

Avaliação da operacionalização do Programa Regional do Alentejo 2021-2027

Relatório Final | Sumário Executivo

Setembro 2025

FICHA TÉCNICA

Avaliação da operacionalização do Programa Regional do Alentejo 2021-2027

Relatório Final | Sumário Executivo

setembro de 2025

Autoria: Sociedade Portuguesa de Inovação

Coordenação Global: Augusto Medina

Equipa Técnica: Hugo Magalhães, João Medina, Liliana Godinho, Liliana Paredes, Sérgio Alves, Sónia Bento e Susana Loureiro

1. SUMÁRIO EXECUTIVO

Objeto, âmbito e objetivos da avaliação

1. Os Programas Regionais e Temáticos apresentados pelos Estados-Membros, organizados numa matriz lógica e coerente com as propostas dos Acordos de Parceria, são instrumentais para a concretização da Política de Coesão 2021-2027 e para a materialização dos compromissos assumidos pelos Estados-Membros em matérias como a investigação e inovação, a transição ecológica e resiliência climática, a mobilidade urbana, o emprego, a inclusão social, a educação, a saúde e o desenvolvimento urbano.
2. Traduzindo as opções estratégicas que cada Estado-Membro adota face às orientações comunitárias patentes no pacote legislativo relativo à Política de Coesão e às necessidades nacionais e regionais, os Programas Regionais e Temáticos organizam-se em torno de objetivos de política que pretendem facilitar o processo de programação e a coordenação setorial e territorial das intervenções no âmbito dos fundos europeus da Política de Coesão e com outras políticas e instrumentos relevantes da UE.
3. Com aplicação no território da NUTS II Alentejo (constituída por 58 municípios organizados por cinco NUTS III), o ALENTEJO 2030 afirma-se como um instrumento relevante para o cumprimento da agenda “Um país competitivo externamente e coeso internamente” da Estratégia Portugal 2030, incluindo a declinação territorial das demais agendas temáticas da Estratégia. O Programa assume como visão orientadora: “Um Território com capital simbólico e identidade distintivos, dotado de amenidades, de recursos naturais e produtivos, de conhecimento competências, e aberto para o mundo e capaz de se afirmar como espaço de referência para investir, trabalhar, viver e visitar”. Esta visão tem como fundamento dotar a Região de uma base económica renovada capaz de tirar partido e enriquecer uma mais-valia ambiental, elemento diferenciador reconhecido pelo Índice Sintético de Desenvolvimento Regional e um argumento competitivo na “atração de residentes, investimentos e atividades geradoras de emprego e coesão social” (Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo, 2020).
4. Para a consecução desta visão, o Programa dispõe de uma dotação global 1.104,3 mil milhões de euros de fundos europeus, dos quais 875,5 Milhões de euros FEDER, 129,9 Milhões de euros FSE e 98,9 Milhões de euros FTJ. O Programa é constituído por 5 Objetivos Estratégicos que se articulam com as Prioridades e os Objetivos Específicos e permitem operacionalizar a estratégia de desenvolvimento regional e as estratégias sub-regionais das CIM.
5. O exercício de avaliação da operacionalização do Programa Regional tem como objetivos gerais analisar em que medida a implementação do Programa está a decorrer de acordo com o previsto e, considerando o ritmo de implementação e execução registados, avaliar se está a contribuir para a maximização dos resultados esperados, identificando eventuais dificuldades na operacionalização dos diversos apoios e/ou antecipando potenciais desvios na concretização desses resultados.
6. A estes objetivos gerais estão associados os seguintes objetivos específicos: (i) Avaliar até que ponto o ALENTEJO 2030 está a dar resposta às necessidades que a sua programação visa atender, tendo em conta eventuais alterações do contexto onde opera; (ii) Avaliar se a implementação do ALENTEJO 2030 está a assegurar a coerência entre as intervenções programadas e entre estas e outras medidas de política e instrumentos de apoio convergentes com os objetivos prosseguidos pelo Programa; (iii) Avaliar a adequação da gestão estratégica e operacional do ALENTEJO 2030 e

a adequação dos instrumentos criados para garantir níveis elevados de eficácia e eficiência da sua implementação; (iv) Avaliar, a partir do ritmo de execução e das operações apoiadas, se a implementação do ALENTEJO 2030 está a garantir as condições necessárias para a concretização dos objetivos definidos e das metas estabelecidas.

Metodologia prosseguida

7. A presente avaliação tem por base uma abordagem multi-método, de modo a incorporar um vasto leque de sensibilidades, opiniões e *stakeholders* chave. Foram, pois, aplicadas e valorizadas as seguintes técnicas de recolha de informação:

- **Análise documental:** foi efetuado o levantamento das principais referências bibliográficas, a seleção de documentos relevantes (destacando-se o texto do ALENTEJO 2030, regulamentos nacionais e comunitários, avisos de concurso, ...). Os resultados da recolha e análise documental contribuíram para a compreensão profunda do objeto de avaliação e do seu enquadramento conceptual e legislativo a nível nacional e comunitário.
- **Entrevistas:** foram enviados convites para realização de entrevistas a um conjunto alargado de entidades, tendo sido realizado um total de 12 entrevistas (realizados 15 convites).
- **Inquérito a entidades que apresentaram candidaturas ao ALENTEJO 2030:** foram preparados dois modelos de inquérito, um dirigido a entidades empresariais e outro a entidades não empresariais. Os inquéritos por questionário, previamente validados foram remetidos para no dia 7 de abril de 2025, tendo sido reforçado o pedido no dia 11 do mesmo mês. Foram registadas 358 respostas, correspondente a uma taxa de resposta na ordem dos 25%.
- **Focus Groups:** foram realizados, conforme planeado, dois *focus groups*, com os seguintes objetivos associados:
 - Modelo de governação do ALENTEJO 2030: concluir sobre a adequação da composição do funcionamento e contributo do Comité de Acompanhamento para a boa implementação e eficácia do Programa; e concluir sobre a adequação do envolvimento dos *stakeholders* do ponto de vista do seu perfil e da forma de envolvimento e comunicação, identificando os ganhos decorrentes desse envolvimento ou os prejuízos da sua ausência.
 - Formas de apoio, condições de elegibilidade e critérios de seleção – Fundo de Transição Justa (FTJ): concluir sobre a adequação e eficácia das formas de apoio, das condições de elegibilidade e os critérios de seleção na indução da procura desejada (quantitativa e qualitativa – entidades, projetos...) – FTJ.
- **Estudos de caso:** análise de três estudos de caso, identificados com base nos seguintes critérios de seleção previamente estabelecidos:
 - Entidades com grande proximidade ao território e com responsabilidade acrescida na execução de estratégias de desenvolvimento à escala sub-regional: Estudo de caso #1 – Comunidade Intermunicipal do Baixo Alentejo;

- Entidade com menor histórico e experiência ao nível da delegação de competências, mas que num contexto de priorização regional das dimensões da inovação e empreendedorismo social terá um papel progressivamente mais relevante: Estudo de caso #2 – EMPIS;
- Entidade com um histórico consolidado neste contexto de delegação de competências na área dos incentivos às empresas, mas que, face ao elevado volume de projetos sob sua análise / decisão (atual e prospetivado) ao nível dos Sistemas de Incentivos e do FTJ, importa analisar com maior detalhe, de modo a relevar o impacto desse contexto na sua capacidade de mobilizar a procura desejada, selecionar operações e efetuar o acompanhamento da sua execução: Estudo de caso #3 – IAPMEI.

Principais conclusões de resposta às questões de avaliação

8. Tendo por base a resposta às questões de avaliação foi possível obter as seguintes conclusões:

QA4
(SubQA
4.1)

C1. O acesso aos formulários de candidatura e de pedidos de pagamento faz-se através do Balcão dos Fundos, plataforma que permite apresentar e acompanhar, de forma simples e autónoma, as candidaturas ao financiamento do ALENTEJO2030. No Quadro Financeiro Plurianual (QFP) 2021-2027 a aposta passou pela simplificação dos formulários de candidatura, reduzindo a informação exigida ao mínimo necessário para cumprimento das obrigações de gestão eficiente e eficaz dos fundos europeus, através de um processo de candidatura com um tronco comum, com informação e ajuda em contexto, e disponibilização de apoio através da Linha dos Fundos. Tendo por base os resultados da auscultação das entidades que apresentaram candidaturas conclui-se que a maioria não encontrou dificuldade no preenchimento dos formulários de candidatura e de pedidos de pagamento. Contudo, foram evidenciados constrangimentos, nomeadamente: i) campos do formulário de candidatura repetitivos; ii) formulário de candidatura com estrutura extensa e pouco intuitiva; iii) complexidade da plataforma, nomeadamente no que se refere à introdução de dados; iv) bugs informáticos e lógicas de programação errada; v) falta de resposta por parte do Balcão dos Fundos. Relativamente à disponibilização de informação de apoio à utilização dos formulários de candidatura e de pedidos de pagamento, estes documentos foram desenvolvidos pela AD&C à escala nacional, encontrando-se disponíveis online. De acordo com a auscultação realizada, os guias disponíveis têm limitações em termos de utilidade para o utilizador tendo sido apontadas como lacunas a disponibilização tardia e a falta de informação e pouca clareza dos conteúdos.

QA5
(SubQA
5.0, 5.5
e 5.6)

C2. O ALENTEJO 2030 tem sido capaz de mobilizar a procura expectável, assegurando o alinhamento das operações candidatas com os objetivos e instrumentos de apoio, contudo a procura encontra-se aquém do desejável uma vez que tem sido condicionada por diversos fatores, nomeadamente, (i) do lado da oferta, o encerramento tardio do QFP 2014-2020 e fragilidades do sistema de informação e, (ii) do lado da procura, a existência de outros programas de apoio e a capacidade limitada das entidades e do mercado para dar resposta à execução de investimentos diversos no mesmo período temporal. Com a publicação de 115 avisos, é a prioridade 1A, com avisos para empresas e entidades de investigação e desenvolvimento, que regista maior procura, sendo de referir que o facto de a 31 de maio de 2025 permanecerem abertos 43 avisos, inviabiliza a aferição real da procura.

C3. Embora o Plano Territorial para a Transição Justa (PTTJ) do Alentejo Litoral defina objetivos relevantes, nomeadamente diversificação económica, mobilidade sustentável e reconversão profissional, em termos gerais considera-se que a implementação do Fundo para a Transição Justa (FTJ) tem sido marcada por atrasos significativos, baixa taxa de execução (inferior a 1%) e desajuste temporal face às necessidades resultantes do encerramento da Central Termoelétrica de Sines. Apesar de amplamente reconhecido que os objetivos gerais do FTJ são pertinentes e territorialmente adequados, a resposta aos mesmos foi concretizada aquando do encerramento da Central, tornando-se atualmente desajustados. Foram identificadas várias limitações na aplicação prática do Fundo: excesso de burocracia, critérios de elegibilidade restritivos, exigência de investimento mínimo elevado, falta de flexibilidade na gestão, exclusão de despesas iniciais e concentração de apoios em grandes projetos privados, especialmente no setor hoteleiro, em detrimento de iniciativas de menor dimensão mas com impacto efetivo no território. A triangulação da informação realça ainda a necessidade de uma reprogramação estratégica, com um maior apoio a microempresas, uma maior articulação entre instrumentos e, sobretudo, uma reorientação dos apoios, cujo foco deve passar a ser o território e não os trabalhadores da central que já não possuem o enquadramento identificado na altura. Apesar das limitações apontadas, as entidades auscultadas consideraram o FTJ útil e genericamente alinhado com os objetivos do PTTJ –

	<p>Alentejo Litoral, sendo, contudo, evidente a necessidade de ajustamentos para garantir a sua eficácia e equidade e potenciar o seu alinhamento e contributo para o desenvolvimento do território alvo e da região.</p> <p>C4. Considerando a publicação de 115 AAC, com uma dotação a concurso de cerca de 620,9 milhões de euros, e a apresentação de 1507 operações com um valor total solicitado de 1 104,8 milhões de euros, conclui-se que os aspetos procedimentais/sistemas de informação, nomeadamente os formulários de candidatura e de pedidos de pagamento não tiveram um papel inibidor na mobilização e efetivação da procura desejada. Contudo, partindo da triangulação da informação (análise documental, inquéritos por questionário e entrevistas) foram identificados constrangimentos, com referências ao caráter lento, pouco intuitivo, confuso na apresentação de campos e subcampos, repetitivo e a falhas técnicas e operacionais (estas essencialmente associadas a fases pós submissão de candidaturas) que devem ser tidos em consideração como aspetos a melhorar.</p>
QA6 (SubQA 6.0, 6.1 e 6.3)	<p>C5. O Programa está a ser capaz de selecionar operações que contribuem para o cumprimento dos seus objetivos, contudo, não foi possível aferir com o detalhe desejado esta conclusão uma vez que, das 1507 operações apresentadas até 31 de maio, apenas 35% das operações possuía decisão, permanecendo em análise 905 candidaturas. Relativamente ao processo de análise, seleção e decisão, ainda que com apontamentos de necessidade de melhoria nos critérios e condições de admissibilidade e nos critérios de análise de mérito, infere-se genericamente uma adequação dos mesmos para a seleção de projetos com interesse e contributo para os objetivos do Programa. O tardio arranque do Programa e publicação de regulamentação específica são fatores críticos de sucesso que comprometeram a submissão de operações com potencial contributo estratégico para o desenvolvimento regional (operações já com maturidade mas que se verificou não cumprirem requisitos tardiamente regulamentados).</p> <p>C6. A análise identificou um conjunto de critérios de elegibilidade e de mérito que permite a seleção de operações alinhadas com os objetivos do Programa, destacando-se um maior peso relativo aos subcritérios relacionados com o “impacto”. Em termos gerais, apesar das tipologias de operação serem adequadas às necessidades dos beneficiários e aos seus objetivos, foram destacados aspetos a melhorar como: i) indicadores de resultado desajustados ou inadequados à realidade dos projetos; ii) critérios de elegibilidade e de financiamento desajustados à realidade das empresas; iii) critérios de seleção pouco claros, desajustados ou inadequados ao setor público; e iv) desadequação de indicadores face à natureza dos projetos e v) excessiva burocracia e falta de clareza e complexidade no processo de candidatura.</p> <p>C7. No que se refere à eficiência do processo de seleção em termos de prazos de decisão, procedimentos e recursos alocados à análise das candidaturas, considera-se que o Programa está a ser capaz de selecionar operações que contribuem para o cumprimento dos seus objetivos, contudo, não foi possível aferir com o detalhe desejado esta conclusão uma vez que, das 1507 operações apresentadas até 31 de maio, apenas 35% das operações possuíam decisão. Também foi possível, através da auscultação, inferir sobre possíveis condicionantes que influenciam a eficiência do processo de seleção das candidaturas, nomeadamente em termos de prazos de decisão, estes últimos um aspeto particularmente crítico, nomeadamente a falta de recursos humanos e capacidade limitada das equipas, bem como uma necessidade de maior capacitação destas estruturas, incluindo dos OI.</p>
QA9 (SubQA 9.1 e 9.2)	<p>C8. No que respeita ao dimensionamento das estruturas de gestão do Programa foram identificadas fragilidades relacionadas com a escassez de recursos humanos. Cerca de 20% do quadro de pessoal previsto (64 elementos – equipas das unidades orgânicas da AG) não está preenchido, apesar dos esforços de recrutamento. Este contexto tem impacto direto no desempenho das funções atribuídas à AG, nomeadamente no cumprimento dos prazos. No que se refere aos OI, a escassez de recursos humanos e a diminuição de verba para assistência técnica foram alguns dos fatores evidenciados. Relativamente à capacitação, verificou-se um claro desconhecimento sobre o impacto do “Roteiro para a Capacitação do Ecossistema dos Fundos da Política da Coesão para o período 2021-2027” na melhoria do desempenho das funções das estruturas de gestão do Programa.</p> <p>C9. Verificam-se ganhos de eficácia e eficiência na gestão do Programa, nomeadamente no que se refere à proximidade dos OI com as entidades beneficiárias o que tem resultado na mobilização da procura desejada (apesar dos constrangimentos transversais à execução do Programa e que se prendem com o arranque tardio da operacionalização e com a concorrência com outros programas como é o caso do PRR) e na seleção de operações com maior potencial de contributo para os seus objetivos. Também se tem verificado, em alguns casos, ganhos de gestão operacional no que respeita ao cumprimento de prazos, com o registo de prazos de análise inferiores comparativamente aos prazos da AG. Contudo, também foram identificadas fragilidades, estando estas associadas à falta de recursos e capacitação dos OI para assumirem as competências delegadas pela AG.</p>
QA10 (SubQA 10.1)	<p>C10. O Comité de Acompanhamento (CA) do ALENTEJO 2030 integra uma ampla e diversificada representação de entidades, com uma composição considerada adequada e valorizada pela maioria das entidades auscultadas, embora tenham sido reconhecidos desafios relativos à sua dimensão, à capacidade efetiva de mobilização dos membros e aos</p>

	modelos de envolvimento utilizados, considerados pela maioria dos intervenientes como demonstrativos do caráter essencialmente formal e pouco operacional deste órgão. É considerada essencial a revisão do circuito de decisão e reforço o papel do CA enquanto órgão com capacidade de intervenção efetiva no processo de execução do Programa e não apenas de validação de elementos, relevando-se a importância de analisar novos formatos de dinamização do CA.
QA11 (SubQA 11.1)	C11. Apesar do esforço registado na abertura de AAC com uma dotação a concurso que supera os 50% da dotação do ALENTEJO 2030, a 31 de maio de 2025 apenas tinham sido aprovados 185,7 milhões de euros de fundo, correspondente a uma taxa de compromisso na ordem dos 17% e a uma execução (Fundo pago) de 32,5 milhões de euros, ou seja 2,9% do valor de Fundos Europeus do ALENTEJO 2030. Fatores já descritos, como o atraso no processo de arranque do Programa, a par de dificuldades relacionadas com recursos humanos e técnicos (nestes últimos inclui-se o sistema de gestão de informação em vigor), e da morosidade do processo de análise de candidaturas (responsabilidade da AG e OI, com destaque para o atraso na análise de candidaturas aos sistemas de incentivos – OP1) estão na base do cenário verificado. Pese embora se poder registar, a curto prazo, uma aceleração na taxa de execução, com a validação de fundo aprovado, o ritmo de implementação evidencia um expressivo atraso face ao previsto com consequências diretas no cumprimento de metas (financeiras e de indicadores de realização e resultado) inicialmente definidas. Por parte dos beneficiários, são apontadas dificuldades relacionadas com o atraso nos pedidos de pagamento e que podem inviabilizar a execução, em termos de ritmo e qualidade e, em última instância, pôr em causa a sustentabilidade financeira das operações aprovadas.
QA13 (SubQA 13.1)	C12. O Plano de Comunicação do Programa encontra-se, de um modo geral, adequado aos propósitos de mobilização da procura desejada e de promoção da sua notoriedade e dos apoios dos Fundos Europeus. Contudo, o esforço de comunicação, sendo positivo, deverá ser revisto à luz do resultado da auscultação realizada, uma vez que a taxa de participação nas ações de comunicação/divulgação do ALENTEJO 2030 foi baixa e o reconhecimento da sua utilidade por parte dos participantes também apresenta apontamentos de melhoria.

Recomendações da avaliação

9. Tendo como base o exercício de avaliação desenvolvido, apresenta-se um conjunto de recomendações, devidamente detalhadas no Relatório, para a melhoria das condições de eficácia e de eficiência operativa da implementação do ALENTEJO 2030 e também da sua notoriedade:

Recomendações (R)	Articulação com Conclusões (C)
R1. Manter a aposta na simplificação e melhoria dos sistemas de informação e da documentação de suporte à sua utilização.	C1; C2; C4; C5
R2. Reforçar dinâmicas de mobilização da procura desejada e da seleção das operações com maior contributo para os objetivos do Programa.	C2; C3, C4; C5; C6; C7
R3. Introduzir ajustes ao FTJ para garantir a sua eficácia e equidade e potenciar o seu alinhamento com o contexto regional atual.	C3
R4. Assegurar o cumprimento das metas de execução financeira (incluindo n+3) e das metas definidas ao nível de cada um dos objetivos específicos do Programa.	C11
R5. Reforçar a estrutura de gestão do Programa, incluindo Organismos Intermédios em termos de recursos e de capacitação.	C8; C9
R6. Avaliar o Modelo de Governação, nomeadamente através de novas formas de dinamização e valorização do papel do Comité de Acompanhamento.	C10
R7. Reforçar a estratégia de comunicação e divulgação do Programa Alentejo 2030.	C2; C12

