

+ 10:2009+

e+cadernos

Concepção geral
do processo
de monitorização
estratégica do QREN



OBSERVATÓRIO
DO QREN

Ficha Técnica

Colecção e+cadernos do Observatório do QREN

Título Concepção geral do processo de monitorização estratégica do QREN

Edição Observatório do QREN

Data de Edição Outubro 2009

Autoria Observatório do QREN

Design Gráfico UP - Agência de Publicidade

Registo ISBN 978-989-8332-01-1

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

Concepção geral do processo de monitorização estratégica do QREN

1. Introdução: a monitorização estratégica no contexto do QREN

A gestão e monitorização estratégica das intervenções apoiadas pelos fundos comunitários da Política de Coesão da UE constitui um dos cinco princípios orientadores do QREN¹, visando garantir a prossecução eficiente e eficaz das finalidades e das orientações estratégicas definidas neste instrumento de programação.

A regulamentação comunitária atribui especial relevância ao acompanhamento estratégico, sublinhando, por um lado, a necessidade de cada Estado-Membro incluir no seu relatório anual sobre a execução do Plano Nacional de Reformas uma secção dedicada ao contributo dos PO para a referida execução. Por outro lado, prevê a elaboração, por cada Estado-Membro, de relatórios estratégicos em 2009 e em 2012 sobre o contributo das intervenções co-financiadas pelos fundos estruturais para os objectivos da Política de Coesão definidos pelo Tratado da União Europeia, para as prioridades estratégicas da Comunidade em matéria de coesão e para a concretização dos objectivos da promoção da competitividade e da criação de emprego, tal como previsto na Estratégia de Lisboa renovada.

O modelo de governação do QREN, por seu turno, identifica dois tipos de monitorização: a operacional e financeira, por um lado, e a estratégica, por outro, atribuindo a entidades distintas as competências para um e outro tipo de monitorização – ao Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional e ao Instituto de Gestão Financeira do Fundo Social Europeu a responsabilidade pela monitorização operacional e financeira da aplicação, respectivamente, do FEDER e Fundo de Coesão e do FSE, e ao Observatório do QREN a responsabilidade pela monitorização estratégica.

A identificação do papel fulcral que a monitorização assume neste ciclo de programação implica um esforço de clarificação dos conceitos utilizados e, nesse quadro, dos objectivos que norteiam a função de monitorização, nas suas diversas vertentes.

A monitorização operacional e financeira constitui uma função regular e com carácter contínuo, suportada numa recolha, análise e reporte sistemáticos de informação (essencialmente quantitativa), que fornece à orientação política, à gestão e aos demais actores envolvidos na implementação do QREN indicações sobre o processo de implementação e sobre os progressos alcançados ao nível de objectivos específicos, financeiros, operacionais e de gestão, previamente definidos e geralmente traduzidos em indicadores com metas quantificadas. Ou seja, tem como objectivo nuclear analisar o modo como a

¹ Os restantes princípios orientadores são: concentração, selectividade, viabilidade económica e sustentabilidade financeira, e coesão e valorização territoriais.

programação física e financeira e os compromissos em matéria de gestão, acompanhamento, controlo e informação dos PO estão a ser prosseguidos. Neste contexto, assume particular relevância o acompanhamento de todo o processo de afectação financeira de recursos, de concretização das realizações físicas e de produção de resultados directos das intervenções co-financiadas.

A monitorização estratégica, por sua vez, tem como objectivo último analisar em que medida a intervenção do QREN está a ir ao encontro das prioridades definidas, a considerar os seus princípios orientadores e a produzir os efeitos desejados e, nesse sentido, identificar os contributos do QREN para alterações do quadro económico, social e territorial preconizadas na estratégia definida para 2007-2013. Deve fornecer aos órgãos de direcção política e de gestão operacional do QREN e à Comissão Europeia apreciações de natureza qualitativa e indicações sobre eventuais necessidades de reorientação das intervenções, bem como assegurar a outros agentes envolvidos na gestão política e operacional, aos parceiros sociais e à sociedade em geral, informação adequada sobre a concretização dos objectivos estratégicos do QREN e dos seus PO.

Embora a monitorização estratégica sobre a intervenção dos fundos estruturais não tenha estado ausente ao longo das últimas duas décadas, a importância regulamentar e política que lhe foi atribuída no presente ciclo de programação constitui, em larga medida, uma novidade. Este facto, por si só, justifica o aprofundamento da reflexão sobre as motivações subjacentes à monitorização estratégica do QREN, bem como o esforço de sistematização e explicitação dos procedimentos previstos no âmbito da monitorização estratégica a desenvolver pelo Observatório do QREN.

O presente documento constitui um contributo nesse sentido, beneficiando já da experiência desenvolvida no decurso do primeiro ano de actividade do Observatório do QREN e, em particular, da aplicação dos primeiros passos da metodologia a seguir descrita, quer à elaboração de notas de reflexão e recomendações dirigidas à tutela, quer à elaboração do contributo do Observatório para o Relatório Global do QREN 2009.

2. A razão de ser da monitorização estratégica

A concepção das políticas públicas de desenvolvimento tende a resultar do cruzamento entre (i) a identificação dos objectivos últimos a promover, (ii) o diagnóstico da situação de partida em termos económicos, sociais e ambientais, (iii) as estruturas institucionais e os recursos humanos disponíveis para implementar as políticas e (iv) o conhecimento existente acerca do comportamento (e do poder relativo) dos principais actores responsáveis pela gestão e utilização dos recursos disponibilizados pelas políticas públicas.

Embora o cruzamento entre estes vários elementos de informação contribua para conceber as políticas de modo a ajustar as suas finalidades à realidade concreta em que serão aplicadas, não é possível garantir à partida que, no final, os objectivos que justificaram a política serão cumpridos.

Há vários elementos que podem conduzir a um desvio entre as intenções iniciais da política e a sua implementação: o contexto económico, social e ambiental pode alterar-se, tornando os instrumentos inicialmente concebidos desajustados à prossecução das prioridades identificadas, ou conduzindo mesmo à revisão das prioridades; os objectivos prioritários podem ser interpretados de forma diferente pelos vários níveis de governação responsáveis pela implementação das políticas; as motivações, mais ou menos explícitas, dos vários actores relevantes (beneficiários, gestores dos programas, responsáveis políticos, avaliadores, etc.) e as práticas organizacionais existentes podem estar desalinhasadas ou enfrentar dificuldades de concretização face às prioridades das políticas; entre outros.

Os vários processos económicos, sociais, ambientais, institucionais, políticos, organizacionais e inter-pessoais em causa são caracterizados por elevados níveis de incerteza. Por conseguinte, por muito bem conduzido que seja o processo de concepção, não é possível prever e evitar à partida todas as fontes de possíveis desvios entre objectivos e implementação de políticas. A tentativa de antecipar todos os cenários possíveis conduz frequentemente a uma excessiva complexidade e rigidez da programação.

A constatação da existência de desvios entre os objectivos iniciais das políticas públicas e os resultados da sua implementação, sobretudo de médio e longo prazo, bem como a explicação para a ocorrência desses desvios, surgem frequentemente como resultados dos exercícios de avaliação *ex post*, através dos quais se analisam em detalhe os recursos, as realizações, os resultados e os impactos das políticas públicas, avaliando-os à luz das finalidades inicialmente definidas e da evolução do contexto. Este tipo de exercício constitui um instrumento fundamental na discussão sobre adequação e legitimidade das políticas passadas, contribuindo desejavelmente para a melhoria da acção pública em futuros programas.

Por definição, a avaliação *ex post* das políticas públicas não permite introduzir as correcções consideradas desejáveis na concepção e/ou na implementação das políticas a tempo de minimizar os desvios entre objectivos e resultados. Não obstante, na medida em que os factores que determinam a ocorrência de desvios são (potencialmente) observáveis durante o período de implementação dos programas, seria desejável procurar utilizar essa informação no sentido de minimizar os desvios referidos.

Tradicionalmente, a resposta a este problema é dada através da realização de avaliações *on going*. Este tipo de avaliação distingue-se da avaliação *ex post* precisamente pela intenção de produzir resultados que possam ser utilizados na melhoria das políticas públicas durante a sua fase de implementação. O seu foco de análise consiste menos nos impactos (que se supõe não serem ainda observáveis) e mais nos processos – nomeadamente, na sua eficiência e no contributo potencial para a prossecução dos objectivos das políticas – à luz das evoluções de contexto. No âmbito do QREN, a avaliação *on going*² é realizada por entidades externas às estruturas de governação do QREN (embora em regra sob encomenda destas), realizando-se pontualmente no tempo, de acordo com um plano pré-definido e envolvendo processos formais de lançamento das avaliações.

Embora constituam *inputs* importantes para a reflexão acerca da adequação das intervenções apoiadas pelos Fundos Estruturais, as avaliações *on going* não esgotam as potencialidades da monitorização estratégica, tal como esta é aqui entendida. Assegurando um maior distanciamento entre sujeitos avaliadores e objectos de avaliação (o que favorece uma maior objectividade do processo), a configuração prevista para os processos de avaliação *on going* pode revelar-se insuficiente na mobilização atempada da informação e das reflexões necessárias à boa condução das intervenções em cada momento.

Assim, para além dos resultados da avaliação *on going*, a monitorização estratégica promovida pelo Observatório do QREN tira partido de várias outras fontes de informação (incluindo a informação operacional e financeira e a análise da evolução do contexto), num processo contínuo, assente no trabalho da estrutura técnica do QREN (em particular do Observatório) e na articulação entre os principais intervenientes, com a finalidade de contribuir a cada momento para a reflexão acerca da adequação da implementação do QREN para os objectivos estratégicos preconizados.

Sinteticamente, a monitorização estratégica do QREN, visando a produção de análises, alertas e recomendações dirigidas essencialmente aos responsáveis pela orientação política e pela operacionalização do QREN e dos Programas Operacionais, tem como traços distintivos:

- uma contínua articulação entre a monitorização operacional e financeira, a monitorização do contexto e os resultados dos exercícios de avaliação, tendo por referência os objectivos estratégicos definidos no QREN;
- um envolvimento directo dos principais actores relevantes, conduzindo o processo de monitorização em sintonia com as necessidades de informação de quem é responsável pela orientação política e pela gestão das intervenções; e
- uma grande flexibilidade na definição do âmbito e dos propósitos de análise, sem descurar a necessária focalização, visando dar respostas mais rápidas aos responsáveis pelas políticas e pela sua implementação.

Estes aspectos serão discutidos, em maior detalhe, nos pontos seguintes.

2 Que corresponde, essencialmente, aos exercícios de «avaliação durante o período de programação» que estão previstos no Plano Global de Avaliação do QREN.

3. Características desejáveis da monitorização estratégica

A qualidade do processo de monitorização estratégica – que se reflecte na pertinência e na eficácia dos alertas e recomendações produzidos – depende de um conjunto de aspectos que incluem:

- (i) A clareza quanto aos objectivos estratégicos das políticas públicas em causa;
- (ii) O rigor teórico e conceptual com que se analisam os actores e os processos envolvidos na concretização desses objectivos, tendo em conta a informação disponível;
- (iii) A compreensão do contributo potencial das políticas públicas – em particular, aquelas que são apoiadas pelo QREN – para a concretização desses objectivos (considerando, nomeadamente, a informação, as competências, os recursos e as motivações dos principais actores envolvidos);
- (iv) O diagnóstico actual e rigoroso do contexto em que se desenvolvem as políticas públicas e da sua evolução, identificando constrangimentos e oportunidades conjunturais à implementação das políticas;
- (v) O conhecimento aprofundado das intervenções que estão a ter lugar no âmbito do QREN, bem como do seu grau de implementação, o que está indissociavelmente ligado à existência de sistemas de informação robustos e bem articulados;
- (vi) A análise dos processos envolvidos na implementação das políticas e do seu alinhamento face aos objectivos definidos;
- (vii) A análise dos efeitos das intervenções sobre o comportamento dos agentes económicos e outros actores envolvidos; e, finalmente,
- (viii) A avaliação do contributo potencial das intervenções para a realização dos objectivos estratégicos (tendo em conta o processo de implementação e o comportamento dos beneficiários).

Em suma, a monitorização estratégica do QREN exige a articulação do conhecimento acumulado que resulta da experiência passada e actual de gestão, acompanhamento e avaliação dos fundos estruturais.

A mobilização do conhecimento existente acerca da utilização dos fundos estruturais é um dos maiores desafios da monitorização estratégica. Este conhecimento encontra-se codificado em inúmeros exercícios de avaliação de políticas já realizados – muitos dos quais contêm ensinamentos que importa não ignorar – mas encontra-se também disperso por muitos actores individuais e institucionais que intervêm directamente na gestão e na utilização dos fundos estruturais. Neste sentido, é fundamental que a monitorização estratégica do QREN vá além da análise de indicadores quantitativos, sejam eles referentes à gestão operacional e financeira ou ao contexto socioeconómico e ambiental, incorporando também a análise documental (nomeadamente a que respeita aos estudos de avaliação e aos documentos regulamentares da aplicação do QREN), bem como os contactos directos e indirectos, formais e informais, com os principais actores.

De facto, não obstante a sua utilidade enquanto fonte de informação para efeitos de diagnóstico e da sua capacidade de síntese (particularmente importante para efeitos de comunicação), os indicadores quantitativos proporcionam um conhecimento limitado acerca do funcionamento concreto dos projectos financiados. Uma monitorização assente apenas em indicadores quantitativos tende, assim, a sobrevalorizar os níveis de execu-

ção e de realização física dos projectos, sem considerar a qualidade dos mesmos ou o seu contributo potencial para a realização dos objectivos estratégicos do QREN.

No entanto, importa ter presente que a exigência associada ao processo de monitorização aqui visado – o qual envolve a mobilização de vários tipos de informação, obtidos junto de fontes diversificadas – não poderá pôr em causa o objectivo de produzir em tempo útil elementos que permitam melhorar as políticas públicas durante a sua fase de implementação. Como se afirmou anteriormente, o sucesso da monitorização estratégica mede-se menos pela sofisticação e abrangência das análises produzidas do que pela oportunidade (temporal) das reflexões estratégicas que suscita. Nesse sentido, a selectividade dos temas abrangidos e o pragmatismo dos métodos de análise adoptados são – a par da já referida articulação entre definição das prioridades estratégicas, resultados de avaliações já realizadas, monitorização operacional e financeira e monitorização de contexto – princípios fundamentais do processo de monitorização estratégica.

4. O processo de monitorização estratégica

A monitorização estratégica deverá começar por uma sistematização dos principais factores determinantes das cinco prioridades estratégicas do QREN³, bem como dos constrangimentos mais significativos que se colocam à sua realização. O documento do QREN fornece elementos valiosos para esta sistematização, devendo os esforços neste domínio concentrar-se em preencher eventuais lacunas, bem como actualizar o diagnóstico relativo aos principais constrangimentos à luz da evolução do contexto socioeconómico, institucional e ambiental. O exercício de sistematização referido permitirá identificar: os principais domínios que serão objecto de monitorização estratégica (ver secção seguinte), os principais problemas que Portugal enfrenta em cada um desses domínios (com referência a actores e a processos) e as principais relações entre os problemas identificados e as prioridades estratégicas do QREN.

Num segundo momento, deverão ser identificadas as diferentes tipologias de intervenção do QREN que (potencialmente) contribuem para ultrapassar os domínios de constrangimentos referidos, e explicitados os impactos esperados em termos de processos e de comportamentos dos actores relevantes, tendo em vista a prossecução dos resultados desejados.

O processo de monitorização estratégica deverá então passar à recolha de informação. Em primeiro lugar, é necessário identificar os actores/projectos concretos que deverão ser foco de análise. Em segundo lugar, importa definir que informação se pretende recolher – o que implica identificar, previamente, as questões que importa esclarecer.

A este respeito, vale a pena ter presente que a concepção das políticas públicas baseia-se sempre num conjunto de hipóteses acerca da informação, das competências, dos recursos e das motivações dos beneficiários. Um papel importante da monitorização estratégica consiste, precisamente, em ajudar a recensear esses pressupostos e testar continuamente a adequação dos mesmos – o que, tipicamente, implica recorrer a métodos qualitativos de pesquisa.

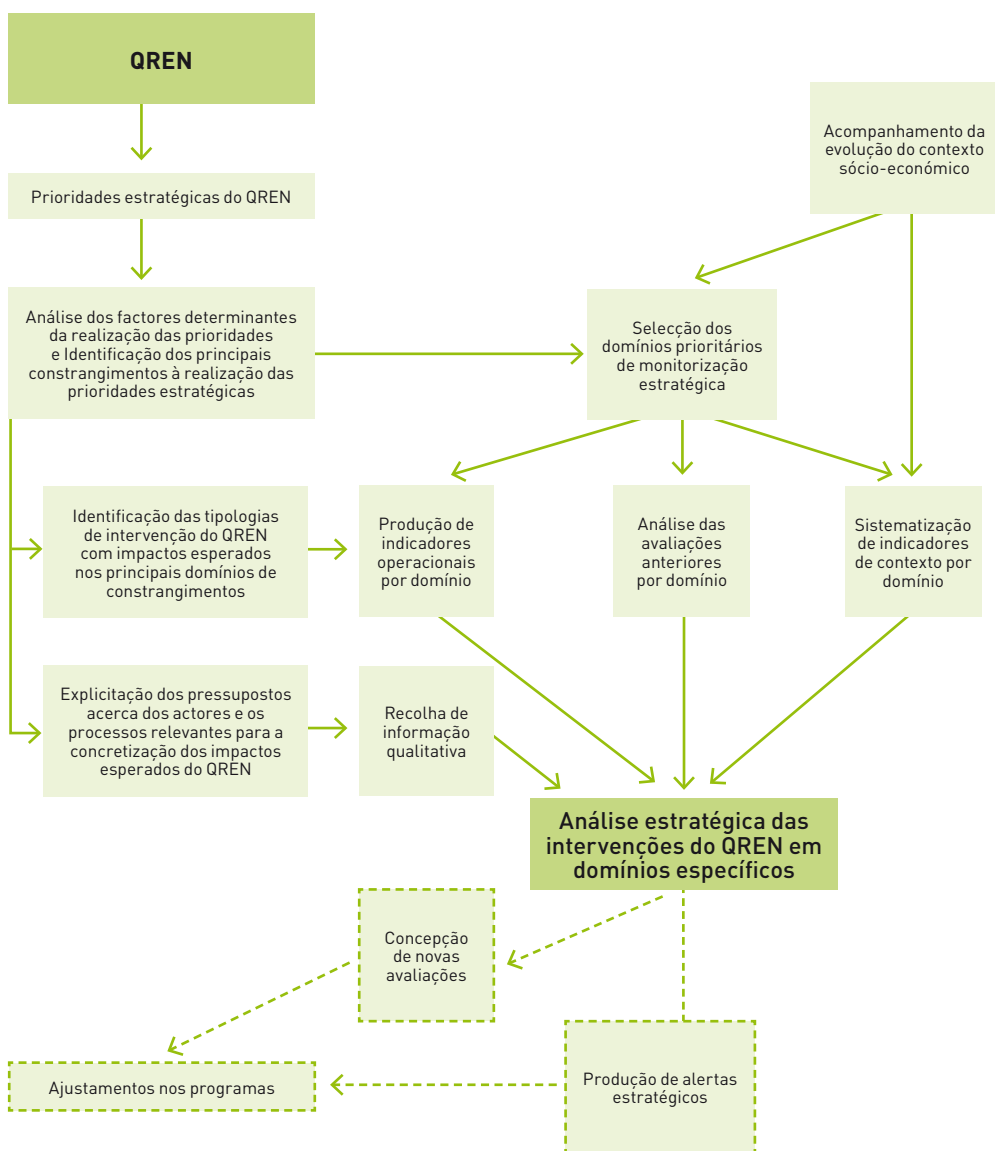
A monitorização estratégica deverá, também, ajudar a perceber em que medida a eventual ocorrência de desvios poderá estar associada às fases de implementação das intervenções. Aspectos como os anúncios de abertura dos concursos, os termos de referência e os critérios e práticas de avaliação e de selecção dos projectos, devem merecer aqui a maior atenção.

O cruzamento entre os indicadores operacionais, financeiros e de contexto, a informação qualitativa e documental recolhida especificamente para efeitos de monitorização estratégica e os resultados passados e presentes das avaliações empreendidas das intervenções financiadas por fundos comunitários, constitui a base da reflexão acerca da adequação dos programas em curso face aos objectivos estratégicos do QREN, bem como da pertinência destes objectivos à luz das alterações de contexto e da experiência resultante da implementação dos programas no actual ciclo de programação.

3 São elas: «Promover a qualificação dos portugueses», «Promover o crescimento sustentado», «Garantir a Coesão Social», «Assegurar a qualificação das cidades e do território» e «Aumentar a eficiência da governação».

O principal resultado dessa reflexão consiste na elaboração de análises e recomendações a integrar os relatórios de monitorização estratégica da responsabilidade do Observatório do QREN e de alertas estratégicos específicos, dirigidos essencialmente aos responsáveis pela orientação política e pela gestão dos programas, visando eventuais necessidades de introdução de ajustamentos na aplicação dos mesmos. Um segundo resultado importante consiste na identificação de questões que deverão merecer especial atenção em estudos temáticos ou exercícios de avaliação futuros, os quais poderão conduzir, inclusivamente, a ajustamentos ao nível de programas (e não apenas dos detalhes da sua implementação). O processo aqui descrito é sistematizado na figura abaixo apresentada e discutido em maior detalhe nas secções seguintes.

— Figura 1 - Esquema do processo de monitorização estratégica —



5. Identificação dos domínios prioritários de monitorização estratégica

O processo de monitorização estratégica atrás descrito pressupõe uma identificação de domínios temáticos, sobre os quais incidirá o esforço de recolha, sistematização e análise de informação, o qual estará na base da produção de alertas estratégicos relativos a áreas específicas de intervenção do QREN. Tendo em conta que o objectivo central da monitorização estratégica é o de contribuir para ajustar a implementação do QREN às suas prioridades estratégicas, a definição dos domínios de monitorização deverá ter estas últimas em especial consideração. Em particular, como foi sugerido anteriormente, a identificação dos domínios de monitorização estratégica deverá basear-se na análise dos principais factores determinantes das cinco prioridades estratégicas do QREN, bem como dos constrangimentos mais significativos que se colocam à sua realização.

Um problema que surge neste contexto consiste em saber como identificar os domínios temáticos que serão objecto de monitorização estratégica.

Na verdade, não existe uma forma única de listar os domínios relevantes: a sua identificação pressupõe necessariamente uma interpretação das dinâmicas económicas, sociais e ambientais inerentes à realização das prioridades estratégicas do QREN, a qual tem uma natureza parcialmente subjectiva. Uma forma de contornar este elemento de subjectividade seria utilizar como referência a sistematização das intervenções do QREN em termos de eixos prioritários ou regulamentos/tipologias⁴.

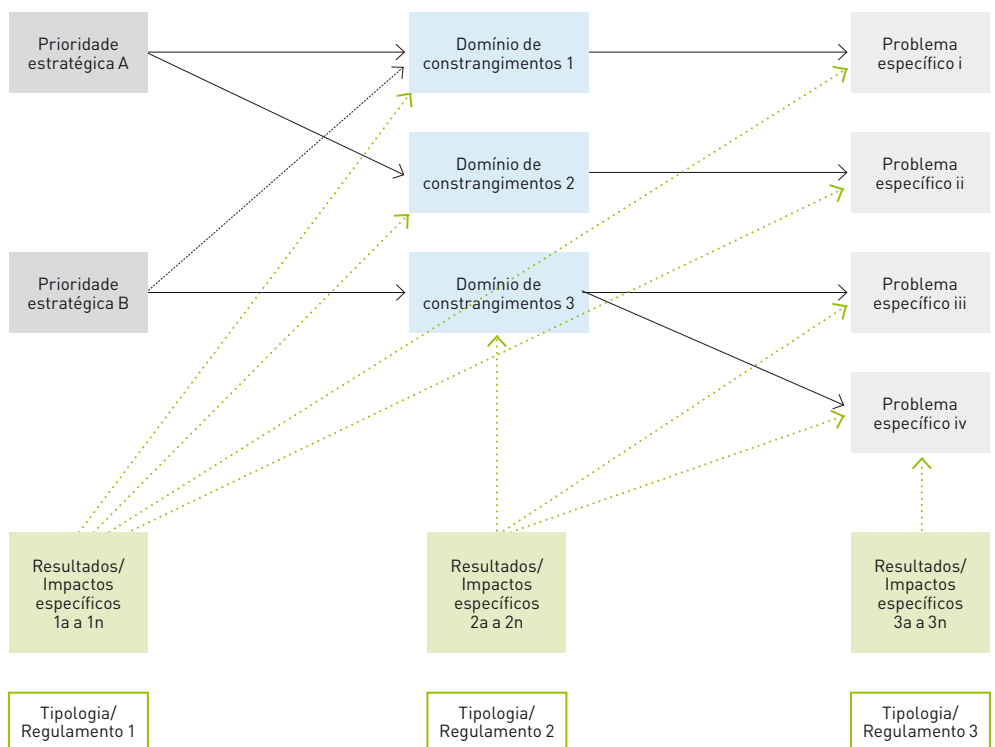
No entanto, esta opção apresenta duas desvantagens fundamentais: por um lado, dificultaria uma análise centrada na realização das prioridades estratégicas, já que a referida sistematização é orientada por critérios que têm mais a ver com a orgânica da governação do que com os impactos estratégicos das intervenções; em segundo lugar, correr-se-ia o risco de desviar o foco de atenção da concretização das prioridades estratégicas para o desempenho de programas, eixos e/ou tipologias (segundo uma lógica de natureza essencialmente operacional).

O esquema da página seguinte ajuda a compreender melhor esta ideia. A evolução de um dado problema específico ou um domínio de constrangimentos à realização dos objectivos do QREN pode ser influenciado simultaneamente por várias tipologias de intervenção (em alguns casos, enquadradas por diferentes regulamentos e até eixos prioritários). Assim, uma análise centrada em certas tipologias ou em agregações das mesmas (regulamentos, eixos, programas) não permitiria aferir devidamente o contributo global do QREN para a realização de determinados objectivos. Se esta corresponde, de facto, à finalidade da monitorização estratégica, esta terá de centrar-se em certos objectivos específicos e considerar o contributo potencial de diferentes tipologias para a sua realiza-

4 As tipologias tendem a corresponder ao nível de implementação mais desagregado do QREN em termos temáticos, permitindo identificar conjuntos de intervenções com objectivos comuns. No entanto, isto tende a variar consoante os Programas Operacionais: por exemplo, no POPH cada tipologia é objecto de um regulamento próprio, enquanto no POFC é possível encontrar tipologias com objectivos significativamente distintos num mesmo regulamento; já no POVT, cada regulamento tende a incluir um número muito elevado de tipologias, embora os seus objectivos sejam bastante próximos. Assim, para efeitos de análise, pode fazer sentido considerar tipologias nos dois primeiros casos e regulamentos no caso do POVT. Daqui adiante utiliza-se o termo «tipologias» neste sentido.

ção⁵. Daí a importância da identificação prévia, referida na secção anterior, das relações causais entre as diferentes tipologias de intervenção e os factores determinantes para a concretização dos objectivos estratégicos do QREN.

Figura 2 - Relação entre prioridades estratégicas do QREN, constrangimentos, problemas específicos, instrumentos de intervenção e respectivos resultados/impactos potenciais



O esquema anterior pressupõe que a monitorização estratégica centra a sua atenção nas áreas temáticas que constituem problemas específicos ou domínios de constrangimentos à realização dos objectivos económicos, sociais e ambientais preconizados pelo QREN. A ênfase dada aos constrangimentos tem como vantagem concentrar as atenções naquelas áreas em que os impactos do QREN poderão ser mais significativos, na medida em que permitem resolver défices estruturais que estão a impedir o progresso necessário nas áreas consideradas mais relevantes. Importa, no entanto, ter em conta dois aspectos que decorrem desta opção.

Em primeiro lugar, a actualização do diagnóstico económico, social e ambiental do país poderá levar a que se atribua maior relevância a questões que eram relativamente secundárias aquando da preparação do QREN (e.g., a manutenção de emprego ou o acesso a crédito por motivos de liquidez por parte das empresas).

Em segundo lugar, nem todas as áreas prioritárias de intervenção do QREN têm uma relação imediata com os principais constrangimentos à realização das prioridades estraté-

5 Isto não invalida que seja dada uma atenção especial a tipologias específicas, seja pela sua relevância para a resolução dos problemas em causa, seja pelo seu peso orçamental.

gicas. Por vezes reflectem opções políticas relativamente ao padrão de desenvolvimento do país, no sentido de prevenir constrangimentos futuros ou potenciar oportunidades.

Em suma, a identificação dos temas que serão objecto de monitorização estratégica deve basear-se num mapeamento prévio das relações causais que relacione as tipologias de intervenção do QREN com diferentes objectivos de política pública, centrando-se a monitorização estratégica na análise dos contributos potenciais de várias tipologias para a prossecução de objectivos prioritários em certos domínios.

O quadro seguinte relaciona uma lista dos principais constrangimentos a que as políticas públicas co-financiadas pelo QREN procuram dar resposta com as finalidades da intervenção pública (os objectivos estratégicos) mais relevantes, tal como são – explícita ou implicitamente – preconizados no QREN e nos PO.

Os domínios de monitorização assim definidos correspondem à sistematização temática utilizada no processo de monitorização estratégica conduzido pelo Observatório do QREN.

Quadro 1 - Domínios de monitorização estratégica do QREN

Domínio de monitorização estratégica	Constrangimentos ao desenvolvimento do país	Objectivos estratégicos preconizados no QREN
Qualificação inicial de jovens	Desempenho insatisfatório do sistema de qualificação inicial de jovens	<ul style="list-style-type: none"> • Aumentar os níveis de qualificação inicial • Reduzir o abandono escolar precoce • Melhorar o desenvolvimento de competências • Ajustar a oferta à procura de qualificações
Qualificação da população activa	Baixos níveis de qualificação da população activa	<ul style="list-style-type: none"> • Aumentar os níveis de qualificação dos activos • Ajustar a oferta à procura de qualificações dos activos
Padrão de especialização da economia portuguesa	Padrão de especialização desfavorável ao crescimento sustentado	<ul style="list-style-type: none"> • Aumentar o peso no emprego e no produto de actividades geradoras de maior valor acrescentado e com melhores perspectivas de crescimento sustentado
Criação de valor nas empresas	Reduzida criação de valor nas empresas	<ul style="list-style-type: none"> • Aumentar a eficiência de produção e a qualidade (valor percebido) dos produtos • Melhorar o posicionamento das empresas exportadoras nas cadeias de valor em que se inserem
Articulação entre actores dos sistemas de produção e inovação	Insuficiente articulação entre actores dos sistemas de produção e inovação	<ul style="list-style-type: none"> • Aumentar a cooperação entre empresas e outras instituições nos domínios produtivo, tecnológico e comercial, tendo em vista a obtenção de ganhos de eficiência, a acumulação de competências e a partilha de riscos • Aumentar a valorização económica e social dos resultados da investigação científica
Mercado de trabalho	Desempenho insatisfatório do mercado de trabalho	<ul style="list-style-type: none"> • Manter níveis elevados de participação no mercado de trabalho • Reduzir o desemprego • Aumentar a adaptabilidade de empresas e trabalhadores ao ciclo económico e às mudanças estruturais

(cont.)

Domínio de monitorização estratégica	Constrangimentos ao desenvolvimento do país	Objectivos estratégicos preconizados no QREN
Inclusão social	Persistência de dinâmicas de exclusão social	<ul style="list-style-type: none"> Melhorar o acesso de todos os indivíduos aos direitos, liberdades e garantias previstos na Constituição Diminuir a incidência das várias formas de discriminação social Aumentar os níveis de participação cívica dos grupos excluídos ou em riscos de exclusão
Igualdade de género	Persistência de dinâmicas de desigualdade de género	<ul style="list-style-type: none"> Reduzir os níveis de desigualdade de oportunidades entre homens e mulheres Diminuir a incidência da discriminação social baseada no género
Conectividade inter e intra-regional	Défices de conectividade inter e intra-regional	<ul style="list-style-type: none"> Melhorar as condições de mobilidade geográfica das pessoas em todo o território nacional Reduzir os custos de transporte de mercadorias no território nacional
Conectividade internacional e posição geo-económica do país	Posição geográfica periférica no contexto da economia internacional	<ul style="list-style-type: none"> Diminuir os custos de transporte de mercadorias entre o território nacional e os mercados mais relevantes de produção e consumo Melhorar as condições de transporte de passageiros entre Portugal e o estrangeiro Assegurar a inserção de Portugal nas principais redes internacionais de infra-estruturas de TIC
Energia	Dependência e ineficiência energéticas	<ul style="list-style-type: none"> Reduzir a vulnerabilidade do país face ao exterior no fornecimento de energia Aumentar a eficiência energética
Ambiente	Persistência de fragilidades ambientais	<ul style="list-style-type: none"> Reduzir a emissão de poluentes e a produção de resíduos Aumentar os níveis e a qualidade do abastecimento de água e do saneamento básico Aumentar os níveis e a qualidade do tratamento e da reutilização de resíduos Preservar e valorizar os recursos naturais e a biodiversidade Diminuir a vulnerabilidade a riscos naturais Diminuir os impactos ambientais negativos sobre a saúde pública
Valorização dos recursos endógenos e desenvolvimento territorial	Insuficiente valorização dos recursos e persistência de assimetrias de desenvolvimento nos diferentes territórios	<ul style="list-style-type: none"> Valorizar os recursos endógenos dos diferentes territórios Aumentar a atractividade económica dos diferentes territórios Aumentar a equidade territorial no acesso a equipamentos e serviços colectivos Melhorar a articulação funcional entre territórios
Cooperação institucional e de governação territorial	Debilidade na cooperação institucional e de governação territorial	<ul style="list-style-type: none"> Melhorar o planeamento, a gestão e o ordenamento do território Melhorar a coerência e a articulação entre entidades aos vários níveis de intervenção do Estado no território
Funcionamento da administração pública e dos grandes serviços colectivos	Ineficiências no funcionamento da administração pública e dos grandes serviços colectivos	<ul style="list-style-type: none"> Melhorar a eficiência da administração pública e a qualidade dos serviços prestados Aumentar a eficiência e a qualidade dos grandes serviços colectivos



Há duas ressalvas a fazer no que respeita à lista de domínios apresentada no quadro acima. Por um lado, a escolha dos domínios reflecte a análise feita pelo Observatório do QREN no momento actual do processo de monitorização estratégica acerca dos principais constrangimentos que se colocam à realização das prioridades estratégicas enunciadas no QREN. Como se viu atrás, a tal análise não é indiferente a interpretação que se faz relativamente aos problemas mais prementes que o país enfrenta num dado momento, nem a prioridade política que é atribuída aos diferentes problemas por parte dos responsáveis máximos pela condução do QREN. À medida que a situação socioeconómica e ambiental evolui, que as prioridades políticas se alteram e, também, que a reflexão acerca dos problemas estruturais do país se desenvolve e aprofunda, é possível que se verifiquem ajustamentos na listagem de domínios acima apresentada.

Por outro lado, há que ter presente que a lista apresentada não inclui todos os constrangimentos relevantes para o desenvolvimento do país, mas apenas aqueles que são directamente visados pelo QREN. No diagnóstico que é feito sobre a situação do país, o QREN faz referência a um conjunto de áreas de grande relevância, as quais, pela sua natureza essencialmente regulamentar ou administrativa ou por opção política, não são alvo de intervenções co-financiadas pelos fundos estruturais (ou só o são de forma muito marginal ou indirecta). Entre esses constrangimentos incluem-se, por exemplo: as fragilidades demográficas, os riscos de instabilidade macroeconómica, os elevados níveis de desigualdade na repartição de rendimentos, o funcionamento insatisfatório dos mercados de produtos e as ineficiências no funcionamento do sistema de justiça. Estes constrangimentos não serão, assim, alvo de monitorização estratégica por parte do Observatório. Não obstante, vale a pena ter presente que a realização dos objectivos estratégicos do QREN também depende das melhorias que forem verificadas naquelas áreas.

Acrescente-se que, para além da perspectiva baseada nos constrangimentos ao desenvolvimento, a monitorização estratégica não pode deixar de contemplar uma outra dimensão de observação e reporte, que, embora associada às condições de implementação das operações, adquire uma dimensão estratégica: trata-se do modelo global de governação do QREN e dos PO, entendida como a sua arquitectura (instâncias, quadro de responsabilidades e competências, relações institucionais) e o seu funcionamento concreto.

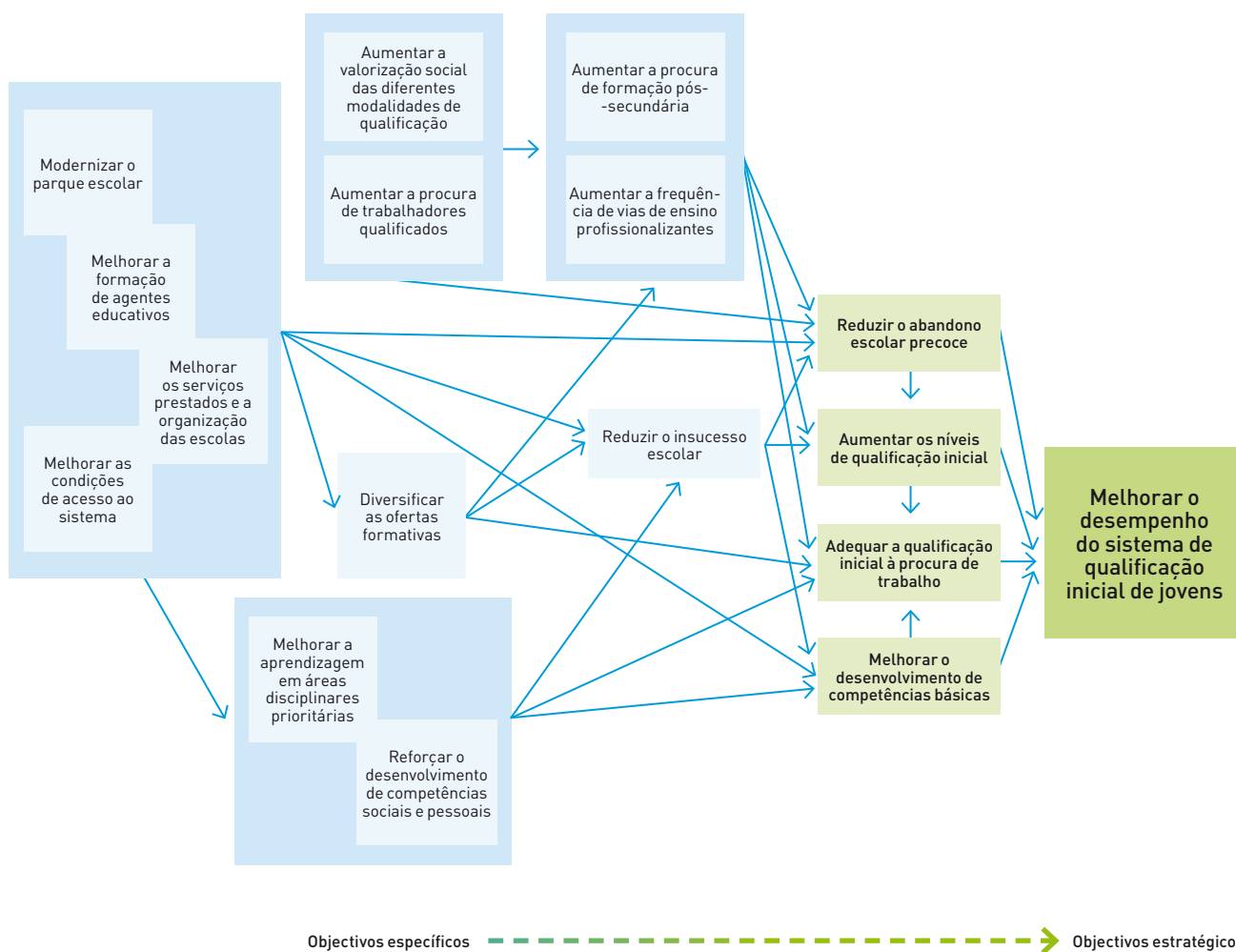
6. Questões que devem orientar a análise estratégica das intervenções

Depois de definidos os domínios prioritários a analisar, a monitorização estratégica das intervenções apoiadas pelo QREN deve partir de uma análise sistemática das finalidades que devem orientar as intervenções públicas em cada domínio. Uma primeira listagem dessas finalidades, aqui referidas como objectivos estratégicos, foi apresentada no quadro 1, juntamente com a listagem dos constrangimentos ao desenvolvimento do país que são visados pelas intervenções apoiadas pelo QREN.

Em geral, a realização de tais objectivos estratégicos depende de vários factores que não apenas as políticas públicas. Assim, para além dos objectivos estratégicos, a acção pública deve ser orientada por objectivos específicos, os quais correspondem a resultados que podem ser mais directamente influenciados pelas intervenções relevantes.

Por conseguinte, o passo seguinte no processo de monitorização estratégica consiste em identificar o conjunto de objectivos específicos a prosseguir pelas políticas públicas, bem como o conjunto de impactos esperados (directos e indirectos) da realização dos objectivos específicos sobre os objectivos estratégicos. Este último aspecto poderá ser ilustrado sob a forma de diagramas de impactos, como aquele que, a título de exemplo, se apresenta de seguida (relativo ao domínio da qualificação inicial de jovens).

Figura 3 – Exemplo de diagrama de impactos entre objectivos específicos e objectivos estratégicos para cada domínio de monitorização: o caso da qualificação inicial



O diagrama de impactos facilitará a identificação das tipologias de intervenção do QREN que contribuem (potencialmente) para responder a cada um dos constrangimentos previamente identificados. Note-se que nem todos os objectivos específicos da intervenção pública são necessariamente visados por intervenções apoiadas pelo QREN. Por outras palavras, embora apenas sejam seleccionados para efeitos de monitorização estratégica os domínios em que o QREN contribui para responder aos constrangimentos relevantes, em qualquer uma das áreas consideradas é possível identificar formas de intervenção pública que não são apoiadas pelos fundos estruturais. Assim, um dos contributos da elaboração de diagramas de impactos, como aquele que é apresentado na figura 3,



consiste em ajudar a delimitar o âmbito do contributo do QREN para a resolução dos constrangimentos relevantes, bem como a compreender a complementaridade entre as intervenções apoiadas pelo QREN e outras formas de intervenção pública.

Identificadas as finalidades, os objectivos específicos das intervenções públicas, as tipologias relevantes em cada domínio, bem como os impactos potenciais mais significativos, a análise estratégica das intervenções apoiadas pelo QREN deverá ser capaz de compreender, de acordo com os elementos disponíveis, em que medida se estão a produzir os efeitos esperados ou é possível antever a produção desses efeitos num futuro próximo. Nesse sentido, essa análise é orientada por um conjunto de questões, centradas nas seguintes:

- A evolução do contexto socioeconómico, institucional e ambiental conduz à alteração do diagnóstico realizado no QREN sobre cada domínio e sobre os respectivos objectivos estratégicos (alterando dessa forma a pertinência e a premência da intervenção pública)?
- As sinergias e as complementaridades entre instrumentos de política estão a ser potenciadas?
- As decisões e os procedimentos associados às fases de implementação das intervenções (e.g., anúncios de abertura dos concursos, termos de referência, critérios e práticas de avaliação e de selecção dos projectos, etc.) reflectem as finalidades da acção pública em cada domínio?
- As respostas dos agentes económicos e dos outros actores relevantes correspondem às expectativas e são coerentes com as finalidades preconizadas para as intervenções?
- As intervenções estão a ser conduzidas ao ritmo e segundo as prioridades de afectação de recursos e de realizações, de acordo com o previsto?
- Os princípios orientadores do QREN – concentração, selectividade, viabilidade económica e sustentabilidade financeira, e coesão e valorização territoriais – estão a ser respeitados?
- Qual a relevância dos modelos de gestão das intervenções, do enquadramento regulamentar e dos procedimentos administrativos para a existência de eventuais desvios entre os resultados (existentes ou potenciais) e os objectivos das intervenções (e os seus princípios orientadores)?

As respostas a estas questões constituem a base para apreciações de natureza qualitativa e indicações ou alertas sobre eventuais necessidades de reorientação das intervenções, destinadas aos órgãos de direcção política e de gestão operacional do QREN. Constituem igualmente a base para a produção dos relatórios regulares de monitorização que visam assegurar a disponibilização de informação adequada sobre a concretização dos objectivos estratégicos do QREN e dos seus PO, indispensável ao seu escrutínio público.



OBSERVATÓRIO
DO QREN

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