matéria de gestão e utilização dos fundos.*

*Os roteiros **não possuem um formato predefinido** e podem ser elaborados para os Estados-Membros ou para programas individuais.”*

*“**Desenvolvimento e implementação de um roteiro de capacitação administrativa** necessária para a administração e implementação eficazes dos Fundos, em particular para **aumentar as capacidades de gestão local**, prestando assistência às autoridades locais e beneficiários, e para **eliminar sobreposições e requisitos excessivos de documentação**”*

Comissão Europeia (2019) Roteiro para o reforço da capacidade administrativa – Guia Prático

Relatório do Semestre (2019) - Annex D: Investment Guidance On Cohesion Policy Funding 2021-2027 For Portugal

Figura 2 – Âmbito do Roteiro para o reforço da capacitação

Fonte: CEDRU / EY (2021)

⁸ Comissão Europeia (2019).

No âmbito do Semestre Europeu, foram endereçadas a Portugal recomendações específicas que sublinham a importância de continuar os esforços de melhoria da qualidade da Administração Pública, em particular da carga administrativa, criando as condições de contexto propícias à atividade empresarial.

Também na Política da Coesão, e apesar de Portugal se posicionar entre os Estados Membros com melhor performance na execução da Política, importa melhorar os procedimentos e adequar o sistema dotando-o de instrumentos que lhe permitam melhorar a sua eficácia e eficiência.

Embora não constitua uma imposição regulamentar, a relevância acrescida desta matéria no próximo quadro de programação, faz sublinhar a importância da definição de um documento referencial para o reforço da capacidade administrativa, enquanto boa prática para a definição de soluções sustentáveis adequadas à realidade portuguesa. Esta necessidade foi identificada na Resolução de Conselho de Ministros n.º 97/2020, que estabelece os princípios orientadores e a estrutura operacional do período de programação dos Fundos relativo a 2021-2027.

Num processo constituído por pessoas, instrumentos e organizações, a capacitação administrativa exige uma abordagem integrada para melhorar a governação, apoiar as instituições e dotar as pessoas dos recursos e competências que lhes permitam criar valor. Reconhecendo essas dimensões de atuação, a definição de medidas de reforço de capacitação, deve começar pela realização de um diagnóstico e levantamento das necessidades, com base no qual são desenhadas as soluções e as respostas que serão implementadas ao nível adequado, as quais devem ser monitorizadas e avaliadas, de forma a perceber se precisam de ser reajustadas e adaptadas.

03

Metodologia

3. Metodologia

O Roteiro para a Capacitação do Ecosistema dos Fundos da Política da Coesão para o período 2021-2027 foi desenvolvido em duas fases que contemplaram quatro etapas fundamentais (1. conhecimento do contexto; 2. mapeamento do ecossistema; 3. definição da estratégia, 4. plano de ação) que permitiram percorrer um percurso metodológico que foi desde o conhecimento do contexto da execução de Fundos em Portugal até à definição de uma estratégia e de um plano de ação para a capacitação do ecossistema. Este percurso teve como marcas distintivas, a um tempo, estar suportado nas melhores práticas internacionais e nas orientações da CE e da OCDE e, a um segundo tempo, ter integrado um processo de intensa participação dos atores do ecossistema de Fundos.

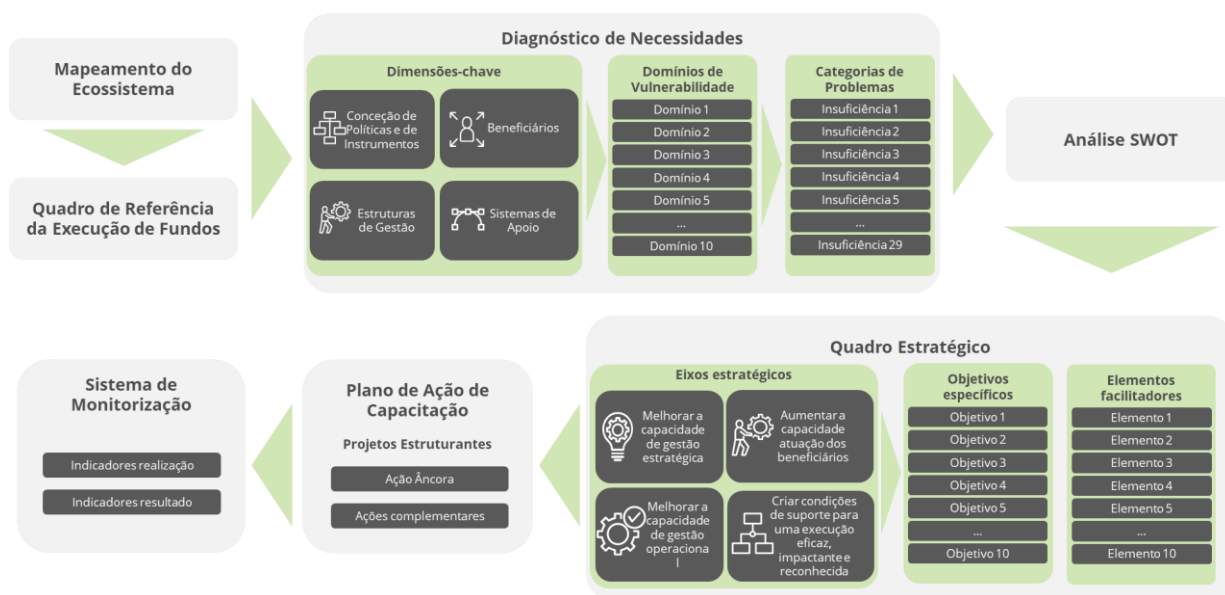


Figura 3 – Fluxograma concetual do processo metodológico

Fonte: CEDRU / EY (2021)

A montante do diagnóstico de necessidades foi realizado o mapeamento do ecossistema de Fundos, o que permitiu identificar os vários atores estratégicos e o seu papel na conceção, implementação, acompanhamento e comunicação. Por outro lado, foi feita uma análise crítica do desempenho de Portugal na execução dos Fundos, tarefa indispensável para que o plano de capacitação seja não só pertinente para superar as necessidades do ecossistema, como para promover a convergência no espaço europeu.

O diagnóstico de necessidades constituiu um elemento-chave de suporte à elaboração do plano de ação para o reforço da capacitação e permitiu conhecer não apenas os desafios específicos de cada dimensão da capacidade administrativa para gerir os Fundos (pessoas, organizações e instrumentos), mas também outros desafios relacionados com a envolvente externa, nomeadamente o enquadramento normativo.

O processo de identificação das necessidades de capacitação do ecossistema envolveu os seguintes passos principais:

- Análise dos documentos enquadreadores do processo de capacitação⁹, das recomendações específicas no âmbito do Semestre Europeu, de avaliações e outros documentos com informação pertinente sobre problemas de operacionalização dos Fundos identificados no período de programação anterior;
- Auscultação dos diversos protagonistas do ecossistema dos Fundos, envolvendo desde as entidades mais diretamente implicadas na gestão e acompanhamento dos programas, designadamente - as Autoridades de Gestão (AG) dos Programas e Organismos Intermédios (OI), bem como as entidades de controlo, certificação e auditoria, até aos beneficiários finais e à comunicação social.
- Sistematização das necessidades identificadas nos passos anteriores (*desk research* e auscultação de *stakeholders*) e respetiva classificação em domínios chave e categorias de problemas/necessidades

A valorização do envolvimento dos atores do ecossistema determinou a utilização de *focus group* como método privilegiado de auscultação (ver Quadro 1), contemplando:

- 6 *focus group* temáticos, abrangendo os domínios de atuação das redes relevantes de articulação funcional e de capacitação institucional do Portugal 2020 – sistema de incentivos às empresas, investigação, desenvolvimento e inovação (I&D&I), dinâmicas regionais, educação e qualificação, sustentabilidade e emprego e economia social – e, mobilizando, simultaneamente, em torno de cada temática, beneficiários, responsáveis das AG e OI e agências envolvidas na elaboração das políticas públicas e;
- 3 *focus group* de natureza mais funcional e transversal – conceção e avaliação de políticas públicas, sistemas de gestão e controlo e comunicação –, onde participaram as entidades com maiores responsabilidades na gestão e operacionalização dos programas e pela certificação e auditoria, e, ainda, avaliadores e órgãos de comunicação social.

Tema	Data	Nº de Participantes	Tipologia de participantes					
			AD&C	AG	OI	Outros atores públicos	Beneficiários	Avaliadores
Sistemas de incentivos	29 de março	7		●	●		●	
Apoios à I&D&I	29 de março	4		●			●	
Dinâmicas regionais	30 de março	8	●	●	●	●	●	
Educação e qualificação	30 de março	5		●			●	
Empregabilidade e economia social	31 de março	4		●	●			
Ambiente	31 de março	6		●	●	●	●	
Conceção e avaliação de políticas públicas	12 de abril	7	●	●		●		●
Sistemas de gestão e controlo	14 de abril	6	●		●	●		
Monitorização e Comunicação	15 de abril	10	●	●		●		

Quadro 1 – Sessões de *focus group* que suportaram o processo de auscultação

Fonte: CEDRU / EY (2021)

⁹ OCDE (2019), *Analytical framework used in the context of the pilot action on frontloading administrative capacity building to prepare for the post-2020 programming period*. Comissão Europeia (2019) *Roteiro para o reforço da capacidade administrativa – Guia Prático*

Complementarmente, foi realizada uma análise de conteúdo de 3 *webinars* relacionados com a capacitação do ecossistema de Fundos, designadamente: o *webinar* “A Capacitação no Ecossistema das Políticas Estruturais”, promovido pela AD&C, realizado no dia 13 de abril; o *webinar* o “Contributo do POAT para capacitação do ecossistema da Política de Coesão na transição de ciclos de programação”, promovido pela AG do POAT, ocorrido a 23 de abril de 2021; o *webinar* “A Capacitação no Ecossistema das Políticas Estruturais”, promovido pela AD&C, realizado no dia 15 de outubro de 2021. Foi ainda promovido, a 7 de junho, um *workshop* com a participação do Conselho Diretivo da AD&C e todas as Autoridades de Gestão dos programas atualmente em curso.

A informação coligida nas sessões e na recolha documental foi classificada em **dimensões-chave de capacitação** – conceção de políticas e de instrumentos, estruturas de gestão de Fundos, beneficiários e sistemas de apoio – que se desdobram em 10 domínios de vulnerabilidade que, por sua vez, integram 29 categorias de problemas ou insuficiências.

Seguindo as orientações metodológicas da CE e da OCDE, foi ainda realizado um processo de autoavaliação da capacitação das Autoridades de Gestão, a partir de um inquérito respondido por 225 técnicos, que permitiu identificar os pontos fortes e fracos das estruturas de gestão nacionais e as suas necessidades de capacitação. Este processo foi concretizado através de um inquérito realizado durante o mês de junho a todas as Autoridades de Gestão dos programas do Acordo de Parceria PT2020 (Anexo 4).

Posteriormente, com base neste quadro de análise foi desenhada a estratégia de capacitação que está organizada em **4 eixos estratégicos que contemplam 10 objetivos específicos**. Em função do seu grau de prioridade estes objetivos têm um grau de tratamento diferenciado no Plano de Ação que será objeto de financiamento do POAT 2021-2027. Por outro lado, a estratégia reconhece que dada a natureza de algumas debilidades, a sua superação não é alcançável apenas com o robustecimento das competências das pessoas, das organizações e dos instrumentos, formulando um quadro de recomendações (**elementos facilitadores**) que deverão ser atendidos pelos atores políticos e pela administração em termos mais amplos, designadamente na definição das políticas e da programação, gestão e acompanhamento dos programas financiados.

Dimensões da capacidade administrativa para gerir os Fundos	Fases do ciclo de intervenção dos Fundos	Entidades do ecossistema	Intensidade do problema
<ul style="list-style-type: none"> Organizações (com atribuições claras em termos de responsabilidades e tarefas e eficazes, facilitando a tomada de decisões) Pessoas (recursos humanos e competências) Instrumentos (métodos, procedimentos..., que devem contribuir para ajudar todo o ecossistema a funcionar de forma eficiente) 	<ul style="list-style-type: none"> Conceção estratégica Programação Seleção e Operacionalização (até à contratação das operações) Realização e Execução (da contratação até ao encerramento das operações) Monitorização, Avaliação e Comunicação Auditoria e Controlo 	<ul style="list-style-type: none"> Agências públicas que definem políticas Entidades envolvidas na gestão de Fundos Beneficiários Entidades de controlo, certificação e auditoria Orgãos de comunicação social Avaliadores 	<ul style="list-style-type: none"> Muito elevado Elevado Médio Reduzido

Quadro 2 – Classificação das necessidades de capacitação visando estruturar o plano de ação

Fonte: CEDRU / EY (2021)

A estruturação do quadro estratégico de capacitação e do plano de ação implicou a classificação de cada uma das categorias de problema em termos de: (i) intensidade, visando classificar as necessidades em função da frequência com que foram mencionadas e da importância relativa que assumem na conceção e operacionalização dos Fundos; (ii) as dimensões da capacidade administrativa para gerir os Fundos; (iii) o posicionamento no ciclo de intervenção

dos Fundos – desde a conceção estratégica até à avaliação dos resultados das intervenções; (iv) e, as entidades do ecossistema sobre as quais recaem as necessidades de capacitação (Quadro 2).

Para a definição da intensidade, ou seja, da expressão do problema, foram tidos em conta, por um lado, o número de referências recolhidas no processo de auscultação e, por outro lado, a relevância do problema para uma execução eficaz, eficientes e impactante dos Fundos.

O Plano de Ação de Capacitação foi estruturado em 6 Projetos Estruturantes, que definem os enfoques prioritários da ação de capacitação ao responderem de forma transversal, mas com diferentes graus de intensidade para a concretização dos Objetivos Específicos. O seu desenho reflete a importância atribuída a princípios como: (i) pertinência – afetar os recursos na superação das necessidades mais relevantes; (ii) eficácia – através de uma atuação seletiva que assegure maior capacidade da realização; (iii) e, de impacto – concentração dos recursos num conjunto limitado de projetos, aumentando a capacidade de gerar mudanças.

O planeamento dos projetos estruturantes, em termos de indicadores de realização e de resultado, teve por base as necessidades globais e a capacidade de assegurar uma oferta de ações com qualidade e com níveis elevados de adesão pelos seus destinatários, obedecendo a um planeamento temporal que atende ao ciclo de execução 2021-2027. Por sua vez, o planeamento financeiro teve por base a identificação de valores de referência para cada tipologia de ação à data de julho de 2021.

04

Ecosystema dos Fundos

4. Ecossistema dos Fundos

4.1. Organização geral

O ecossistema dos Fundos é constituído por diversas entidades, desde os ministérios envolvidos na sua coordenação, passando pelas entidades envolvidas na conceção, acompanhamento e gestão dos instrumentos de política pública, até à multiplicidade de entidades de natureza variada que constituem os seus beneficiários, aos prestadores de serviços externos de consultoria, e aos órgãos de comunicação social, generalistas e especialistas, de âmbito nacional e regional.

Em termos da sua função no ecossistema dos Fundos – e assumindo como referencial o modelo de governação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) no período de programação 2014-2020 –, as diversas entidades que o integram podem ser distribuídas por três grandes grupos (não obstante algumas ocuparem posições mais transversais, ou de charneira):

- **Conceção e acompanhamento** – Compreende entidades que não estão diretamente envolvidas na gestão dos Fundos, mas que têm um papel determinante na definição das políticas públicas para cuja implementação os Fundos concorrem, ou no acompanhamento da sua implementação, sob as perspetivas dos territórios e dos sectores que beneficiam da Política de Coesão. Essencialmente, enquadram-se neste grupo direções-gerais, gabinetes de planeamento de políticas, institutos públicos, as comissões de coordenação e desenvolvimento regional, as entidades externas à gestão que integram as comissões de acompanhamento dos programas, a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IP e o Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospeção da Administração Pública (PlanAPP);
- **Gestão** – As entidades diretamente envolvidas na gestão constituem naturalmente o núcleo do ecossistema dos Fundos, estando na generalidade envolvidas (com diferentes níveis de intensidade) em todo o ciclo de política, desde a conceção estratégica, a programação, a seleção de candidaturas e a sua operacionalização, até à monitorização e avaliação das operações apoiadas e à comunicação do desempenho. É coordenada ao nível político pela Comissão Interministerial de Coordenação (CIC) e ao nível técnico pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão (AD&C), integrando ainda as autoridades de gestão dos programas operacionais e os respetivos organismos intermédios, a Inspeção-Geral de Finanças (IGF) enquanto autoridade de auditoria, outras entidades da administração central com responsabilidades de gestão específicas, assim como entidades externas – públicas e privadas – que prestam serviços essenciais à gestão, sobretudo respeitantes à seleção de candidaturas e à avaliação.
- **Implementação** – A concretização dos investimentos apoiados pelos Fundos é responsabilidade das múltiplas entidades, de natureza pública, privada ou cooperativa, que desenvolvem as operações apoiadas pelos Fundos e que constituem os beneficiários diretos da Política de Coesão. Estes beneficiários são ainda frequentemente assessorados por consultores externos, que os apoiam ao longo do ciclo dos projetos. Por fim, os órgãos de comunicação social têm um papel relevante de intermediação entre o ecossistema dos Fundos e os grandes públicos, acompanhando de forma crítica e independente o seu desempenho e contribuindo para amplificar a divulgação das suas realizações e dos seus resultados e impactes.

Na figura seguinte apresenta-se um esquema síntese com o mapeamento destas entidades e tipologias de entidades, segundo os três grandes grupos anteriormente enunciados. Por sua vez, as suas características, funções e inter-relações são apresentadas com maior detalhe nos pontos subsequentes deste capítulo.

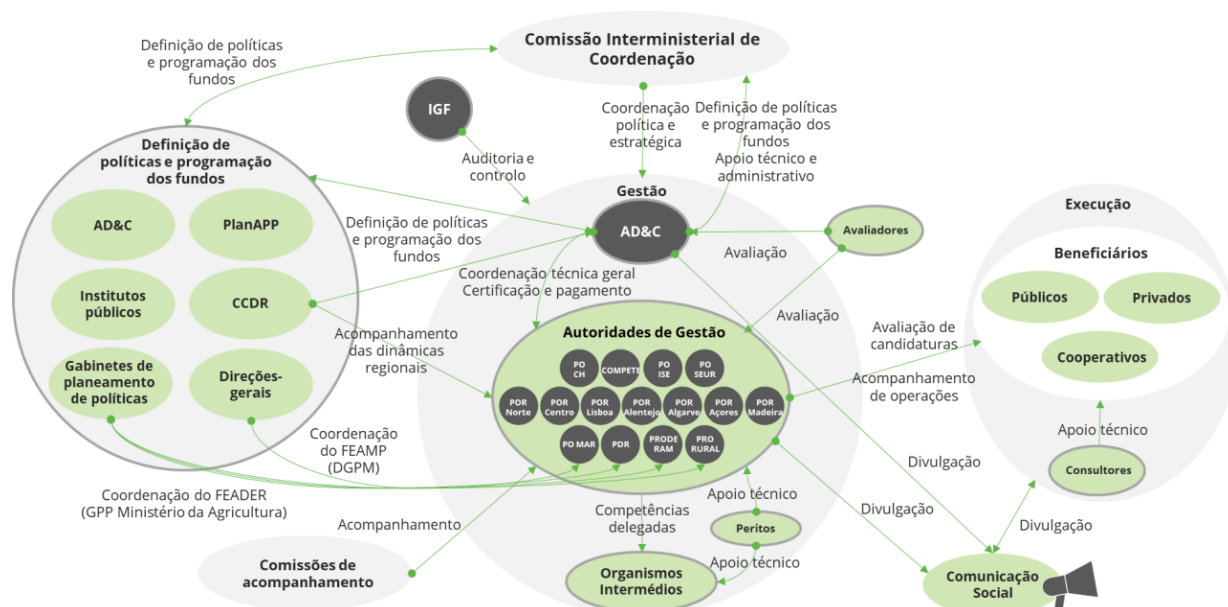


Figura 4 – Esquema síntese do ecossistema dos Fundos

Fonte: CEDRU / EY (2021)

4.2. Estruturas de gestão da Política de Coesão

4.2.1. Comissão Interministerial de Coordenação

A Comissão Interministerial de Coordenação (CIC Portugal 2020) é o órgão de coordenação política para o conjunto dos Fundos. É responsável por assegurar o alinhamento da aplicação dos Fundos com as orientações estratégicas nacionais e europeias e a sua conformação com os recursos orçamentais nacionais estabelecidos no quadro plurianual de programação orçamental.

É composta pelo membro do governo responsável pelo desenvolvimento regional (Ministério da Coesão Territorial), que coordena, e pelos membros do governo responsáveis pelas áreas das finanças, dos negócios estrangeiros, da economia, do ambiente e ordenamento do território, da agricultura e do mar, da educação e ciência, da solidariedade, emprego e segurança social. Poderão ainda ser convidados a participar nos trabalhos da CIC Portugal 2020, em função das matérias em análise, outros membros do governo, representantes dos Governos das Regiões Autónomas, representantes da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), parceiros sociais ou organizações relevantes da sociedade civil

Este órgão é especialmente responsável pela:

- Coordenação política e estratégica global do Acordo de Parceria (AP) e dos Programas Operacionais (PO);
- Estabelecer orientações estratégicas relativas à monitorização estratégica, operacional e financeira do AP e dos PO;
- Aprovar a regulamentação específica de aplicação dos Fundos;

- Apreciar, sob proposta da AD&C, a lista de organismos intermédios dos Fundos;
- Apreciação das propostas de revisão e de reprogramação;
- Aprovar os relatórios de aferição do cumprimento do princípio da adicionalidade, os relatórios anuais de monitorização estratégica, operacional e financeira, o plano global de avaliação e o plano global de comunicação do AP;
- Garantia do envolvimento dos parceiros económicos e sociais.

A AD&C, em articulação com os órgãos de coordenação nacional do FEADER e FEAMP, presta apoio técnico e administrativo ao funcionamento da CIC Portugal 2020.

4.2.2. Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IP

A Agência para o Desenvolvimento e Coesão (AD&C) constitui o órgão de coordenação técnica geral dos Fundos dispondo de competências em matéria de política de desenvolvimento regional. À AD&C compete o acompanhamento da programação, reprogramações, a monitorização e avaliação, a comunicação, o reporte, a coordenação das redes de coordenação nacional a criar para cada um destas matérias, a conceção e acompanhamento do quadro de desempenho.

Em articulação com os órgãos de coordenação nacional do FEAMP, a AD&C assegura a interlocução técnica com a Comissão Europeia.

Ao nível dos Fundos da Coesão (FEDER, FSE e FC), a AD&C constitui o organismo de coordenação, sendo responsável pela coordenação nacional de cada fundo, a regulamentação técnica, a avaliação dos instrumentos de política promovidos pelos Fundos, a definição de requisitos e módulos comuns em matéria de sistemas de informação, a coordenação nacional da cooperação territorial europeia, bem como pela articulação da programação financeira dos Fundos com a respetiva contrapartida nacional.

A AD&C assume também as funções de autoridade que procede à certificação, entidade pagadora - concretizando todos os pagamentos dos Fundos aos beneficiários -, e executa, em articulação com a Autoridade de Auditoria, as funções de auditoria e controlo sobre operações. Estas funções são exercidas na observância do princípio da segregação de funções.

São ainda atribuições da AD&C, de acordo com a sua lei orgânica, definir e manter atualizado o registo central *de minimis* – exceto para os setores da agricultura e pescas com um enquadramento *de minimis* distinto –, e exercer o controlo da acumulação de apoios financeiros e fiscais concedidos neste âmbito.

4.2.3. Gabinete de Planeamento e Políticas dos Ministérios da Agricultura e do Mar

Enquanto Presidente da Comissão de Coordenação Nacional do FEADER, o Gabinete de Planeamento e Políticas (GPP) dos Ministérios da Agricultura e do Mar assegura a função de coordenação nacional dos três Programas Operacionais financiados pelo FEADER (PRODER, PRORURAL e PRODERAM) e assegura a interlocução técnica com a Comissão Europeia.

4.2.4. Direcção-Geral de Política do Mar

A Direcção-Geral de Política do Mar (DGPM) assegura a coordenação do FEAMP e ainda desempenha as funções executivas de apoio à Comissão Interministerial para os Assuntos do Mar, efetuando a monitorização estratégica e das realizações na área do mar, em linha com o Plano de Ação da Estratégia Marítima da UE para a Área do Atlântico (estratégia da bacia associada).

4.2.5. Inspeção-Geral de Finanças (IGF)

A Inspeção-Geral de Finanças (IGF) exerce as funções de autoridade de auditoria de todos os Fundos, sendo especialmente responsável pela verificação de conformidade do funcionamento do sistema de gestão e controlo de todos os programas, pela garantia da realização de auditorias e controlos sobre operações, pela elaboração da estratégia de auditoria, pela realização de relatórios anuais e final de controlo e pela apresentação de declarações de encerramento dos PO.

4.2.6. Autoridades de Gestão dos programas

As Autoridades de Gestão (AG) constituem os órgãos técnicos responsáveis pela gestão dos Programas Operacionais em conformidade com os princípios da boa gestão financeira, assegurando as atribuições previstas no art.º 125º. do Regulamento (UE) 1303/2013, entre as quais:

- Garantir que as operações são selecionadas de acordo com os critérios aplicáveis;
- Verificar o cumprimento das condições necessárias à cobertura orçamental das operações bem como dos normativos pertinentes em matéria de concorrência, contratação pública, ambiente e igualdade de oportunidades;
- Aprovar as candidaturas a financiamento que sejam elegíveis e tenham mérito - incluindo as que tenham sido objeto de parecer e/ou proposta de decisão dos organismos intermédio;
- Acompanhar a realização dos investimentos e das ações aprovadas;
- Verificar a regularidade substantiva e formal das operações, produtos e serviços financiados, bem como da elegibilidade e regularidade das despesas;
- Criar e promover o funcionamento eficaz dos sistemas de informação e de gestão, tendo presente o modelo definido pela AD&C;
- Assegurar a prevenção, deteção e correção de irregularidades, incluindo fraudes;
- Fornecer às autoridades de coordenação, certificação, pagamento e de auditoria todas as informações solicitadas;
- Elaborar a descrição dos sistemas de gestão e controlo interno e promover a sua implementação, atualização e avaliação;

- Elaborar, implementar e monitorizar a estratégia de comunicação do programa, que deverá observar a estratégia de comunicação para o conjunto dos programas e ser coordenada no âmbito da Rede de Comunicação;
- Desenvolver atividades de monitorização e avaliação, em articulação com os referenciais definidos nesta matéria pela AD&C designadamente no âmbito da Rede de Avaliação;
- Prestar as informações necessárias à avaliação do desempenho do PO, incluindo o apoio ao trabalho da Comissão de Acompanhamento;
- Elaborar os Relatórios de Execução anuais e final.

As AG podem contratualmente delegar o exercício das suas competências, nos moldes estabelecidos pela AD&C, nos organismos intermédios apreciados pela Comissão Interministerial de Coordenação. Estas estruturas são constituídas por uma Comissão Diretiva, presididas por um gestor (apenas este no caso do POAT) e designadas pelo Governo, e por um Secretariado Técnico.

No que respeita aos programas temáticos e ao POAT, as AG correspondem a Estruturas de Missão (no caso do POAT, junto da AD&C). No caso dos Programas Operacionais Regionais do Continente as AG funcionam junto das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional. Nos Programas Operacionais das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, as AG correspondem a entidades das administrações regionais.

Os princípios de segregação de funções de gestão e de prevenção de conflitos de interesse regerão o reconhecimento, a delegação e a atividade de todos os organismos intermédios.

4.2.7. Organismos Intermédios

O exercício das competências de gestão pode ser delegado pelas AG num Organismo Intermédio (OI), mediante a celebração de acordo escrito. Exercem funções de gestão, as entidades públicas ou privadas que assegurem condições para melhorar os níveis de eficácia e de eficiência ou para superar insuficiências qualitativas ou quantitativas de recursos técnicos, humanos ou materiais das autoridades de gestão.

Compete aos OI: (i) elaborar um sistema de gestão e controlo que respeite o modelo adotado pela AG; (ii) exercer as competências de gestão delegadas sob a supervisão da AG; (iii) cumprir a regulamentação específica e as recomendações das AG, Autoridade de Certificação e Autoridade de Auditoria e submeter-se aos procedimentos de controlo e auditoria.

O incumprimento do acordo escrito implica a cessação do contrato de delegação de competências, salvo se, mediante decisão fundamentada, for mantido pela AG. No quadro seguinte são identificados todos os OI homologados pela CIC para os Programas Operacionais regionais e temáticos do Portugal 2020.

Organismos Intermédios	PO Regionais							PO Temáticos				
	Norte	Centro	Lisboa	Alentejo	Algarve	Açores	Madeira	POSEUR	POCH	POISE	COMPETE	MAR2020
ACM - Alto Comissariado para as Migrações, I. P.			●							●		
ACSS - Administração Central do Sistema de Saúde, I.P.					●					●		
AEP-CCI - Associação Empresarial de Portugal - Câmara de Comércio e Indústria											●	
AICEP - Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, E.P.E.	●	●	●	●	●						●	
AIP-CCI - Associação Industrial Portuguesa - Câmara de Comércio e Indústria											●	
AMA - Agência para a Modernização Administrativa, I.P.					●						●	
AML - Área Metropolitana de Lisboa			●					●		●		
AMP - Área Metropolitana do Porto	●							●		●		
ANI - Agência Nacional de Inovação, S.A.	●	●	●	●	●						●	
ANQEP - Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional, I.P.			●						●			
CAP - Confederação dos Agricultores de Portugal			●								●	
CASES - Cooperativa António Sérgio para a Economia Social										●		
CCP - Confederação do Comércio e Serviços de Portugal			●								●	
CEC-CCIC - Conselho Empresarial do Centro - Câmara de Comércio e Indústria do Centro											●	
CIG - Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género			●		●					●		
CIM - Comunidades Intermunicipais	●	●		●	●			●		●		
CIP - Confederação Empresarial de Portugal			●									
CTP - Confederação do Turismo de Portugal			●								●	
DGAL - Direção-Geral das Autarquias Locais	●	●	●	●	●					●		
DGEG - Direção-Geral de Energia e Geologia								●				
DGPM - Direção-Geral de Política do Mar												●
DGRM - Direção-Geral dos Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos												●
Direção Regional das Pescas (RAA)												●
Direção Regional de Pescas (RAM)												●
DRAIC - Direção Regional de Apoio ao Investimento e à Competitividade (RAA)						●						
DRAP - Direções Regionais de Agricultura e Pescas												●
DRCTD - Direção Regional da Ciência e Transição Digital (RAA)						●						
DRQPE - Direção Regional de Qualificação Profissional e Emprego e (RAA)						●						
DRQP - Direção Regional de Qualificação Profissional (RAM)							●					
EMPIS - Estrutura de Missão Portugal Inovação Social			●						●	●	●	
FCT - Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P.	●	●	●	●	●						●	
Gabinete de Planeamento da Secretaria Regional do Mar, Ciência e Tecnologia (RAA)												●
GAL - Grupos de Ação Local Costeiros												●
IAPMEI - Agência para a Competitividade e Inovação, I.P.	●	●	●	●	●				●	●	●	
IDE, IP-RAM - Instituto de Desenvolvimento Empresarial, IP-RAM (RAM)							●	●				
IEFP - Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P.			●							●		
IFAP - Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I. P.												●
IGeFE - Instituto de Gestão Financeira da Educação, I.P.									●			
IGFSS - Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I. P.												
INR - Instituto Nacional para a Reabilitação, I.P.										●		
ISS - Instituto da Segurança Social, I.P.										●		
Turismo de Portugal, I.P.	●	●	●	●	●						●	

Quadro 3 – Organismos Intermédios dos Programas do Portugal 2020

Fonte: CEDRU / EY (2021)

4.2.8. Peritos externos

Os órgãos de governação dos fundos podem adquirir serviços de peritos externos independentes, por exemplo, para avaliação de candidaturas e grandes projetos, serviços de auditoria, aconselhamento e orientação especializados sobre auxílios de estado, ou para darem pareceres sobre formas simplificadas de financiamento (custos unitários, montantes fixos e taxas fixas).

4.2.9. Avaliadores

As avaliações previstas no Plano de Avaliação do Portugal 2020 são efetuadas sobretudo com recurso a peritos externos. Em determinadas situações poderão ser constituídas equipas mistas ou internas em avaliações que requerem conhecimentos aprofundados residentes nas entidades adjudicantes, que incidam na experimentação de métodos inovadores, e que permitam a capacitação da administração pública em determinados métodos (p.e. contrafactuais), desde que salvaguardada a independência funcional face aos responsáveis pela conceção e implementação dos programas alvo de avaliação.

Como estabelecido no Plano de Avaliação do Portugal 2020, deverá ser assegurada a independência necessária das pessoas que participam na realização das avaliações do PT2020 face às funções de conceção e/ou de execução das políticas e do programa objeto de análise, de forma a garantir a objetividade e imparcialidade nas conclusões e recomendações da avaliação. Mesmo que, excecionalmente, se encontrem funcionalmente incluídos em departamentos com funções de implementação, estarão adstritas exclusiva e formalmente à função de avaliação e de monitorização.

No caso dos avaliadores externos deve também ser assegurada a ausência de conflitos de interesses, garantindo que os elementos que constituem a equipa de avaliação não participaram na fase de programação ou de implementação da política/programa objeto da avaliação.

Os avaliadores têm que demonstrar possuir as competências necessárias para o desenvolvimento da avaliação – nomeadamente, experiência em avaliação, nos métodos requeridos/propostos e nas temáticas, contexto institucional e regional objeto de avaliação.

O Plano de Avaliação do Portugal 2020 prevê que sejam desenvolvidas ações no sentido de trazer para a avaliação de políticas públicas cofinanciadas outras entidades avaliadoras, nomeadamente, centros de estudos/universidades, de forma a evitar a concentração das adjudicações num leque limitado de entidades.

4.3. Estruturas de definição e acompanhamento de políticas

4.3.1. Direções-Gerais, Gabinetes de Planeamento de Política e Institutos Públicos

Considerando a estrutura do XXII Governo Constitucional, identificam-se em seguida as direções-gerais, gabinetes de estudos e planeamento e institutos públicos com responsabilidade na definição e acompanhamento das políticas públicas que enquadram os Fundos:

- Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros;
- Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IP;

- Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva da Administração Pública (PlanAPP);
- Ministério das Finanças – Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais (GPEARI);
- Ministério do Mar – Direcção-Geral de Política do Mar;
- Ministério da Agricultura - Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral;
- Ministério da Economia e da Transição Digital – Gabinete de Estratégia e Estudos (GEE); Agência Nacional de Inovação (ANI); Agência para a Competitividade e Inovação (IAPMEI);
- Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social – Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP);
- Ministério da Educação – Direcção-Geral da Educação (DGE); Direcção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência; Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional (ANQEP);
- Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior – Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT); DGES (Direcção-Geral do Ensino Superior (DGES));
- Ministério do Planeamento;
- Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo, Algarve);
- Ministério das Infraestruturas e da Habitação – Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU); Instituto da Mobilidade e dos Transportes (IMT);
- Ministério do Ambiente e da Acção Climática – Secretária-Geral do Ambiente; Agência Portuguesa do Ambiente (APA); Direcção-Geral do Território (DGT);
- Ministério da Cultura – Gabinete de Estratégia, Planeamento e Avaliação Culturais (GEPAC).

4.3.2. Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional

As Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) são responsáveis pelo acompanhamento das dinâmicas regionais no Portugal 2020, no âmbito das respetivas circunscrições territoriais do continente, sob coordenação da AD&C. Compete-lhes assim:

- Coordenar o cumprimento das competências de gestão que lhe estão confiadas no âmbito da política de coesão com as demais políticas da UE;
- Dinamizar a cooperação inter-regional e transfronteiriça e assegurar a articulação entre os serviços e organismos da Administração Pública e as autarquias locais e entidades equiparadas, contribuindo para a integração europeia do espaço regional e para o reforço da sua competitividade interna e externa, com base em estratégias de desenvolvimento sustentável de níveis regional e local;
- Contribuir para a definição das bases gerais da política de desenvolvimento regional, no âmbito da política de desenvolvimento económico e social do País;

- Dinamizar, participar e acompanhar os processos de planeamento estratégico de base territorial, nomeadamente as estratégias regionais de especialização inteligente;
- Fomentar parcerias entre agentes regionais e elaborar programas integrados visando a coesão e a competitividade territoriais;
- Garantir a elaboração, o acompanhamento e a avaliação dos instrumentos de gestão territorial e assegurar a sua articulação com o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT);
- Acompanhar a execução e os efeitos regionais das políticas públicas e dos respetivos instrumentos de execução, no âmbito do desenvolvimento económico, social e territorial em cada região, em especial, das operações que são objeto de financiamento pelos Programas Operacionais e pelos instrumentos de programação do FEADER e do FEAMP;
- Desenvolver iniciativas de análise e de reflexão estratégica sobre o desenvolvimento económico, social e territorial de cada circunscrição territorial, que devem contar com a participação de representantes, designadamente, do conselho estratégico para o desenvolvimento metropolitano e do conselho estratégico para o desenvolvimento intermunicipal, previstos na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

Os meios financeiros, administrativos e técnicos necessários ao exercício das competências dos órgãos de acompanhamento das dinâmicas regionais, e à promoção, em particular, da capacitação e qualificação da procura, são suportados pelo eixo de assistência técnica do respetivo programa.

4.3.3. Comissões de Acompanhamento dos programas

As Comissões de Acompanhamento assumem um papel reforçado no âmbito da governação dos programas, competindo-lhe, nomeadamente, monitorizar o programa, acompanhar os exercícios de avaliação, analisar todas as questões suscetíveis de afetar o desempenho do programa, avaliar a execução e os progressos efetuados na realização dos seus objetivos e propor medidas para reduzir os encargos administrativos dos beneficiários.

É estabelecida uma Comissão de Acompanhamento para cada programa, cuja composição é definida em razão das matérias e da região, integrando designadamente representantes dos governos regionais dos Açores e da Madeira, da Associação Nacional de Municípios Portugueses, representantes dos parceiros sociais e da economia social, instituições de ensino superior, representantes da sociedade civil (ONG) e entidades do sector ambiental.

As Comissões de Acompanhamento reúnem, pelo menos, duas vezes por ano. Sempre que relevante são realizadas reuniões das Comissões de Acompanhamento comuns a diversos programas.

As Comissões de Acompanhamento dos programas abrangidos pelo objetivo da Cooperação Territorial Europeia obedecem a regras específicas que respeitam a natureza especial dos mesmos.

4.4. Beneficiários

Conforme definido no Decreto-Lei n.º 137/2014 de 12 de setembro que estabelece o modelo de governação dos Fundos, pode ser um beneficiário da Política de Coesão qualquer entidade, singular ou coletiva, do setor público,

cooperativo ou privado, com ou sem fins lucrativos, que preencha as condições previstas no referido decreto-lei, bem como as entidades previstas na regulamentação específica aplicável.

Refira-se que a execução de alguns projetos pode ser contratualizada pelas AG com os organismos públicos formalmente competentes pela concretização das políticas públicas nacionais ou dos respetivos instrumentos.

4.5. Consultores

Os promotores de candidaturas (beneficiários potenciais e/ou efetivos dos Fundos), podem recorrer à contratação de serviços externos de consultoria que os apoiam na identificação de oportunidades de financiamento, na preparação das candidaturas, assim como no acompanhamento de todo o ciclo de projeto após a sua aprovação.

4.6. Comunicação

A Rede de Comunicação Portugal 2020 é coordenada pela AD&C, e conta com a participação dos responsáveis pela área de comunicação de todos os Programas. A Rede reúne regularmente e leva a cabo a implementação da estratégia de comunicação do Portugal 2020, concentrando recursos e sinergias na melhoria da visibilidade e notoriedade das políticas e dos Fundos em todo o território nacional.

De entre os públicos externos da estratégia de comunicação do Portugal 2020 destacam-se os órgãos de comunicação social (generalistas e especialistas, de âmbito nacional e regional), que contribuem para amplificar a comunicação e difundi-la junto dos restantes públicos-alvo. Os órgãos de comunicação social têm um papel fundamental no escrutínio da Política de Coesão e dos seus instrumentos, através de um acompanhamento independente da definição das políticas e da sua execução por parte das estruturas de gestão e dos beneficiários, assim como do seu desempenho e dos respetivos objetivos e impactes alcançados com a sua concretização.

4.7. Principais sistemas relacionais

As competências funcionais de cada entidade do ecossistema, a sua natureza e os momentos em que participam no ciclo de programação e operacionalização dos Fundos, são fatores determinantes das diversas relações que se estabelecem entre elas. A qualidade destas relações, expressa na sua eficácia e de eficiência, é condicionada por múltiplos fatores – como os mecanismos estabelecidos de articulação interorganizacional, a uniformidade de critérios e procedimentos, a interoperacionalidade de sistemas, ou as próprias relações interpessoais entre equipas –, e constitui, naturalmente, também um critério decisivo da boa capacidade administrativa.

Neste quadro, o Governo, apoiado tecnicamente pela Administração Central, tem um papel determinante na coordenação geral de todas as entidades públicas envolvidas no ecossistema, assim como na definição das políticas públicas e na programação dos instrumentos de financiamento, destacando-se o trabalho desenvolvido por direções-gerais, institutos públicos e gabinetes de planeamento de políticas. Acresce que entidades da Administração Central e Regionalmente Desconcentrada têm também um papel acrescido e muito relevante na auditoria, controlo e acompanhamento da gestão dos Fundos.

Na esfera direta da gestão estabelecem-se também diversas relações entre elementos do ecossistema, destacando-se os papéis que a AD&C desempenha ao nível da coordenação técnica global dos Fundos, e também, no que respeita às relações externas, ao nível da articulação técnica com a Comissão Europeia.

Por sua vez, às Autoridades de Gestão é atribuída a dimensão mais operacional da gestão dos PO, o que as coloca numa posição de charneira entre a CIC e a AD&C, as entidades responsáveis pelo acompanhamento da operacionalização dos Fundos (CCDR, entidades representadas nas Comissões de Acompanhamento), os OI (nos quais delegam parte das suas competências), e o universo dos beneficiários. As AG são também, a par da AD&C, os principais interlocutores com os órgãos de comunicação social e, através da intermediação destes, são dos principais responsáveis pela divulgação e prestação de contas junto de grandes públicos e da população em geral.

A boa execução dos investimentos apoiados pelos Fundos, também depende da relação das AG com os beneficiários. Este relacionamento pode ser facilitado pela intervenção dos Organismos Intermédios com competências de gestão delegadas, que, pela natureza das suas funções, têm um posicionamento de maior proximidade com as entidades beneficiárias e, potencialmente, estão em posição de mediar essas relações com maior eficácia e eficiência.

Por sua vez, os beneficiários são responsáveis pela conceção de projetos, pela sua candidatura junto das AG e OI, e pela realização dos investimentos em troca do cumprimento das realizações e resultados contratados com as entidades gestoras. As múltiplas relações que os beneficiários estabelecem com os órgãos de comunicação social – esporádicas ou sistemáticas, enquanto emissores ou recetores de informação – são também essenciais para a amplitude da divulgação e consciencialização do papel dos Fundos junto da opinião pública.

Importa também sublinhar que existem no ecossistema dos Fundos entidades que desempenham múltiplos papéis dentro das suas competências e, como tal, têm de assegurar ao nível interno a segregação de funções – como sejam, por exemplo, as áreas metropolitanas e as comunidades intermunicipais, simultaneamente envolvidas na programação, na gestão enquanto organismos intermédios, e também beneficiárias.

A coordenação do PT2020 e a sua capacitação institucional são garantidas através da criação e dinamização de redes de articulação funcional, sem prejuízo das competências das AG. As redes instituídas são as seguintes:

- **Rede de comunicação** – Coordenada pela AD&C, reúne os organismos de coordenação técnica dos Fundos e as AG dos programas do Portugal 2020. Assegura uma comunicação articulada, eficiente e eficaz entre todos os PO, através de uma estratégia de comunicação comum que contribuí para o sucesso do Portugal 2020 e conhecimento das oportunidades de financiamento pelos potenciais beneficiários e outros *stakeholders*. Visa ainda promover o conhecimento sobre o papel dos Fundos e da UE e divulgar os resultados alcançados e os projetos financiados. Das suas iniciativas destacam-se a elaboração e avaliação da estratégia de comunicação, definição de regras sobre obrigações de informação e comunicação dos Fundos, desenvolvimento de suportes de comunicação para potenciais beneficiários, e suportes de informação determinantes para a harmonização de procedimentos e capacitação das AG e de outras entidades intervenientes na gestão dos Fundos;
- **Rede de monitorização e avaliação** – Coordenada pela AD&C, reúne os organismos de coordenação técnica dos Fundos e as AG dos programas do Portugal 2020. Nas suas reuniões são abordados temas como o Plano Global de Avaliação, incluindo a definição de orientações comuns para lançamento e *follow up* das avaliações, novas metodologias e abordagens de avaliação, operacionalização do Sistema de Monitorização, indicadores de realização e resultado, incluindo indicadores comuns e específicos do FSE (conceitos e recolha de informação de suporte), indicadores de contratualização, avaliação e monitorização ambiental estratégica e o quadro de referência e monitorização da ITI Mar. Foram, igualmente, veiculadas orientações para a elaboração dos relatórios anuais de execução, transmissão de dados financeiros à CE e aferição da performance dos Programas

Operacionais no âmbito do Quadro de Desempenho, e articulados os princípios subjacentes à reprogramação dos Programas Operacionais de 2018;

- **Rede das dinâmicas regionais** – Coordenada pela AD&C, integra e articula a intervenção das CCDR, das AG dos PO temáticos e dos OI nesta matéria. Promove a articulação multinível, o desenvolvimento de capacidades e o aprofundamento do conhecimento sobre os territórios e as suas dinâmicas, bem como o desenvolvimento de ferramentas de monitorização e acompanhamento territorial. Constitui um fórum estruturado para acompanhar, monitorizar, avaliar e refletir sobre a evolução e os processos de desenvolvimento das regiões e dos territórios, nas suas diversas configurações, quer aspetos de natureza conjuntural, quer de tendências mais pesada e estruturais. Disponibiliza trimestralmente um modelo de monitorização territorial, operacional e financeiro dos instrumentos territoriais (ITI/PDCT, AIDUS/PEDU e DLBC) e de outras intervenções com incidência territorial;
- **Rede de sistemas de incentivos** – Coordenada pelo presidente da comissão diretiva do COMPETE, integra o presidente da comissão diretiva de cada um dos Programas Operacionais regionais do Continente, o representante de cada organismo intermédio e da Instituição Financeira de Desenvolvimento, bem como o diretor-geral da Direção-Geral dos Assuntos Europeus. Os incentivos às empresas nas áreas de I&D&I, na vertente empresarial, são competência desta rede. Nas suas reuniões são debatidos assuntos relacionados com a gestão dos Sistemas de Incentivo às empresas dos Programas Operacionais do Continente, destacando-se o acompanhamento da evolução das realizações, abertura de concursos, concertação de orientações técnicas, quer internas quer dirigidas aos beneficiários, critérios de seleção medidas para acelerar o investimento e de simplificação administrativa, sistemas de informação, normas de pagamento e gestão de dívidas e recuperações. Atendendo a que estes Sistemas de Incentivo são geridos por vários PO, a Rede assegura uma adequada articulação entre todos os intervenientes, incluindo OI;
- **Rede do sistema de apoios à investigação, desenvolvimento e inovação, na vertente ciência e à estratégia de especialização inteligente** – Coordenada pelo presidente do conselho diretivo da Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P., integra o presidente da comissão diretiva do COMPETE, o presidente do conselho de administração da Agência de Inovação — Inovação Empresarial e Transferência de Tecnologia, S.A. (AdI) e o presidente da comissão diretiva de cada um dos Programas Operacionais regionais do Continente. Assegura a coordenação e operacionalização dos apoios à I&D inseridos na PI 1.a, garantindo a gestão articulada dos instrumentos partilhados por vários PO.
- **Rede ambiental** – Criada em 2018, visa a congregação de esforços das entidades nacionais com responsabilidade na área do ambiente e do clima (APA, DGEG, DG Território, ICNF) para definição de regras e critérios que promovam a seleção de projetos que contribuam para este objetivo. Intervém na harmonização e emissão de recomendações sobre critérios de seleção que tenham em conta os aspetos ambientais das operações, com vista a priorizar investimentos que compatibilizem o aumento da competitividade com a eficiência no uso de recursos e proteção ambiental, bem como na simplificação de procedimentos de forma a ultrapassar estrangulamentos ao nível dos beneficiários e acompanhamento dos indicadores do domínio SEUR.
- **Rede rural nacional** – Para assegurar o funcionamento da Rede Rural Nacional existe uma estrutura de animação central (Estrutura Técnica de Animação) com núcleos regionais nas Direções Regionais de Agricultura e Pescas e nas Secretarias Regionais nas Regiões Autónomas. A Rede Rural, para o período 2014-2020, é financiada pela Medida da Rede Rural Nacional, no âmbito do PDR2020, PRODERAM 2020 e PRORURAL +, que apoia as suas atividades nas seguintes áreas de intervenção: i) Funcionamento da RRN; ii) Divulgação e informação com vista à execução dos programas de desenvolvimento rural; iii) Divulgação de informação e facilitação de processos para acompanhamento e avaliação dos programas de desenvolvimento rural; iv) Observação da agricultura e dos territórios rurais. As atividades da RRN são enquadradas nestas áreas de

intervenção e inscritas num plano de atividades, podendo ser promovidas pela estrutura técnica da RRN e/ou pelos seus membros, quando sejam entidades públicas ou privadas coletivas sem fins lucrativos.

A este respeito importa ainda referir a **Rede de capacitação e qualificação da procura**, que não foi constituída, apesar de estar prevista no modelo de governação dos Fundos, e que teria como objetivos integrar e articular a intervenção das CCDR, das AG dos Programas Operacionais temáticos e dos OI nesta matéria.

Por outro lado, deve-se também salientar a criação de um **Grupo de trabalho de simplificação**, que poderá evoluir no sentido de se constituir como uma **rede**.

4.8. Aspetos críticos e desafios

Do mapeamento e análise do ecossistema da Política de Coesão, das competências e funções dos múltiplos elementos que o integram, e das relações de natureza variada que se estabelecem entre eles, é possível identificar um conjunto de aspetos críticos (positivos e negativos) que o caracterizam, e de desafios passíveis de condicionar a sua capacitação.

Em primeiro lugar ressalta desta análise a evidência da **grande diversidade institucional e dimensão do ecossistema**. Efetivamente, esta evidência é válida em todos os grandes grupos que estruturam o ecossistema, desde a multiplicidade de entidades públicas envolvidas na definição e no acompanhamento de políticas e da operacionalização dos Fundos, passando pelas diversas entidades envolvidas na sua gestão (AD&C, IGF, AG, OI), e culminando no vasto universo dos seus beneficiários.

Não obstante a sua dimensão e complexidade, é também evidente que, de um modo geral, este ecossistema tem também como características a sua **maduridade e a identificação com práticas e processos de gestão e execução** por parte dos elementos que o integram. Estes fatores são indubitavelmente decisivos para a sua efetiva operacionalidade e, conseqüentemente, para a obtenção de níveis de desempenho bastante positivos.

Existem, contudo, debilidades e insuficiências que constituem desafios fundamentais para a capacitação do ecossistema, sobretudo ao nível organizacional, mas que se refletem também nas dimensões dos instrumentos e dos recursos humanos.

Por um lado, o ecossistema tem subjacente uma grande **complexidade relacional, funcional e estratégica** entre os elementos que o constituem, mantendo-se uma tendência de progressivo alargamento ao longo dos períodos de programação. Para isto concorre, por exemplo, o acumular de funções ao longo do ciclo dos programas por parte de diversas entidades (como as áreas metropolitanas e as comunidades intermunicipais, ou outros Organismos Intermédios) que podem estar envolvidas na programação, no acompanhamento, na gestão e mesmo serem beneficiárias dos Fundos. Ou, também, os papéis acumulados pelas CCDR, enquanto Autoridades de Gestão dos Programas Operacionais Regionais, entidades responsáveis pela definição de políticas de desenvolvimento regional e pelo acompanhamento das dinâmicas regionais. Ou ainda, o papel das AG de Programas Operacionais Temáticos e também dos OI de âmbito nacionais na gestão de determinados instrumentos (como sejam, por exemplo, os Sistemas de Incentivos) e a sua articulação com a lógica dos Programas Operacionais Regionais.

A estes desafios mais diretamente decorrentes do modelo de governação dos Fundos e das relações estabelecidas entre os elementos do ecossistema, acrescem outros desafios associados à própria orgânica do Estado Português, às características e debilidades das entidades envolvidas no ecossistema (públicas, mas não só) e às suas múltiplas dinâmicas e inércias internas e externas. Nesse quadro, destacam-se as **dificuldades relacionais por falta de**

prática de ação multinível e multiator, mas também os impactes decorrentes das **disfuncionalidades na orgânica do Estado e no funcionamento da administração pública**.

Por fim, mas não menos importante, a multiplicidade e diversidade de beneficiários dos Fundos traduz-se numa grande disparidade em termos de capacitação, sendo comuns situações de **iliteracia e debilidades de competências dos beneficiários**. Para isto concorrem múltiplos fatores, mormente a grande amplitude de capacidade administrativa interna dos beneficiários, a disparidade dos recursos de que dispõem para contratação de apoio especializado para a elaboração de candidaturas e acompanhamento de projetos, e os diversos níveis de experiência de participação no ecossistema, desde os beneficiários frequentes até aos ocasionais.

05

Quadro de Referência da Execução de Fundos

5. Quadro de referência da execução dos Fundos

5.1. Capacidade de execução dos Fundos

Sob a perspetiva da gestão e execução dos Fundos, a qualidade da capacidade administrativa é decisiva para o seu desempenho. Como tal, tem implicações diretas e indiretas nas realizações, nos resultados e nos impactos associados aos Fundos, sendo também um fator determinante para a dimensão dos fenómenos de fraude e incumprimento que poderão decorrer da sua operacionalização.

Neste sentido, a análise comparativa da realidade nacional com a média europeia e a situação nos outros Estados Membros oferece uma visão mais geral sobre a qualidade da capacidade administrativa do ecossistema dos Fundos em Portugal.

Relativamente à **realização financeira**, o desempenho de Portugal é claramente acima da média europeia, seja em termos de taxa de aprovações, seja também relativamente à taxa de execução. Efetivamente, na análise conjugada destes dois indicadores, apenas a Irlanda tem atualmente um desempenho mais positivo do que Portugal.

Importa sublinhar a este respeito que o desempenho muito positivo registado ao longo do último período de programação expressa também uma tendência de continuidade em relação aos períodos de programação anteriores.

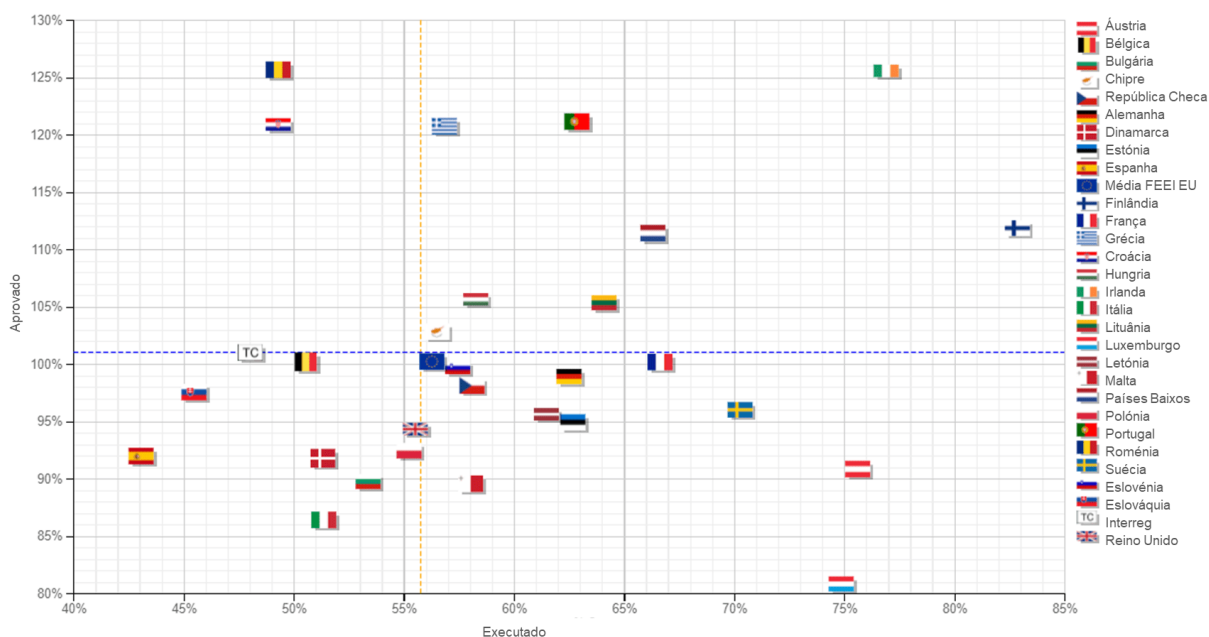


Figura 5 – Perspetiva global da implementação dos FEEI na UE em 2020, por Estado Membro – montantes aprovados e selecionados em % do planeado

Fonte: Comissão Europeia – DG REGIO, Inforegio, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/ESIF-investment-progress-reading-the-flying-flags/ckvj-tgra> (consultado em junho de 2021)

5.2. Capacidade de cumprir metas da Estratégia Europa 2020

Quanto ao cumprimento de **resultados** da Política de Coesão, e utilizando como termo comparativo o cumprimento das metas com que os Estados Membros se comprometeram no âmbito da Estratégia Europa 2020, no último período de programação Portugal registou avanços assinaláveis na prossecução das suas prioridades e objetivos estratégicos. Pese embora os indicadores mais recentes demonstrarem que cerca de metade das metas ainda não foram atingidas por Portugal, as trajetórias são claramente positivas e os objetivos para 2020 afiguram-se alcançáveis. Sob esta perspetiva – e apesar de situações distintas no nível de concretização de diversos indicadores – o desempenho nacional não diverge substancialmente da média europeia.

Não obstante, importa sublinhar que, embora o Portugal 2020 tenha sido programado para responder à Estratégia Europa 2020, o mesmo representa apenas um contributo para os resultados alcançados, os quais não são exclusivamente decorrentes da implementação dos Fundos.

Prioridades EE2020	Objetivos PNR	Indicador		2010	2014	2015	2019	2020	Meta 2020
Crescimento Inteligente	Reforçar a I&D e a Inovação	Investimento em I&D (% do PIB)	PT	1,5	1,3	1,2	1,4	1,6	1,8
			UE (27)	2,0	2,1	2,1	2,2	2,3	3,0
	Qualificar os Portugueses	Taxa de abandono precoce de educação e formação (18-24 anos) (%)	PT	28,3	17,4	13,7	10,6	8,9	10
			UE (27)	13,8	11,1	11,0	10,2	9,9	10
		Diplomados com ensino superior ou equivalente (30-34 anos) (%)	PT	24,0	31,3	31,9	36,2	39,6	40
			UE (27)	32,6	36,5	37,3	40,3	41,0	40
Crescimento Sustentável	Clima e Energia	Emissões de GEE (variação % face a 2005 em emissões não CELE)	PT	-	79,9	83,6	85,5	-	<101
			UE (27)	-	87,2	88,8	89,8	-	<90,7
		Energias renováveis no consumo de energia final (%)	PT	24,2	29,5	30,5	30,6	-	31
			UE (27)	14,4	17,5	17,8	19,7	-	20
		Eficiência energética (ganho no consumo de energia primária) (Mtep)	PT	22,7	20,7	21,7	22,1	-	22,5
			UE (27)	1.458,1	1.331,1	1.353,5	1.351,9	-	1.483
Crescimento Inclusivo	Aumentar o Emprego	Taxa de emprego (população 20-64 anos) (%)	PT	70,3	67,6	69,1	76,1	74,2	75
			UE (27)	67,8	68,2	69,1	73,1	72,5	75
	Combater a Pobreza e as Desigualdades Sociais	Pessoas em risco de pobreza ou exclusão social (variação face a 2008) (milhares)	PT	-65	106	7	-543	-721	-200
			UE (27)	516	4.672	1.847	9.856	-6.500	-20.000

Quadro 4 – Situação das metas de Portugal no âmbito da Estratégia Europa 2020

Fonte: AD&C (2021), com base em INE, Eurostat, DGEG e EEA

5.3. Capacidade de gerar impactes em termos de coesão e convergência

Não obstante, no que respeita aos **impactes** da Política de Coesão, é notório que nos últimos 20 anos Portugal tem divergido da média europeia, como ilustra a evolução do PIB *per capita* ao longo deste período, que evidencia uma estagnação da tendência convergente registada durante a década de 2000, a que se seguiu um período de divergência durante a crise económica e financeira a partir de 2011, e uma recuperação nos últimos anos. Todavia, em termos relativos, a situação atual de Portugal perante a média europeia não era em 2019 substancialmente diferente da registada há 20 anos, como evidencia a figura seguinte.

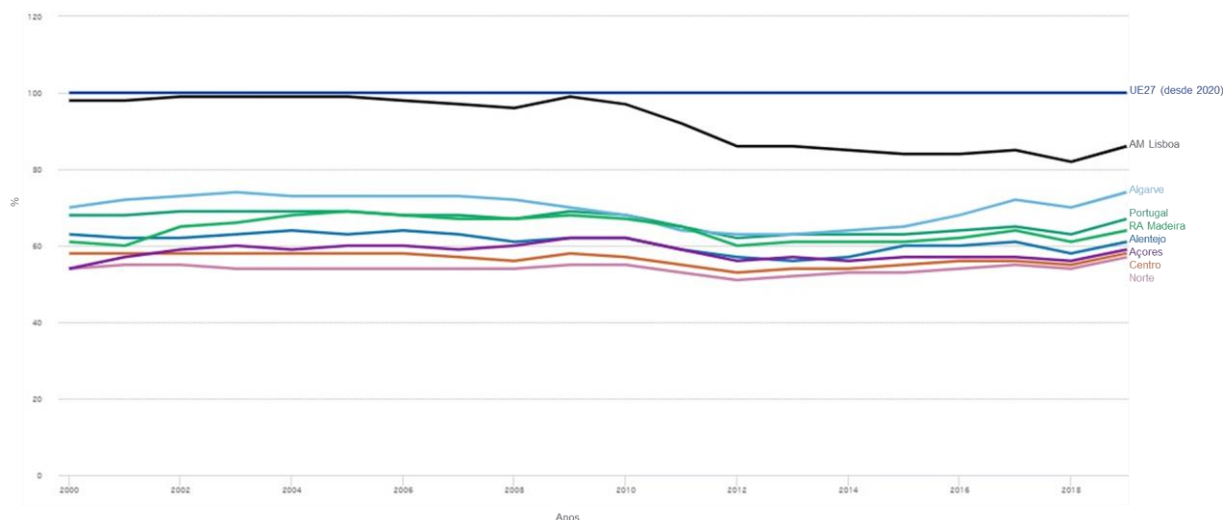


Figura 6 – Produto Interno Bruto a preços de mercado, por NUTS II (Euro por habitante, em percentagem da média da UE27 (desde 2020))

Fonte: Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/NAMA_10R_2GDP_custom_918013/default/line?lang=en (consultado em junho de 2021)

Acresce que, durante a última década, registou-se em Portugal uma convergência entre as regiões NUTS II, mas impulsionada pela tendência negativa de evolução do PIB *per capita* na região mais desenvolvida do País: a Área Metropolitana de Lisboa.

Contudo, é essencial sublinhar que a evolução tendencial registada na última década foi devida, sobretudo, a fatores conjunturais, podendo-se argumentar também que os Fundos – com um peso relativo no investimento público e na alavancagem do investimento privado ainda mais reforçado durante este período – poderão ter contribuído para evitar um maior agravamento da divergência da economia nacional com a média europeia, e também da situação da coesão regional.

5.4. Capacidade de assegurar uma execução regular

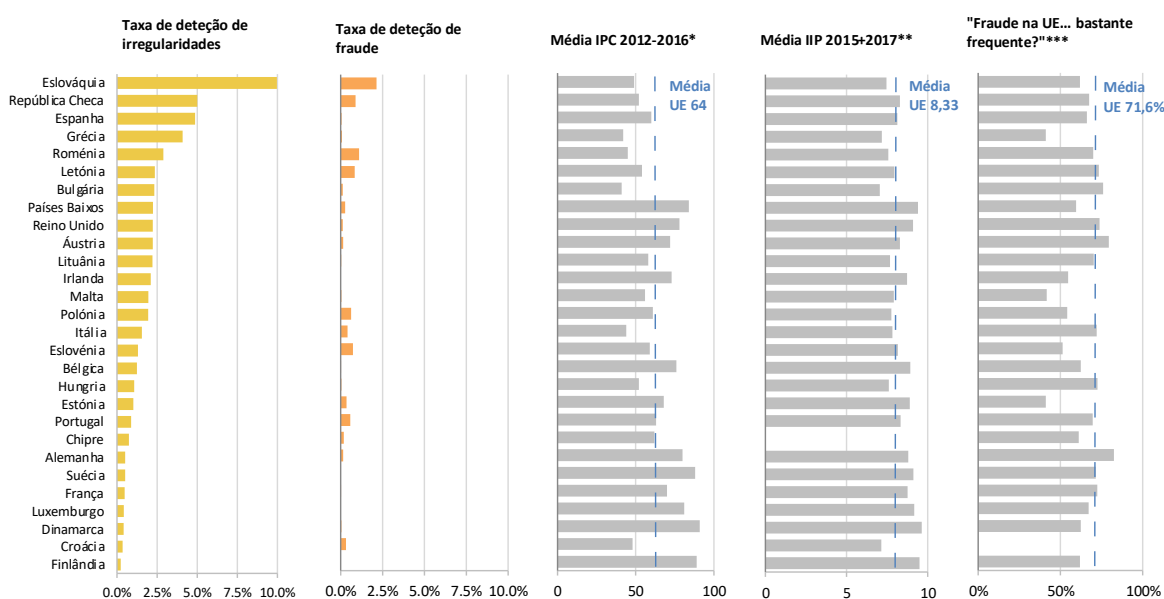
Por fim, quanto à expressão em Portugal dos fenómenos de **fraude** (por vezes associada à corrupção) e **irregularidade**, importa ter em consideração que o conceito de irregularidade é mais lato do que o de fraude. Esta é definida como qualquer violação da lei que tenha, ou possa ter, por efeito lesar o orçamento da UE. Se esta violação

da lei for cometida intencionalmente, trata-se de fraude. Assim, o que distingue a fraude de outras irregularidades são as más intenções do autor.

O Tribunal de Contas Europeu publicou em 2019 o Relatório Especial *'São necessárias ações para combater a fraude nas despesas da EU¹⁰*, onde cruza várias fontes de informação para traçar o retrato genérico possível da situação verificada na União Europeia e nos Estados Membros.

Neste relatório, o Tribunal de Contas Europeu reconhece que a fraude contra os fundos geridos a nível institucional, como as verbas da UE, é um crime oculto, ou seja, que não pode ser descoberto se não forem realizados controlos *ex-ante* ou *ex-post* com esse objetivo específico. Uma vez que estes controlos não podem ser exaustivos e nem sempre são produtivos, certos casos nunca são detetados. Esta situação é agravada pela inexistência de vítimas individuais da fraude contra os fundos geridos a nível institucional que denunciem os crimes e os deem a conhecer às autoridades competentes.

Os níveis de fraude e irregularidade não podem ser apenas aferidos em função das respetivas taxas de deteção destas situações, uma vez que estes indicadores são fortemente influenciados por fatores de contexto e também pela capacidade administrativa dos Estados Membros.



* O Índice de Perceção da Corrupção (IPC) da Transparência Internacional classifica os países pelos respetivos níveis de perceção da corrupção, determinados por avaliações de peritos e sondagens de opinião. A classificação é feita numa escala de 0 (muito corrupto) a 100 (nada corrupto).

** O Índice de Integridade Pública (IIP) é um índice composto que contém seis componentes: independência judicial, carga administrativa, abertura comercial, transparência orçamental, cidadania eletrónica e liberdade de imprensa. Visa apresentar um panorama objetivo e abrangente do estado do controlo da corrupção em 109 países. A classificação é feita numa escala de 1 (baixo controlo da corrupção) a 10 (elevado controlo da corrupção).

*** O Eurobarómetro de 2015 avalia a perceção dos cidadãos da UE. Q1_B. Defraudar o orçamento da UE: a dimensão do problema é bastante frequente?

Figura 7 – Taxa de deteção de irregularidades e fraude por Estado Membro versus resultados do IPC, do IIP e do Eurobarómetro

Fonte: Tribunal de Contas Europeu (2019)

¹⁰ Tribunal de Contas Europeu (2019), Relatório Especial - São necessárias ações para combater a fraude nas despesas da EU, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR19_01/SR_FRAUD_RISKS_PT.pdf

Uma indicação da existência de problemas em matéria de comunicação e de deteção é o facto de a correlação entre as estatísticas oficiais sobre as taxas de deteção de fraude e os resultados dos indicadores do risco de corrupção ser fraca: alguns países com baixas pontuações no Índice de Perceção da Corrupção (IPC) da Transparência Internacional ou no Índice de Integridade Pública (IIP) e, por isso, considerados menos transparentes são também aqueles que notificam muito poucos ou nenhuns casos de fraude.

Tendo em consideração estes critérios, a posição de Portugal nestes índices está em linha com a média europeia, posicionando-se também entre os países com taxas de deteção de irregularidades mais baixas. Contudo, quanto a situações de fraude, a proporção das fraudes identificadas em Portugal é relativamente elevada em comparação com a maioria dos Estados Membros. Não obstante, deve-se sublinhar que as taxas de fraude e irregularidades em Portugal são ínfimas, na ordem dos 0,5%.

06

Diagnóstico de
necesidades

6. Diagnóstico de necessidades

6.1. Introdução

O presente capítulo apresenta o diagnóstico das necessidades de capacitação com base na metodologia descrita anteriormente. As necessidades foram classificadas em “Dimensões-chave” que se desdobram em “Domínios de vulnerabilidade” de acordo com o quadro seguinte.

Dimensão Chave	Domínios de vulnerabilidade	Principais insuficiências de capacidade administrativa
 <p>Concepção de Políticas e de Instrumentos</p>	1 Definição de políticas públicas e instrumentos de planeamento	1. Dificuldade na apropriação dos princípios e objetivos da Política de Coesão e/ou na sua articulação com os objetivos das políticas públicas nacionais. 2. Debilidades na definição e avaliação de políticas públicas. 3. Indispensabilidade dos processos de planeamento estratégico territorial a montante da programação.
	2 Desenho e operacionalidade dos instrumentos de programação, dos quadros regulamentares e dos avisos de concurso	4. Processos de programação pouco participados e pouco adaptados às especificidades regionais. 5. Complexidade da regulamentação associada à execução dos Fundos. 6. Falta de adequação, clareza e legibilidade dos instrumentos programáticos, regulamentos e avisos. 7. Falta de planeamento e previsibilidade no lançamento de Avisos de Concurso.
 <p>Estruturas de Gestão</p>	3 Adequação e preparação dos recursos humanos afetos às estruturas de gestão, controlo e monitorização.	8. Insuficiente preparação e atualização dos recursos humanos em domínios princípios e procedimentos chave ao exercício das funções e atividades de gestão. 9. Dificuldade em atrair, reter e renovar recursos humanos nas estruturas de gestão, controlo e monitorização. 10. Desadequação das práticas (métodos ou prazos).
	4 Práticas de gestão estratégica e avaliação dos instrumentos de programação	11. Cultura organizacional dos Fundos. 12. Deficit na adoção do princípio de orientação para resultados. 13. Insuficiente dotação de recursos humanos para o exercício das competências.
	5 Procedimentos de gestão, certificação, pagamento, auditoria e controlo	14. Complexidade e exigência dos procedimentos 15. Falta de uniformização nos conceitos e procedimentos 16. Prazos de análise excessivamente longos
 <p>Beneficiários</p>	6 Capacidade dos beneficiários para prosseguirem uma ação eficiente e eficaz orientada para os resultados	17. Lacunas no conhecimento das regras e procedimentos. 18. Competências desajustadas às exigências da aplicação dos Fundos.
	7 Encargos administrativos dos beneficiários	19. Procedimentos administrativos pesados, exigentes e pouco flexíveis 20. Complexidade do processo de contratação pública
 <p>Sistemas de Apoio</p>	8 Sistema de governação (articulação funcional entre atores do ecossistema)	21. Problemas de acompanhamento dos beneficiários 22. Problemas de articulação entre as AG e os OI 23. Problemas de governança multinível e multiactor
	9 Sistema de informação (agilidade e eficácia)	24. Sistema de informação com pouca robusteza, agilidade e visibilidade. 25. Falta de interoperabilidade dos sistemas de informação e existência de redundâncias. 26. Desadequação do Balcão Único para as necessidades dos beneficiários. 27. Problemas na operacionalização e manutenção do sistema de informação
	10 Informação (estratégia e ação)	28. Eficácia da comunicação 29. Dificuldades de operacionalização das ações de comunicação

Figura 8 – Matriz síntese das necessidades de capacitação e da sua relevância

Fonte: CEDRU / EY (2021)

Os pontos seguintes apresentam cada um dos domínios, analisando as principais insuficiências de capacidade administrativa com implicações na eficácia e impacte dos Fundos, a sua intensidade, as fases do ciclo de vida da sua execução em que mais se manifestam, e os atores do ecossistema que são afetados por esses problemas.

6.2. Necessidades na conceção de políticas e de instrumentos

6.2.1. Definição de políticas públicas e instrumentos de planeamento

Principais insuficiências de capacidade administrativa com implicações na eficácia e impacte dos Fundos

1. Dificuldade na apropriação dos princípios e objetivos da Política de Coesão e/ou na sua articulação com os objetivos das políticas públicas nacionais.
2. Debilidades na definição e avaliação de políticas públicas.
3. Indispensabilidade dos processos de planeamento estratégico territorial a montante da programação.

Análise das falhas de capacidade administrativa

Entre as falhas de capacitação identificadas pelos atores do ecossistema no processo de auscultação e pelos vários estudos consultados, relevam-se as que estão relacionadas com o desenho das políticas públicas e com os instrumentos de planeamento estratégico que estão a montante do processo de programação. Ou seja, no ciclo de vida da execução da Política de Coesão concentram-se na sua globalidade na fase de conceção estratégica.

Neste âmbito, identificaram-se três insuficiências principais. A primeira, diz respeito à forma como as políticas nacionais se relacionam com as políticas europeias e o facto de existirem falhas de coerência entre as políticas desenhadas nestas duas escalas. Embora a expressão deste problema seja relativamente limitada, tem interferências relevantes na capacidade de o Estado-Membro devolver os resultados assumidos nos instrumentos de programação. O foco de capacitação para superar este problema deverá incidir sobre as organizações que desenham as políticas, bem como nas estruturas de gestão, e deverá ter expressão nos instrumentos de política. Foi também identificada alguma falta de adequação das políticas europeias face aos contextos socioeconómicos e territoriais das várias regiões e à dificuldade em adequar os instrumentos programáticos e o funcionamento dos Fundos em realidades específicas diversas. Por outro lado, verificam-se insuficiências no desenho e na avaliação das políticas públicas nacionais. No primeiro caso, devido à ausência de política (por exemplo, o caso da política de cidades), ou da insuficiente territorialização (essencial para a operacionalização da abordagem territorial), ou ainda pela falta de participação dos atores do ecossistema (especialmente dos executores) na sua conceção. Este é inequivocamente a principal fragilidade deste domínio de vulnerabilidade dado que coloca problemas de foco estratégico, capacidade de mobilização e coordenação entre os vários atores do ecossistema. No segundo caso, a falha diz respeito às debilidades na avaliação das políticas públicas. Embora se tenha dado uma evolução positiva e consistente na avaliação dos programas e das medidas cofinanciadas, como um robustecimento metodológico apreciável, verificam-se debilidades no que concerne à disseminação destas práticas para o âmbito mais global das políticas e para a esfera de atuação dos atores territoriais e sectoriais. A terceira falha, diz respeito aos processos de planeamento estratégico de âmbito territorial que no quadro da implementação da abordagem territorial do Portugal 2020 sofreram uma profunda valorização e alargamento, à escala das NUTS II (Planos de Ação Territorial), das NUTS III (Estratégias Integradas de Desenvolvimento Urbano), das cidades (PEDU) e dos territórios objeto de instrumentos de desenvolvimento local liderado pelas comunidades (EDL). Embora estas práticas sejam de grande relevância verificam-se falhas, tanto nas exigências que devem cumprir (problema relacionado com os Avisos) como da forma como são realizadas (problemas de liderança e capacidade técnica de quem os promove).



Figura 9 – Avaliação crítica da vulnerabilidade de governação e capacidade administrativa na definição de políticas públicas e instrumentos de planeamento
Fonte: CEDRU / EY (2021)

6.2.2. Desenho e operacionalidade dos instrumentos de programação, dos quadros regulamentares e dos avisos de concurso

Principais insuficiências de capacidade administrativa com implicações na eficácia e impacto dos Fundos

4. Processos de programação pouco participados e pouco adaptados às especificidades regionais.
5. Complexidade da regulamentação associada à execução dos Fundos.
6. Falta de adequação, clareza e legibilidade dos instrumentos programáticos, regulamentos e avisos.
7. Falta de planeamento e previsibilidade no lançamento de Avisos de Concurso.

Análise das falhas de capacidade administrativa

O desenho e operacionalidade dos instrumentos de programação, dos quadros regulamentares nacionais e dos avisos de concurso constitui-se como um dos principais domínios de vulnerabilidade da globalidade do ciclo de concretização da Política de Coesão em Portugal.

Neste âmbito foi identificado um leque extenso de insuficiências de capacidade administrativa e que afetam potencialmente a boa execução dos Fundos e o seu impacto com incidência focalizada nas etapas do ciclo de implementação da Política de Coesão de programação e de seleção das operações e fortemente dirigidas para as agências públicas que definem as políticas e as entidades envolvidas na gestão dos Fundos (AD&C, AG e OI).

As principais insuficiências detetadas dizem respeito à complexidade da regulamentação associada à execução dos Fundos e à falta de clareza e legibilidade dos instrumentos programáticos, regulamentos e avisos. Atente-se que no período 2014-2020 se procurou simplificar o quadro regulamentar, face ao período anterior, através da redução do número de regulamentos específicos. Todavia, os ganhos de redução da dispersão não compensaram a perda de legibilidade e o aumento de complexidade.

Num segundo patamar de relevância surgem os problemas relacionados com os processos de programação, designadamente o facto de se tratar de processos pouco participados, em que os atores que executam a Política de Coesão são pouco chamados a intervir, e (eventualmente também por essa razão), de os instrumentos se adaptarem pouco às especificidades regionais. Este problema já foi abordado na “Avaliação da Operacionalização da Abordagem Territorial do Portugal 2020 no Contexto da Convergência e Coesão Territorial” (AD&C, 2019) e da necessidade de estabelecer uma relação mais coerente entre os instrumentos de planeamento territorial e os instrumentos de programação.

Este problema reflete-se igualmente no desenho dos avisos e na sua falta de adequação aos contextos territoriais, sociais e económicos.

Em síntese, do leque de problemas colocados parece evidente que existem a um tempo necessidades de melhorar a qualidade dos vários instrumentos programáticos, regulamentares e gestão dos concursos, mas também aumentar a literacia de beneficiários que os utilizam.

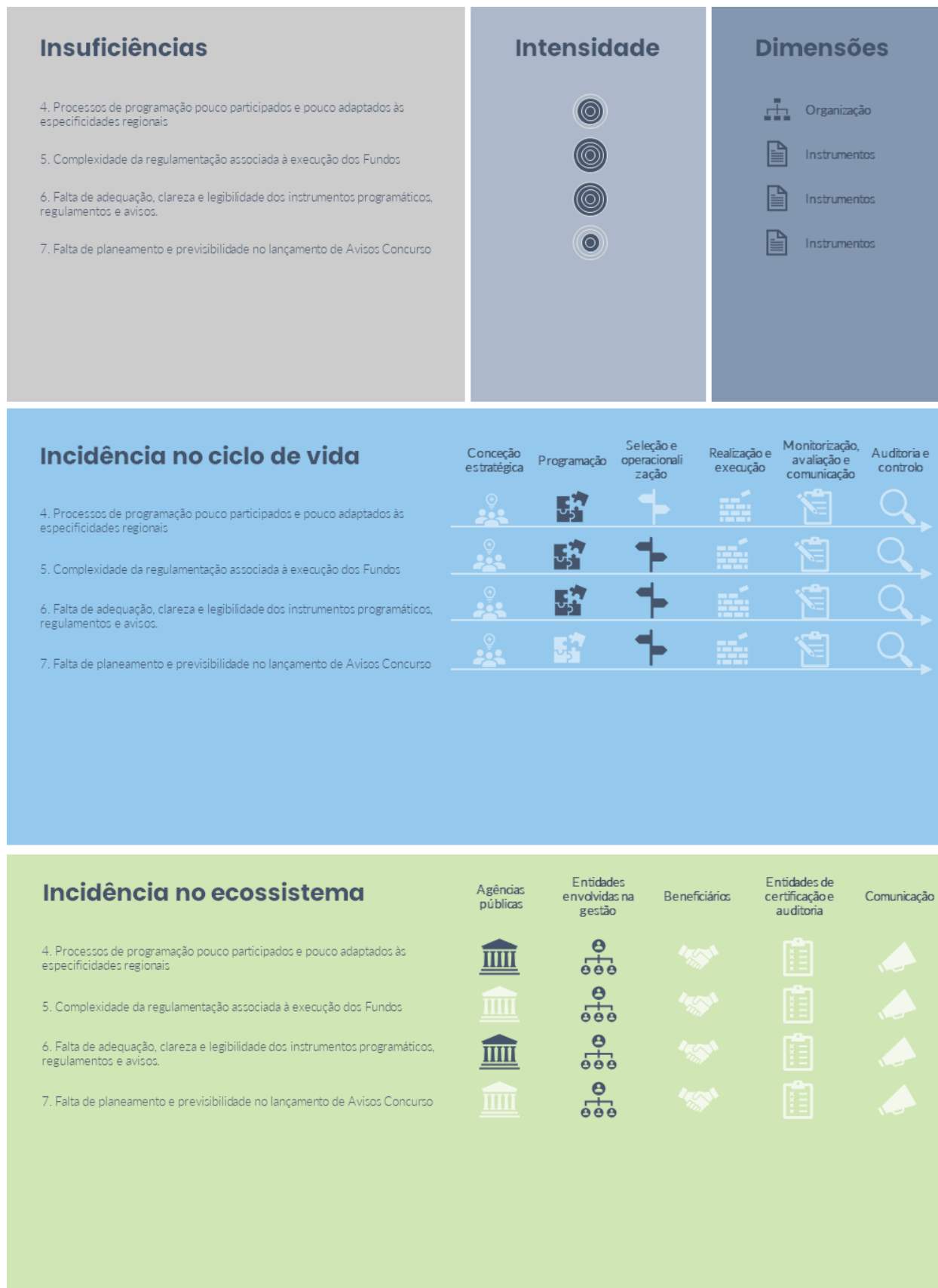


Figura 10 – Avaliação crítica da vulnerabilidade de governação e capacidade administrativa no desenho e operacionalidade dos instrumentos de programação, dos quadros regulamentares e dos avisos de concurso
Fonte: CEDRU / EY (2021)

6.3. Necessidades nas estruturas de gestão dos Fundos

6.3.1. Adequação e preparação dos recursos humanos afetos a estruturas de gestão, controlo e monitorização

Principais insuficiências de capacidade administrativa com implicações na eficácia e impacte dos Fundos

8. Insuficiente preparação e atualização dos recursos humanos em domínios princípios e procedimentos chave ao exercício das funções e atividades de gestão.
 9. Dificuldade em atrair, reter e renovar recursos humanos nas estruturas de gestão, controlo e monitorização.
 10. Desadequação das práticas (métodos ou prazos).
-

Análise das falhas de capacidade administrativa

Este domínio de vulnerabilidade é o mais destacado pelos atores do ecossistema, o que é coerente com o propósito do roteiro e com a incidência das ações de capacitação na dimensão essencial das pessoas.

A primeira nota de leitura a retirar deste domínio de vulnerabilidade é a evidência de problemas de preparação e de dotação dos recursos humanos afetos às estruturas de gestão, controlo e monitorização dos Fundos ainda que, naturalmente, a distribuição deste problema não atinja da mesma forma todas as estruturas do ecossistema.

Há um consenso global sobre a exigência e especificidade das funções técnicas inerentes à gestão dos Fundos, bem como sobre o papel fundamental da formação contínua para a qualidade do desempenho dessas funções. Alerta-se, também, para a importância de evoluir para um patamar de maior especialização dos recursos humanos em matérias como a avaliação de políticas ou em áreas temáticas cobertas pelas intervenções financiadas.

Em relação à insuficiência dos recursos humanos, sinalizam-se os efeitos diretos deste problema no incumprimento dos prazos formalmente definidos e na incapacidade de prestar um acompanhamento de proximidade junto das entidades beneficiárias.

Por fim, quer a dificuldade em atrair novos recursos, quer o envelhecimento dos quadros técnicos existentes, agudizam este domínio de vulnerabilidade. Os desafios colocam-se, assim, na capacidade para sustentar um processo de renovação das equipas técnicas com perfis de especialização mais alinhados com a função e, simultaneamente, combater a desmotivação e a instabilidade das equipas, particularmente crítica nas transições entre períodos de programação e que se antevê que se possa intensificar em resultado dos processos de regularização dos trabalhadores precários da administração pública.

Trata-se, assim, de um domínio de vulnerabilidade cujo espectro de impacto atravessa desde as fases de seleção e operacionalização até à fase de auditoria e controlo. Nessa lógica, são sobretudo as Entidades envolvidas na gestão e as entidades de controlo, certificação e auditoria que representam os principais destinatários das ações do roteiro a propor neste domínio.



Figura 11 – Avaliação crítica da vulnerabilidade de governação e capacidade administrativa na adequação e preparação dos recursos humanos afetos a estruturas de gestão, controlo e monitorização
Fonte: CEDRU / EY (2021)

6.3.2. Práticas de gestão estratégica e avaliação dos instrumentos de programação

Principais insuficiências de capacidade administrativa com implicações na eficácia e impacto dos Fundos

11. Cultura organizacional dos Fundos.
 12. Deficit na adoção do princípio de orientação para resultados.
 13. Insuficiente dotação de recursos humanos para o exercício das competências.
-

Análise das falhas de capacidade administrativa

Este domínio de vulnerabilidade remete para questões-problema situadas, sobretudo, na esfera das organizações implicadas na gestão dos Fundos e regista níveis de intensidade intermédios.

Os aspetos mais destacados prendem-se com a necessidade de garantir um melhor alinhamento entre o exercício das responsabilidades e tarefas dessas organizações e os princípios e desígnios da Política de Coesão, com destaque para a dificuldade em fazer refletir o princípio da orientação para resultados nas práticas de gestão adotadas.

Estas tendem a perpetuar o enfoque na execução, revelando dificuldades em evoluir para um maior foco na fase de conceção das políticas, na fase de acompanhamento dos resultados dos projetos e na avaliação do efeito dos instrumentos e contribuindo para perpetuar a incapacidade de concretizar o círculo virtuoso entre as práticas de monitorização e avaliação e o aperfeiçoamento das políticas.

O desajustamento do timing dos exercícios de avaliação, a tendência para olhar mais para o processo do que para o seu fim ou a dificuldade de as estruturas de gestão dedicarem recursos com tempo e conhecimento adequados ao acompanhamento dos exercícios de avaliação são tidos como exemplos que penalizam a função e utilidade da avaliação.

A cultura organizacional do ecossistema dos Fundos comunitários é apontada como parte explicativa deste domínio de vulnerabilidade, reclamando-se a esse nível a necessidade de maior equilíbrio entre as funções de controlo e certificação e as de orientação estratégica.

Os impactos deste domínio de vulnerabilidade atravessam as várias fases do ciclo de intervenção dos Fundos para a Coesão. Na ótica dos destinatários das ações de capacitação a propor, concentram-se sobretudo em torno das entidades com atribuições nas esferas da definição das políticas, execução e controlo.



Figura 12 – Avaliação crítica da vulnerabilidade de governação e capacidade administrativa nas práticas de gestão estratégica e avaliação dos instrumentos de programação
Fonte: CEDRU / EY (2021)

6.3.3. Procedimentos de gestão, certificação, pagamento, auditoria e controlo

Principais insuficiências de capacidade administrativa com implicações na eficácia e impacte dos Fundos

- | | |
|-----|--|
| 14. | Complexidade e exigência dos procedimentos |
| 15. | Falta de uniformização nos conceitos e procedimentos |
| 16. | Prazos de análise excessivamente longos |

Análise das falhas de capacidade administrativa

Este domínio de vulnerabilidade é tributário da eficácia dos instrumentos de gestão e regista níveis de intensidade elevados. Os problemas identificados são invocados pelas entidades mais envolvidas na gestão e operacionalização dos programas do AP2020 e pelas entidades responsáveis pelas funções de controlo, certificação e auditoria, mas também pelos beneficiários dos Fundos.

As dimensões-problema mais destacadas são a falta de uniformização de conceitos e procedimentos de gestão, certificação, pagamento, auditoria e controlo, assim como a sua complexidade e exigência. Entre as situações mais referidas encontra-se o excesso de regras a validar e a auditar (p. ex., para efeitos de elegibilidade), com a nota de que as regras nem sempre são claras nem se alcança o seu fundamento e, como tal, haverá margem para simplificação. Num segundo nível, são apontados os encargos administrativos associados à falta de uniformização de procedimentos entre diferentes Autoridades de Gestão o que, na ótica dos beneficiários, dificulta a eficiência da gestão de projetos.

A simplificação anunciada durante o processo de programação acabou por não se concretizar durante a operacionalização dos Fundos, seja porque a regulamentação comunitária encerra regras de certificação e controlo exigentes, seja porque a regulamentação adotada a nível nacional acaba por agravar os procedimentos exigidos a nível comunitário. Saliente-se os casos da contratação pública e da contratação de peritos, ou da verificação das condições de elegibilidade e de certificação de despesa, como os frequentemente mais referidos.

Acresce que as diferenças na forma como as Autoridades de Gestão “transpõem” a legislação de referência para os procedimentos conduz a uma indesejada falta de uniformidade de conceitos e práticas. Esta falta de uniformização dificulta a eficiência dos beneficiários na mobilização de diferentes instrumentos, a eficiência das entidades de controlo, certificação e auditoria, que se confrontam com regras diferentes para instrumentos de política iguais ou semelhantes e a eficácia dos sistemas de informação, que revelam dificuldade em acomodar em tempo útil todas as necessidades e especificidades.

Desta complexidade decorre o terceiro nível de problema associado à dilatação dos tempos estimados para a análise de candidaturas e pedidos de pagamento e para o encerramento de projetos. Os prazos de análise revelam-se frequentemente inconciliáveis com os ciclos de investimento dos promotores, com especial incidência nos projetos em que as transformações do contexto (por ex. projetos inovadores no mercado) podem colocar em causa a pertinência do projeto, o que é agravado pela dificuldade (ou mesmo impossibilidade) em ver aprovadas solicitações de alteração aos projetos iniciais.

Os impactos associados a este padrão de necessidades situam-se fundamentalmente nas fases de seleção e operacionalização (até à aprovação das candidaturas e contratação dos projetos), realização e execução das operações (onde se destacam a submissão de pedidos de pagamento e a solicitação de alterações à configuração dos projetos) e auditoria e controlo.

Do ponto de vista dos atores visados pelas necessidades de capacitação, são sobretudo as entidades envolvidas na gestão, os beneficiários e as entidades com atribuições de certificação e auditoria.



Figura 13 – Avaliação crítica da vulnerabilidade de governação e capacidade administrativa nos procedimentos de gestão, certificação, pagamento, auditoria e controlo
Fonte: CEDRU / EY (2021)

6.4. Necessidades dos beneficiários

6.4.1. Capacidade dos beneficiários para prosseguirem uma ação eficiente e eficaz orientada para os resultados

Principais insuficiências de capacidade administrativa com implicações na eficácia e impacto dos Fundos

17. Lacunas no conhecimento das regras e procedimentos.
 18. Competências desajustadas às exigências da aplicação dos Fundos.
-

Análise das falhas de capacidade administrativa

Este domínio de vulnerabilidade integra a dimensão das organizações de beneficiários dos Fundos e regista níveis de intensidade intermédios.

Os elementos recolhidos permitem sinalizar duas principais necessidades por colmatar. Em primeiro lugar, a persistência de lacunas de conhecimento dos beneficiários acerca das regras e procedimentos na fase de candidatura e execução dos projetos. Esta falta de conhecimento dos beneficiários surge associada a múltiplas razões, como excesso ou falta de clareza da informação dirigida aos beneficiários, dispersão de regras por inúmeros documentos, alteração de regras/procedimentos no decurso da execução das operações, o que naturalmente acaba por conduzir a erros e dificuldades que condicionam a eficácia e eficiência da execução.

Por outro lado, identificam-se também problemas que se prendem com a necessidade de apoio e de capacitação dos beneficiários, na ótica de melhor os habilitar para a elaboração de candidaturas e para a condução dos projetos e de onde ressaltam considerações sobre beneficiários-tipo cuja estrutura de recursos humanos é limitada e por isso mais carente de apoio externo.

No leque de beneficiários com competências desajustadas às exigências de aplicação dos Fundos são também citados os organismos públicos, em particular em relação a domínios de investimento especializados, como no caso do Ambiente ou da Eficiência Energética.

Nessa lógica, trata-se de um domínio de vulnerabilidade que influencia sobretudo as fases do ciclo de intervenção associadas à realização e execução das operações e monitorização, avaliação e comunicação, e que tem nas entidades beneficiárias o principal destinatário-tipo de ações de capacitação.



Figura 14 – Avaliação crítica da vulnerabilidade de governação e capacidade administrativa na capacidade dos beneficiários para prosseguirem uma execução eficiente e eficaz orientada para os resultados

Fonte: CEDRU / EY (2021)

6.4.2. Encargos administrativos dos beneficiários no processo de execução

Principais insuficiências de capacidade administrativa com implicações na eficácia e impacto dos Fundos

-
19. Procedimentos administrativos pesados, exigentes e pouco flexíveis
 20. Complexidade do processo de contratação pública
-

Análise das falhas de capacidade administrativa

O domínio de vulnerabilidade associado aos encargos administrativos dos beneficiários no processo de execução reporta à dimensão dos instrumentos de suporte à eficácia do ecossistema de gestão dos Fundos e concentra categorias de problema com níveis de intensidade elevados a moderados.

Agrega duas principais categorias de problema que concorrem para a ideia fundamental de que a “máquina dos Fundos” é herdeira de uma burocracia excessiva, que se reflete ao nível dos métodos e instrumentos administrativos e de gestão, com prejuízo para os beneficiários.

A tramitação processual é globalmente percecionada como complexa e pouco flexível, encarada como tendencialmente mais exigente (seja por imposição da Comissão Europeia ou de orientações nacionais) e muito consumidora de recursos. As observações críticas a este respeito reproduzem-se um pouco por todo o ciclo de vida do projeto, desde a fase de submissão e decisão/aprovação de candidaturas até aos processos de auditoria, e fundamentam-se em exemplos vários, incluindo o excesso de informação requerido nos vários formulários, os exigentes requisitos de gestão documental dos projetos ou dos procedimentos de validação de despesa, entre outros.

Os atores destacam ainda a complexidade do processo de contratação pública e as suas consequências no agravamento da duração dos projetos ou na dificuldade de mobilização de beneficiários relevantes, como a Academia.

Esta arquitetura de necessidades incide fundamentalmente nas fases de programação, seleção e operacionalização e realização e execução, encontrando nas entidades envolvidas na gestão e nos beneficiários, os principais destinatários das ações de capacitação.



Figura 15 – Avaliação crítica da vulnerabilidade de governação e capacidade administrativa nos encargos administrativos dos beneficiários no processo de execução
Fonte: CEDRU / EY (2021)

6.5. Necessidades associadas aos sistemas de apoio

6.5.1. Sistema de governação (articulação funcional entre atores do ecossistema)

Principais insuficiências de capacidade administrativa com implicações na eficácia e impacte dos Fundos

21. Problemas de acompanhamento dos beneficiários
 22. Problemas de articulação entre as AG e os OI
 23. Problemas de governança multinível e multiactor
-

Análise das falhas de capacidade administrativa

Entre os sistemas de apoio, o sistema de governação assume uma grande importância, não só pelo que representa para a execução operacional, no quadro das relações entre as estruturas de gestão e os beneficiários dos Fundos, como pelo que significa para a execução estratégica porquanto é decisivo para a governança/governação multinível.

Importa destacar neste contexto que a evolução da Política de Coesão e o reforço da sua dimensão territorial conferem grande importância aos modelos de relação entre atores quer de âmbito horizontal como vertical. O crescente reconhecimento que a superação dos problemas de convergência e coesão assumem uma dimensão de grande complexidade, torna cada vez mais exigente a necessidade de desenhar abordagens integradas que mobilizem de forma articulada diferentes políticas e atores.

Entre as falhas de capacitação identificadas pelos atores do ecossistema no processo de auscultação e pelos vários estudos consultados relevam-se as que estão relacionadas com o desenho das políticas públicas nacionais e dos instrumentos de planeamento estratégico sectorial e territorial que estão a montante do processo de programação, ou seja, na fase de conceção estratégica.

Neste âmbito, identificaram-se três falhas principais. A primeira, diz respeito às debilidades de relacionamento entre as estruturas de gestão (AG e OI) e os beneficiários. Estas falhas incidem sobre momentos como a seleção das operações e o acompanhamento da execução e resultam essencialmente da necessidade de realizar mudanças na cultura organizacional e relacional.

A segunda, diz respeito à articulação entre as AG e OI no âmbito das suas competências de gestão. O modelo de governação dos programas é especialmente exigente neste domínio exigindo uma articulação oleada e eficaz entre estas organizações. Todavia, em resultado dos problemas de escassez de recursos humanos e indefinição ou falta de clareza na definição do quadro de competências o sistema relacional revela fragilidades que afetam a capacidade administrativa.

Finalmente, as fragilidades de governança multinível e multiactor assume uma grande importância com implicações na capacidade administrativa ao longo de todo o ciclo de implementação da Política de Coesão, desde as fases de conceção estratégica até à monitorização, avaliação e controlo. Refira-se, a este respeito, a importância conferida no Relatório do Desenvolvimento & Coesão (AD&C, 2018), à governança multinível, não só pela sua importância para a execução dos Fundos, mas também devido aos processos em curso de descentralização que reforçam o papel dos Municípios e das estruturas intermunicipais na implementação de políticas e na provisão de serviços públicos.



Figura 16 – Avaliação crítica da vulnerabilidade de governação e capacidade administrativa no sistema de governação (articulação funcional entre atores do ecossistema)

Fonte: CEDRU / EY (2021)

6.5.2. Sistema de informação (agilidade e eficácia)

Principais insuficiências de capacidade administrativa com implicações na eficácia e impacte dos Fundos

-
24. Sistema de informação com pouca robustez, agilidade e usabilidade.
 25. Falta de interoperabilidade dos sistemas de informação e existência de redundâncias.
 26. Desadequação do Balcão Único para as necessidades dos beneficiários.
 27. Problemas na operacionalização e manutenção do sistema de informação.
-

Análise das falhas de capacidade administrativa

Os sistemas de informação têm relevado ao longo dos vários ciclos de programação uma importância acrescida em resultado da melhoria dos sistemas tecnológicos e da evolução da digitalização, permitindo suportar a desmaterialização de procedimentos e o estabelecimento de novos canais mais eficazes de relacionamento entre as estruturas de gestão e os beneficiários, ou entre as várias entidades envolvidas na gestão dos Fundos.

Todavia, esta evolução não tem sido isenta de problemas, alguns dos quais estruturais, nomeadamente ao nível da robustez, agilidade e usabilidade do sistema de informação. Este problema foi, inclusivamente, o mais destacado pelos atores do ecossistema como o que coloca maiores problemas para a boa administração dos Fundos. Uma apreciação efetuada tanto por beneficiários como pelas entidades envolvidas no processo de gestão.

Sublinhe-se que estes problemas afetam as etapas centrais do ciclo de vida dos projetos, nomeadamente as etapas de seleção e operacionalização, realização e execução e monitorização, criando constrangimentos que impedem a celeridade da execução e dos procedimentos de reembolso.

A falta de interoperabilidade dos sistemas de informação e a existência de redundâncias nos procedimentos de recolha de informação é outra das falhas de capacidade administrativa apontadas, tanto por beneficiários, como por entidades envolvidas nas atividades de gestão. Com efeito, com a crescente modernização administrativa e digitalização do sector público existem condições para que se possa reduzir alguns encargos administrativos de beneficiários tirando partido da interoperabilidade dos sistemas.

A desadequação do Balcão Único para as necessidades dos beneficiários é também uma das fragilidades apontadas. Como instrumento de informação dos beneficiários e não apenas de submissão de candidaturas o portal revela insuficiências de amigabilidade, interatividade e disponibilidade de informação.

Finalmente, importa relevar os atrasos de operacionalização dos sistemas de informação e de manutenção que têm interferido com a sua utilização, especialmente pelas entidades envolvidas nas tarefas de gestão.



Figura 17 – Avaliação crítica da vulnerabilidade de governação e capacidade administrativa no sistema de informação (agilidade e eficácia)

Fonte: CEDRU / EY (2021)

6.5.3. Informação (estratégia e ações de comunicação)

Principais insuficiências de capacidade administrativa com implicações na eficácia e impacte dos Fundos

- 28. Eficácia da comunicação
 - 29. Dificuldades de operacionalização das ações de comunicação
-

Análise das falhas de capacidade administrativa

As estratégias e ações de comunicação no âmbito da execução dos Fundos tem como objetivos centrais garantir a transparência na atribuição dos apoios e o conhecimento dos projetos apoiados e dos seus resultados. Neste âmbito no período 2014-2020 não só foi desenhada uma “Estratégia Comum de Comunicação”, como os vários programas dispõem de planos de comunicação específicos.

Todavia, no processo de auscultação realizado foram apontadas duas fragilidades relevantes neste domínio. Por um lado, existem insuficiências de eficácia de comunicação e, por outro lado, verificam-se dificuldades de operacionalização das ações de comunicação.

Estas insuficiências foram na sua globalidade apontadas por beneficiários, mas também pelas Autoridades de Gestão e pelos Organismos Intermédios que entendem que as ações de comunicação têm um espectro demasiado amplo e, por essa razão, reduzida utilidade para responder às suas necessidades específicas.

Por outro lado, as ações de comunicação não estão a conseguir facilitar a legibilidade dos instrumentos programáticos e dos quadros regulamentares que têm uma complexidade elevada.

Por outro lado, apesar dos Fundos serem extremamente escrutinados e auditados em Portugal, ainda existe uma perceção negativa por parte da população sobre a sua gestão e os seus impactes. Ou seja, as ações de comunicação não estão a ser especialmente eficazes no que respeita a projetar e sustentar uma imagem institucional credível junto da opinião pública e dos beneficiários potenciais.



Figura 18 – Avaliação crítica da vulnerabilidade de governação e capacidade administrativa na informação (estratégia e ações de comunicação)

Fonte: CEDRU / EY (2021)

07

Análise SWOT

7. Análise SWOT

A partir do quadro de referência da execução dos Fundos em Portugal e do diagnóstico de necessidades é possível desenhar o diagnóstico prospetivo, a partir de uma análise SWOT, que sistematize as forças, fraquezas, oportunidades e ameaças que se colocam ao ecossistema de Fundos.

Forças	Fraquezas
<ul style="list-style-type: none"> Desempenho positivo da realização financeira (taxa de aprovações e taxa de execução), acima da média europeia. Trajectoria positiva no cumprimento de resultados contratualizados, em linha com a média europeia. Baixas taxas de fraude e irregularidade, em linha com a média dos Estados Membros. Estabilidade das estruturas técnicas afetas à gestão dos programas. Elevada experiência e competência dos recursos humanos nos processos de gestão dos programas. Evolução dos sistemas de informação e capacidade de inovação tecnológica dos processos de gestão e interação com beneficiários. Extensa experiência de avaliação e capacidade de robustecimento das práticas. Beneficiários públicos experimentados em procedimentos de contratação, submissão e execução dos Fundos. Alargamento e diversificação do panorama de beneficiários dos Fundos. Estruturação e capacidade organizacional dos organismos que participam na gestão dos Fundos Agilidade de resposta operacional no acompanhamento dos Fundos. Coordenação interinstitucional no quadro da gestão dos programas. Capacidade técnica de conceção de programas. Capacidade de inovação das agências públicas no desenho de abordagens e instrumentos integrados. Evolução metodológica e conceptual nos processos de avaliação com resultados positivos com reconhecimento europeu. Maturidade do ecossistema favorece a capacidade de diagnóstico das insuficiências/debilidades a melhorar. 	<ul style="list-style-type: none"> Incapacidade de gerar impactes, em rota tendencialmente divergente da média europeia. Trajectoria de convergência inter-regional conseguida à custa da evolução negativa das regiões mais desenvolvidas. Disfuncionalidades na orgânica do Estado e no seu funcionamento com debilidades no desempenho do ecossistema de atores dos Fundos (complexidade relacional, funcional e estratégica, falta de práticas de ação multinível e multiactor,...). Perceção pública da existência de irregularidades na execução dos Fundos e da existência de efeitos limitados. Insuficiente autonomia de gestão e incapacidade de ter uma gestão adaptativa e pró-ativa. Deficiente planeamento e preparação do ecossistema para a ação orientada para os resultados. Limitada apropriação da Política de Coesão e articulação com políticas nacionais. Processos de programação com envolvimento confinado dos diversos atores do ecossistema. Dificuldade de compreensão do quadro regulamentar pelos beneficiários. Lacunas de conhecimento do ecossistema relativamente a novas políticas. Insuficiente dotação de recursos humanos para o cumprimento das competências de gestão e acompanhamento. Procedimentos de análise de candidaturas demorados. Desconhecimento de regras e procedimentos por parte de beneficiários. Procedimentos administrativos pesados e complexos. Falta de cultura de governança multinível e de articulação interinstitucional nos processos de gestão. Fragilidades de robustez e agilidade do sistema de informação. Falta de motivação e de incentivos para uma cultura de aprendizagem das Autoridades de Gestão. Insuficiente disponibilização de ferramentas e de momentos para a capacitação das estruturas técnicas. Falta de recursos e de competências nas Autoridades de Gestão para promover e acompanhar processo de avaliação.

	<ul style="list-style-type: none"> • Inexistência de um mercado de avaliação robusto e de um leque amplo de avaliadores preparados para cumprir os padrões metodológicos definidos. • Limitada participação dos <i>stakeholders</i> nos processos de programação. • Falta de instrumentos de prospetiva e de monitorização de riscos ao longos dos períodos de execução. • Limitado conhecimento sobre as necessidades/debilidades de capacidade dos <i>stakeholders</i> por parte das Autoridades de Gestão. • Limitada divulgação pública dos processos de programação, gestão e acompanhamento dos programas.
--	---

Oportunidades	Ameaças
<ul style="list-style-type: none"> • Identificação do ecossistema com práticas e processos de gestão/ execução pode favorecer o contributo de uma estratégia de capacitação para a melhoria das debilidades diagnosticadas. • Definição de um plano de ação para a capacitação focado nas insuficiências/debilidades da capacidade administrativa do ecossistema. • Aumento da experiência de Organismos Intermédios de âmbito territorial (CIM/AM/GAL). • Aumento de capacidade dos atores territoriais nos processos de planeamento a montante da execução. • Aumento do interesse dos cidadãos nas questões relacionadas com os fundos em resultado da sua maior visibilidade. • Maior acompanhamento dos processos estratégicos, de programação e de execução pela Assembleia da República. • Crescente cooperação interinstitucional pelos atores do ecossistema de fundos com congéneres europeus. • Crescente envolvimento das entidades de Ensino Superior e do Sistema Científico Tecnológico em parcerias com outras entidades públicas e privadas em parcerias. • Articulação e alinhamento estratégico entre os normativos nacionais e europeus. • Intensificação dos mecanismos comunicacionais e de sensibilização da sociedade para o valor acrescentado dos Fundos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento da complexidade das abordagens (multinível, multitator) da Política de Coesão. • Envelhecimento das estruturas técnicas. • Crescente perda de capacidade para atrair recursos humanos e talento. • Insatisfação laboral relacionada com problemas de vinculação, carreiras e remunerações. • Desmotivação dos recursos humanos das estruturas de gestão devido às características e às rotinas das tarefas de acompanhamento. • Sobreposição de instrumentos de financiamento e intensidade de fundos disponíveis no período 2021-2027 com sobrecarga de tarefas administrativas.

08

Quadro Estratégico do Roteiro

8. Quadro Estratégico do Roteiro

8.1. Quadro lógico da arquitetura do Roteiro

A conjugação da análise do quadro de referência da execução de Fundos em Portugal com diagnóstico de necessidades de capacitação permitiu um diagnóstico prospetivo completo apresentado na análise SWOT. Este conjunto de elementos serve de base para o quadro estratégico de capacitação do ecossistema de Fundos para o período 2021-2027 e aos contornos do seu desenho.

A estratégia de capacitação foi assim definida em 4 Eixos que apontam os quatro grandes objetivos a alcançar: (i) melhorar a capacidade de gestão estratégica; (ii) melhorar a capacidade de gestão operacional; (iii) aumentar a capacidade de atuação dos beneficiários; (iv) criar condições de suporte para uma execução eficaz, impactante e reconhecida.

A sua concretização deverá materializar-se sob duas perspetivas. A um tempo, através de uma atuação focada na capacitação das pessoas, organizações e instrumentos, definida com detalhe no plano de ação (ver capítulo 9), que permita atingir os objetivos específicos definidos para cada Eixo. A um segundo tempo, através da adoção de um **leque diverso de medidas (elementos facilitadores)** relacionadas com o conteúdo das políticas, dos programas e dos regulamentos, e com as práticas de gestão de recursos e programas.



Figura 19 – Quadro Estratégico do Roteiro de Capacitação
Fonte: CEDRU / EY (2021)

8.2. Eixos estratégicos

Eixo Estratégico 1. Melhorar capacidade de gestão estratégica dos Fundos

O Eixo 1 visa contribuir para o desafio de melhorar a adequação e operacionalidade dos principais instrumentos que enquadram e suportam a execução dos Fundos, designadamente os instrumentos de programação, os regulamentos e os avisos de concurso. No âmbito da capacitação, o cumprimento deste objetivo passa sobretudo pela capacidade dos agentes e organizações introduzirem ajustamentos (de natureza regulamentar, processual, ...) que se venham a revelar necessários para melhorar a eficácia e a eficiência dos procedimentos e para potenciar os resultados decorrentes da aplicação dos instrumentos.

A par deste objetivo, a estratégia de capacitação visa fortalecer as práticas de gestão estratégica e de avaliação, quer através do reforço da articulação entre os agentes implicados na conceção das políticas e na sua operacionalização no quadro dos Fundos, como da sua capacitação para um acompanhamento mais focado nos resultados e para potenciar a utilidade da avaliação na melhoria das práticas de gestão e de conceção de políticas.

O terceiro e último objetivo deste eixo visa a melhoria da governança multinível e multiactor, nomeadamente no quadro das competências das entidades que assumem um papel central na conceção e operacionalização das políticas setoriais e territoriais.

A par das matérias visadas nos objetivos específicos deste Eixo da estratégia e que encontram eco no Plano de Ação, é possível identificar problemas que não sendo transferíveis para o Plano de Ação deverão procurar soluções que poderão facilitar a capacidade do ecossistema na definição das políticas e dos instrumentos, na sua gestão e na concretização de projetos com elevado impacto, pese embora. No caso particular do Eixo 1, destacam-se os seguintes

elementos facilitadores:

- Dinamizar uma maior participação dos vários atores do ecossistema na fase de preparação dos instrumentos de programação.
- Assegurar maior estabilidade e previsibilidade do processo de operacionalização dos instrumentos de programação.

Eixo Estratégico 2. Melhorar a capacidade de gestão operacional dos Fundos

O eixo 2 desdobra-se em dois objetivos. O primeiro objetivo prende-se com a necessidade de garantir a preparação técnica adequada das equipas de recursos humanos das estruturas de gestão, controlo e monitorização dos Fundos, tanto para facilitar a integração de novos elementos das equipas, o que ocorre com maior concentração nas transições de ciclos, como na perspetiva de qualificação contínua e melhoria progressiva do desempenho das equipas. A este nível, as linhas de ação a implementar devem incidir no aprofundamento do conhecimento e domínio técnico de matérias críticas das equipas, naturalmente diferenciadas de acordo com as funções que desempenham no ecossistema, e também procurar estimular dinâmicas de comunicação e cooperação que favoreçam a aprendizagem coletiva.

O segundo objetivo visa aumentar a eficácia e fiabilidade dos procedimentos de gestão, certificação, pagamento, auditoria e controlo o que passará, em grande medida, pela capacidade de melhor identificar, discutir e solucionar situações de procedimentos de gestão pouco uniformizados ou que possam ser objeto de simplificação.

Os objetivos deste eixo afiguram-se particularmente relevantes para contribuir para a maior uniformização de práticas e procedimentos, bem como para fortalecer o sentimento de pertença à “comunidade profissional” dos Fundos e melhorar os problemas de motivação dos recursos humanos identificados no diagnóstico. Naturalmente, a complexidade deste tipo de problemas convoca outros elementos que assumem um papel facilitador e complementar às ações do plano de ação, com destaque para os seguintes **elementos facilitadores**:

- Garantir que o quadro de funções das várias das unidades orgânicas/funcionais é claro e adequado às exigências da execução;
- Assegurar a constituição de equipas bem dimensionadas e com perfil de competências ajustado à exigência das funções;
- Estimular a motivação dos recursos humanos com vista a um melhor desempenho e estabilidade da estrutura de gestão, controlo e monitorização;
- Desenvolver instrumentos digitais e sistemas inteligentes eficazes e capazes de agilizar procedimentos.

Eixo Estratégico 3. Aumentar os níveis de preparação, conhecimento e capacidade de atuação dos beneficiários

O eixo 3 tem o seu foco nos beneficiários dos Fundos. O primeiro dos dois objetivos enquadrados neste eixo visa aumentar a capacidade e preparação dos beneficiários para prosseguirem uma ação eficiente, eficaz e orientada para os resultados, no sentido de uma crescente melhoria da qualidade dos projetos. Para este efeito, é fundamental identificar e atuar em áreas-críticas bem como em segmentos de beneficiários sobre os quais recaem maiores dificuldades e, por outro lado, estimular a partilha de conhecimento entre beneficiários.

O segundo objetivo prende-se com a simplificação de procedimentos que constituem pesados encargos para os beneficiários, o qual pode ter uma resposta parcial do lado da procura, através da capacitação de promotoras e consultores, visando a diminuição de omissões nos formulários e dos pedidos de esclarecimento associados.

Os **elementos facilitadores** para concretização da ambição estratégica deste Eixo são:

- Dinamização de uma maior participação dos vários atores do ecossistema em fases intermédias de preparação dos instrumentos de programação;
- Criação de um balcão único de apoio aos potenciais beneficiários que, para além do contacto virtual permita um contacto personalizado através de um *call center* (a implementar num formato centralizado ou descentralizado, com ligação aos OI e AG).

Eixo Estratégico 4. Criar condições de suporte favoráveis para uma execução eficaz, impactante e reconhecida dos Fundos

O eixo 4 agrega matérias que podem ser classificadas como questões de suporte para uma execução eficaz, impactante e reconhecida, remetendo para o plano dos instrumentos de política pública e de planeamento estratégico, o sistema de informação e a comunicação.

A cada uma destas matérias está associado um objetivo específico. Em primeiro lugar, a estratégia de capacitação deverá contribuir para aumentar a abrangência e a qualidade dos instrumentos de política pública e de planeamento

estratégico sectorial e territorial. Neste âmbito, deve visar a capacitação das agências públicas responsáveis pelo desenho e implementação das políticas, nomeadamente em abordagens de natureza complexa, como as abordagens de base territorial ou setorial transpostas para as políticas e os instrumentos de programação, as quais convocam vários subsistemas institucionais que reclamam por ferramentas de ação mais qualificadas.

Por outro lado, emerge a necessidade de aumentar os níveis de eficácia e agilidade do sistema de informação de apoio à gestão e execução. Apesar de ser uma matéria em que o caminho das soluções ultrapassa a esfera do plano de ação, a melhoria da capacitação dos utilizadores e a criação de suportes para uma utilização mais amigável e esclarecida podem contribuir para uma maior harmonização de procedimentos e a melhor apropriação das potencialidades dos sistemas.

Por fim, o eixo 4 visa contribuir para aumentar os níveis de eficácia das estratégias e ações de comunicação, domínio de competência em que se reconhecem avanços significativos face ao passado, mas se perspetiva margem de melhoria, designadamente nos canais e clareza da comunicação em que assenta a interação com os beneficiários e os cidadãos em geral.

Do lado dos **elementos facilitadores**, o foco recai no sistema de informação, designadamente:

- Assegurar que os sistemas de informação são eficientes e respondem às necessidades dos diferentes *stakeholders*;
- Assegurar a operacionalidade dos sistemas de Informação (em particular, no início dos ciclos de programação e desfasando ações de manutenção de períodos críticos).

8.3. Coerência entre a estratégia e o diagnóstico de necessidades

Como detalhado no capítulo das necessidades, a informação recolhida permitiu identificar um leque de problemas muito abrangente e com uma natureza muito diversa, sendo que a larga maioria das insuficiências diagnosticadas deve encontrar na estratégia de capacitação uma resposta sustentada. Os 10 domínios de vulnerabilidade descritos no cap. 6 constituíram o ponto de partida para a definição da estratégia de capacitação do ecossistema dos Fundos para o período 2021-2027, pelo que importa considerar a coerência entre as vulnerabilidades e os objetivos específicos da estratégia, expressa nas seguintes ideias-chave:

- Todos os domínios de vulnerabilidade estão refletidos nos objetivos específicos da estratégia;
- As vulnerabilidades concentradas no “ecossistema interno” (DV1 a DV5¹¹) isto é, dimensões relativas à conceção das políticas e instrumentos e nas estruturas de gestão têm uma resposta mais transversal, apoiada em vários objetivos da estratégia.

Os cinco primeiros domínios de vulnerabilidade concentram-se nas agências públicas, entidades envolvidas na gestão e entidades envolvidas nos processos de certificação e auditoria. É este subgrupo que recebe um contributo mais intenso da estratégia, na medida em que as vulnerabilidades são visadas por um leque mais extenso de objetivos, e com um contributo forte de dois ou mais objetivos específicos (Figura 20).

¹¹ Domínio de Vulnerabilidade 1. Definição de políticas públicas e instrumentos de planeamento; Domínio de Vulnerabilidade 2. Desenho e operacionalidade dos instrumentos de programação, dos quadros regulamentares e dos avisos de concurso; Domínio de Vulnerabilidade 3. Adequação e preparação dos recursos humanos afetos às estruturas de gestão, controlo e monitorização e Domínio de Vulnerabilidade 4. Práticas de gestão estratégica e avaliação dos instrumentos de programação e Domínio de Vulnerabilidade 5. Procedimentos de gestão, certificação, pagamento, auditoria e controlo.

Dimensão Chave	Domínios de vulnerabilidade	Eixo 1		Eixo 2		Eixo 3		Eixo 4			
		Objetivos Específicos									
		1. Aumentar a adequação e operacionalidade dos instrumentos de programação, dos quadros regulamentares e dos avisos de concurso	2. Fortalecer as práticas de gestão estratégica e de avaliação	3. Criar condições favoráveis para aumentar a governança multinível e multiautor	4. Adequar e preparar os recursos humanos afetos às estruturas de gestão, controlo e monitorização.	5. Aumentar a eficácia e fiabilidade dos procedimentos de gestão, certificação, pagamento, auditoria e controlo	6. Aumentar a capacidade e preparação dos beneficiários para prosseguirem uma ação eficiente, eficaz e orientada para os resultados.	7. Simplificar os procedimentos e aumentar a preparação dos beneficiários para prosseguirem uma ação orientada para os resultados	8. Aumentar a abrangência e a qualidade dos instrumentos de política pública e de planeamento estratégico sectorial e territorial.	9. Aumentar os níveis de eficácia e agilidade do sistema de informação de apoio à gestão e execução	10. Aumentar os níveis de eficácia das estratégias e ações de comunicação
Conceção de Políticas e Instrumentos	1. Definição de políticas públicas e instrumentos de planeamento										
	2. Desenho e operacionalidade dos instrumentos de programação, dos quadros regulamentares e dos avisos de concurso										
Estruturas de Gestão	3. Adequação e preparação dos recursos humanos afetos às estruturas de gestão, controlo e monitorização.										
	4. Práticas de gestão estratégica e avaliação dos instrumentos de programação										
Beneficiários	5. Procedimentos de gestão, certificação, pagamento, auditoria e controlo										
	6. Capacidade dos beneficiários para prosseguirem uma ação eficiente e eficaz orientada para os resultados										
Sistema de Apoio	7. Encargos administrativos dos beneficiários										
	8. Sistema de governação (articulação funcional entre atores do ecossistema)										
	9. Sistema de informação (agilidade e eficácia)										
	10. Informação (estratégia e ação)										

Figura 20 – Matriz de coerência entre domínios de vulnerabilidade e objetivos específicos da estratégia de capacitação

Fonte: CEDRU / EY (2021).

Legenda:

Contributo reduzido	Contributo médio	Contributo forte
---------------------	------------------	------------------

09

Plano de Ação de Capacitação

9. Plano de Ação de Capacitação

9.1. Organização e conteúdo do Plano de Ação

O Quadro Estratégico do Roteiro de Capacitação apontou 10 objetivos específicos decisivos para superar as fragilidades de capacidade de gestão e execução dos Fundos identificadas através de um diagnóstico participado. A concretização destes objetivos assenta num plano de capacitação a implementar ao longo do ciclo de programação, entre 2021 e 2027, procurando-se dotar em cada momento os diversos atores do ecossistema das competências e dos instrumentos que lhes permitam executar os Fundos de forma mais assertiva, eficaz, eficiente e impactante.

O desenho deste Plano de Ação tem como pano de fundo os princípios orientadores da conceção e implementação do Acordo de Parceria 2030, fixados pela Resolução de Conselho de Ministros nº 97/2020, de 13 de novembro. Neste contexto importa que o plano promova a simplificação de procedimentos, a orientação para resultados, a abertura à inovação, a transparência e prestação de contas, a subsidiariedade e a prevenção de conflitos de interesse.

O Plano de Ação de Capacitação foi por isso desenhado para maximizar uma atuação eficaz, a partir da focalização em 6 projetos estruturantes, que contemplam diversas ações. A seletividade desta solução, que ainda assim cobre todos os objetivos específicos da estratégia (Figura 21), permite: (i) atuar de forma mais intensa sobre as necessidades de capacitação mais relevantes para aumentar a qualidade e eficácia da execução; (ii) estabelecer um quadro claro de responsabilidades de liderança que garanta uma concretização plena e eficaz; (iii) assegurar a identificação dos beneficiários com as ações que lhes são dirigidas, criando uma mobilização de todo o ecossistema para a capacitação.

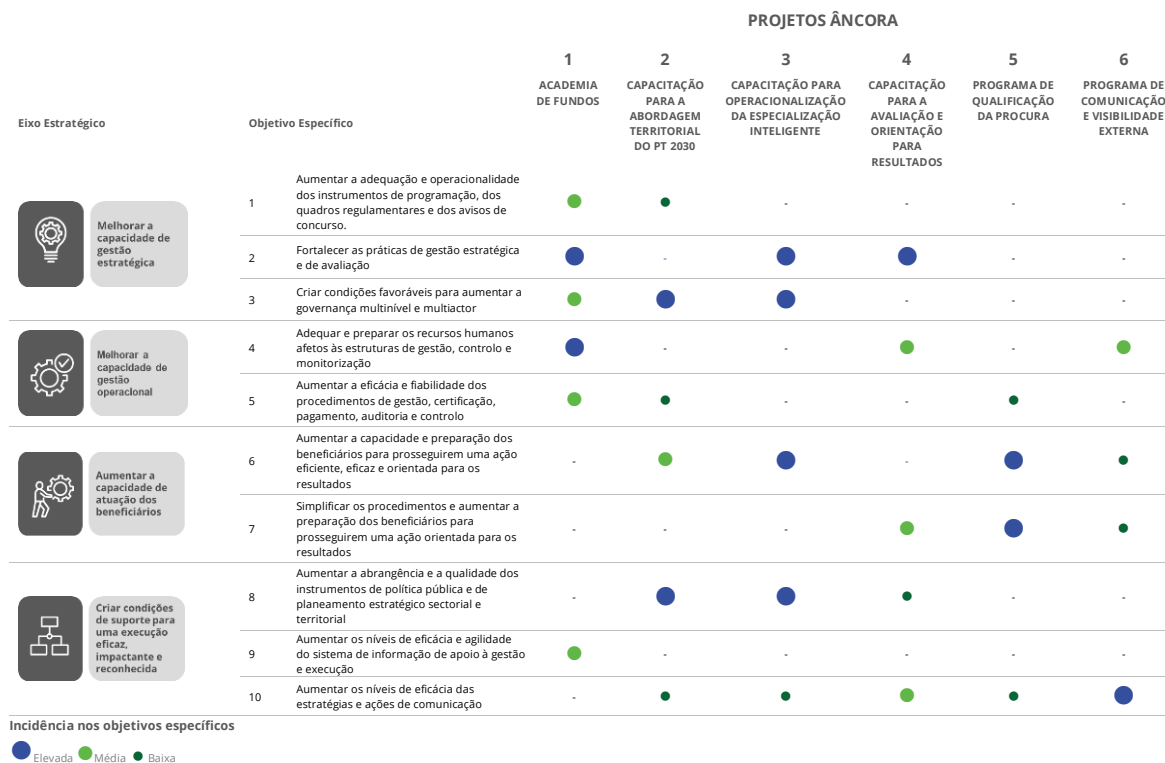


Figura 21 – Articulação entre o Quadro Estratégico do Roteiro e o Plano de Ação
Fonte: CEDRU / EY (2021)

Cada um destes projetos é composto por um conjunto de ações na quais se identifica desde já a ação âncora, ou seja, aquela que se revela mais decisiva em termos capacitação.

- **Academia de Fundos** – é um projeto vital que visa responder aos desafios de capacitação das funções de planeamento, programação, gestão, acompanhamento e controlo, concorrendo, especialmente para a concretização do Eixos Estratégicos 1. Melhorar a capacidade de gestão estratégica e para a concretização e 2. Melhorar a capacidade de gestão operacional, relevando-se a sua elevada importância para a concretização de dois objetivos específicos: fortalecer a gestão estratégica e de avaliação e adequar e preparar os recursos humanos afetos às estruturas de gestão, controlo e monitorização.
- **Capacitação para a operacionalização da abordagem territorial do AP2030** – para além do reforço da abordagem territorial da Política de Coesão, Portugal tem vindo a seguir uma trajetória de promoção da descentralização das políticas públicas com o aumento do quadro de competências das autarquias locais; esta trajetória exige a intensificação das ações de capacitação de todos os atores envolvidos nestes processos promovendo não só a concretização do Eixos Estratégico 1. Melhorar a capacidade de gestão estratégica, ao nível do território, como do Eixo Estratégico 3. Aumentar a capacidade dos beneficiários e do Eixo Estratégico 4. Criar condições de suporte favoráveis para uma execução eficaz, impactante e reconhecida dos Fundos, no que respeita à governança multinível. Releve-se a sua elevada importância para a concretização de dois objetivos específicos: criar condições para aumentar a governança multinível e multiator e aumentar a abrangência e qualidade dos instrumentos de política pública e de planeamento estratégico sectorial e territorial;
- **Capacitação para a operacionalização das estratégias de especialização inteligente** – a complexidade da configuração dos subsistemas de atores implicados na dinamização de plataformas de conhecimentos e competências, como os Clusters, ou no desenvolvimento de estratégias integradas de desenvolvimento, como as RIS3, exige a mobilização de esforços de capacitação coletiva das organizações e pessoas envolvidas; este projeto visa concretizar o Eixo Estratégico 1. Melhorar a capacidade de gestão estratégica, ao nível dos atores responsáveis pela inovação e desenvolvimento, como o Eixo Estratégico 3. Aumentar a capacidade dos beneficiários e Eixo Estratégico 4. Criar condições de suporte favoráveis para uma execução eficaz, impactante e reconhecida dos Fundos, no que respeita à governança multiator. Destaque-se a sua elevada importância para a concretização de quatro objetivos específicos: fortalecer as práticas de gestão estratégica e de avaliação; criar condições para aumentar a governança multinível e multiator; aumentar a capacidade e preparação dos beneficiários para prosseguirem uma ação eficiente, eficaz e orientada para os resultados, e aumentar a abrangência e qualidade dos instrumentos de política pública e de planeamento estratégico sectorial e territorial;
- **Capacitação para a avaliação e orientação para resultados** – a avaliação é uma ferramenta essencial para aumentar a qualidade estratégica (Eixo Estratégico 1. Melhorar a capacidade de gestão estratégica) e operacional (Eixo Estratégico 2. Melhorar a capacidade de gestão operacional) da execução de Fundos, justificando por isso um projeto específico; acresce que pese embora os esforços de qualificação e ampliação das práticas de avaliação de programas, medidas e políticas apoiadas pelos FEEI, verifica-se que persistem dificuldades na criação de uma cultura global de avaliação para além deste âmbito, ao mesmo tempo que o reforço da territorialização e coresponsabilização de atores e o reforço da orientação para resultados exige o aumento de competências neste domínio por um leque mais amplo de atores. Este projeto terá um contributo decisivo para a concretização do objetivo específico que visa fortalecer as práticas de gestão estratégica e de avaliação;
- **Programa de qualificação da procura** – a superação dos problemas relacionados com a preparação de projetos, tramitação de candidaturas, celeridade de execução e devolução de resultados e impactes não

podem apenas ser respondidos ao nível do Eixo Estratégico 2. Melhorar a capacidade de gestão operacional, mas também do reforço do quadro de competências dos beneficiários, promovendo ações que concorram para o Eixo Estratégico 3. Aumentar os níveis de preparação, conhecimento e capacidade de atuação dos beneficiários. Destaque-se a elevada importância deste projeto para a concretização de dois objetivos específicos: aumentar a capacidade e preparação dos beneficiários para prosseguirem uma ação eficiente, eficaz e orientada para os resultados, e simplificar os procedimentos e aumentar a preparação dos beneficiários para prosseguirem uma ação orientadas para os resultados;

- **Programa de comunicação e visibilidade externa** – o cumprimento de princípios como o de transparência e de prestação de contas, mas também a mobilização de todo o ecossistema numa ação orientada para os resultados exigem o incremento das ferramentas aumentem a visibilidade e o conhecimento da sociedade relativamente aos objetivos Fundos, aos projetos que apoiam e aos resultados que estão a ser alcançados; o fortalecimento destas competências é também essencial para uma maior equidade no acesso aos fundos. Este projeto cumpre um papel central para aumentar os níveis de eficácia das estratégias e ações de comunicação, um dos objetivos específicos definidos no Quadro Estratégico do Roteiro.

9.2. Projetos estruturantes

As fichas de cada um dos projetos estruturantes que compõe o Plano de Ação são um quadro de referência que procura sistematizar a informação mais relevante para o seu desenvolvimento e concretização.

Estes projetos devem ser objeto de planeamento plurianual pelas entidades que as lideram, em articulação com os seus parceiros, e regularmente ajustados em resultado da regular monitorização das necessidades de capacitação. No quadro seguinte apresenta-se de forma sistematizada os conteúdos que integram as fichas e a sua explicitação concetual.

Componente	Conteúdo	Quadro Concetual
Abordagem Operacional	Ação âncora	<ul style="list-style-type: none"> • Ação prioritária e com maior relevância estratégica para a concretização dos objetivos do Projeto Estruturante sendo na maioria dos casos indispensável para a realização das demais ações.
	Ações complementares	<ul style="list-style-type: none"> • Levantamento de outras ações a realizar, que complementam a ação âncora, e que deverão ser regularmente revistas em resultado da monitorização do diagnóstico de necessidades e do que os planos plurianuais de cada um dos Projetos Estruturantes determine.
	Área de capacitação	<ul style="list-style-type: none"> • Lista de temáticas mais relevantes para a finalidade do Projeto Estruturante que deverão integrar os conteúdos de capacitação a desenvolver, especialmente no que respeita a ações de formação, workshops, seminários e manuais.
Envolvimento Institucional do Ecossistema	Promotores	<ul style="list-style-type: none"> • Entidade(s) responsáveis pelo desenvolvimento do Projeto Estruturante, nomeadamente pela elaboração do plano plurianual de cada projeto e sua atualização e pela concretização das ações âncora e complementares.
	Parceiros	<ul style="list-style-type: none"> • Atores do ecossistema a envolver pelos promotores na definição e planeamento de cada Projeto Estruturante, ou que poderão assumir funções de copromotores das ações quando venham a ser convidados para esse efeito.

Componente	Conteúdo	Quadro Concetual
	Destinatários-Alvo	<ul style="list-style-type: none"> Entidades do ecossistema de Fundos que são beneficiárias das ações de capacitação e ao nível das quais se deverá realizar a monitorização dos resultados.
Planeamento temporal	Indicadores de realização	<ul style="list-style-type: none"> Indicadores de monitorização das realizações previstas com a concretização das ações âncora e complementares previstas no Roteiro de Capacitação.
	Indicadores de resultado	<ul style="list-style-type: none"> Indicadores de monitorização dos resultados programados com a concretização das ações âncora e complementares previstas no Roteiro de Capacitação.
Planeamento Financeiro	Investimento	<ul style="list-style-type: none"> Estimativa de investimento necessário para a concretização das ações âncora e complementares tendo por referência custos semelhantes à data de julho de 2021.
	Fontes	<ul style="list-style-type: none"> Instrumentos ou origem dos fundos a mobilizar para financiar as ações.
Alinhamento estratégico	Incidência no ciclo de vida	<ul style="list-style-type: none"> Etapa do ciclo de execução dos projetos financiados para o qual as ações de capacitação realizadas no âmbito do Projeto Estruturante darão maior contributo de preparação dos atores do ecossistema para o desempenho das suas funções.
	Incidência nos objetivos específicos	<ul style="list-style-type: none"> Graus de incidência do Projeto Estruturantes nas diversas componentes do Quadro Estratégico do Roteiro.

Quadro 5 – Quadro concetual dos Projetos Estruturantes

Fonte: CEDRU / EY (2021).



ABORDAGEM OPERACIONAL

Foco de capacitação

A Academia dos Fundos tem como destinatários as diversas entidades que integram a componente central do ecossistema dos Fundos (FEDER, FC, FSE+, FEAMPA e FTJ) no período 2021-2027 em Portugal.

Assume-se como o projeto estruturante vocacionado para a qualificação destes atores e dos seus recursos humanos, implicando não só as pessoas e as organizações, bem como os instrumentos associados às funções de planeamento, gestão, acompanhamento e controlo, visando melhorar a capacidade administrativa dos serviços públicos responsáveis por todas as tarefas, desde a conceção e condução das políticas e atividades enquadradas pelos fundos comunitários até à sua concretização.

Um dos principais enfoques da Academia dos Fundos é a qualificação dos recursos humanos responsáveis por funções de programação, gestão, acompanhamento e controlo, com a finalidade de melhorar continuamente os processos e os procedimentos, tendo como referência as matrizes de autoavaliação produzidas no âmbito deste roteiro pelas autoridades de gestão.

Neste contexto privilegiará a qualificação em domínios transversais de atuação (como a simplificação de procedimentos, aspetos jurídicos e regulamentares, ...), assumindo uma forte complementaridade com outros recursos existentes que visam igualmente a capacitação dos atores em temáticas específicas (por exemplo, redes de articulação funcional com uma orientação mais temática, como a comunicação, a avaliação e monitorização ou as dinâmicas regionais, ...),

Ação âncora

Planos plurianuais de capacitação das Autoridades de Gestão dos Programas 2030

A elaboração de Planos plurianuais de capacitação das Autoridades de Gestão dos Programas Operacionais 2030 visa a identificação das áreas críticas de intervenção em matéria de capacitação do ecossistema. Estes planos servirão de base para orientar os planos plurianuais de capacitação da Academia (conteúdos específicos de operacionalização das ações complementares) a conduzir pela AD&C, assim como a definição do planeamento temporal das ações, procurando garantir que estas ocorrerão nos momentos adequados do ciclo de financiamento.

A título de exemplo, importa assegurar que Autoridades de Gestão e Organismos Intermédios que com estas colaboram têm rotinas de levantamento de necessidades de competências a desenvolver (técnicas, relacionais, ...) ou a identificação dos temas que, pela sua complexidade ou novidade no quadro das funções que desempenham exigem aprofundamento e disseminação alargada pelos atores do ecossistema.

Incidência



Pessoas



Organizações



Instrumentos

Tipologia



Inovadoras


















Existentes a Continuar




















Existentes a Melhorar




Ações complementares

Ação	Descrição	Tipo	Incidência / Intensidade			
			 Pessoas	 Organizações	 Instrumentos	
1	Plataforma colaborativa digital da Academia	<ul style="list-style-type: none"> Plataforma digital de suporte às atividades de capacitação a realizar no âmbito da Academia de Fundos, nomeadamente das que resultam dos Planos plurianuais de capacitação das Autoridades de Gestão dos Programas 2030 	IN			
2	Ações de capacitação regulares de cariz técnico	<ul style="list-style-type: none"> Workshops, oficinas de formação, seminários, webinars, ... regulares de cariz técnico visando um maior alinhamento e eficiência dos procedimentos e a melhoria dos tempos de resposta (exemplo de temáticas: legislação básica, contratação pública, sistema de informação, procedimentos de pagamentos, ...). Pode prever a organização de formação graduada (pós-graduações, mestrados). 	IN			
3	Encontros anuais de estruturas envolvidas na gestão de fundos	<ul style="list-style-type: none"> Encontro anual de estruturas envolvidas na gestão de Fundos para apoiar a aprendizagem coletiva através de iniciativas de disseminação de conhecimento sobre novos instrumentos e políticas nacionais e europeias e partilha de experiências. 	EM			
4	Prémio de mérito na gestão dos Fundos	<ul style="list-style-type: none"> Atribuir Prémio de mérito na gestão dos Fundos" para destacar práticas de gestão que devem ser disseminadas - com base num modelo de votação de júri sobre práticas candidatas pelas entidades gestoras 	IN			
5	Estudos, manuais e documentação técnica	<ul style="list-style-type: none"> Cadernos "Didática dos Fundos" com produção de conteúdos técnicos de suporte à formação inicial e contínua das equipas técnicas. Cadernos Boas Práticas, com repositório de conteúdos para a comunicação e aprendizagem coletiva a partir de projetos e práticas de sucesso. Manual de procedimentos sobre o sistema de informação com conteúdos orientados para as entidades do ecossistema interno, tendo em vista aumentar a eficiência nos procedimentos e facilitar a integração de novos utilizadores. A sua atualização deverá ocorrer sempre que se proceda a alterações no sistema e incluir um sistema de notificação aos utilizadores. 	IN			
6	Summer school de políticas públicas	<ul style="list-style-type: none"> Programa de cursos especializados de suporte à capacitação das agências públicas (exemplos de temáticas: inovação enquanto experimentação de soluções ou políticas, desenho estratégico, formulação de políticas públicas...). 	IN			

 Elevada  Média  Baixa

IN – Inovadoras | EC – Existentes a Continuar | EM – Existentes a Melhorar

Áreas de capacitação		Intensidade
1	Quadro regulamentar: nacional e comunitário	
2	Código do Procedimento Administrativo	
3	<i>Better regulation e gold plating</i>	
4	Contratação pública	
5	Auxílios de Estado	
6	Análises Custo-Benefício	
7	Opções de custos simplificados	
8	Financiamento não associado a custos	
9	Instrumentos financeiros	
10	Sistemas de informação	
11	Contratação com base em resultados: indicadores	
12	Legislação ambiental e princípio DNSH (<i>Do No Significant Harm</i>)	
13	Princípios da igualdade de oportunidades, igualdade de género e da não discriminação	
14	Complementaridade entre fundos europeus	
15	Transparência e prestação de contas	
16	Inovação Social enquanto experimentação de soluções ou políticas sociais	
17	Planeamento estratégico e prospetiva	

 Elevada  Média  Baixa

ENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DO ECOSISTEMA (INDICATIVO)

Promotores

1	AD&C
2	Autoridades de Gestão dos Programas

Parceiros

1	Autoridades de Gestão dos Programas
2	Entidades congéneres da AD&C de outros Estados Membros
3	Tribunal de Contas
4	Inspeção Geral das Finanças
5	Gabinete de Planeamento e Políticas dos Ministérios da Agricultura e do Mar
6	Direcção-Geral de Política do Mar
7	Universidades, Institutos Politécnicos e Centros de Investigação

Destinatários alvo

1	AD&C
2	Autoridades de Gestão dos Programas
4	Organismos Intermédios
5	Direções-Gerais, Gabinetes de Planeamento de Política e Institutos Públicos (agências responsáveis por políticas públicas financiadas)
6	Gabinetes governativos

PLANEAMENTO TEMPORAL

Indicador de Realização		2022	2023	2024	2025	2026	2027
1	Elaboração de Planos plurianuais de capacitação das Autoridades de Gestão dos Programas 2030 (nº)	11	-	-	11	-	-
2	Elaboração de Planos plurianuais da Academia de Fundos (nº)	1	-	-	1	-	-
3	Plataforma digital colaborativa da Academia criada (nº)	-	-	-	-	-	-
4	Ações de capacitação realizadas (nº)	20	40	40	40	40	20
5	Encontros realizados (nº)	1	1	1	1	1	1
6	Prémios atribuídos (nº)	-	-	1	-	-	1
7	Documentação técnica produzida (estudos, manuais técnicos e planos) (nº)	3	-	2	-	2	-
8	Manual de procedimentos produzido (nº)	1	-	-	-	-	-
9	Summer schools realizadas (nº)	2	-	2	-	2	-

Indicador de Resultado		2022	2023	2024	2025	2026	2027
1	Nível de execução dos programas plurianuais (%)	-	-	85%	-	-	85%
2	Participantes que conclui ações de capacitação (%)	90%	90%	90%	90%	90%	90%
3	Participantes que conclui as ações summer School (%)	100%	-	100%	-	100%	-

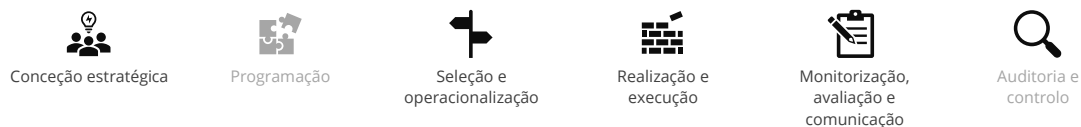
PLANEAMENTO FINANCEIRO

Investimento





• Investimento de ações âncora	4 700 000,00 €
• Investimento em ações complementares	6 916 000,00 €
• Investimento total	11 616 000,00 €

ALINHAMENTO ESTRATÉGICO

Incidência no ciclo de vida



Incidência nos objetivos específicos

Eixo	Objetivo Específico	Intensidade
 <p>Melhorar a capacidade de gestão estratégica</p>	1 Aumentar a adequação e operacionalidade dos instrumentos de programação, dos quadros regulamentares e dos avisos de concurso.	●
	2 Fortalecer as práticas de gestão estratégica e de avaliação	●
	3 Criar condições favoráveis para aumentar a governança multinível e multiactor	●
 <p>Melhorar a capacidade de gestão operacional</p>	4 Adequar e preparar os recursos humanos afetos às estruturas de gestão, controlo e monitorização	●
	5 Aumentar a eficácia e fiabilidade dos procedimentos de gestão, certificação, pagamento, auditoria e controlo	●
 <p>Aumentar a capacidade de atuação dos beneficiários</p>	6 Aumentar a capacidade e preparação dos beneficiários para prosseguirem uma ação eficiente, eficaz e orientada para os resultados	-
	7 Simplificar os procedimentos e aumentar a preparação dos beneficiários para prosseguirem uma ação orientada para os resultados	-
 <p>Criar condições de suporte para uma execução eficaz, impactante e reconhecida</p>	8 Aumentar a abrangência e a qualidade dos instrumentos de política pública e de planeamento estratégico sectorial e territorial	-
	9 Aumentar os níveis de eficácia e agilidade do sistema de informação de apoio à gestão e execução	●
	10 Aumentar os níveis de eficácia das estratégias e ações de comunicação	-

● Elevada ● Média ● Baixa

2 CAPACITAÇÃO PARA A OPERACIONALIZAÇÃO DA ABORDAGEM TERRITORIAL DO AP 2030

ABORDAGEM OPERACIONAL

Foco de capacitação

A Política Regional da UE tem vindo a conferir à dimensão territorial uma crescente relevância através da promoção de uma abordagem funcional do desenvolvimento territorial integrado (centrado nos espaços de vivência dos cidadãos), do desenvolvimento de políticas de base territorial, suportadas na coordenação multisectorial, e no robustecimento do conhecimento territorial enquanto dimensão base de orientação para um adequado/ajustado desenvolvimento.

Neste âmbito, Portugal tem registado uma prática diversificada de abordagens de base territorial, procurando em coerência com o princípio da subsidiariedade ultrapassar os problemas de competitividade, convergência e coesão que afetam o país, as regiões e as cidades.

Estas tipologias de abordagens têm vindo a generalizar-se e diversificar-se em resposta aos emergentes problemas sociais complexos (inovação, exclusão social e alterações climáticas), onde a atuação concertada de políticas e de atores é um fator de sucesso.

O diagnóstico de necessidades apontou evidentes desafios de capacitação institucional para melhorar a qualidade e o impacto destas abordagens. A capacitação dos vários subsistemas institucionais envolvidos na abordagem territorial do PT2030 é indispensável para maximizar os impactos dos instrumentos que venham a ser mobilizados, mitigando as assimetrias atualmente existentes, acelerando a inovação e a preparação dos ecossistemas regionais e locais. Neste âmbito é essencial acompanhar uma nova abordagem territorial da Política de Coesão com a criação de redes temáticas em torno de instrumentos operacionais, seguindo o modelo de comunidades de prática.

Ação âncora

Plataformas digitais colaborativas de partilha e capacitação de redes de atores

As plataformas digitais colaborativas de partilha e capacitação serão criadas especificamente para cada tipologia de instrumento territorial do AP2030 assumindo-se como centros de recursos e de informação e partilha de experiências entre as entidades envolvidas na governação, implementação e acompanhamento destes instrumentos.

Incidência



Pessoas



Organizações



Instrumentos

Tipologia



Inovadoras













Existentes a Continuar



Existentes a Melhorar

Ações complementares

Ação		Descrição	Tipo	Incidência / Intensidade		
				 Pessoas	 Organizações	 Instrumentos
1	Formação e capacitação em planeamento, gestão, acompanhamento e avaliação de instrumentos e projetos territoriais	<ul style="list-style-type: none"> Ações de capacitação técnica regulares segundo formatos de webinars; workshops/ou blending learning; seminários, com envolvimento de especialistas, visando o robustecimento de competências de governança, planeamento, seleção e acompanhamento de programas e projetos territoriais. 	IN			
2	Encontros anuais das entidades envolvidas na implementação dos instrumentos territoriais	<ul style="list-style-type: none"> Encontro anual das entidades envolvidas na implementação dos instrumentos territoriais para dinamizar a aprendizagem coletiva através de iniciativas de disseminação de conhecimento. 	IN			
3	Estudos e documentação técnica	<ul style="list-style-type: none"> Elaboração de coleção de manuais de metodologias de apoio às estruturas técnicas na montagem e gestão de intervenções territoriais integradas e na construção de projetos para políticas territorializadas. 	IN			
4	Cursos de "pós-graduação" em parceria com instituições universitárias em várias regiões	<ul style="list-style-type: none"> Realização de pós-graduações em parceria com instituições universitárias em várias regiões focalizadas nas abordagens territoriais integradas, fornecendo ferramentas teóricas e metodológicas do planeamento estratégico territorial, participação no diagnóstico, do planeamento e avaliação de projetos inovadores. 	IN			

IN – Inovadoras | EC – Existentes a Continuar | EM – Existentes a Melhorar

Áreas de capacitação

		Intensidade
1	Quadro regulamentar: nacional e comunitário	
2	Contratação pública	
3	Análises Custo-Benefício	
4	Opções de custos simplificados	
5	Monitorização	
6	Avaliação	
7	Intervenções territoriais integradas	
8	Contratação com base em resultados: indicadores	
9	Complementaridade entre fundos europeus	
10	Inovação Social enquanto experimentação de soluções ou políticas sociais	
11	Planeamento estratégico e prospetiva	
12	Políticas públicas específicas abrangidas por instrumentos territoriais	
13	Governança multinível e governança territorial	
14	Metodologias de participação de atores	

 Elevada  Média  Baixa

ENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DO ECOSISTEMA (INDICATIVO)

Promotores

1	AD&C
2	Direção Geral do Território
3	Agências públicas responsáveis por políticas enquadradas nos instrumentos da Abordagem Territorial do AP 2030 (ISS, IEFP, DGE, APA, DGAL,...)

Parceiros

1	Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional
2	Agências públicas responsáveis por políticas enquadradas nos instrumentos da Abordagem Territorial do AP 2030 (ISS, IEFP, DGE, APA, DGAL,...)
3	Associação Nacional dos Municípios Portugueses
4	Universidades, Institutos Politécnicos e Centros de Investigação
5	Consultores especializados

Destinatários alvo

1	Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional
2	Áreas Metropolitanas e Comunidades Intermunicipais
2	Câmaras Municipais
3	Entidades líderes de consórcios locais
4	Entidades de direito privado sem fins lucrativos que atuem na área do desenvolvimento social
5	Agrupamentos de escolas

PLANEAMENTO TEMPORAL

	Indicador de Realização	2022	2023	2024	2025	2026	2027
1	Plataforma digitais colaborativas (nº)	1	-	-	-	-	-
2	Encontros e seminários (nº)	-	1	1	1	1	1
3	Ações de capacitação específica (nº)	10	15	20	20	15	10
4	Formação em abordagens territoriais colaborativas (nº)	-	2	2	2	2	2
5	Documentação técnica produzida (estudos e manuais técnicos) (nº)	-	4	5	4	2	-

Indicador de Resultado		2022	2023	2024	2025	2026	2027
1	Participantes que concluem ações de capacitação (%)	90%	90%	90%	90%	90%	90%
2	Participantes que concluem ações de formação em abordagens territoriais colaborativas	90%	90%	90%	90%	90%	90%
3	Projetos criados em cooperação pelas entidades que participaram na formação	-	10	12	12	-	-

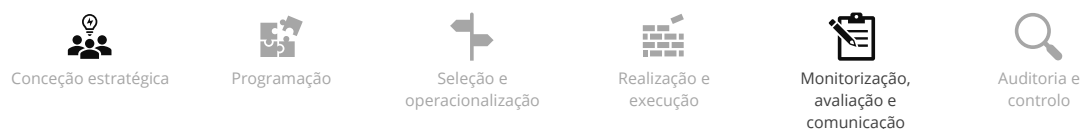
PLANEAMENTO FINANCEIRO

Investimento

• Investimento de ações âncora	1 450 000,00 €
• Investimento em ações complementares	4 330 000,00 €
• Investimento total	6 280 000,00 €

ALINHAMENTO ESTRATÉGICO

Incidência no ciclo de vida



Incidência nos objetivos específicos

Eixo	Objetivo Específico	Intensidade
<p>Melhorar a capacidade de gestão estratégica</p>	1 Aumentar a adequação e operacionalidade dos instrumentos de programação, dos quadros regulamentares e dos avisos de concurso.	●
	2 Fortalecer as práticas de gestão estratégica e de avaliação	-
	3 Criar condições favoráveis para aumentar a governança multinível e multiactor	●
<p>Melhorar a capacidade de gestão operacional</p>	4 Adequar e preparar os recursos humanos afetos às estruturas de gestão, controlo e monitorização	-
	5 Aumentar a eficácia e fiabilidade dos procedimentos de gestão, certificação, pagamento, auditoria e controlo	●
<p>Aumentar a capacidade de atuação dos beneficiários</p>	6 Aumentar a capacidade e preparação dos beneficiários para prosseguirem uma ação eficiente, eficaz e orientada para os resultados	●
	7 Simplificar os procedimentos e aumentar a preparação dos beneficiários para prosseguirem uma ação orientada para os resultados	-
<p>Criar condições de suporte para uma execução eficaz, impactante e reconhecida</p>	8 Aumentar a abrangência e a qualidade dos instrumentos de política pública e de planeamento estratégico sectorial e territorial	●
	9 Aumentar os níveis de eficácia e agilidade do sistema de informação de apoio à gestão e execução	-
	10 Aumentar os níveis de eficácia das estratégias e ações de comunicação	●

● Elevada ● Média ● Baixa

3 CAPACITAÇÃO PARA A OPERACIONALIZAÇÃO DAS ESTRATÉGIAS DE ESPECIALIZAÇÃO INTELIGENTE

ABORDAGEM OPERACIONAL

Foco de capacitação

A complexidade da configuração dos subsistemas de atores implicados na dinamização de plataformas agregadoras de conhecimento e competências, como as estratégias de especialização inteligente, exige a mobilização de esforços de capacitação coletiva das organizações envolvidas, indispensável para maximizar a sua utilidade e os efeitos da sua operacionalização.

Portugal dispõe de um capital de experiência relevante na operacionalização deste tipo de abordagens, mas a solidez dessa experiência deve ancorar-se em recursos mais qualificados e integrados, que permitam superar as fragilidades existentes, reduzir disparidades da atuação entre territórios ou setores de atividade e qualificar os agentes para práticas assentes em conhecimento e experiências bem-sucedidas.

Ação âncora

Plataformas digitais colaborativas de partilha e capacitação de redes de atores

As plataformas digitais colaborativas poderão ser criadas especificamente para as Estratégias de Especialização Inteligente ou adotar uma perspetiva mais agregadora, e deverão constituir centros de recursos, informação e partilha de experiências entre as várias entidades envolvidas na dinamização e operacionalização destes instrumentos. O potencial destas ferramentas pode passar também por constituir um ponto de encontro entre entidades, com vista a estreitar sinergias e projetos em comum.

Incidência



Pessoas



Organizações



Instrumentos

Tipologia



Inovadoras











Existentes a Continuar



Existentes a Melhorar









Ações complementares

Ação	Descrição	Tipo	Incidência / Intensidade		
			 Pessoas	 Organizações	 Instrumentos
1 Ações de capacitação específica	<ul style="list-style-type: none"> Workshops, seminários temáticos, ações de formação, incluindo formação graduada (pós-formação, mestrados), visando temas chave da dinâmica das RIS 3 (exemplos de temáticas: planeamento estratégico, desenho e operacionalização de projetos em rede, estratégia e ferramentas de <i>networking</i>, prospetiva...). 	EM			
2 Evento anual de partilha de conhecimento e experiências	<ul style="list-style-type: none"> Evento de âmbito nacional sobre a política de clusters (p.ex., edição do <i>European cluster conference</i> ou de natureza semelhante, com formato de conferência e espaços para encontros <i>one-to-one</i>, com vista a fomentar dinâmicas de trabalho colaborativo). 	IN			
3 Summer school para especialização inteligente	<ul style="list-style-type: none"> Programa concentrado de iniciativas com vista à capacitação das entidades envolvidas na definição e dinamização dos Polos de Competitividade e Tecnologia, assente em ações de <i>peer learning</i> com estruturas congêneres da UE. 	IN			

 Elevada  Média  Baixa

IN – Inovadoras | EC – Existentes a Continuar | EM – Existentes a Melhorar

Áreas de capacitação

	Intensidade
1 Quadro regulamentar: nacional e comunitário	
2 Intervenções territoriais integradas	
3 Contratação com base em resultados: indicadores	
4 Inovação Social enquanto experimentação de soluções ou políticas sociais	
5 Planeamento estratégico e prospetiva	
6 Políticas públicas específicas abrangidas por instrumentos territoriais	
7 Governação multinível e governança territorial	
8 Metodologias de participação de atores	

 Elevada  Média  Baixa

ENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DO ECOSISTEMA (INDICATIVO)

Promotores

1	AD&C
2	ANI

Parceiros

1	Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional
2	IAPMEI
3	FCT
4	Parceiros internacionais

Destinatários alvo

1	Empresas
2	Associações sectoriais
3	Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional
4	Direções-Gerais, Gabinetes de Planeamento de Política e Institutos Públicos (ANI e FCT)

PLANEAMENTO TEMPORAL

Indicador de Resultado		2022	2023	2024	2025	2026	2027
1	Plataforma digitais colaborativas criadas (nº)	-	1	-	-	-	-
2	Ações de capacitação específica realizadas (nº)	4	4	4	4	4	-
3	Encontros e seminários realizados (nº)	-	1	-	-	1	-
4	Eventos nacionais sobre especialização inteligente realizados (nº)	-	2	1	1	2	-
5	Summer schools realizadas (nº)	1	-	1	-	-	-
Indicador de Realização		2022	2023	2024	2025	2026	2027
1	Participantes que concluíram ações de capacitação (%)	90%	90%	90%	90%	90%	-
2	Participantes que concluíram as ações <i>Summer schools</i> (%)	100%	-	100%	-	-	-

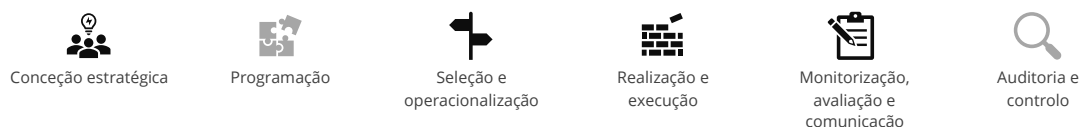
PLANEAMENTO FINANCEIRO

Investimento





• Investimento de ações âncora	1 450 000,00 €
• Investimento em ações complementares	1 165 600,00 €
• Investimento total	2 615 600,00 €

ALINHAMENTO ESTRATÉGICO

Incidência no ciclo de vida



Incidência nos objetivos específicos

Eixo	Objetivo Específico	Intensidade
 <p>Melhorar a capacidade de gestão estratégica</p>	1 Aumentar a adequação e operacionalidade dos instrumentos de programação, dos quadros regulamentares e dos avisos de concurso.	-
	2 Fortalecer as práticas de gestão estratégica e de avaliação	●
	3 Criar condições favoráveis para aumentar a governança multinível e multiactor	●
 <p>Melhorar a capacidade de gestão operacional</p>	4 Adequar e preparar os recursos humanos afetos às estruturas de gestão, controlo e monitorização	-
	5 Aumentar a eficácia e fiabilidade dos procedimentos de gestão, certificação, pagamento, auditoria e controlo	-
 <p>Aumentar a capacidade de atuação dos beneficiários</p>	6 Aumentar a capacidade e preparação dos beneficiários para prosseguirem uma ação eficiente, eficaz e orientada para os resultados	●
	7 Simplificar os procedimentos e aumentar a preparação dos beneficiários para prosseguirem uma ação orientada para os resultados	-
 <p>Criar condições de suporte para uma execução eficaz, impactante e reconhecida</p>	8 Aumentar a abrangência e a qualidade dos instrumentos de política pública e de planeamento estratégico sectorial e territorial	●
	9 Aumentar os níveis de eficácia e agilidade do sistema de informação de apoio à gestão e execução	-
	10 Aumentar os níveis de eficácia das estratégias e ações de comunicação	●

● Elevada ● Média ● Baixa

4 CAPACITAÇÃO PARA A AVALIAÇÃO E ORIENTAÇÃO PARA RESULTADOS

ABORDAGEM OPERACIONAL

Foco de capacitação

A avaliação da política de coesão da UE desempenha um papel vital para a melhoria da eficácia e da eficiência dos programas e para fornecer informações sobre os impactos alcançados, permitindo aferir, periodicamente, se estão a ser produzidos os efeitos esperados, analisando a relevância, coerência, eficácia, eficiência, impacto e sustentabilidade dos programas ou políticas, tendo por objetivo contribuir para as decisões de política e programáticas baseadas em evidências.

Pese embora os profundos avanços verificados nas práticas de avaliação em Portugal ao longo dos vários ciclos de programação, constata-se que para uma efetiva apropriação do princípio da orientação para os resultados, torna-se necessário robustecer as práticas e a cultura de avaliação.

Neste contexto, é essencial desenvolver um processo de capacitação alargado aos vários atores do ecossistema, nomeadamente de todos os atores que promovem, realizam, participam ou utilizam os estudos de avaliação dos fundos ou das políticas promovidas pelos fundos.

Complementarmente é indispensável robustecer abordagem orientada para os resultados a três níveis: (i) aumentando a compreensão do ecossistema para os objetivos e formas de concretização desta abordagem da Política de Coesão; (ii) melhorando a qualidade dos processos de definição de indicadores de resultado e da monitorização dos projetos pelos promotores; (iii) melhorando a qualidade dos critérios de seleção dos projetos como forma de promover a concretização desta abordagem.

Ação âncora

Cursos de Mestrado e Doutoramento em avaliação de projetos, programas e políticas públicas

Os diagnósticos realizados sobre as práticas de avaliação no âmbito dos Fundos detetam como um dos principais problemas a carência de recursos humanos qualificados, tanto do lado da administração como no mercado. Esta situação é resultado da inexistência de formação avançada neste domínio.

Neste âmbito torna-se essencial estimular a criação de cursos de mestrado e de doutoramento em avaliação de projetos, programas e políticas públicas que permitam alargar a número de recursos humanos altamente qualificados na área da avaliação, para planear, desenhar, realizar e acompanhar avaliações, acautelando-se eventuais sobreposições de financiamento com outros fundos europeus.

Incidência



Pessoas



Organizações



Instrumentos

Tipologia



Inovadoras















Existentes a Continuar











Existentes a Melhorar

Ações complementares

Ação	Descrição	Tipo	Incidência / Intensidade			
			 Pessoas	 Organizações	 Instrumentos	
1	Ações de capacitação específica em avaliação de programas e projetos	• Ações de capacitação técnica em formato de webinars e oficinas e ações de formação, workshops e seminários, visando o robustecimento de competências em avaliação da AD&C, Autoridades de Gestão e Organismos Intermédios.	IN			
2	Ações de capacitação de integração da abordagem orientação para resultados nos critérios de seleção de projetos	• Ações de capacitação técnica em formato de workshop com especialistas, visando o robustecimento de competências da AD&C e das Autoridades de Gestão na concretização da abordagem orientação para resultados na definição de critérios de seleção de projetos	IN			
3	Ações de capacitação específica em construção de indicadores de resultado	• Ações de capacitação técnica em formato de workshop com especialistas, visando o robustecimento de competências das Autoridades de Gestão e dos beneficiários na construção de monitorização de indicadores de resultado.	IN			
4	Seminário Avaliação de Fundos em Portugal	• Encontro bianual de todas as entidades do ecossistema dos fundos para partilha de resultados de avaliações, partilha de iniciativas e disseminação de conhecimento.	IN			
5	Estudos / Manuais / Documentação Técnica	• Elaboração de coleção de manuais de metodologias de avaliação e de estudos de aplicação concreta de métodos de avaliação.	IN			
6	Summer School Avaliação	• Realização de <i>Summer School</i> em parceria com entidades académicas sobre as temáticas específicas ou métodos da avaliação, abertas a todos os técnicos de entidades do ecossistema de fundos e investigadores.	IN			

IN – Inovadoras | EC – Existentes a Continuar | EM – Existentes a Melhorar

Áreas de capacitação

		Intensidade
1	Quadro regulamentar: nacional e comunitário	
2	Análises Custo-Benefício	
3	Orientação para resultados	
4	Procedimentos e mecanismos e monitorização	
5	Comunicação específica	
6	Indicadores de monitorização	
7	Avisos de Concurso	
8	Avaliação (conceitos, metodologias e práticas)	

 Elevada  Média  Baixa

ENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DO ECOSISTEMA (INDICATIVO)

Promotores

1	AD&C
---	------

Parceiros

1	Universidades, Institutos Politécnicos e Centros de Investigação
2	Conselho Económico e Social
3	Instituto Nacional de Administração, IP
4	Autoridades de Gestão dos Programas

Destinatários alvo

1	Gabinetes Governativos
2	Direções de Serviços de Desenvolvimento Regional (CCDR Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve)
3	Comissões Diretivas das Autoridades de Gestão dos Programas
4	Autoridades de Gestão dos Programas
5	Organismos Intermédios
6	Direções-Gerais, Gabinetes de Planeamento de Política e Institutos Públicos (agências responsáveis por políticas públicas financiadas)
7	Administração regional
8	Avaliadores
9	Consultores especializados

PLANEAMENTO TEMPORAL

	Indicador de Realização	2022	2023	2024	2025	2026	2027
1	Cursos de formação avançada realizados (nº)	-	1	1	2	2	2
2	Ações de capacitação específica realizadas (nº)	4	6	6	2	2	2
3	Encontros realizados (nº)	-	1	1	1	1	1
4	Documentação técnica produzida (estudos, manuais técnicos e planos) (nº)	2	3	3	-	-	-
5	Summer schools realizadas (nº)	-	1	-	1	-	1
	Indicador de Resultado	2022	2023	2024	2025	2026	2027
1	Participantes que concluíram ações de capacitação (%)	90%	90%	90%	90%	90%	90%
2	Participantes que concluíram as ações Summer school (%)	-	90%	-	90%	-	90%

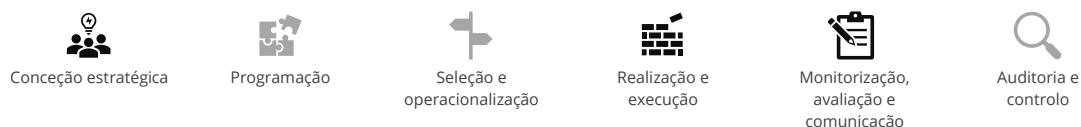
PLANEAMENTO FINANCEIRO

Investimento





•	Investimento de ações âncora	504 000,00 €
•	Investimento em ações complementares	1 696 000,00 €
•	Investimento total	2 200 000,00 €

ALINHAMENTO ESTRATÉGICO

Incidência no ciclo de vida



Incidência nos objetivos específicos

Eixo	Objetivo Específico	Intensidade
 <p>Melhorar a capacidade de gestão estratégica</p>	1 Aumentar a adequação e operacionalidade dos instrumentos de programação, dos quadros regulamentares e dos avisos de concurso.	-
	2 Fortalecer as práticas de gestão estratégica e de avaliação	●
	3 Criar condições favoráveis para aumentar a governança multinível e multiactor	-
 <p>Melhorar a capacidade de gestão operacional</p>	4 Adequar e preparar os recursos humanos afetos às estruturas de gestão, controlo e monitorização	●
	5 Aumentar a eficácia e fiabilidade dos procedimentos de gestão, certificação, pagamento, auditoria e controlo	-
 <p>Aumentar a capacidade de atuação dos beneficiários</p>	6 Aumentar a capacidade e preparação dos beneficiários para prosseguirem uma ação eficiente, eficaz e orientada para os resultados	-
	7 Simplificar os procedimentos e aumentar a preparação dos beneficiários para prosseguirem uma ação orientada para os resultados	●
 <p>Criar condições de suporte para uma execução eficaz, impactante e reconhecida</p>	8 Aumentar a abrangência e a qualidade dos instrumentos de política pública e de planeamento estratégico sectorial e territorial	●
	9 Aumentar os níveis de eficácia e agilidade do sistema de informação de apoio à gestão e execução	-
	10 Aumentar os níveis de eficácia das estratégias e ações de comunicação	●

● Elevada ● Média ● Baixa

5 PROGRAMA DE QUALIFICAÇÃO DA PROCURA

ABORDAGEM OPERACIONAL

Foco de capacitação

O quadro de programação do PT2020 introduziu um enfoque especial na simplificação de procedimentos e a orientação para resultados, cujos resultados ficaram aquém da ambição de partida. Este projeto visa promover a capacitação dos beneficiários dos Fundos das Políticas de Coesão, em particular de grupos de beneficiários não cobertos noutros projetos, essencial para abraçar este tipo de desafios e qualificar a procura.

As fragilidades detetadas no patamar da capacitação dos beneficiários convocam a necessidade de estreitar os canais de interação entre as estruturas de gestão dos Fundos e os seus destinatários, aproximando às necessidades de uns e outros. Por outro lado, a especificidade das políticas e instrumentos de apoio e a diversidade do perfil de beneficiários deve traduzir-se na dinamização de ações mediadas e ajustadas a essa diversidade, contando para o efeito com a participação ativa das AG e dos OI que deverão assumir o protagonismo da organização das iniciativas propostas.

Ação âncora

Rede Qualificação da Procura

Estas redes visam aproximar as estruturas operacionais dos fundos e os beneficiários dos Programas, permitindo o maior envolvimento dos segundos no desenho das soluções que melhor respondam às suas necessidades.

Pretende-se apoiar a constituição de redes colaborativas entre beneficiários-tipo e cada AG para discussão sobre dificuldades e desafios, boas práticas de execução, partilha de experiências de sucesso. Trata-se de criar fóruns de participação e reflexão sobre problemas e necessidades da procura, cuja conclusões se deverão traduzir em soluções de melhoria de procedimentos administrativos e/ou técnicos ou na sinalização de debilidades de conhecimento / competências dos beneficiários que possam ser colmatadas através de ações de capacitação. Nesta lógica, visam a melhoria de aspetos processuais, bem como contribuir para um maior conhecimento das dificuldades e necessidades da procura, no sentido de um contínuo ajustamento entre a ação dos Fundos e as necessidades dos seus destinatários.

Incidência



Pessoas



Organizações



Instrumentos

Tipologia



Inovadoras












Existentes a Continuar

















Existentes a Melhorar

Ações complementares

Ação	Descrição	Tipo	Incidência / Intensidade		
			 Pessoas	 Organizações	 Instrumentos
1 Fóruns participa	<ul style="list-style-type: none"> Encontros temáticos promovidos pelas várias AG em função de matérias específicas que os justifiquem. Funcionam como ações complementares da "Rede de Qualificação da Procura" devendo a sua programação poder ser articulada no âmbito da Rede. 	IN			
2 Ações de capacitação específica com cariz regular	<ul style="list-style-type: none"> Workshops, oficinas de formação, webinars e ações de formação específica com cariz regular dirigidas a beneficiários e organizadas em função do perfil de entidades e de instrumentos de apoio (exemplo de temáticas: legislação básica, instrução de candidaturas, preenchimento de formulários online, contratação pública, sistema de informação, procedimentos de pagamentos, ...). 	IN			
3 Encontro anual de beneficiários (Semana dos Fundos Europeus)	<ul style="list-style-type: none"> Encontros de Mentores, traduzidos em encontros entre beneficiários para disseminar projetos de sucesso e a partilha de experiências, com vista a promover práticas de tutoria entre beneficiários experimentados e beneficiários menos experientes. 	IN			
4 Estudos / manuais / documentação técnica	<ul style="list-style-type: none"> Monitorização da satisfação e dificuldades dos beneficiários (inquéritos de satisfação, sondagens de opinião, ...) Guias de utilização do sistema de informação. 	IN			

IN - Inovadoras | EC - Existentes a Continuar | EM - Existentes a Melhorar

Áreas de capacitação

	Intensidade
1 Quadro regulamentar: nacional e comunitário	
2 Código do Procedimento Administrativo	
3 Contratação pública	
4 Auxílios de Estado	
5 Análises Custo-Benefício	
6 Opções de custos simplificados	
7 Instrumentos financeiros	
8 Sistemas de informação	
9 Procedimentos e mecanismos de monitorização	
10 Contratação com base em resultados: indicadores	
11 Princípios da igualdade de oportunidades, igualdade de género e da não discriminação	
12 Complementaridade entre fundos europeus	
13 Transparência e prestação de contas	
14 Inovação Social enquanto experimentação de soluções ou políticas sociais	

 Elevada  Média  Baixa

ENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DO ECOSISTEMA (INDICATIVO)

Promotores

1	AD&C
2	Autoridades de Gestão dos Programas
3	Organismos intermédios

Parceiros

1	Autoridades de Gestão dos Programas
2	Agências públicas responsáveis pelas políticas públicas financiadas
3	Associações representantes de beneficiários
4	Parceiros sociais

Destinatários alvo

1	Beneficiários dos Fundos
2	Consultores especializados
3	AD&C
4	Autoridades de Gestão dos Programas
5	Peritos externos

PLANEAMENTO TEMPORAL

Indicador de Realização		2022	2023	2024	2025	2026	2027
1	Redes de qualificação da procura criada (nº)	11	-	-	-	-	-
2	Fóruns Participa realizados (nº)	7	7	7	7	7	7
3	Encontros Mentor realizados (nº)	14	14	14	14	7	7
4	Ações de capacitação específica realizadas (nº)	66	66	66	55	33	11
5	Documentação técnica produzida (estudos / manuais / planos)	1	-	-	-	-	-
6	Inquéritos de monitorização da satisfação e dificuldades dos beneficiários realizados (nº)	3	3	3	3	3	3
Indicador de Resultado		2022	2023	2024	2025	2026	2027
1	Variação do número de pedidos de esclarecimento em % do número de candidaturas (variação homóloga face ao período de programação anterior)	-15%	-20%	-25%	-30%	-	-
2	Variação da percentagem de candidaturas não admitidas (variação homóloga face ao período de programação anterior)	-10%	-15%	-20%	-25%	-	-
3	Nível de satisfação dos beneficiários (escala de 1 a 100)	70	80	90	-	-	-

PLANEAMENTO FINANCEIRO

Investimento

• Investimento de ações âncora	550 000,00 €
• Investimento em ações complementares	6 978 160,00 €
• Investimento total	7 528 160,00 €

ALINHAMENTO ESTRATÉGICO

Incidência no ciclo de vida



Incidência nos objetivos específicos

Eixo	Objetivo Específico	Intensidade
<p>Melhorar a capacidade de gestão estratégica</p>	1 Aumentar a adequação e operacionalidade dos instrumentos de programação, dos quadros regulamentares e dos avisos de concurso.	-
	2 Fortalecer as práticas de gestão estratégica e de avaliação	-
	3 Criar condições favoráveis para aumentar a governança multinível e multiactor	-
<p>Melhorar a capacidade de gestão operacional</p>	4 Adequar e preparar os recursos humanos afetos às estruturas de gestão, controlo e monitorização	-
	5 Aumentar a eficácia e fiabilidade dos procedimentos de gestão, certificação, pagamento, auditoria e controlo	●
<p>Aumentar a capacidade de atuação dos beneficiários</p>	6 Aumentar a capacidade e preparação dos beneficiários para prosseguirem uma ação eficiente, eficaz e orientada para os resultados	●
	7 Simplificar os procedimentos e aumentar a preparação dos beneficiários para prosseguirem uma ação orientada para os resultados	●
<p>Criar condições de suporte para uma execução eficaz, impactante e reconhecida</p>	8 Aumentar a abrangência e a qualidade dos instrumentos de política pública e de planeamento estratégico sectorial e territorial	-
	9 Aumentar os níveis de eficácia e agilidade do sistema de informação de apoio à gestão e execução	-
	10 Aumentar os níveis de eficácia das estratégias e ações de comunicação	●

● Elevada ● Média ● Baixa

6 PROGRAMA DE COMUNICAÇÃO E VISIBILIDADE EXTERNA

ABORDAGEM OPERACIONAL

Foco de capacitação

Os Fundos têm sido um instrumento fundamental da transformação e modernização da sociedade, da economia e do território nacionais. Todavia, não obstante o cumprimento das regras de publicitação da sua aplicação, a visibilidade que os Fundos têm junto da opinião pública – incluindo de muitos dos seus potenciais beneficiários – continua a ser limitada ou menos clara, ao que se acresce uma perceção frequentemente negativa da sua utilização e gestão em termos de pertinência, transparência, eficácia ou impacte. Para isto contribui também frequentemente a falta de capacitação de grupos específicos com responsabilidades acrescidas de mediação da informação sobre os Fundos junto do grande público, (sobretudo, responsáveis políticos e profissionais da comunicação social).

De modo a aumentar a visibilidade e a perceção positiva dos Fundos junto da opinião pública, é essencial desenvolver uma abordagem de capacitação dirigida aos técnicos responsáveis pela comunicação das entidades diretamente envolvidas na gestão dos Fundos (AD&C, AG, OI), a grupos-alvo de utilizadores de informação sobre os Fundos que são determinantes para a sua visibilidade e perceção (agentes políticos, comunicação social), assim como para o público em geral.

Neste quadro, afigura-se também essencial para a conceção de instrumentos e meios de comunicação a adoção de linguagem acessível e de conceitos claros e harmonizados, de modo a melhorar a sua eficácia na sensibilização e prestação de contas sobre a utilização do Fundos em Portugal. No mesmo sentido, pretende-se também amplificar a gama de canais de comunicação, explorando melhor os novos canais digitais, e recorrendo aos meios de comunicação em massa para atingir o público mais alargado.

Ação âncora

Estratégia de comunicação Portugal 2030

A conceção de uma estratégia comum de comunicação dos Fundos para o período de programação 2021-2027 é um passo essencial para a estruturação da abordagem a seguir pelos principais atores do ecossistema dos Fundos (AD&C, AG, OI) no sentido de aumentar a sua visibilidade e perceção positiva. Tendo como referencial de partida a Estratégia Comum de Comunicação do Portugal 2020, este novo instrumento deverá refletir a aprendizagem com a experiência do período de programação transato, e apresentar propostas de segmentação e posicionamento da marca, *branding*, estratégia e objetivos da comunicação, entre outros aspetos. Neste sentido, é fundamental que a nova estratégia de comunicação tenha em consideração a necessidade de colmatar as debilidades registadas em períodos anteriores, procurando ser mais eficaz na divulgação de uma imagem positiva dos fundos, ser mais informativa para os públicos-alvo mais especializados, e ser mais inteligível para o público em geral.

Incidência



Pessoas



Organizações



Instrumentos

Tipologia



Inovadoras

















Existentes a Continuar











Existentes a Melhorar

Ações complementares

Ação		Descrição	Tipo	Incidência / Intensidade		
				 Pessoas	 Organizações	 Instrumentos
1	Evento anual PT2030	<ul style="list-style-type: none"> Iniciativa de comunicação anual de nível nacional com um programa de eventos de grande visibilidade dirigidas a múltiplos públicos-alvo (desde o ecossistema dos Fundos até ao público em geral). 	IN			
2	Ações de capacitação da comunicação social sobre os Fundos	<ul style="list-style-type: none"> Iniciativas regulares de capacitação dirigidas a jornalistas sobre o funcionamento, gestão e execução de Fundos. 	IN			
3	Programa de capacitação contínua em comunicação	<ul style="list-style-type: none"> Ações de formação regulares dirigidas a responsáveis pela comunicação do ecossistema dos fundos (AD&C, AG, OI) focadas na comunicação digital, abordando temas como a usabilidade das interfaces e a utilização de redes sociais 	IN			
4	Dicionário dos Fundos	<ul style="list-style-type: none"> Criação de um glossário online que torne acessível a todos os públicos o jargão técnico relacionado com os Fundos, contribuindo também para a harmonização de conceitos entre utilizadores. Deverá constituir um referencial para técnicos e um documento de apoio às ações de capacitação. 	IN			
5	Iniciativas de capacitação de atores políticos sobre os Fundos	<ul style="list-style-type: none"> Iniciativas de capacitação técnica sobre os Fundos destinados a atores políticos - nomeadamente deputados, autarcas e respetivos assessores -, a desenvolver no início de cada legislatura e de cada ciclo de mandatos autárquicos. 	IN			
6	Ações de comunicação de mass media	<ul style="list-style-type: none"> Ações de comunicação regulares através de órgãos de comunicação social (televisão e rádio) e por canais digitais (vídeos e podcasts), produzidos em linguagem acessível e dirigido ao grande público, dedicado à divulgação dos Fundos e dos seus impactes no desenvolvimento do país, conjugando a apresentação dos resultados de períodos de programação anteriores e das opções estratégicas e os projetos para o novo período, com o debate de diferentes perspetivas por parte de atores políticos e da sociedade civil. 	IN			

 Elevada  Média  Baixa

IN – Inovadoras | EC – Existentes a Continuar | EM – Existentes a Melhorar

Áreas de capacitação		Intensidade
1	Quadro regulamentar: nacional e comunitário	
2	Procedimentos e mecanismos de monitorização	
3	Avaliação (conceitos, metodologias e práticas)	
4	Orientação para resultados	
5	Complementaridade entre fundos europeus	
6	Transparência e prestação de contas	
7	Comunicação específica	
8	Valor Acrescentado Europeu	

 Elevada  Média  Baixa

ENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DO ECOSISTEMA (INDICATIVO)

Promotores

1 AD&C

Parceiros

- 1 Autoridades de Gestão dos Programas
- 2 Organismos Intermédios
- 3 Assembleia da República
- 4 Assembleia Regional dos Açores
- 5 Assembleia Regional da Madeira
- 6 Associação Nacional do Municípios Portugueses
- 7 Áreas Metropolitanas e Comunidades Intermunicipais
- 8 Ministério da Educação
- 9 Órgãos de comunicação social
- 10 Universidades, Institutos Politécnicos e Centros de Investigação

Destinatários alvo

- 1 AD&C
- 2 Autoridades de Gestão dos Programas
- 3 Organismos Intermédios
- 4 Comissões de Acompanhamento dos Programas
- 5 Deputados da Assembleia da República, das Assembleias Regionais e respetivos assessores
- 6 Direções-Gerais
- 7 Gabinetes de Planeamento de Política e Institutos Públicos
- 8 Gabinetes governativos

Destinatários alvo

9	Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional
10	Áreas Metropolitanas e Comunidades Intermunicipais
11	Consultores especializados
12	Avaliadores
10	Profissionais da comunicação social
13	Alunos do ensino básico e secundário
14	Beneficiários dos fundos
15	População em geral

PLANEAMENTO TEMPORAL

Indicador de Realização		2022	2023	2024	2025	2026	2027
1	Estratégias de comunicação realizadas (nº)	1	0	0	0	0	0
2	Iniciativa anual de comunicação a nível nacional realizada (nº)	1	1	1	1	1	-
3	Ações de capacitação realizadas (nº)	7	7	7	7	7	7
4	Glossário de linguagem acessível produzido (nº)	1	1	1	1	1	1
5	Ações de comunicação através de canais de comunicação social e digitais realizadas (nº)	21	31	41	51	51	51

Indicador de Resultado		2022	2023	2024	2025	2026	2027
1	Nível de execução de iniciativas da Estratégia de Comunicação (%)	10%	15%	15%	15%	15%	10%
2	Participantes que concluíram ações de capacitação (%)	85%	85%	85%	85%	85%	85%

PLANEAMENTO FINANCEIRO

Investimento

• Investimento de ações âncora	250 000,00 €
• Investimento em ações complementares	10 980 160,00 €
• Investimento total	11 230 160,00 €

ALINHAMENTO ESTRATÉGICO

Incidência no ciclo de vida


Conceção estratégica


Programação




Seleção e operacionalização


Realização e execução


Monitorização, avaliação e comunicação


Auditoria e controlo




Incidência nos objetivos específicos



















Eixo	Objetivo Específico	Intensidade
 <p>Melhorar a capacidade de gestão estratégica</p>	1 Aumentar a adequação e operacionalidade dos instrumentos de programação, dos quadros regulamentares e dos avisos de concurso.	-
	2 Fortalecer as práticas de gestão estratégica e de avaliação	-
	3 Criar condições favoráveis para aumentar a governança multinível e multiactor	-
 <p>Melhorar a capacidade de gestão operacional</p>	4 Adequar e preparar os recursos humanos afetos às estruturas de gestão, controlo e monitorização	●
	5 Aumentar a eficácia e fiabilidade dos procedimentos de gestão, certificação, pagamento, auditoria e controlo	-
 <p>Aumentar a capacidade de atuação dos beneficiários</p>	6 Aumentar a capacidade e preparação dos beneficiários para prosseguirem uma ação eficiente, eficaz e orientada para os resultados	●
	7 Simplificar os procedimentos e aumentar a preparação dos beneficiários para prosseguirem uma ação orientada para os resultados	●
 <p>Criar condições de suporte para uma execução eficaz, impactante e reconhecida</p>	8 Aumentar a abrangência e a qualidade dos instrumentos de política pública e de planeamento estratégico sectorial e territorial	-
	9 Aumentar os níveis de eficácia e agilidade do sistema de informação de apoio à gestão e execução	-
	10 Aumentar os níveis de eficácia das estratégias e ações de comunicação	●

● Elevada ● Média ● Baixa

9.3. Outras ações de capacitação regulares de cariz técnico/específico

Em complementaridade com as ações previstas nos Projetos Estruturantes deverá ser ponderado, no quadro da Governança do AP2030 a implementação de um conjunto de redes específicas que poderão desempenhar um papel chave capacitação regular dos diversos atores do Ecosistema e contribuir, igualmente, para a concretização dos objetivos estratégicos destes Projetos.

Ação	Descrição	Tipo	Incidência / Intensidade		
			 Pessoas	 Organizações	 Instrumentos
1 Rede na área da coordenação e simplificação	<ul style="list-style-type: none"> Criação e dinamização de grupos de trabalho com vista à uniformização e simplificação de procedimentos, constituídos e dinamizados em função das temáticas a abordar, podendo envolver atores de geometria variável (entre AG, entre AG e OI, entre redes existentes, entre Fundos,...). 	EC	●	●	●
2 Rede na área das dinâmicas territoriais	<ul style="list-style-type: none"> Rede de articulação funcional e de capacitação institucional que promove o desenvolvimento de atividades de acompanhamento e dinamização e o intercâmbio de experiências e boas práticas. 	EC		●	●

Ação	Descrição	Tipo	Incidência / Intensidade			
			 Pessoas	 Organizações	 Instrumentos	
3	Rede na área dos sistemas de incentivos	• Rede de articulação funcional e de capacitação institucional que promove o desenvolvimento de atividades de acompanhamento e dinamização e o intercâmbio de experiências e boas práticas.	EC			
4	Rede na área da especialização inteligente	• Rede de articulação funcional e de capacitação institucional que promove o desenvolvimento de atividades de acompanhamento e dinamização e o intercâmbio de experiências e boas práticas.	EC			
5	Rede na área da monitorização	• Rede de articulação funcional e de capacitação institucional que promove atividades no domínio da monitorização de fundos.	EC			
6	Rede na área da avaliação	• Rede de articulação funcional e de capacitação institucional que promove o desenvolvimento de atividades de avaliação.	EC			
7	Rede na área da comunicação	• Rede de articulação funcional e de capacitação institucional que promove o desenvolvimento de atividades de comunicação.	EC			

 Elevada  Média  Baixa

IN – Inovadoras | EC – Existentes a Continuar | EM – Existentes a Melhorar

9.4. Financiamento

A concretização do Plano de Ação de Capacitação poderá ser apoiada por vários instrumentos de financiamento, quer do Portugal 2020, até 31 dezembro de 2023, quer do Portugal 2030, até 31 de dezembro de 2029, considerando que a sua implementação decorrerá durante o período de vigência destes dois períodos.

Neste contexto, consoante o âmbito e tipologia de ação para a concretização das ações âncora e complementares, ou para as outras ações de capacitação, poderão mobilizados os recursos financeiros previstos para a Assistência Técnica, tanto nos Programas Operacionais Regionais e Temáticos, como no Programa Operacional da Assistência Técnica. Este financiamento será obrigatoriamente complementado por fundos nacionais.

Complementarmente poderão vir a ser mobilizados outros instrumentos de financiamento europeu que visem promover a capacitação institucional nos Estados-membros.

9.3. Síntese do Plano de Ação

Projetos estruturantes	Ação âncora	Ações complementares	Destinatários
1. Academia dos Fundos	Planos plurianuais de capacitação das Autoridades de Gestão dos Programas 2030	<ol style="list-style-type: none"> 1. Plataforma colaborativa digital da Academia 2. Ações de capacitação regulares de cariz técnico 3. Encontros anuais de estruturas envolvidas na gestão de fundos 4. Prémio de mérito na gestão dos Fundos 5. Estudos / manuais / documentação técnica 6. <i>Summer school</i> de políticas públicas 	<ul style="list-style-type: none"> • AD&C • Autoridades de Gestão dos Programas • Organismos Intermédios • Direções-Gerais, Gabinetes de Planeamento de Política e Institutos Públicos (agências responsáveis por políticas públicas financiadas) • Gabinetes governativos
2. Capacitação para a operacionalização da abordagem territorial do AP 2030	Plataformas digitais colaborativas de partilha e capacitação de redes de atores	<ol style="list-style-type: none"> 1. Formação e capacitação em planeamento, gestão, acompanhamento e avaliação de instrumentos e projetos territoriais 2. Encontros anuais das entidades envolvidas na implementação dos instrumentos territoriais 3. Estudos e documentação técnica 4. Cursos de "pós-graduação" em parceria com instituições universitárias em várias regiões 	<ul style="list-style-type: none"> • Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional • Áreas Metropolitanas e Comunidades Intermunicipais • Câmaras Municipais • Entidades líderes de consórcios locais • Entidades de direito privado sem fins lucrativos que atuem na área do desenvolvimento social • Agrupamentos de escolas
3. Capacitação para a operacionalização de estratégias de especialização inteligente	Plataformas digitais colaborativas de partilha e capacitação de redes de atores	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ações de capacitação específica 2. Evento anual de partilha de conhecimento e experiências 3. <i>Summer school</i> para especialização inteligente 	<ul style="list-style-type: none"> • Empresas • Associações sectoriais • Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional • Direções-Gerais, Gabinetes de Planeamento de Política e Institutos Públicos (ANI e FCT)
4. Capacitação para a avaliação e orientação para resultados	Cursos de Mestrado e Doutoramento em avaliação de projetos, programas e políticas públicas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ações de capacitação específica em avaliação de programas e projetos 2. Ações de capacitação de integração da abordagem orientação para resultados nos critérios de seleção de projetos 3. Ações de capacitação específica em construção de indicadores de resultado 4. Seminário Avaliação de Fundos em Portugal 5. Estudos / Manuais / Documentação Técnica 6. <i>Summer School</i> Avaliação 	<ul style="list-style-type: none"> • Gabinetes Governativos • Direções de Serviços de Desenvolvimento Regional (CCDR Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve) • Comissões Diretivas das Autoridades de Gestão dos Programas • Autoridades de Gestão dos Programas • Organismos Intermédios • Direções-Gerais, Gabinetes de Planeamento de Política e Institutos Públicos (agências responsáveis por políticas públicas financiadas) • Administração regional • Avaliadores • Consultores especializados
5. Programa de qualificação da procura	Rede Qualificação da Procura	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ações de capacitação específica com cariz regular 2. Encontro anual de beneficiários (Semana dos Fundos Europeus) 3. Fóruns participa 4. Estudos / manuais / documentação técnica 	<ul style="list-style-type: none"> • Beneficiários dos Fundos • Consultores especializados • AD&C • Autoridades de Gestão dos Programas • Peritos externos

Projetos estruturantes	Ação âncora	Ações complementares	Destinatários
6. Programa de comunicação e visibilidade externa	Estratégia de comunicação Portugal 2030	<ol style="list-style-type: none"> 1. Evento anual PT2030 2. Ações de capacitação da comunicação social sobre os Fundos 3. Programa de capacitação contínua em comunicação 4. Dicionário dos Fundos 5. Iniciativas de capacitação de atores políticos sobre os Fundos 6. Ações de comunicação de mass media 	<ul style="list-style-type: none"> • AD&C • Autoridades de Gestão dos Programas • Organismos Intermédios • Comissões de Acompanhamento dos Programas • Deputados da Assembleia da República, das Assembleias Regionais e respetivos assessores • Direções-Gerais • Gabinetes de Planeamento de Política e Institutos Públicos • Gabinetes governativos • Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional • Áreas Metropolitanas e Comunidades Intermunicipais • Consultores especializados • Avaliadores • Profissionais da comunicação social • Alunos do ensino básico e secundário • Beneficiários dos fundos • População em geral

Quadro 6 – Síntese do Plano de Ação

Fonte: CEDRU / EY (2021).

10

Monitorização,
acompanhamento e riscos

10. Monitorização, acompanhamento e riscos

10.1. Princípios e riscos

O sistema de monitorização da implementação do plano de ação para o reforço da capacitação do ecossistema da O sistema de monitorização da implementação do plano de ação para o reforço da capacitação do ecossistema da política da coesão deverá permitir o acompanhamento sistemático das diversas etapas de implementação do roteiro, do seu Plano e das ações que o compõem, devendo produzir informação de suporte à gestão operacional do Plano (em termos físicos e financeiros), mas também à sua gestão estratégica, possibilitando o acompanhamento dos respetivos resultados e, por conseguinte, a qualidade e a transparência do processo de tomada de decisão visando introduzir ajustamentos (operacionais, financeiros e estratégicos) caso sejam detetados desvios.

A principal componente do sistema de monitorização deverá ser o sistema de indicadores que o suporta, mas deverá também contemplar uma análise qualitativa da sua implementação, fomentando a partilha da informação produzida, de boas práticas (aprendizagem) e a recolha de opiniões dos seus principais interlocutores sobre a implementação do Plano (por ex. através de grupos focais, inquéritos ou avaliações). Esta segunda vertente de natureza mais qualitativa pode ser uma das ações do Plano que visa robustecer a monitorização e avaliação das políticas ou ser assumida como parte integrante da implementação do sistema.

A definição do sistema de monitorização deve adotar como princípios orientadores a responsabilidade partilhada entre os atores envolvidos, uma estabilização concetual que permita uma recolha e análise de informação segundo regras claras, comuns e aceites pelos atores, a transparência dos dados recolhidos e disponibilizados e possibilitar a rastreabilidade dos dados incluídos no sistema de indicadores, assumindo o projeto como o elemento básico e garantindo a monitorização de todo o seu ciclo de vida.

Adicionalmente, o sistema não deve ser demasiado complexo, sob pena de colocar em risco a sua eficiência e deve ainda articular-se com sistemas externos (em particular os dos Fundos para a Coesão), favorecendo a comunicação e a interoperabilidade. Da mesma forma, deve definir o tipo e periodicidade de outputs a produzir, os quais devem estar orientados para as diferentes necessidades dos seus utilizadores e articulados (no timing e conteúdo) com os demais outputs dos sistemas de informação dos Fundos da Política de Coesão.

O sistema de indicadores que suporta o sistema de informação deve permitir o acompanhamento do progresso da execução, a avaliação dos principais resultados das ações (realizações) e a avaliação do cumprimento dos objetivos (resultados). O quadro do ponto 10.3 reúne o conjunto dos indicadores de realização e resultados propostos para o acompanhamento das diversas ações âncoras e complementares.

A implementação do Roteiro e o cumprimento das metas ficadas enfrenta diversos riscos que deverão ser acautelados. Da auscultação realizada emergem com principais eventuais problemas a salvaguardar: (i) a atual sobrecarga dos recursos humanos envolvidos nas tarefas de gestão (AG e OI) o que retira disponibilidade e motivação para participar em ações de formação; (ii) a inexistência, transversalmente, de uma cultura de capacitação e de aprendizagem entre pares que motive as organizações a participarem; (iii) a eventual ausência ou dificuldade em dispor de formadores.

10.2. Metodologia de definição de metas

O estabelecimento de metas de referência para o cálculo dos indicadores de realização e resultado suportou-se num conjunto de critérios base que asseguram a coerência global do dispositivo de monitorização e acompanhamento, nomeadamente prevendo a cobertura de indicadores quantificáveis para o conjunto das ações (âncora e complementar) dos 6 projetos estruturantes e, simultaneamente, procurando salvaguardar um desejável equilíbrio entre a cobertura dos indicadores e o esforço de recolha e medição.

No quadro seguinte apresenta-se de forma sistematizada os critérios que nortearam a definição das metas dos indicadores e a sua metodologia de implementação

Critério	Metodologia de implementação
Contributo para os objetivos específicos	<ul style="list-style-type: none"> Cobertura de indicadores de resultado para o conjunto de ações âncora e complementares, de modo a assegurar a monitorização regular do nível de execução do plano de ação e o cumprimento dos seus objetivos.
Ciclo de execução	<ul style="list-style-type: none"> Distribuição dos indicadores pelos vários anos do período de implementação do Plano de Ação tendo em conta a natureza das ações propostas e a relação das ações com as necessidades de capacitação mais prementes em cada fase do ciclo de execução dos Programas.
Capacidade de implementação pelas entidades promotoras	<ul style="list-style-type: none"> Razoabilidade da quantificação das metas tendo em consideração os recursos e capacidade operacional da(s) entidade(s) promotora(s).
Dimensionamento e perfil de destinatários	<ul style="list-style-type: none"> Razoabilidade da quantificação das metas tendo em consideração a abrangência esperada dos destinatários/públicos – alvo das ações, estabelecendo metas de realização menos ambiciosas em ações que se perspetivam mais exigentes do ponto de vista dos destinatários a mobilizar.
Tipologia de ação / complexidade operacional	<ul style="list-style-type: none"> Quantificação de metas sensíveis à complexidade organizacional e logística das ações (total de entidades promotoras e parceiras a envolver, necessidade de contratação de serviços com entidades formadoras,...)

Quadro 7 – Critérios de definição de metas

Fonte: CEDRU / EY (2021).

10.2. Sistema de indicadores

Ação	#	Designação do Indicador	Unidade	Tipo de indicador	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Projeto Estruturante 1										
AA	1	Elaboração de Planos plurianuais de capacitação das Autoridades de Gestão dos Programas 2030	Número	Realização	11	-	-	11	-	-
AA	2	Elaboração de Planos plurianuais da Academia de Fundos	Número	Realização	1	-	-	1	-	-
AC1	3	Plataforma digital colaborativa	Número	Realização	1	-	-	-	-	-
AC2	4	Ações de capacitação realizadas	Número	Realização	20	40	40	40	40	20
AC3	5	Encontros realizados	Número	Realização	1	1	1	1	1	1
AC4	6	Prémios atribuídos	Número	Realização	-	-	1	-	-	1
AC5	7	Documentação técnica produzida (estudos, manuais técnicos e planos)	Número	Realização	3	-	2	-	2	-

Ação	#	Designação do Indicador	Unidade	Tipo de indicador	2022	2023	2024	2025	2026	2027
AC5	8	Manual de procedimentos produzido	Número	Realização	1	-	-	-	-	-
AC6	9	Summer schools realizadas	Número	Realização	2	-	2	-	2	-
AA	1	Nível de execução dos programas plurianuais	%	Resultado	-	-	85%	-	-	85%
AC2	2	Participantes que conclui ações de capacitação	%	Resultado	90%	90%	90%	90%	90%	90%
AC6	3	Participantes que conclui as ações Summer schools	%	Resultado	100%	-	100%	-	100%	-
Projeto Estruturante 2										
AA	1	Plataforma digitais colaborativas	Número	Realização	-	1	-	-	-	-
AC1	2	Ações de capacitação específica	Número	Realização	10	15	20	20	15	10
AC2	3	Encontros e seminários	Número	Realização	-	1	1	1	1	1
AC3	4	Documentação técnica produzida (estudos e manuais técnicos)	Número	Realização	-	4	5	4	2	-
AC4	5	Formação em abordagens territoriais colaborativas	Número	Realização	-	2	2	2	2	2
AC1	1	Participantes que concluem ações de capacitação	%	Resultado	90%	90%	90%	90%	90%	90%
AC4	2	Participantes que concluem ações de formação em abordagens territoriais colaborativas	%	Resultado	90%	90%	90%	90%	90%	90%
AC4	3	Projetos criados em cooperação pelas entidades que participaram na formação	Número	Resultado	-	10	12	12	-	-
Projeto Estruturante 3										
AA	1	Plataforma digitais colaborativas criadas	Número	Realização	-	1	-	-	-	-
AC1	2	Ações de capacitação específica realizadas	Número	Realização	4	4	4	4	4	-
AC1	3	Encontros e seminários realizados	Número	Realização	-	1	-	-	1	-
AC2	4	Eventos nacionais sobre especialização inteligente realizados	Número	Realização	-	2	1	1	2	-
AC3	5	Summer schools realizadas	Número	Realização	1	-	1	-	-	-
AC1	1	Participantes que conclui ações de capacitação	%	Resultado	90%	90%	90%	90%	90%	-
AC3	3	Participantes que conclui as ações Summer schools	%	Resultado	100%	-	100%	-	-	-
Projeto Estruturante 4										
AA	1	Cursos de formação avançada realizados	Número	Realização	-	1	1	2	2	2
AC1, 2,3	2	Ações de capacitação específica realizadas	Número	Realização	4	6	6	2	2	2
AC4	3	Encontros realizados	Número	Realização	3	6	6	6	5	5
AC5	4	Documentação técnica produzida (estudos, manuais técnicos e planos)	Número	Realização	2	3	3	-	-	-
AC6	5	Summer schools realizadas	Número	Realização	-	1	-	1	-	1
AC1, 2,3	1	Participantes que conclui ações de capacitação	%	Resultado	90%	90%	90%	90%	90%	90%
AC6	2	Participantes que conclui as ações Summer schools	%	Resultado	-	90%	-	90%	-	90%
Projeto Estruturante 5										
AA	1	Redes de qualificação da procura criada	Número	Realização	11	-	-	-	-	-
AC1	2	Fóruns Participa realizados	Número	Realização	7	7	7	7	7	7
AC2	3	Encontros Mentor realizados	Número	Realização	14	14	14	14	14	14

Ação	#	Designação do Indicador	Unidade	Tipo de indicador	2022	2023	2024	2025	2026	2027
AC3	4	Ações de capacitação específica realizadas	Número	Realização	66	66	66	55	33	11
AC4	5	Documentação técnica produzida (estudos / manuais / planos)	Número	Realização	1	-	-	-	-	-
AC4	6	Inquéritos de monitorização da satisfação e dificuldades dos beneficiários realizados	Número	Realização	3	3	3	3	3	3
AA, AC1, AC2	1	Variação do número de pedidos de esclarecimento em % do número de candidaturas (variação homóloga face ao período de programação anterior)	%	Resultado	-15%	-20%	-25%	-30%	-	-
AA, AC1, AC2	2	Variação da percentagem de candidaturas não admitidas (variação homóloga face ao período de programação anterior)	%	Resultado	-10%	-15%	-20%	-25%	-	-
AC3	3	Nível de satisfação dos beneficiários	Escala de 0 a 100	Resultado	70	80	90	-	-	-
Projeto Estruturante 6										
AA	1	Estratégias de comunicação realizadas	Número	Realização	1	-	-	-	-	-
AC1	2	Iniciativa anual de comunicação a nível nacional realizada	Número	Realização	1	1	1	1	1	-
AC2, AC3, AC5	3	Ações de capacitação realizadas	Número	Realização	7	7	7	7	7	7
AC4	4	Glossário de linguagem acessível produzido	Número	Realização	1	1	1	1	1	1
AC6	5	Ações de comunicação através de canais de comunicação social e digitais realizadas	Número	Realização	21	31	41	51	51	51
AC6	6	Programas realizados	Número	Realização	5	10	10	10	10	5
AA1	1	Nível de execução de iniciativas da Estratégia de Comunicação	%	Resultado	10%	15%	15%	15%	15%	10%
AC2, AC3 e AC5	2	Participantes que concluíram ações de capacitação	%	Resultado	85%	85%	85%	85%	85%	85%

Quadro 8 – Indicadores e metas propostas para a monitorização do Plano de Ação

Fonte: CEDRU / EY (2021).

AA – Ação âncora | AC – Ação complementar

Anexos

Anexo 1. Áreas de capacitação e projetos estruturantes

Áreas de capacitação	Projetos estruturantes					
	Academia dos Fundos	Capacitação para a operacionalização da abordagem territorial do AP 2030	Capacitação para a operacionalização de estratégias de especialização inteligente	Capacitação para a avaliação e orientação para resultados	Programa de qualificação da procura	Programa de comunicação e visibilidade externa
Análises Custo-Benefício	●	●	-	●	●	-
Auxílios de Estado	●	-	-	-	●	-
Avaliação (conceitos, metodologias e práticas)	-	●	-	●	-	●
Avisos de Concurso				●		
Better regulation e gold plating	●	-	-	-	-	-
Código do Procedimento Administrativo	●	-	-	-	●	-
Complementaridade entre fundos europeus	●	●	-	-	●	●
Comunicação específica	-	-	-	●	-	●
Contratação com base em resultados: indicadores	●	●	●	-	●	-
Contratação pública	●	●	-	-	●	-
Financiamento não associado a custos	●	-	-	-	-	-
Governança multinível e governança territorial	-	●	●	-	-	-
Indicadores de monitorização				●		
Inovação Social enquanto experimentação de soluções ou políticas sociais	●	●	●	-	●	-
Instrumentos financeiros	●	-	-	-	●	-

Áreas de capacitação	Projetos estruturantes					
	Academia dos Fundos	Capacitação para a operacionalização da abordagem territorial do AP 2030	Capacitação para a operacionalização de estratégias de especialização inteligente	Capacitação para a avaliação e orientação para resultados	Programa de qualificação da procura	Programa de comunicação e visibilidade externa
Intervenções territoriais integradas	-	●	●	-	-	-
Legislação ambiental e princípio DNSH (Do No Significant Harm)	●	-	-	-	-	-
Metodologias de participação de atores	-	●	●	-	-	-
Opções de custos simplificados	●	●	-	-	●	-
Planeamento estratégico e prospetiva	●	●	●	-	-	-
Políticas públicas específicas abrangidas por instrumentos territoriais	-	●	●	-	-	-
Princípio de orientação para resultados	-	-	-	●	-	●
Princípios da igualdade de oportunidades, igualdade de género e da não discriminação	●	-	-	-	●	-
Procedimentos e mecanismos de monitorização	-	●	-	●	●	●
Quadro regulamentar (nacional e comunitário)	●	●	●	●	●	●
Sistemas de informação	●	-	-	-	●	-
Transparência e prestação de contas	●	-	-	-	●	●
Valor Acrescentado Europeu	-	-	-	-	-	●

● Elevada ● Média ● Baixa

Anexo 2. Coerência Estratégica

Insuficiências	Eixo 1					Eixo 2					Eixo 3				Eixo 4				
	Objetivos específicos			Elementos facilitadores		Objetivos específicos		Elementos facilitadores			Objetivos específicos		Elementos facilitadores		Objetivos específicos		Elementos facilitadores		
	Aumentar a adequação e operacionalidade dos instrumentos de programação, dos quadros regulamentares e dos avisos concursos	Reforçar as práticas de gestão estratégica e avaliação	Criar condições favoráveis para aumentar a governança multinível e multi-atores	Assegurar uma maior estabilidade e previsibilidade do processo de operacionalização dos instrumentos de programação.	Incentivar uma maior participação dos vários atores do ecossistema na fase de preparação dos instrumentos de programação.	Adequar e preparar os recursos humanos atribuídos às estruturas de gestão, controlo e monitorização.	Aumentar a eficácia e fiabilidade dos procedimentos de gestão, certificação, pagamento, auditoria e controlo	Assegurar que as descrições das várias unidades orgânicas/funcionais sejam claras e apropriadas aos requisitos de implementação.	Assegurar a constituição de equipas com dimensão adequada com um perfil de competências ajustado às exigências das funções	Estimular a motivação dos recursos humanos com vista a um melhor desempenho e estabilidade da estrutura de gestão, controlo e monitorização.	Desenvolver instrumentos digitais eficazes e sistemas inteligentes capazes de agilizar os procedimentos	Aumentar a capacidade e a preparação dos beneficiários para prosseguir uma ação eficiente, eficaz e orientada para os resultados.	7. Simplificar os procedimentos e aumentar o grau de preparação dos beneficiários para prosseguir uma ação orientada para os resultados	Estimular uma maior participação dos diversos atores do ecossistema em etapas intermediárias na preparação dos instrumentos de programação	Criação de um balcão único de apoio aos potenciais beneficiários que, para além do contacto virtual, permite um contacto personalizado através de um call center (a ser implementado num formato centralizado ou descentralizado, ligado a IBOs e MAS).	Aumentar o alcance e a qualidade das políticas públicas e dos instrumentos de planeamento estratégico sectorial e territorial.	Aumentar a eficiência e agilidade do sistema de informação de apoio à gestão e execução	Aumentar a eficácia das estratégias e ações de comunicação	Assegurar que os sistemas de informação sejam eficientes e respondam às necessidades das diferentes partes interessadas
1. Necessidades na conceção de políticas e de instrumentos																			
Definição de políticas públicas e instrumentos de planeamento																			
1	●																		
2		●																	
3			●																
Desenho e operacionalidade dos instrumentos de programação, dos quadros regulamentares e dos avisos de concurso																			
5	●																		
6	●																		
7				●															
2. 2. Necessidades das estruturas de gestão dos Fundos																			
Adequação e preparação dos recursos humanos afetos às estruturas de gestão, controlo e monitorização																			
8					●		●												
9									●										
10						●						●							
Práticas de gestão estratégica e avaliação dos instrumentos de programação																			
11																			
12												●							
13								●											
Procedimentos de gestão, certificação, pagamento, auditoria e controlo																			
14											●	●							
15						●													
16											●								

Anexo 3. Quadro de Investimento – Síntese (€)

Projetos Estruturantes	Investimento		
	Ações âncora	Ações complementares	Total
1. Academia dos Fundos	4 700 000,00 €	6 916 000,00 €	11 616 000,00 €
2. Capacitação para a operacionalização da abordagem territorial do AP 2030	1 450 000,00 €	4 330 000,00 €	6 280 000,00 €
3. Capacitação para a operacionalização de estratégias de especialização inteligente	1 450 000,00 €	1 165 600,00 €	2 615 600,00 €
4. Capacitação para a avaliação e orientação para resultados	504 000,00 €	1 696 000,00 €	2 200 000,00 €
5. Programa de qualificação da procura	550 000,00 €	6 978 160,00 €	7 528 160,00 €
6. Programa de comunicação e visibilidade externa	250 000,00 €	10 980 160,00 €	11 230 160,00 €
Total	8 904 000,00	32 065 920,00	41 469 920,00

Anexo 4. Matriz de autoavaliação das Autoridades de Gestão dos Programas Operacionais (junho 2021)

Capacidade / Dimensão	Sempre verdade	Usualmente verdade	Raramente verdade	Nunca é verdade	NS/NR	N.A.
PILAR 1: PESSOAS						
Objetivo 1. Uma abordagem estratégica para a aprendizagem e desenvolvimento						
1) A Autoridade de Gestão tem e utiliza uma visão ou plano de longo prazo para o reforço das aprendizagens e o desenvolvimento dos seus colaboradores, alinhada com a forma como pretende atingir os objetivos do Programa Operacional.	15,6%	42,7%	25,0%	6,9%	5,9%	3,8%
2) A Autoridade de Gestão alinha o conteúdo das aprendizagens com o quadro de competências para definir expectativas claras para diferentes objetivos de aprendizagem em diferentes grupos de colaboradores.	15,0%	46,9%	24,8%	4,9%	4,5%	3,8%
3) A Autoridade de Gestão proporciona oportunidades aos colaboradores, por exemplo, através do ciclo de gestão de desempenho e do quadro de competências, para identificar as necessidades de aprendizagem e os desejos dos colaboradores de criarem um "círculo virtuoso" de feedback construtivo complementado por oportunidades de acesso a conteúdos de aprendizagem relevantes.	11,2%	37,1%	31,8%	9,1%	5,6%	5,2%
4) A Autoridade de Gestão oferece metodologias de aprendizagem diferenciadas (aprendizagem em sala de aula, mentoria, indução, coaching, etc.) para diferentes tipos de colaboradores e conteúdos.	13,0%	29,1%	37,9%	10,9%	2,5%	6,7%
5) A Autoridade de Gestão disponibiliza conteúdos de aprendizagem para diferentes níveis hierárquicos ou áreas funcionais (oferta de formação diferenciada).	16,1%	42,8%	27,7%	3,2%	6,0%	4,2%
6) A aprendizagem abrange as suas necessidades do dia-a-dia e as suas necessidades estratégicas da gestão e é avaliada regularmente e melhorada quando necessário.	11,3%	40,8%	31,7%	7,7%	4,9%	3,5%
7) A perceção dos colaboradores sobre as oportunidades de aprendizagem e desenvolvimento na Autoridade de Gestão (por exemplo, conteúdos de formação, mentoria, aprendizagem em contexto de trabalho) é medida regularmente.	12,7%	27,5%	37,3%	12,3%	6,0%	4,2%
8) A Comissão Diretiva do PO sublinha regularmente a importância da aprendizagem contínua, abrangendo a formação formal, apoiando programas de mentoria ou coaching e iniciativas de aprendizagem no local de trabalho.	10,9%	33,3%	33,7%	11,2%	7,0%	3,9%
9) A Autoridade de Gestão utiliza diversas ferramentas para apoiar a aprendizagem,	15,8%	41,1%	29,8%	6,7%	2,5%	4,2%

Capacidade / Dimensão	Sempre verdade	Usualmente verdade	Raramente verdade	Nunca é verdade	NS/NR	N.A.
incluindo portais de informação interna, formação online, formação em sala, aprendizagem mista, visitas de estudo, etc.						
Objetivo 2. Liderança eficaz e capaz nas Autoridades de Gestão						
10) A Comissão Diretiva do PO clarifica e comunica os valores fundamentais partilhados que devem orientar a tomada de decisão na Autoridade de Gestão.	20,7%	44,2%	19,6%	4,7%	6,9%	4,0%
11) A Comissão Diretiva do PO apoia e ajuda a desenvolver medidas de diversidade, inclusão e bem-estar, e conduzem a sua medição e benchmarking a intervalos regulares para monitorizar o progresso, detetar e eliminar barreiras e projetar intervenções.	10,9%	24,6%	28,3%	13,4%	16,7%	6,2%
12) A Comissão Diretiva reconhece a importância do investimento em prospetiva, inovação, e em competências e capacidades analíticas.	14,1%	35,5%	20,3%	8,0%	18,1%	4,0%
13) A Autoridade de Gestão reconhece explicitamente a importância do envolvimento dos colaboradores: este é abordado em documentos de planeamento/estratégia, e é medido a intervalos regulares (uma ou duas vezes por ano) através de inquéritos aos colaboradores.	9,4%	21,7%	27,9%	26,4%	6,2%	8,3%
14) Os resultados dos inquéritos aos colaboradores são acompanhados pela Comissão Diretiva e utilizados para fazer ajustamentos à gestão do PO.	3,3%	11,6%	21,4%	18,8%	25,0%	19,9%
15) A Autoridade de Gestão oferece oportunidades abrangentes de aprendizagem de liderança, nomeadamente programas estruturados de formação e desenvolvimento e coaching adaptado para a gestão sénior.	4,0%	19,2%	28,6%	19,2%	19,6%	9,4%
PILAR 2: ORGANIZAÇÃO						
Objetivo 1. Garantir que as estruturas organizacionais estão aptas para o efeito						
16) Cada unidade orgânica/operacional tem objetivos claros que contribuem para os objetivos globais da Autoridade de Gestão.	36,8%	50,9%	2,2%	2,2%	3,7%	4,1%
17) Os objetivos de cada unidade orgânica/operacional são coerentes – exigem competências semelhantes e facilitam o trabalho comum.	24,9%	53,2%	8,6%	3,0%	5,9%	4,5%
18) As unidades orgânicas/operacionais cobrem de forma abrangente todo o trabalho que tem de ser feito na Autoridade de Gestão.	33,5%	48,3%	3,3%	2,6%	8,2%	4,1%
19) É óbvio qual unidade orgânica/operacional faz o quê quando surge um novo trabalho.	26,8%	55,4%	5,2%	1,9%	6,3%	4,5%
20) Não há sobreposição ou duplicação de trabalho na Autoridade de Gestão – não há duas unidades orgânicas a fazer exatamente a mesma coisa.	41,3%	33,1%	8,6%	4,8%	6,7%	5,6%

Capacidade / Dimensão	Sempre verdade	Usualmente verdade	Raramente verdade	Nunca é verdade	NS/NR	N.A.
21) A estrutura organizacional é revista periodicamente (por exemplo, todos os períodos de programação ou mais frequentemente) para garantir que se mantenha adequada às exigências da execução do PO ao longo do tempo.	23,0%	33,5%	16,4%	4,8%	17,1%	5,2%
22) Existe um organograma ou um portal interno que fornece os detalhes básicos de cada unidade e as suas funções e responsabilidades na Autoridade de Gestão e os seus Organismos Intermédios.	49,1%	29,7%	4,8%	3,0%	8,6%	4,8%
23) Existe um organograma ou um portal interno que explicita a relação entre unidades em termos de reporte, supervisão e colaboração.	39,4%	28,3%	11,2%	4,8%	11,5%	4,8%
24) Os colaboradores do Sistema de Gestão e Controlo têm uma compreensão comum de quem faz o quê e de como a sua unidade contribui para o sistema mais vasto.	24,2%	41,3%	7,1%	0,7%	20,8%	5,9%
25) As partes interessadas externas, como os beneficiários, compreendem qual a organização/unidade a contactar em todos os casos, através do canal apropriado (por exemplo, site de internet, FAQ, caixa de correio genérica).	14,9%	59,5%	11,5%	1,5%	8,2%	4,5%
Objetivo 2: Melhorar os mecanismos de gestão do conhecimento e partilha de informação						
26) Existem estruturas na Autoridade de Gestão que permitem a partilha e a coordenação de informação em toda a Autoridade de Gestão e com todo o Sistema de Gestão e Controlo.	20,3%	43,6%	15,8%	3,0%	12,8%	4,5%
27) Os colaboradores têm fóruns ou canais para partilhar experiências, soluções para desafios comuns e melhorar as práticas de trabalho (por exemplo, equipas interfuncionais, mecanismos informais através de redes de colaboradores, comunicações de prática ou "grupos de discussão" ao longo das linhas temáticas para permitir aos praticantes partilharem experiência em todo o Sistema de Gestão e Controlo).	6,4%	15,0%	38,3%	22,9%	10,9%	6,4%
28) A Comissão Diretiva do PO toma medidas para incentivar a colaboração horizontal e apoiar as redes de colaboradores, e comunica com os seus colaboradores sobre as atividades de coordenação em que estão envolvidos.	6,8%	25,9%	33,8%	15,4%	12,0%	6,0%
29) Os colaboradores são encorajados a identificar a duplicação de esforços ou problemas de coordenação e a colocar essas questões com o seu gestor ou um ponto de contacto adequado.	11,7%	38,3%	27,1%	13,5%	5,6%	3,8%
30) O portal de informação da Autoridade de Gestão fornece informações atualizadas em tempo real sobre a evolução legislativa para orientar a tomada de decisão e apoiar todas as partes interessadas.	26,7%	52,3%	7,5%	4,1%	6,0%	3,4%

Capacidade / Dimensão	Sempre verdade	Usualmente verdade	Raramente verdade	Nunca é verdade	NS/NR	N.A.
31) A informação sobre a evolução legislativa é partilhada proactivamente pela Autoridade de Gestão.	31,6%	49,6%	10,5%	1,1%	4,1%	3,0%
32) Existem ferramentas TIC para documentar e partilhar internamente a experiência de gestão (Por exemplo, áreas para partilhar modelos e ferramentas padrão, respostas a perguntas frequentes, uma plataforma de conhecimento para reunir e distribuir experiência, tais como soluções recentes para problemas comuns, Wiki interno criado pelo utilizador, guias, manuais, calendários, pontos de contacto, base de dados de consultores, calendário de planeamento de auditoria e decisões de auditoria passadas, etc.).	13,2%	35,7%	27,1%	9,0%	11,3%	3,8%
33) Os colaboradores têm uma compreensão comum da utilização correta dos sistemas de TI e dos sistemas de gestão de informação/documento, a fim de garantir a transferência de conhecimentos.	16,5%	60,9%	12,4%	2,6%	3,8%	3,8%
34) A utilização correta dos sistemas de TI e dos sistemas de gestão de informação/documento é suportada por formação periódica e/ou comunicações a todos os colaboradores.	16,5%	39,5%	30,1%	5,6%	3,8%	4,5%
35) Os sistemas de TI são fáceis de utilizar e bem-adaptados à realidade do dia-a-dia da Autoridade de Gestão – permitindo o rastreio integrado em tempo real das despesas do FEEI, controlos ex-ante, auditoria ex-post e outras funções de gestão necessárias.	18,8%	47,4%	17,3%	3,4%	9,4%	3,8%
Objetivo 3: Melhorar a flexibilidade dos recursos através de um melhor planeamento e mobilidade da força de trabalho						
36) Existe um entendimento claro e comum entre todos os intervenientes no que respeita à flexibilidade orçamental, por exemplo, quando é aceitável e útil transferir verbas ou transportar verbas para um projeto atrasado. Isto é suportado através de comunicações comuns, ferramentas e formação.	8,0%	24,0%	15,3%	3,4%	38,9%	10,3%
37) A Autoridade de Gestão dispõe de sistemas que permitam flexibilidade na gestão dos recursos humanos alocando-os em função das necessidades (por exemplo, mobilizando temporariamente colaboradores para outras partes do Sistema de Gestão e Controlo).	12,2%	35,5%	27,9%	8,0%	9,9%	6,5%
38) Os colaboradores seniores desempenham um papel ativo e estratégico no apoio ao desenvolvimento do Secretariado Técnico.	16,8%	38,5%	12,2%	4,2%	20,6%	7,6%
39) A Autoridade de Gestão utiliza as saídas de colaboradores/revisões organizacionais como oportunidades para melhor combinar competências com as necessidades (por exemplo através de reperfilamentos ou do ajuste de determinados postos de trabalho ou tarefas, a fim de garantir uma melhor utilização das competências).	5,3%	23,3%	27,9%	13,4%	23,7%	6,5%

Capacidade / Dimensão	Sempre verdade	Usualmente verdade	Raramente verdade	Nunca é verdade	NS/NR	N.A.
PILAR 3: PLANEAMENTO ESTRATÉGICO, COORDENAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO						
Objetivo 1: Ter uma abordagem mais estratégica do planeamento, programação e definição de prioridades						
40) A Autoridade de Gestão define objetivos claros para o Programa Operacional e articula as ligações entre os objetivos do PO e os objetivos estratégicos de desenvolvimento a nível nacional.	33,6%	39,8%	2,7%	0,4%	18,5%	5,0%
41) A Autoridade de Gestão articula as ligações e a coerência entre os objetivos do PO e os objetivos estratégicos dos sectores de política individuais relevantes para o Programa.	29,3%	35,9%	2,3%	0,8%	26,6%	5,0%
42) A Autoridade de Gestão consulta ou refere os documentos estratégicos do PO (por exemplo, planos de ação do Programa, estratégias nacionais/regionais de desenvolvimento) para orientar a tomada de decisões e a execução do Programa.	30,1%	40,2%	3,5%	0,8%	22,0%	3,5%
43) A Autoridade de Gestão consulta ou refere o Acordo de Parceria e/ou outros Programas nacionais para evitar contradição em metas estratégicas.	25,9%	31,3%	3,9%	0,4%	33,6%	5,0%
44) A Autoridade de Gestão envolve-se com um vasto leque de partes interessadas internas e externas para definir prioridades de investimento do Programa.	26,3%	34,7%	2,7%	0,8%	30,9%	4,6%
45) A Autoridade de Gestão explica como as prioridades do Programa apoiam as prioridades e estratégias nacionais, regionais e/ou locais e correspondem às prioridades com o cofinanciamento disponível.	25,1%	39,4%	6,9%	1,2%	23,6%	3,9%
46) A Autoridade de Gestão facilita o intercâmbio regular entre sectores políticos relevantes para o Programa e define mecanismos de coordenação (por exemplo, estruturas internas conjuntas, ITI) e incentivos para atrair e selecionar investimentos que abordem múltiplos Eixos Prioritários no âmbito do Programa.	8,5%	24,7%	9,3%	1,2%	48,3%	8,1%
47) A Autoridade de Gestão revê regularmente os progressos na execução do Programa para garantir complementaridades entre os Eixos Prioritários e fazer ajustamentos quando necessário.	30,7%	36,6%	3,9%	0,8%	24,1%	3,9%
48) A Autoridade de Gestão identifica sistematicamente investimentos que possam beneficiar de cooperação inter-jurisdicção através de mecanismos ou procedimentos dedicados (por exemplo, task force, ou incorporando-os na orientação para a concessão de Avisos).	5,8%	19,0%	5,8%	1,9%	54,3%	13,2%
49) A Autoridade de Gestão concebe proactivamente Avisos e oferece incentivos para estimular projetos de jurisdição cruzada.	3,5%	22,9%	5,8%	0,4%	53,1%	14,3%

Capacidade / Dimensão	Sempre verdade	Usualmente verdade	Raramente verdade	Nunca é verdade	NS/NR	N.A.
50) A Autoridade de Gestão presta apoio aos beneficiários para responder a tais Avisos (por exemplo, apoio consultivo à cooperação intermunicipal, ITI, estabelecendo um contacto dedicado ao aconselhamento sobre investimentos cooperativos inter-jurisdicionais).	12,4%	21,3%	3,9%	0,8%	48,1%	13,6%
Objetivo 2: Otimizar a coordenação e a comunicação para a conceção e implementação do Programa						
51) As regras e procedimentos de coordenação do Sistema de Gestão e Controlo estão bem implementados (isto é, as reuniões são organizadas como previsto, sem atrasos significativos na comunicação, etc.).	11,7%	39,5%	8,9%	2,4%	33,9%	3,6%
52) A Autoridade de Gestão avalia e recolhe regularmente feedback dos intervenientes no Sistema de Gestão e Controlo para garantir a qualidade e eficácia dos mecanismos de coordenação.	11,3%	31,5%	12,5%	2,8%	38,7%	3,2%
53) A Autoridade de Gestão estabelece mecanismos formais de diálogo (por exemplo, rede temática, grupos de trabalho, etc.) que reúnam regularmente os stakeholders internos.	11,3%	35,5%	17,3%	6,5%	25,8%	3,6%
54) A Autoridade de Gestão participa ativamente em oportunidades de diálogo organizadas por outras entidades, como a AD&C, os OI ou outras AG.	34,3%	44,8%	2,4%	0,4%	15,3%	2,8%
55) A Autoridade de Gestão certifica-se de que os mecanismos de partilha de informação (por exemplo, portal web, e-mails, reuniões, etc.) são eficazes, acessíveis e regularmente utilizados por todos os intervenientes no Sistema de Gestão e Controlo.	21,0%	43,1%	10,5%	22,6%	2,8%	21,0%
56) A Autoridade de Gestão organiza reuniões regulares e formais com diferentes intervenientes (por exemplo, gestores, colaboradores técnico e peritos) no Sistema de Gestão e Controlo para o intercâmbio de informações, identificar problemas e soluções.	8,9%	31,9%	18,5%	4,0%	33,9%	2,8%
57) As reuniões com os intervenientes no Sistema de Gestão e Controlo têm uma agenda clara, livre de intercâmbio de informações, passos e expectativas articulados, responsabilidade atribuída pela ação e acompanhamento.	7,7%	24,7%	8,9%	1,2%	51,8%	5,7%
58) A Autoridade de Gestão coordena-se com outras entidades públicas (por exemplo, ministérios) sobre estratégias ou regulamentos do sector de política, etc., a fim de assegurar uma implementação suave do Programa (por exemplo, o cumprimento de condicionalidades ex-ante).	23,5%	25,5%	4,0%	0,7%	44,3%	2,0%
59) A Autoridade de Gestão coordena-se com outras Autoridade de Gestão nacionais e instituições públicas (e Autoridades de Gestão de PO Regionais, quando aplicável) ao longo do processo de conceção e execução do Programa para promover a coerência e evitar	20,8%	19,5%	8,1%	1,3%	48,3%	2,0%

Capacidade / Dimensão	Sempre verdade	Usualmente verdade	Raramente verdade	Nunca é verdade	NS/NR	N.A.
sobreposições ou duplicações em objetivos, tipos de projetos e potenciais beneficiários.						
60) A Autoridade de Gestão discute regularmente com as autoridades subnacionais (ou seja, regionais, locais) sobre a conceção e implementação do Programa, capitalizando os conhecimentos regionais e locais.	10,1%	16,8%	6,7%	3,4%	57,7%	5,4%
61) A Autoridade de Gestão coordena-se com as autoridades nacionais e locais ao longo do processo de execução do Programa Regional para garantir a coerência entre jurisdições e o alinhamento com as prioridades nacionais.	30,6%	39,8%	1,0%	24,5%	4,1%	30,6%
62) A Autoridade de Gestão discute ativamente a conceção e implementação do Programa Regional com as autarquias locais em diferentes fases do processo de investimento para melhor adaptar o processo de implementação do Programa Regional para atender às necessidades e capacidades locais.	20,4%	44,9%	4,1%	26,5%	4,1%	20,4%
Objetivo 3: Tornar o processo de implementação do Programa mais estratégico						
63) A Autoridade de Gestão consulta e coopera com as partes interessadas (OI, beneficiários, autoridades ou organismos subnacionais, etc.) na conceção de Avisos e critérios de seleção de projetos.	27,5%	42,9%	4,6%	0,4%	21,3%	3,3%
64) A Autoridade de Gestão realiza pesquisas de mercado ex-ante na conceção de Avisos e critérios de seleção de projetos quando necessário (por exemplo, compreender as necessidades dos potenciais beneficiários).	10,0%	27,1%	8,8%	4,6%	43,3%	6,3%
65) Para assegurar a eficácia de todos os Avisos (por exemplo, taxas elevadas de execução, bolsa ampla de beneficiários para Avisos de Concurso) a estrutura da Autoridade de Gestão apela à sua adaptação a diferentes tipos de projetos, ao grupo beneficiário (por exemplo, às entidades públicas versus ao sector privado) e às capacidades dos beneficiários.	17,1%	39,6%	5,4%	2,1%	31,7%	4,2%
66) A Autoridade de Gestão recolhe regularmente feedback de diferentes grupos de beneficiários e faz ajustamentos na conceção de Avisos no período de programação, quando necessário.	12,9%	26,7%	14,6%	2,5%	40,0%	3,3%
67) A Autoridade de Gestão realiza pesquisas de mercado para compreender as novas tendências de mercado e tecnologia em sectores de política relevantes para o Programa, integrando os conhecimentos obtidos nos Avisos de Concurso.	5,4%	15,4%	12,1%	6,3%	52,5%	8,3%
68) A Autoridade de Gestão consulta regularmente as partes interessadas (OI, beneficiários) para compreender as novas tendências de mercado e tecnologia nos sectores políticos relevantes para o Programa, integrando os conhecimentos obtidos nas chamadas do projeto.	7,1%	26,3%	8,3%	2,5%	48,3%	7,5%

Capacidade / Dimensão	Sempre verdade	Usualmente verdade	Raramente verdade	Nunca é verdade	NS/NR	N.A.
69) A Autoridade de Gestão desenha Avisos e critérios de seleção para atrair projetos inovadores (por exemplo, projetos que utilizam novas tecnologias, projetos que contribuem para mais do que um Eixo Prioritário, etc.).	10,0%	32,1%	7,9%	2,5%	38,8%	8,8%
70) A Autoridade de Gestão estabelece um pipeline de projetos preparados antes do novo período de programação.	8,3%	22,9%	4,2%	1,7%	56,7%	6,3%
71) A Autoridade de Gestão monitoriza e atenua continuamente os riscos de implementação do projeto ao longo do ciclo de investimento através de mecanismos/ferramentas dedicados (por exemplo, um grupo de trabalho).	7,9%	24,2%	17,9%	4,6%	41,3%	4,2%
72) A Autoridade de Gestão troca periodicamente informações de gestão de risco e boas práticas com as restantes entidades do Sistema de Gestão e Controlo através de mecanismos/ferramentas dedicados (por exemplo, portal web, reuniões regulares, grupos de trabalho).	10,0%	29,2%	14,2%	2,9%	41,3%	2,5%
73) A Autoridade de Gestão troca periodicamente informações sobre gestão de riscos com outras Autoridade de Gestão ou instituições públicas externas.	6,7%	24,2%	9,6%	1,3%	55,8%	2,5%
Objetivo 4. Expandir as práticas de medição de desempenho para apoiar melhor as avaliações de resultados						
74) A Autoridade de Gestão complementa a medição do desempenho do Programa exigida pela UE para com um conjunto adicional de indicadores claros e simplificados que captam os resultados financeiros, técnicos e estratégicos desejados do PO face aos objetivos nacionais, regionais ou sectoriais de desenvolvimento (por exemplo, em que medida o Programa contribui para a consecução dos objetivos do Programa e dos objetivos nacionais/sectoriais/regionais).	22,5%	39,2%	5,0%	0,4%	30,4%	2,5%
75) A Autoridade de Gestão envolve-se com os OI e os beneficiários no processo de conceção dos indicadores para garantir que estes são úteis e realistas com base nas capacidades e recursos de reporte das partes interessadas.	17,1%	34,6%	9,2%	1,7%	34,2%	3,3%
76) A Autoridade de Gestão utiliza diversos instrumentos e métodos para recolher dados quantitativos e qualitativos, incluindo a coordenação ativa com as instituições públicas relevantes (por exemplo, INE, autoridades sectoriais ou associações) para melhorar a recolha de dados ao longo do tempo.	16,7%	23,8%	8,8%	1,3%	45,8%	3,8%
77) A Autoridade de Gestão presta apoio contínuo e ativo aos OI e beneficiários para a recolha e reporte de dados (por exemplo, partilhar ferramentas de monitorização, organizar workshops e formações, etc.).	22,9%	37,1%	17,1%	1,3%	19,2%	2,5%
78) A Autoridade de Gestão examina regularmente os resultados dos exercícios de avaliação e usa-os para melhorar o	16,7%	35,0%	8,3%	1,3%	35,8%	2,9%

Capacidade / Dimensão	Sempre verdade	Usualmente verdade	Raramente verdade	Nunca é verdade	NS/NR	N.A.
desempenho do Programa (por exemplo, estrutura de Avisos, critérios de seleção).						
79) A Autoridade de Gestão discute com os OI e os beneficiários ao longo do período de programação para garantir que os indicadores estão atualizados e relevantes ao longo do tempo.	15,8%	35,0%	11,7%	0,8%	33,3%	3,3%
80) A Autoridade de Gestão concebe uma agenda clara e construtiva para as reuniões da Comissão de Acompanhamento, a fim de assegurar que os progressos técnicos e estratégicos do Programa, os desafios de execução e as soluções potenciais são discutidos.	29,2%	33,3%	2,5%	1,3%	30,8%	2,9%
81) A Autoridade de Gestão acompanha os resultados da reunião da Comissão de Acompanhamento e implementa as soluções dentro de um calendário claro e acordado e apresenta um relatório na reunião seguinte da Comissão.	21,3%	30,8%	2,9%	0,4%	41,3%	3,3%
PILAR 4: BENEFICIÁRIOS E STAKEHOLDERS						
Objetivo 1: Construir a capacidade do beneficiário de forma eficaz						
82) A Autoridade de Gestão implementa um plano de ação claro para orientar e apoiar os diferentes grupos de beneficiários com atividades concretas e regulares baseadas nas necessidades e capacidades identificadas dos beneficiários.	13,0%	39,7%	13,0%	2,1%	28,9%	3,3%
83) A Autoridade de Gestão certifica-se de que as medidas de orientação e apoio dos beneficiários são acessíveis, fáceis de utilizar e atualizadas.	16,3%	52,7%	7,9%	0,4%	19,7%	2,9%
84) A Autoridade de Gestão consulta diferentes grupos beneficiários ao conceber medidas de orientação e apoio dos beneficiários e recolhe regularmente o seu feedback para atualizar e melhorar as orientações/atividades.	10,0%	30,1%	15,5%	4,6%	36,8%	2,9%
85) A Autoridade de Gestão tem um único ponto de contacto (ou uma lista consolidada de contactos direcionados) que possa responder a questões dos beneficiários, e fornecer orientações sobre questões de conceção e implementação de projetos que surjam ao longo do ciclo do projeto.	25,1%	47,3%	7,9%	3,3%	12,1%	4,2%
86) A Autoridade de Gestão responde aos pedidos dos beneficiários dentro de um prazo pré-determinado e bem comunicado.	18,8%	57,3%	7,1%	0,8%	13,0%	2,9%
87) A Autoridade de Gestão fornece uma variedade de ferramentas e plataformas de intercâmbio de informações para os beneficiários, incluindo redes físicas e plataformas online.	19,7%	47,3%	10,5%	5,0%	13,0%	4,6%
88) A Autoridade de Gestão partilha regularmente informações sobre a execução do	24,7%	31,0%	8,4%	3,3%	28,9%	3,8%

Capacidade / Dimensão	Sempre verdade	Usualmente verdade	Raramente verdade	Nunca é verdade	NS/NR	N.A.
Programa com os beneficiários (por exemplo, trimestralmente).						
89) A Autoridade de Gestão apoia ativamente o intercâmbio entre os beneficiários sobre os desafios comuns e as boas práticas de execução do Programa (por exemplo, através da criação de mecanismos como os workshops regulares).	5,9%	23,0%	28,5%	9,6%	28,9%	4,2%
90) A Autoridade de Gestão consulta ativamente um vasto leque de organizações profissionais (por exemplo, consultores, câmaras de comércio, associações sectoriais, etc.) para apoiar as atividades de capacitação dos beneficiários.	3,8%	15,1%	15,1%	5,4%	54,0%	6,7%
91) A Autoridade de Gestão faz Intercâmbio regular com organizações profissionais para identificar e compreender melhor as necessidades dos beneficiários, desafios de implementação de projetos, etc.	4,2%	14,2%	14,6%	6,7%	54,4%	5,9%
Objetivo 2: Envolver-se ativamente com uma ampla base de stakeholders externos (por exemplo, entidades subnacionais, representantes do sector privado, sociedade civil)						
92) A Autoridade de Gestão capta regularmente as necessidades dos diferentes stakeholders externos (para além dos beneficiários do Programa) através de inquéritos, investigação, focus group, etc.	3,9%	12,7%	24,5%	6,1%	47,6%	5,2%
93) A Autoridade de Gestão incentiva um vasto leque de stakeholders externos a participarem no ciclo de execução do Programa (desde a definição de objetivos e prioridades à avaliação), recolhendo regularmente a sua perceção sobre os desafios e a solução potencial para a concretização do Programa.	3,5%	19,7%	16,6%	3,5%	52,0%	4,8%
94) A Autoridade de Gestão partilha informações sobre as necessidades e insights das partes interessadas no âmbito do Sistema de Gestão e Controlo e utilize-a para melhorar a implementação do Programa.	5,7%	21,8%	11,4%	1,7%	56,3%	3,1%
95) A Autoridade de Gestão identifica os desafios que diferentes tipos de stakeholders (por exemplo, empresas, ONG, institutos de investigação, Municípios, etc.) enfrentam em diferentes fases da execução do Programa.	5,7%	30,1%	10,9%	1,7%	48,5%	3,1%
96) A Autoridade de Gestão presta apoio personalizado a diferentes tipos de stakeholders (por exemplo, Municípios) para aumentar a sua capacidade de contribuir para a execução do Programa (por exemplo, workshops, consultas online, etc.).	8,7%	32,3%	14,0%	3,1%	38,4%	3,5%
97) A Autoridade de Gestão recolhe regularmente feedback de diversas stakeholders sobre a qualidade e eficácia das atividades de capacitação com que se envolvem.	3,5%	22,3%	14,0%	3,1%	53,3%	3,9%

Capacidade / Dimensão	Sempre verdade	Usualmente verdade	Raramente verdade	Nunca é verdade	NS/NR	N.A.
98) A Autoridade de Gestão utiliza o feedback para atualizar as atividades de capacitação para os stakeholders.	4,4%	19,2%	13,1%	2,6%	56,3%	4,4%
99) A Autoridade de Gestão desenvolveu uma plataforma de diálogo multi-stakeholders dedicada e formal para que os stakeholders forneçam contributos regulares, sistemáticos e coordenados para todo o ciclo de conceção e implementação do Programa.	1,7%	9,6%	10,5%	14,0%	57,2%	7,0%
100) A Autoridade de Gestão facilita o diálogo construtivo através da plataforma multi-stakeholders para identificar os próximos passos claros para melhorar a implementação do Programa.	2,6%	9,2%	10,9%	8,3%	57,6%	11,4%
101) A Autoridade de Gestão divulga os resultados da discussão e o acompanhamento (implementação dos próximos passos) entre os stakeholders e não só (público em geral).	3,9%	14,0%	9,2%	9,2%	54,1%	9,6%

Cofinanciado por:



Roteiro para a Capacitação do Ecosistema dos Fundos da Política da Coesão para o Período 2021-2027

Relatório Final | março de 2022

CEDRU
Centro de Estudos e Desenvolvimento Regional e Urbano, Lda
Rua Fernando Namora 46A
1600-454 Lisboa
(+351) 217 121 240
www.cedru.pt

EY-Parthenon Lisbon
Avenida da República 90 - 3 Andar,
1649-024 Lisboa
(+351) 217 912 000
https://www.ey.com/pt_pt