

**PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE CONSULTADORIA /APOIO
TÉCNICO AO OBSERVATÓRIO DO QREN NO ÂMBITO DA
COORDENAÇÃO E MONITORIZAÇÃO ESTRATÉGICA DO QREN
E PO**

**MONITORIZAÇÃO ESTRATÉGICA: QUESTÕES CONCEPTUAIS E DE
OPERACIONALIZAÇÃO**

20 de Maio de 2009

António Manuel Figueiredo

Quaternaire Portugal

ÍNDICE

CAPÍTULO	Página
1. APRESENTAÇÃO	3
2. OBJECTO DE ANÁLISE	4
3. EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS DE REFERÊNCIA	10
4. QUE DIMENSÕES ESTRATÉGICAS DO QREN MONITORIZAR?	15
5. PROPOSTA DE UMA METODOLOGIA PARA A ORGANIZAÇÃO DO PROCESSO DE RECOLHA E SISTEMATIZAÇÃO DE INFORMAÇÃO	22
6. CONCLUSÕES E DESENVOLVIMENTOS FUTUROS	27

1. APRESENTAÇÃO

O presente relatório, apresentado em versão *draft* para discussão interna com a Direcção e equipa do Observatório do QREN, constitui o segundo produto da prestação de serviços oportunamente contratualizada entre o Observatório e a Quatenaire Portugal (QP. SA) no âmbito dos trabalhos de coordenação e monitorização estratégica do QREN.

Tal como consta da metodologia de trabalho proposta, os relatórios são elaborados, primeiro, numa versão *draft* para discussão interna, sendo posteriormente reelaborados com incorporação dos principais contributos e elementos de discussão. O trabalho agora apresentado tem em conta os resultados da reunião de trabalho realizada no dia 23 de Março de 2009 com base na discussão do relatório nº 1, obedecendo por isso à metodologia inicialmente acordada.

O relatório continua a centrar-se no tema da monitorização estratégica propriamente dita e destina-se a contribuir para um maior aprofundamento conceptual e operacional de um processo que é novo na lógica da programação dos Fundos Estruturais e cuja complexidade de variáveis e de interacções com outros processos obriga a essa reflexão inicial.

A metodologia de desenvolvimento do trabalho privilegiou a realização de um exercício de reflexão estratégica própria, apoiada na problematização de processos de coordenação estratégica, combinada com análises de experiências em curso neste domínio noutros países.

O exercício de análise comparativa com experiências internacionais neste domínio revelou-se menos rico do que o previsível, devido sobretudo à reduzida divulgação “on line” de materiais relevantes. Esse facto explica-se não só pela complexidade do tema, mas também pelo momento inicial das programações e pela pressão que, entretanto, a crise internacional veio

provocar sobre as mesmas¹. Face à pesquisa realizada e às condições de rarefacção de materiais disponíveis, considera-se que a experiência austríaca nesta matéria pode ser considerada um *benchmarking* de grande alcance. Não só conceptualmente nos parece que essa experiência é fortemente inovadora, como estamos perante uma abordagem já anteriormente testada noutro tipo de programas, designadamente em programas INTERREG, o que lhe assegura alguma consistência de teste de aplicação.

2. OBJECTO DE ANÁLISE

Um processo de monitorização pode ser definido como uma recolha sistemática de informação orientada para a determinação do valor e da evolução temporal de parâmetros relevantes do ponto de vista dos objectivos dessa monitorização e da actividade de reporte desses parâmetros.

Desta definição praticamente consensual de monitorização resulta que são críticos dois aspectos: o objectivo da monitorização e a definição dos parâmetros relevantes. Adicionalmente, a literatura identifica um conjunto de questões do foro prático que qualquer processo de monitorização tem de resolver:

- Como recolher e armazenar a informação relevante?
- Quem deve contribuir para a alimentação do sistema de informação de suporte?
- Como organizar o reporte da informação, definindo o modelo de dados e de consulta dos mesmos?

¹ Veja-se, nesse sentido, a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – COM (2008) 876 final, designado de “Políticas de Coesão: investir na economia real”. Esta pressão vem, na nossa perspectiva, reforçar algumas das considerações produzidas neste relatório sobre o âmbito e condições de operacionalização da monitorização estratégica.

- Como assegurar o acesso fácil e atempado a essa informação, com definição dos utilizadores do sistema e dos interfaces de ligação?
- Como evitar riscos de duplicação e de aumento de carga no processo de reporte da informação relevante, ou seja, como evitar que a monitorização tenda a aumentar os custos de transacção do modelo de *governance* entretanto seleccionado?

No caso vertente, a resposta ao primeiro dos aspectos críticos enunciados só aparentemente está facilitada. Na verdade, tratando-se de um processo de monitorização estratégica e estando salvaguardada pelo modelo de governação do QREN a diferença entre monitorização estratégica e monitorização operacional e financeira, aparentemente a questão dos objectivos estará resolvida.

No documento do Observatório do QREN datado de 9 de Julho de 2008, afirma-se que: “A monitorização estratégica é focada no interface entre a gestão operacional e financeira, os objectivos estratégicos definidos no QREN e as alterações do contexto que relevem para a intervenção estrutural. Adopta uma vertente de análise mais selectiva e orientada por domínios de intervenção e graus de profundidade que se revelem pertinentes em cada momento, face ao contexto envolvente da implementação do QREN. Tem como último objectivo analisar em que medida a intervenção do QREN está a produzir os efeitos face às prioridades definidas, a nível global e a nível de agenda e, nesse quadro, observar os contributos do QREN para alterações ao nível dos indicadores de contexto preconizadas na estratégia definida para 2007-2013. Nessa óptica será decisiva uma estreita articulação entre monitorização estratégica e o plano global de avaliação do QREN e dos Programas Operacionais.”

Deste longo parágrafo, ressaltam alguns aspectos relevantes a considerar na nossa reflexão que se pretende operacional, mas não menos estratégica por isso:

- A ideia de monitorização estratégica como interface entre a gestão operacional e financeira, os objectivos estratégicos a considerar e as alterações de contexto entretanto observadas;
- A ideia de selectividade e de aprofundamento de temas;
- A articulação necessária entre a monitorização estratégica e o processo de avaliação do QREN e PO.

A maior dificuldade decorre da necessidade de assegurar a articulação plena entre estes três quesitos de concepção e aplicação da monitorização estratégica. Mostraremos ao longo deste texto que essa articulação suscita sobretudo duas exigências, cuja operacionalização constituirá uma condição necessária para o êxito dos trabalhos de monitorização estratégica:

- Em primeiro lugar, será necessário explicitar a dimensão estratégica do QREN que importa monitorizar, não perdendo de vista que, na melhor das hipóteses conhecidas até ao momento, ela tem de ser aferida com uma relevante alteração de contexto de aplicação, não prevista em sede de programação;
- Em segundo lugar e em estreita correlação com a primeira dimensão, tratar-se-á de precisar que inputs de informação o processo de monitorização estratégica necessita, entendendo-se neste caso por inputs de informação algo mais do que um simples conjunto de indicadores.

No primeiro domínio de exigência, a questão da selectividade dos próprios critérios de aferição da dimensão estratégica do QREN adquire um particular relevo. Quando se fala em monitorização estratégica apontamos, em princípio, para algo que está próximo da aferição de impactos, mas trata-se neste caso de os antecipar, de discutir a sua incidência pontual para melhor orientar as operações e poder influenciar o futuro das intervenções. Ora, uma perspectiva

deste calibre não pode ser concretizada abrindo excessivamente os domínios de manifestação da dimensão estratégica do QREN, sob pena de não produzir efeitos e resultados em tempo útil e compatíveis com os objectivos do próprio processo de monitorização.

Não devemos ignorar que existe uma dimensão estratégica do QREN e dimensões estratégicas de agendas (operacionais e políticas) perfeitamente definidas, correspondendo aliás em grande medida a centros nevrálgicos da própria governação, logo também por isso cruciais em termos de produção atempada de resultados estimados.

Não devemos ignorar ainda que a dimensão estratégica do QREN resulta em linha directa de opções nacionais de resposta à nova abordagem estratégica das políticas de coesão e da sua interligação necessária com os objectivos da estratégia de Lisboa (a sempre difícil procura de um equilíbrio entre objectivos de coesão e competitividade). Aliás, o processo de monitorização estratégica deve produzir resultados passíveis de reporte para a análise dessas políticas.

Não devemos ignorar ainda que essa dimensão estratégica se inscreve num quadro de um novo modelo de governação, ele próprio também passível de monitorização, dada a sua interdependência com os objectivos estratégicos da programação do QREN.

Por todas estas razões, dedicaremos à dimensão estratégica do QREN uma secção própria, fazendo-o na perspectiva da monitorização estratégica possível e necessária.

Quanto ao segundo domínio anteriormente mencionado, o dos inputs de informação pertinente para alimentar o processo de monitorização estratégica, gostaríamos de o considerar como um processo mais vasto do que a concepção de um simples conjunto de indicadores (de resultado, de impacto ou de contexto).

Como é óbvio, um processo de monitorização estratégica não pode deixar de ser construído também a partir de indicadores pertinentes. Mas a eficácia do processo não pode bastar-se nessa construção. A monitorização estratégica constitui uma combinação hábil de processos de análise e de síntese. Por isso, deve buscar outros elementos de informação quantitativa e qualitativa e deve sobretudo saber capitalizar para os seus objectivos diferentes momentos e processos de *reporting* que o modelo de governação do QREN implica.

Deve ainda distinguir entre o que pode resultar de um processo de alimentação externa da necessidade de produzir informação própria a partir de diferentes fontes acessíveis pelo Observatório do QREN ou, pelo menos, susceptíveis de ser influenciadas em tempo oportuno por solicitações da monitorização estratégica (caso, por exemplo, dos processos de avaliação do QREN e dos PO).

Sem embargo de desenvolvimentos futuros neste domínio, a que corresponde uma secção própria neste texto, gostaríamos de insistir por agora na necessidade de ir além de uma abordagem em termos de indicadores. Por um lado, a monitorização estratégica necessita de valorizar materiais pertinentes e relevantes como são as narrativas de reporting, desde que devidamente enquadradas por um modelo de solicitação com objectivos claros. Por outro lado, não podemos hipotecar o potencial de informação que representa a massa de projectos que estão a ser apoiados no âmbito dos diferentes PO e agendas operacionais. Embora entre esses projectos e os impactos estratégicos do QREN se interponha um vasto conjunto de mecanismos e sequências causais nem sempre fáceis de identificar e complexos processos de agregação, é pela valia desses projectos que a dimensão estratégica pode ser na origem alimentada.

Esta última questão é muito relevante, sobretudo no contexto nacional em que não abundam sistemas de informação baseados em projectos executados com apoio comunitário. Temos melhorado substancialmente as bases de

informação com elementos de candidatura (*ex ante*), mas pouco temos avançado em termos de bases de projectos de execução. Salvo melhores desenvolvimentos nesta direcção precisa, parece-nos que a monitorização estratégica não pode deixar de explorar essa fileira de informação, recolhendo nos diferentes PO os elementos certos para essa prospectiva.

Como é óbvio, para que esta possibilidade se concretize é necessário garantir que os projectos aprovados contenham um efectivo sistema de indicadores de acompanhamento, com definição diferenciada de indicadores de realização física e de resultados e respectivas metas do respectivo PO.

A evolução observada em termos de preenchimento de campos de candidatura nos sistemas de informação existentes é apreciável. Ainda recentemente, no âmbito do processo de avaliação do PIC EQUAL, tivemos oportunidade de confirmar que o sistema de informação IGFSE proporciona uma base notável de referência em sede de candidaturas de projectos. O mesmo acontece com o domínio dos projectos FEDER.

No entanto, quando se compara esse referencial de candidatura com a informação disponível em termos “*on going*” e “*ex-post*”, designadamente em versão digital, o contraste observado debilita qualquer tentativa de prosseguir nessa direcção.

Neste contexto, não é exequível dotar o processo de monitorização estratégica em tempo oportuno de uma base de informação de projectos ao nível da que podemos neste momento trabalhar de modo “*ex-ante*”. Porém, isto não significa que não possa ser trabalhada a unidade de projecto, embora numa base de amostragem mais expedita e sempre realizada em função dos focos de intervenção estratégica QREN que importa monitorizar.

Em resumo, cotejando os dois domínios de reflexão, pode avançar-se o seguinte.

Do ponto de vista da dimensão estratégica do QREN, não se trata em nosso entender de uma questão de grande intensidade de inovação metodológica. Exige, antes pelo contrário, um esforço de consensualização entre os *stakeholders* relevantes para esta questão dos domínios de intervenção estratégica do QREN que interessa monitorizar, segundo uma preocupação de selectividade que tem de estar necessariamente presente neste tipo de exercícios. Daremos a este respeito o nosso contributo, mas seguramente a consensualização transcenderá esse simples contributo.

Já no que respeita à dimensão dos inputs de informação pertinente e relevante, trata-se de uma questão com alguma intensidade de inovação metodológica. Resumiríamos por agora essa inovação metodológica com uma nota sobre a necessidade de diversificação de fontes de informação, indo além de um simples modelo de indicadores de monitorização estratégica. Tenderemos a inscrever nesse âmbito de inovação metodológica uma preocupação de ajustar o processo de monitorização estratégica à evolução do próprio modelo de *governance* do QREN, procurando captar nesse modelo espaços de produção de informação relevante para essa monitorização. O contributo dos processos de avaliação do QREN e PO para a alimentação da monitorização estratégica em termos de resultados releva da mesma matriz.

3. EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS DE REFERÊNCIA

Sobre a difícil escolha da referência internacional

Nos termos da solicitação emanada do Observatório do QREN, consta que o trabalho de reflexão a realizar deve tanto quanto o possível explorar a dimensão comparativa internacional, trabalhando experiências relevantes de operacionalização do tema da monitorização estratégica, desejavelmente de programas de intervenção ao abrigo das políticas de coesão.

Salvo melhor pesquisa, não é fácil encontrar neste campo ajuda relevante para a nossa reflexão. O domínio em que foram encontradas algumas referências sobre experiências de monitorização estratégica é o dos programas de ajuda ao desenvolvimento, mas o seu enquadramento não é de fácil extensão ao tema da monitorização estratégica de um quadro de intervenção tão específico como o do QREN.

Neste contexto de difícil navegação, a ajuda da bibliografia específica de produção da Comissão Europeia também não é de molde a alimentar fortes expectativas de êxito. O processo de monitorização da Estratégia de Lisboa destaca-se pela positiva, mas aí estamos perante progressos significativos instalados em matéria de bateria de indicadores, dos quais o European Innovation Score Board e os trabalhos de grupos específicos ligados à Universidade de Maastricht fazem a diferença².

A escolha da experiência internacional que acabámos por trabalhar resultou de um input precioso da comunidade de práticas da European Evaluation Society. Na recente Conferência de Lisboa desta associação, fomos despertados por uma sugestiva comunicação de um consultor austríaco, Richard Hummelbrunner, senior associate de uma relevante organização austríaca de consultoria no âmbito do desenvolvimento regional, a ÖAR Regionalberatung Gesmbh de GRAZ, com o qual tivera pessoalmente alguma experiência de colaboração no âmbito de estudos de avaliação de projectos de cooperação europeus. A comunicação apresentada em Lisboa designava-se de “Monitoring and evaluation for strategic governance of Cohesion Policy”.

O contacto pessoal realizado com Richard Hummelbrunner foi frutuoso e foi possível confirmar que o material apresentado na Conferência de Lisboa da EES correspondia a uma abordagem inovadora nacional, com organização própria. Foi também possível confirmar que se tratava de uma abordagem já

² Veja-se nesse sentido a comunicação da Comissão – COM (2007) 61 final de 21 de Fevereiro de 2007, designada de “A coherent framework of indicators and benchmarks for monitoring progress towards the Lisbon objectives in education and training”.

anteriormente aplicada e testada em programas INTEREG IIIA e em avaliações Objectivo 2, pelo que tudo se conjugava para utilizar a experiência austríaca como *benchmarking* da nossa própria reflexão sobre monitorização estratégica do QREN³.

Referências conceptuais relevantes da experiência austríaca de monitorização estratégica

A abordagem austríaca alimenta uma perspectiva crítica sobre a possibilidade de condução de um processo de monitorização estratégica das novas orientações para a política de coesão 2007-2013 essencialmente conduzido com base num conjunto de indicadores quantitativos. A base conceptual para esta perspectiva crítica corresponde a uma visão que tem vindo a ser largamente difundida sobretudo na comunidade de avaliação, segundo a qual uma estratégia de implementação do tipo multi-sectorial e multi-nível de intervenção exige uma coordenação de acções só possível de atingir com um modelo mais avançado de governance. Nesse modelo, variáveis como entendimento e aceitação comuns e informação tácita altamente descentralizada explicitam a necessidade de por em prática formas mais flexíveis e diferenciadas de governance dos objectivos de política.

Duas citações ajudam-nos a focar a relevância conceptual da abordagem austríaca para o âmbito da nossa própria reflexão delineada na secção anterior deste documento:

- a) “As prioridades da UE e os objectivos do *National Strategic Reference Framework* (NSRF) só poderão ser atingidos se projectos apropriados forem seleccionados e concretizados com êxito, o que por sua vez depende das decisões e da performance de uma vasta gama de actores

³ Para além da comunicação de Richard Hummelbrunner à Conferência de Lisboa da EES, consultámos essencialmente o Issue Paper preparado pela Austrian Federal Chancellery Division IV/4 (Co-ordination of Spatial and Regional Policies), apresentado ao Seminário da Presidência Austríaca, *Governance of Territorial Strategies: Going Beyond Strategy Documents*, realizado em Junho de 2006, em Baden near Vienna.

que actuam independentemente uns dos outros” (referência relevante à unidade projecto);

- b) “De modo a criar a aceitação necessária da estratégia entre a multidão de actores envolvidos, os objectivos principais dos actores principais têm de ser de algum modo acomodados. A política de coesão caracteriza-se consequentemente pela multifinalidade, ou seja, há muitos objectivos que têm de ser atingidos que estão definidos a diferentes níveis. E esses objectivos não são em regra determinados de uma forma consistente e racional, sendo pelo contrário o resultado de um processos complexos de tomada de decisão ou de negociação envolvendo os diferentes actores. Alguns objectivos são deliberadamente formulados de modo vago de modo a acomodar perspectivas conflituais e alguns são incluídos para acalmar alguns interesses.” (referência também pertinente à dimensão multi-nível). (...) “Mais ainda a formulação dos objectivos do NSRF enfrenta desafios adicionais. Têm de ser suficientemente vastos para funcionarem como uma ponte entre as Guidelines Estratégicas e os PO, acomodar a diversidade de necessidades a nível regional e possibilitar a flexibilidade futura. E a tentação é grande para os formular à revelia do quadro temporal, das limitações orçamentais ou das capacidades de implementação e absorção, porque esses constrangimentos não são aparentes a este nível. Por isso, os objectivos do NSRF podem facilmente transformar-se em objectivos sobre-ambiciosos ou irrealistas – ou pelo menos de operacionalização difícil” (sobre o difícil papel dos indicadores).

Sobre os contornos organizacionais da experiência austríaca

A experiência austríaca de monitorização estratégica assenta segundo os elementos consultados em dois tipos de mecanismos de suporte à gestão estratégica dos Fundos Estruturais:

- Por um lado, assenta na organização de um processo de monitorização de impactos: esta monitorização observa essencialmente processos que, previsivelmente, conduzirão a resultados ou impactos, não necessariamente indicadores; a fonte principal de alimentação é fornecida por reportes de projectos a cargo dos diferentes responsáveis de programas, elaborados na perspectiva da probabilidade de ocorrência de resultados comandáveis pela sua intervenção;
- Governação estratégica das relações entre o NSRF e os PO, alicerçada numa tríade de processos: monitorização de projectos apoiados pelos diferentes PO; avaliações “*on-going*” orientadas para a aprendizagem conjunta e para o processo interactivo de diálogo e aprendizagem entre os diferentes programas; o modelo organizacional alimenta-se de eventos centrados em temas centrais, grupos de trabalho de elaboração de relatórios estratégicos para a Comissão Europeia e uma Plataforma Nacional de Avaliação para coordenar as avaliações on-going dos 16 PO austríacos.

Uma avaliação sucinta da experiência austríaca

O que em nosso entender resulta da experiência austríaca é a procura de um modelo estratégico de *governance* das políticas de coesão que vá além do chamado modelo linear de produção de efeitos (realizações – resultados – impactos), que se considera esgotado do ponto de vista da capacidade de integrar a complexidade e as condições dinâmicas de concretização da política de coesão, essencialmente multi-nível e multi-sectorial.

Para além dessa dimensão, cumpre referir que a abordagem surge sintonizada com tendências modernas das ciências e dos modelos organizacionais ainda não plenamente acusadas no mainstream comunitário, ainda largamente baseado no já mencionado modelo linear de produção de efeitos (realizações – resultados – impactos).

A comunicação de Richard Hummelbrunner à Conferência de Lisboa conclui com a explicitação de alguns requisitos a cumprir na governação estratégica da política de coesão:

- Clarificação das cadeias de impacto que articulam os diferentes programas e as correspondentes regras de acesso com os objectivos últimos da política de coesão;
- Geração de informação pertinente e relevante que vai além de um corpo de indicadores;
- Estar atento e responder eficazmente às necessidades de comunicação que um processo de monitorização estratégica conjunta implica.

Por todas estas razões, pensamos que a experiência austríaca suscita as questões certas no momento e no contexto certos para reflectir sobre a monitorização estratégica do QREN.

4. QUE DIMENSÕES ESTRATÉGICAS DO QREN MONITORIZAR?

Referenciais de partida possíveis

Em nosso entender, são referenciáveis à partida os seguintes domínios de monitorização estratégica possíveis:

- O âmbito das prioridades globais do próprio QREN;
- O nível das agendas operacionais: competitividade, potencial humano e valorização do território;
- O nível das estratégias prosseguidas pelos diferentes PO.

A consideração destes diferentes níveis de monitorização estratégica coloca duas abordagens possíveis a essa monitorização: ou se procura monitorizar a

concretização das três dimensões em separado através de processos próprios ou se definem plataformas de monitorização que integrem os três âmbitos. Numa primeira análise, a segunda abordagem parece mais promissora. Porém, a sua operacionalização exige que se declinem algumas das dimensões parcelares para discutir o seu potencial de monitorização integrada.

Começemos pelas prioridades globais de intervenção estratégica do QREN. Nesta dimensão, vários enfoques são possíveis.

Em primeiro lugar, embora sujeito à já mencionada deriva de objectivos muito vastos e vagos, pode declinar-se o próprio *desígnio estratégico do QREN*:

- Qualificação dos portugueses;
- Valorização do conhecimento, ciência, tecnologia e inovação;
- Sustentabilidade e qualificação territorial;
- Igualdade de oportunidades;
- Eficiência e qualificação de instituições públicas.

Outro domínio susceptível de ser declinado é o da resposta efectiva do QREN aos constrangimentos estruturais reconhecidos da economia portuguesa:

- Baixa produtividade, adaptabilidade e capacidade de inovação empresarial;
- Baixa capacidade de produção de transaccionáveis;
- Vulnerabilidade do perfil de especialização;
- Débil concorrência na produção de bens não transaccionáveis;
- Baixas qualificações do tecido social e das organizações empresariais;

- Níveis elevados de exclusão social;
- Acentuados desequilíbrios territoriais;
- Baixo grau de coerência e eficácia de políticas públicas centrais, regionais e locais;
- Fraca territorialização de políticas públicas de emprego e de coesão social;
- Insuficiente reconhecimento das políticas públicas ambientais e de promoção da igualdade de género;
- Constrangimentos em termos de modernização e capacitação institucional e administrativa.

Outra dimensão a considerar é o das prioridades estratégicas explicitamente definidas pelo próprio QREN:

- Qualificação;
- Competitividade dos territórios e das empresas;
- Coesão social;
- Qualificação dos territórios e das cidades;
- Eficiência da governação.

Finalmente, podemos ainda invocar o domínio dos princípios orientadores:

- Concentração de intervenções, recursos e tipologias de acção;
- Selectividade;
- Viabilidade económica e sustentabilidade financeira;

- Coesão e valorização territoriais;
- Coerência estratégica de políticas públicas.

Os parágrafos anteriores evidenciam bem que só no domínio da dimensão estratégica global do QREN há material relevante para alguma reflexão sobre os domínios passíveis de monitorização. É pertinente assinalar que os domínios das agendas operacionais e dos PO que as materializam podem considerar-se instrumentais para concretizar a dimensão estratégica global do QREN.

Por isso, em nosso entender, é no âmbito do referencial estratégico global do QREN que devem ser definidos os domínios selectivos de aposta da monitorização estratégica. O recurso às agendas operacionais e aos objectivos dos PO que as servem deve processar-se como uma oportunidade de identificar os mecanismos causais e as cadeias de efeitos que tenderão a produzir impactos nas dimensões estratégicas entretanto seleccionadas.

Resumindo:

- Todo o processo de monitorização estratégica é, por definição, selectivo, exigindo por isso uma explicitação rigorosa das dimensões estratégicas do QREN que importa acompanhar;
- Essa escolha deve processar-se no âmbito do quadro estratégico global do próprio QREN;
- As agendas operacionais e o conteúdo estratégico dos diferentes PO devem ser escrutinados no sentido de captar antecipadamente os mecanismos causais e as cadeias de efeitos que irão conduzir à produção de impactos nas dimensões estratégicas entretanto seleccionadas.

A selecção dos domínios de monitorização estratégica

Nestas condições, o primeiro passo para sustentar um processo consistente de monitorização estratégica do QREN concretiza-se com a escolha dos domínios de intervenção estratégica que serão objecto de monitorização.

Será fundamental assegurar que esses domínios de intervenção correspondam ao mais largo consenso possível entre os agentes que gerem recursos (inputs) com realizações e resultados susceptíveis de influenciar directamente tais dimensões estratégicas.

Assim sendo, no âmbito do modelo de governação do QREN, devem ser utilizados os espaços que garantam a validação mais alargada possível da proposta a elaborar pelo Observatório do QREN. A Comissão Ministerial de Coordenação do QREN e a Comissão Técnica de Coordenação do QREN (em versão de funcionamento alargado, isto é, com participação das autoridades de gestão dos PO) são, em nosso entender, os espaços nos quais o corpo de dimensões estratégicas a monitorizar deve ser estabilizado. As relações a estabelecer com os Centros de Racionalidade Temática do QREN e com os Centros de Observação das Dinâmicas Regionais serão de outra natureza e passarão mais pela alimentação do sistema de monitorização e pela discussão dos seus resultados do que pela validação das dimensões estratégicas a monitorizar.

Quais podem ser, então, as dimensões estratégicas pertinentes a monitorizar?

Em teoria, a selecção das dimensões estratégicas pertinentes a monitorizar poderia resultar do tratamento combinado de: i) constrangimentos estruturais a que o QREN deve dar resposta; ii) prioridades estratégicas formalizadas no próprio QREN; iii) princípios orientadores.

Ensaíámos, nesse sentido, a elaboração de uma matriz que cruze os constrangimentos estruturais com os domínios prioritários do QREN.

DOMÍNIO / CONSTRANGIMENTOS	Baixa produtividade, adaptabilidade e capacidade de inovação empresarial	Baixa capacidade de produção de transaccionáveis	Vulnerabilidade do perfil de especialização	Débil concorrência na produção de não transaccionáveis	Baixas qualificações do tecido social e das organizações empresariais	Níveis elevados de exclusão social	Acentuados desequilíbrios territoriais	Baixo grau de coerência e eficácia de políticas públicas centrais, regionais e locais	Fraca territorialização de políticas públicas de emprego e de coesão social	Insuficiente reconhecimento das políticas públicas ambientais e de promoção da igualdade de género	Constrangimentos em termos de modernização e capacitação institucional e administrativa
Ensino e formação inicial de jovens					3	2	1		2		
Formação e qualificação de adultos					2	3	1		1		
Sistema científico		1	1		3		1		1		1
Articulações no sistema produtivo e de inovação	3	1	1	1	3		2	2			
Criação de valor nas empresas	3	3	3		2		1				
Perfil de especialização produtiva	2	3	3		2		1				
Dinamização de actividade empresarial	1	2	2	1	1						
Eficiência e dependência energética	1	1	1	2	1					3	
Acesso a serviços sociais colectivos					1	3			3		
Criação, manutenção e acesso ao emprego					1		1		3		

DOMÍNIO / CONS- TRANGI- MENTOS	Baixa produtividade, adaptabilidade e capacidade de inovação empresarial	Baixa capacidade de produção de transaccionáveis	Vulnerabilidade do perfil de especialização	Débil concorrência na produção de não transaccionáveis	Baixas qualificações do tecido social e das organizações empresariais	Níveis elevados de exclusão social	Acentuados desequilíbrios territoriais	Baixo grau de coerência e eficácia de políticas públicas centrais, regionais e locais	Fraca territorialização de políticas públicas de emprego e de coesão social	Insuficiente reconhecimento das políticas públicas ambientais e de promoção da igualdade de género	Constrangimentos em termos de modernização e capacitação institucional e administrativa
Pobreza, exclusão social e discriminações						3	1		2	3	
Conectividade inter-regional				1			2				
Conectividade internacional		2		1			2				
Emissão e tratamento de poluentes							1			3	
Preservação e gestão dos recursos naturais e da biodiversidade										3	
Prevenção e gestão dos riscos naturais							3			3	
Valorização das áreas urbanas							3				
Valorização dos recursos endógenos das zonas de baixa densidade		1					3	2			

DOMÍNIO / CONS - TRANGI - MENTOS	Baixa produtividade, adaptabilidade e capacidade de inovação empresarial	Baixa capacidade de produção de transaccionáveis	Vulnerabilidade do perfil de especialização	Débil concorrência na produção de não transaccionáveis	Baixas qualificações do tecido social e das organizações empresariais	Níveis elevados de exclusão social	Acentuados desequilíbrios territoriais	Baixo grau de coerência e eficácia de políticas públicas centrais, regionais e locais	Fraca territorialização de políticas públicas de emprego e de coesão social	Insuficiente reconhecimento das políticas públicas ambientais e de promoção da igualdade de género	Constrangimentos em de modernização e capacitação institucional e administrativa
Articulação da governança territorial							2	3			
Capacitação institucional					2						3
Custos públicos de contexto	1	1		3							3
TOTAL	11	15	11	9	21	11	23	7	12	15	7

A matriz é preenchida segundo uma escala de notação de 1 a 3, em que o valor 3 representa o máximo contributo potencial de cada domínio prioritário para a minimização/erradicação de cada um dos constrangimentos considerados e o valor 1 representa o valor mínimo desse contributo potencial. Quando não se antevê qualquer contributo potencial do domínio prioritário a célula respectiva é mantida em branco sem qualquer notação.

Em termos meramente ilustrativos, calcularam-se para cada constrangimento as pontuações respeitantes aos contributos potenciais dos diferentes domínios prioritários do QREN. As maiores pontuações correspondem a constrangimentos estruturais que envolvem um maior número de domínios prioritários ou que suscitam contributos de erradicação /minimização mais salientes. As notações obtidas permitem concluir que os constrangimentos respeitantes aos “desequilíbrios territoriais”, “baixas qualificações do tecido social e das organizações”, “insuficiente reconhecimento das políticas públicas ambientais e de igualdade de género”, “baixa produtividade” e “baixa capacidade de produção de transaccionáveis” são os que mantêm relações mais fortes com os domínios prioritários. As notações mais elevadas correspondem em princípio a relações de maior complexidade com os referidos domínios constituindo por isso uma primeira percepção da diversidade de intervenções que o QREN disponibiliza para abordar tais constrangimentos.

Do ponto de vista da operacionalização da presente matriz para efeitos de concepção de um modelo de monitorização estratégica do QREN, a tarefa principal consistirá em declinar os diferentes domínios estratégicos nas diferentes tipologias de intervenção que o QREN lhes proporciona. Abordaremos essa questão no desenho exploratório de alguns diagramas de impactos, conforme referência a fazer em secção seguinte.

Que opções devemos então assumir na escolha das dimensões estratégicas a monitorizar?

A reunião de discussão realizada com a equipa interna do Observatório do QREN permitiu concluir que os constrangimentos estruturais passíveis de correcção através das tipologias de intervenção do QREN constituem o referencial mais consistente para concretizar o processo de monitorização estratégica. O cruzamento já testado entre constrangimentos estruturais e domínios prioritários do QREN permite concluir que a escolha dos constrangimentos estruturais como níveis de monitorização estratégica pode combinar-se com o próprio quadro de prioridades estratégicas estabelecidas pelo QREN.

A consistência desta opção depende da possibilidade operacional de declinar a relação entre domínios prioritários e constrangimentos estruturais segundo um esquema suficientemente seguro de relações de causalidade que definam com rigor quais as tipologias de projectos QREN que se propõem corporizar esses domínios prioritários e os resultados desejados na redução /erradicação dos diferentes constrangimentos estruturais.

A escolha dos constrangimentos estruturais como nível de monitorização estratégica é compatível com soluções de flexibilidade na construção do processo de monitorização estratégica. O processo pode evoluir em função dos diferentes graus de complexidade que se pretende introduzir na monitorização, podendo optar-se pela escolha de constrangimentos de resposta menos complexa combinada com constrangimentos com maior complexidade de relações de causalidade.

Formalização dos constrangimentos estruturais de referência

Baixa produtividade, adaptabilidade e capacidade de inovação empresarial

Trata-se de monitorizar se o QREN está a produzir impactos na esfera empresarial, minimizando as conhecidas debilidades organizacionais internas das firmas portuguesas que se traduzem em termos mesoeconómicos nos baixos indicadores de produtividade média do trabalho a nível sectorial.

A resposta ao constrangimento envolve considerações de número de empresas abrangidas, realidades sectoriais cobertas e tipologia de investimentos considerados elegíveis.

O exercício de monitorização deve tomar posição sobre uma questão teórica que condiciona enormemente a selecção das famílias de projectos a convocar. A questão consiste em utilizar apenas acções com realização intra-empresarial ou convocando acções realizadas no exterior das empresas mas geradoras de externalidades positivas para a produtividade das empresas. O espírito do QREN aconselha a segunda das opções, mas a simplificação do processo de monitorização pode aconselhar a versão mais restrita.

Baixa capacidade de produção de transaccionáveis

Trata-se neste caso de monitorizar as acções QREN com produção de impactos no reforço da capacidade de exportação nacional. A resposta ao constrangimento envolve também o número de empresas abrangidas, iniciativas sectoriais formalizadas e tipologias de intervenção.

Vulnerabilidade do perfil de especialização

Trata-se neste caso de monitorizar se as acções do QREN estão a contribuir para a mudança do perfil de especialização das exportações portuguesas, reforçando também eventualmente a capacidade de substituição de

importações em ramos ao alcance da produção nacional. A resposta a este constrangimento envolve dois tipos de resultados recomendáveis:

- Por um lado, é necessário que as exportações portuguesas mais tradicionais atinjam faixas de preços mais elevadas, traduzindo progressões na cadeia de valor, maior incorporação de conhecimento nacional e conteúdo mais significativo de emprego qualificado;
- Por outro lado, é necessário que as exportações explorem novos perfis de actividades e produtos, em sectores de maior incorporação tecnológica.

Parece assim fundamental referenciar a existência de uma massa relevante de projectos com contributo inequívoco para o aumento da intensidade tecnológica da economia nacional e de projectos orientados para a progressão na cadeia de valor dos ramos mais tradicionais, com reorientação intra-ramo da produção.

Débil concorrência na produção de não transaccionáveis

Diagnósticos estruturais recentes sobre a economia portuguesa mostram que a sua crise de produtividade atinge também o sector dos não transaccionáveis e que tal debilidade penaliza fortemente a competitividade da economia portuguesa via mecanismo da taxa de câmbio real, tendendo a apreciá-la.

Esse desvio resulta não só de um enviesamento de procura que tem favorecido a produção de não transaccionáveis acima das nossas possibilidades de financiamento mas também de um clima debilitado de concorrência com regulação ainda incipiente.

A resposta ao constrangimento exige sobretudo a mobilização de tipologias de projectos orientados para o sector dos serviços, proporcionando simultaneamente a sua recapacitação tecnológica e a criação de condições de

ampla e concorrencial utilização das infra-estruturas mais relevantes sobre as quais a produção de serviços aparece ancorada.

Não se trata de um domínio em que abundem tipologias de projectos QREN.

Baixas qualificações do tecido social e das organizações empresariais

Trata-se de monitorizar um dos grandes constrangimentos, de natureza transversal, da sociedade portuguesa, que consiste na persistência de comportamentos viciosos de reprodução do modelo de baixas qualificações.

A resposta ao constrangimento envolve sobretudo questões de abrangência do número de pessoas e organizações envolvidas e de tipologia de acções e projectos.

Do ponto de vista da tipologia de acções de educação e formação coloca-se um problema de difícil resposta por parte dos processos de monitorização que consiste na avaliação da qualidade dos processos. Trata-se de um domínio em que o estabelecimento de cruzamentos entre os processos de monitorização e de avaliação se recomenda vivamente.

Níveis elevados de exclusão social

Este domínio de monitorização apresenta um elevado grau de focagem. Convoca as tipologias de acções que se orientam para as políticas de combate à exclusão social. A dimensão do número de pessoas abrangidas é fundamental na operacionalização do processo. A questão dos públicos-alvo constitui um aspecto complementar de grande relevância, pois as políticas sociais em Portugal apresentam baixos graus de redistributivismo. É por isso fundamental avaliar se os projectos mobilizados estão a atingir os públicos-alvo mais convenientes, tais como por exemplo os desempregados mais idosos e de menores qualificações. A intervenção em trajectórias potenciais de exclusão revela-se também de grande relevância.

Refira-se ainda que a dimensão da crise internacional e dos seus impactos na economia portuguesa tenderá a agravar a pertinência deste foco de monitorização.

Acentuados desequilíbrios territoriais

A consagração deste constrangimento como domínio de monitorização estratégica do QREN exige algum afinamento de perspectiva de entendimento do tipo de desequilíbrios territoriais que estão aqui em jogo.

Neste ponto, não podem deixar de ser tidos em conta os estudos preparatórios do QREN que colocaram em evidência a amplitude mais alargada dos desequilíbrios inter-territoriais em matéria de produtividade /competitividade quando comparados com os desequilíbrios em matéria de amenidades e equipamentos colectivos (coesão).

Por isso, mesmo considerando que o tema da igualdade de oportunidades entre territórios não pode ser ignorado, pensamos que a actuação do QREN deve essencialmente dar resposta a uma necessidade de alargamento da base territorial da competitividade da economia portuguesa. Por outras palavras, é necessário monitorizar se o QREN está a proporcionar oportunidades concretas para que novos recursos regionais sejam valorizados, aumentando a capacidade de geração de valor num conjunto mais alargado de territórios e suscitando novos focos territoriais de empreendedorismo.

Trata-se sobretudo de avaliar se estão a emergir nas regiões com base territorial de competitividade menos consistente (essencialmente as que mantêm o estatuto de objectivo 1) projectos que apontem para a mobilização competitiva de novos recursos. Três famílias de projectos evidenciam a nosso ver uma redobrada importância: os projectos que apontem para o reforço dos sistemas científicos e tecnológicos regionais (sistemas regionais de inovação), a organização dos clusters regionais e a efectividade dos projectos de

eficiência empresarial colectiva para territórios com menor densidade de empreendimento (forte relevância dos projectos PROVERE).

Baixo grau de coerência e eficácia de políticas públicas centrais, regionais e locais

Temos neste constrangimento um exemplo claro de monitorização que aponta para o reconhecimento necessário de famílias de projectos considerados exemplares do ponto de vista da compatibilização de políticas públicas centrais, regionais e locais.

A operacionalização da resposta a este constrangimento como domínio de monitorização exige a prévia identificação no QREN de domínios de intervenção em que possa ser visível a complementaridade dos três níveis de intervenção pública.

Um domínio possível de escrutínio desta criação de complementaridades pode consistir na análise focada dos processos de contratualização de subvenções locais com as comunidades inter-municipais. Tratar-se-á neste caso de monitorizar a família de projectos que essa contratualização irá determinar, escrutinando se estão a emergir complementaridades com prioridades regionais e nacionais.

Fraca territorialização de políticas públicas de emprego e de coesão social

Trata-se também de um domínio claramente instrumental de actuação do QREN. O processo está em parte facilitado pelo facto das políticas de emprego e de coesão social estarem essencialmente concentradas num PO (Potencial Humano). Por isso, a monitorização poderá consistir na resposta a uma questão globalmente orientadora: estará o PO a responder às especificidades dos problemas de emprego e de coesão social que se colocam nas regiões de aplicação do programa?

A larga coincidência da resposta a este constrangimento estrutural com a intervenção de um PO cria um interface óbvio entre os processos de avaliação e monitorização, sendo recomendável que os diferentes momentos de avaliação do POPH incidam fortemente na efectividade com que a territorialização do programa é concretizada.

Insuficiente reconhecimento das políticas públicas ambientais e de promoção da igualdade de género

A resposta a este constrangimento identifica-se fortemente com a existência no QREN de tipologias de acções e projectos identificadas com os dois domínios aqui considerados: políticas ambientais e igualdade de género. Estamos perante um constrangimento que não apresentará à partida um diagrama de impactos muito complexo. A magnitude da programação prevista para estes domínios, a progressão dos seus níveis de compromisso e a ventilação do tipo de projectos em curso constituirão dimensões relevantes do processo de monitorização.

Constrangimentos em termos de modernização e capacitação institucional e administrativa

A resposta a este constrangimento passa também por uma relativamente bem delimitada tipologia de acções no QREN, com forte relevância dos domínios prioritários de capacitação institucional e de redução dos custos públicos de contexto.

Do ponto de vista da capacitação institucional, importa sobretudo escrutinar se o QREN está a discriminar positivamente as instituições e as organizações com maior capacidade de sustentação e com estratégias mais consistentes de afirmação futura, ou se pelo contrário está a resultar uma estratégia de maior abrangência de intervenção, envolvendo instituições e organizações com menos provas dadas em matéria de sustentabilidade organizativa.

Em matéria de impacto na modernização da administração pública, a questão fundamental prende-se com a identificação dos domínios da administração pública que estão a ser modernizados com acções do QREN e com a efectividade com que a programação está a ser cumprida.

Este elenco de domínios e de questões é vasto e complexo e ilustra por si só a dificuldade de montar um sistema e um processo de monitorização estratégica. Parece importante realçar que é possível uma abordagem selectiva e gradual aos diferentes constrangimentos estruturais. A escolha do caminho crítico a percorrer exige alguma percepção da complexidade dos mecanismos de causalidade que ligarão a resposta aos diferentes constrangimentos e as tipologias de intervenção do QREN.

5. PROPOSTA DE UMA METODOLOGIA PARA A ORGANIZAÇÃO DO PROCESSO DE RECOLHA E SISTEMATIZAÇÃO DE INFORMAÇÃO

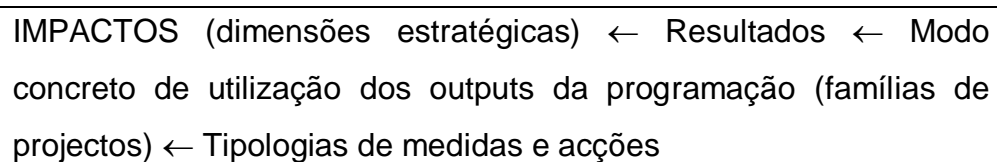
O diagrama de impactos

Na nossa perspectiva de trabalho, as dimensões estratégicas do QREN identificadas na secção anterior constituem as dimensões de impacto que o processo de monitorização estratégica visa acompanhar. A possibilidade dessas dimensões de impacto aparecerem mais ou menos agregadas não interfere com a metodologia que se pretende neste ponto explicitar. Trata-se de opções a assumir pelos espaços de validação anteriormente mencionados. Quanto mais desagregadas as dimensões de impacto forem formalizadas menos complexa se torna a definição de um diagrama de impactos, embora mais complexa seja a captação de informação pertinente. A maior agregação facilita esta última questão, mas introduz complexidade adicional na definição da cadeia de impactos. Existe, por conseguinte, um “trade-off” que importa ponderar no quadro do potencial de recursos que será possível mobilizar para a alimentação regular deste processo.

Partamos por conseguinte do que pode ser adquirido. A dimensão de impactos do processo de monitorização identifica-se com as dimensões estratégicas do QREN que decidirmos escrutinar com o processo de monitorização.

A metodologia proposta⁴ consiste na construção de um diagrama de impactos, isto é, um processo através do qual vão sendo definidos os domínios de intervenção do QREN, as medidas e acções concretas e as famílias de projectos que podem contribuir para atingir essas dimensões estratégicas previamente identificadas.

O esquema seria o seguinte:



Este processo de construção das dimensões de impacto terá o mérito de, num quadro de selectividade, se identificarem os domínios críticos de acção e de projecto que concorrem para uma determinada dimensão estratégica do QREN. Essa identificação não é simplesmente aditiva, inventariando todos os domínios de acção e projecto que concorrem para concretizar essa dimensão. A estrutura de programação física e financeira do QREN permitirá isolar os contributos que se entendem fundamentais face aos valores previstos nessa programação, sendo nesses domínios que a monitorização estratégica deve concentrar-se.

Simultaneamente, este primeiro passo metodológico permitirá ainda identificar expeditamente os domínios de integração estratégica de acções e projectos que concorrerão para a concretização da dimensão de impacto. Vários níveis de integração estratégica podem perfilar-se:

⁴ Deve aqui invocar-se de novo a experiência austríaca anteriormente referenciada, pois ela também é construída segundo um modelo de diagrama de impactos, no qual a dimensão dos inputs da programação tem um lugar meramente secundário (o modelo é “impact led” e não “input driven”, recorde-se).

- Integração ao nível de um dado PO;
- Integração inter PO;
- Integração entre intervenção do QREN e políticas públicas.

Inputs possíveis da monitorização operacional e financeira

Estabilizado o diagrama de impactes, devem ser expeditamente seleccionados os contributos potenciais da monitorização operacional e financeira para este processo. Esta dimensão confunde-se neste caso com a dimensão dos indicadores de realização e resultado, sendo praticamente o único domínio em que a monitorização estratégica recorre à dimensão dos indicadores. Trata-se de uma informação que não é exaustiva, pois deve respeitar apenas aos domínios que foram considerados críticos para atingir uma dada dimensão estratégica. Neste caso, a dimensão quantitativa é exploratória no sentido de que nos ajuda a identificar os domínios em que será necessário obter reportes adicionais sobre famílias de projectos no terreno. Por outras palavras, a dimensão quantitativa ajuda-nos a balizar o contributo do “*reporting*” qualitativo.

Fontes adicionais para o “reporting” qualitativo de suporte à monitorização estratégica

No modelo avançado pela experiência austríaca, o *reporting* tem sobretudo duas fontes: actividade emissora de informação por parte dos PO (relatórios orientados para as dimensões estratégicas identificadas) e material proveniente dos trabalhos de avaliação (plataforma de coordenação dos processos de avaliação).

No modelo que propomos, o *reporting* assenta numa base mais diversificada de fontes emissoras de informação pertinente:

- Os PO reportam sobre o seu domínio de contribuição para dimensões estratégicas específicas do QREN, fazendo-o

sobretudo do ponto de vista da informação qualitativa sobre: i) famílias de projectos que têm vindo a ser apoiados e executados nas tipologias de medidas e acções previamente identificadas nos diagramas de impactos que suportam o exercício de monitorização estratégica; ii) domínios de intervenção que deveriam ser concretizados em estreita articulação com outros PO⁵;

- O processo de monitorização estratégica deve constituir-se em plataforma de integração de resultados de processos de avaliação “*on going*” e intercalar, sobretudo em domínios de transversalidade temática, envolvendo diferentes PO ou intervenções diferenciadas de cada PO⁶;
- Os espaços QREN dos Centros de Racionalidade Temática e dos Centros de Observação das Dinâmicas Regionais devem ser convocados para produzir reportings sobre dimensões estratégicas específicas, sobretudo em domínios de mais intensa transversalidade;
- Devem ser também convocados para este processo, actividades de reporte específico asseguradas por domínios de acção estratégica da actividade governativa, tais como as que resultam da monitorização de processos como o Plano Tecnológico e Programa Nacional de Reformas (ex-PRACE), Plano Nacional para a Inclusão e Plano Nacional de Emprego; é provável que este domínio de monitorização possa assentar essencialmente na

⁵ Como exemplos deste segundo nível de reporting podem indicar-se os seguintes: é extremamente relevante que PO temáticos como os da Competitividade e do Potencial Humano reportem como estão a territorializar efectivamente a sua actividade, de modo a ser possível monitorizar estrategicamente o modo como esses PO estão a articular-se com a actuação desenvolvida pelos PO regionais, particularmente nas dimensões estratégicas da competitividade empresarial e territorial e do alargamento da base territorial da competitividade.

⁶ Processos de avaliação como o da Iniciativa Novas Oportunidades, iniciados antes do programa de avaliação do QREN ser operacionalizado, devem ser também convocados para esta plataforma de coordenação.

base de indicadores, contribuindo desse modo para reforçar a dimensão quantitativa do processo de monitorização estratégica.

A dimensão temporal deste conjunto de reportes deverá ser no mínimo semestral, mas ganhar-se-ia outra operacionalidade com uma base trimestral, embora sejam de atender aos custos de transacção que essa dimensão temporal tenderá a implicar. Tanto quanto o possível, os calendários de avaliação devem ser organizados de modo a produzir resultados convergentes com uma dinâmica global de organização temporal do processo de monitorização. Complementarmente, poderá justificar-se a definição de instrumentos de recolha de informação.

Papel dos indicadores de contexto

Teoricamente, a existência de indicadores de contexto para alguns domínios de produção de impactos constituiria um factor de consistência adicional. Estabilizadas que estiverem as dimensões estratégicas a monitorizar, deve ser realizada essa busca de indicadores de contexto susceptíveis de completar o exercício em causa. O critério fundamental de escolha deve residir em dois aspectos essenciais: na sua disponibilidade para períodos de referência reportáveis ao período de monitorização e na periodicidade com que podem alimentar o sistema de monitorização.

A monitorização em curso para efeitos de acompanhamento comunitário em áreas como o Plano Tecnológico e o Programa Nacional de Reformas podem constituir em nosso entender bons suportes para dotar a monitorização estratégica.

Alerta estratégica do grau de cumprimento de objectivos

Os objectivos que, em última instância, uma prática de monitorização estratégica visa atingir prendem-se necessariamente com a produção de alertas quanto à probabilidade de atingir os impactos estratégicos pretendidos.

É nesta dimensão que tenderá a fazer-se a diferença essencial entre um processo orientado para a avaliação de impactos e menos para o dimensionamento dos inputs que é possível mobilizar no âmbito de uma dada programação.

A produção de alertas estratégicos e a discussão sobre as acções que é necessário empreender para aumentar a probabilidade de ocorrência desses impactos pretendidos constitui o meio essencial para valorizar o conhecimento tácito que circula entre os *stakeholders* da programação e difundir conhecimento relevante que possa ser valorizado no quadro de cada PO e dos seus principais *stakeholders*.

6. OPERACIONALIZAÇÃO DO DIAGRAMA DE IMPACTOS

Nota preliminar

A metodologia proposta na reunião de trabalho de 23 de Março de 2009 sugere a exploração dos constrangimentos estruturais como nível de análise das dimensões estratégicas do QREN e o ensaio de operacionalização da metodologia de construção do diagrama de impactos apresentada no capítulo anterior

Estabilizado que seja um diagrama de impactos nas dimensões estratégicas seleccionadas, o modelo valoriza os reportes de informação qualitativa e não fica dependente apenas da produção / alimentação de indicadores. A validação deste modelo ocorre no interior dos espaços de governação do QREN pertinentes para o efeito e tende a valorizar a produção de conhecimento tácito estratégico sobre as dimensões seleccionadas para a monitorização. O modelo exige ainda a valorização do papel que pode caber a figuras como os Centros de Racionalidade Temática e os Centros de Observação das Dinâmicas Regionais (NUTS II e NUTS III). Exige ainda uma perfeita integração com o

programa de avaliação, constituindo-se a monitorização estratégica em plataforma de coordenação desse processo de avaliação.

Resta, por isso, seleccionar um exemplo de dimensão estratégica a partir do enunciado de constrangimentos estruturais já realizado e tentar operacionalizar a metodologia proposta.

Ensaio de exploração de uma dimensão estratégica

Tomemos, por exemplo, o caso do constrangimento respeitante à “baixa produtividade, adaptabilidade e capacidade de inovação empresarial”.

De acordo com a matriz “domínios prioritários do QREN x constrangimentos”, anteriormente apresentada, os domínios de intervenção do QREN que podem contribuir mais incisivamente para reduzir a incidência daquele constrangimento são os seguintes (por ordem decrescente de contributo potencial):

- Criação de valor nas empresas (inovação de produtos e de processos; diversificação de produtos; investimento em factores imateriais; reforço de competências internas; qualificação de micro e PME);
- Articulações no sistema produtivo e de inovação (estratégias de eficiência colectiva, cooperação entre empresas, colaboração com infra-estruturas tecnológicas);
- Perfil de especialização produtiva (criação de empresas de base tecnológica);
- Dinamização de actividade empresarial (promoção do investimento);
- Eficiência e dependência energética (eficiência no consumo de energia por parte das empresas);
- Custos públicos de contexto.

Veamos agora como é que estes domínios prioritários do QREN estão organizados em termos de cobertura e incidência de programas.

O quadro seguinte procura ensaiar a identificação das tipologias de intervenção QREN com maior potencial de impacto no referido constrangimento:

PO / EIXO	TIPOLOGIA DE INTERVENÇÃO	INDICADORES
POFC /1	Sistemas de Incentivos a projectos de I&DT	Investimento empresarial apoiado em actividades de I&D/Investimento empresarial total apoiado
POFC /1	Actividades de demonstração de valorização de resultados de I&DT	Investimento apoiado em actividades de demonstração tecnológica/Investimento total apoiado em I&D
POFC/2	Apoio ao investimento em projectos inovadores	Investimento apoiado em projectos inovadores /Investimento empresarial apoiado
POFC/2	Apoio a investimentos PME em factores imateriais de competitividade	Investimentos em factores imateriais /Investimentos empresariais totais apoiados
POFC/2	Apoio à criação de empregos qualificados	Empregos qualificados apoiados /total de empregos criados
		Empregos criados em sectores de alta e média tecnologia e sectores intensivos em conhecimento/ Total de empregos criados
POFC /3	Apoios de financiamento à inovação em sectores de alta e média tecnologia e intensivos em conhecimento	Investimento empresarial em sectores intensivos em conhecimento e média e alta tecnologia/investimento total de inovação financeira
POFC /5	Apoio à participação de PME em acções de eficiência empresarial colectiva	PME com participação em acções de eficiência empresarial colectiva/Total de PME apoiadas
POR /OB1/1	Incentivos ao investimento de micro e pequenas empresas em I&DT	Investimento de micro e pequenas empresas em I&DT/Investimento total apoiado em micro e pequenas empresas
POR/OB1/1	Apoio ao investimento inovação tecnológica e não tecnológica em micro e pequenas empresas	Investimento inovação apoiado em micro e pequenas empresas/investimento total apoiado em micro e pequenas empresas

PO / EIXO	TIPOLOGIA DE INTERVENÇÃO	INDICADORES
POR/OB1/1	Apoio à contratação de serviços avançados nas áreas da tecnologia e inovação	Nº de empresas apoiadas na área dos serviços avançados/nº total de empresas apoiadas
POR/LVT/A/1	Incentivos I&DT	Investimento apoiado em I&DT/Investimento total apoiado
POR/LVT/A/1	Estímulos à capacidade de inovar e empreender / FININOVA	Nº de empresas apoiadas
POR/LVT/A/1	Incentivos inovação e qualificação de PME'S de sectores estratégicos	Nº de empresas apoiadas
POPH/ 3	Apoio a acções de formação para a inovação e gestão	Nº de empresas apoiadas em acções de formação para a inovação e gestão/ nº total de empresas apoiadas
POPH/ 3	Apoio a processos de formação-acção de desenvolvimento organizacional	Nº de empresas apoiadas em acções de formação-acção/ nº total de empresas apoiadas
POPH/ 3	Apoio à integração de emprego científico nas empresas	Nº de doutorados inseridos em empresas

Esta identificação exige provavelmente alguma discussão, tendo em vista que uma delimitação desta natureza é sempre delicada, pois é feita a partir de enunciados mais ou menos genéricos de tipologias de intervenção e não sobre famílias concretas de projectos.

A concretização do que designámos anteriormente de diagrama de impactos requer dois outros passos cuja concretização gostaríamos de discutir com a equipa interna do Observatório do QREN.

Em primeiro lugar, é necessário avaliar a dimensão financeira indicativa das tipologias de intervenção aqui consideradas, o que não é fácil atendendo ao facto de estar apenas disponível informação de programação financeira por programa e eixo de cada programa. A superação desta dificuldade exige o manuseamento de informação de compromisso e execução financeira, só possível a este grau de desagregação com recurso ao sistema de informação do QREN.

Em segundo lugar, seria necessário declinar as tipologias de intervenção aqui identificadas em famílias de projectos, para ser realizada alguma aproximação ao mundo dos projectos.

De acordo com esta abordagem exploratória teria de ser desenvolvida alguma abordagem sistemática à gestão dos POFC, POFC, PO Regionais Norte, Centro e Alentejo e PO Regionais de Lisboa e Vale do Tejo e Algarve, no sentido de se captar sensibilidades quanto à qualidade e diversidade de projectos materializadores desta tipologia de intervenções.

O prolongamento desta reflexão exige seguramente uma nova interacção com a equipa interna do Observatório do QREN.

Matosinhos, 22 de Maio de 2009

António Manuel Figueiredo

Quatenaire Portugal