



Universidade de Lisboa
FACULDADE DE LETRAS

**AVALIAÇÃO EX-ANTE DOS
PROGRAMAS OPERACIONAIS ASSISTÊNCIA TÉCNICA
DO FEDER E DO FSE**

Março 2007

**AVALIAÇÃO EX-ANTE DOS PROGRAMAS OPERACIONAIS ASSISTÊNCIA TÉCNICA
FEDER E FSE**

Equipa:

Isabel André

Eduarda Marques da Costa

Mário Vale

**AVALIAÇÃO EX-ANTE DOS PROGRAMAS OPERACIONAIS ASSISTÊNCIA TÉCNICA
DO FEDER E DO FSE**

Índice

	Pág.
1. Incorporação das lições de experiência do POAT 2000-2006	4
2. Incorporação das orientações e regulamentos comunitários	6
3. Adequação geral dos POAT do FEDER e do FSE	7
3.1. Relevância dos objectivos	8
3.2. Pertinência da intervenção	10
3.3. Coerência interna	12
3.4. Coerência externa	19
4. O Modelo inovador de governação do QREN	19
4.1. Lições de experiência do QCAIII	19
i) A Comissão de Coordenação e o seu papel na transversalização das políticas públicas	19
ii) Constituição de estruturas autónomas de gestão	20
iii) A experiência da contratualização	21
iv) O conceito de plataforma de integração estratégica como um elemento da Coordenação e Integração Estratégicas do QCA III	21
4.2. Adequação do modelo de governação do QREN	21
4.3. Instrumentos da governação	24
i) Aconselhamento estratégico	24
ii) Informação e comunicação	25
iii) Avaliação	28
5. Sistema de informação	28
6. Recursos humanos e financeiros	30
Síntese	32

AVALIAÇÃO EX-ANTE DOS PROGRAMAS OPERACIONAIS ASSISTÊNCIA TÉCNICA DO FEDER E DO FSE

1. INCORPORAÇÃO DAS LIÇÕES DE EXPERIÊNCIA DO POAT 2000-2006

O Estudo de Actualização da Avaliação Intercalar do Programa Operacional de Assistência Técnica do Quadro Comunitário de Apoio 2000-2006 concluído em finais de 2005, apresenta um conjunto de recomendações para o próximo período de programação, estruturadas em diferentes rubricas, cujos conteúdos importa salientar:

1. Estruturação do Programa – garantir que num contexto de Programas monofundo a Assistência Técnica deva dispor de Eixos de actuação que sucedam e respondam com eficácia e eficiência às necessidades e especificidades de cada Fundo Estrutural mas, simultaneamente, organizar-se em função das necessidades de coordenação da intervenção dos diversos fundos estruturais e da estrutura programática definida no QREN. Considera-se ainda que as Medidas com maior grau de complexidade ou destinadas a beneficiários de diferente natureza deverão ser estruturadas em Linhas de Acção com dotações financeiras, objectivos específicos e indicadores de realização claramente definidos.
2. Modelo e práticas de gestão - garantir que a DGDR e o IGFSE continuem a desempenhar um Papel de “Liderança” e garantir que as Medidas tenham uma estrutura técnica devidamente dimensionada, tirando simultaneamente máximo partido das TIC’s e do Sistema de Informação, nomeadamente ao nível de processos de tramitação.
3. Sistema de Informação - promover uma maior qualidade aos Sistemas de Informação Integrados de Apoio à Gestão, Acompanhamento e Avaliação, sugerindo-se que os Programas Operacionais devam ser assistidos por uma solução informática própria. Deverão os sistemas proprietários integrar e centralizar toda a informação, financeira e física, dos projectos co-financiados, independentemente do FE enquanto as entidades nacionais

responsáveis pela gestão dos FE deverão garantir que os SI próprios dos Programas disponham das funcionalidades e do conteúdo informativo necessário ao Fundo. A solução a adoptar deverá permitir que o SI dos Fundos Estruturais seja um efectivo instrumento estratégico de apoio à gestão, evitando uma sobrecarga do sistema na resposta às, legítimas e pertinentes, necessidades da função de controlo.

4. Avaliação e Monitorização – recomenda-se neste domínio uma melhoria na estimativa das metas e assegurar a existência de um conjunto de estudos, a montante do quadro, que apontem directrizes e linhas de orientação nacionais para os domínios considerados prioritários e posteriormente garantir a existência de uma estrutura que seja responsável por verificar a implementação das directrizes /linhas de orientação e que simultaneamente promova e dê visibilidade a propostas de resolução de problemas específicos detectados. Esse aspecto está hoje em marcha com a existência de um conjunto de documentos que cobrem domínios estratégicos nacionais (casos do Plano Tecnológico e da ENDS), e cujos objectivos e metas estão a ser incorporados no quadro do QREN.
5. Divulgação e Publicidade - regular a divulgação de Boas Práticas e projectos referência assim como disponibilizar a Informação através de *sites* bilingue, assegurando a actualização da informação contida nos diferentes *sites* associados.

Paralelamente a estas recomendações, devem ainda considerar-se relevante a aplicação de alguns princípios e orientações de carácter mais geral, fundamentais para garantir e eficácia e a eficiência do sistema de gestão e acompanhamento, assim como contribuir para o cumprimento das prioridades estratégicas nacionais por parte do QREN e de todos os PO, princípios e orientações presentes na Resolução do Conselho de Ministros N° 25/2006, que importa aqui salientar:

- o reforço dos critérios de selecção, contribuindo assim para o melhor cumprimento das metas estratégicas do QREN;
- um modelo de governação que contemple órgãos de direcção estratégica com elevado nível político e órgãos de gestão profissionais;

- a imperativa articulação do QREN com outros instrumentos de natureza estratégica e operacional, de entre os quais se destacam a ENDS, PNACE, PNE, PT e PNPOT.

Todos os aspectos anteriormente referidos chamam a atenção para a importância do sistema de coordenação e monitorização estratégica do QREN, elemento fundamental quer para a verificação do cumprimento dos seus objectivos, quer para a verificação dos seus níveis de coerência com as prioridades estratégicas nacionais vertidas nos documentos referenciados, quer ainda para a verificação dos seus níveis de coerência com as “Orientações Estratégicas da Comunidade para a Coesão” (2006/702/CE).

Este sistema serve os órgãos de direcção estratégica com elevado nível político e os órgãos de gestão profissionais, no sentido de assegurar a concertação entre estes dois “actores” do processo: a implementação de políticas (através do sistema de planeamento) e o QREN (através do seu sistema de gestão e de acompanhamento).

A avaliação ex-ante permite verificar que estas exigências têm tradução na estrutura do POAT-FEDER (Eixo 1), onde se prevê a criação de “sistemas e estruturas de coordenação e monitorização estratégica do QREN”, bem como a elaboração de “estudos de avaliação do QREN” e a melhoria dos processos de “comunicação do QREN”, e na estrutura do POAT-FSE (Eixo 1), onde se contempla a constituição de “Sistemas e Estruturas de Coordenação, Gestão e Monitorização”, “Estudos e Avaliação” e “Informação e Comunicação”.

Neste sentido, deve ainda considerar-se a experiência do POAT-QCAIII onde algumas tipologias de projectos aprovadas contribuíram para a produção de indicadores e estatísticas em vários domínios, nomeadamente sobre o mercado de trabalho e a inclusão social, estudos sectoriais prospectivos e identificação de necessidades de formação, acreditação de entidades de formação, elemento que deve ser tomado em linha de conta.

2. INCORPORAÇÃO DAS ORIENTAÇÕES E REGULAMENTOS COMUNITÁRIOS

Relativamente às orientações comunitárias é de salientar o carácter inovador da política da UE emanada no documento relativo às “Orientações estratégicas comunitárias em matéria de coesão” (2006/702/CE), onde se assume o papel

determinante da política de coesão para a execução da renovada Agenda de Lisboa. Estas orientações determinam assim o quadro europeu de referência para os instrumentos nacionais e regionais de programação, condicionando a estrutura de objectivos/prioridades estratégicas e metas a atingir.

É ainda de referir que a actual política de coesão assume uma abordagem mais estratégica, desvinculando-se da lógica da gestão anteriormente dominante, o que implica a criação de dispositivos de monitorização e avaliação que permitam responder a essa nova abordagem e à exigência de articulação entre as diferentes políticas.

Neste sentido, a estrutura dos POAT-FEDER e POAT-FSE procuram responder e acompanhar estes processos. No caso do POAT-FEDER foi criada uma estrutura de acompanhamento e monitorização estratégica que permite verificar a evolução do QREN e daí extrair o seu contributo para a política de coesão, assim como uma estrutura de coordenação e monitorização financeira do FEDER e Fundo de Coesão. No POAT-FSE estes aspectos são igualmente contemplados e devidamente ajustados à forma de funcionamento do FSE.

Esta nova visão da política de coesão terá de ser complementada por um reforço dos processos de auditoria e controlo, como comprovam as referências nos documentos comunitários (as “Orientações estratégicas comunitárias em matéria de coesão (2006/702/CE) e os Regulamentos que estabelecem disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu e ao Fundo de Coesão). A análise dos POAT mostra que estes elementos estão presentes no Eixo III do POAT-FEDER e no POAT-FSE.

3. ADEQUAÇÃO GERAL DOS POAT DO FEDER E DO FSE

A organização do QREN, em geral, e o modelo de governação que define, em particular, apontam claramente para uma opção que privilegia a gestão estratégica.

A gestão estratégica das políticas públicas - emergente num contexto de incerteza e de complexidade - significa, em termos gerais, mobilizar e gerir os recursos em função dos resultados a atingir. Neste quadro, emerge um conceito central - *transition*

*management*¹ - que se baseia numa perspectiva *process-orientated*, enfatizando o balanço entre coerência, incerteza e complexidade, bem como a importância da perspectiva multidimensional (multi-domínios, multi-níveis, multi-actores). O foco principal deste conceito é a aprendizagem (*learning-by doing and doing-by-learning*), instrumento crucial para o reforço da capacidade de antecipação e para gestão de riscos decorrentes da incerteza e complexidade do contexto. “*The net result is a policy corridor for key variables, indicating the margins within which the risks are considered acceptable*” (Jan Rotmans, René Kemp, and Marjolein van Asselt, 2001).

A gestão estratégica das políticas públicas inclui um conjunto vasto de desafios, entre os quais se destacam:

- A articulação entre (i) competitividade, (ii) coesão e inclusão social e (iii) sustentabilidade ambiental;
- O balanço entre eficiência e equidade;
- A concretização dos processos de mobilização, participação, negociação e decisão;
- A relação entre compromisso e autoridade e entre controlo e liberdade;
- A importância da intuição, da experimentação e da criatividade.

3.1. Relevância dos objectivos

Os domínios de intervenção que decorrem dos princípios e objectivos do QREN no campo da governação traduzem bem a opção pelo modelo de gestão estratégica e global.

¹ Jan Rotmans, René Kemp, and Marjolein van Asselt (2001) - “More evolution than revolution, transition management in public policy”, *Foresight - The journal of futures studies, strategic thinking and policy*, vol.03, no.01, feb.01.

Relação entre princípios e objectivos

Princípios	Objectivos	Aspectos mais relevantes
i. Consistência política	As operações apoiadas devem assegurar a concretização das prioridades e orientações governamentais.	A gestão orienta-se pelos principais resultados a atingir numa óptica de integração sectorial (prioridades do QREN). Importância dada ao contributo das operações apoiadas na produção de resultados e de efeitos positivos sobre as prioridades estratégicas do QREN.
ii. Eficácia	A concretização das competências atribuídas aos diversos órgãos gestão devem observar as regras de eficiência que determinam a utilização mais racional e adequada dos recursos públicos e os valores éticos inerentes à qualidade do exercício de funções públicas.	Ligação entre eficiência, ética/equidade e qualidade.
iii. Profissionalização		
iv. Simplicidade	Num quadro de governação de estratégias de desenvolvimento que pretendem actuar sobre fenómenos complexos é especialmente relevante o relacionamento dos órgãos de gestão com os beneficiários (potenciais ou reais) das operações apoiadas. O princípio da simplicidade traduz-se assim na exigência de ponderação permanente da justificação efectiva dos requisitos processuais adoptados, designadamente no que respeita às exigências que acarretam para os candidatos a apoio financeiro e para os beneficiários das operações aprovadas e, consequentemente, a correcção das eventuais complexidades desnecessárias.	Relevância da transparência dos processos e da proximidade entre gestores públicos e beneficiários na óptica de uma governação inclusiva.
v. Proporcionalidade	As exigências definidas devem ser moduladas face à dimensão dos apoios financeiros concedidos.	Mobilização de recursos em função de resultados a atingir.

- Funcionamento em rede, que garanta resposta à necessidade de definir e implementar políticas cada vez mais transversais e integradoras de múltiplas valências e responsabilidades e capaz de ultrapassar um funcionamento muito fragmentado e centrado numa visão sectorializada;
- Reforço da coordenação, envolvendo uma exigente avaliação dos resultados e impactos das intervenções;

- Reforço da profissionalização, aliado quer ao incremento das competências, designadamente através da formação específica e de instrumentos procedimentais detalhados (Manuais de Procedimentos), quer ao reforço da responsabilização;
- Redução da incerteza jurídica fomentando a desburocratização e simplificação dos procedimentos administrativos, das formalidades jurídicas e administrativas;
- Desburocratização e desmaterialização de processos, por um maior e melhor uso das potencialidades tecnológicas e rentabilização dos recursos disponíveis.

Quanto ao POAT-FSE, este centra-se na vertente operacional da gestão e, por isso, remete os objectivos/prioridades estratégicas para o texto do QREN e para os regulamentos europeus. Assim sendo, a avaliação da adequação do POAT-FSE limita-se às áreas de intervenção e acções, apreciadas mais adiante, no ponto 3.3. relativo à consistência interna.

Importa alertar, porém, para o risco inerente a esta autonomia da Assistência Técnica do FSE. Até que ponto é salvaguardado o princípio da consistência política que o QREN define no âmbito do modelo de governação? Na realidade, a vertente operacional do POAT-FSE não é explicitamente associada à gestão estratégica do QREN², embora se possa subentender que o eixo 1 do POAT-FEDER garante a unidade e transversabilidade da gestão estratégica do QREN, no seu todo.

3.2. Pertinência da intervenção

No quadro seguinte é avaliada a pertinência da intervenção na óptica da correspondência entre orientações e objectivos, por um lado, e acções, por outro.

² Este ponto foi corrigido na versão final do POAT-FSE entregue à Comissão Europeia (ver acções da área de intervenção 1 do eixo 1).

Correspondência entre orientações, objectivos e acções

Áreas estratégicas	Vectores de actuação	Correspondência com os domínios de intervenção definidos a partir do QREN
INFORMAÇÃO E REFLEXÃO ESTRATÉGICA	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reforço da produção de informação de natureza estratégica (física e financeira) 2. Reforço dos mecanismos de apoio à formulação e avaliação de políticas públicas <ul style="list-style-type: none"> • Sistema de Indicadores • Sistema de Avaliação 3. Disseminação da informação, designadamente através da divulgação de boas práticas 	<p>A produção de informação que permita confirmar ou corrigir opções estratégicas é uma acção central do POAT na medida em que só desse modo se pode consubstanciar a reflexão.</p> <p>A concepção e concretização de um sistema de avaliação por parte dos responsáveis pela gestão significa implicitamente conferir à avaliação um papel relevante na (re)orientação estratégica e operacional e não a encarar apenas como um procedimento regulamentar.</p>
MODERNIZAÇÃO DOS SISTEMAS, DESMATERIALIZAÇÃO DOS PROCESSOS	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sistemas de informação em rede <ul style="list-style-type: none"> - SIGA QREN - Guichet único 2. Reforço da Comunicação 3. Reforço dos mecanismos de segurança, nomeadamente dos meios electrónicos. 	<p>A produção e acesso à informação em rede constitui uma condição necessária, embora não suficiente, para possibilitar um processo de gestão em rede.</p> <p>O Guichet Único é um instrumento potencialmente muito eficaz para a desburocratização dos procedimentos e, por essa via, para a sua simplificação e transparência.</p>
PROFISSIONALIZAÇÃO	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reforço das competências de gestão, tendo em conta as especificidades temáticas (Centros de racionalidade); 2. Reforço de competências técnicas específicas (formação, estruturas especializadas, centros de competência) 3. Gestão assente numa abordagem temática transversal à visão sectorial. 	<p>Este vector de actuação agrega dois tipos de acções fundamentais: (i) o reforço de competências necessário ao incremento da qualidade, eficácia e eficiência da gestão e (ii) a ultrapassagem da visão sectorial necessariamente fragmentada para uma visão temática transversal que garanta a integração de políticas.</p>

A avaliação ex-ante entende que os vectores de actuação não incluem acções que garantam efectivamente uma prática de gestão em rede, consagrando apenas sistemas de informação em rede, o que é manifestamente insuficiente para garantir o modelo de governação identificado no QREN.

3.3. Coerência interna

A identificação dos eixos prioritários e respectivos objectivos específicos poderia estar mais articulada com as áreas estratégicas e vectores de actuação. Na realidade, este passo no sentido da concretização parece aproximar-se excessivamente de uma visão operacional da gestão, dando especial ênfase aos órgãos e aos procedimentos e remetendo para segundo plano os instrumentos e os processos de gestão. Contudo, quando se analisam as áreas de intervenção associadas a cada um dos eixos reemergem as preocupações associadas ao desenvolvimento de uma governação ancorada na gestão estratégica.

Concertação entre Áreas Estratégicas, Vectores de Actuação e Eixos Prioritários

Áreas estratégicas	Vectores de actuação	Identificação dos eixos prioritários
INFORMAÇÃO E REFLEXÃO ESTRATÉGICA	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reforço da produção de informação de natureza estratégica (física e financeira) 2. Reforço dos mecanismos de apoio à formulação e avaliação de políticas pública <ul style="list-style-type: none"> • Sistema de Indicadores • Sistema de Avaliação 3. Disseminação da informação, designadamente através da divulgação de boas práticas 	<p>1 – Coordenação e Monitorização Estratégica do QREN</p> <p>Funcionamento dos sistemas e estruturas de coordenação e monitorização estratégica do QREN</p> <p>Estudos e avaliação do QREN</p> <p>Comunicação do QREN</p> <p>2 – Coordenação e Monitorização Financeira do FEDER e do Fundo de Coesão</p> <p>Funcionamento dos sistemas e estruturas de coordenação, gestão e monitorização financeira do QREN, do FEDER e do Fundo de Coesão</p> <p>Sistema de Informação</p> <p>Estudos e avaliação do FEDER e do Fundo de Coesão</p> <p>Comunicação do FEDER e do Fundo de Coesão</p>
MODERNIZAÇÃO DOS SISTEMAS, DESMATERIALIZAÇÃO DOS PROCESSOS	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sistemas de informação em rede <ul style="list-style-type: none"> - SIGA QREN - Guichet único 2. Reforço da Comunicação 3. Reforço dos mecanismos de segurança, nomeadamente dos meios electrónicos. 	<p>3 – Auditoria e Controlo do FEDER e Fundo de Coesão</p> <p>Auditoria e controlo da responsabilidade do IFDR, IP</p> <p>Auditoria e controlo da responsabilidade da IGF.</p>
PROFISSIONALIZAÇÃO	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reforço das competências de gestão, tendo em conta as especificidades temáticas (Centros de racionalidade); 2. Reforço de competências técnicas específicas (formação, estruturas especializadas, centros de competência) 3. Gestão assente numa abordagem temática transversal à visão sectorial. 	

Concertação entre Eixos Prioritários e Objectivos Específicos

Identificação dos eixos prioritários	Objectivos específicos
<p>1 – Coordenação e Monitorização Estratégica do QREN</p> <p>Funcionamento dos sistemas e estruturas de coordenação e monitorização estratégica do QREN</p> <p>Estudos e avaliação do QREN</p> <p>Comunicação do QREN</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Assegurar as condições necessárias para o funcionamento dos sistemas e estruturas associadas à monitorização estratégica do QREN, incluindo a criação e funcionamento de mecanismos que permitam a articulação entre as políticas públicas nacionais e as operações apoiadas pelos programas operacionais ou que produzam informação relevante para apoio à decisão no âmbito do desenvolvimento das regiões; • Apoiar o desenvolvimento de um sistema de avaliação do QREN, nos termos previstos no Regulamento (CE) 1083/2006 e de acordo com as orientações do QREN, bem como apoiar a realização de estudos e outras acções que contribuam para a concretização dos objectivos e prioridades estabelecidas no QREN; • Apoiar a implementação da estratégia global de comunicação do QREN, incluindo o desenvolvimento de um Plano de Comunicação e Informação para o QREN.
<p>2 – Coordenação e Monitorização Financeira do FEDER e do Fundo de Coesão</p> <p>Funcionamento dos sistemas e estruturas de coordenação, gestão e monitorização financeira do QREN, do FEDER e do Fundo de Coesão</p> <p>Sistema de Informação</p> <p>Estudos e avaliação do FEDER e do Fundo de Coesão</p> <p>Comunicação do FEDER e do Fundo de Coesão</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Assegurar as condições necessárias ao exercício das competências dos Órgãos Técnicos de Coordenação e Monitorização Financeira do FEDER e do Fundo de Coesão respeitantes à coordenação financeira global dos Fundos Estruturais Comunitários e do Fundo de Coesão, incluindo a verificação do nível de despesas estruturais públicas ou equivalentes, bem como à gestão, acompanhamento, avaliação e comunicação destes Fundos, incluindo as funções de certificação e pagamento; ; ▪ Apoiar o desenvolvimento de um sistema de avaliação do FEDER e do Fundo de Coesão, que responda às orientações nacionais e comunitárias e que permita a observação da execução e dos impactos da aplicação destes fundos; ▪ Apoiar a realização de estudos de natureza temática e outras acções que conduzam a uma maior eficácia na utilização do FEDER e do Fundo de Coesão ou que, no âmbito da esfera de actuação destes fundos, contribuam para a concretização das prioridades estratégicas do QREN; ▪ Apoiar o desenvolvimento de um sistema de informação de gestão e auditoria do QREN, que permita responder às exigências da gestão, acompanhamento, controlo e auditoria no âmbito do FEDER e do Fundo de Coesão e à monitorização estratégica e financeira do QREN e dos Fundos, bem como apoiar o desenvolvimento de um sistema de informação em rede para a gestão dos sistemas de incentivos financiados no âmbito de Programas Operacionais do QREN. ▪ Apoiar o desenvolvimento de um Plano de Comunicação e Informação para o conjunto das intervenções financiadas pelo FEDER e pelo Fundo de Coesão, que consubstancie as orientações nacionais e comunitárias sobre esta matéria;
<p>3 – Auditoria e Controlo do FEDER e Fundo de Coesão</p> <p>Auditoria e controlo da responsabilidade do IFDR, IP</p> <p>Auditoria e controlo da responsabilidade da IGF.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Assegurar as condições necessárias ao exercício das competências da Autoridade de Auditoria no que respeita ao controlo das vertentes FEDER e Fundo de Coesão. ▪ Assegurar as condições necessárias ao exercício das competências do Órgão Técnico de Coordenação e Monitorização Financeira do FEDER e do Fundo de Coesão, em matéria de auditoria e controlo destes Fundos, incluindo a auditoria e controlo das operações, o controlo interno do Programa Operacional de Assistência Técnica FEDER e o controlo de apoio à Autoridade de Certificação FEDER e Fundo de Coesão. ▪ Assegurar as condições necessárias ao exercício das competências da Comissão Técnica de Auditoria.

POAT FEDER

Eixo 1 Coordenação e Monitorização Estratégica do QREN		
Identificação do Eixo 1	Áreas de intervenção	Observações sobre a concretização dos objectivos específicos de cada eixo
Funcionamento dos sistemas e estruturas de coordenação e monitorização estratégica do QREN	<p>Criação das condições organizativas e técnicas necessárias ao funcionamento do Órgão Técnico de Monitorização Estratégica do QREN;</p> <p>Funcionamento da Comissão Técnica de Coordenação do QREN;</p> <p>Desenvolvimento de actividades que se considerem necessárias no âmbito da coordenação estratégica do QREN, designadamente no que se refere a acções e tarefas decorrentes de obrigações regulamentares, concepção e desenvolvimento de sistemas de monitorização do QREN, instrumentos de apoio à decisão, emanação de orientações;</p> <p>Criação e funcionamento de mecanismos que permitam a articulação entre as políticas públicas nacionais e as operações apoiadas pelos programas operacionais ou que produzam informação relevante para apoio à decisão no âmbito do desenvolvimento das regiões.</p>	<p>Garantem as condições para a gestão estratégica numa óptica transversal aos domínios sectoriais quer através dos órgãos previstos quer pela possibilidade de desenvolver instrumentos de apoio à gestão estratégica.</p>
Estudos e avaliação do QREN	<ul style="list-style-type: none"> – Avaliações de natureza estratégica, a realizar ao nível do QREN, que se destinam a analisar a evolução de um programa ou grupo de programas relativamente às prioridades comunitárias e nacionais; – Avaliações de natureza operacional, a realizar ao nível do QREN, designadamente no âmbito das revisões dos programas operacionais. – Funcionamento dos mecanismos de articulação entre os diversos níveis de avaliação; – Instrumentos de orientação e as actividades de coordenação e acompanhamento da avaliação; – Construção de um sistema de indicadores de contexto, indicadores de impacto, indicadores de realização e indicadores de resultado, integrados nas agendas operacionais temáticas que, de forma transversal, estão presentes no QREN e nos Programas Operacionais; – Análise e apreciação dos resultados das avaliações; – Estudos e outras acções que se considerem relevantes para a eficácia da aplicação dos Fundos Estruturais e para a concretização das prioridades do QREN 	<p>Distinguem a avaliação estratégica, procedimento crucial de apoio à gestão estratégica numa óptica de grandes prioridades, da gestão operacional ligada ao cumprimento de objectivos específicos e sobretudo aos aspectos regulamentares e processuais.</p> <p>Prevêem a necessidade de ligação entre os dois tipos de avaliação.</p> <p>Concretizam o desenvolvimento de um sistema de indicadores, apontando desde logo a estrutura básica do sistema:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Indicadores de contexto e indicadores de impacto (avaliação de natureza estratégica) ▪ Indicadores de realização e indicadores de resultado (avaliação de natureza operacional) <p>Promovem o desenvolvimento de instrumentos de apoio (baseados certamente na análise e interpretação dos indicadores do sistema de informação) à gestão estratégica.</p>
Comunicação do QREN	<p>O desenvolvimento de instrumentos e metodologias de comunicação a utilizar para a implementação da estratégia de comunicação nos diferentes níveis de intervenção que constarão dos respectivos Planos de Comunicação (QREN, Fundos e Programas Operacionais);</p> <p>Acções de coordenação da estratégia de comunicação e informação do QREN, designadamente no âmbito da organização de uma rede informal entre os diferentes responsáveis;</p> <p>A elaboração e concretização do Plano de Informação e Comunicação do QREN.</p>	<p>Embora ainda bastante indefinidos, os planos de informação e comunicação são um instrumento crucial para a gestão em rede de natureza transversal.</p>

Eixo 2 – Coordenação e Monitorização Financeira do FEDER e do Fundo de Coesão		
Identificação do Eixo 2	Áreas de intervenção	Observações sobre a concretização dos objectivos específicos de cada eixo
Funcionamento dos sistemas e estruturas de coordenação, gestão e monitorização financeira do QREN, do FEDER e do Fundo de Coesão	<ul style="list-style-type: none"> – Criação das condições organizativas e técnicas necessárias ao funcionamento dos Órgãos Técnicos de Coordenação e Monitorização Financeira do FEDER e do Fundo de Coesão, cujas funções serão exercidas pelo IFDR, IP; – Acções de coordenação, gestão e acompanhamento do FEDER e do Fundo de Coesão, bem como actividades de coordenação financeira dos Fundos Estruturais e Fundo de Coesão, incluindo, designadamente: <ul style="list-style-type: none"> o Actividades e tarefas decorrentes das obrigações regulamentares, incluindo as actividades de interlocução com a Comissão Europeia e a representação nas suas estruturas em matérias relacionadas com os Fundos Estruturais Comunitários e o Fundo de Coesão; o Actividades respeitantes à coordenação financeira do QREN e à gestão global do FEDER e do Fundo de Coesão; o Actividades de certificação e pagamento do FEDER e Fundo de Coesão; o Acções de apoio às intervenções operacionais co-financiadas pelo FEDER e pelo Fundo de Coesão; o Actividades de acompanhamento físico e financeiro das intervenções co-financiadas pelo FEDER e pelo Fundo de Coesão; o Instrumentos de apoio à decisão; o Estudos e outras acções, designadamente serviços de consultoria, nas valências da gestão e acompanhamento; o Acções de aperfeiçoamento profissional no âmbito das tarefas de coordenação, gestão e acompanhamento; o Acções respeitantes ao encerramento das intervenções operacionais de anteriores períodos de programação, bem como acções preparatórias do próximo período de programação. 	Estas áreas de intervenção acompanham em larga medida, como seria de esperar, as acções previstas no eixo 1.
Sistema de Informação	<ul style="list-style-type: none"> – As acções necessárias ao desenvolvimento do Sistema de Informação de Gestão e Auditoria do QREN (SIGA) que tem como objectivo constituir um instrumento da gestão, certificação, fluxos financeiros, controlo e auditoria e monitorização estratégica e financeira do QREN; – As acções relacionadas com o intercâmbio de dados com o sistema de informação da Comissão Europeia (SFC), bem como as acções que venham a ser consideradas necessárias para a interligação com os sistemas de informação dos anteriores períodos de programação ou para a manutenção destes; – As acções relacionadas com o desenvolvimento do sistema de informação em rede de suporte à gestão dos Sistemas de Incentivos bem como os meios de comunicação que venham a ser utilizadas pela Comissão de Selecção criada no âmbito dos Sistemas de Incentivos. 	Não é clara a relação entre o sistema de indicadores, o plano de informação e comunicação (referidos no eixo 1) e o SIGA
Estudos e avaliação do FEDER e do Fundo de Coesão	<p>Avaliações de natureza estratégica, a realizar ao nível do FEDER e do Fundo de coesão, que se destinam a analisar a evolução de um programa ou grupo de programas relativamente às prioridades comunitárias e nacionais;</p> <p>Avaliações de natureza operacional, a realizar ao nível do FEDER e do Fundo de Coesão, designadamente no âmbito das revisões dos programas operacionais;</p> <p>Análise e apreciação dos resultados das avaliações;</p> <p>Instrumentos de orientação e actividades de coordenação e acompanhamento da avaliação;</p> <p>Estudos e outras acções que, na esfera de actuação do FEDER e do Fundo de Coesão, se considerem relevantes, nomeadamente para a eficácia da aplicação destes fundos, para a melhoria dos instrumentos de apoio à decisão e para a concretização das prioridades do QREN e das orientações comunitárias.</p> <p>Estudos e outras acções necessárias à preparação do próximo período de programação.</p>	Correspondência com as acções definidas no eixo 1
Comunicação do FEDER e do Fundo de Coesão	<ul style="list-style-type: none"> – Acções de informação dirigidas aos beneficiários, aos beneficiários potenciais, à opinião pública, às estruturas directamente envolvidas na gestão e acompanhamento do QREN, aos agentes económicos e a um conjunto de público alvo a definir, sobre as oportunidades que as intervenções do FEDER e Fundo de Coesão disponibilizam em conjunto com o esforço nacional; – Acções que, privilegiando a utilização de instrumentos de comunicação adequados aos públicos-alvo, permitam nomeadamente a divulgação de informação actualizada; – Acções que garantam a visibilidade dos resultados alcançados; – Acções de coordenação e planificação das acções de comunicação, de forma a transmitir uma visão de conjunto da intervenção do FEDER e Fundo de Coesão; – Produção e disponibilização de documentos de orientação que facilitem a uniformização e aplicação de conceitos em áreas comuns; – Acções de articulação com o QREN e com os PO, tendo em vista a troca de experiências e a divulgação de boas práticas impulsionadoras de novos projectos e acções conjuntas de grande divulgação; – Avaliação da execução das acções de comunicação. 	<p>Uma vez mais, evidencia-se alguma indefinição no campo dos instrumentos ligados à informação e comunicação. Conviria definir melhor estes instrumentos especialmente as suas duas vertentes:</p> <p>(i) Uma virada para o interior (QREN, Fundos Estruturais e PO) - apoio à reflexão, à gestão estratégica e operacional e à avaliação;</p> <p>(ii) Outra virada para o exterior - beneficiários e públicos alvo - quer na óptica da divulgação dos apoios quer no âmbito da visibilidade e da disseminação de práticas relevantes.</p>

Eixo 3 – Auditoria e Controlo do FEDER e Fundo de Coesão

Identificação do Eixo 3	Áreas de intervenção	Observações sobre a concretização dos objectivos específicos de cada eixo
Auditoria e controlo da responsabilidade do IFDR, IP	<ul style="list-style-type: none"> – Criação das condições organizativas e técnicas necessárias ao funcionamento da Estrutura segregada de Auditoria e controlo do IFDR, IP; – Auditorias e outras actividades de controlo respeitantes ao FEDER e ao Fundo de Coesão; – Acções decorrentes da articulação e participação no Sistema de Auditoria e Controlo do QREN; – Actividades de apoio à certificação do FEDER e do Fundo de Coesão; – Acções específicas de aperfeiçoamento técnico no âmbito do FEDER e Fundo de Coesão; – Actividades inerentes ao funcionamento da Comissão Técnica de Auditoria; – Acções de controlo interno do Programa de Assistência Técnica; – Actividades de controlo respeitantes ao encerramento das intervenções de anteriores períodos de programação; – Actividades preparatórias do próximo período de programação. 	Concordância com os princípios regulamentares.
Auditoria e controlo da responsabilidade da IGF.	<ul style="list-style-type: none"> – Criação das condições organizativas e técnicas necessárias ao funcionamento da Autoridade de Auditoria da responsabilidade da IGF, no âmbito do FEDER e do Fundo de Coesão; – Auditorias e outras actividades de controlo respeitantes ao FEDER e ao Fundo de Coesão da responsabilidade da IGF; – Acções decorrentes da articulação e participação no Sistema de Auditoria e Controlo do QREN; – Actividades inerentes ao funcionamento da Comissão Técnica de Auditoria; – Acções específicas de aperfeiçoamento técnico no âmbito do FEDER e Fundo de Coesão; – Actividades de controlo respeitantes ao encerramento das intervenções de anteriores períodos de programação; – Actividades preparatórias do próximo período de programação. 	Concordância com os princípios regulamentares.

POAT FSE

Eixo Prioritário – Coordenação, Gestão, Monitorização e Auditoria do FSE. Conhecer para Intervir e Qualificar		
Áreas de intervenção	Acções	Observações sobre a concretização das áreas de intervenção
1 – Funcionamento dos Sistemas e Estruturas de Coordenação, Gestão e Monitorização	<p>Funcionamento das actividades de gestão, coordenação e acompanhamento global e monitorização estratégica;</p> <p>Acções de apoio às intervenções operacionais co-financiadas pelo FSE;</p> <p>Apoiar as actividades na área do acompanhamento e monitorização das intervenções co-financiadas pelo FSE;</p> <p>Apoiar o funcionamento das estruturas do IGFSE enquanto entidade responsável pela coordenação nacional do FSE;</p> <p>Apoiar a realização de acções de cooperação técnica e de intercâmbio junto das estruturas de gestão do FSE de outros Estados-membros;</p> <p>Apoiar actividades relacionadas com o encerramento dos anteriores períodos de programação, bem como acções preparatórias do próximo período de programação;</p> <p>Apoiar o funcionamento da Estrutura de Apoio Técnico do POAT FSE.</p>	<p>Embora com uma formulação operacional e instrumental, as acções são definidas de modo vago. p.e. não é claro o que se entende por “monitorização estratégica”.</p> <p>Como se articulam estas acções com a gestão estratégica do QREN, em geral, e com os outros fundos, em particular? (A versão final do POAT-FSE vai no sentido de uma melhor articulação com a gestão estratégica do QREN)</p>
2 – Auditoria	<p>Apoiar o funcionamento da Autoridade de Auditoria;</p> <p>Apoiar o funcionamento do IGFSE na qualidade de organismo com funções de auditoria;</p> <p>Apoiar a monitorização do cumprimento das conclusões e/ou recomendações que resultarem das acções de auditoria;</p> <p>Apoio à realização dos trabalhos necessários à certificação das despesas nos termos previstos nos regulamentos comunitários, os quais poderão envolver o recurso a aquisição de serviços técnicos especializados, designadamente auditorias externas;</p> <p>Apoio no desenvolvimento de acções de articulação com todas as entidades envolvidas na Comissão Técnica de Auditoria;</p> <p>Apoio ao encerramento dos anteriores períodos de programação, bem como acções preparatórias do próximo período de programação.</p>	<p>Concordância com os princípios regulamentares.</p>
3 – Sistema Integrado de Informação do Fundo Social Europeu	<p>Apoiar o desenvolvimento/adaptação do Sistema Integrado de Informação do FSE, por forma a que este assegure as necessidades operacionais das Autoridades de Gestão, tendo em vista a cobertura do ciclo de vida de uma candidatura, desde o seu registo até à sua conclusão e responder com celeridade às solicitações de todos os intervenientes na gestão do FSE;</p> <p>Apoiar o desenvolvimento/adaptação do Sistema Integrado de Informação do FSE, como um efectivo instrumento estratégico de apoio à gestão, acompanhamento, avaliação e auditoria evitando uma sobrecarga do sistema na resposta às necessidades da função de auditoria;</p> <p>Apoiar a manutenção correctiva, preventiva e evolutiva do Sistema Integrado de Informação do FSE;</p> <p>Apoiar a administração e operação do Sistema Integrado de Informação do FSE;</p> <p>Apoiar as actividades relacionadas com os anteriores períodos de programação, bem como acções preparatórias do próximo período de programação.</p>	<p>Não é claro como se relaciona este sistema de informação com Sistema de Informação de Gestão e Auditoria do QREN (SIGA) que assume como objectivo “constituir um instrumento da gestão, certificação, fluxos financeiros, controlo e auditoria e monitorização estratégica e financeira do QREN”.</p> <p>Não se prevê qualquer acção que garanta essa ligação.</p>
4 – Informação e Comunicação	<p>Contribuir de forma clara e inequívoca para o desenvolvimento de uma estratégia de comunicação e informação integrada, que envolva os diferentes níveis de intervenção numa estratégia global de comunicação;</p> <p>Realçar o papel do FSE como instrumento público, dinâmico, fomentador da competitividade e do emprego, favorecendo a empregabilidade, o espírito empreendedor, a adaptabilidade, a igualdade de género e a promoção da coesão social, através do investimento nas pessoas, na perspectiva da sua qualificação e inserção profissional;</p>	<p>A primeira acção refere uma estratégia global de comunicação, contudo, chama-se, mais uma vez, a atenção para o risco de não se estabelecer a necessária articulação com o sistema de comunicação previsto no POAT-FEDER.</p> <p>Parece também relevante notar que a informação a divulgar para</p>

Eixo Prioritário – Coordenação, Gestão, Monitorização e Auditoria do FSE. Conhecer para Intervir e Qualificar		
Áreas de intervenção	Acções	Observações sobre a concretização das áreas de intervenção
	<p>Dar a conhecer ao grande público as oportunidades que podem ser proporcionadas pelo QREN, na sua vertente FSE, reforçando simultaneamente a credibilidade e eficácia da sua intervenção, transmitindo uma imagem de aplicação rigorosa e eficaz do Fundo;</p> <p>Assegurar o exercício da função de monitorização, apoio técnico e coordenação junto dos programas Operacionais com vertente FSE, garantindo uma participação eficaz e coerente numa estratégia de comunicação global, incentivando nomeadamente o trabalho em rede;</p> <p>Informar os diferentes públicos - alvo (beneficiários potenciais e finais, autoridades regionais e locais e outras autoridades públicas competentes, organizações profissionais, os parceiros económicos e sociais, organizações não governamentais, público em geral) das oportunidades e resultados proporcionados pelo FSE;</p> <p>Divulgar os resultados e o impacto positivo decorrentes da aplicação do FSE, designadamente em termos de competitividade, emprego, inclusão social e igualdade de oportunidades;</p> <p>Para além da vertente externa da comunicação, desenvolver simultaneamente a vertente de comunicação interna do IGFSE, ajustando os instrumentos, produtos e serviços aos objectivos traçados em matéria de comunicação e informação do Fundo Social Europeu;</p> <p>Apoiar a actividades relacionadas com os anteriores períodos de programação, bem como acções preparatórias do próximo período de programação.</p>	<p>o exterior não pode deixar de ter uma estreita ligação com o sistema integrado de informação previsto na Área 3. Esta ligação é referida na penúltima acção mas não apresenta qualquer tipo de concretização.</p>
5 – Estudos e Avaliação	<p>Desenvolvimento de estudos de avaliação em domínios políticos estratégicos numa perspectiva sistémica e abrangente, tendo em perspectiva um melhor acompanhamento e avaliação do contributo do FSE para a Estratégia Europeia para o Emprego, inclusão social, igualdade de oportunidades, etc;</p> <p>Desenvolvimento de estudos e avaliações de natureza estratégica em domínios políticos de intervenção do FSE;</p> <p>Desenvolvimento de estudos e avaliações relacionadas com objectivos de natureza transversal ou temático, nomeadamente, ao nível da igualdade de oportunidades, transnacionalidade e inovação;</p> <p>Desenvolvimento de estudos de avaliação de impacto da intervenção do FSE;</p> <p>Desenvolvimento de estudos de avaliação associados ao processo de gestão e acompanhamento dos programas operacionais;</p> <p>Estudos no âmbito da consolidação e sustentação dos Sistemas de Emprego e Formação;</p> <p>Apoio ao desenvolvimento de estudos e acções no âmbito da Estratégia Europeia para o Emprego/Plano Nacional de Emprego (PNE), da Estratégia Europeia para a Inclusão Social/Plano Nacional de Acção para a Inclusão (PNAI), do <i>mainstreaming</i> de género e implementação do Plano Nacional para a Igualdade (PNI);</p> <p>Apoio ao desenvolvimento de estudos e outras iniciativas que permitam sustentar dinâmicas de intervenção e reorganização ajustadas ao papel central que várias instituições desempenham no quadro do PNE, do PNAI e do PNI;</p> <p>Outros estudos de diagnóstico e prospectiva no domínio do mercado de trabalho, inclusão social e igualdade de género, entre outros;</p> <p>Outras acções de apoio ao desenvolvimento dos Sistemas de Emprego e Formação;</p> <p>Apoio a estudos e outras actividades relacionadas com anteriores períodos de programação, bem como acções preparatórias do próximo período de programação.</p>	<p>A segunda acção refere o desenvolvimento de instrumentos de gestão de natureza estratégica. Importa assegurar a sua ligação com os previstos no Eixo 1 do POAT-FEDER.</p> <p>O mesmo se aplica à terceira acção relativa aos objectivos de natureza transversal.</p> <p>É importante a preocupação de ligação aos instrumentos de planeamento que orientam as políticas nacionais (PNE, PNAI, PNI)</p>

3.4. Coerência externa

Os PO temáticos e regionais definem apenas os órgãos e os processos da governação e são omissos no que respeita aos objectivos e acções. Assim sendo, depreende-se que a gestão dos PO incide apenas na vertente operacional, delegando a componente estratégico para um nível mais centralizado e transversal - o POAT. Nesta óptica, de clara distinção entre gestão operacional e gestão estratégica, a coerência externa é total.

4. O MODELO INOVADOR DE GOVERNAÇÃO DO QREN

O modelo de governação do QCA III apresentava algumas debilidades que foram identificadas em sede de avaliação intercalar. No próximo período de programação, dever-se-á ter como objectivo melhorar os níveis de gestão e acompanhamento direccionados com a implementação da estratégia.

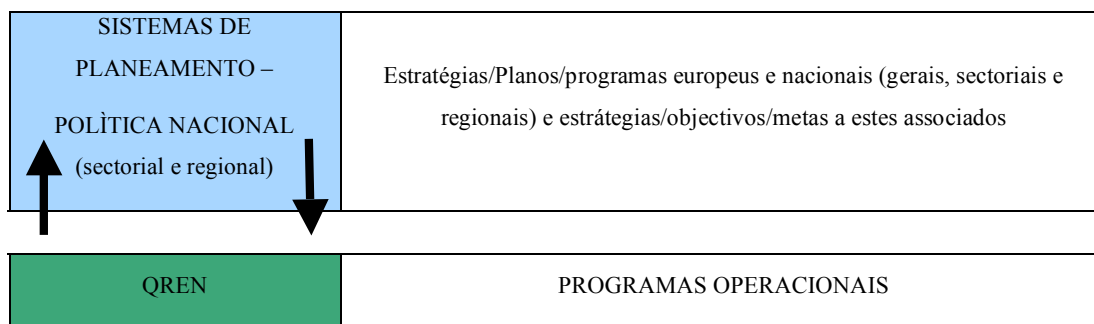
4.1. Lições de experiência do QCA III

A avaliação do sistema de gestão e de acompanhamento do QCA III sublinhou sobretudo questões relacionadas com os seguintes níveis de intervenção.

i) A Comissão de Coordenação e o seu papel na transversalização das políticas públicas

A Comissão de Coordenação do QCA III tinha como principal incumbência a supervisão de toda a estratégia de mobilização dos Fundos Estruturais, o seu grau de coordenação com as políticas nacionais e europeias, assumindo-se como um instrumento de transversalização das políticas públicas. Todavia, a avaliação do papel desta comissão mostra que esta ficou aquém do projectado, em parte um resultado do défice de planeamento estratégico que tem caracterizado os sistemas sectoriais e “regionais” nacionais e que em muito condiciona uma acção estratégica por parte dos

representantes das várias comissões. Conclui-se que, para o próximo período de programação, é fundamental assegurar a concertação entre dois “níveis” do processo: o sistema de planeamento e o QREN através do seu sistema de gestão e de acompanhamento.



Pode ainda identificar-se um outro nível de transversalização de acções no QCA III que é configurado pela Gestão Nacional dos Fundos Estruturais e que no próximo período de programação importa “integrar” nesta estrutura de gestão estratégica.

ii) Constituição de estruturas autónomas de gestão

O segundo aspecto a salientar no QCA III foi a constituição das estruturas autónomas de gestão de Fundos Estruturais face à Administração Pública, embora assumindo uma configuração de Programas Operacionais fortemente ajustada com a orgânica governamental e praticamente coincidente com a mesma. Assim por um lado, considerou-se que a gestão dos Fundos Estruturais tem exigências de gestão, de agilidade e de flexibilidade que justificaram a criação de estruturas autónomas para a gestão, por outro, reproduziu-se uma lógica idêntica à organização ministerial do Governo, procurando-se maximizar a capacidade de execução e de absorção de Fundos Estruturais.

Segundo o relatório de avaliação intercalar, a implementação do modelo de criação de estruturas autónomas de gestão, evidenciou dois problemas: “a autonomia dos gestores, que assumem o estatuto regulamentar de autoridade de gestão, pode ser penalizado e perturbado pela referida convivência com os serviços de acolhimento”, assim como o desenvolvimento de “um modelo a duas velocidades e a dois pesos de influência junto do poder político; à desvalorização dos serviços tradicionais

corresponde a maior influência e a maior agilidade de recrutamento das unidades autónomas de gestão”.

iii) A experiência da contratualização

A experiência de LVT mostrou algumas virtudes do modelo de contratualização e do seu papel na desconcentração da gestão dos fundos estruturais. Em primeiro lugar contribuiu para o desenvolvimento de projectos de carácter supra-municipal, o que exigiu mudanças nas formas de associação e de financiamento. Por outro, contribuiu para o desenvolvimento do planeamento estratégico, assim como contribuiu para a promoção de formas de gestão dos fundos estruturais.

Os novos regulamentos da CE apontam para a necessidade de reforçar novas formas de gestão, destacando a parceria e a contratualização como instrumentos para o conseguir.

iv) O conceito de plataforma de integração estratégica como um elemento da Coordenação e Integração Estratégicas do QCA III

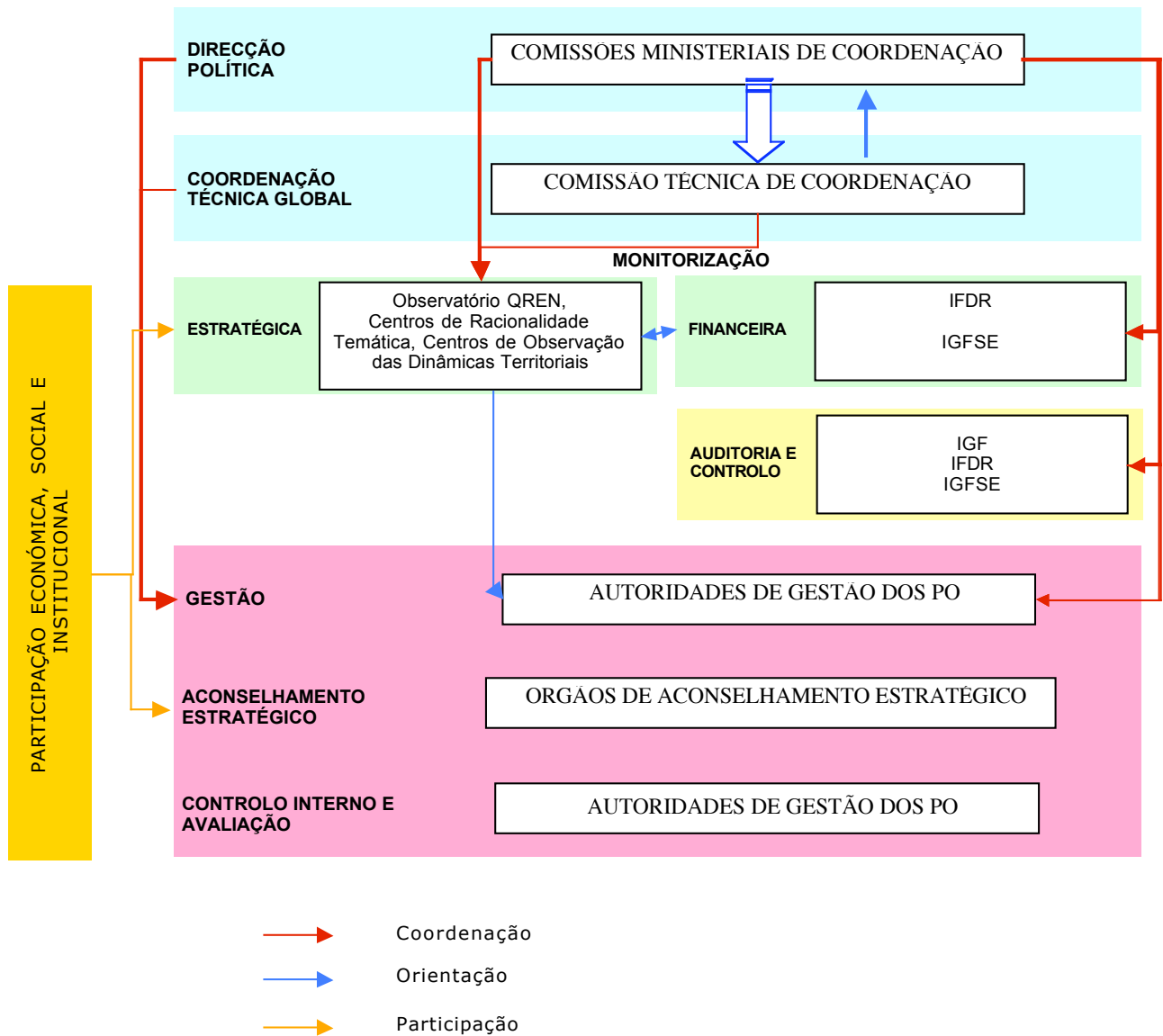
No QCA III foram identificados 3 níveis de intervenção para a promoção da Coordenação e Integração Estratégicas do QCA III: os grupos temáticos, o sistema de informação e a Comissão de Acompanhamento. Centrando-nos no primeiro (os grupos temáticos), o balanço da sua acção não foi o mais positivo e é nessa figura que mais se deve apostar.

4.2. Adequação do modelo de governação do QREN

O novo modelo de governação do QREN é mais exigente e representa uma inovação na forma de implementação das políticas públicas, verificando-se uma preocupação central com a obtenção de resultados e impactos que estejam em concordância com as prioridades definidas para o QREN 2007-2013, tendo sido considerada imprescindível a articulação entre sectores por via da existência de PO temáticos e entre sectores e territórios por via dos PO regionais. O novo modelo de governação implicou a

construção de uma nova arquitectura institucional, que poderá vir a ter desejavelmente uma configuração próxima da seguinte representação.

Nova arquitectura institucional



Na estrutura de governação podem considerar-se quatro níveis distintos:

- Direcção e coordenação geral
- Monitorização
- Gestão operacional
- Participação

Ao nível da **direcção e da coordenação**, destaca-se uma mudança decisiva assente na constituição das comissões ministeriais de coordenação que têm por objectivo garantir a articulação entre sectores em cada uma das intervenções operacionais. O funcionamento eficiente destes órgãos é absolutamente central para a obtenção dos resultados pretendidos ao nível nacional. Dever-se-á registar uma forte articulação entre as Comissões Ministeriais de Coordenação e a Comissão Técnica de Coordenação, de forma a garantir que a tomada de decisões estratégicas seja sempre bem informada pelo trabalho técnico.

Ao nível da **monitorização**, identificam-se um conjunto de importantes inovações que vão no sentido das recomendações elaboradas pelos avaliadores do QCA III. Destaca-se principalmente a criação do Observatório do QREN, embora não se conheçam detalhes sobre a sua constituição e atribuições, e os Centros de Racionalidade Temática e os Centros de Observação das Dinâmicas Regionais. Serão certamente foruns para a reflexão estratégica de grande relevância para o QREN, todavia merecem-nos os seguintes comentários:

- O Observatório do QREN deve ser aberto à participação económica, social e institucional, incluindo a participação de universidades;
- Os Centros de Racionalidade Temática deviam incluir também um centro para discutir a problemática das áreas críticas, despovoadas do Interior de Portugal e das Regiões Autónomas;
- Os Centros de Observação das Dinâmicas Regionais devem funcionar em estreita colaboração com as respectivas CCDR, que são o organismo público de referência para as questões regionais.

Ao nível dos **programas operacionais**, destaca-se a profissionalização dos gestores e os órgãos de acompanhamento estratégico, reforçando a necessidade de obter resultados e impactos com significado para as prioridades identificadas pelo QREN, combatendo a excessiva orientação para a realização física e financeira da gestão dos PO do QCA III.

Finalmente, a **participação** constitui um elemento relevante no planeamento e desenvolvimento regional, sendo desejável que se alargue também aos níveis da monitorização estratégica.

4.3. Instrumentos da governação

i) Aconselhamento estratégico

O aconselhamento estratégico previsto no QREN e acolhido no âmbito da implementação do PO regionais deveria ser incluído no POAT-FEDER no âmbito dos órgãos responsáveis pela gestão estratégica. Na realidade, o alcance dos órgãos de aconselhamento estratégico não se deve limitar ao cumprimento da transversabilidade e coordenação de políticas ao nível regional, devendo também garantir a articulação das políticas regionais ao nível nacional e, por essa via, a sua contribuição para as grandes prioridades definidas pelo QREN, através da ligação entre PO temáticos e PO regionais.

Aconselhamento Estratégico

“As orientações políticas sobre o modelo de governação corporizadas na Resolução do Conselho de Ministros n.º 25/2006, de 10 de Março, instituem órgãos de aconselhamento estratégico de cada um dos PO Regionais do Continente, compostos pelos membros do Governo com a tutela do desenvolvimento regional e da administração local, pelo Presidente da CCDR, bem como por um representante das instituições do Ensino Superior, um representante das Associações Empresariais, um representante das Associações Sindicais e um representante de cada uma das Associações de Municípios organizadas por NUTS III, excepto quando necessário para perfazer o número mínimo de três.

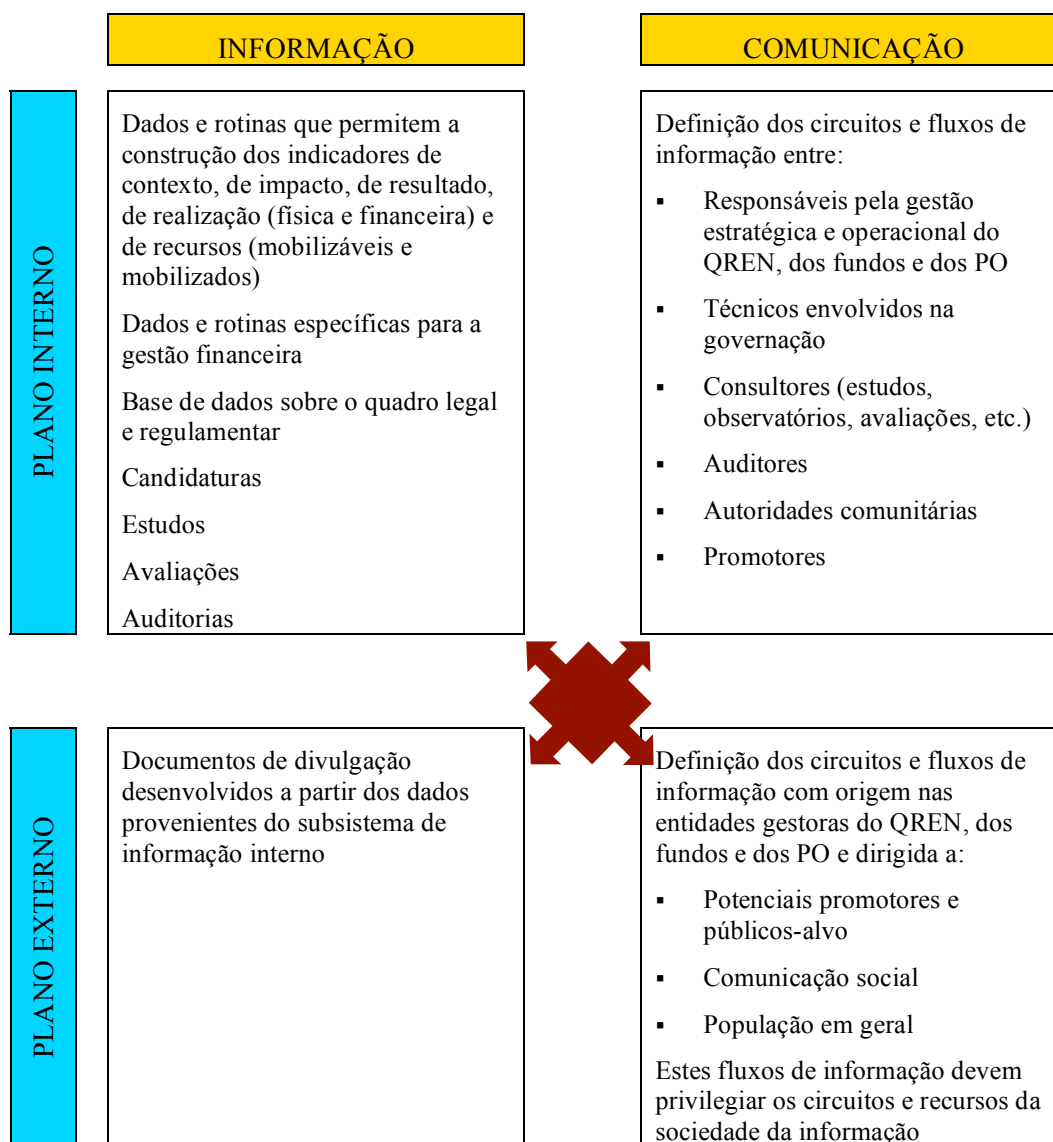
A criação destes órgãos, que constitui uma inovação face aos anteriores QCA, visa – no contexto da já referenciada vontade de definição de tipologia clara das atribuições dos órgãos de governação do QREN e dos PO – corporizar a necessidade de concertação estratégica de âmbito regional, com o envolvimento directo de responsáveis pela direcção política, pelas Autoridades de Gestão dos PO Regionais e por representantes do tecido institucional de cada região (eminentemente protagonizado pelas instituições do conhecimento, associações empresariais, sindicais e municipais).

Os órgãos de aconselhamento estratégico dos Programas Operacionais Regionais do Continente, embora não sendo dotados de competências de gestão, poderão pronunciar-se sobre a execução a nível regional do QREN, acompanhar a execução dos PO Regionais e emitir recomendações relativamente à actuação das autoridades de gestão dos mesmos. Com efeito, os órgãos de aconselhamento estratégico reúnem condições particularmente vocacionadas para acompanhando a execução dos PO Regionais se pronunciarem sobre a adequação das operações apoiadas ao pleno aproveitamento das potencialidades de desenvolvimento presentes em cada região.”

(QREN, p. 176-177)

ii) Informação e comunicação

Tanto o POAT-FEDER como o POAT-FSE definem os sistemas de informação e comunicação de modo pouco preciso. Não são suficientemente ligados os planos interno e externo e é pouco explícita a relação entre informação e comunicação. Não sendo exaustivo na definição dos conteúdos, o esquema seguinte ilustra as ligações que deveriam ser consideradas nos POAT.



O Sistema de Informação de Gestão e Auditoria do QREN (SIGA) traduz uma visão integrada, mas apenas ao nível da informação e no plano interno. O esquema

apresentado a seguir sintetiza a informação disponível sobre o SIGA e mostra o seu carácter integrado.

SÍNTESE DA ORGANIZAÇÃO DO SIGA

Planos horizontais	Plano vertical de Auditoria	Níveis
Governação, respeitante à monitorização estratégica e financeira;		Nível de topo: acolhendo informação agregada para suporte à monitorização estratégica e financeira
Certificação, respeitante à gestão de fundos, certificação e fluxos financeiros		Nível intermédio: correspondente às funcionalidades de certificação, pagamento, controlo e auditoria, acolhendo informação necessária para a sua realização, complementada com a possibilidade de acesso directo para consulta ao nível da base
Gestão, respeitante à gestão dos PO		Nível base: correspondente à funcionalidade da gestão dos PO, com o máximo detalhe de informação
Informação estatística - indicadores de contexto		
Informação relativa ao FEADER, FEP e Iniciativas Comunitárias		

A possibilidade de cada autoridade de gestão dos PO desenvolver um sistema de informação próprio constitui, no parecer da avaliação ex-ante, um risco significativo no que diz respeito à coerência dos sistemas específicos e à sua articulação com o sistema principal (SIGA).

A implementação de um Sistema de Informação em rede para gerir os três sistemas de incentivos ao investimento empresarial de natureza horizontal - SI I&DT, SI Inovação e SI Qualificação PME – a criar no âmbito da Prioridade Temática Factores de Competitividade é igualmente um risco em termos de fragmentação do sistema global de informação e um potencial obstáculo à eficácia da gestão estratégica do QREN.

No âmbito da comunicação, O QREN enuncia orientações gerais particularmente relevantes. Apresenta uma visão estratégica da comunicação, privilegiando a proximidade relacional, a comunicação pró-activa, a transparência e a facilidade de acesso.

Será desenvolvida e concretizada uma estratégia de comunicação assente no objectivo de melhorar a forma como se comunica com o público através, designadamente, da utilização de uma linguagem mais próxima das pessoas e da realidade do seu quotidiano que, recorrendo especialmente à Internet e, também, aos meios de comunicação social e a interações com os(as) cidadãos(ãs) e beneficiários(as), privilegie uma comunicação pró-activa e assim assegure a mobilização dos parceiros, o aumento da transparência, a facilitação do acesso à informação e a optimização da utilização das tecnologias de informação – no sentido de aumentar e melhorar a percepção e a participação dos cidadãos no processo de intervenção dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão.

Esta estratégia abrange três níveis de formulação e de implementação: Estratégia Global de Comunicação do QREN, da responsabilidade do respectivo órgão de monitorização estratégica do QREN e que conterá orientações transversais para os restantes níveis de implementação; Planos de Comunicação por Fundo, cuja elaboração e concretização compete às respectivas Autoridades de Certificação; e, Planos de Comunicação dos Programas Operacionais, da responsabilidade das correspondentes Autoridades de Gestão.

O objectivo estratégico da comunicação, a prosseguir de forma coerente pelos referidos níveis de responsabilidades, será centrado em *“Mostrar o que se faz ... especialmente em termos de resultados ... com financiamentos comunitários e nacionais ... no âmbito da estratégia QREN”*.

Assumem-se, neste quadro, os seguintes objectivos operacionais:

- Garantir coerência de comunicação, evitando dispersão e descontinuidade e assegurando práticas de coerência global que designadamente implicam a presença sistémica da imagem “QREN” e, naturalmente, o rigoroso cumprimento das normas regulamentares nacionais e comunitárias aplicáveis;
- Assegurar que a informação sobre o QREN, os Fundos e os Programas Operacionais seja clara e acessível a todos os potenciais interessados, respeitando o princípio da igualdade de oportunidades de forma que, adaptada a todos os públicos relevantes, assegure condições para mobilizar a sua participação;
- Garantir a valorização e a visibilidade dos resultados e efeitos alcançados e dos recursos mobilizados.

Nestas circunstâncias, os instrumentos e as metodologias de comunicação a utilizar para a implementação da estratégia de comunicação nos diferentes níveis de intervenção constarão dos respectivos Planos de Comunicação (QREN, Fundos Comunitários e Programas Operacionais), que apresentarão as necessárias especificações, em conformidade com os respectivos objectivos específicos de comunicação, mensagens e público-alvo.

Para garantir uma efectiva coordenação da estratégia de comunicação e informação do QREN será organizada uma rede informal entre os diferentes responsáveis, onde designadamente se viabilizará a troca de experiências e boas práticas, bem como o acompanhamento dos resultados da aplicação dos vários Planos de Comunicação.

(QREN, p. 181-182)

Apesar de o QREN avançar, desde logo com objectivos específicos para a estratégia de comunicação, os POAT não retomam suficientemente e sobretudo não desenvolvem esses objectivos.

iii) Avaliação

Correspondendo a um significativo salto qualitativo relativamente aos períodos de programação anteriores, a avaliação é agora encarada como um instrumento crucial da governação. Mesmo assim, a definição dos estudos de avaliação - objectivos, conteúdos, entidades envolvidas, etc. - limita-se excessivamente aos aspectos instrumentais definidos nos regulamentos comunitários.

5. INDICADORES

Os indicadores de realização do sistema de informação parecem-nos, no geral, adequados aos diferentes objectivos específicos dos eixos prioritários. No entanto, há um conjunto de indicadores que se consideram pouco explícitos e deviam ser objecto de análise, assim com se devia considerar a inclusão de novos indicadores (ver quadro) para garantir uma cobertura dos mesmos face aos objectivos específicos.

A equipa de avaliação considera que os indicadores ‘Outputs do SIGA no total dos outputs necessários (%)’ e ‘Nível de informação actualizada que consta no sistema de informação (%)’ deviam ser objecto de revisão: no primeiro caso por não ser muito explícito o que se consideram os outputs necessários; no segundo caso, teoricamente não existe informação fora do sistema de informação, razão pela qual o indicador será sempre de 100%.

Em seguida, identificam-se um conjunto de indicadores que deveriam ser considerados pela intervenção operacional pelas razões referidas.

Proposta de Indicadores de Realização a Incluir no POAT - FEDER

<u>Eixos prioritários</u>	<u>Objectivos Específicos</u>	Proposta de Indicador de Resultado Repartição da Despesa Pública (total=100%)
1 – Coordenação e Monitorização Estratégica do QREN	Assegurar as condições necessárias para o funcionamento dos sistemas e estruturas associadas à monitorização estratégica do QREN, incluindo a criação e funcionamento de mecanismos que permitam a articulação entre as políticas públicas nacionais e as operações apoiadas pelos programas operacionais ou que produzam informação relevante para apoio à decisão no âmbito do desenvolvimento das regiões	Nº de relatórios elaborados/preparados pelas entidades associadas à monitorização estratégica (Observatório do QREN, Centros de Racionalidade Temática, Centros de Observação das Dinâmicas Regionais)
	Apoiar o desenvolvimento de um sistema de avaliação do QREN, nos termos previstos no Regulamento (CE) 1083/2006 e de acordo com as orientações do QREN, bem como apoiar a realização de estudos e outras acções que contribuam para a concretização dos objectivos e prioridades estabelecidas no QREN;	% de estudos realizados de qualidade técnica c/ nível Muito Bom na óptica da concretização dos objectivos e prioridades estabelecidas pelo QREN
	Apoiar a implementação da estratégia global de comunicação do QREN, incluindo o desenvolvimento de um Plano de Comunicação e Informação para o QREN.	Actualidade da informação que consta nos sites (n.º dias)
2 – Coordenação e Monitorização Financeira do FEDER e do Fundo de Coesão	Apoiar o desenvolvimento de um sistema de informação de gestão e auditoria do QREN, que permita responder às exigências da gestão, acompanhamento, controlo e auditoria no âmbito do FEDER e do Fundo de Coesão e à monitorização estratégica e financeira do QREN e dos Fundos, bem como apoiar o desenvolvimento de um sistema de informação em rede para a gestão dos sistemas de incentivos financiados no âmbito de Programas Operacionais do QREN.	Indicador de interoperabilidade do sistema de informação (% campos alimentados directa e automaticamente no SIGA)

6. RECURSOS HUMANOS E FINANCEIROS

A dotação financeira dos Programas Operacionais de Assistência Técnica do FEDER e do FSE está de acordo com os regulamentos comunitários, verificando-se uma taxa de comparticipação de 85%.

Repartição indicativa do financiamento do Programa Operacional de Assistência Técnica - FEDER

<u>Eixos prioritários</u>	Despesa Pública 000's €	FEDER 000's €	Taxa de Comparticipação	Repartição da Despesa Pública (total=100%)
1 – Coordenação e Monitorização Estratégica do QREN	24 300	20 655	85%	24%
2 – Coordenação e Monitorização Financeira do FEDER e do Fundo de Coesão	53 611	45 569	85%	53%
3 – Auditoria e Controlo do FEDER e Fundo de Coesão	23 369	19 864	85%	23%
Total	101 280	86 088	85%	100%

Na previsão orçamental do PO Assistência Técnica do FEDER será necessário indicar a repartição do montante pelas regiões e PO temáticos co-financiados pelo FEDER, respeitando a norma de 4% do montante máximo total do fundo para a assistência técnica. Verifica-se uma grande centralidade do Eixo prioritário 2, cerca de 53% da despesa total, que é essencial para garantir o funcionamento de estruturas, o funcionamento do sistema de informação, a realização de estudos e avaliações e a implementação do sistema de comunicação. O Eixo 1 tem uma dotação semelhante ao Eixo 3, que se considera adequada face aos respectivos objectivos específicos.

No que diz respeito aos recursos humanos a afectar à gestão poder-se-á considerar que o capital acumulado de experiência das organizações envolvidas na gestão de Fundos Estruturais e a possibilidade de expandir e qualificar os seus quadros não constituirá por certo um problema na prossecução dos objectivos específicos.

**Repartição indicativa do financiamento do Programa Operacional de Assistência
Técnica - FSE**

<u>Eixos prioritários</u>	Despesa Pública 000's €	FSE 000's €	Taxa de Comparticipação
1 – Coordenação, Gestão, Monitorização e Auditoria do FSE. Conhecer para Intervir e Qualificar	59 482	50 560	85%
Total	59 482	50 560	85%

A opção de constituir apenas um Eixo no PO de Assistência Técnica do FSE simplifica a gestão do programa, cuja dotação financeira se considera adequada aos seus objectivos, bem como os recursos humanos a afectar à gestão, atendendo a que a instituição de gestão tem uma longa experiência em matéria de FSE.

Síntese

i) Incorporação das Lições de Experiência e das Orientações Comunitárias:

- Neste período de programação realce para a importância do sistema de coordenação e monitorização estratégica do QREN, sistema que serve os órgãos de direcção estratégica com elevado nível político e os órgãos de gestão profissionais. A avaliação ex-ante permite verificar que estas exigências têm tradução na estrutura do POAT-FEDER;
- Relativamente às orientações comunitárias é de salientar o carácter inovador da política da UE emanada no documento relativo às “Orientações estratégicas comunitárias em matéria de coesão” (2006/702/CE), sendo de referir que a actual política de coesão assume uma abordagem mais estratégica, desvinculando-se da lógica da gestão anteriormente dominante. Neste sentido, a estrutura dos POAT-FEDER e POAT-FSE procuram responder e acompanhar estes processos;
- Esta nova visão da política de coesão terá de ser complementada por um reforço dos processos de auditoria e controlo, como comprovam as referências nos documentos comunitários (as “Orientações estratégicas comunitárias em matéria de coesão (2006/702/CE) e os Regulamentos. A análise dos POAT mostra que estes elementos estão presentes no Eixo III do POAT-FEDER e no POAT-FSE.

ii) Em termos de adequação da estrutura dos POAT's

- A estrutura parece aproximar-se excessivamente de uma visão operacional da gestão, dando especial ênfase aos órgãos e aos procedimentos e remetendo para segundo plano os instrumentos e os processos de gestão. Contudo, quando se analisam as áreas de intervenção associadas a cada um dos eixos reemergem as preocupações associadas ao desenvolvimento de uma governação ancorada na gestão estratégica;
- A vertente operacional do POAT-FSE não é explicitamente associada à gestão estratégica do QREN³, deixando para o eixo 1 do POAT-FEDER a

³ Cf. nota de rodapé nº. 2.

responsabilidade de unidade e transversabilidade da gestão estratégica do QREN;

- Ambos os POAT devem proporcionar a possibilidade de formas de gestão em rede.

iii) No Modelo de Governação salientam-se as seguintes recomendações:

- Ao nível da **direcção e da coordenação**, dever-se-á registar uma forte articulação entre as Comissões Ministeriais de Coordenação e a Comissão Técnica de Coordenação, de forma a garantir que a tomada de decisões estratégicas seja sempre bem informada pelo trabalho técnico;
- Ao nível da **monitorização**, sugere-se que:
 - o Observatório do QREN deve ser aberto à participação económica, social e institucional, incluindo a participação de universidades;
 - os Centros de Racionalidade Temática devem incluir também um centro para discutir a problemática das áreas críticas, despovoadas do Interior de Portugal e das Regiões Autónomas;
 - os Centros de Observação das Dinâmicas Regionais devem funcionar em estreita colaboração com as respectivas CCDR.
- Ao nível dos **programas operacionais**, destaca-se a profissionalização dos gestores e os órgãos de acompanhamento estratégico;

iv) No domínio dos instrumentos da governação relevam-se os seguintes aspectos críticos:

- A possibilidade de cada autoridade de gestão dos PO desenvolver um sistema de informação próprio deve, no parecer da avaliação ex-ante, obrigar à coerência dos sistemas específicos e à sua articulação com o sistema principal (SIGA), sob pena de inviabilizar o próprio sistema de informação;
- O alcance dos órgãos de aconselhamento estratégico não se deve limitar ao cumprimento da transversabilidade e coordenação de políticas ao nível regional, devendo também garantir a articulação das políticas regionais ao nível

nacional e, por essa via, a sua contribuição para as grandes prioridades definidas pelo QREN, através da ligação entre PO temáticos e PO regionais.