

AVALIAÇÃO DA OPERACIONALIZAÇÃO DO POR LISBOA NO CONTEXTO DA ESTRATÉGIA DO QREN



RELATÓRIO FINAL

FEVEREIRO DE 2010

CONTEÚDO DO RELATÓRIO

Sumário executivo	<i>i</i>
O Objecto da avaliação	<i>i</i>
A Teoria da Programação do POR Lisboa	<i>ii</i>
Objectivos e Questões Chave da Avaliação	<i>iii</i>
Metodologia	<i>v</i>
Principais conclusões da avaliação	<i>vii</i>
Principais recomendações	<i>xii</i>
Executive summary	<i>xv</i>
Object of the evaluation	<i>xv</i>
The programme theory	<i>xvi</i>
Methodology	<i>xix</i>
Main conclusions of evaluation	<i>xx</i>
Main recommendations	<i>xxv</i>
1. Introdução	<i>1</i>
2. Sobre o Objecto da Avaliação	<i>3</i>
2.1. O Programa Operacional Regional de Lisboa 2007-2013	<i>3</i>
2.2. A Teoria da Programação do POR Lisboa	<i>5</i>
3. Objectivos e Questões Chave da Avaliação	<i>16</i>
4. Metodologia	<i>20</i>
4.1. Síntese do modelo metodológico	<i>20</i>
4.2. Aspectos penalizadores do normal desenvolvimento da avaliação	<i>28</i>
5. Resultados da Avaliação	<i>30</i>
5.1. Grupo de Questões 1: Quais são os principais pontos fortes (forças) e pontos fracos (fraquezas) do POR Lisboa, em matéria de operacionalização?	<i>30</i>
(Q1): Em que medida as recomendações da avaliação ex-ante do POR Lisboa, com repercussões na operacionalização, estão a ser implementadas?	<i>30</i>
(Q2): Os regulamentos específicos e os critérios de selecção que deles decorrem para cada área de intervenção do POR Lisboa são adequados e eficazes face aos objectivos do Programa?	<i>42</i>
(Q3): Os manuais de procedimentos e os formulários têm-se mostrado simples, adequados e com o grau de exigência em consonância com a dimensão dos projectos?	<i>49</i>
(Q4): O procedimento de “Avisos de abertura de concursos ou de períodos para a apresentação de candidaturas” (calendário e montantes financeiros, quando aplicável) tem-se revelado adequado face aos objectivos estratégicos e ao desejável ritmo de execução?	<i>51</i>

(Q5): As acções de divulgação, informação e publicidade do POR Lisboa, dos seus apoios e sobre os concursos para a apresentação de candidaturas estão a ser eficazes, garantindo que os potenciais beneficiários do Programa conhecem as suas medidas?	55
(Q6): Quais os principais motivos de não admissibilidade/não aceitabilidade dos projectos?	58
5.2. Grupo de Questões 2: Os processos e procedimentos de operacionalização do POR Lisboa estão a garantir a concretização dos níveis de desempenho desejados para o Programa?	64
(Q7): O volume/conteúdo dos projectos elegíveis e aprovados correspondem ao perfil esperado para o POR Lisboa, para cada Eixo e para as diferentes tipologias de intervenção em cada Eixo?	65
(Q8): Os projectos aprovados contribuem para o cumprimento das metas do POR Lisboa em matéria da concretização da Estratégia de Lisboa (<i>earmarking</i>)?	72
(Q9): Existem na execução dos projectos contratados desvios relevantes face ao planeado para cada um deles? Se sim, esses desvios comprometem os objectivos do POR Lisboa no Eixo em que a sua aprovação se enquadra?	78
5.3. Grupo de Questões 3: Que margens de progresso apresenta o POR Lisboa em matéria de coerência interna e de relevância tendo em conta a sua recontextualização?	82
(Q10): A relação entre a arquitectura, processos e procedimentos de operacionalização e os objectivos/orientações de estratégia mais globais do Programa é coerente e consequente?	82
(Q11): Os grandes desígnios estratégicos do POR Lisboa continuam actuais face às mais recentes alterações do seu contexto socioeconómico?	84
5.4. Grupo de Questões 4: Que margens de progresso apresenta o modelo de gestão/governança do POR Lisboa tendo em conta a dimensão da programação financeira e os níveis de eficiência e eficácia desejáveis?	92
(Q12): Estão asseguradas nos modelos de governança do QREN e do POR Lisboa as articulações inter-institucionais necessárias para garantir os objectivos de eficácia e eficiência?	92
(Q13): O Sistema de Informação do POR Lisboa é fiável e responde atempadamente e com informação útil às necessidades de gestão política e operacional do Programa?	97
(Q14): Estão criados/estabilizados sistemas de acompanhamento de apoio à gestão e monitorização do PO e das candidaturas aprovadas? Qual a adequação dos mesmos às necessidades da AG do PO?	103
(Q15): Os recursos afectos para a operacionalização do POR Lisboa são adequados e suficientes? Seria possível obter níveis de operacionalização mais satisfatórios com os mesmos recursos?	108
6. Conclusões	114
7. Recomendações	124

ÍNDICE DE TABELAS E FIGURAS

SE1: PROGRAMAÇÃO, APROVAÇÃO E EXECUÇÃO FINANCEIRA DO POR LISBOA (VALORES DE FEDER, EM 30.11.2009)	II
SE2: ESQUEMA METODOLÓGICO	VI
ES1: PROGRAMMING, APPROVALS AND FINANCIAL EXECUTION OF ROP LISBON (ERDF VALUES, NOVEMBER 30, 2009)	XVI
ES2: METHODOLOGICAL DIAGRAM	XIX
1: PROGRAMAÇÃO, APROVAÇÃO E EXECUÇÃO FINANCEIRA DO POR LISBOA (VALORES DE FEDER, 30.11.2009)	4
2: ORIENTAÇÕES ESTRATÉGICAS E OBJECTIVOS GERAIS DO POR LISBOA	8
3: TEORIA DA PROGRAMAÇÃO (EIXO 1)	10
4: TEORIA DA PROGRAMAÇÃO (EIXO 2)	12
5: TEORIA DA PROGRAMAÇÃO (EIXO 3)	13
6: DIAGRAMA DA TEORIA GERAL DA PROGRAMAÇÃO DO POR LISBOA	15
7: QUESTÕES DE AVALIAÇÃO	18
8: ESQUEMA METODOLÓGICO	20
9: TIPOLOGIAS	21
10: FERRAMENTAS METODOLÓGICAS	23
11: % DE INQUIRIDOS QUE AFIRMARAM CONHECER “BEM” OU “MUITO BEM” AS SEGUINTE LINHAS DE INTERVENÇÃO DO POR LISBOA, SEGUNDO A NATUREZA DO PROMOTOR	33
12: REFERÊNCIAS ESPECÍFICAS A “CONTRIBUTOS PARA OBJECTIVOS DO POR LISBOA” NOS CRITÉRIOS DE SELECÇÃO PREVISTOS NOS DIVERSOS REGULAMENTOS	45
13: NÍVEIS DE NÃO ADMISSIBILIDADE/NÃO ACEITABILIDADE DOS PROJECTOS 30/06/2009 – POR SI	62
14: MOTIVOS DE NÃO ADMISSIBILIDADE – NÃO CUMPRIMENTO DE:	62
15: NÍVEIS DE NÃO ADMISSIBILIDADE/NÃO ACEITABILIDADE DOS PROJECTOS 30/06/2009 – POR ÁREAS PRIORITÁRIAS REGIONAIS	63
16: INDICADORES DE IMPLEMENTAÇÃO FÍSICA DO POR LISBOA (PROGRAMADO E COMPROMETIDO A 30.09.2009)	67
17: DESPESAS PREVISTAS E APROVADAS POR TEMA PRIORITÁRIO (30.09.2009)	74
18: CONTRIBUTO DAS TIPOLOGIAS PARA AS DESPESAS APROVADAS POR TEMA PRIORITÁRIO (30.09.2009)	76
19: INCENTIVOS ÀS EMPRESAS: EXECUÇÃO	80
20: ANÁLISE SWOT; ELEMENTOS DE ACTUALIZAÇÃO	88

Equipa responsável:

António Figueiredo (coordenador), Artur Costa, Nuno Duarte, Isabel Leal, Carlos Fontes, Pedro Lopes.

SIGLAS UTILIZADAS

AdI - Agência de Inovação
AG – Autoridade de Gestão
AICEP - Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal
AML – Área Metropolitana de Lisboa
AOT – Agenda Operacional Temática
AT - Assistência Técnica
AVL - Acções de Valorização do Litoral
AVQA - Acções de Valorização e Qualificação Ambiental
CA – Comissão de Acompanhamento
CAE – Comissão de Aconselhamento Estratégico
CCDR – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional
CD – Comissão Directiva
CE – Comissão Europeia
CIG – Comissão para a Cidadania e Igualdade do Género
CMC – Comissão Ministerial de Coordenação
DGOTDU – Direcção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano
E - Energia
EAT – Estrutura de Apoio Técnico
ECS - Equipamentos para a Coesão Social
EDSC - Economia Digital e Sociedade do Conhecimento
EP – Eixo Prioritário
FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FSE – Fundo Social Europeu
GAEA – Grupo de Acompanhamento do Estudo de Avaliação
GAEPC - Gestão Activa de Espaços Protegidos e Classificados
GAT – Grupo de Articulação Temática
IAPMEI - Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação
IFDR – Instituto Financeiro do Desenvolvimento Regional
IGF – Inspecção Geral de Finanças
IHRU -. Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana
LVT – Lisboa e Vale do Tejo
MT - Mobilidade Territorial
NUTS – Nomenclaturas de Unidade Territorial para fins Estatísticos
OGR - Optimização da Gestão de Resíduos
OI – Organismo Intermédio
PC - Património Cultural (acções imateriais)
PCI - Promoção e Capacitação Institucional

PCTIEBT - Sistema de Apoio a Parques de Ciência e Tecnologia e Incubadoras de Empresas de Base Tecnológica

PEC – Plano Estratégico de Comunicação

PGRNT - Prevenção e Gestão de Riscos Naturais e Tecnológicos (ações imateriais)

PME – Pequenas e Médias Empresas

PO – Programa Operacional

POFC – Programa Operacional Factores de Competitividade

POPH – Programa Operacional Potencial Humano

POR – Programa Operacional Regional

POVT – Programa Operacional Valorização do Território

PPP – Parcerias Público -privadas

PROT – Plano Regional de Ordenamento do Território

PRU – Parcerias para a Regeneração Urbana

Q – Questão (de avaliação; Q1 a Q15)

QCA – Quadro Comunitário de Apoio

QREN – Quadro de Referência Estratégico Nacional

REC - Rede de Equipamentos Culturais

RRE1C - Requalificação da Rede Escolar 1º Ciclo Ensino Básico

RUCI - Redes Urbanas para a Competitividade e a Inovação

SAFPRI - Sistema de Apoio ao Financiamento e Partilha de Risco e Inovação

SAICT - Sistema de Apoio a Infra-estruturas Científicas e Tecnológicas

SAMA - Sistema de Apoio à Modernização Administrativa

SEOTC - Secretaria de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades

SGA – Sistema de Gestão e Acompanhamento

SI – Sistema de Informação

SIAC - Sistema de Apoio a Acções Colectivas

SIGA AC – Sistema de Informação da Entidade de Certificação do FEDER (IFDR)

SII - Sistema de Incentivos à Inovação

SIIDT - Sistema de Incentivos à Investigação e Desenvolvimento Tecnológico

SIQIPME - Sistema de Incentivos à Qualificação e Internacionalização de PME

SiQREN – Sistema de Informação do Quadro de Referência Estratégico Nacional

SL - Saúde Lisboa

ST – Secretariado Técnico

SWOT (matriz SWOT / análise SWOT) – Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats

TP - Turismo de Portugal

TPr – Tema Prioritário

SUMÁRIO EXECUTIVO

O OBJECTO DA AVALIAÇÃO

O Programa Operacional Regional de Lisboa 2007-2013 (POR Lisboa), objecto da presente avaliação, assenta nas grandes recomendações da Política de Coesão, no desígnio estratégico do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) e ancora-se na Estratégia Regional Lisboa 2020.

A Região de Lisboa evoluiu no sentido da modernização e crescimento económico, entrando no actual período de programação para o objectivo “Competitividade Regional e Emprego”, realidade que lhe coloca novos e decisivos desafios. Uma nova configuração territorial – a Região de Lisboa (NUTSII) passa a ser constituída apenas por duas NUTSIII – Grande Lisboa e Península de Setúbal – e a redução significativa dos fundos estruturais para estes 7 anos, conduziram à elaboração de um Programa Operacional Regional com grandes preocupações de focalização, selectividade e concentração das prioridades regionais.

Neste contexto, o POR Lisboa assume três grandes prioridades: a competitividade, assente na internacionalização e na economia do conhecimento; o território, ancorado na qualificação das cidades, na melhoria dos transportes e na sustentabilidade e eficiência ambientais; a coesão social, focalizada na promoção harmoniosa da diversidade social e cultural da região, bom como na inclusão social da população com necessidades especiais e na qualidade de vida e bem-estar urbano.

Em concordância com estas prioridades, o POR Lisboa estrutura-se em quatro eixos prioritários:

i. Competitividade, Inovação e Conhecimento

ii. Sustentabilidade Territorial

iii. Coesão Social

iv. Assistência Técnica

Em termos de grandes instrumentos de política, o POR Lisboa mobiliza sistemas de incentivos ao investimento nas empresas, mecanismos de engenharia financeira e ainda apoio a acções públicas.

O POR Lisboa dispõe de uma dotação do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) de €306,7 milhões, a que se associa uma comparticipação pública nacional de cerca de €165,8 milhões e privada nacional de €208,9 milhões, o que se traduz, num investimento total de €681,4 milhões nos sete anos de realização do Programa.

Relativamente a períodos de programação anteriores, e para além do financiamento monofundo (FEDER), ressalta a inclusão de sistemas de incentivos às empresas nos Programas Operacionais Regionais, que no caso do POR Lisboa se concentram no Eixo I, que representa mais de metade do volume financeiro global.

O Programa foi oficialmente aprovado no dia 17 de Outubro de 2007 pela Comissão Europeia e pelo Governo Português.

A situação geral do Programa, em termo de aprovações de operações nos diversos Eixos Prioritários (EP) e da respectiva execução era a seguinte em 30.11.2009:

SE1: Programação, aprovação e execução financeira do POR Lisboa (valores de FEDER, em 30.11.2009)

Eixo Prior.	Program.	Aprov.	Tx de Comprom.	Aprov.	Exec.	Pago	Tx de Exec.	Tx de Pagº
	A (mil €)	B (mil €)	C=B/A (%)	D (mil €)	E (mil €)	F (mil €)	G=E/D (%)	H=F/D (%)
1	155 274	82 487	53	79 440	12 996	15 485	16	19
2	70 724	26 267	37	14 270	447	258	3	2
3	70 724	65 676	93	31 394	2 135	4 296	7	14
4	9 967	3 308	33	3 308	558	763	17	23
Total	306 689	177 738	58	128 412	16 136	20 803	13	16

Aprovado (B) Inclui os valores totais aprovados nos Programas de Acção

Aprovado (D) Para os Planos de Acção inclui apenas os valores das operações já aprovadas, e não o total dos Planos de Acção.

O valor “pago” é, em alguns casos, superior ao “executado” devido à existência de adiantamentos aos promotores.

Fonte: AG do POR Lisboa.

A TEORIA DA PROGRAMAÇÃO DO POR LISBOA

Embora esta seja uma avaliação operacional, com reflexos evidentes na formulação das questões de avaliação convocadas para este exercício, o objecto da avaliação que o POR Lisboa constitui será trabalhado de modo mais aprofundado.

Um Programa assenta numa dada racionalidade, envolvendo a antecipação de mecanismos de causalidade entre tipologias de intervenção e resultados esperados, devidamente contextualizados. O modo de funcionamento esperado de um Programa constitui um referencial extremamente relevante para qualquer processo de avaliação, pois permite comparar esse modo de funcionamento esperado (a teoria da programação) com o seu funcionamento em concreto, não ignorando aqui neste último caso as eventuais mudanças de contexto em que os aludidos mecanismos de causalidade irão actuar.

O POR Lisboa tem como suporte inspirador um vasto conjunto de orientações estratégicas que assentam em vectores muito diversificados: as orientações comunitárias, as prioridades estratégicas do QREN, a integração assumida de resultados e recomendações de avaliações anteriores, designadamente do período de programação em regime de “phasing-out” e os trabalhos de grande envergadura de elaboração participada de uma estratégia de desenvolvimento para a região de Lisboa (Estratégia Regional Lisboa 2020). Com este quadro estratégico de referência, a programação do POR Lisboa procura responder, simultaneamente, a uma visão ambiciosa e a um constrangimento de programação, a saber:

VISÃO (ESTRATÉGIA REGIONAL LISBOA 2020)

Transformação da região (no plano temporal 2020) “numa metrópole cosmopolita, de dimensão e capitalidade europeias relevantes, plenamente inserida na sociedade do conhecimento e na economia global, muito atractiva pelas suas singularidade e qualidade territoriais, natureza e posicionamento euro-atlânticos”.

CONSTRANGIMENTO DE PROGRAMAÇÃO

Passagem ao estatuto de objectivo 2, Competitividade Regional e Emprego.

A colocação em paralelo da visão e do constrangimento de programação não é inocente. Ela pretende evidenciar que, à ambição da visão, aliás suportada por um trabalho de planeamento estratégico de grande envergadura e participação alargada, corresponde no âmbito do POR Lisboa uma parcimónia de intervenção, sobretudo quando comparada com a dimensão financeira dos PO das regiões do objectivo convergência.

Daqui pode extrair-se um corolário importante que marca a designada teoria da programação do POR Lisboa: o POR Lisboa assume-se como um contributo, não necessariamente o mais importante, mas sem deixar de ser por isso relevante, para uma estratégia mais ampla. Este ponto é sobretudo pertinente para se compreender a relevância das sinergias entre as realizações do próprio POR Lisboa e outras realizações, designadamente intervenções públicas não co-financiadas e incidência de PO Temáticos na Região.

Em resumo, o POR Lisboa surge configurado como um contributo para a concretização da Estratégia Regional Lisboa 2020, suportada em quatro eixos estratégicos (competitividade, dinâmica territorial, dinâmica social e governabilidade) e por um conjunto de programas estruturantes (Lisboa, Metrópole de Inovação e Conhecimento; Lisboa, Metrópole Ambientalmente Inteligente; Lisboa, Metrópole Conectada; Lisboa, Metrópole para as Pessoas; Lisboa, Metrópole Qualificada; e Lisboa, Metrópole de Turismo, Património, Desporto e Cultura).

OBJECTIVOS E QUESTÕES CHAVE DA AVALIAÇÃO

Os resultados da avaliação da operacionalização destinam-se a reforçar as condições de suporte à AG e desenvolvimento do Programa, na dupla óptica da melhoria da eficácia e da eficiência das realizações e da pertinência das dinâmicas de resultados e efeitos face aos objectivos e metas definidas. Assim, trata-se de centrar a análise na operacionalização do modelo de gestão e na relação entre a programação e a produção de resultados e impactes directos decorrentes da execução do PO, o que se traduz nos seguintes objectivos:

- ✓ Avaliar a adequação das modalidades de operacionalização adoptadas pelo Programa na óptica da prossecução das prioridades estratégicas do QREN reflectidas nos respectivos Eixos Prioritários.
- ✓ Avaliar as dinâmicas de aprovação e execução das tipologias de intervenção dos EP do Programa, à luz da pertinência das candidaturas aprovadas, face às expectativas de concretização das prioridades estratégicas desses EP.

- ✓ Avaliar as condições de operacionalização efectiva dos novos sistemas de incentivos.
- ✓ Avaliar a pertinência dos dispositivos de gestão e acompanhamento, nomeadamente face ao desenvolvimento das prioridades estratégicas do Programa, com especial relevo para as que decorrem do QREN 2007-2013.

Em todas estas dimensões importa realçar que a avaliação deve essencialmente:

- ✓ Identificar medidas de melhoria, de cariz preventivo ou correctivo, do modelo de operacionalização do POR Lisboa, de modo a assegurar os níveis de desempenho planeados ou previstos e poder atingir os objectivos que foram identificados;
- ✓ Aferir a coerência interna do POR Lisboa (em matéria de operacionalização), identificando eventuais necessidades de revisão / reprogramação que se revelem absolutamente necessárias para ultrapassar obstáculos encontrados, desvios ou estrangulamentos.

Estes objectivos traduziram-se na formulação de um conjunto de (15) questões de avaliação que se apresentam aqui, organizadas em função de grupos específicos:

Grupo 1: Identificar medidas de melhoria, de cariz preventivo ou correctivo, do modelo de operacionalização do POR Lisboa, de modo a assegurar os níveis de desempenho planeados ou previstos e poder atingir os objectivos que foram identificados.

- (1) Em que medida as recomendações da avaliação ex-ante do POR Lisboa, com repercussões na operacionalização, estão a ser implementadas?
- (2) Os regulamentos específicos e os critérios de selecção que deles decorrem para cada área de intervenção do POR Lisboa são adequados e eficazes face aos objectivos do Programa?
- (3) Os manuais de procedimentos e os formulários têm-se mostrado simples, adequados e com o grau de exigência em consonância com a dimensão dos projectos?
- (4) O procedimento de “Avisos de abertura de concursos ou de períodos para a apresentação de candidaturas” (calendário e montantes financeiros, quando aplicável) tem-se revelado adequado face aos objectivos estratégicos e ao desejável ritmo de execução?
- (5) As acções de divulgação, informação e publicidade do POR Lisboa, dos seus apoios e sobre os concursos para a apresentação de candidaturas estão a ser eficazes, garantindo que os potenciais beneficiários do Programa conhecem as suas medidas?
- (6) Quais os principais motivos de não admissibilidade/não aceitabilidade dos projectos?

Grupo 2: Compreender de que forma os instrumentos adoptados estão a contribuir para atingir os objectivos do POR Lisboa.

- (7) O volume/conteúdo dos projectos elegíveis e aprovados correspondem ao perfil esperado para o POR Lisboa, para cada Eixo e para as diferentes tipologias de intervenção em cada Eixo?

(8) Os projectos aprovados contribuem para o cumprimento das metas do POR Lisboa em matéria da concretização da Estratégia de Lisboa (earmarking)?

(9) Existem na execução dos projectos contratados desvios relevantes face ao planeado para cada um deles?

Grupo 3: Aferir a coerência interna do POR Lisboa (em matéria de operacionalização) e a sua relevância face ao actual contexto socioeconómico, identificando eventuais necessidades de revisão/reprogramação que se revelem absolutamente necessárias para ultrapassar obstáculos encontrados, desvios ou estrangulamentos.

(10) A relação entre a arquitectura, processos e procedimentos de operacionalização e os objectivos/orientações de estratégia mais globais do Programa é coerente e consequente?

(11) Os grandes desígnios estratégicos do POR Lisboa continuam actuais face às mais recentes alterações do seu contexto socioeconómico?

Grupo 4: Identificar aspectos transversais de governação que afectam a operacionalização do Programa.

(12) Estão asseguradas nos modelos de governação do QREN e do POR Lisboa as articulações inter-institucionais necessárias para garantir os objectivos de eficácia e eficiência?

(13) O Sistema de Informação do POR Lisboa é fiável e responde atempadamente e com informação útil às necessidades de gestão política e operacional do Programa?

(14) Estão criados/estabilizados sistemas de acompanhamento de apoio à AG e monitorização do PO e das candidaturas aprovadas?

(15) Os recursos afectos para a operacionalização do POR Lisboa são adequados e suficientes? Seria possível obter níveis de operacionalização mais satisfatórios com os mesmos recursos?

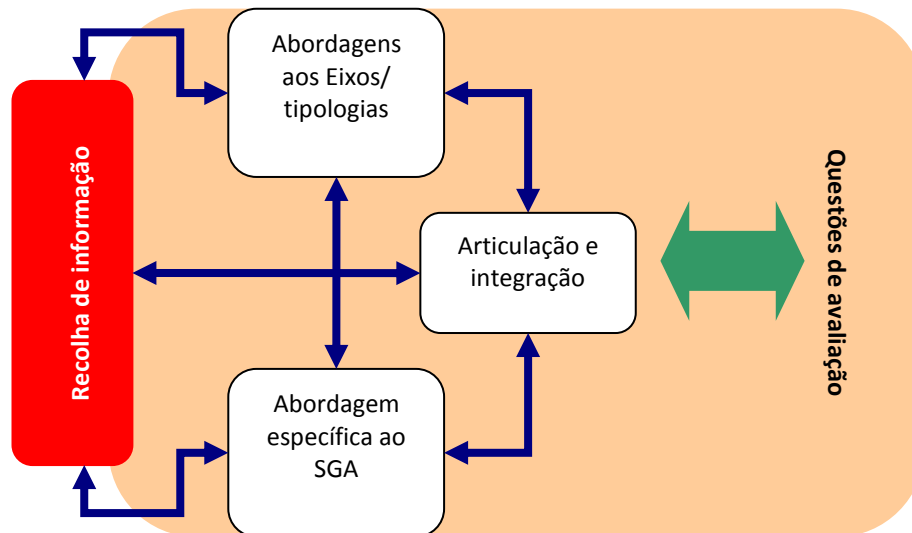
METODOLOGIA

O modelo global de avaliação utilizado inspira-se decisivamente na chamada “teoria da programação”, que apresentámos, enfatizando o modo de funcionamento do Programa, os seus principais mecanismos de causalidade entre tipologias de intervenção e de projectos e os resultados esperados, bem como os seus pontos críticos.

Em termos operacionais, promove-se a convergência de duas abordagens na resposta às questões:

- ✓ As entradas “por Eixo”, “por tipologia” ou “grupos de tipologias”
- ✓ As entradas “pelo sistema de governação”.

SE2: Esquema Metodológico



As metodologias de recolha e análise da informação utilizadas foram essencialmente as seguintes:

- ✓ Análise documental: documentos de programação, avaliação *ex-ante*, regulamentos e avisos de concurso, notas técnicas e informativas, exploração do site do POR Lisboa, manuais de procedimentos, descrição do sistema de gestão e acompanhamento, documentos de planeamento (Estratégia Lisboa 2020, estudo para a elegibilidade de projectos nos domínios da investigação, transferência de tecnologia e inovação), processos de candidatura.
- ✓ Exploração de informação (dados físicos, financeiros e documentais) do Sistema de Informação do POR Lisboa, através de ficheiros fornecidos pela AG e de exploração autónoma do SI pela equipa, através de acesso directo à plataforma.
- ✓ Entrevistas: AG (Comissão Directiva e Secretariado Técnico), Organismos Intermédios (IAPMEI, Turismo de Portugal, AICEP e Área Metropolitana de Lisboa - AML).
- ✓ Estudos de caso de alguns procedimentos, incluindo abordagem mais detalhada às candidaturas (Parcerias para a Regeneração Urbana).
- ✓ Inquérito *on-line* a todos os promotores que apresentaram candidaturas (taxa de resposta de cerca de 50%: 68 respostas de entidades públicas, 239 de empresas candidatas aos sistemas de incentivos).
- ✓ Painel de peritos participantes na Estratégia Regional Lisboa 2020: João Ferrão (Território), Isabel Carvalho Guerra (Coesão Social), Carlos Pina (Requalificação Metropolitana) e José M. Viegas (Mobilidade).

PRINCIPAIS CONCLUSÕES DA AVALIAÇÃO

O POR Lisboa configura o instrumento de programação do QREN que enquadra a aplicação do FEDER na região de Lisboa ao abrigo do objectivo Competitividade Regional e Emprego.

A avaliação da operacionalização do PO regista a transição da região para um paradigma de competitividade e o impacto da crise internacional na programação como sendo os principais factores de contexto a ter em conta. A referida transição traduz-se não apenas nas admissibilidades e prioridades de tipologias de intervenção mas também na própria redução da massa financeira de recursos estruturais afectos à região, circunstância que exigiria uma prática de gestão também ela contrastante com a que enformou a concretização do QCA III.

O desenvolvimento do trabalho de avaliação, centrado no confronto entre a teoria da programação e a sua dinâmica de aplicação em matéria de aprovação e execução, permite confirmar que entre a concepção do Programa e a sua operacionalização se verifica alguma perda de consistência.

A esta perda não é seguramente indiferente a alteração de contexto de programação ditada pelo impacto da crise internacional na economia portuguesa. De qualquer modo, a avaliação reuniu elementos de fundamentação suficientes para poder afirmar que a plena concretização do objectivo comunitário de Competitividade Regional e Emprego exigiria padrões de escolhas de investimentos a apoiar mais centrados no tema da competitividade. O equilíbrio que se pretendeu manter entre os três principais EP do ponto de vista da diversidade de objectivos a satisfazer acabou por reduzir a intervenção possível do Programa na melhoria do contexto de suporte ao desenvolvimento económico e empresarial.

Há razões diversas a explicar esta quebra de expectativas. Uma de natureza externa, sobre as quais a capacidade de intervenção da Autoridade de Gestão (AG) foi e será limitada, senão nula. Outras haverá de natureza mais interna ao PO, sobre as quais é possível recentrar a intervenção e afinar dispositivos de gestão. É sobretudo relevante anotar uma importante diferença. A preparação e concepção do POR Lisboa puderam usufruir de toda uma vasta experiência de planeamento estratégico protagonizada pela CCDR Lisboa e Vale do Tejo, que verteu para a concepção do PO o seu conhecimento sobre a região. Foi assim possível desenhar uma programação que tinha em conta o estádio de competitividade e de internacionalização em que a região se encontrava, com a consequente alteração de prioridades, mesmo tendo em conta que a Estratégia Regional Lisboa 2020 é algo de mais vasto e abrangente do que o contributo possível do PO. Já o processo de operacionalização da programação, designadamente a implementação de tipologias de intervenção do ponto de vista regulamentar, desenvolveu-se num contexto completamente diferente. A capacidade de fazer valer as especificidades regionais e a valia do conhecimento técnico e estratégico sobre a região foi mais débil nesse novo contexto. A transversalidade do processo de produção da base regulamentar do QREN e a não assumpção plena das especificidades regionais na sua operacionalização explicam parcialmente o desvio observado entre os processos de concepção e de operacionalização.

Algumas das razões subjacentes à mencionada quebra de expectativas estavam identificadas nas conclusões da avaliação *ex-ante* do POR Lisboa, pelo que podemos dizer que não constituem novidade para a AG. Simplesmente, a avaliação concluiu que nem todas as recomendações da avaliação *ex-ante* encontraram acolhimento na dinâmica concreta de aplicação do PO. Concluiu-se também que o

argumento da baixa dimensão financeira do PO não é totalmente convincente para explicar esse não acolhimento das referidas recomendações. A avaliação destaca sobretudo a necessidade de transição atempada para o paradigma da competitividade, a qual, no quadro de um modelo de gestão transversal a todo o território nacional dos sistemas de incentivos, exigiria no EP 1 a concretização de tipologias complementares que evidenciassem a adequação às especificidades regionais.

Por mais discutível que a base regulamentar do QREN possa revelar-se (excessiva, sectorializada e frequentemente sem acolher especificidades regionais), a avaliação conclui que essa característica não é totalmente inibidora de um bom desempenho do PO face aos desafios que lhe eram colocados.

Com os elementos de informação disponíveis, a avaliação conclui que o mecanismo dos avisos de concurso não foi suficientemente utilizado como forma de adaptação possível da base regulamentar às necessidades da programação do POR Lisboa. Compreende-se que, no âmbito dos sistemas de incentivos, a publicação dos avisos nem sempre correspondeu ao tempo adequado, do ponto de vista dos legítimos interesses da AG, tendo em vista a emissão dos seus pareceres. Noutras tipologias é menos compreensível por que razão o POR Lisboa não assumiu uma política mais autónoma de dotar os avisos de concurso de critérios e normas de selecção mais de acordo com as prioridades que pretendia atingir.

Tendo presente a conclusão genérica de que a AG dispõe de instrumentos de trabalho que, de forma progressiva, se revelam adequados ao cumprimento dos objectivos do Programa (regulamentos, critérios de admissibilidade e selecção, possibilidade de orientar cada um dos procedimentos de captação de candidaturas para as tipologias pretendidas), verifica-se a necessidade de alguns ajustamentos que permitiriam ampliar o potencial de selectividade e orientação para os objectivos do Programa: simplificação regulamentar, publicitação e transparência na aplicação de critérios, estímulo selectivo da procura.

Concretamente no que respeita à modalidade de lançamento de avisos de concurso para selecção de candidaturas, a avaliação concluiu que poderiam ter sido criadas condições mais favoráveis à sua aplicação mais eficaz (publicitação e informação junto de promotores, critérios de selecção mais orientados e com explicitação à partida dos parâmetros utilizados na avaliação do mérito dos projectos).

Isto não invalida que, em situações em que a concentração e a selectividade da procura eram necessárias, outras modalidades (como os convites ou as pré-candidaturas) pudessem ter sido com vantagem accionadas.

A avaliação concluiu que, pelo menos no que respeita à incidência do EP 1, nem sempre estiveram reunidas as três condições necessárias à boa utilização dos avisos de concurso: i) pretender atingir-se um nível de maior selectividade na programação, induzindo na procura preocupações de qualidade na apresentação de projectos e sobretudo níveis mais elevados de adequação face a objectivos estratégicos previamente definidos; ii) associar a sua publicação à explicitação de normas orientadoras claras quanto à interpretação de critérios de selecção; iii) ponderar a publicação de avisos de concurso em função dos tempos definidos pela AG para dar resposta atempada a todo o processo. As evidências disponíveis apontam para que as condições de aplicação desta modalidade (concurso) tenham vindo recentemente a ser dificultadas, devido sobretudo ao facto do progressivo esgotamento das verbas

disponíveis requererem maior selectividade e por isso um esforço mais elevado de selectividade na apreciação das candidaturas.

É no EP 1 que se verifica a maior dissonância entre o perfil esperado e a realidade dos projectos apoiados.

Na análise da confirmação do perfil esperado dos projectos candidatos, a avaliação definiu como perfil esperado o que permitisse satisfazer as seguintes condições: i) enquadrar-se nas tipologias previstas nos regulamentos específicos e, em simultâneo, nas que estão definidas no texto da programação ou em documentos complementares; ii) contribuir para os indicadores de realização e resultado do POR Lisboa; iii) contribuir para as categorias de despesas dos temas prioritários (*earmarking*) definidos na programação. Destes critérios, o claramente menos atingido é o do contributo para os objectivos quantificados. Dois factores pesam nesta conclusão: a deficiente definição de metas (que no entanto não foi confirmada na avaliação *ex-ante*) e a não monitorização atempada de procedimentos de selecção.

No EP1 (Competitividade, Inovação e Conhecimento), nas componentes complementares dos sistemas de incentivos, o perfil de projectos fica aquém do que seria de esperar para uma região sob o enquadramento da Competitividade Regional e Emprego. Por mais paradoxal que possa parecer, o EP 1 do POR Lisboa terá um alcance mais limitado do que o equivalente dos POR das regiões do Objectivo Convergência, onde se afinaram critérios de selecção coerentes com este tipo de objectivos e se promoveu a abertura de concursos e a captação de projectos estruturantes.

No EP 2 (Sustentabilidade Territorial), a situação mais problemática regista-se ao nível da mobilidade, onde os projectos aprovados dão um contributo relativamente pequeno para os objectivos quantificados. Para a eficiência energética pode fazer-se a mesma referência.

No EP 3 (Coesão Social) a principal conclusão é que os recursos foram claramente concentrados na Regeneração Urbana e, principalmente, na modernização da Rede Escolar, onde as metas estão já ultrapassadas. Face à exiguidade dos recursos financeiros disponíveis (o EP 3 está comprometido em 93% da sua dotação total), é aconselhável que as metas estabelecidas para as componentes de equipamentos para a coesão local e saúde sejam reavaliadas, pois a manterem-se é questionável que venham a ser atingidas.

O POR Lisboa afecta 72% do montante de financiamento comunitário a Temas Prioritários (TPr) relevantes na Estratégia de Lisboa (*earmarking*). Cerca de metade deste valor está já alcançado (comprometido nos projectos aprovados), embora de forma desequilibrada entre os diversos TPr. As situações mais críticas registam-se nalguns TPr para os quais são decisivas as Operações aprovadas no EP 1, mas também na Energia ou na Gestão de Resíduos (EP 2).

No entender desta avaliação, o facto de não serem definidos, de forma geral, critérios para aprovação de candidaturas relacionados com o contributo das operações para o cumprimento destas metas e de não ter havido uma monitorização ao nível das operações aprovadas, colocaram o Programa em trajectória de incumprimento destes objectivos de natureza física e financeira.

Face aos elementos de informação recolhidos, pode avançar-se a ideia de que a AG do POR Lisboa não terá esgotado toda a margem de manobra de que dispunha para gerar níveis mais elevados de coerência entre arquitectura, condições de operacionalização e dimensão estratégica da programação.

De acordo com a teoria da programação, a transição para um paradigma de Competitividade Regional e Emprego deveria estar mais consistentemente materializada na dinâmica de aprovação e realização do Programa. Verificam-se, pois, necessidades de recentramento estratégico do POR Lisboa, procurando consolidar esta transição.

O POR Lisboa apresenta um baixo nível de execução, em parte porque as condições de arranque do PO e o impacto da crise económica e financeira assim o determinaram.

A situação é passível de intervenção correctora e atempada, devendo privilegiar-se a concentração de recursos em algumas tipologias em que assenta o maior potencial de contributo para a recuperação de bons níveis de execução, pela dotação financeira atribuída.

De uma forma genérica, não se vislumbram alterações significativas nos elementos de diagnóstico regional (com a excepção do crescimento da taxa de desemprego), mantendo-se as características territoriais e as condições de inserção no Objectivo Competitividade Regional e Emprego e não se justificando considerar que os desígnios estratégicos do POR Lisboa já não são ajustados.

A conclusão principal da avaliação, a este nível, é precisamente que o Programa (principalmente por implicações da resposta à crise económica e financeira) se afastou desses desígnios, impondo-se um recentramento, já que o prolongamento adicional das medidas de utilização da programação como instrumento de combate à crise corre o risco de comprometer a selectividade da mesma e o alcance estratégico que o POR Lisboa apresentava à partida como instrumento parcelar da transição para um novo paradigma de competitividade na região de Lisboa.

A reavaliação do contexto realizada com a colaboração de alguns dos especialistas da Estratégia Regional Lisboa 2020 abre algumas perspectivas de focagem do Programa. Se em alguns casos (domínios da coesão social associados às manifestações espaciais do agravamento das taxas de desemprego e dos níveis de pobreza, do fomento de projectos mais inovadores na área dos transportes, de uma maior articulação das intervenções do PO com política sectoriais na área do ordenamento e com a acção do PO Potencial Humano na região) são opções possíveis que parecem compatíveis com os níveis de compromisso já atingidos, noutros, como a focagem da acção do EP 1 na componente das infra-estruturas de base tecnológica (em articulação com a acção dos sistemas de incentivos às empresas) emerge como necessária mas enfrenta o problema da insuficiência de verbas disponíveis.

O modelo de governação do POR Lisboa é equivalente ao dos outros PO Regionais, registando-se um elevado número de órgãos de acompanhamento, aconselhamento, monitorização e articulação. No entanto, a avaliação conclui que a actividade desses órgãos foi muito limitada, nalguns casos inexistente ou sem qualquer tipo de registo.

Especialmente penalizadora é a articulação com o PO Potencial Humano (POPH), onde a avaliação *ex-ante* tinha assinalado fortes complementaridades. Regista-se que a ausência de articulação é um problema que respeita ao POR Lisboa e ao POPH, cuja territorialização na AM Lisboa contribuiria para

uma intervenção mais coerente e eficaz. No caso do PO Factores de Competitividade (POFC) regista-se a maior intensidade de relacionamento, no entanto dedicada exclusivamente à implementação dos Sistemas de Incentivos. Quanto ao PO Valorização do Território (POVT), a existência de Grupos de Articulação Temática (GAT) - erosão e defesa costeira, passivos ambientais - e a coordenação nacional da Política de Cidades a partir da DGOTDU vem criar mecanismos de articulação em alguns domínios.

Em termos da arquitectura e do modelo de dados o POR Lisboa dispõe de um sistema de informação que permite acompanhar de forma desmaterializada todos os processos e procedimentos necessários à gestão e acompanhamento do Programa

Os serviços *web* com entidades com sistemas próprios permitem aceder ou transmitir de forma automática toda a informação relevante ao acompanhamento do Programa, do FEDER e do QREN, não existindo procedimentos redundantes em termos da recolha, sistematização e disponibilização da informação. Actualmente, os sistemas de informação de suporte à gestão e acompanhamento dos Sistemas de Incentivos ainda não integram todas as funcionalidades necessárias, de forma a acompanhar todos os processos e procedimentos associados ao ciclo de vida do projecto. Note-se que este Sistema é tributário de um processo de monitorização física de projectos que não tem sido possível implementar até esta fase do Programa.

É ao nível da capacidade de manutenção do sistema de indicadores de realização física e de resultado que o POR Lisboa apresenta actualmente maiores dificuldades.

Os indicadores de natureza financeira não apresentam, de forma genérica, problemas na sua quantificação, excepto no facto de terem sido detectadas algumas insuficiências ao nível dos indicadores de despesa por Tema Prioritário, nomeadamente *earmarking* (nem todas as operações estavam associadas a temas prioritários e o facto de cada operação poder apenas contribuir para uma categoria de despesa, o que é susceptível de mascarar a realidade, especialmente em projectos mais complexos).

No que respeita aos indicadores físicos, a avaliação registou dois tipos de limitações: observam-se em alguns casos a presença de indicadores inadequados e, noutros, a quantificação errada.

O facto de existirem candidaturas (aprovadas) de Programas de Acção, e não só de operações, é limitador da capacidade de avaliação dos resultados ao nível da concretização dos objectivos do POR Lisboa. O sistema de informação não dispõe, pela natureza destas candidaturas, de informação (indicadores de realização física, despesas por tema prioritário, nomeadamente despesa *earmarking*, etc.) relativa às futuras candidaturas que permitirão o cumprimento do Programa de Acção.

O Programa criou e dispõe dos instrumentos (manuais de procedimentos e de apoio, descrição do Sistema de Gestão e de Controlo, *check-list* de verificação e de acompanhamento de processos e procedimentos, relatórios de execução, sistema de informação, etc.) necessários ao exercício de gestão e acompanhamento das operações e do Programa.

No entanto, é de mencionar a inexistência de um Manual dos Beneficiários dos Sistemas de Incentivos, que poderia resolver muitos problemas em termos das interpelações aos Organismos Intermédios (OI) e à AG. Em termos da avaliação da informação e do apoio, quer na preparação e na apresentação das

candidaturas quer no acompanhamento das operações aprovadas, os beneficiários inquiridos no âmbito desta avaliação manifestaram uma opinião marcadamente positiva.

Tendo em conta os requisitos regulamentares comunitários e nacionais, a perspectiva da avaliação é a de que os Manuais e Formulários, exigindo alguma prática por parte tanto da AG (Secretariado Técnico e Organismo Intermédio AML) como dos promotores, não apresentam um grau de complexidade excessivo, embora sejam exigentes.

Observa-se uma progressiva habituação dos promotores face às inovações que o QREN introduziu face a práticas anteriores, o que revela a sua adequação.

De forma geral, os recursos de gestão, desde que devidamente organizados nas funções de gestão financeira, monitorização, gestão estratégica e acompanhamento da execução, são suficientes para a operacionalização do Programa.

Tendo em conta que há uma libertação de recursos que estiveram concentrados nos dois anos iniciais no encerramento de processos do QCA III (2000-2006) e que os OI também participam nestas tarefas, existe capacidade para a operacionalização da nova (e urgente) fase de execução, em que a AG deve também preocupar-se com a qualidade dos projectos e a sua correspondência com as exigências de um Programa para uma “região da competitividade regional e emprego”. Esta capacidade técnica pode ser pontualmente reforçada com recurso ao financiamento através do EP 4 (Assistência Técnica).

PRINCIPAIS RECOMENDAÇÕES

Face ao grau de comprometimento já atingido pelo POR Lisboa e à baixa taxa de execução, é essencial que a AG assuma como prioridades da sua intervenção as seguintes:

- ✓ Promover a execução dos projectos aprovados, envolvendo tanto a estrutura directiva e técnica própria como os Organismos Intermédios.
- ✓ Montar o processo de monitorização estratégica das Operações e dos Programas de Acção aprovados.
- ✓ Concentrar esforços na focagem dos montantes financeiros disponíveis para atingir as metas em áreas mais estruturantes, designadamente nos domínios capazes de melhor responder aos desafios da passagem para o novo paradigma de competitividade. Esta focagem constitui um instrumento relevante de recuperação da perda de consistência atrás mencionada, observada entre a concepção do programa e a sua concretização.

Recomenda-se que a AG do POR Lisboa conceba e operacionalize uma ampla frente de auscultação dos projectos aprovados, configurando-a como uma primeira fase de um novo processo de acompanhamento físico, construindo uma tipologia de situações de desvios entre aprovação e execução, susceptíveis de correcção diferenciada.

Para além de tirar partido da auscultação similar realizada pela AG do POFC no âmbito do sistema de incentivos, a construção dessa base de informação é crucial para que a AG do POR Lisboa possa responder às exigências do novo ciclo de execução com medidas que não comprometam a dimensão estratégica que a programação apresentava à partida. Esta iniciativa é ainda crucial para responder à

maior pressão de execução que tenderá a resultar neste ciclo da coordenação política do QREN e do próprio PO.

Com este objectivo, e face ao peso que assumem as Parcerias para a Regeneração Urbana (EP 2 e 3) no compromisso financeiro já assumido, propõe-se a criação e operacionalização urgente da estrutura de acompanhamento e monitorização de âmbito regional, prevista regulamentarmente (nº 4 artº 22 do REPRU) para o conjunto dos Programas de Acção, acompanhando-a da criação de um grupo de trabalho no ST do POR Lisboa para a dinamização dos Programas de Acção e das Parcerias.

Recomenda-se que, na sequência de uma rigorosa avaliação da capacidade de compromisso do PO para este novo ciclo de actividades, sejam ponderadas as possibilidades de lançamento de outros procedimentos de captação de candidaturas para tipologias ainda não lançadas e que correspondam a domínios de programação considerados cruciais para o cumprimento dos objectivos do Programa.

Faz-se uma referência particular ao EP 1 (Sistema de Apoio a Parques de Ciência e Tecnologia e Incubadoras de Empresas de Base Tecnológica e Sistema de Apoio a Acções Colectivas).

Face à dimensão (reduzida) dos meios disponíveis deve ter-se em conta a possibilidade de cativar desde logo a procura que se considere dar melhor garantia do cumprimento dos objectivos prosseguidos.

Para esse fim, sugere-se a utilização de outras metodologias de captação de candidaturas que não exclusivamente o concurso puramente concorrencial, designadamente em tipologias mais directamente relacionadas com alguns objectivos do Programa no domínio da competitividade. Nos casos em que os Regulamentos Específicos o não permitam, a AG deve promover junto das instâncias de coordenação do QREN a possibilidade de introduzir na base regulamentar uma maior abertura e flexibilidade à ponderação das modalidades de candidatura, para poder trabalhar no terreno e ir ajustando conforme as disponibilidades financeiras vão diminuindo.

A avaliação considera essencial mudar a metodologia de trabalho em matéria de definição e aplicação de critérios de selecção nos procedimentos concursais.

A mudança deve consistir numa prática sistemática de definição mais específica dos critérios de selecção publicados nos avisos, com referências mais explícitas a factores relacionados com os objectivos e metas do POR Lisboa, designadamente o contributo para metas físicas de realização/ resultado e para *earmarking*. Os avisos devem ser acompanhados pela realização de acções de comunicação prévia junto dos potenciais promotores e pela publicitação do modelo de avaliação das candidaturas.

Recomenda-se uma maior aproximação e envolvimento dos OI na gestão do Programa.

Este envolvimento, tanto para os OI que participam na gestão dos Sistemas de Incentivos, como para a AML, passa, entre outras medidas, por:

- ✓ Alargar a base de “consulta estratégica” na definição de prioridades e na operacionalização plena dos mecanismos de acompanhamento e monitorização das Operações. Exemplos: preparação conjunta de Planos Anuais de Concursos; consulta à AML nas especificações dos Avisos para candidaturas municipais; trabalho conjunto na prospecção de projectos estruturantes).

- ✓ Ponderar a possibilidade, em caso de esgotamento ou sobrecarga dos recursos de gestão (ST) afectos ao acompanhamento das operações aprovadas de investimento público, de alargar a contratualização com a AML enquanto OI a outras tipologias.

A avaliação recomenda também um conjunto de medidas tendentes a melhorar a articulação do POR Lisboa no quadro das Agendas Operacionais Temáticas do QREN.

Algumas destas medidas são as seguintes:

- ✓ Agendar temas relevantes e incentivar decisão em matérias de articulação entre POR Lisboa e PO Temáticos na Comissão de Aconselhamento Estratégico do POR Lisboa, designadamente a criação de uma plataforma comum POPH/ POR Lisboa de apoio à decisão para a territorialização da intervenção do FSE na região.
- ✓ Tomar a iniciativa, junto da AG do POVT, para transformar os GAT existentes em órgãos de tomada de decisão e para alargar a cooperação entre Programas no quadro da Agenda Operacional Temática (AOT) de Valorização do Território, designadamente promovendo um calendário comum de avisos de candidatura.
- ✓ Alargar a plataforma de articulação da intervenção ao nível da AOT dos Factores de Competitividade com o POFC para novas temáticas (Estratégias de Eficiência Colectiva, Apoio ao Empreendedorismo, I&D) e incluindo, no quadro restrito dos Sistemas de Incentivos, a capacidade de influenciar decisões de natureza mais estratégica.

Ao nível do Sistema de Informação e dos indicadores, recomenda-se:

- ✓ Proceder, a curto prazo, a uma rigorosa avaliação do estado de preenchimento dos indicadores de realização e resultado nas Operações aprovadas, tendo em vista o seu afinamento, a validação das condições de preenchimento por parte dos promotores das operações e a possibilidade de estabelecimento de critérios de selecção mais explicitamente relacionados com indicadores.
- ✓ Promover e monitorizar o processo de operacionalização dos módulos do Sistema de Informação do QREN em falta, de forma a permitir o acompanhamento total dos processos e procedimentos dos OI e dessa forma aumentar a eficácia do exercício das funções delegadas (especificamente no caso dos Sistemas de Incentivos, não existem os módulos de encerramento de projectos, de recalendarização, de formação profissional e de acompanhamento da execução dos projectos).
- ✓ Rever, em sede de avaliação intercalar do POR Lisboa (2010-2011), as metas quantificadas (indicadores físicos e de *earmarking* financeiro).

EXECUTIVE SUMMARY

OBJECT OF THE EVALUATION

The Regional Operational Programme Lisbon 2007-2013 (ROP Lisbon or Programme), object of the present evaluation, is based on the recommendations of the Cohesion Policy, in the strategic aims of the National Strategic Reference Framework (NSRF) and is anchored in the Lisbon 2020 Regional Strategy.

The Lisbon region is included in the Regional Competitiveness and Employment Objective for the current programming cycle. With this new reality, new and decisive challenges emerge. A new territorial configuration - the Region of Lisbon (NUTSII) is now constituted by two NUTS III (Greater Lisbon and Setúbal Peninsula) - and the significant reduction of the amount in Structural Funds for this 7 year period, lead to the conception of a Regional Operational Programme with great concerns of selectivity and concentration of the regional priorities.

In this context, ROP Lisbon assumes three major priorities: the *competitiveness*, based on the internationalization and the knowledge economy; the *territory*, anchored in the qualification of the cities, the improvement of transport systems and the environmental sustainability and efficiency; and the *social cohesion*, focused on the harmonious promotion of the social and cultural diversity of the region, the inclusion of people with special needs and the quality of life and urban well-being.

According to these priorities, ROP Lisbon is organised in four Priority Axes

1. Competitiveness, innovation and knowledge
2. Territorial sustainability
3. Social cohesion
4. Technical assistance

ROP Lisbon includes several policy instruments: incentive systems (direct support for investment granted to enterprises), financial engineering mechanisms and support to public investments.

The Programme carries a €306.7 million co-funding from the European Regional Development Fund (ERDF). The total investment rises to € 681.4 million in the seven years period (2007-2013), for this European funding will be associated with a national public funding of about € 165.8 million and private funding of € 208.9 million.

Comparing to previous programming cycles, and besides the single-fund financing (ERDF), the main difference is the inclusion, in a Regional Operational Program, of Incentive Systems to enterprises, representing more than half of the global financial amount.

The Program was officially approved in October 17, 2007 by the European Commission and the Portuguese Government.

The general situation of the Program, in terms of approvals and execution was, in November 30, 2009:

ES1: PROGRAMMING, APPROVALS AND FINANCIAL EXECUTION OF ROP LISBON (ERDF VALUES, NOVEMBER 30, 2009)

Axes	Programmed	Approved	Commitment rate	Approved	Executed	Payments	Execution rate	Payment rate
	A (1000 €)	B (1000 €)	C=B/A	D (1000 €)	E (1000 €)	F (mil €)	G=E/D	H=F/D
1	155 274	82 487	53%	79 440	12 996	15 485	16%	19%
2	70 724	26 267	37%	14 270	447	258	3%	2%
3	70 724	65 676	93%	31 394	2 135	4 296	7%	14%
4	9 967	3 308	33%	3 308	558	763	17%	23%
Total	306 689	177 738	58%	128 412	16 136	20 803	13%	16%

Approved (B): includes the total amount previewed in approved Action Programs.

Approved (D): for the approved Action Programs, includes only the amounts allocated to operations already approved.

The “paid” value (F) is, in some cases superior to the “executed” (E) due to existence of money advances to promoters.

Source: ROP Lisbon management authority

THE PROGRAMME THEORY

Although this study deals with operational issues, with obvious consequences in the evaluation questions it convokes, we will take a deeper look at the object of evaluation.

A Programme is based on a given rationality, concerning expected mechanisms of causality between typologies of intervention and results, duly contextualised. The way in which the Programme operates is an excellent referential for any process of evaluation, for it allows to compare the expected operation (the programme theory) with its concrete performance, considering the eventual changes in the context in which the anticipated mechanisms of causality take place.

ROP Lisbon is supported by a set of differently based strategic orientations: the European Union orientations, the strategic priorities of NSRF, the consideration of results and recommendations of previous evaluations, including the ones from the regional phasing-out period (2000-2006), and the widely participated process of preparation of the Lisbon 2020 Regional Strategy.

Within this reference framework, the financial programming of ROP Lisbon seeks to answer, simultaneously, to an ambitious vision and to a constraint:

VISION (LISBON 2020 REGIONAL STRATEGY)

To convert the region, in the 2020 horizon, in a cosmopolitan metropolis, with European dimension and centrality, fully inserted in the knowledge society and global economy, attractive through its territorial singularity and quality, nature and Euro-Atlantic positioning.

PROGRAMMING CONSTRAINT

Inclusion in the Regional Competitiveness and Employment Objective

This simultaneous reference to the vision and the constraint has a purpose. It intends to evidence that the ambition of the vision, supported in a relevant and widely participated strategic planning exercise, is counterbalanced by a moderate financial dimension, which corresponds to a smaller capacity of intervention, especially if compared with the financial dimension of Operational Programmes for the Convergence Objective regions in Portugal.

This is an important conclusion for the ROP Lisbon programme theory: the Programme is assumed as a contribution, significant but not necessarily the most important one, for a broader strategy. This point is essential to understand the relevance of the synergies among the ROP Lisbon accomplishments and other interventions, namely public interventions without European funding or the incidence of NSRF Thematic Operational Programmes in the region.

In short, ROP Lisbon is designed as a contribution for the implementation of the Lisbon 2020 Regional Strategy, which is supported in four strategic axis - competitiveness, territorial and social dynamics and governability) - and by a set of structural programmes - Lisbon, Metropolis of Innovation and Knowledge; Lisbon, Environmentally Intelligent Metropolis; Lisbon, Connected Metropolis; Lisbon, Metropolis for the People; Lisbon, Qualified Metropolis; and Lisbon, Metropolis of Tourism, Heritage, Sport and Culture.

OBJECTIVES AND EVALUATION QUESTIONS

The outcome of this evaluation study is intended to strengthen the Managing Authority (MA) capacities, improving the effectiveness and efficiency in the Programme's accomplishments and increasing the relevance of results and effects in terms of their contribution for objectives and goals. It is a matter of focusing the analysis in the governance and organisational models and in the relation between programming and the outcomes and direct impacts that result from the Programme's implementation. This focus is shown by the evaluation objectives:

- ✓ To evaluate the adequacy of operational solutions adopted for the Programme in the perspective of accomplishment of the strategic priorities of NSRF reflected in the Priority Axis.
- ✓ To evaluate the dynamics of approval and execution of the project typologies, under the perspective of the relevancy of approved operations for the achievement of the strategic priorities in each Axis.
- ✓ To evaluate the effective implementation conditions for the incentive systems for enterprises.
- ✓ To evaluate the pertinence of the management and monitoring systems, namely in terms of their suitability for the accomplishment of strategic priorities of the Programme, with special attention for the ones that result from the NSRF 2007-2013.

In all these dimensions, it is important to note that the evaluation should essentially:

- ✓ Identify corrective or preventive measures to improve the operational model of ROP Lisbon, in a way to achieve the planned and expected levels of performance and to obtain the fixed objectives.
- ✓ Assess the internal coherence (in terms of implementation), identifying possible revising/ re-programming actions that are needed to surpass the obstacles, deviations or bottlenecks.

These objectives were converted in 15 evaluation questions:

Group 1: To identify corrective or preventive measures

- (1) To which extent the recommendations of the *ex-ante* evaluation that have reflects in implementation are being followed?
- (2) Are specific regulations and selection criteria for each intervention field of ROP Lisbon suitable to achieve the Programme's objectives?
- (3) The procedure handbooks and submission forms are simple, adequate and with requirements in proportion to project dimension and complexity?
- (4) The methodology of call for tenders or predetermined periods for submitting projects (agenda and financial amount allocated, when applicable) has revealed appropriate to achieve the strategic objectives and the desired regularity of execution?
- (5) The diffusion of information and publicity campaigns about ROP Lisbon or the several calls for tenders have shown effective, ensuring that the potential beneficiaries of the Programme know the kind of financial assistance that is available?
- (6) What are the main reasons for not accepting or not admitting submitted projects?

Group 2: To understand if the adopted procedures are contributing for the reaching of objectives

- (7) The number and nature of the eligible and approved projects match the expected profile for the Programme and the several typologies of each Axis?
- (8) Do the approved operations contribute for the reaching of the goals assigned to ROP Lisbon in terms of the Lisbon Strategy (earmarking)?
- (9) Are there significant differences between the actual execution and the planning of the financed operations?

Group 3: To assess the internal coherence (in terms of implementation)

- (10) The relation amongst architecture, process and implementation proceedings and the global objectives/ strategic guidelines of the Programme is coherent and consequent?
- (11) The major strategic purposes of ROP Lisbon are still adjusted, considering the recent changes in the socioeconomic context?

Group 4: To identify transverse governance issues that affect implementation of the Programme

- (12) Do the governance models of NSRF and ROP Lisbon assure the inter-institutional articulations needed to guarantee objectives of effectiveness and efficiency?
- (13) Is the Information System of ROP Lisbon reliable, its information is well-timed and useful to the political and operational management requirements?

(14) The steering and monitoring systems for the Programme and for each of the approved operations are steady and functional?

(15) Are the resources allocated to implementation of ROP Lisbon appropriate and sufficient? Would it be possible to achieve better implementation levels with the same resources?

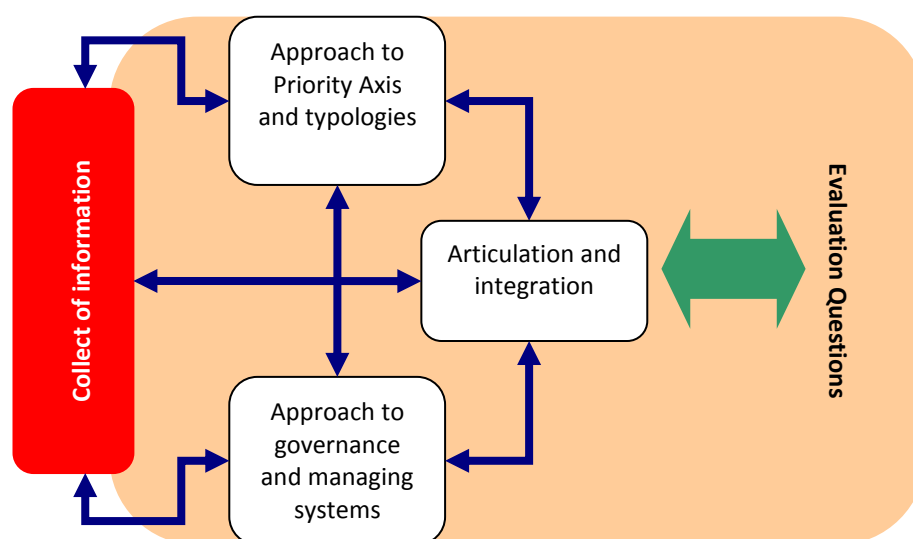
METHODOLOGY

The global methodological approach sets decisively in the programme theory that was exposed before, emphasising the implementation model for the Programme, its main mechanisms of causality amongst typologies, projects and the expected results, as well as its critical points.

To answer the questions, the evaluation proceedings set in the convergence of two complementary approaches:

- ✓ The “axis”, “typology” or “typology groups” perspective;
- ✓ The governance and managing systems perspective.

ES2: Methodological Diagram



The methodologies for collection and analysis of information were as follows:

- ✓ Desktop research and documental analysis: programming texts, *ex-ante* evaluation, general and specific regulations, technical and informative notes, ROP Lisbon web site exploitation, procedure handbooks, compliance assessment, regional planning documents (Lisbon 2020 Regional Strategy, Study on eligibility of operations in the field of investigation, technology transfer and innovation), appliance procedures.
- ✓ Data exploring (material and financial indicators, check-lists) of ROP Lisbon Information System, trough files prepared by the MA and trough direct access and research by the evaluation team.

- ✓ Individual (or small group) stakeholder interviews: Managing Authority (Directive Commission and Technical Support Secretariat), Intermediate Bodies (IAPMEI, AICEP, Turismo de Portugal e Área Metropolitana de Lisboa).
- ✓ Case studies on some proceedings, including a more detailed approach to operations through documental analysis and interview with consultant to the projects (the case of 2 Urban Regeneration Partnerships- Setúbal).
- ✓ Online questionnaire survey to beneficiaries that submitted projects (approved or not). Response rate of about 50%, being 68 answers from public promoters and 239 from private enterprises in the Incentive Systems.
- ✓ Expert panel discussing the regional socioeconomic changes and the coherence of the Programme with regional strategies. The participants were experts involved in the Regional Strategy Lisbon 2020: João Ferrão (territory), Isabel Carvalho Guerra (social cohesion), Carlos Pina (metropolitan requalification) and José M. Viegas (mobility).

MAIN CONCLUSIONS OF EVALUATION

ROP Lisbon is the instrument in NSRF that frames the ERDF funding in the Lisbon region under the Regional Competitiveness and Employment Objective.

The evaluation on implementation of the Programme notes the region's transition to a competitiveness paradigm and the impact of the international crisis in the programming as being the main contextual factors to have in consideration. That transition has effects not only in the admissibility and priority of several typologies of operations, but also in the reduction of funding amount allocated to the region. These circumstances would demand an approach and the exercise of the managing functions and tasks different from the one that was adopted in the previous programming cycle (Community Support Framework 2000-2006).

The evaluation works, centred in the confrontation between the programme theory and its running (approvals and execution), confirm that there was some loss of consistency in the process that led to the conception to implementation of the Programme.

To this loss of consistency are certainly not indifferent the changes in the programming context induced by the impact of the international crisis in the Portuguese economy. Anyhow, the evaluation gathered sufficient elements to support the conclusion that the plain concretion of the European objective of Regional Competitiveness and Employment demanded criteria and standards in the choice of supported operations more focused in the competitiveness issues. The option of keeping the balance in the implementation of the three main Priority Axis (1. Competitiveness, innovation and knowledge; 2. Territorial sustainability; 3. Social cohesion), from the point of view of the diversity of objectives to attend, ultimately reduced the capacity of intervention in the improvement of the support context to economic and entrepreneur development.

There are several causes that explain such lowering of expectations. Some are of external nature, and in these cases the capability of the MA to interfere is, and will be, diminished, if any. Some other reasons

may be found inside the Programme, and in these cases it is possible to refocus the intervention and adjust managing aspects.

Above all, one should emphasise one important difference. The preparation and design of ROP Lisbon were based on a wide experience of strategic planning, leaded by Regional Coordination and Development Commission of Lisbon and Tagus Valley, which rendered in the Programme all its knowledge about the region. It was then possible to conceive a programming that took account of the actual competitiveness and internationalisation stage of the region, with the consequent changes in priorities, even though the Lisbon 2020 Regional Strategy is wider and more comprehensive than the possible contributions of the Programme. While the process of implementation, namely the transfer of this strategy in terms of regulation typologies, occurred in a rather different context, in which the capacity to give emphasis to regional specificities and the value of technical and strategic awareness about the region were diminished. The transversality of the NSRF regulatory process, not fully taking into consideration those specificities in its conception, partially explains the difference amongst the design and the implementation of ROP Lisbon.

Some of the reasons for the mentioned lowering of expectations were identified in the *ex ante* evaluation of the Programme, so one can tell that they're not new to the MA. But the present evaluation concluded that not all of the *ex ante* recommendations were undertaken in the actual implementation of the Programme. The evaluation also concludes that the argument of the low budget is not completely convincing to explain the non acceptance of such recommendations. It is especially emphasised the need to assure a well-timed transition to the competitiveness paradigm, which, in a framework of centralized national management of the Incentive Systems to Enterprises, would demand from Priority Axis 1 the materialisation of complementary typologies that enhance the regional specificities.

As questionable as the regulation basis of NSRF may look (excessive, sector-based and frequently standardized to all territories), the evaluation concludes that these characteristics are not absolutely inhibitory of a good performance of the Programme, taking into account the challenges.

From the available information, the evaluation concludes that the *call for tender* mechanisms were not enough exploited as a way of adapting the regulation basis to the needs of ROP Lisbon programming.

It's understandable that, in the Incentive Systems field, the publication of public announcements was sometimes badly timed, from the MA legitimate interests, considering the need to issue an opinion about each project submitted. In other typologies it is less understandable why the MA of ROP Lisbon did not assume a more autonomous policy of strengthening the announcements with criteria and standards more specific and according to its own priorities.

Having present the generic conclusion that the MA disposes the tools that allow, in a progressive way, to carry out the Programme's objectives (regulations, admissibility and selection criteria, possibility of focusing each call for candidature submission in some preferred typologies), some adjustments that could increase the potential of selectivity and objective-orientation are needed: regulation simplification, public information and transparency in criteria definition and use, selective motivation of the demand.

Specifically in what respects to the call for tender procedures, the conclusion is that it would have been possible to create more favourable conditions to its efficacy: better information to the potential promoters, more oriented criteria, previous diffusion of the parameters used to evaluate the value of projects.

But the evaluation also concludes that in situations in which the focusing and the selectivity are demanded, other modalities, such as invitations or pre-candidatures, may have some advantages and should be used.

At least in what respects to Priority Axis 1 (PA1), there are three conditions needed for the good use of the call for tender methodology, and sometimes these conditions were not assured: i) the will to get a better level of selectivity, inducing in the potential demand some concerns about the quality of the project design and presentation and, above all, an improved adequacy to Programme's objectives and goals; ii) the association to the announcements of clear standards and specifications about the criteria interpretation; iii) the planning and scheduling of announcement publication according to the real capacity of the MA to a well-timed response to all phases of the decision process.

There are evidences that in recent periods this kind of procedure (call for tender) has been more difficult, mainly because the progressive exhaustion of funding induces greater needs for selectivity in candidature evaluation.

In PA1 is visible a bigger difference between the expected profile of projects and the reality of the approved candidatures.

For this comparative analysis, the evaluation defined as the expected profile for the projects the following characteristics: i) to match the typologies referred in the specific regulations and, simultaneously, in the programming text or complementary documents; ii) to contribute to material indicators of the Programme; iii) to contribute to the Lisbon Strategy priority themes in the Programme (earmarking).

Of these criteria, clearly the less attained is the contribution to quantified objectives (output and result). There are two factors influencing this conclusion: the fragile definition of the goals (although they were validated by the *ex ante* evaluation) and the weak monitoring of this kind of issues in the selection procedures.

In PA1 (competitiveness, innovation and knowledge), in typologies complementary to Incentive Systems, the project profile is more modest than the expected in a region under the Regional Competitiveness and Employment Objective. Though it seems contradictory, the PA1 of ROP Lisbon will have a more limited range than the equivalent priority axis in Convergence Objective region Programmes (in some of these cases, the stimulation of structuring projects was preceded with a more incisive definition of selection criteria and the calls for candidatures were more focused on this kind of objectives).

In PA2 (territorial sustainability), the most problematic situation occurs in the field of mobility, where the approved projects have a rather modest contribution to objectives (quantified goals). One can make the same reference to energetic efficiency projects.

In PA3 (social cohesion), the main conclusion is that resources were clearly assigned to urban regeneration and modernisation of the basic school network, where the goals are already surpassed (in terms of approvals, not yet in execution). Considering the scarcity of available funding (the PA3 is already compromised to a 93% level), the objectives fixed for the local cohesion equipments and health should be re-evaluated, for it is questionable if they are still reachable.

ROP Lisbon allocates 72% of its total EU funding to priority themes of the Lisbon Strategy objectives (earmarking). About half of this value is already attained (compromised in approved projects), though in an unequal way. The critical situations are registered again in some priority themes related to PA1 projects, but also in Energy and Waste Management (PA2).

In the evaluation perspective, and in a general assessment, the fact of not explicitly referring the contribution of candidatures to these quantified goals in the selection criteria, as well as the lack of monitoring in the approved operations, place the Programme in a trajectory of non-compliance with these financial and material objectives.

Taking in consideration the collected information, the evaluation concludes that the ROP Lisbon MA did not use all the latitude available to generate greater levels of coherence among architecture, implementation conditions and strategic dimension of programming.

In accordance with the programme theory, the transition to a Regional Competitiveness and Employment paradigm should be materialised in a more consistent way in the dynamics of approval and execution of the Programme. Therefore, there is a need of a strategic refocusing of ROP Lisbon, seeking to assure such a transition.

The Programme shows a low level of execution, in part because the starting conditions and the financial and economic crisis impact determined so.

The situation is not definitive and the recovery is possible, mainly if the attention and the action is focused in some typologies with greater potential contribution, due to the allocated dimension of funding.

In a general way, there are not significant changes in the elements of regional diagnosis in which the Programme settles, with the exception of the unemployment growth, keeping the territorial characteristics and the conditions of insertion in the Regional Competitiveness and Employment objective. There are no justifications to consider that the strategic aims of ROP Lisbon are no longer valid.

The main conclusion of evaluation is, precisely, that the Programme (mostly because of the implications of the economic and financial crisis) diverged from such aims, and the need to re-centring should be emphasised. The artificial keeping of the use of programming as a tool to fight the crisis can compromise the selectivity and the strategic ambition that ROP Lisbon assumed at its beginning.

However, the re-evaluation of context, held with the support of some experts from the Lisbon 2020 Regional Strategy, opens some perspectives for focusing the Programme. If, in some cases (social cohesion associated with the spatial manifestations of aggravation of unemployment and poverty, promotion of innovative projects in transport, better articulation with thematic interventions in

territorial planning and the interventions of Operational Programme for the Human Potential in the region) the interventions seem compatible with the commitment level already attended, others, like the focus of PA1 action in technologic-based infrastructures (combined with the intervention of Incentive Systems) seem necessary but difficult, due to shortage of available funding.

The governance model of POR Lisbon is similar to other Regional Programmes in NSRF, with numerous direction, advice, monitoring and articulation bodies. Though, the evaluation concludes that the activity of such bodies was rather restricted, in some cases nonexistent or without any kind of record.

Especially relevant is the deficient relation with Operational Programme for the Human Potential (OPHP), considering that the *ex ante* evaluation of ROP Lisbon pointed out strong complementarities involving the two Programmes. One should emphasise that this is also a problem for the OPHP, whose territorialisation in the Lisbon region would certainly contribute for a more coherent and effective intervention.

In the case of Operational Programme for the Competitiveness Factors (OPCF), there is a strong relation, though centred in the management of Incentive Systems to Enterprises.

As for the Operational Programme for Territorial Enhancement (OPTE), the existence of some Thematic Articulation Groups – erosion and coastal protection, environmental liability – and the national co-ordination of the Urban Policy made by the Urban Development and Spatial Planning General Direction creates some mechanisms to match interventions.

In terms of architecture and data model, ROP Lisbon has an information system that allows performing in a dematerialized way all proceedings needed to management and steering of the Programme.

The web services with entities with own systems allow to access or spread automatically all the information relevant to manage the Programme, the ERDF and the NSRF, not having been identified redundancies in collection, organisation and availability of data. Currently, the information systems for the Incentive Systems do not have all the needed functionalities to monitor all the processes and actions associated to the project's cycle.

One should note that this system depends of a physical monitoring of projects that is not yet implemented.

In the information system area, the capacity to maintain the output and result material indicators system is the main current difficulty of ROP Lisbon.

The financial indicators, in a general manner, do not present difficulties in quantification. The only relevant issue are some insufficiencies for the priority themes (earmarking): not all operations were associated with a priority theme; and the fact that each operation is assigned to only one operation theme contributes to mask the reality, particularly in more complex operations.

As for the material indicators (output and result), the evaluation registers two kind of limitations: in some cases there are inadequate indicators; in others, the quantification is clearly wrong.

The existence of several Action Programmes (Urban Regeneration and Urban Networks) approved, each one including numerous single operations, limits the capability to evaluate the results at the level of the ROP Lisbon objectives. The information system doesn't have the information about each of the single operation included in the Action Programme (material indicators, expenses per priority theme, etc.) until the date of its individual submission.

Several instruments that support the management and monitoring of the Programme and the approved projects were created and are functional: procedure handbooks, compliance assessment, check list for verification and monitoring of processes, execution reports, information system, etc.).

However, there is not a specific handbook for the Incentive Systems beneficiary, which could be very useful to avoid frequent contact with the Intermediate Bodies and the Technical Support Secretariat of ROP Lisbon.

The inquired beneficiaries have a clear positive evaluation of the performance of the MA (Secretariat and Intermediate Bodies) in terms of quality of information and support to preparation of candidatures or to execution of approved projects.

The evaluation considers that the adopted handbooks and forms, although demanding some practice from the MA and Intermediate Bodies (IB) and from the beneficiaries, respect national and European regulations and are not excessively complex.

There are clear signs of a progressive familiarisation with the innovations introduced in the current programming cycle.

In a general way, the managing resources are enough to implementation of the Programme, as long as properly organised in the functions of strategic and financial management, monitoring and steering.

Considering that the closure of the Regional Operational Programme for Lisbon and Tagus Valley from the CSF 2000-2006 liberates resources to ROP Lisbon, that the IB share some of the tasks and that the financial assistance through PA4 (technical assistance) allows the outsourcing to reinforce capacity, the evaluation concludes that there should not be problems in response to the new (and urgent) phase in the Programme's life cycle. In this phase, the execution priorities, the monitoring of project quality and its matching with the ambitions of a Programme for a Regional Competitiveness and Employment Objective will coexist.

MAIN RECOMMENDATIONS

Considering the degree of financial compromise already attended and the low execution rate, it is essential that the MA assume the following priorities in its action:

- ✓ To encourage the execution of the approved operations, involving in this priority its own directive and technical structure and the IB.
- ✓ To organise the process of strategic monitoring of approved operations and Action Programmes.
- ✓ To concentrate efforts in the focusing of budgetary availabilities to attend the objectives in more structuring areas, namely in typologies coherent with the new regional competitiveness paradigm.

This focusing is an important tool in the recovering of the loss of consistency observed between the design of the Programme and its implementation.

As an important part of the physical monitoring, it is recommended that the MA of ROP Lisbon conceive and execute a broad sounding process on the approved projects, trying to identify the main typologies of situations that explain the differences between approval and execution and building the basis for differentiated corrective measures.

This action should cover the public investment typologies, for the equivalent auscultation to the Incentive System projects will be held by OPCF MA. The initiative will create a data base essential to respond to the great pressure on execution that is emerging and will be present in the next years, but it will also allow to assure this response with measures that do not compromise the strategic dimension that the programming contains.

With this same objective, and having in consideration the great financial importance that the Urban Regeneration Partnerships (PA 2 and 3) have in the funding allocation, it is urgent the creation of the regional steering board referred in the Specific Regulation for this typology, along with a specific workgroup in the Technical Support Secretariat to stimulate the Action Programs and the Local Partnerships.

It is recommended that, after a rigorous evaluation of the Programme's financial remaining capacity for the new cycle, the MA consider launching proceedings to obtain candidatures in typologies not yet opened and that match to programming fields considered critical to attain the Programme's objectives.

One particular reference is made to PA1 (Science and Technology Parks and Technologic-based Enterprises Incubators; Collective Actions).

Considering the reduced dimension of the available budget, there is a strong need to find the best projects in terms of contribution to objectives. The evaluation suggests other methodologies rather than the pure call for tenders (pre-candidature periods; invitation to relevant promoters). In the case that the Specific Regulations do not allow such procedures, the MA should try that kind of flexibility in the NSRF authorities.

The evaluation considers that it is essential to chance some methodologies of definition and application of selection criteria.

This change should consist in a more systematic practice of specification of criteria and the diffusion, in the announcements, of the detailed evaluation model for the projects submitted. The specification should have explicit reference to the contribution of the operations to financial (earmarking) and material goals and objectives. The announcements should, in some cases, be accompanied by communication actions to the potential beneficiaries.

The evaluation recommends more involvement and proximity to the Intermediate Bodies.

This involvement, for the IB that participate in the Incentive Systems and for the Lisbon Metropolitan Area, could be made through:

- ✓ The enlargement of the “strategic consultation” in the priority definition and in the implementation of the monitoring of operations (examples: joint preparation of annual calendar of calls for tenders; discussion with Metropolitan Area about the terms of reference for municipality’s candidatures; cooperation in prospection of structuring operations).
- ✓ The consideration, in case of surcharge of the internal technical team, of a broader participation of the Metropolitan Area for other typologies.

The evaluation also recommends a set of measures to improve the articulation of the ROP Lisbon in the framework of the 3 Thematic Agenda of NSRF.

Some of these measures are the following:

- ✓ To schedule relevant issues and encourage the making of decision in matter of articulation of ROP Lisbon and Thematic Operational Programs in the Strategic Council Commission, namely the creation of a common platform ROP Lisbon/ OPHP for the territorialisation of the European Social Fund in the region.
- ✓ Take the initiative, together with the OPTE MA, to transform the existing Thematic Articulation Groups in effective decision making bodies, extending the co-operation among Programmes in the framework of the Thematic Operational Agenda for the Territorial Enhancement, and namely promoting a common scheduling for periods of candidatures submission.
- ✓ To enlarge the articulation platform in the field of the Thematic Operational Agenda for the Competitiveness Factors with the OPCF to new issues (collective efficiency strategies, support to entrepreneurship, R&D) increasing, in the restricted field of the Incentive Systems, the capacity to influence decisions of strategic nature.

In the Information System and indicators, the evaluation recommends:

- ✓ In short term, to assess the situation of filling of output and result indicators in the approved operations, having in mind its correction, the validation of filling conditions by the promoters and the possibility of establishing selection criteria more explicitly related to indicators.
- ✓ To promote and monitor the implementation of the Information System modules of NSRF still missing, allowing the integral accompanying of processes and proceedings of the IB and increasing the efficiency in the performance of delegate functions (mainly in the case of Incentive Systems).
- ✓ To review, in the Intermediate Evaluation of ORP Lisbon (2010-2011), the quantified goals (material indicators and financial earmarking).

1. INTRODUÇÃO

Este Relatório Final da Avaliação da Operacionalização do POR Lisboa no contexto da Estratégia do QREN corresponde à apresentação do resultado final do processo avaliativo, e destina-se a apresentar as suas conclusões (e as recomendações da equipa de avaliação) à AG, ao Grupo de Acompanhamento do Estudo de Avaliação e às restantes autoridades nacionais.

O Relatório segue a estrutura recomendada no Caderno de Encargos:

- ✓ É aberto com um [**SUMÁRIO EXECUTIVO**], redigido em português e em inglês. O Sumário Executivo contém informação concisa acerca do objecto, âmbito, questões, principais resultados e recomendações emanadas da avaliação, tentando adoptar um estilo adequado à difusão e utilização junto de um público alargado.
- ✓ Segue-se esta [1. **INTRODUÇÃO**], com a exposição dos principais objectivos do relatório e do exercício que lhe dá origem, da forma como está estruturado o documento e do tipo de avaliação desenvolvido.
- ✓ O capítulo seguinte contém uma [2. **BREVE DESCRIÇÃO DO OBJECTO DE AVALIAÇÃO**], que, para além de uma breve apresentação do Programa e da sua situação actual, faz um especial enfoque na lógica de mudança que subjaz ao POR Lisboa, nos seus principais objectivos e na forma como estes são prosseguidos (cadeia de implementação e lógica organizacional), através da elaboração de uma teoria da programação.
- ✓ Abordam-se em seguida os [3. **OBJECTIVOS E QUESTÕES CHAVE DA AVALIAÇÃO**], com uma apresentação dos principais objectivos do exercício avaliativo, bem como das questões de avaliação a que o relatório dá resposta.
- ✓ O ponto seguinte aborda a [4. **METODOLOGIA**]. A apresentação sintética dos procedimentos adoptados remete para diversos anexos mais detalhados e para a referência, no capítulo seguinte, aos aspectos metodológicos específicos de resposta a cada uma das questões de avaliação.
- ✓ O capítulo [5. **RESULTADOS**] contém os sub-capítulos referentes a cada uma das questões de avaliação, com uma estrutura do tipo:
 - i. Especificação da questão e referência grupo de questões e ao objectivo específico em que se enquadra;
 - ii. Breve referência aos métodos de recolha e análise de informação utilizados e a limitações e dificuldades da análise realizada;
 - iii. Desenvolvimento da análise e dos resultados obtidos;
 - iv. Principais conclusões e recomendações decorrentes.

- ✓ O capítulo [6. **CONCLUSÕES**] sintetiza as principais respostas às questões de avaliação, organizando-as agora de forma mais global e transversal.
- ✓ Finalmente, o capítulo [7. **RECOMENDAÇÕES**] explicita um conjunto de recomendações tendentes a melhorar a operacionalização do POR Lisboa, fazendo apelo à leitura integrada das diversas respostas às questões de avaliação.
- ✓ Os [**ANEXOS**], apresentados em volume independente, integram referências a instrumentos de recolha de informação e às deficiências identificadas na quantificação de indicadores físicos.

Convém que os destinatários desta avaliação tenham em conta que este conteúdo do Relatório é um requisito do Caderno de Encargos, e que ele é incompatível com uma redacção “económica”. Facilmente se atinge um número muito significativo de páginas, tendo em conta que as questões de avaliação colocadas são em número elevado (15) e que, a bem da objectividade, é sabido que cada afirmação conclusiva deve ser sustentada em elementos documentados.

2. SOBRE O OBJECTO DA AVALIAÇÃO

2.1. O PROGRAMA OPERACIONAL REGIONAL DE LISBOA 2007-2013

O Programa Operacional Regional de Lisboa 2007-2013, objecto da presente avaliação, assenta nas grandes recomendações da Política de Coesão, no desígnio estratégico do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) e ancora-se na Estratégia Regional Lisboa 2020.

Há, assim, que salientar o diversificado corpo de suporte estratégico que o Programa evidencia, aliás na tradição pioneira do planeamento estratégico animada pela CCDR Lisboa e Vale do Tejo. O POR Lisboa apresenta-se como um contributo para desígnios mais vastos dos que a sua programação financeira permite concretizar, sendo por isso relevante anotar o seu estatuto de “contributo para ...”.

Esta nota é relevante para salientar a necessidade de convergência das realizações do Programa com outras intervenções públicas com incidência nas duas NUTS III que constituem o seu território de intervenção.

A Região de Lisboa evoluiu no sentido da modernização e crescimento económico, entrando no actual período de programação para o objectivo “Competitividade Regional e Emprego”, realidade que lhe coloca novos e decisivos desafios.

Uma nova configuração territorial – a Região de Lisboa (NUTSII) passa a ser constituída apenas por duas NUTSIII – Grande Lisboa e Península de Setúbal – e a redução significativa dos fundos estruturais para estes 7 anos, conduziram à elaboração de um Programa Operacional Regional com grandes preocupações de focalização, selectividade e concentração das prioridades regionais.

Neste contexto, o POR Lisboa assume três grandes prioridades: a competitividade, assente na internacionalização e na economia do conhecimento; o território, ancorado na qualificação das cidades, na melhoria dos transportes e na sustentabilidade e eficiência ambientais; a coesão social, focalizada na promoção harmoniosa da diversidade social e cultural da região, bem como na inclusão social da população com necessidades especiais e na qualidade de vida e bem-estar urbano.

Em concordância com estas prioridades, o POR Lisboa estrutura-se em quatro Eixos Prioritários:

1. *Competitividade, Inovação e Conhecimento*
2. *Sustentabilidade Territorial*
3. *Coesão Social*
4. *Assistência Técnica*

Em termos de grandes instrumentos de política, o POR Lisboa mobiliza sistemas de incentivos ao investimento nas empresas, mecanismos de engenharia financeira e ainda apoio a acções públicas.

O POR Lisboa dispõe de uma dotação do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) de €306,7 milhões, a que se associa uma comparticipação pública nacional de cerca de €165,8 milhões e privada nacional de €208,9 milhões, o que se traduz, num investimento total de €681,4 milhões nos sete anos de realização do Programa.

Relativamente a períodos de programação anteriores, e para além do financiamento mono-fundo (FEDER), ressalta a inclusão de sistemas de incentivos às empresas nos Programas Operacionais Regionais, que no caso do POR Lisboa se concentram no EP1, que representa mais de metade do volume financeiro global.

O Programa foi oficialmente aprovado no dia 17 de Outubro de 2007 pela Comissão Europeia e pelo Governo Português.

A situação geral do Programa, em termo de aprovações de operações nos diversos Eixos Prioritários e da respectiva execução era a seguinte em 30.11.2009:

1: Programação, aprovação e execução financeira do POR Lisboa (valores de FEDER, 30.11.2009)

Eixo Prior.	Program.	Aprov.	Tx de Comprom.	Aprov.	Exec.	Pago	Tx de Exec.	Tx de Pagº
	A (mil €)	B (mil €)	C=B/A (%)	D (mil €)	E (mil €)	F (mil €)	G=E/D (%)	H=F/D (%)
1	155 274	82 487	53	79 440	12 996	15 485	16	19
2	70 724	26 267	37	14 270	447	258	3	2
3	70 724	65 676	93	31 394	2 135	4 296	7	14
4	9 967	3 308	33	3 308	558	763	17	23
Total	306 689	177 738	58	128 412	16 136	20 803	13	16

Notas: Aprovado (B) Inclui os valores totais aprovados nos Programas de Acção; Aprovado (D) Para os Planos de Acção inclui apenas os valores das operações já aprovadas, e não o total dos Planos de Acção; o valor “pago” é, em alguns casos, superior ao “executado” devido à existência de adiantamentos aos promotores.

Fonte: AG do POR Lisboa.

Registam-se os factos mais relevantes:

- ✓ A baixíssima taxa de execução, que pode ser explicada por razões exógenas (a crise económica e financeira nacional e internacional e a coexistência, neste período inicial, do arranque do POR Lisboa com o fecho do PO Lisboa e Vale do Tejo do QCA III, com implicação visível na disponibilidade financeira dos promotores) mas também por razões atribuíveis à falta de monitorização e acompanhamento mais atempada.

- ✓ O peso relativo do Eixo 1 (Competitividade, Inovação e Conhecimento), que representa cerca de 50% da dotação financeira do Programa. Deste valor, cerca de 2/3 destina-se a Sistemas de Incentivos às Empresas e Mecanismos de Engenharia Financeira.

Este Eixo está comprometido em cerca de metade, o que deixa alguma margem para gerir o Programa no sentido de cumprir os seus objectivos. A execução no Eixo 1 é superior à média do Programa.

- ✓ O Eixo 2 (Sustentabilidade Territorial) tem um nível de comprometimento muito baixo, o que associado à taxa de execução muito inferior à média do Programa faz antever a necessidade de algumas medidas urgentes de recuperação.
- ✓ O Eixo 3 (Coesão Social), pelo contrário, apresenta um nível de comprometimento muito elevado, devido às candidaturas aprovadas nas tipologias Parcerias para a Regeneração Urbana (Programas de Acção) e Requalificação da Rede Escolar do 1º Ciclo do Ensino Básico e da Educação Pré-Escolar, que só por si representam mais de 99% das aprovações.

Admitindo que não haverá desvios na concretização dos Programas de Acção aprovados, este grau de comprometimento significa que a margem financeira para reorientar alguns procedimentos de aprovação no sentido de um melhor cumprimento dos objectivos fica muito dificultada. Também a taxa de execução, muito baixa, justifica uma intervenção de dinamização junto dos beneficiários.

2.2. A TEORIA DA PROGRAMAÇÃO DO POR LISBOA

Embora esta seja uma avaliação operacional, com reflexos evidentes na formulação das questões de avaliação convocadas para este exercício, o objecto da avaliação que o POR Lisboa constitui será trabalhado de modo mais aprofundado.

Na metodologia que a equipa da Quaternaire Portugal concebeu para abordar o plano de avaliação previsto para as diferentes intervenções do QREN, temos designado o objecto de avaliação dos diferentes PO como representando as respectivas “teorias da programação”.

Esta referência à teoria da programação do POR Lisboa vem na sequência do esforço de investigação que a equipa da Quaternaire Portugal tem vindo a desenvolver no âmbito do seu Centro de Recursos de Avaliação, explorando a vastíssima literatura que tem vindo a ser publicada em matéria de teorias e metodologias de avaliação de programas¹.

¹ Ver neste sentido Patrícia J. ROGERS (2000, 2005), “Program Theory: Not Whether Programs Work but How they Work”, in Elliot STERN (2005), EVALUATION RESEARCH METHODS, Volume 3, Londres: SAGE; segundo esta autora,

Cada Programa assenta sempre numa dada racionalidade, envolvendo mecanismos de causalidade entre tipologias de intervenção e resultados esperados, devidamente contextualizados.

O modo de funcionamento esperado de um Programa constitui um referencial extremamente relevante para qualquer processo de avaliação, pois permite comparar esse modo de funcionamento esperado (a teoria da programação) com o seu funcionamento em concreto, não ignorando aqui neste último caso as eventuais mudanças de contexto em que os aludidos mecanismos de causalidade irão actuar.

Poder-se-á dizer, numa leitura extensiva do conceito, que a teoria da programação assenta numa perspectiva dinâmica do funcionamento esperado do Programa, com identificação dos referidos mecanismos que ligam tipologias e projectos de intervenção e resultados esperados de acordo com uma determinada estratégia e um dado contexto específico.

Este último aspecto é de destacar pois o POR Lisboa tem como suporte inspirador um vasto conjunto de orientações estratégicas que assentam em vectores muito diversificados:

- ▶ Orientações comunitárias;
- ▶ Prioridades estratégicas do QREN;
- ▶ Integração assumida de resultados e recomendações de avaliações anteriores, designadamente do período de programação em regime de “*phasing-out*”;
- ▶ Trabalhos de grande envergadura de elaboração participada de uma estratégia de desenvolvimento para a região de Lisboa (Estratégia Regional Lisboa 2020).

Com este quadro estratégico de referência, a programação do POR Lisboa procura responder, simultaneamente, a uma visão ambiciosa e a um constrangimento de programação, a saber:

um modelo de avaliação baseado numa teoria de programa assenta sempre em três componentes: as actividades (tipologias de intervenção), os resultados esperados e os mecanismos mediante os quais as actividades produzirão os resultados esperados, podendo conter uma quarta componente que consiste nos contextos em que os referidos mecanismos devem operar (P.J. ROGERS, 4).

VISÃO (ESTRATÉGIA REGIONAL LISBOA 2020)

Transformação da região (no plano temporal 2020) “numa metrópole cosmopolita, de dimensão e capitalidade europeias relevantes, plenamente inserida na sociedade do conhecimento e na economia global, muito atractiva pelas suas singularidade e qualidade territoriais, natureza e posicionamento euro-atlânticos”.

CONSTRANGIMENTO DE PROGRAMAÇÃO

Passagem ao estatuto de objectivo 2, Competitividade Regional e Emprego.

A colocação em paralelo da visão e do constrangimento de programação não é inocente. Ela pretende evidenciar que, à ambição da visão, aliás suportada por um trabalho de planeamento estratégico de grande envergadura e participação alargada, corresponde no âmbito do POR Lisboa uma parcimónia de intervenção, sobretudo quando comparada com a dimensão financeira dos PO das regiões do objectivo convergência. Esta questão deve ser tida particularmente em conta quanto mais que o POR Lisboa constitui um instrumento de intervenção ao serviço de uma estratégia mais lata, a Estratégia Regional Lisboa 2020. A passagem ao estatuto de Competitividade Regional e Emprego, com a já referida redução de meios de programação financeira, suscita a questão da complementaridade de meios de intervenção com impacto na região.

Daqui pode extrair-se um corolário importante que marca a designada teoria da programação do POR Lisboa: o POR Lisboa assume-se como um contributo não necessariamente mais importante, mas sem deixar de ser por isso relevante, para uma estratégia mais ampla. Este ponto é sobretudo pertinente para se compreender a relevância das sinergias entre as realizações do próprio POR Lisboa e outras realizações, designadamente intervenções públicas não co-financiadas e incidência de PO Temáticos na região.

Em resumo, o POR Lisboa surge configurado como um contributo para a concretização da Estratégia Regional Lisboa 2020, suportada em quatro eixos estratégicos (competitividade, dinâmica territorial, dinâmica social e governabilidade) e por um conjunto de programas estruturantes (Lisboa, Metrópole de Inovação e Conhecimento; Lisboa, Metrópole Ambientalmente Inteligente; Lisboa, Metrópole Conectada; Lisboa, Metrópole para as Pessoas; Lisboa, Metrópole Qualificada; e Lisboa, Metrópole de Turismo, Património, Desporto e Cultura).

O carácter tributário que o POR Lisboa apresenta face à Estratégia Regional Lisboa 2020 transparece claramente do enunciado e cruzamento de orientações estratégicas do Programa e de objectivos gerais do mesmo:

2: Orientações estratégicas e objectivos gerais do POR Lisboa

ORIENTAÇÕES ESTRATÉGICAS	OBJECTIVOS GERAIS			
	Reforçar e afirmar a competitividade apostando na posição de charmeira da Região como agente valorizador do País e agente mediador face ao exterior	Qualificar os recursos humanos e incentivar a coesão social por via do encontro harmonioso de culturas e da valorização dos espaços urbanos e suburbanos	Promover o ordenamento do território numa perspectiva policêntrica e num quadro de sustentabilidade	Garantir uma governança mais eficaz e mais participada
Afirmar Lisboa internacionalmente como espaço de intermediação	X			
Reforçar a responsabilidade de Lisboa como motor de desenvolvimento do País	X			
Qualificar um sistema de I&D dinâmico mas ainda vulnerável	X			
Capacitar Lisboa como meio acolhedor e lugar de encontro multicultural	X	X		
Combater défices acentuados na qualificação dos recursos humanos		X		
(Re) qualificar o tecido urbano		X	X	
Esbater a fragmentação do espaço metropolitano		X	X	
Valorizar recursos paisagísticos e patrimoniais singulares			X	
Vencer obstáculos à mobilidade e tornar mais eficiente a gestão do espaço público			X	X
Fortalecer a cooperação institucional e territorial				X

Fonte: Programa Operacional Regional de Lisboa 2007-2013

Pode então perguntar-se como é que o POR Lisboa operacionaliza a resposta a este quadro estratégico? Em termos coincidentes com as recomendações da avaliação ex-ante, o POR Lisboa operacionaliza-se fazendo corresponder os seus principais eixos de intervenção (não considerando para este efeito a assistência técnica) às prioridades da competitividade (EP1), do território (EP2) e da coesão social focalizada na coesão territorial (EP3).

Mas a programação do POR Lisboa não assenta apenas na aditividade das intervenções consagradas nos três Eixos Prioritários. Conjugando a resposta ao constrangimento Objectivo 2 (Competitividade Regional e Emprego) com os grandes princípios orientadores do QREN (sobretudo selectividade e concentração de intervenções) e com a estrutura da programação financeira, pode concluir-se que a ênfase da programação é colocada no domínio da competitividade e da melhoria esperada, por essa via, das condições de criação de emprego. Isto não significa que os restantes vértices do desenvolvimento regional (sustentabilidade ambiental e coesão social) estejam em falta. Eles estão presentes com uma dimensão de programação financeira que, no seu conjunto, é ligeiramente inferior à da competitividade (EP 1). Espera-se ainda que a via concursal estabelecida para a grande maioria das intervenções QREN e os princípios de selectividade aplicada às condições de elegibilidade possam constituir uma alavanca para a melhoria da qualidade de projectos e para uma dimensão cada vez menos tributária das infra-estruturas físicas e mais orientada para a sua optimização.

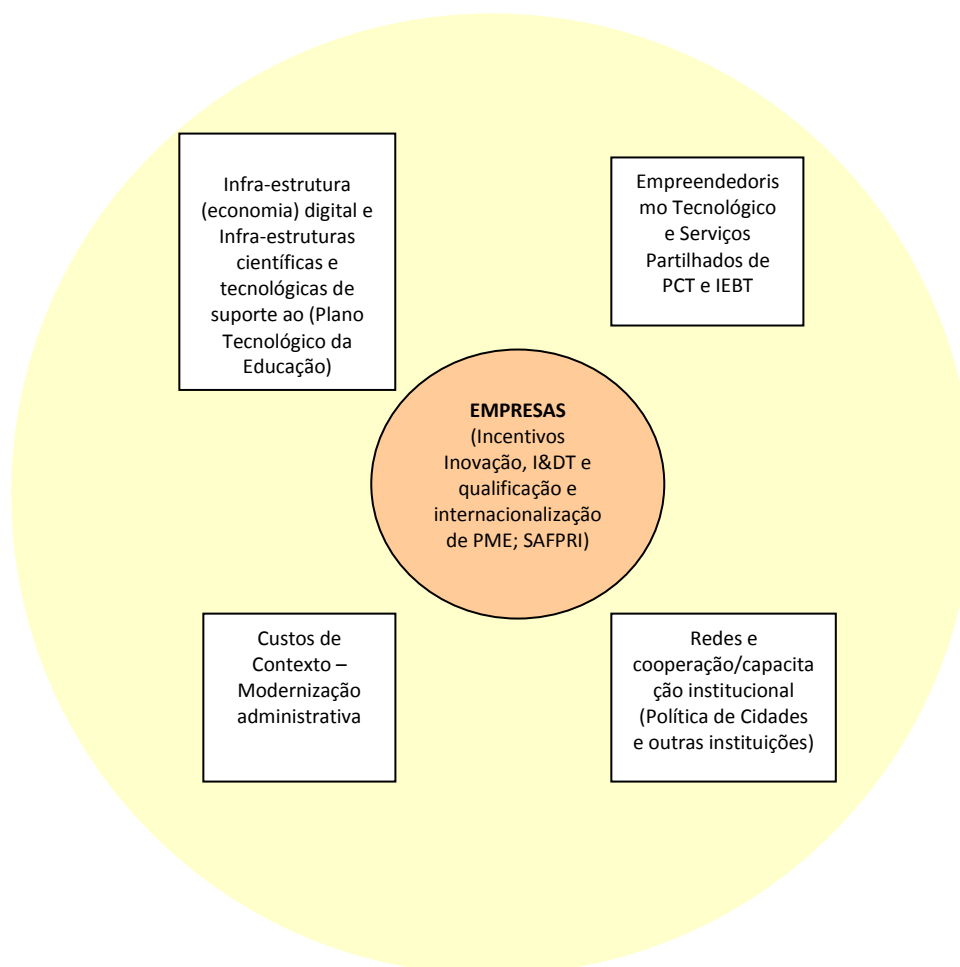
Em nosso entender, o POR Lisboa aposta assim claramente numa via de qualificação de investimento orientada por objectivos de competitividade, impondo simultaneamente aos vértices da sustentabilidade ambiental e coesão social um padrão de melhoria de tipologia de projectos. Consagra-se, por esta última via, a colocação dos domínios da sustentabilidade ambiental e territorial e da coesão social ao serviço da visão para a Região.

Mas a teoria da programação alimenta-se não apenas de Eixos Prioritários de intervenção mas também e fundamentalmente de tipologias de projectos. São estes últimos que tenderão a desencadear os resultados esperados e passíveis de concretizar as grandes prioridades assumidas pela programação.

DESTE PONTO DE VISTA, A GRANDE NOVIDADE DA PROGRAMAÇÃO ESTÁ SEGURAMENTE NO EIXO 1 E NA EMERGÊNCIA DE NOVAS TIPOLOGIAS DE PROJECTOS NA ESFERA DA INTERVENÇÃO REGIONAL.

Que teoria da programação subjaz à novidade do **EIXO 1**?

No esquema seguinte, procura-se sucintamente caracterizar essa teoria da programação, para depois em texto qualificar esse esquema.



3: Teoria da programação (Eixo 1)

A teoria da programação surge evidente. Observa-se uma forte centralidade do sistema de incentivos, nas suas dimensões de inovação, de investigação e desenvolvimento tecnológico e de qualificação e internacionalização de PME, completado pela intervenção financeira do SAFPRI- FINOVA. Curiosamente, apesar da sua centralidade, trata-se do domínio em que a AG do Programa intervém mais indirectamente, dada a relevância dos organismos intermédios (Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação - IAPMEI, Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal -AICEP, Agência de Inovação -AdI e Turismo de Portugal –TP) e a natureza nacional dos sistemas de incentivos.

Ressalta também do esquema formulado, que a intervenção mais directa da AG do POR Lisboa se concretiza no que poderíamos designar de espaço de sinergia e complementaridade com a intervenção das empresas. O POR Lisboa consagra aqui uma das orientações da literatura contemporânea da inovação: a competitividade das firmas joga-se não só no seu interior (aspecto central) mas também no espaço de sinergias e complementaridades, no qual

diferentes realizações podem gerar externalidades positivas com reflexos na competitividade empresarial.

A programação apresenta aqui alguns aspectos críticos.

Em primeiro lugar, as actuações no espaço central das empresas e no espaço de sinergias e complementaridades não são geridas com o mesmo modelo de intervenção. Os sistemas de incentivos e as intervenções no espaço de sinergia e de complementaridades não decorrem do mesmo modelo de gestão no interior do Programa. O grau de controlo da gestão sobre a produção de resultados não é similar, sendo mais baixo nos sistemas de incentivos.

Em segundo lugar, para que os resultados esperados da programação sejam mais consistentes em termos do cumprimento de objectivos estratégicos para a região, é necessário que entre a centralidade dos incentivos às empresas e as restantes actuações haja elementos de articulação. De qualquer modo, a programação espera que as realizações seja no espaço central das empresas, seja no espaço de sinergias e complementaridades possam gerar uma região mais competitiva.

Há que ter presente, no entanto, que a concretização desses resultados esperados implica que as tipologias de projectos possam conter mecanismos de articulação potencial entre as diferentes dimensões, como, por exemplo:

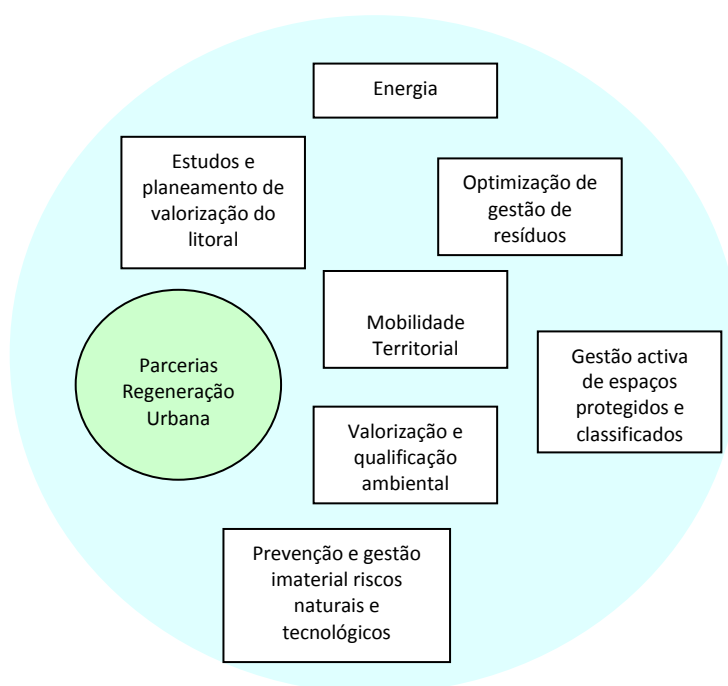
- ✓ Relações entre os investimentos de empresas e as mudanças observadas nas infra-estruturas tecnológicas;
- ✓ Capacidade das empresas de beneficiarem em última instância das mudanças introduzidas pelo Plano Tecnológico nas Escolas;
- ✓ Reflexos das redes urbanas para a competitividade e inovação nas dinâmicas de inovação das empresas;
- ✓ Impacto da modernização administrativa na vida das empresas com reflexos nos custos de contexto da actividade empresarial;
- ✓ Reflexos da capacitação institucional na qualidade dos serviços prestados às empresas.

Conforme se depreende do enunciado anterior, a concretização dos resultados esperados em termos de competitividade encerra uma programação complexa, com a necessidade de produção de sinergias entre várias dimensões entre si e com a centralidade dos incentivos à inovação, investigação e desenvolvimento tecnológico e qualificação e internacionalização de PME.

É nas tipologias de projectos concretos que a programação conseguirá induzir que reside a chave da concretização dos mecanismos de articulação que esta teoria da programação pressupõe.

VEJAMOS AGORA COMO É QUE A SUSTENTABILIDADE TERRITORIAL (EIXO 2) SE ARTICULA TAMBÉM COM UMA APOSTA EM OBJECTIVOS DE COMPETITIVIDADE.

A teoria implícita da programação revela essa articulação, já sugerida pela visão assumida na Estratégia Lisboa 2020 e no POR Lisboa, que refere a aposta nas singularidade e qualidade territoriais da metrópole.



4: Teoria da programação (Eixo 2)

A leitura do Programa não permite destacar para o **EIXO 2** alguma centralidade aparente. No entanto, tal como se representa no esquema anterior, a dinâmica de compromisso financeiro da programação (aprovações) permite evidenciar a relevância do tema das parcerias para a regeneração urbana orientadas para três tipologias principais como grande aposta do Programa nestes primeiros anos.

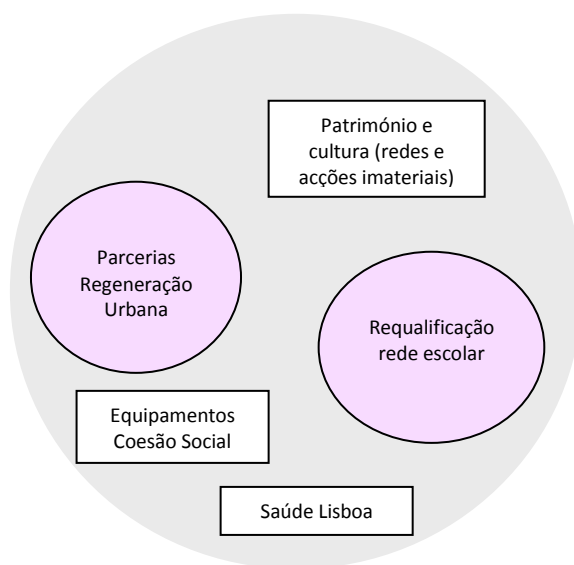
Do ponto de vista da diversidade das tipologias de intervenção, isto é, sem integrar a variável dos compromissos financeiros, predomina antes uma concepção geral de qualificação do território com intervenção nos aspectos mais críticos da sustentabilidade ambiental, suportada no objectivo largamente referenciado nas avaliações intercalares do Quadro Comunitário de Apoio III e do Programa Operacional da Região de Lisboa e Vale do Tejo de 2003 e 2005, de

aposta nas intervenções imateriais e com redução progressiva da dimensão infra-estrutural das intervenções.

A teoria implícita da programação parece evidente. Intervindo nos pontos críticos da dimensão ambiental da Região, espera-se criar condições para a valorização das suas singularidades ambientais, patrimoniais e paisagísticas. Aposta-se, assim, numa metrópole capaz de gerir os problemas da convivência e gestão regrada da concentração de recursos, alinhando Lisboa com outras metrópoles europeias conhecidas pela compatibilização das economias de aglomeração com as amenidades ambientais.

O aspecto crítico da teoria prende-se ainda e sempre com a qualidade dos projectos e com a capacidade da gestão de concentrar recursos em domínios de intervenção com repercussões significativas na valorização das anteriormente mencionadas singularidades ambientais, patrimoniais e paisagísticas.

VEJAMOS AGORA A MESMA QUESTÃO NO EIXO 3.



5: Teoria da programação (Eixo 3)

No que respeita ao **EIXO 3**, a dinâmica de compromisso permite evidenciar a centralidade clara de dois domínios de intervenção – PRU Bairros Críticos e requalificação da rede escolar. As componentes do património cultural (programação em rede e acções imateriais que prolongam experiência anterior bem sucedida da Região), da saúde (Saúde Lisboa) e dos equipamentos para a coesão social completam estas apostas, mas sem a centralidade de compromisso que as duas anteriores evidenciam.

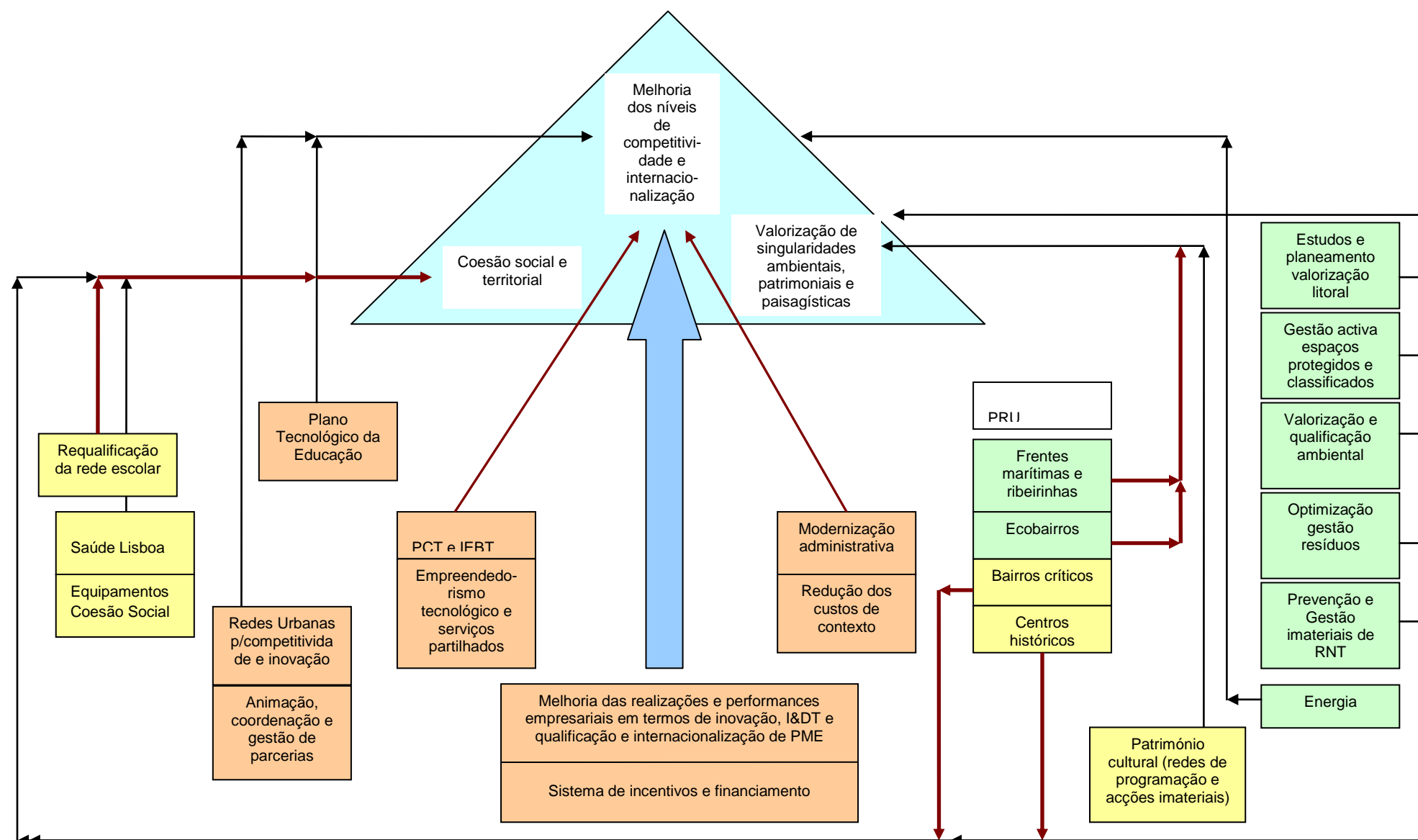
ESTAMOS, ASSIM, EM CONDIÇÕES DE PROCURAR REPRODUZIR A TEORIA GERAL DA PROGRAMAÇÃO, SISTEMATIZANDO AS CONSIDERAÇÕES ADUZIDAS EM TORNO DOS TRÊS PRIMEIROS EIXOS DO PROGRAMA.

Essa teoria geral é descrita sucintamente pelo diagrama da página seguinte.

O triângulo superior do esquema identifica a correspondência do POR Lisboa com a visão estratégica para Lisboa 2020 que enquadra estrategicamente o Programa.

As setas representam os mecanismos de causalidade assumidos pelo Programa entre tipologias de intervenção e de projectos e os grandes objectivos estratégicos do Programa. Do ponto de vista operacional, cada uma das setas consideradas pode associar-se a um conjunto de indicadores susceptíveis de medir os resultados esperados. O esquema pode ainda ser complexificado se introduzirmos a dimensão financeira das intervenções (por exemplo, em função da intensidade das setas consideradas, a qual constitui um indicador de intensidade dos efeitos esperados. As cores das caixas permitem identificar a presença dos três Eixos Prioritários e a seta de maior envergadura procura ilustrar a centralidade que o sistema de incentivos assume em toda a programação.

6: Diagrama da teoria geral da programação do POR Lisboa



3. OBJECTIVOS E QUESTÕES CHAVE DA AVALIAÇÃO

Esta avaliação da operacionalização do POR Lisboa destina-se a analisar a implementação das intervenções do Programa e a apresentar recomendações para melhorar o seu desempenho.

Há, no entanto, também uma vertente de natureza estratégica presente neste tipo de avaliação, que respeita à análise de coerência do Programa com as políticas públicas e com as alterações de contexto entretanto ocorridas desde o seu início.

Concretamente, e face ao estágio ainda inicial de execução, a avaliação da operacionalização do POR Lisboa no contexto da estratégia do QREN, da responsabilidade da respectiva AG, tem como objectivo prático assegurar uma adequada articulação entre uma vertente de operacionalização e uma vertente tendencialmente estratégica, ainda que centrada na perspectiva da introdução de ajustamentos considerados necessários no sistema de gestão/governança do Programa e na relação do perfil de candidaturas com as prioridades estratégicas reflectidas nos Eixos Prioritários do Programa.

Os resultados da avaliação da operacionalização destinam-se a reforçar as condições de suporte à gestão e desenvolvimento do Programa, na dupla óptica da melhoria da eficácia e da eficiência das realizações e da pertinência das dinâmicas de resultados e efeitos face aos objectivos e metas definidas.

Assim, trata-se de centrar a análise na operacionalização do modelo de gestão e na relação entre a programação e a produção de resultados e impactes directos decorrentes da execução do PO.

Partindo para a construção de um referencial de objectivos de suporte à construção da proposta metodológica, importará convocar, em primeiro lugar, aqueles que se constituem como as principais dimensões presentes na avaliação da operacionalização do POR Lisboa, e que neste caso desdobram um dos objectivos específicos centrais (assumido no Caderno de Encargos), o de ***compreender de que forma é que os vários instrumentos adoptados pelo Programa estão a contribuir para atingir os objectivos do POR Lisboa***, como por exemplo:

- ✓ Avaliar a adequação das modalidades de operacionalização adoptadas pelo Programa na óptica da prossecução das prioridades estratégicas do QREN reflectidas nos respectivos Eixos Prioritários.
- ✓ Avaliar as dinâmicas de aprovação e execução das tipologias de intervenção dos Eixos Prioritários do Programa, à luz da pertinência das candidaturas aprovadas, face às expectativas de concretização das prioridades estratégicas desses Eixos.
- ✓ Avaliar as condições de operacionalização efectiva dos novos sistemas de incentivos.

- ✓ Avaliar a pertinência dos dispositivos de gestão e acompanhamento, nomeadamente face ao desenvolvimento das prioridades estratégicas do Programa, com especial relevo para as que decorrem do QREN 2007-2013.

Em todas estas dimensões importa realçar que a avaliação deve essencialmente:

- ✓ Identificar medidas de melhoria, de cariz preventivo ou correctivo, do modelo de operacionalização do POR Lisboa, de modo a assegurar os níveis de desempenho planeados ou previstos e poder atingir os objectivos que foram identificados;
- ✓ Aferir a coerência interna do POR Lisboa (em matéria de operacionalização), identificando eventuais necessidades de revisão / reprogramação que se revelem absolutamente necessárias para ultrapassar obstáculos encontrados, desvios ou estrangulamentos.

Estes objectivos traduziram-se na formulação de um conjunto de (15) questões de avaliação que, após uma revisão inicial realizada pela equipa e pelo Grupo de Acompanhamento da Avaliação estabilizaram no modelo que se apresenta na tabela seguinte.

7: Questões de avaliação

Objectivos	Questões de Avaliação
Objectivo 1 Identificar medidas de melhoria, de cariz preventivo ou correctivo, do modelo de operacionalização do POR Lisboa, de modo a assegurar os níveis de desempenho planeados ou previstos e poder atingir os objectivos que foram identificados	(1) Em que medida as recomendações da avaliação ex-ante do POR Lisboa, com repercussões na operacionalização, estão a ser implementadas?
	(2) Os regulamentos específicos e os critérios de selecção que deles decorrem para cada área de intervenção do POR Lisboa são adequados e eficazes face aos objectivos do Programa? Em que medida os regulamentos específicos estão adequados às especificidades da região e permitem enquadrar as candidaturas apresentadas e potenciais? Os avisos de abertura de concurso contêm especificações que permitam uma maior adequação aos objectivos do Programa? Em que medida os critérios de selecção adoptados permitem a selecção das candidaturas em função dos objectivos e metas definidos? Em que medida os critérios de selecção nas “tipologias” <i>programa de acção</i> incorporam aspectos avaliativos de cada uma das operações que o integram?
	(3) Os manuais de procedimentos e os formulários têm-se mostrado simples, adequados e com o grau de exigência em consonância com a dimensão dos projectos? Existem situações em que os procedimentos são impeditivos ou dificultam de forma desproporcionada a apresentação de candidaturas?
	(4) O procedimento de “Avisos de abertura de concursos ou de períodos para a apresentação de candidaturas” (calendário e montantes financeiros, quando aplicável) tem-se revelado adequado face aos objectivos estratégicos e ao desejável ritmo de execução? Há situações em que procedimentos alternativos (convites; períodos contínuos de apresentação de candidaturas) seriam mais adequados para orientar ou flexibilizar a procura? E para o número de candidaturas e a dimensão e complexidade esperada dos projectos candidatáveis? Os avisos de concurso contêm especificações que permitam uma maior adequação aos objectivos do Programa? Em que medida os critérios de selecção adoptados permitem a selecção das candidaturas em função dos objectivos e metas definidos? (questões já invocadas na Q2)
	(5) As acções de divulgação, informação e publicidade do POR Lisboa, dos seus apoios e sobre os concursos para a apresentação de candidaturas estão a ser eficazes, garantindo que os potenciais beneficiários do Programa conhecem as suas medidas? Estas acções são utilizadas como instrumento de orientação da procura no caso específico dos sistemas de incentivos, contribuindo para uma melhor adequação à estratégia regional?
	(6) Quais os principais motivos de não admissibilidade/não aceitabilidade dos projectos?
	SÍNTESE 1 Quais são os principais pontos fortes (forças) e pontos fracos (fraquezas) do POR Lisboa, em matéria de operacionalização?
	(7) O volume/conteúdo dos projectos elegíveis e aprovados correspondem ao perfil esperado para o POR Lisboa, para cada Eixo e para as diferentes tipologias de intervenção em cada Eixo? Há Eixos ou tipologias de projectos cuja concretização esteja manifestamente abaixo das previsões de programação? Quais os motivos para essas situações? Quais os motivos da não aprovação de projectos elegíveis? Qual o “perfil” desses projectos?
	(8) Os projectos aprovados contribuem para o cumprimento das metas do POR Lisboa em matéria da concretização da Estratégia de Lisboa (<i>earmarking</i>)?
	(9) Existem na execução dos projectos contratados desvios relevantes face ao planeado para cada um deles? Se sim, esses desvios comprometem os objectivos do POR Lisboa no Eixo em que a sua aprovação se enquadra? Podem identificar-se as principais causas destes desvios?
Objectivo 2 Compreender de que forma os instrumentos adoptados estão a contribuir para atingir os objectivos do POR Lisboa	SÍNTESE 2 Os processos e procedimentos de operacionalização do POR Lisboa estão a garantir a concretização dos níveis de desempenho desejados para o Programa?

Objectivos	Questões de Avaliação
Objectivo 3 Aferir a coerência interna do POR Lisboa (em matéria de operacionalização) e a sua relevância face ao actual contexto socioeconómico, identificando eventuais necessidades de revisão/reprogramação que se revelem absolutamente necessárias para ultrapassar obstáculos encontrados, desvios ou estrangulamentos.	(10) A relação entre a arquitectura, processos e procedimentos de operacionalização e os objectivos/orientações de estratégia mais globais do Programa é coerente e consequente?
	(11) Os grandes desígnios estratégicos do POR Lisboa continuam actuais face às mais recentes alterações do seu contexto socioeconómico? Houve alterações nos <i>problemas</i> inicialmente diagnosticados ou foram detectadas novos <i>problemas</i> ? Que elementos do diagnóstico inicial são já claramente desajustados? Em matéria de políticas públicas, ocorreu alguma alteração que justifique uma adaptação do POR Lisboa? Que adaptações foram já promovidas nos mecanismos de gestão para ajustar a acção do Programa a essas alterações de contexto? Tais adaptações foram adequadas?
	SÍNTESE 3 Que margens de progresso apresenta o POR Lisboa em matéria de coerência interna e de relevância tendo em conta a sua recontextualização?
Objectivo 4 (adicional) Identificar aspectos transversais de governação que afectam a operacionalização do Programa	(12) Estão asseguradas nos modelos de governação do QREN e do POR Lisboa as articulações inter-institucionais necessárias para garantir os objectivos de eficácia e eficiência? A articulação estratégica e operacional com os PO Factores de Competitividade, Potencial Humano e Valorização do Território tem sido adequada face aos objectivos do POR Lisboa? A existência de organismos intermédios (TP, IAPMEI, ...) no Eixo 1 tem favorecido a eficiência e eficácia do Programa? Qual o âmbito, o modo e frequência de articulação com as entidades relevantes ao Programa? Como e com que frequência é transferida informação das entidades relevantes para a AG do POR Lisboa? Estão previstos/programados momentos específicos para a reflexão estratégica conjunta?
	(13) O Sistema de Informação do POR Lisboa é fiável e responde atempadamente e com informação útil às necessidades de gestão política e operacional do Programa?
	(14) Estão criados/estabilizados sistemas de acompanhamento de apoio à gestão e monitorização do PO e das candidaturas aprovadas? Qual a adequação dos mesmos às necessidades da gestão do PO?
	(15) Os recursos afectos para a operacionalização do POR Lisboa são adequados e suficientes? Seria possível obter níveis de operacionalização mais satisfatórios com os mesmos recursos?
	SÍNTESE 4 Que margens de progresso apresenta o modelo de gestão /governação do POR Lisboa tendo em conta a dimensão da programação financeira e os níveis de eficiência e eficácia desejáveis?

Estas questões devem ser lidas à luz do referencial metodológico da avaliação, que vamos expor no capítulo seguinte.

4. METODOLOGIA

A apresentação da metodologia de trabalho é feita aqui de forma sintética, já que a mesma, nas suas linhas essenciais, foi apresentada no relatório inicial (versão de 22.09.2009).

Faremos aqui também uma referência a alguns aspectos operacionais que limitaram o exercício metodológico.

4.1. SÍNTESE DO MODELO METODOLÓGICO

O modelo global de avaliação utilizado inspira-se decisivamente na chamada “teoria da programação”, que apresentámos no capítulo 2, enfatizando o modo de funcionamento do Programa, os seus principais mecanismos de causalidade entre tipologias de intervenção e de projectos e os resultados esperados, bem como os seus pontos críticos.

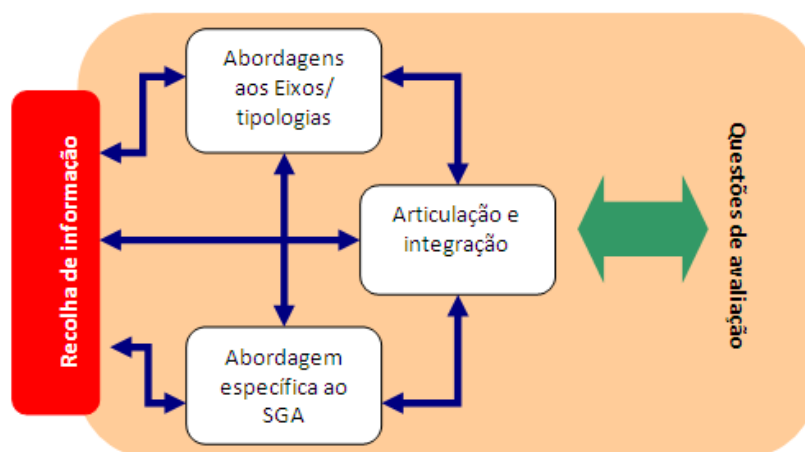
Em termos operacionais, promove-se a convergência de duas abordagens na resposta às questões:

- ✓ As entradas “por Eixo”, “por tipologia” ou “grupos de tipologias”
- ✓ As entradas “pelo sistema de governação”.

Estas duas abordagens não são independentes, carecendo de um nível superior de integração, concretizado pela coordenação da equipa. Esta lógica funciona nos dois sentidos, isto é, esta coordenação:

- ✓ Alimenta e orienta a inquirição/ recolha de informação, que é feita essencialmente a partir das abordagens temáticas.
- ✓ Integra/ transversaliza as respostas fornecidas pelas diversas abordagens temáticas.

8: Esquema metodológico



Assumindo este princípio das duas entradas, descrito pelo diagrama anterior, o modelo de avaliação operacionalizou-se através de uma sequência de passos analíticos que são descritos nos parágrafos seguintes.

Passo 1: Proposta de tipologias para a leitura do Programa (“entradas” para a avaliação)

As tipologias, ou agrupamentos, são definidas em função das especificidades/ domínios de acção. Partindo das tipologias definidas no POR Lisboa, estas podem organizar-se de acordo com os grandes referenciais para avaliação, que correspondem à própria organização da equipa de avaliação. A estes (6) domínios de avaliação “temáticos” acresce o domínio transversal acerca do sistema de governação (que incorpora a avaliação da Assistência Técnica, Eixo 4).

9: Tipologias

Eixo	Objectivos/ domínios de avaliação	Tipologias/regulamentos	Sigla
1	Governança e Capacitação Institucional	Promoção e Capacitação Institucional	PCI
1	Governança e Capacitação Institucional	Sistema de Apoio à Modernização Administrativa	SAMA
1	Contexto de Suporte ao Desenvolvimento Económico	Economia digital e sociedade do conhecimento	EDSC
1	Contexto de Suporte ao Desenvolvimento Económico	Sistema de Apoio a Acções Colectivas	SIAC
1	Contexto de Suporte ao Desenvolvimento Económico	Sistema de Apoio a Parques de Ciência e Tecnologia e Incubadoras de Empresas de Base Tecnológica	PCTIEBT
1	Contexto de Suporte ao Desenvolvimento Económico	Sistema de Apoio a Infra-estruturas Científicas e Tecnológicas	SAICT
1	Sistema de Incentivos e Apoios à Actividade Empresarial	Sistema de Apoio ao Financiamento e Partilha de Risco e Inovação	SAFPRI
1	Sistema de Incentivos e Apoios à Actividade Empresarial	Sistema de Incentivos à Inovação	SII
1	Sistema de Incentivos e Apoios à Actividade Empresarial	Sistema de Incentivos à Investigação e Desenvolvimento Tecnológico	SIIDT
1	Sistema de Incentivos e Apoios à Actividade Empresarial	Sistema de Incentivos à Qualificação e Internacionalização de PME	SIQIPME
1	Política de Cidades	Redes Urbanas para a Competitividade e a Inovação	RUCI
2, 3	Política de Cidades	Parcerias para a Regeneração Urbana	PRU
2	Sustentabilidade Territorial	Acções de Valorização do Litoral	AVL
2	Sustentabilidade Territorial	Acções de Valorização e Qualificação Ambiental	AVQA
2	Sustentabilidade Territorial	Energia	E
2	Sustentabilidade Territorial	Gestão Activa de Espaços Protegidos e Classificados	GAEPC
2	Sustentabilidade Territorial	Mobilidade Territorial	MT
2	Sustentabilidade Territorial	Optimização da Gestão de Resíduos	OGR
2	Sustentabilidade Territorial	Prevenção e Gestão de Riscos Naturais e Tecnológicos (acções imateriais)	PGRNT
3	Coesão e Serviços de Proximidade	Equipamentos para a Coesão Social	ECS
3	Coesão e Serviços de Proximidade	Património Cultural (acções imateriais)	PC
3	Coesão e Serviços de Proximidade	Rede de Equipamentos Culturais	REC
3	Coesão e Serviços de Proximidade	Requalificação da Rede Escolar 1º Ciclo Ensino Básico	RRE1C
3	Coesão e Serviços de Proximidade	Saúde Lisboa	SL
4	Assistência Técnica	Assistência Técnica	AT

Passo 2: Estabilização das questões (e sub-questões ou especificações) e do referencial de avaliação, dos métodos e do programa de trabalhos

Nesta fase procedeu-se à análise de todas as questões de avaliação do ponto de vista de cada “entrada”: especificar questões, identificar referenciais, especificar e detalhar métodos e fontes de recolha da informação relevante. Esta proposta de estruturação das questões/ sub - questões foi discutida com o GAEA (reunião de 15.07.2009) e resultou na matriz de organização que apresentámos no capítulo 3.

Essa estabilização das questões de avaliação permitiu realizar uma leitura conjunta de todas as abordagens temáticas, gerando a matriz global definitiva da metodologia, sintetizando as “n” matrizes Questão x Métodos.

O programa de trabalhos, que foi apresentado no Relatório Inicial, foi desenhado em função desta síntese (permitindo, por exemplo, que um mesmo instrumento de recolha de informação sirva para responder a mais do que uma questão; ou que sirva mais do que um domínio temático).

Passo 3: Desenvolvimento dos trabalhos

Esta fase consistiu na aplicação das metodologias de recolha e análise da informação, tendo decorrido a partir de Setembro de 2009, após a conclusão da fase anterior. Na matriz seguinte apresenta-se uma síntese desses trabalhos, numa versão actualizada, isto é, tendo em conta o trabalho efectivamente realizado e justificando a não mobilização de algumas das ferramentas previstas.

A chave de leitura é a seguinte:

Aaaaa	Ferramenta metodológica aplicada da forma prevista ou aproximada
Aaaaa	Ferramenta metodológica abandonada após análise da sua utilidade efectiva. No final da tabela encontra-se uma nota justificativa par cada caso.

Nota: em anexo ao Relatório são apresentados elementos de detalhe destas metodologias: sínteses de entrevistas, modelo e resultados do inquérito aos promotores e matrizes de resultado de análise documental.

10: Ferramentas metodológicas

	Entrevistas à AG (A)	Inquéritos a promotores (B)	Painel de peritos (C)	Focus Group	Outras entrevistas (D)	Estudos de caso (E)	Análise documental	Exploração Sistema de Informação
Q1	Em formato de exploração conjunta/ reconstituição dos processos de decisão. Identificação das opções específicas do PO e das opções de nível QREN						Avaliação ex-ante, POR Lisboa, descrição do SGA, manual de procedimentos	
Q2	Identificação de desajustamentos e de boas práticas	Leitura complementar da adequação dos regulamentos e dos critérios de selecção.		Com representantes das principais tipologias de beneficiários do Programa (autarquias, empresas/ associações, organismos da administração central, etc)		Regulamentos, avisos de concurso de Programas de Acção (Política de Cidades; caso das duas candidaturas da CM Setúbal). Projectos de dimensão financeira relevante	Regulamentos específicos; critérios de selecção nos regulamentos e nos avisos de abertura de procedimentos; POR Lisboa (quadro de objectivos e metas); estudo para a elegibilidade de projectos nos domínios da investigação, transferência de tecnologia e inovação (ISEG, 2008); avaliação ex-ante.	Cruzamento com Q 7: indicadores de resultado e realização dos projectos aprovados Vs metas do PO
Q3		Questões para colher opinião/ sensibilidade sobre a simplicidade e a adequação dos procedimentos					Manual de procedimentos e formulários de candidatura, de pedido de pagamento ou outros	Análise por tipologia/dimensão financeira dos projectos.
Q4	Como tem sido gerido (orientações, objectivos, prazos) o calendário de concursos/ períodos de candidaturas. Os avisos de concurso contêm especificações que permitam uma maior adequação aos objectivos do Programa?	Avaliação da introdução dos procedimentos concursais por parte dos beneficiários na apresentação de candidaturas: Considera uma inovação... Implicou ajustamentos na organização, designadamente recurso a prestadores de serviços externos? O aviso era claro e transparente nas suas especificações?					Avisos de abertura de concursos, períodos de apresentação de candidaturas Processos de candidatura e fundamentações de aprovação/ não aprovação Relatórios de Execução 2007 e 2008 POR Lisboa Dados do PO Lisboa e Vale do Tejo QCA 2000-2006	Prazos e montantes financeiros associados aos Avisos e prazos e montantes financeiros reais associados às candidaturas.
Q5	Há decisão estratégica/diferenciadora na escolha dos momentos e dos meios utilizados para a comunicação? Que critérios presidem a essa decisão? Em que circunstâncias se privilegiam meios e destinatários mais generalizados ou acções mais específicas e direccionadas?	Avaliação do grau de reconhecimento de determinadas acções de comunicação realizadas. Avaliação do impacte que essas acções tiveram na decisão de apresentar candidatura e no conteúdo da mesma. Avaliação geral do reconhecimento dos apoios do POR Lisboa e sua diferenciação de outros instrumentos financeiros. Reconhecimento do enquadramento do sistema de incentivos dentro PO Regional		Com representantes das principais tipologias de beneficiários do Programa (autarquias, empresas/ associações, organismos da administração central, etc)		Análise das acções de comunicação mais relevantes.	Plano de comunicação do PO Relatórios de Execução 2007 e 2008 Documentos de contratualização com organismos intermédios	

	Entrevistas à AG (A)	Inquéritos a promotores (B)	Painel de peritos (C)	Focus Group	Outras entrevistas (D)	Estudos de caso (E)	Análise documental	Exploração Sistema de Informação
Q6 Articulação Q2	Autoavaliação acerca dos motivos: desajuste na “procura” ou nas condições da “oferta” (regulamentos, etc)?						Regulamentos, avisos, texto POR Lisboa, regulamentos comunitários Processos de candidaturas (formulários e documentos de candidatura, pareceres e fundamentação da decisão)	Dados sobre candidaturas admitidas e não admitidas
Q7 Articulação Q2, Q8	Autoavaliação acerca dos motivos: desajuste na “procura” ou nas condições da “oferta” (regulamentos, etc)? Justificação dos motivos da não operacionalização de alguns regulamentos específicos/ tipologias de projectos	As condições específicas do PO (regulamentos, critérios, avisos) implicaram alterações/adaptações no conteúdo dos projectos candidados? Avaliação dos motivos de não candidatura a determinadas tipologias de projectos					Regulamentos, avisos, texto POR Lisboa, avaliação ex-ante Estudo para a elegibilidade de projectos nos domínios da investigação, transferência de tecnologia e inovação (ISEG, 2008) Processos de candidaturas (formulários e documentos de candidatura, pareceres e fundamentação da decisão)	Dados sobre candidaturas elegíveis e aprovados e caracterização dos mesmos Dados sobre candidaturas elegíveis mas não aprovadas.
Q8	Como é que a lógica do <i>earmarking</i> é relevada ao nível das dinâmicas de projectos?						Programação POR Lisboa Relatórios de execução 2007 e 2008 Regulamentos Específicos e Avisos de Concursos	Dados sobre candidaturas elegíveis e aprovadas
Q9	Tem sido feito um acompanhamento específico da execução? Que medidas estão previstas para fomentar a execução (flexibilização dos adiantamentos, menor exigência no controlo)				Entrevistas com Organismos Intermédios: que mecanismos de monitorização e acompanhamento estão implementados?		Documentos do POR Lisboa (programação física e financeira, metas e indicadores) Relatórios de Execução 2007 e 2008 Relatório de monitorização 2008	Dados sobre candidaturas elegíveis e aprovadas (programação, indicadores). Dados sobre execução (pedidos de pagamento, troca de informação com a gestão) das candidaturas aprovadas.
Q10 Incorpora conclusões das Q1 a Q9	Qual a autoavaliação sobre esta questão? Em que domínios se reflecte alguma incoerência? Que tipo de factores condicionaram as opções de natureza operacional que induziram essa incoerência?						Documentos de programação e de operacionalização: programação POR Lisboa, avaliação ex-ante, documentos QREN, regulamentos específicos, avisos de concurso	
Q11	Apoio na construção e validação da SWOT actual e na identificação de desfasamentos face ao diagnóstico de programação. Necessidades de intervenção a serem colmatadas pelo POR Lisboa e capacidade de resposta do Programa às necessidades e às alterações de contexto. Identificação e auto-avaliação das alterações promovidas nos mecanismos de Gestão?		Com peritos convidados pela AG, participantes na preparação da Estratégia Regional Lisboa 2020, no PROT ou outros. Identificação dos grandes problemas e prioridades que se colocam à Região. Apoio na construção e validação da SWOT actual e na identificação de desfasamentos face ao diagnóstico de programação	Com representantes das principais tipologias de beneficiários do Programa (autarquias, empresas/ associações, organismos da administração central, etc)	Organismos Intermédios AG do POFC (essencialmente acerca das implicações da crise económico-financeira internacional e nacional).		Documentos de enquadramento estratégico (Estratégia Regional Lisboa 2020) Documentos de programação: POR Lisboa, QREN Relatórios de Execução 2007 e 2008 Referenciais de políticas públicas com alteração no período 2007-2009.	

	Entrevistas à AG (A)	Inquéritos a promotores (B)	Painel de peritos (C)	Focus Group	Outras entrevistas (D)	Estudos de caso (E)	Análise documental	Exploração Sistema de Informação
Q12	Grau de adequação e de operacionalização do modelo de governação – complexidade, funcionamento, implicações de ordem processual e burocrática. Autoavaliação do modelo teórico Vs real de articulação com PO temáticos: Identificação de boas práticas, aspectos críticos e margens de progresso. Autoavaliação do modelo real de articulação com os organismos intermédios	[cf Q5] Avaliação geral do reconhecimento dos apoios do POR Lisboa e sua diferenciação de outros instrumentos financeiros. Identificação do nível de satisfação com o serviço prestados por estes organismos (apoio à instrução da candidatura e acompanhamento da execução dos projectos) Avaliação da informação/ esclarecimento pelas diversas autoridades de gestão e organismos intermédios.			AG PO Temáticos Autoavaliação do modelo teórico Vs real de articulação com POR Lisboa Identificação de boas práticas, aspectos críticos e margens de progresso Organismos Intermédios Autoavaliação do modelo real de articulação no POR Lisboa. Identificação de boas práticas, aspectos críticos e margens de progresso		Programação POR Lisboa, documentos QREN, documentos da contratualização com os organismos intermédios, descrição dos sistemas de gestão e controlo, relatórios de execução anual, actas das Comissões de Acompanhamento, relatórios e/ou documentos de trabalho resultantes dos momentos da programação e/ou execução de reflexão estratégica conjunta com entidades relevantes para a implementação do POR Lisboa;	
Q13	Identificação do nível de qualidade e de eficácia do SI de suporte à AG, acompanhamento e controlo do Programa: Reunião com a EAT responsável pelo SI PO Lisboa, SI FEDER (SIGA AC FEDER do IFDR) e SI Incentivos do QREN (arquitectura geral da rede QREN – Incentivos);	Como avaliam o grau de exigência em matéria de indicadores associados à instrução das candidaturas e acompanhamento dos projectos?					Programação POR Lisboa, documentos da contratualização com os organismos intermédios; manuais de procedimentos e suporte ao sistema de informação, descrição dos Sistemas de gestão e Controlo, relatórios de execução anual, relatórios de monitorização do POR Lisboa; bateria de indicadores do Programa.	Capacidade de <i>reporting</i> - disponibilização de informação, nomeadamente em termos do seu nível de desagregação espacial e temática e dos indicadores de acompanhamento e de objectivo.
Q14	Identificação processual / formal dos procedimentos e avaliação da sua concretização. Identificação de aspectos críticos				Organismos intermédios Identificação processual / formal dos procedimentos e avaliação da sua concretização. Identificação de aspectos críticos		Programação POR Lisboa, documentos da contratualização com os organismos intermédios; manuais de procedimentos (identificação processual / formal dos procedimentos); descrição dos Sistemas de Gestão e Controlo. Relatórios de execução 2007 e 2008 Relatórios de acompanhamento e controlo	Informação referente a monitorização do PO e das candidaturas, nomeadamente quanto à manutenção do sistema de indicadores

	Entrevistas à AG (A)	Inquéritos a promotores (B)	Painel de peritos (C)	Focus Group	Outras entrevistas (D)	Estudos de caso (E)	Análise documental	Exploração Sistema de Informação
Q15 Relação com Q7, Q8, Q9	Qual a dimensão, experiência, composição e adequação da estrutura de apoio técnico às necessidades de gestão, acompanhamento e controlo do PO? A escassez ou limitações na experiência/especialização dos RH afectos à EAT do POR Lisboa constituiu motivo para a delegação de competências nos organismos intermédios (OI: TP; IAPMEI; ADI; AICEP)? A delegação de competências nos OI corresponde a uma efectiva diminuição de esforço para a estrutura técnica do PO e contribui para uma maior eficácia da AG do PO? O SI POR Lisboa é adequado e eficaz e qual o nível de recursos que envolve (humanos, materiais e financeiros)? As acções ao nível da Assistência Técnica têm libertado os recursos necessários à do Programa? Identificação de funções e procedimentos consumidores de recursos que não estão explicitados nos documentos de programação e regulamentares. Identificação de pontos críticos.	Avaliação da qualidade do serviço de apoio aos promotores: informação e apoio na preparação e apresentação de candidaturas; funcionalidades e capacidade da plataforma electrónica; apoio no acompanhamento das candidaturas aprovadas. Avaliação do nível de qualidade da divulgação do Programa e dos concursos.					Programação POR Lisboa, documentos da contratualização com os organismos intermédios; manuais de procedimentos, descrição do sistema de gestão e controlo. Plano e estratégia de comunicação e respectivos relatórios de execução. Descrição de SGC e dados globais de execução de outros Programas do QREN (para utilizar como referenciais de comparação), Análise dos recursos técnicos afectos à AG do PO (recursos próprios, apoio da CCDRLVT e recursos dos organismos intermédios).	Intervenções programadas e executadas no âmbito do EP IV- Assistência Técnica

(A) Entrevistas realizadas: Comissão Directiva; Secretariado Técnico Unidade Competitividade, Inovação e Conhecimento; Secretariado Técnico Unidade Valorização Territorial e Coesão Social; Secretariado Técnico Unidade Auditoria e Controlo; Secretariado Técnico Unidade Organização e Gestão.

(B) Foram realizados dois inquéritos de modelo e conteúdo aproximado:

- promotores privados (sistemas de incentivos, E1); 488 inquéritos enviados, à totalidade de empresas que apresentaram candidaturas ao POR Lisboa (num total de 571 candidaturas cujo contacto estava disponível); foram respondidos 239 inquéritos (49% do total).
- promotores públicos (E1, E2, E3); 135 inquéritos enviados, à totalidade das tipologias e à totalidade dos promotores (nos casos em que o mesmo *responsável* por candidatura em determinada entidade e na mesma tipologia/ aviso de concurso tinha mais do que uma candidatura enviou-se apenas 1 inquérito; foram recebidas respostas a 68 inquéritos (52% do total), representando 47 entidades.

(C) Painel de discussão com a presença de 4 peritos envolvidos nos trabalhos da Estratégia Regional Lisboa 2020 e PROT: Coesão Social (Isabel Guerra); Território (João Ferrão); Mobilidade (José Manuel Viegas); Requalificação Metropolitana (Carlos Pina).

(D) Entrevistas aos seguintes Organismos Intermédios: Área Metropolitana de Lisboa; Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, EPE; Turismo de Portugal, IP; Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação, IP.

(E) Estudos de Caso de procedimentos associados à apresentação de candidaturas de Programas de Acção à linha “Parcerias para Regeneração Urbana” (2 candidaturas do Município de Setúbal), com análise documental, de elementos disponíveis no SI do POR Lisboa e do testemunho directo do consultor responsável pela preparação dos Programas de Acção.

No que respeita às ferramentas metodológicas não mobilizadas, a justificação é a seguinte:

Outras entrevistas: AG dos PO Temáticos (Q12)

Dado que a Quaternaire Portugal (e elementos da equipa responsável pela presente avaliação) integra os consórcios responsáveis pela avaliação da Operacionalização do POVT e pela Avaliação da Implementação do QREN, e que no âmbito dessas avaliações foi recolhida informação relacionada com os aspectos de articulação dos PO Regionais com os PO Temáticos, no quadro das 3 Agendas Operacionais Temáticas do QREN, entendeu-se como dispensável sobrecarregar as entidades gestoras com inquirição num período em que decorrem, em simultâneo, diversas avaliações. Tanto os relatórios já produzidos na Avaliação do POVT como os da Avaliação do QREN contemplam este tipo de questão. As Autoridades de AG do POVT, do POPH e do POFC foram entrevistadas por elementos da equipa de avaliação do presente Estudo. No que respeita ao POFC deve igualmente ter-se em conta que diversos Organismos Intermédios do POR Lisboa foram entrevistados.

Focus Group com representantes das principais tipologias de beneficiários do Programa (Q2, Q5, Q11)

Dada a elevada taxa de resposta nos inquéritos *on-line* realizados (68 respondentes, representando 47 entidades públicas – 52% do total de candidaturas apresentadas nas tipologias dos Eixos 1, 2 e 3 a linhas de financiamento público; 239 empresas - 49% do total de candidaturas apresentadas aos Sistemas de Incentivos e mecanismos de engenharia financeira), julgamos que as respostas são suficientemente representativas. Para além disso, a entrevista com a Área Metropolitana de Lisboa abrangeu aspectos relacionados com a visão que as autarquias têm dos procedimentos de gestão e dos aspectos regulamentares e com o contexto regional.

Estudos de Caso: projectos de dimensão financeira relevante (Q2)

Embora este conceito não estivesse definido de forma objectiva, não se pode considerar que existam projectos de dimensão financeira muito relevante. Nenhuma das Operações atinge os € 10 milhões de financiamento, e nos casos em que superam os € 2 milhões estão apenas Operações de natureza “programa” (Escola em Rede, Escola Segura e Escola Interactiva, do Ministério da Educação; e Linhas crédito PME Investe I e II, do IAPMEI). Neste sentido, considerou-se pouco útil a realização deste tipo de abordagem mais detalhada.

Passo 4: Conclusões e redacção do Relatório Final

Esta fase final é um momento de trabalho muito relevante, pois permite a integração das diversas metodologias e das diversas entradas temáticas, identificando os elementos cruzados que confirmam as conclusões.

Na primeira etapa desta fase, a equipa apresentou um Relatório Final Preliminar (Dezembro 2009). Tendo em conta a complexidade desta avaliação, decorrente do número elevado de questões e da diversidade que caracteriza o modelo de operacionalização do Programa, foi fundamental a análise realizada pelo Grupo de Acompanhamento da Avaliação a esse Relatório, no sentido de contribuir para a coerência e para objectividade das conclusões deste Relatório Final.

A equipa tentou, na medida das suas possibilidades, complementar os elementos de análise de forma a fundamentar os principais resultados, o que implicou um diferimento na conclusão deste Relatório Final. Para este diferimento concorreu igualmente a alteração na estrutura do texto, de acordo com as sugestões do Grupo de Acompanhamento.

4.2. ASPECTOS PENALIZADORES DO NORMAL DESENVOLVIMENTO DA AVALIAÇÃO

(i) O atraso registado deve-se, em grande medida, à perturbação inicial do programa de trabalhos, entre a apresentação do Relatório Inicial em 26 de Julho de 2009 e a sua versão final, após discussão com o GAEA, a qual só ocorreu a meio de Setembro. Ao contrário do previsto, a equipa não conseguiu a recuperação pretendida do ritmo e do prazo, mantendo-se o atraso na entrega dos diversos relatórios. A impossibilidade de reunir o Painel de Peritos nos *timings* adequados, o prolongamento do período de apreciação e aprovação do Relatório Preliminar e a necessidade de aprofundar e rever alguns aspectos formais e de conteúdo vieram agravar esta situação.

(ii) Tal como se assinalava no Relatório Inicial, o acesso à informação do SI do Programa não foi absolutamente linear, tendo sido detectadas algumas incorrecções que perturbaram a análise (designadamente no trabalho a partir dos indicadores físicos e na afectação financeira a temas prioritários/ *earmarking*), que levaram a repetir algumas das análises que se baseavam nestes indicadores.

(iii) Também como se assinalava, o acesso a informação decorrente da monitorização/ acompanhamento dos projectos é praticamente inexistente, o que em algumas das questões é penalizador da análise.

(iv) A diversidade presente no Programa, designadamente as lógicas muito diferenciadas de gestão entre os Sistemas de Incentivos e as restantes tipologias, é realmente indutora de leituras contrastantes e que, em alguns aspectos (como sejam as funcionalidades do Sistema de Informação ou a perspectiva sobre a articulação de nível estratégico) eram mesmo contraditórias. Só a tentativa de síntese final permitiu identificar essas contradições, que foram (esperamos) resolvidas através da recolha de informação complementar.

(v) Por último, queremos referir que as conclusões a retirar, naquilo que decorre da análise das realizações e mesmo das aprovações, são muito dependentes da progressão ao nível da

informação disponível. Por exemplo, para uma mesma questão, a análise com os dados referentes a Junho, Setembro ou Novembro de 2009 pode apresentar diferenças assinaláveis, face ao relativamente pequeno número de operações aprovadas em algumas tipologias. Na generalidade dos casos, a equipa optou por realizar a análise com a última informação disponível, o que levou em certos casos a rever conclusões baseadas em dados desactualizados. Julgamos que este aspecto é, apesar de tudo, um resultado positivo deste relativo atraso dos trabalhos.

5. RESULTADOS DA AVALIAÇÃO

Os capítulos seguintes constituem a parte essencial deste relatório, apresentando os principais resultados da avaliação realizada.

Tal como proposto no Caderno de Encargos, os resultados são organizados como resposta a cada uma das questões de avaliação, embora haja óbvias complementaridades e mesmo sobreposições de algumas delas.

Os quatro grupos considerados enquadram cada uma das questões de avaliação no objectivo com que mais se relacionam.

5.1. GRUPO DE QUESTÕES 1: QUAIS SÃO OS PRINCIPAIS PONTOS FORTES (FORÇAS) E PONTOS FRACOS (FRAQUEZAS) DO POR LISBOA, EM MATÉRIA DE OPERACIONALIZAÇÃO?

A resposta a este grupo de 6 questões de avaliação visa contribuir para o Objectivo 1 da avaliação: *identificar medidas de melhoria, de cariz preventivo ou correctivo, do modelo de operacionalização do POR Lisboa, de modo a assegurar os níveis de desempenho planeados ou previstos e poder atingir os objectivos que foram identificados.*

Trata-se de um domínio de avaliação essencial para a introdução de melhoramentos de natureza estrutural nos mecanismos de implementação do Programa.

(Q1): EM QUE MEDIDA AS RECOMENDAÇÕES DA AVALIAÇÃO EX-ANTE DO POR LISBOA, COM REPERCUSSÕES NA OPERACIONALIZAÇÃO, ESTÃO A SER IMPLEMENTADAS?

SOBRE A QUESTÃO DE AVALIAÇÃO

Entendemos que esta questão valoriza essencialmente uma perspectiva de monitorização da utilidade e da adequação (do ciclo) de avaliação do Programa, e nesse sentido a resposta foi orientada não apenas para uma simples verificação, mas para uma análise crítica da pertinência de cada uma das recomendações formuladas na avaliação *ex-ante*.

As recomendações com repercussões na operacionalização mais relevantes são as que constam no capítulo 7 da avaliação *ex-ante*: “Avaliação do sistema de implementação”, embora haja algumas referências complementares, que também abordaremos.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

A principal matéria de avaliação, para estabilizar o quadro de análise, foi naturalmente a própria avaliação *ex-ante*, confrontada com o texto definitivo do POR Lisboa e os respectivos manuais de procedimentos e descrição do sistema de gestão e acompanhamento.

Esta análise documental foi naturalmente complementada com a perspectiva transmitida pelas entidades entrevistadas e com resultados do inquérito aos beneficiários, nos aspectos que respeitavam às diversas questões de avaliação colocadas pelo caderno de encargos.

Este cotejo permitiu ponderar a razoabilidade das recomendações da avaliação *ex-ante* face à realidade do Programa imposta pelas opções de modelo de governação e com o contexto em que ocorreu a fase inicial de implementação.

DESENVOLVIMENTOS ANALÍTICOS E RESULTADOS

Como referimos acima, as recomendações mais relevantes para esta análise são as que constam no capítulo “Avaliação do sistema de implementação” da avaliação ex-ante, que aqui citamos:

“Identificam-se, no entanto, sete pontos que deverão ser considerados no que diz respeito ao sistema de implementação, que poderão constituir um estrangulamento e um risco à prossecução dos objectivos do Programa:

- i. O sistema de informação deve responder de forma eficaz e rápida às diversas solicitações para a monitorização e avaliação, incluindo a de carácter mais estratégico no âmbito do QREN que implica uma articulação eficaz com o órgão que vier a desempenhar esse papel ao nível nacional, devendo constituir uma preocupação do gestor desde o primeiro momento;

O Sistema de Informação do POR Lisboa, cuja implementação total se concluiu em Setembro de 2009, **responde, na sua arquitectura e funcionalidades, a estes requisitos**. A questão Q 13 analisa esta questão de forma mais detalhada.

O SI é um sistema aberto a um conjunto de entidades relevantes, nomeadamente ao IFDR (SIGA AC FEDER), às tutelas, à IGF e aos Organismos Intermédios (SiQREN). A AML é utilizadora directa do Sistema de informação e os OI dos sistemas de Incentivos articulam com o SI do POR Lisboa através de Web Services com o SI do Sistema de Incentivos do QREN. O acesso directo ao Sistema faz-se segundo níveis de acesso diversificado e os utilizadores podem ser fornecedores /alimentadores do sistema e/ou consumidores de informação integrada no sistema. Com as entidades com sistemas de informação próprios é privilegiada a comunicação automática e periódica dos dados através do estabelecimento de Web Services de comunicação inter-sistemas.

Não existem procedimentos redundantes em termos da recolha, sistematização e disponibilização da informação do POR Lisboa devido aos WEB Services implementados. A AG tem acesso a toda a informação necessária ao cumprimento das suas funções e obrigações, nomeadamente com a Autoridade Nacional de Certificação (IFDR). O IFDR recebe mapas mensais sobre a aprovação e execução global do POR Lisboa e pedidos regulares de certificação de despesa FEDER, que após validação envia para CE. Os relatórios são também enviados para o Observatório do QREN pelo IFDR.

Já quanto à capacidade de resposta efectiva, as análises realizadas nas questões Q8 e Q13 permitem concluir que **o Sistema de Informação ainda não garante uma resposta rápida e eficaz às solicitações de monitorização e avaliação.**

É ao nível da capacidade de manutenção do sistema de indicadores de realização física e de resultado que a AG do POR Lisboa apresenta actualmente maiores dificuldades, o que por sua vez limita o exercício de monitorização e avaliação do grau de cumprimento dos objectivos programados. O nível de quantificação dos indicadores de realização física é muitíssimo baixo, o que poderá ser justificado pelo facto de, a 30/09/2009, a taxa de execução ser era apenas de 4.6%. Por outro lado, existem incongruências no sistema de informação relativamente aos dados de alguns indicadores de acompanhamento das operações. A baixa quantificação dos indicadores de realização física (valores de execução) poderá também ser consequência do facto das funções de acompanhamento, sobretudo das acções de verificação no local, e de controlo, não se encontrarem ainda operacionais.

- ii. Os critérios de selecção devem ser muito claros porque há neste Programa mudanças muito significativas face aos anteriores PO que precisam de ser entendidas claramente pela procura do PO, com destaque para as autarquias locais;

Os critérios foram definidos, de forma generalizada, a nível nacional e aplicáveis a todos os PO, embora a sua aprovação seja competência de cada Programa. A margem de manobra do gestor para garantir “clareza” residiria sobretudo no “modelo de avaliação” para cada critério, adaptando-o à especificidade do PO (os seus objectivos, o seu universo de beneficiários) e na forma como esse modelo era explicitado. Ora a AG do POR Lisboa optou por não divulgar antecipadamente, em cada procedimento, o modelo de avaliação (objectivamente: Como é que cada critério é pontuado? A partir de que factores?), ao contrário do que é praticado noutros PO’s e foi mesmo prática no POR Lisboa e Vale do Tejo do QCA III.

Neste sentido, pode concluir-se que esta recomendação não foi implementada, o que, como é explorado noutras partes deste Estudo, podem ter ocorrido consequências negativas dessa opção, tanto do ponto de vista do perfil dos projectos candidatados e aprovados, como de natureza operacional, com sobrecarga das fases de análise e decisão sobre as operações candidatas.

- iii. A viragem assumida para a competitividade e as novas exigências podem comprometer a execução do Programa, particularmente nas tipologias de projecto que envolvam parcerias entre diversos agentes, podendo ter de se equacionar o desenvolvimento de acções e sessões de esclarecimento que visem estimular a procura;

Não foram realizadas muitas sessões de esclarecimento para estimular a procura, tendo a opção de comunicação sido outra. Mas as acções (seminários, anúncios na imprensa, notícias, divulgação no site internet, envio de comunicação por e-mail às entidades inscritas no sistema de informação) apresentam algumas insuficiências. Vejam-se os seguintes indicadores:

- a. O grau de reconhecimento por parte dos respondentes aos inquéritos [que são, no total, 68 representantes de entidades públicas (maioritariamente da esfera municipal) e 239 representantes de empresas que concorreram a linhas de financiamento do Programa] das linhas mais inovadoras (relacionadas com a competitividade e que apelam à parceria) sugere que os potenciais promotores (especialmente os privados/empresariais) não reconhecem ainda esta evolução do âmbito de intervenção do Programa Regional.

11: % de inquiridos que afirmaram conhecer “Bem” ou “Muito Bem” as seguintes linhas de intervenção do POR Lisboa, segundo a natureza do promotor

	Prom. públicos	Prom. privados
Governança e capacitação Institucional (PCI, SAMA, Eixo 1)	59,7	16,1
Contexto de Suporte ao Desenvolvimento Económico (EDSC, SAAC, SAPCTIEBT, SAICT, Eixo 1)	39,7	27,4
Política de Cidades (RUCI e PRU, Eixos 1, 2, 3)	64,2	13,3

- b. Ainda assim, e no quadro dos seus principais destinatários (municípios), regista-se um grau de reconhecimento muito elevado nas linhas de apoio que apelam a “parcerias” (Política de Cidades), o que resulta tanto das iniciativas de comunicação específicas do POR Lisboa como da comunicação realizada a partir da coordenação central desta Política (SEOTC e DGOTDU).
- c. A eficácia das acções de comunicação do tipo “Seminários” ou “Notícias na comunicação social” que foram realizadas, mesmo que eventualmente incidindo sobre estes aspectos inovadores, não é muito grande (uma proporção inferior a 30% dos inquiridos, tanto na esfera pública como privada, reconhecem ter tomado conhecimento dos apoios do POR Lisboa através destes meios). Outras formas de divulgação, com destaque para a consulta do site internet do Programa, permitem suprir essa carência, mas eventualmente já numa fase de Avisos de candidatura, pelo que o tempo disponível para a preparação de projectos que respondam a estas novas exigências fica reduzido.

De acordo com a teoria da programação, a viragem para a competitividade é acolhida no POR Lisboa através da clara centralidade que o Eixo 1 representa sobretudo do ponto de vista da quota de compromisso financeiro associada a este Eixo da programação. No entanto, por questões inerentes mais a opções de política nacional e de modelo de regulamentação do QREN do que propriamente a opções do POR Lisboa, pode dizer-se que a viragem para a competitividade fica aquém do que seria de esperar num Programa de “Competitividade Regional e Emprego”. A relativamente reduzida dimensão financeira do POR Lisboa tende obviamente a penalizar em termos acrescidos esta observação.

A mencionada centralidade financeira do Eixo 1 é muito construída em torno da relevância dos sistemas de incentivos que operam num quadro transversal nacional, no qual a intervenção da AG do Programa é muito limitada. A margem de manobra para uma intervenção regional em matéria de competitividade ajustada ao quadro estratégico regional está limitada à interacção realizada no âmbito do grupo de acompanhamento que envolve a equipa do POFC, os organismos intermédios e a equipa dos POR na Rede dos Sistemas de Incentivos (na elaboração dos Avisos de Concurso), e aquando das comissões de selecção. A avaliação recolheu evidências que, em alguns avisos de concurso, o período disponibilizado para realizar essa interacção nas comissões de selecção foi muito limitado, senão inexistente (facto posteriormente corrigido). Advêm igualmente limitações e atrasos na disponibilização dos Sistemas de Informação de Suporte Análise de Mérito nos Sistemas de Incentivos. Estas circunstâncias ilustram bem a reduzida margem de manobra de intervenção do POR Lisboa.

As condições concretas de aplicação dos sistemas de incentivos, designadamente em termos de selectividade, condicionarão, neste contexto, largamente o êxito do Programa nesta matéria. Se a utilização dos sistemas de incentivos como instrumento parcelar de combate à crise tiver comprometido, designadamente nos Mecanismos de Engenharia Financeira e no SI Inovação, a selectividade dos apoios, então o alcance do POR Lisboa em matéria de competitividade poderá ficar substancialmente aquém do esperado e do necessário.

Mas se este facto pode ser imputado às opções do modelo de governação do QREN, já no que respeita à concretização das restantes componentes de programação do Eixo 1 pode também concluir-se que o contributo do PO Lisboa para a referida viragem de competitividade é muito débil. Tal como resulta dos elementos de avaliação recolhidos, o grau de articulação que foi possível estruturar entre os apoios ao investimento empresarial e as restantes componentes da programação é muito limitada. Seja por orientações superiores que se sobrepuseram ao PO (caso do Plano Tecnológico da Educação), seja pela própria exiguidade de fundos disponíveis (que originaram a não abertura de candidaturas, caso do SIAC e dos PCTIEBT), o confronto entre a teoria da programação e a dinâmica de concretização do POR Lisboa permite concluir que o alcance da programação em termos dos objectivos de competitividade ficou bastante aquém do necessário ao regime de enquadramento comunitário da região:

- ✓ Área de Intervenção *Qualificar o sistema científico e tecnológico e potenciar o acesso de instituições e empresas a recursos/programas internacionais de I&D* (tipologias *Sistema de Apoio às Infra-estruturas Científicas e Tecnológicas e Economia Digital e Sociedade do Conhecimento*). No entanto, esta Área de Intervenção ficou limitada à implementação do Plano Tecnológico da Educação. Todas as candidaturas aprovadas até final de Novembro de 2009 foram da iniciativa do Ministério da Educação (3), estando uma da Área Metropolitana de Lisboa em análise de aceitação. **O “estímulo da procura” torna-se, neste caso, numa questão quase irrelevante.**
- ✓ O *Sistema de Apoio a Acções Colectivas* e o *Sistema de Apoio a Parques de Ciência e Tecnologia e Incubadoras de Empresas de Base Tecnológica*, de grande potencial em matéria de promoção da competitividade, não tiveram qualquer iniciativa de abertura de candidaturas.
- ✓ Área de Intervenção *Reforçar a Governance Regional* (incluindo as tipologias *Sistema de Apoio à Modernização Administrativa e Promoção e Capacitação Institucional*) tem contemplado, no primeiro caso, projectos maioritariamente de promoção municipal (alguns projectos de freguesias), com predomínio na relação administração -cidadão e sem enfoque visível na questão da competitividade; no segundo, projectos também maioritariamente de promoção municipal e com forte presença de projectos de estudo e observatório.
- ✓ As *Redes Urbanas para a Competitividade e a Inovação*, que seriam, dentro da Política de Cidades, o instrumento explicitamente dirigido à competitividade, tiveram o único procedimento concursal aberto no final de Novembro de 2008, com duas candidaturas de programas de acção aprovadas.

Em síntese, a avaliação conclui que o acolhimento desta recomendação e o sucesso ao nível dos resultados previsíveis no que respeita à dimensão “competitividade” fica aquém do seria de antever num programa orientado para o regime Competitividade Regional e Emprego.

Isso deve-se essencialmente ao facto do Eixo Prioritário 1 ser fortemente tributário do regime de incentivos às empresas, num contexto em que como já foi referido a autonomia da AG é limitada. Por exemplo, a intervenção do POR Lisboa nas áreas complementares do sistema de incentivos (infra-estruturas científicas e de base tecnológica, externalidades da actividade empresarial) é reduzida senão nula. A prioridade superior atribuída ao Plano Tecnológico da Educação compreende-se e explica parcialmente o facto assinalado, mas não deixa de limitar a acção do PO em matéria de competitividade. Ora, os POR da convergência no Continente, pelo menos o Norte e o Centro, avançaram substancialmente nesses domínios complementares, introduzindo nessas regiões uma vertente de competitividade que marca a programação. Daí que a novidade do regime Competitividade Regional e Emprego se faça sentir apenas por via da redução dos meios financeiros da programação.

Já no que respeita às “parcerias” pode registar-se um sucesso ao nível da Política de Cidades/ Parcerias para a Regeneração Urbana, que representam neste momento uma quota-parte muito importante dos compromissos assumidos pelo Programa.

- iv. A previsível maior dificuldade no desenvolvimento de projectos que possam beneficiar da articulação do FEDER e FSE (PO Potencial Humano) deve ser equacionada pelo gestor do Programa e devem ser tomadas acções de mitigação deste problema;

Não se identificam medidas específicas tomadas pela AG (cf. Q 12).

Esta articulação seria especialmente relevante:

- ✓ Em tipologias do Eixo 1 (Sistemas de Incentivos ou Modernização Administrativa), que têm claras implicações (qualitativas e quantitativas) ao nível do emprego e das qualificações;
- ✓ Em tipologias do Eixo 3 (Equipamentos para a Coesão Local, Requalificação da Rede Escolar e Parcerias para a Regeneração Urbana/ Bairros Críticos), casos em que iniciativas concertadas entre os Fundos FEDER e FSE poderiam incrementar o alcance estratégico e os impactes dos projectos infra-estruturais.

Deve também notar-se que esta questão se pode igualmente colocar-se no sentido inverso, i.e., acções da AG do POPH no sentido de territorializar as suas iniciativas de forma articulada com o POR Lisboa. A inexistência destas acções é relevante sobretudo no quadro de uma débil programação financeira do POPH para a região de Lisboa e de níveis de selectividade de aprovações bem mais baixos do que os observados nas regiões do objectivo convergência em que o Programa centra a sua intervenção.

De qualquer modo, a acção da AG do POR Lisboa é sobretudo penalizada pela inexistência no âmbito da agenda do Potencial Humano de soluções institucionais para a territorialização do Programa, sendo esta característica comum a todos os POR do Continente, os quais na sua totalidade não conseguiram desenvolver acções no sentido da referida territorialização.

- v. A reduzida experiência no domínio do sistema de incentivos às empresas, parte substancial do Eixo 1, deverá ser obviada pela gestão centralizada ao nível nacional do sistema de incentivos, mas é muito importante que sejam assegurados os objectivos deste PO Regional (diferentes dos Programas das outras regiões), devendo o gestor do Programa ter uma atitude pro-activa, muito particularmente nas situações onde se possa observar uma vantagem clara de articulação com outros projectos co-financiados pelo Programa (ex: regeneração urbana);

Esta recomendação deveria ser materializada através de uma adopção decidida do modelo das estratégias de eficiência colectiva, mas neste capítulo o POR Lisboa avançou ao mesmo ritmo dos restantes PO Regionais, i.e., em função das decisões tomadas transversalmente e

de forma centralizada para o QREN. Estas decisões não têm ainda manifestações concretas. A AG do POR Lisboa foi a única ao nível dos POR a ter intervenção na formulação dos avisos de concursos, nomeadamente na decisão de não participação ou na limitação das tipologias de investimento a consagrar regionalmente.

Neste sentido, assinala-se ainda que **a AG foi proactiva ao nível dos próprios Sistemas de Incentivos, tendo desenvolvido um estudo e orientações acerca de sectores empresariais /económicos prioritários para a Região, mas o qual não foi partilhado com os organismos intermédios responsáveis pela operacionalização da gestão dos SI.** Embora não haja evidência de que os processos de abertura de concurso e de selecção de candidaturas (liderados a partir de iniciativas da AG do POFC) utilizem esta informação como condicionadora da selecção de projectos, **os resultados (projectos aprovados) revelam alguma coerência com as prioridades definidas.**

- vi. No quadro de uma forte ‘espessura institucional’ deve apostar-se na governança aberta e participada de agentes, pelo que as parcerias público -privado deverão ser estimuladas e desenvolvidas neste Programa, mas deve ser garantido o cumprimento de todos os requisitos definidos pela regulamentação;

Como vimos acima, ao nível das intervenções do Eixo 1 com maior apelo a uma participação robusta de parcerias à escala regional não há sinais muito positivos: as linhas de intervenção de maior potencial ou centraram-se em tipologias limitadoras ou não foram sequer abertas.

No âmbito da intervenção municipal (principais tomadores de iniciativas nos Eixos 2 e 3, e em parte das linhas do Eixo 1) a avaliação deixa perceber um fechamento da gestão à participação, após um período preparatório relativamente rico (processo da Estratégia Regional Lisboa 2020). A Área Metropolitana de Lisboa é Organismo Intermédio (desde Julho 2009), mas apenas com funções de acompanhamento físico e financeiro de candidaturas aprovadas. Nas linhas de financiamento mais promissoras (designadamente as da Política de Cidades), onde as PPP são particularmente relevantes, a participação de promotores privados é extremamente reduzida nas Operações já submetidas.

A própria recomendação da avaliação *ex-ante* contém a principal explicação para esta situação: o cumprimento estrito da regulamentação, especialmente respeitando os requisitos para a formalização de PPP, coloca exigências jurídicas prévias que são de difícil cumprimento no curto e mesmo médio prazo, tendo os promotores optado por iniciativas de menor grau de dificuldade institucional.

- vii. Ao nível dos diversos organismos envolvidos no sistema de implementação, não deve ser perdida a oportunidade de apostar na igualdade de oportunidades.

A questão é explicitamente referida ao nível dos mecanismos regulamentares (tanto nos regulamentos transversais comunitários como nos regulamentos específicos adoptados no

POR Lisboa), embora não conste nos critérios de selecção das Operações, exceptuando as seguintes situações, em que é feita uma valoração ou verificação do cumprimento das normas ou da promoção de factores de integração a diversos níveis:

- ✓ Nos Sistemas de Incentivos às Empresas inseridos no Eixo 1 – Competitividade, Inovação e Conhecimento, o apoio ao empreendedorismo qualificado contempla a atribuição de uma majoração para os projectos promovidos por empresárias e jovens (sempre que esteja assegurado que estes detêm uma participação de pelo menos 50% no capital da empresa);
- ✓ No SI Qualificação PME é financiado o apoio à definição e implementação de planos de igualdade com contributos efectivos para a conciliação da vida profissional com a vida familiar e para a facilitação do mercado de trabalho inclusivo;
- ✓ No objectivo específico “Apoiar a criação e o desenvolvimento de serviços de proximidade dirigidos à população com necessidades especiais de apoio e promover a qualidade de vida e o bem-estar urbano potenciadores da conciliação entre a vida profissional, a vida pessoal e a vida familiar”, do Eixo 3 – Coesão Social, está contemplado o financiamento de equipamentos e acções de desenvolvimento social, no âmbito da prevenção da exclusão social e do apoio aos imigrantes, designadamente, Centros de Apoio aos Imigrantes;
- ✓ No Eixo 3 – Coesão Social, as tipologias de operações abrangidas pelas Parcerias para a Regeneração Urbana incluem a requalificação socio-urbanística, focalizada na vertente da inclusão social,

Os formulários de candidatura em todas as tipologias prevêm a especificação de indicadores de **emprego** gerado pela Operação discriminado por género.

A *check-list* que é utilizada para verificações no local (acompanhamento das Operações contratadas) contempla um campo específico para identificar as evidências da observação desta política comunitária.

Quanto ao sistema de gestão do Programa:

- ✓ A Comissão de Acompanhamento integra um representante da área da igualdade do género (CIG – Comissão para a Cidadania e Igualdade do Género);
- ✓ A *Descrição do Sistema de Controlo e Gestão do Programa* refere de forma sistemática que às diversas Unidades do Secretariado Técnico compete, entre outras funções, *garantir o cumprimento dos normativos aplicáveis, designadamente nos domínios (...) da igualdade de oportunidades;*

Outras recomendações da avaliação ex-ante com relevância para a operacionalização, designadamente em matéria de articulação inter-institucional e divulgação do Programa

- a) (...) ainda assim, recomenda-se que os critérios de selectividade sejam claros, precisos e o gestor do Programa deva procurar potenciar os objectivos estratégicos na selecção das candidaturas, tarefa tanto mais fácil quanto maior o número de propostas, pelo que a divulgação eficaz do Programa é absolutamente central entre os potenciais beneficiários para a concretização dos objectivos estratégicos.

Remete-se para as Q2 e Q5 para a análise referente à avaliação dos critérios de selecção e das medidas de comunicação e divulgação.

Em síntese, a avaliação conclui que, dado que não há uma especificação dos critérios em função de factores objectivamente relacionados com as prioridades e as metas do Programa, limitando-se, nos Avisos, a repetir os critérios (vagos) que são anexos aos Regulamentos Específicos e que o modelo de avaliação das candidaturas não é elaborado e disponibilizado previamente aos promotores potenciais, **esta recomendação da avaliação ex-ante não está a ser implementada.**

- b) MOBILIDADE:

Risco: A Autoridade Metropolitana de Transportes não funciona eficazmente e deste modo podem ficar comprometidos alguns dos objectivos neste domínio.

Recomendação: É necessário reforçar a articulação entre agentes do sistema de transportes. [Cap. 4.4]

Remete para uma questão mais geral, a da abertura da AG e mecanismos criados para assegurar articulação inter-institucional em diversos domínios (Cf. Q12).

Da análise realizada pode concluir-se que, à excepção da articulação com Organismos Intermédios (no quadro estrito da respectiva contratualização), não há evidência de articulação entre a AG e outras entidades, seja prévia ao lançamento de concursos (p.ex., para definição de tipologias, oportunidade temporal, critérios de selecção), seja posterior (apreciação de candidaturas).

No caso específico da “mobilidade”, o próprio Regulamento Específico não prevê explicitamente qualquer tipo de articulação.

c) CAPACIDADE INSTITUCIONAL

Risco: Possível dificuldade das autarquias em se adaptarem às medidas de carácter inovador.

Recomendação: Necessário ‘trabalhar’ com as autarquias para a correcta percepção da realidade do novo PO.

Remete para as questões Q12 (conclusão: há margem para uma maior articulação de acção da AG com os Municípios, a partir dos mecanismos previstos no modelo de governação) e Q5 (em matéria de divulgação apenas se registam algumas acções especificamente dirigidas a esta demonstração do carácter inovador do Programa a partir do meio do ano 2009).

d) INCLUSÃO SOCIAL

Risco: A articulação prevista com as acções apoiadas pelo FSE (cf. PO Potencial Humano) não se afigura fácil, especialmente se atendermos a algumas experiências menos bem sucedidas no passado (cf. avaliação intercalar do QCA III).

Recomendação: A articulação requer um cuidado especial da AG do Programa, que deverá tomar uma atitude proactiva relativamente à gestão do Eixo do PO Potencial Humano dedicado à Região de Lisboa.

Para além de não haver evidência desta pro-actividade junto da AG do POPH, já concluímos também pela falta de iniciativas de articulação do POR Lisboa com o POPH, embora algumas linhas do Programa a justificassem.

CONCLUSÕES

- A avaliação conclui que uma parte significativa das recomendações da avaliação *ex-ante* em matéria de implementação do Programa não foram operacionalizadas, seja por opções da AG, seja por factores exógenos (sobretudo as opções de modelo de governação e regulamentar para o QREN e o plano nacional de resposta à crise na sequência da alteração da conjuntura económica e financeira). As questões mais significativas, que podem eventualmente ser penalizadoras em termos de cumprimento de objectivos e do assumir dos novos desafios da programação, em torno da promoção da competitividade, são as seguintes:
 - ▶ A opção por não especificar e publicitar previamente a metodologia de avaliação dos critérios de selecção nos diversos procedimentos de natureza concursal contraria a recomendação que incentiva a clarificação destes.
 - ▶ Os mecanismos para estímulo da procura, designadamente a realização de acções de comunicação e esclarecimento dos agentes regionais, e em especial nas tipologias que apelam a parcerias, foram utilizados de forma muito restrita.

- ▶ Da mesma forma se pode concluir que as tipologias mais directamente relacionadas com a promoção da competitividade (para além dos Sistemas de Incentivos) não foram mobilizadas de forma decidida.
- ▶ Não foram identificadas iniciativas para a articulação FEDER/ FSE, mitigando as dificuldades decorrentes da canalização destes Fundos através de Programas diferentes.
- ▶ As operações submetidas e aprovadas revelam uma presença pouco evidente de parcerias público-privadas e não há iniciativas relevantes de aposta num modelo de governança aberto e participado pelos agentes regionais.
- Estas evidências de funcionamento do Programa, na sua fase inicial, num modelo fechado de gestão e sem mobilização de instrumentos de articulação inter-institucional para além dos que estão estritamente previstos no quadro regulamentar, penalizou o alcance dos objectivos na dimensão “competitividade”, mas também noutros domínios que são especificamente assinaladas na avaliação *ex-ante* como carecendo de opções inovadoras, como a mobilidade, a capacitação institucional regional ou a inclusão social.

RECOMENDAÇÕES

Neste âmbito, esta avaliação retoma as recomendações da avaliação *ex-ante* que nos parecem manter ainda a sua pertinência para o período 2010-2013 e que são susceptíveis de contribuir decisivamente para o alcance de alguns objectivos centrais do POR Lisboa:

- ✓ Mudança de metodologia de trabalho em matéria de definição e aplicação de critérios de selecção, com realização de acções de comunicação prévia junto dos potenciais promotores e publicitação do modelo de avaliação das candidaturas (factores que influenciam a valoração dos critérios e respectivos ponderadores, qualitativos ou quantitativos).
- ✓ Mobilização das linhas de financiamento do Eixo Prioritário 1 que, de forma complementar com os sistemas de incentivos, possam ser promotoras de verdadeiras parcerias regionais para a competitividade, estimulando a procura através de acções de comunicação criteriosamente dirigidas para projectos de natureza estruturante.
- ✓ Promover, conjuntamente com a AG do PO do Potencial Humano, a criação de mecanismos de articulação entre os dois Programas, garantindo capacidade conjunta para a territorialização eficaz das intervenções do PO Temático.

(Q2): OS REGULAMENTOS ESPECÍFICOS E OS CRITÉRIOS DE SELECÇÃO QUE DELES DECORREM PARA CADA ÁREA DE INTERVENÇÃO DO POR LISBOA SÃO ADEQUADOS E EFICAZES FACE AOS OBJECTIVOS DO PROGRAMA?

SOBRE A QUESTÃO DE AVALIAÇÃO

Esta questão é bastante complexa, quer porque apela tanto para uma análise regulamentar e dos critérios na sua formulação de base, abstracta, como para as suas manifestações práticas (a forma como são aplicados e os projectos que são seleccionados em resultado dessa aplicação). Acresce ainda que as conclusões não são necessariamente iguais para as diversas áreas de intervenção e tipologias do POR Lisboa.

Tal como no caso das restantes questões deste grupo, entendemos que a utilidade da resposta se dirige essencialmente à proposta de soluções operacionais ou de natureza estratégica tendentes a assegurar os níveis de desempenho planeados para atingir os objectivos do Programa.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

Esta natureza abrangente da questão (entre os aspectos mais estruturais e do quadro regulamentar e organizativo e a sua tradução em procedimentos e, posteriormente, num corpo de operações seleccionadas), apela a metodologias directas e indirectas de recolha e análise de informação. No que respeita aos aspectos estruturais, assinala-se a utilidade da análise documental. Para a leitura ao nível dos procedimentos e resultados foram especialmente adequados: a identificação de aspectos críticos e as boas práticas nas diversas entrevistas com a AG, incluindo os Organismos Intermédios; a abordagem mais detalhada de alguns projectos (designadamente da tipologia Programa de Acção); o cruzamento de análise com outras questões colocadas nesta avaliação; a análise das respostas ao inquérito a promotores; ou da exploração do sistema de informação do POR Lisboa.

DESENVOLVIMENTOS ANALÍTICOS E RESULTADOS

Apesar de ser possível uma análise detalhada (tipologia a tipologia), tenha-se em atenção que a teoria da programação centra os objectivos do Programa sobretudo no Eixo 1 (domínio da competitividade) e que, nos Eixos 2 e 3 (sustentabilidade territorial e coesão) há uma predominância (pelo menos de natureza de compromisso financeiro) das tipologias Rede Escolar e Parcerias para a Regeneração Urbana. Ou seja, a questão colocada não é igualmente relevante em todos os domínios.

1. *Uma leitura global decorre da análise cronológica e do processo de preparação/aprovação dos regulamentos específicos:*

- a. O POR Lisboa foi preparado em 2006-2007 e a versão definitiva (de Setembro de 2007) foi aprovada pela Comissão Europeia por Decisão de 12 de Outubro de 2007. Os diversos regulamentos específicos (e, por consequência, os critérios de selecção que são adoptados) têm data posterior: os primeiros foram aprovados pela Comissão Ministerial de Coordenação dos PO Regionais em 9 de Outubro de 2007, muitos em 2008 e alguns já em 2009. Os regulamentos foram elaborados de forma diversificada, mas apenas um é exclusivo do POR Lisboa (o Regulamento Saúde Lisboa, Eixo 3). Os restantes são aplicáveis a todos os PO Regionais (e alguns também aos PO Temáticos de Valorização do Território e Factores de Competitividade).

As diversas metodologias para elaboração dos Regulamentos Específicos (matéria sujeita a uma avaliação específica que o IFDR lançou e que se debruçará sobre aspectos mais operacionais e administrativos) conduzem a duas grandes tipologias de situações:

- ✓ Propostas (com ou sem apreciação/discussão) de entidades sectoriais/ministeriais/ de tutela, eventualmente na figura das autoridades de gestão dos PO Temáticos (é o caso dos Regulamentos de Sistemas de Incentivos).
- ✓ Propostas de grupos de trabalho com participação da CCDR Lisboa/ AG do POR Lisboa, esta em formato e intensidade variável (desde a coordenação à simples emissão de parecer/opinião).

Neste contexto, há naturalmente casos em que não estão garantidas à partida condições para especificação de aspectos relacionados com o POR Lisboa, designadamente os objectivos, as metas (quantificadas), o *earmarking*, as tipologias e o quadro de beneficiários. No entanto, a análise documental e os contactos realizados não permitem identificar situações desse tipo, excepto uma questão mais transversal: o modelo regulamentar, por ser muito fragmentado (um regulamento específico para cada tipologia) dificulta a emergência de projectos mais integrados. A mesma leitura se pode fazer relativamente aos critérios de selecção adoptados, já que os mesmos são anexos dos regulamentos específicos. Este modelo de elaboração transversal e homogeneizada para os PO Regionais (e nalguns casos PO Temáticos) conduziu a regulamentos específicos de espectro alargado, onde tentou prever-se toda a diversidade tipológica, territorial e institucional, e a critérios que são apenas referidos de forma tipificada.

Não deixando de realçar o facto do POR Lisboa, aplicado a uma região Objectivo *Competitividade Regional e Emprego*, partilhar os Regulamentos Específicos com as Regiões do Objectivo *Convergência*, o que não é uma opção muito evidente, não existem no entanto sinais de desajustamentos face aos objectivos do Programa (quando existiram foram sendo

corrigidos com alterações pontuais), já que as tipologias prioritárias e as diversas famílias de potenciais beneficiários estão contempladas.

Note-se, por exemplo, que em 80% dos casos os promotores que responderam ao inquérito lançado nesta avaliação consideram que as condições (regulamento, aviso, critérios) correspondiam de forma ajustada à estratégia e às prioridades da entidade.

- b. Esta conclusão é, no entanto, uma conclusão “por omissão”, já que a verdadeira adequação ao Programa é deixada ao processo posterior de especificação nos avisos de concurso, na ponderação e especificação dos critérios de selecção em cada aviso e nas orientações de gestão e orientações técnicas.

Nos casos dos Eixos 2 e 3, tanto os avisos de abertura de concurso como as orientações técnicas emitidas em diversas matérias (p. ex. Orientações Técnicas nº 1, nº 2 e nº 3 das Parcerias para a Regeneração Urbana) contêm especificações que permitem limitar as tipologias, a dimensão financeira, a natureza e os objectivos das operações, de forma a adequá-los à programação e aos objectivos do POR Lisboa. Do ponto de vista da “admissibilidade” de operações/candidaturas, julgamos que estes elementos são suficientes e têm sido utilizados de forma sistemática pela AG do Programa em algumas das suas linhas de intervenção. No entanto, assinalam-se a montante e a jusante deste momento (a formatação e lançamento de um “aviso”) duas “carências”:

- ✓ A montante, seria de toda a conveniência que as prioridades estratégicas para a Região que estão identificadas na Estratégia Regional Lisboa 2020 fossem tidas em conta de forma sistemática. Ora, se olharmos para os respectivos “projectos prioritários” verificamos que muitos deles não foram ainda aprovados, e muitos deles não tiveram ainda oportunidade de ser candidatados por ausência de enquadramento nos procedimentos concursais abertos (referimo-nos sobretudo a tipologias do Eixo 1).
- ✓ A jusante estamos a falar essencialmente dos critérios de selecção. Nos Eixos 2 e 3, a AG limita-se genericamente a reproduzir os critérios que constam dos regulamentos, não publicitando previamente a forma como os mesmos são avaliados, o que é particularmente limitador a dois níveis:
 - O da indução de projectos/operações mais trabalhados pelos promotores, no sentido de os adequar melhor, nalgumas componentes, aos objectivos do Programa ou do Aviso. [De acordo com os resultados dos inquéritos aos promotores, em 33% dos casos os projectos são trabalhados previamente no sentido da melhor adequação das suas componentes a especificidades do convite/ aviso, o que deixa antever o potencial que estes instrumentos podem ter para influenciar a procura].

- O da avaliação mais cabal do “mérito” de cada candidatura, já que alguns dos critérios são definidos de forma bastante vaga (sem indicação dos factores que contribuem para cada critério e respectiva quantificação ou forma de cálculo). [Dos 25 regulamentos/critérios analisados apenas 5 referem como critério de selecção o contributo da operação a candidatar para as categorias de despesa/tema prioritário/ *earmarking*. Com referência a contributo para determinados indicadores físicos contam-se 8 regulamentos. Há mesmo 10 regulamentos que não referem como critério qualquer aspecto relacionado com os “objectivos do Programa Operacional”. Ver quadro seguinte].

12: Referências específicas a “contributos para objectivos do POR Lisboa” nos critérios de selecção previstos nos diversos Regulamentos

Eixo	Tipologia / Regulamento	Sem referência	Objectivos do PO	Despesas <i>earmarking</i>	Indicadores físicos
1	EDSC		X		
1	RUCI (Política de cidades)	X			
1	PCI		X	X	X
1	SIAC		X		
1	SAICT		X		X
1	SAMA	X			
1	SAPCT		X		X
1	SAFPRI		X	X	
1	SII QREN	X			
1	SII		X		X
1	SIIDT	X			
1	SIQI de PME	X			
2	AVL		X	X	X
2	AVQA		X	X	X
2	ENERGIA		X		
2	GAEPC		X	X	X
2	MT		X		X
2	OGR		X		
2, 3	PRU (Política de cidades)	X			
2	PGRNT (acções imateriais)	X			
3	ECL		X		
3	PATRIMÓNIO CULTURAL	X			
3	REC		X		
3	RRE_1ºCEB_EPE	X			
3	SAÚDE - LISBOA	X			
Total	25	10	15	5	8

Note-se que os regulamentos estabelecem, de forma generalizada, que “as operações candidatas serão apreciadas e hierarquizadas pela AG em função dos critérios de selecção,

[...], e com base em metodologia específica estabelecida no aviso de abertura ou em orientações técnicas gerais e específicas”.

- 2. Esta leitura é extensiva aos formatos de candidatura de tipologia “Programa de Acção” (Parcerias para a Regeneração Urbana, Eixos 2 e 3; Redes Urbanas para a Competitividade e a Inovação, Eixo 1), já que, embora haja critérios relacionados com cada uma das operações que integram o Programa de Acção (maturidade das operações, custo face às metas propostas, pertinência e exequibilidade destas metas), a não especificação da forma como cada um destes critérios será calculado não orienta os promotores no sentido de que cada operação incluída no Programa de Acção seja um contributo para o POR Lisboa, mas sobretudo para aspectos da sua coerência global.*
- 3. Adicionalmente, e tendo em conta que há domínios de intervenção (nos Eixos 2 e 3) em que a dotação financeira indicativa é relativamente limitada, pode colocar-se a questão sobre se a melhor forma de garantir contributos relevantes para os objectivos do POR Lisboa passa realmente por procedimento concursal ou se alternativas (convite ou programas de acção) não permitiriam concentrar o investimento em projectos de maior contributo potencial. Nestes casos, verificam-se situações em que o Regulamento Específico não permite modelos alternativos ao “concurso”, e nesse sentido pode entender-se que “não é adequado” para o cumprimento dos objectivos. São os casos dos regulamentos Energia (E2), Prevenção e Gestão de Riscos Naturais e Tecnológicos (E2) e Património Cultural (E3).*
- 4. No caso do Eixo 1, relativamente aos mecanismos de apoio à actividade empresarial, tanto os avisos de abertura de concurso como as orientações técnicas emitidas em diversas matérias, grosso modo, não contêm especificações que permitem limitar as tipologias, a dimensão financeira, a natureza e os objectivos das operações, de forma a adequá-los à programação e aos objectivos do POR Lisboa.*
- 5. Por último, cabe aqui uma referência a questões mais formais, como seja a (não) uniformidade de procedimentos, de conceitos e de terminologias utilizados nos próprios regulamentos, e que em alguns casos interferem com a interpretação que tanto a AG como os promotores fazem dos mesmos e motivam um número significativo de não admissão de candidaturas. Pode entender-se esta desconformidade como penalizadora de uma gestão mais eficiente, aspecto que tratamos noutros pontos desta avaliação. A resolução deste tipo de questões é remetida, no entanto, para o processo de avaliação do modelo de elaboração dos regulamentos do FEDER e Fundo de Coesão, que o IFDR está a conduzir neste período.*

CONCLUSÕES

Tendo em conta questões de natureza mais operacional, as principais conclusões são:

- Os regulamentos específicos, mesmo respondendo a uma lógica de homogeneização para todos os Programas Operacionais do QREN (ou precisamente por isso), são, de forma geral, suficientemente abrangentes (nas tipologias admitidas, no quadro de entidades beneficiárias, na elegibilidade de despesas) para permitirem uma actuação selectiva da AG no sentido de estimular e seleccionar os projectos que melhor contribuam para os objectivos do Programa.
- Deve ainda referir-se que a produção regulamentar do QREN foi desenvolvida com significativa participação das CCDR, tendo em alguns casos (por exemplo dos regulamentos respeitantes aos sistemas de incentivos) a liderança dos grupos de trabalho cabido às próprias CCDR; neste contexto de participação, é difícil avaliar (por ausência de elementos de memória escrita da dinâmica dos grupos de trabalho) as razões de uma maior intervenção das CCDR na defesa dos seus juízos críticos quanto à natureza da base regulamentar. Ao longo do processo de avaliação, foi possível recolher testemunhos críticos quanto ao modelo de base regulamentar produzida, designadamente quanto à sua sectorialização excessiva e à impossibilidade de submissão de candidaturas integradas.
- Os regulamentos são, na sua esmagadora maioria, muito especializados, referindo-se a tipologias específicas, o que dificulta a geração de projectos multi-dimensionais e integrados (como são, por exemplo, os casos dos dois regulamentos da Política de Cidades).
- Os avisos de abertura de concurso e a especificação dos critérios de selecção são os instrumentos privilegiados ao alcance da AG para orientar a procura e para escolher os projectos mais adequados do ponto de vista dos objectivos do Programa. A conclusão da avaliação é que a AG não esgotou a margem de manobra de que dispõe; seja porque há, num número significativo de linhas de intervenção, imposições complementares ou orientações de políticas públicas que condicionam de forma irreversível essa margem de manobra (face à relativa exiguidade dos montantes financeiros disponíveis); seja por omissão própria, ao não aproveitar todo o quadro de intervenção de que dispõe – adaptação e definição de modelos específicos de aplicação dos critérios regulamentares e sua publicitação, mobilização plena de um quadro institucional e relacional, com os principais tomadores (p. ex. os municípios), ou com os PO Temáticos, por exemplo.
- É discutível que, no domínio dos avisos de concurso, estes tenham sido frequentemente publicados em termos comuns a todas as CCDR, hipotecando a

margem de manobra que o aviso representava face a uma base regulamentar comum; por estas razões, se conclui que a margem de manobra da gestão não terá sido totalmente aproveitada, o que é tanto mais surpreendente quanto havia reservas claras quanto ao modelo de base regulamentar adoptado.

- Ou seja, os regulamentos são adequados ao cumprimento dos objectivos do Programa quando aplicados de forma articulada com as Orientações Técnicas e as especificações dos Avisos de Concurso, embora por omissão, ficando esse cumprimento muito dependente da procura registada. (Alguns) critérios de selecção são aplicados de forma pouco orientada para as especificidades do POR Lisboa (não valorizam de forma explícita o contributo dos projectos para as metas físicas e financeiras fixadas), limitando-se a sua utilidade enquanto elementos de operacionalização selectiva dos objectivos e prioridades do Programa.

RECOMENDAÇÕES

A partir da avaliação realizada podem formular-se algumas recomendações específicas, não deixando de referir que outras acções, sugeridas no quadro de outras questões de avaliação, são igualmente pertinentes para garantir uma melhor adequação ou ajustamento dos regulamentos e dos critérios de selecção.

- ✓ Participar de forma activa no *estudo de avaliação do modelo de elaboração dos regulamentos FEDER e Fundo de Coesão*, da responsabilidade do IFDR, no sentido de eliminar/ minimizar o efeito negativo da falta de homogeneidade de procedimentos, terminologias e conceitos presentes nos actuais regulamentos. No caso específico dos procedimentos, exemplifica-se com as questões relacionadas com as modalidades de admissão de candidaturas e com as exigências em matéria de maturidade das intervenções, onde os regulamentos devem evoluir no sentido de uma maior flexibilidade para permitir a indução de projectos mais inovadores e complexos.
- ✓ Aproveitar a margem de manobra que os procedimentos de captação de candidaturas (nomeadamente os avisos e notas técnicas associadas) dão à AG no sentido de adequar as características das operações candidatas ao melhor cumprimento dos objectivos (maior especificação de critérios de selecção, incorporação nestes critérios de factores de valorização directamente relacionados com o contributo de cada operação para as metas físicas e financeiras do POR Lisboa, publicitação do modelo de avaliação de candidaturas, etc.).
- ✓ Recorrer a outras metodologias de captação de candidaturas que não exclusivamente o concurso puramente concorrencial, designadamente em tipologias mais directamente relacionadas com alguns objectivos do Programa no domínio da competitividade, tais como por exemplo o Sistema de Apoio a Infra-estruturas Científicas e Tecnológicas, o Sistema de Apoio a Parques de Ciência e Tecnologia e Incubadoras de Empresas de Base Tecnológica (os respectivos regulamentos específicos prevêem o recurso a

modalidades de pré-candidatura e com concurso em períodos pré-determinados) e o Sistema de Apoio a Acções Colectivas (o respectivo regulamento específico prevê explicitamente a modalidade de convite).

(Q3): OS MANUAIS DE PROCEDIMENTOS E OS FORMULÁRIOS TÊM-SE MOSTRADO SIMPLES, ADEQUADOS E COM O GRAU DE EXIGÊNCIA EM CONSONÂNCIA COM A DIMENSÃO DOS PROJECTOS?

SOBRE A QUESTÃO DE AVALIAÇÃO

Colocam-se aqui questões de simplicidade, adequação e proporcionalidade das exigências de instrumentos de apoio à apresentação e processamento de candidaturas que são fundamentais no modelo escolhido para a operacionalização do POR Lisboa. Este é baseado essencialmente na concorrência entre candidaturas apresentadas em períodos limitados e na avaliação do respectivo mérito a partir de critérios de selecção, pelo que a transparência e a simplicidade de tais instrumentos é essencial para que não haja outro tipo de factores a interferir na decisão que não sejam os da qualidade e sustentabilidade dos projectos.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

A equipa de avaliação considera que uma das fontes essenciais para sustentar a resposta deve ser a perspectiva dos próprios utilizadores/ destinatários deste tipo de ferramentas, ou seja, os promotores das operações candidatadas. Nesse sentido, dá-se grande importância ao resultado do inquérito aos promotores, embora se faça um cotejo com outro tipo de análise: a documental, através da consulta dos documentos de referência, e a utilização, pela própria equipa, da plataforma de apresentação de candidaturas.

DESENVOLVIMENTOS ANALÍTICOS E RESULTADOS

Uma primeira referência a fazer pela avaliação prende-se com a proporcionalidade das exigências dos manuais e dos formulários face à dimensão dos projectos. Esta proporcionalidade não se verifica, isto é, de forma generalizada, os procedimentos associados à candidatura, à apreciação e ao desenvolvimento das Operações são independentes da dimensão financeira destas.

No entanto, esta questão não é muito relevante, mesmo para a generalidade dos beneficiários, sendo minoritárias as opiniões que consideram os procedimentos complexos ou inadequados. Qualquer recomendação de algumas simplificações no caso dos projectos de menor dimensão/complexidade, eventualmente previstos em sede de Avisos de Candidatura e respectivas Orientações Técnicas, deve ser assumida em regime excepcional, porque a estabilidade de procedimentos é um princípio positivo.

Apenas um quinto (21%) dos respondentes ao inquérito a promotores tem uma opinião que vai no sentido de considerar os Manuais de Procedimentos como complexos e/ou confusos, mas esta apreciação sobe para quase 34% no caso do Formulário de Candidaturas *on-line* (nota: referência apenas aos promotores públicos que apresentaram candidaturas a qualquer linha de financiamento nos Eixos 1, 2 ou 3, com um total de respondentes de 68 em 131 inquéritos enviados). Esta proporção não é significativamente afectada pela decisão quanto à respectiva candidatura (não admitida/ não aprovada/ aprovada), mas pode registar-se que a apreciação negativa desce para metade (no caso do Manual de Procedimentos) e cai para 17% (no caso do Formulário *on-line*) quando se consideram apenas as respostas para candidaturas apresentadas em 2009, ou seja, as mais recentes.

Este dado é, por sua vez, convergente com algumas simplificações ou melhoramentos que a própria AG tem introduzido no Formulário de Candidatura, com as afinações do Manual de Utilizador e do Manual do Promotor e com a divulgação de Orientações de Gestão (4 emitidas em 2009).

De forma geral, podemos portanto concluir que os Manuais e os Formulários referentes à fase de apresentação de candidaturas são adequados, registando-se uma progressiva habituação dos promotores às inovações que o QREN introduziu face a práticas anteriores.

Tendo em conta a utilidade deste tipo de instrumentos, pode assinalar-se como aspecto deficitário a não existência de um Manual dos Beneficiários dos Sistemas de Incentivos.

Face ao pequeno grau de concretização (realização) das operações aprovadas não pode fazer-se o mesmo tipo de análise para fases posteriores do seu desenvolvimento (pagamentos, monitorização, reprogramações, etc.). Algumas referências surgiram de forma directa ou indirecta nas entrevistas realizadas pela equipa de avaliação, designadamente quanto à *check-list* para verificações no terreno (muito exigente, mas com claras vantagens ao nível do rigor) ou aos procedimentos administrativos obrigatórios para o promotor em matéria de organização dos elementos físicos e financeiros referentes à candidatura (exigindo a progressiva implementação de práticas mais complexas do que em períodos anteriores de programação, sendo o conteúdo do carimbo a colocar nos documentos originais de despesa um exemplo).

CONCLUSÕES

Tendo em conta os requisitos regulamentares comunitários e nacionais, a perspectiva da avaliação é a de que os Manuais e Formulários, exigindo alguma prática por parte tanto da AG (Secretariado Técnico e Organismo Intermédio AML) como dos promotores, não apresentam um grau de complexidade excessivo, embora sejam exigentes.

Na fase inicial do Programa as adaptações permitiram ultrapassar as dificuldades. Para os próximos anos, em que o Programa estará mais centrado na execução, não há ainda prática

que permita identificar aspectos a melhorar de forma substancial, embora se possa antecipar que uma prática baseada na auto-avaliação permanente vá também permitir ganhos de eficácia e eficiência.

RECOMENDAÇÕES

As recomendações específicas neste âmbito são as seguintes:

- ✓ Avaliação da oportunidade e eventual preparação, em colaboração com a Autoridade de AG do POFC e dos restantes PO Regionais do Continente, de um Manual do Beneficiário dos Sistemas de Incentivos.
- ✓ Monitorização das dificuldades colocadas pelos procedimentos e plataforma informática em matéria de acompanhamento, processamento financeiro e encerramento de candidaturas e intervenções pontuais no sentido de as ultrapassar.
- ✓ Proceder a ajustamentos pontuais na plataforma informática para apresentação de candidaturas, designadamente permitindo formatos de submissão de ficheiros mais compactos e maior dimensão destes ficheiros.

(Q4): O PROCEDIMENTO DE “AVISOS DE ABERTURA DE CONCURSOS OU DE PERÍODOS PARA A APRESENTAÇÃO DE CANDIDATURAS” (CALENDÁRIO E MONTANTES FINANCEIROS, QUANDO APLICÁVEL) TEM-SE REVELADO ADEQUADO FACE AOS OBJECTIVOS ESTRATÉGICOS E AO DESEJÁVEL RITMO DE EXECUÇÃO?

SOBRE A QUESTÃO DE AVALIAÇÃO

A AG optou de forma sistemática pela utilização de procedimentos concursais, apesar de os regulamentos, em muitos casos, permitirem outro tipo de procedimentos (em contínuo ou por convite, designadamente).

Embora exista a convicção de que estes procedimentos tendem a favorecer a concorrência entre candidaturas, a questão de avaliação coloca a tónica em dois aspectos muito importantes: dos pontos de vista do ritmo de execução e da qualidade efectiva das operações aprovadas (medida em termo do seu contributo para os objectivos do POR Lisboa), qual o balanço que se pode fazer neste período 2007-2009?

ASPECTOS METODOLÓGICOS

Tal como na generalidade das questões, a resposta assenta no cruzamento de perspectivas das diversas fontes e metodologias: a análise documental (avisos, processos referentes a candidaturas e relatórios de execução do POR Lisboa), que são úteis para criar um quadro de referência inicial e para compreender os procedimentos utilizados; as entrevistas com a AG

(Secretariado Técnico, Organismos Intermédios) e o inquérito a promotores, que permitem identificar disfunções e aspectos positivos; e a exploração do Sistema de Informação do POR Lisboa, para aferição de tempos de decisão e montantes disponíveis/aprovados em cada procedimento.

DESENVOLVIMENTOS ANALÍTICOS E RESULTADOS

A modalidade de avisos de abertura de concursos com período associado para a apresentação de candidaturas tem de ser avaliada à luz de três aspectos instrumentais que condicionam o alcance da sua utilização.

Em primeiro lugar, esta modalidade tem sentido quando se pretende assegurar um nível de maior selectividade na programação, induzindo na procura preocupações de qualidade na apresentação de projectos e sobretudo níveis mais elevados de adequação face a objectivos estratégicos previamente definidos. O contexto ideal de aplicação é o de procura latente elevada no âmbito da qual se pretende introduzir novas racionalidades de formação de projectos.

Em segundo lugar, a publicação de avisos de concurso associada à explicitação de normas orientadoras claras quanto à interpretação de critérios de selecção constitui um importante instrumento de transparência da gestão, para além de induzir comportamento de capacitação técnica da procura.

Em terceiro lugar, é necessário que a publicação de avisos de concurso seja ponderada do ponto de vista dos tempos que são criados à gestão para concluir com êxito os períodos de tramitação neles estabelecidos.

Do ponto de vista da dinâmica de concretização do Eixo 1, a avaliação considera que nem sempre estiveram reunidas as três condições instrumentais anteriormente referidas.

Seja porque em alguns casos o ritmo de lançamento dos avisos escapou ao controlo de prudência da gestão (caso do período inicial dos sistemas de incentivos), seja porque a procura estava limitada à partida pelas características da tipologia (caso do Plano Tecnológico da Educação), seja ainda porque não constituíram oportunidade de clarificação antecipada de condições de aplicação de critérios de selecção (na esmagadora maioria dos casos), a modalidade de avisos ficou aquém do esperado.

A avaliação considera que não é a modalidade que está em causa, mas sim a não criação de condições adequadas para a sua aplicação. Consideramos mesmo que a AG não utilizou todo o potencial de intervenção que a modalidade permitia. Em situações em que a procura estava praticamente definida à partida, identificada com um número reduzido de promotores potenciais, a modalidade de convite poderia ter sido utilizada, pois a mesma permite

igualmente induzir nesses promotores potenciais comportamentos desejados de formatação de projectos.

Apresentam-se algumas ideias complementares em torno da questão do ajustamento deste tipo de procedimento face aos objectivos estratégicos do Programa:

- Certas linhas de intervenção mais relevantes para objectivos de “competitividade” não foram abertas nem virão a ser abertas face às limitações de orçamento, implicando, por exemplo, que há intervenções de apoio directo à actividade empresarial sem apoios de suporte ao contexto de inserção empresarial (entendem-se estes com os Parques de Ciência e Tecnologia, as Acções Colectivas, os Serviços de Apoio ao Empreendedorismo).
- Algum défice de comunicação e transparência e o carácter vago dos critérios não permitem garantir que as candidaturas são “excelentes” projectos, mas sim que, dentro dos que se candidataram, são escolhidos “os melhores”. Ou seja, só por si, este tipo de procedimento não garante “qualidade”. Combinando esta consideração com a natureza “homogénea” dos regulamentos, resulta também uma falta de “diferenciação” entre os projectos do POR Lisboa e os que são apoiados pelos restantes PO Regionais.
- Noutras linhas de intervenção (como é o caso dos sistemas de incentivos, dos equipamentos culturais, da energia), as regras e o ritmo de abertura de concursos não são controlados pela AG do POR Lisboa. Não obstante ser assinalado que, por exemplo nos Sistemas de Incentivos, foi a AG dos POR Regionais que teve maior intervenção, limitando os avisos de concurso e as tipologias, esta intervenção foi reactiva, e não proactiva.
- A dotação financeira do PO recomendaria, em algumas linhas, uma maior concentração e selecção prévia da procura, através de procedimentos alternativos ao concurso aberto - convites, por exemplo – e da exigência de montantes de investimento mínimos com alguma dimensão.

Algumas ideias complementares sobre a questão do ritmo de execução do Programa:

- Os anos iniciais (2007-2009) mostram que estes procedimentos concursais são muito consumidores de recursos e, por estarem associados ao período de fecho do PO Lisboa e Vale do Tejo (QCA III), desviaram recursos de gestão das funções de monitorização, acompanhamento e estímulo à execução. Trata-se, por isso, de um procedimento que favorece a aprovação (pois mobiliza a procura, do ponto de vista quantitativo e permite seleccionar grande número de projectos) mas que teve implicações negativas ao nível da execução.

- Tem aumentado a frequência de casos em que são prorrogados prazos de anúncio dos resultados (apreciação das candidaturas): de um total de 15 ocorrências deste tipo, 7 ocorreram apenas no último trimestre de 2009, sugerindo algumas dificuldades no recurso a este tipo de procedimento quando aumenta a necessidade de selectividade (menos recursos financeiros disponíveis) e quando aumenta a pressão relacionada com a execução dos projectos aprovados. No caso dos Sistemas de Incentivos (onde ocorre a maior parte destes casos) estas ocorrências estão associadas a problemas de atrasos na disponibilização dos sistemas de informação de análise de mérito.

CONCLUSÕES

Os procedimentos concursais justificam-se sobretudo para assegurar uma maior selectividade, acolhendo projectos mais adequados para o cumprimento dos objectivos do Programa, especialmente em contexto de procura latente abundante, sendo ao mesmo tempo demonstração de transparência na gestão. São, por isso, especialmente adequados nos Sistemas de Incentivos e na generalidade das tipologias dos Eixos 2 e 3, onde o universo de promotores e a tipologia de projectos é mais tradicional, sem prejuízo da necessária inovação.

No entanto, estas condições nem sempre se verificaram:

- Há diversos casos em que os montantes financeiros disponibilizados no aviso não foram esgotados (por falta de candidaturas em condições de elegibilidade ou com mérito suficiente), o que sugere que a dimensão da procura potencial está, em alguns casos, sobreavaliada no que respeita à qualidade dos projectos suficientemente amadurecidos.
- O modelo de avaliação das candidaturas, em que os factores e ponderadores para os critérios de selecção não são definidos e publicitados previamente, não se pode considerar como demonstrativo de transparência ou indutor de qualidade nos projectos (como já referimos), o que diminui a vantagem potencialmente obtida em matéria de selectividade.
- Os ritmos de lançamento dos concursos e as suas condições são, em diversos casos, controlados por entidades exteriores à Comissão Directiva/ Secretariado Técnico do POR Lisboa (caso mais evidente: Sistemas de Incentivos), pelo que podem ter ocorrido em momentos menos oportunos.
- Face à dotação financeira limitada em algumas linhas do POR Lisboa, especialmente as que mais se relacionam com os objectivos de competitividade (Eixo 1), os procedimentos puramente concursais não garantem que os projectos candidatados sejam os mais adequados aos objectivos.

Este tipo de procedimento é muito consumidor de recursos de gestão, e em procedimentos mais recentes (em que uma parte significativa desses recursos começa a ter de ser “desviada” para o acompanhamento e o estímulo à “execução” dos projectos aprovados, ao mesmo tempo que se tornava crítica a necessidade de encerrar formalmente o Programa Operacional

de Lisboa e Vale do Tejo do QCA III) foram-se tornando mais frequentes os atrasos na decisão referente aos concursos abertos.

RECOMENDAÇÕES

As recomendações mais relevantes repetem, em alguma medida, outras formuladas noutros pontos desta avaliação.

- ✓ Manter como preferenciais os procedimentos por concurso nas tipologias em que se perspetive uma procura suficientemente sólida e com um número alargado de promotores potenciais, dando maior transparência ao procedimento (clarificação e divulgação prévia do modelo de avaliação de candidaturas).
- ✓ Em procedimentos associados a tipologias com menor dotação financeira disponível e mais relacionadas com objectivos de competitividade (especialmente no Eixo 1, excepto sistemas de incentivos) recomenda-se a exploração de modalidades alternativas de captação de candidaturas, especialmente o convite limitado a alguns promotores, após a identificação preliminar de projectos no quadro regional, ou a definição de limiares mínimos de investimento com algum significado.

(Q5): AS ACÇÕES DE DIVULGAÇÃO, INFORMAÇÃO E PUBLICIDADE DO POR LISBOA, DOS SEUS APOIOS E SOBRE OS CONCURSOS PARA A APRESENTAÇÃO DE CANDIDATURAS ESTÃO A SER EFICAZES, GARANTINDO QUE OS POTENCIAIS BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA CONHECEM AS SUAS MEDIDAS?

SOBRE A QUESTÃO DE AVALIAÇÃO

Como já fomos referindo, a comunicação, dirigida de forma inteligente, é essencial para estimular a procura e, domínios ou com formatos mais inovadores. Reconhece-se, com esta questão de avaliação, essa importância.

Há duas linhas de resposta aqui presentes: a da distinção e fundamentação dos tipos (momentos, meios, destinatários) de comunicação e a da sua eficácia.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

A análise documental (plano de comunicação do POR Lisboa, relatórios de execução 2007 e 2008, análise dos conteúdos de algumas acções), conjugada com informação obtida junto dos beneficiários do Programa (inquérito) e nas entrevistas com a AG permitem formular a leitura conclusiva que se apresenta em seguida.

DESENVOLVIMENTOS ANALÍTICOS E RESULTADOS

De forma genérica, o inquérito realizado no âmbito desta avaliação mostra que os potenciais beneficiários conhecem as medidas do POR Lisboa a que têm acesso, embora não estejam informados acerca de outras linhas de intervenção do Programa, notando-se sobretudo uma fractura entre:

- As empresas com acesso aos Sistemas de Incentivos: conhecem esta linha, de forma abrangente, em 52% dos casos, o que ainda assim é uma proporção relativamente baixa, demonstrando que reagem apenas no quadro de cada uma das oportunidades de candidatura e não tendo uma visão mais alargada do Programa; e apenas em proporções inferiores a 20% se mostram informados sobre as restantes linhas dos Eixos 1, 2 e 3;
- Os promotores públicos, que praticamente não reconhecem o apoio do Programa às empresas (em mais de 90% dos casos afirmam desconhecer ou conhecer mal os Sistemas de Incentivos) ou os apoios no quadro do que se pode chamar o “contexto de suporte ao desenvolvimento económico” (EDSC, SIAC, SAPCTIEBT, SAICT), apenas conhecidos por 40% dos respondentes; mas que demonstram um conhecimento generalizado das linhas de Modernização Administrativa e das linhas dos Eixos 2 e 3 (proporções superiores a 60% de reconhecimento).

Este reconhecimento amplo mas desequilibrado é também, de certa forma, demonstrado pela procura registada nos diversos Avisos de candidatura, que supera de forma generalizada a disponibilidade financeira em cada um dos procedimentos (visão quantitativa, que mostra eficácia na informação de abertura dos procedimentos), mas com muitos casos de não admissibilidade de candidaturas por não enquadramento das operações nas tipologias a concurso (visão qualitativa, demonstrando deficiências do processo de comunicação).

A avaliação realizada, através de observação directa de alguns casos e dos níveis de participação, permite concluir que generalidade das acções de comunicação desenvolvidas ao nível do QREN e do próprio POR Lisboa têm uma divulgação suficiente, através de diversos sites internet, na imprensa, em mailings directos e outros meios. Exemplos de acções públicas realizadas: sessão de apresentação do POR Lisboa Nov07; sessão de divulgação "O QREN e a Modernização da Administração Pública", Nov07; diversas sessões públicas de assinaturas de contratos; sessões públicas de divulgação de resultados Dez08 e Dez09; sessão de divulgação de concursos mobilidade sustentável, eco - bairros e frentes ribeirinhas e marítimas Mai09; sessão de divulgação "Financiamento e Empreendedorismo Cultural" Jun09; divulgação no programa de rádio (TSF) Objectivo 2013.

As acções assinaladas parecem-nos bons exemplos, mas pouco generalizados, de medidas destinadas a promover a qualidade, a selectividade e a focagem das candidaturas

apresentadas posteriormente pelos promotores. A avaliação que pode ser feita dos seus resultados concretos (materialização em projectos de melhor qualidade e de maior contributo para os objectivos do Programa) não pode deixar de ter em conta que também a qualidade/objectividade/ modelo deste tipo de acções deve ser objecto de análise e aprendizagem, e que esta depende de uma maior prática por parte da Autoridade de Gestão.

Relativamente às linhas de maior relevância financeira no Programa Operacional, há uma convergência de comunicação entre o POR Lisboa (e outros PO) e organismos de tutela: as iniciativas do Ministério da Economia e do POFC permitem um grau de conhecimento generalizado acerca dos Sistemas de Incentivos; as iniciativas do Ministério do Ambiente e Ordenamento do Território e da DGOTDU permitem um conhecimento generalizado da Política de Cidades POLIS XXI; as iniciativas do Ministério da Educação permitem um conhecimento generalizado do financiamento para a Rede Escolar. Nestas linhas, a procura tem sido muito significativa, em cada um dos procedimentos concursais.

No caso do Eixo 1, em tipologias acolhedoras de acções a desenvolver ao abrigo do Plano Tecnológico da Educação, a não admissibilidade de dois projectos submetidos pela Direcção Geral de Inovação e Desenvolvimento Curricular do Ministério da Educação por razões de não adequação à tipologia de projectos apoiados gera alguma perplexidade em termos de comunicação da referida linha de apoio. Tratando-se de uma entidade do Ministério da Educação, causa alguma estranheza essa entidade desconhecer o âmbito limitado da tipologia proposta.

Assinala-se a elaboração e divulgação de um Plano e estratégia de comunicação (algo tardia, apenas em Setembro de 2008).

CONCLUSÕES

A eficácia das acções de comunicação é desigual, quando medida pelos resultados quantitativos alcançados:

- Os potenciais beneficiários tendem a conhecer sobretudo as linhas de financiamento que lhes estão destinadas preferencialmente, o que pode colocar algumas dificuldades à geração de projectos em parceria ou com promotores “menos tradicionais”.
- Embora não se registem em número significativo situações de procedimentos sem procura (sem candidaturas em número significativo) há diversos concursos em que a elegibilidade ou a qualidade (mérito) dos projectos não esgotou a dotação financeira disponível, revelando um largo campo de manobra para afinamento das acções de comunicação mais dirigidas.

RECOMENDAÇÕES

- ✓ A recomendação geral é a do reforço na comunicação de apoio aos processos concursais, com o objectivo de estimular a procura adequada, privilegiando acções de contacto directo ou restrito junto de promotores.
- ✓ Nos próximos anos é igualmente necessário reforçar a linha de comunicação relacionada com a execução e o processamento correcto de todas as actividades relacionadas com a implementação e o controlo dos projectos.
- ✓ Outra linha de comunicação a privilegiar é a difusão de boas práticas, especialmente no que respeita à divulgação de projectos inovadores, de soluções para eficiência e eficácia na execução e de projectos em parceria, combinando meios de massas e canais mais dirigidos aos promotores com candidaturas aprovadas.

(Q6): QUAIS OS PRINCIPAIS MOTIVOS DE NÃO
ADMISSIBILIDADE/NÃO ACEITABILIDADE DOS PROJECTOS?

SOBRE A QUESTÃO DE AVALIAÇÃO

Esta questão encerra o primeiro grupo, e embora seja formulada e parta de uma análise factual (“quais os motivos...”) pretende, em nosso entender, identificar eventuais aspectos relacionados com os procedimentos ou os regulamentos que, de forma eventualmente inadequada, estejam a contribuir para bloquear candidaturas de operações que, na sua essência, seriam adequadas para atingir os objectivos do Programa. Da mesma forma parecem-nos de grande utilidade identificar alguns aspectos processuais cuja harmonização ou até simplificação pode contribuir para uma maior eficiência na implementação do Programa e na relação com os promotores.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

Para a resposta a esta questão foi fonte central de informação a exploração directa do Sistema de Informação do POR Lisboa (através do acesso directo da equipa de avaliação aos processos de apreciação técnica de todas as candidaturas não admitidas), com classificação dos motivos de acordo com uma tipologia que, no caso dos Sistemas de Incentivos, é facultada pela própria AG e nos restantes casos foi estabelecida pela equipa de avaliação. Esta análise, de natureza documental, foi complementada com a dos regulamentos específicos mais implicados.

As entrevistas com a AG (secretariado técnico e organismos intermédios) permitiram estruturar e orientar a análise e esclarecer algumas dúvidas, complementadas ainda com as respostas ao inquérito aos promotores, especialmente no que respeita à estabilização de algumas recomendações.

DESENVOLVIMENTOS ANALÍTICOS E RESULTADOS

Há pelo menos dois grandes tipos de situação, distinguidos pela responsabilidade nos procedimentos de aceitação e verificação das candidaturas: os sistemas de incentivos (em que esta tarefa compete aos organismos intermédios TP, IAPMEI, AdI e AICEP) e os restantes casos (com responsabilidade de várias unidades do Secretariado Técnico do POR Lisboa).

EIXOS 1, 2 E 3 (EXCEPTO SISTEMAS DE INCENTIVOS)

No período em avaliação foram excluídas 54 candidaturas. Os principais motivos:

- Não enquadramento da operação nas tipologias admitidas pelo procedimento.
- Falta de pareceres de entidades e de garantia de cumprimento de critérios técnicos a que a operação deve obedecer.
- Falta de demonstração de sustentabilidade financeira para a execução da operação.
- Não apresentação de elementos documentais relevantes.
- Incumprimento de condições referentes aos procedimentos de contratação pública.

O Aviso referente à tipologia Mobilidade Territorial (Abril 2008) foi o mais selectivo: quase 40% dos casos de não admissibilidade registaram-se nesse concurso.

Nos casos (tipologias/regulamentos) em que houve mais do que um Aviso, o número de candidaturas não admitidas diminuiu progressivamente, mostrando que, após a fase de tomada de conhecimento com as novas regras e com a melhor divulgação das condições de admissibilidade, o problema tenderá a desaparecer.

Isto não significa que algumas das exigências regulamentares, e a sua interpretação restritiva por parte da AG, não mereçam uma revisão, designadamente em termos de “homogeneização” ao nível das condições de acesso em linhas de financiamento destinadas na sua generalidade às mesmas entidades. Por exemplo, não é muito conveniente que os municípios encontrem regras que exigem procedimentos prévios (já iniciados e demonstrados) em matérias de contratação pública apenas em algumas tipologias/ concursos (exemplo, na Mobilidade Territorial ou na Optimização da Gestão de Resíduos) e não noutros.

- Total 54 candidaturas não admitidas. Das quais:
 - ▶(21) na tipologia “Mobilidade Territorial” (Aviso 1).
 - ▶(9) na tipologia “Promoção e Capacitação Institucional” (Aviso 1: 6; Aviso 2: 3).
 - ▶(8) na tipologia “Acções de Valorização e Qualificação Ambiental” (Aviso 1: 6; Aviso 2:2).

- ▶(4) na tipologia Sistema de Apoio à Modernização Administrativa (Aviso 1).
- ▶(4) na tipologia Acções de Valorização do Litoral (Aviso 1).
- ▶(3) na tipologia Prevenção de Riscos Naturais e Tecnológicos - acções imateriais (Aviso 1)
- ▶(3) na tipologia Rede Escolar 1º Ciclo e Educação Pré-Escolar (em 3 Avisos.
- ▶(2) na tipologia Economia Digital e Sociedade do Conhecimento (Aviso 1)

■ Os principais motivos:

- ▶(31): Não se enquadram na tipologia a concurso (57%). Destes:
 - (12) na tipologia Mobilidade Territorial.
 - (7) na tipologia Promoção e Capacitação Institucional.
 - (3) na tipologia Sistema de Apoio à Modernização Administrativa.
- ▶(29): Por incumprimento de critérios técnicos/ pareceres técnicos de entidades de tutela (53%). Destes:
 - (18) na tipologia Mobilidade Territorial.
 - (4) na tipologia Acções de Valorização do Litoral.
 - (3) na tipologia Rede Escolar 1º Ciclo e Educação Pré-Escolar.
- ▶(29): Por não demonstrarem sustentabilidade financeira ou inscrição orçamental (53%). Destes:
 - (15) na tipologia Mobilidade Territorial.
 - (4) na tipologia Promoção e Capacitação Institucional.
 - (4) na tipologia Acções de Valorização do Litoral.
- ▶(22): Por incumprimento de requisitos em matéria de contratação pública (51%). Destes
 - (19) na tipologia Mobilidade Territorial.
- ▶(20): Não foram apresentados elementos documentais julgados essenciais (37%). Destes:
 - (9) na tipologia Mobilidade Territorial.
 - (3) na tipologia Promoção e Capacitação Institucional.
 - (3) na tipologia Rede Escolar 1º Ciclo e Educação Pré-Escolar.
- ▶(10): A entidade beneficiária não se enquadrava no procedimento (19%). Destes:
 - (6) na tipologia Acções de Valorização e Qualificação Ambiental.

SISTEMAS DE INCENTIVOS (EIXO 1)

Os Sistemas de Incentivos apresentam níveis de não admissibilidade de candidaturas bastante significativos, nomeadamente ao nível do SI Inovação e do SI Qualificação PME. Os principais motivos de não admissibilidade/não aceitabilidade das candidaturas aos Sistemas de Incentivos do POR Lisboa são:

- Não contemplar as tipologias de investimento exigidas.
- Não apresentar um volume mínimo de despesa.
- Não cumprimento dos rácios definidos de autonomia financeira.
- Não deter o âmbito sectorial previsto na legislação.
- Não cumprimentos dos níveis de financiamento por capitais próprios e bem como da duração temporal do projecto.

É de ressaltar que os sectores inseridos fora das áreas prioritárias regionais² evidenciam níveis mais significativos de não admissibilidade.

² 11. A AG procedeu à elaboração de um estudo para a elegibilidade de projectos nos domínios da investigação, transferência de tecnologia e inovação, dada a relevância assumida por este domínio no contexto do POR Lisboa. Da análise desenvolvida foram identificadas vinte e cinco actividades com potencial competitivo nacional e internacional nas áreas da inovação, criatividade e conhecimento a nível da indústria e dos serviços. As actividades motoras e de diferenciação, identificadas por tradicionais e novas ou emergentes, são as seguintes:

- ✓ Tradicionais – indústria da construção, indústria automóvel, indústria agro-industrial, serviços financeiros, serviços de transporte, serviços de comunicação, serviços de turismo e lazer, serviços de comércio por grosso e a retalho, serviços de segurança e serviços de saúde;
- ✓ Novas ou emergentes – indústria do ambiente, indústria electrónica, indústrias do mar, indústria aeronáutica, indústria farmacêutica, indústria química, indústria cultural, animação e música, indústria do software, biotecnologias, bio combustíveis, energias renováveis, robótica, ferramentas e instrumentos de precisão, nanotecnologias e qualificação de pessoas.

13: Níveis de não admissibilidade/não aceitabilidade dos projectos 30/06/2009 – por SI

	Candidaturas		Não admitidos *		Desistências		Taxa de não admissão	
	N.º	€	N.º	€	N.º	€	N.º	€
SI I&DT	316	295.774.689	61	46.936.302	20	24.741.324	25,6%	24,2%
SI I&DT - Projectos Individuais	204	210.075.563	49	43.568.221	12	18.382.960	29,9%	29,5%
SI I&DT - Projectos em Co-promoção	82	78.954.113	1	1.100.155	7	6.357.130	9,8%	9,4%
SI I&DT - Vale I&DT	19	454.818	8	183.484	1	1.234	47,4%	40,6%
SI I&DT - Núcleos de I&DT	11	6.290.195	3	2.084.442			27,3%	33,1%
SI Inovação	109	463.813.767	60	372.930.624	17	43.428.728	70,6%	89,8%
SI Inovação - Inovação Produtiva	58	103.016.947	33	36.229.024	10	40.026.033	74,1%	74,0%
SI Inovação - Projectos de Interesse Estratégico	1	6.929.734					0,0%	0,0%
SI Inovação - Empreendedorismo Qualificado	50	353.867.087	27	336.701.600	7	3.402.695	68,0%	96,1%
SI Qualificação PME	221	128.730.930	62	41.595.589	25	9.220.828	39,4%	39,5%
SI Qualificação PME - Projecto Individual e de Cooperação	207	122.453.201	60	41.528.589	25	9.220.828	41,1%	41,4%
SI Qualificação PME - Projectos Conjuntos	6	6.059.730					0,0%	0,0%
SI Qualificação PME - Vale Inovação	8	218.000	2	67.000			25,0%	30,7%
SAFPRI	1	33.508.000					0,0%	0,0%

* Os projectos foram considerados não admissíveis, por incumprimento de requisitos previstos na legislação aplicável, não tendo sido sujeitos ao processo de avaliação de mérito. (Fonte: SI POR Lisboa)

14: Motivos de não admissibilidade – não cumprimento de:

	% N.º - Não admissível	% € - Não admissível
Contemplar as tipologias de investimento exigidas no aviso de abertura do concurso	29,0	12,9
Corresponder a um volume mínimo de despesa	23,0	3,1
Cumprir o rácio de autonomia financeira	14,8	6,9
Âmbito sectorial - corresponder às actividades definidas na legislação aplicável	11,5	2,2%
Financiamento por Capitais Próprios	5,5	72,0
Não incluir despesas anteriores à data da candidatura	4,9	1,0
Ter carácter inovador e incorporar desenvolvimentos técnicos ou tecnológicos significativos	4,4	0,6
Ser previamente declarado de interesse para o turismo	3,3	0,1
Envolver recursos humanos qualificados	2,2	0,0
Ter duração máxima de 2 anos	2,2	74,1
Outras	12,6	1,2

(Fonte: SI POR Lisboa)

15: Níveis de não admissibilidade/não aceitabilidade dos projectos 30/06/2009 – Por Áreas Prioritárias Regionais

	Candidaturas		Não Admissível *		Desistências		Taxa de não admissibilidade (%)	
	N.º	€	N.º	€	N.º	€	N.º	€
Enquadrado regionalmente	396	361.645.874	104	76.789.505	35	45.412.406	35,10%	33,79
Não enquadrado regionalmente	250	526.673.512	79	384.673.010	27	31.978.474	42,40%	79,11

(Fonte: SI POR Lisboa)

CONCLUSÕES

De forma sintética, pode concluir-se o seguinte:

- O principal motivo para a exclusão de candidaturas foi (em mais de metade dos casos para o investimento de natureza pública e para quase 1/3 no caso dos sistemas de incentivos), o não enquadramento nas tipologias de operação em concurso, o que revela algum desajustamento na forma como os avisos e os regulamentos clarificam este aspecto.
- Globalmente, a tipologia “mobilidade territorial” foi a mais problemática, representando, num único aviso, 37% do total dos casos de não admissibilidade em avisos referentes a investimento público (Eixos 1, e 2 3).
- No caso dos domínios de investimento público, um número significativo de não-admissões resulta do não cumprimento de algumas exigências regulamentares que não são equivalentes nos diversos regulamentos (por exemplo, as regras referentes à contratação pública ou a tipologia de entidades beneficiárias admitidas). Esta falta de harmonização é indutora de situações de incumprimento sem vantagens aparentes, especialmente nos inúmeros domínios em que os promotores maioritários são autarquias, entidades do universo autárquico ou parcerias com participação de autarquias.
- Nos casos (tipologias/regulamentos) em que houve mais do que um aviso, o número de candidaturas não admitidas diminuiu progressivamente, mostrando que, após a fase de tomada de conhecimento com as novas regras e com a melhor divulgação das condições de admissibilidade, o problema tenderá a desaparecer.

RECOMENDAÇÕES

Como principais recomendações específicas tendentes a eliminar os efeitos menos positivos da aplicação de regras de admissibilidade (eliminação de eventuais projectos de mérito ou perturbação do normal desenvolvimento dos procedimentos com excessivos recursos afectados à resolução de conflitos ou ao esclarecimento de dúvidas) podemos formular as seguintes:

- ✓ Harmonização das condições regulamentares de acesso que constam dos diversos regulamentos específicos do POR Lisboa. Admitindo que, face ao modelo regulamentar

vigente no QREN, uma iniciativa isolada de um Programa Operacional seja de concretização difícil, a AG do POR Lisboa deverá fazer chegar esta recomendação e a sua fundamentação ao IFDR através da sua participação no Grupo de Acompanhamento do *Estudo de Avaliação do Modelo de Elaboração dos Regulamentos do FEDER e do Fundo de Coesão*, actualmente em curso. As harmonizações regulamentares que mais efeitos poderiam ter em matéria de admissibilidade de candidaturas seriam as seguintes:

- das entidades beneficiárias (sobretudo nos casos em que os promotores são, na sua essência, da mesma natureza e os procedimentos adoptados para captação de candidaturas são de natureza concursal), adoptando um quadro mais alargado (respeitando os limites impostos pelo Regulamento Geral do FEDER e do Fundo de Coesão); as eventualmente necessárias focagens de entidades promotoras em determinados procedimentos poderão depois ser limitadas nos próprios avisos;
 - das regras referentes ao grau de maturidade dos projectos (propondo-se: a diminuição da exigência em matéria de contratação pública que vigora nos regulamentos específicos da Mobilidade Territorial e na Optimização da Gestão de Resíduos; a estabilização e publicitação de conceitos referentes às exigências em matéria de aprovação de projectos técnicos);
- ✓ Maior especificação nos avisos, difusão de orientações de gestão e realização de acções de comunicação orientadas para o esclarecimento das condições de admissibilidade e, principalmente, do perfil das operações enquadráveis em cada um dos avisos (a exemplo da que foi realizada em 20 de Maio de 2009).

5.2. GRUPO DE QUESTÕES 2: OS PROCESSOS E PROCEDIMENTOS DE OPERACIONALIZAÇÃO DO POR LISBOA ESTÃO A GARANTIR A CONCRETIZAÇÃO DOS NÍVEIS DE DESEMPENHO DESEJADOS PARA O PROGRAMA?

Este segundo grupo integra 3 questões que contribuem para o objectivo 2 desta avaliação: *compreender de que forma os instrumentos adoptados estão a contribuir para atingir os objectivos do POR Lisboa?* Numa formulação alternativa, as 3 questões podem ser sintetizadas da seguinte forma: os processos e procedimentos de operacionalização do POR Lisboa estão a garantir a concretização dos níveis de desempenho desejados para o Programa?

As duas primeiras questões a que respondemos (Q7 e Q8) são fortemente relacionadas, olhando para as operações já aprovadas e aferindo o seu contributo potencial, da forma o mais objectiva possível. A terceira questão, de resposta mais difícil no período em avaliação, refere-se a um ponto de situação da execução dos projectos aprovados.

(Q7): O VOLUME/CONTEÚDO DOS PROJECTOS ELEGÍVEIS E APROVADOS CORRESPONDEM AO PERFIL ESPERADO PARA O POR LISBOA, PARA CADA EIXO E PARA AS DIFERENTES TIPOLOGIAS DE INTERVENÇÃO EM CADA EIXO?

SOBRE A QUESTÃO DE AVALIAÇÃO

Em primeiro lugar deve definir-se o que se compreende por “perfil esperado”. Para esta avaliação entendemos que um projecto corresponde ao perfil esperado se tiver as seguintes características objectivas:

- Enquadra-se nas tipologias previstas nos regulamentos específicos e, em simultâneo, nas que estão definidas no texto da programação ou em documentos complementares.
- Contribui para os indicadores de realização e resultado do POR Lisboa.
- Contribui para as categorias de despesas dos temas prioritários (*earmarking*) definidos na programação.

Se na primeira destas vertentes não se colocam dúvidas no que se refere os projectos aprovados (o que não significa que não haja tipologias previstas ainda ausentes), já no que respeita aos contributos para objectivos quantificados se colocam bastantes reservas, seja por deficiência na definição das metas, seja por falta de monitorização atempada dos procedimentos de selecção (aspecto que é relevante se tivermos em conta a relativamente pequena dimensão financeira do Programa).

Outras considerações de natureza mais subjectiva (carácter estruturante, contributo para a competitividade regional, qualidade dos projectos, implicação de parcerias público -privadas, etc.) são resultado da análise de mérito que é realizada em cada procedimento de candidatura, e para a qual estão reunidas condições de partida (procedimentos concursais, existência de critérios de selecção, plano de comunicação), embora estas condições não sejam necessariamente suficientes para garantir que os projectos (os que são candidatados e os que são aprovados) superam os “mínimos formais”, como se ventila noutras questões desta avaliação (a importância das acções de comunicação específicas para estimular e orientar a procura, a definição mais explícita e transparente do modelo de aplicação dos critérios de selecção em cada concurso, uma dotação financeira mais confortável, etc.).

A este nível assinala-se que, na perspectiva da avaliação e conforme referimos noutros pontos deste relatório, o POR Lisboa não está a mobilizar os mecanismos que tem ao seu dispor para garantir que as operações aprovadas correspondem de forma mais marcada ao perfil que se espera para um Programa que aposta essencialmente na Competitividade, não tendo muitos elementos de diferenciação face a outros PO Regionais do QREN.

A análise de mérito e os procedimentos concursais garantem, em princípio, que são aprovados os melhores projectos de entre os que são candidatados, mas não garante, só por si, a qualidade e o carácter estruturante e inovador desses projectos. Ao nível dos Sistemas de Incentivos acresce que é privilegiada a lógica de mérito sectorial.

Outras condições instrumentais para garantir este “ajustamento ao perfil esperado” prendem-se com o período pós-aprovação: o acompanhamento de natureza estratégica dos processos de tipo “programa de acção” nas Parcerias para a Regeneração Urbana e nas Redes Urbanas para a Competitividade e a Inovação ou nas Estratégias de Eficiência Colectiva e o acompanhamento no terreno das operações aprovadas.

Nesta matéria, o período em avaliação não permite ainda fazer balanços conclusivos. O nível de execução é muito baixo e os procedimentos de acompanhamento só muito recentemente foram estabilizados. Assinala-se, no entanto, que o ano de 2009 já foi muito representativo do ponto de vista do comprometimento do Programa, e teria justificado uma maior atenção a este tipo de intervenção da AG.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

A questão apela para a utilização de informação quantitativa, resultante do sistema de informação do Programa, e foi essa a modalidade privilegiada pela equipa, apoiando esta exploração também em elementos documentais.

As entrevistas à AG e os inquéritos aos promotores, de forma complementar, permitiram realçar alguns aspectos que influenciam o “perfil” das operações candidatas e aprovadas.

Nesta questão tão tributária de aspectos quantitativos, deve notar-se que as análises realizadas são influenciadas por três tipos de factores, que dificultam a monitorização destes aspectos: uma deficiente programação das metas; um sistema de recolha de informação sobre indicadores físicos ainda em consolidação; a forte representatividade de operações incluídas em Programas de Acção (Política de Cidades), em que há compromisso financeiro mas pouca informação sobre as operações concretas.

Realça-se ainda outra limitação: a leitura refere-se a um perfil potencial das operações, já que o estado de concretização da generalidade dos projectos é ainda pouco significativo.

DESENVOLVIMENTOS ANALÍTICOS E RESULTADOS

1. Registe-se o conjunto de linhas de intervenção (tipologias/regulamentos) onde não é possível responder a esta questão, **por não ter havido qualquer procedimento de captação de candidaturas ou os mesmos não estarem ainda encerrados/ decididos** (7 tipologias):

EIXO 1

- Sistema de Apoio a Acções Colectivas (Estratégias de Eficiência Colectiva);
- Sistema de Apoio a Parques de Ciência e Tecnologia e Incubadoras de Empresas de Base Tecnológica.

EIXO 2

- Energia;
- Optimização da Gestão de Resíduos (concurso em fase de decisão);

EIXO 3

- Equipamentos para a Coesão Local;
- Património Cultural (acções imateriais);
- Saúde Lisboa

2. No que respeita ao critério “contributo para os indicadores de realização e resultado”, confirmando-se algumas deficiências dos próprios indicadores e da metodologia associada (cf Q13 e Q14), nota-se claramente que em alguns Eixos/ tipologias os projectos aprovados não estão a dar contributo esperado. Veja-se o quadro seguinte:

16: Indicadores de implementação física do POR Lisboa (programado e comprometido a 30.09.2009)

Eixo	Indicador	Tipo de indicador Realiz/Result	Unid de medida	Meta 2010	Meta 2015	Comprometido (a 30.Set.2009)	Regº associado
1	Relevância de I&D empresarial (variação)	Resultado	%	5%	10%		SI I&DT
1	Relevância do I&D empresarial	Resultado	%	45%	55%		
1	Estímulo à participação de empresas nos Programas de Iniciativas Comunitárias	Resultado	%	10%	10%		SI I&DT, SI Inovação, SI Qualificação PME
1	Peso de I&D no total do Programa	Resultado	%	8%	13%		SI I&DT
1	Nº de projectos comuns de I&D	Realização	Nº	50	100	25	
1	Nº de projectos de IDT apoiados	Realização	Nº	150	500	71	
1	Índice de sobrevivência de start-ups apoiadas	Resultado	%	60%	65%		SI Inovação
1	Orientação para Mercados Internacionais	Resultado	%	2%	2%		SI I&DT, SI Qualificação PME
1	Contributo da inovação financeira para a intensidade tecnológica da base económica	Resultado	%	50%	50%		SAFPRI
1	Apoio a <i>start-ups</i> nos sectores de média-alta e alta tecnologia e nos sectores intensivos em conhecimento	Realização	Nº	40	100	11	SI Inovação

Eixo	Indicador	Tipo de indicador Realiz/Result	Unid de medida	Meta 2010	Meta 2015	Comprometido (a 30.Set.2009)	Reg ^o associado
1	Investimento em iniciativas apoiadas de promoção da região no exterior	Resultado	%	1%	1%		PCI Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação
1	Redes apoiadas de iniciativa regional de partilha de experiências e de transferência de instrumentos e <i>know-how</i> enquadradas na RfEC	Realização	Nº	2	4	0	PCI
1	Projectos acolhidos no âmbito da RfEC	Realização	Nº	3	6	0	
1	Atracção turística	Resultado	%	14%	43%		
1	Nº de eventos apoiados	Realização	Nº	2	4	0	
1	Envolvimento institucional	Resultado	Nº	15	25	0	PCI SAMA
1	Projectos e Parcerias	Realização	Nº	3	6	8	
2	Grau de satisfação da população abrangida por intervenções de regularização da circulação pedonal (% População satisfeita/ população da área abrangida)	Resultado	%	50%	75%		Mobilidade Territorial
2	Grau de satisfação dos utentes beneficiados pelos Sistemas Inteligentes de Transportes	Resultado	%	50%	75%		
2	Nº de projectos de <i>car-pooling</i> apoiados	Realização	Nº	5	10	0	
2	Nº de projectos de acções de gestão da mobilidade local susceptíveis de promover a redução da mobilidade motorizada apoiados	Realização	Nº	10	18	3	Mobilidade Territorial Parcerias para a Regeneração Urbana
2	Nº de instrumentos de planeamento da mobilidade realizados	Realização	Nº	2	3	0	Mobilidade Territorial
2	Nº de agregados domésticos que beneficiam das acções demonstrativas no âmbito dos eco-bairros	Resultado	Nº	300	1000		Parcerias para a Regeneração Urbana
2	Nº de projectos de eco-bairros apoiados	Realização	Nº	2	5	0	
2	Nº de acções de promoção da eficiência energética apoiadas	Realização	Nº	8	15	0	Parcerias para a Regeneração Urbana Energia
2	Nº de acções de controlo da qualidade do ar realizadas	Realização	Nº	3	8	1	Acções de Valorização e Qualificação Ambiental
2	Relevância das acções de valorização de áreas costeiras e estuarinas	Resultado	Nº	-	10		Acções de Valorização do Litoral
2	Nº de planos de prevenção e gestão de riscos naturais ou tecnológicos elaborados	Realização	Nº	2	4	7	Prevenção e Gestão de Riscos Naturais e Tecnológicos - Acções Imateriais

Eixo	Indicador	Tipo de indicador Realiz/Result	Unid de medida	Meta 2010	Meta 2015	Comprometido (a 30.Set.2009)	Reg ^o associado
2	Nº de projectos de Plano de Ordenamento da Orla Costeira	Realização	Nº	7	8	2	Acções de Valorização do Litoral
2	Nº de projectos de requalificação dos Arcos Ribeirinhos apoiados	Realização	Nº	3	7	5	Parcerias para a Regeneração Urbana Energia
3	População beneficiada pelos projectos de regeneração urbana	Resultado	Nº	10000	35000		Parcerias para a Regeneração urbana
3	Requalificação do espaço público (Valor médio de área pública intervencionada)	Resultado	hec	-	600		
3	Parcerias institucionais para a regeneração urbana (Nº médio de entidades públicas e privadas envolvidas nas intervenções integradas)	Resultado	Nº	10	10		
3	Nº de intervenções apoiadas no âmbito da regeneração urbana integrada	Realização	Nº	-	6	7	
3	Nº de alunos abrangidos pela construção de centros escolares do 1.º CEB	Resultado	Nº	2750	5500	9854	Requalificação da Rede Escolar de 1º Ciclo do Ensino Básico e da Educação Pré-Escolar
3	Nº de centros escolares do 1.º CEB construídos	Realização	Nº	9	18	31	
3	Nº de alunos abrangidos pela remodelação/ampliação de centros escolares do CEB	Resultado	Nº	450	900	2692	
3	Nº de centros escolares do CEB remodelados/ampliados	Realização	Nº	5	10	15	
3	Nº de projectos de equipamentos sociais apoiados	Realização	Nº	3	6	4	Equipamentos para a Coesão Local Parcerias para a Regeneração Urbana
3	Nº de utentes com necessidades especiais de apoio abrangidos por serviços de proximidade apoiados	Resultado	Nº	1500	5000		
3	Nº de projectos de apoio a populações com dificuldades especiais	Realização	Nº	9	18	0	
4	Taxa de execução da despesa Fundo (N+3)	Resultado	%	100%	100%		Assistência Técnica
4	Taxa de execução da despesa Fundo (N+2)	Resultado	%	100%	100%		
4	Tempo médio de apreciação de candidaturas (Nº de dias)	Resultado	Nº	90	90	(76)	
4	Nível de desmaterialização de processos associados programação e acompanhamento	Resultado	%	80%	100%		
4	Percentagem de Acções de candidaturas objecto de verificação junto dos beneficiários	Resultado	%	40%	100%		

Fonte: Observatório do QREN e SI do POR Lisboa.

Supera a meta para 2015	Supera a meta para 2010	Com aprovações, mas ainda abaixo da meta 2010	Sem qualquer aprovação
-------------------------	-------------------------	---	------------------------

Comentários:

- ✓ Em qualquer dos casos, o contributo assinalado é apenas potencial (a previsão nos projectos aprovados), já que do ponto de vista da execução a situação é de grande atraso.
- ✓ Os avaliadores têm consciência de que esta análise pode ser penalizada por dois factores: a má definição das metas para o Programa (aspecto que, no entanto, não é relevado na avaliação *ex-ante* e que, por isso, tomaremos como menos pertinente) e a deficiente quantificação (não existe ainda um sistema de controlo da qualidade da informação colocada em SI, que depende exclusivamente do carregamento pelo promotor em sede de candidatura).
- ✓ No Eixo 1 (Competitividade, Inovação e Conhecimento), apesar da grande dinâmica de aprovações nos Sistemas de Incentivos, regista-se que os projectos aprovados não correspondem ao perfil esperado de forma muito generalizada. O seu contributo para I&D, inovação ou internacionalização parece deficitário, deixando perspectivar que a crise económica (e as medidas de flexibilização tomadas para a combater) pode ter tido consequências ao nível da selectividade de projectos, aqui relacionado com os mecanismos de engenharia financeira.
- ✓ Aliás, confrontando as dinâmicas de compromisso e de execução do Programa com os resultados esperados a partir da teoria da programação, é no Eixo 1 que se verifica a maior dissonância entre o que poderíamos chamar de perfil esperado e a realidade dos projectos apoiados; para além da componente já referida dos sistemas de incentivos (que exigirá uma avaliação própria em relação ao perfil conseguido dos projectos apoiados), o perfil de projectos fica aquém do que seria de esperar num Eixo 1 de programação para uma região sob o enquadramento da Competitividade Regional e Emprego; tal como já foi anteriormente referido, a ausência da componente de infra-estruturas de base tecnológica marca decisivamente essa dissonância, determinando a importância da qualidade dos projectos submetidos ao sistema de incentivos de I&DT na compensação desta questão. O argumento da reduzida massa financeira do POR Lisboa não explica totalmente essa debilidade. A diferença exigiria outro padrão de escolhas de investimentos.
- ✓ No Eixo 2 (Sustentabilidade Territorial), a situação mais problemática regista-se ao nível da mobilidade, onde os projectos aprovados dão um contributo relativamente pequeno para os objectivos quantificados. Para a eficiência energética pode fazer-se a mesma referência. No caso de indicadores relacionados com a regeneração urbana pode considerar-se que as operações incluídas nos Programas de Acção aprovados mas que ainda não foram candidatas individualmente permitirão recuperar. Há

domínios em que os projectos parecem corresponder de forma mais evidente ao perfil esperado.

- ✓ No Eixo 3 (Coesão Social) a principal conclusão é que os recursos foram claramente desviados para a Regeneração Urbana (onde, apesar da situação mostrada pelos indicadores, há Programas de Acção aprovados) e, principalmente, para a Rede Escolar, onde as metas estão já ultrapassadas. Tendo em conta o elevado grau de comprometimento financeiro com os projectos já aprovados (93% do FEDER programado estava já comprometido a 30.11.2009) pode concluir-se que a componente de equipamento para a coesão local (incluindo aqui a Saúde) dificilmente corresponderá à programação. Tendo, no entanto, em conta o “perfil esperado” do próprio Programa (um PO para a competitividade) esta concentração de recursos em linhas mais relevantes (cf. a teoria da programação) não é muito penalizadora.

3. Esta leitura pode ser complementada com a que decorre da questão Q 8 (a seguir apresentada), que se refere ao contributo esperado dos projectos para as metas em matéria de concretização da Estratégia de Lisboa (*earmarking*).

CONCLUSÕES

Não é possível uma resposta global a esta questão, mas algumas observações permitem destacar que o perfil (volume e conteúdo) dos projectos já aprovados não está a permitir alcançar alguns dos objectivos do Programa, especialmente os que se referem à competitividade económica.

- Há diversas tipologias em que não se registou qualquer procedimento de captação de candidaturas ou não foi tomada nenhuma decisão de aprovação no período de referência da avaliação (2007-2009): 2 no EP1, 2 no EP2 e 3 no EP3.
- Na óptica do contributo potencial para as metas (indicadores físicos de realização e resultado ou temas prioritários/ *earmarking* – ver Q8) regista-se:
 - Um significativo défice no Eixo 1 (excepto sistemas de incentivos), confirmando a ideia já expressa de que o POR Lisboa não está a corresponder à sua ambição em matéria de promoção da competitividade (contributo para I&D, inovação ou internacionalização).
 - Nas tipologias onde se joga muito da questão da diminuição das emissões de carbono (mobilidade e energia, no Eixo 2) os projectos aprovados (ou a sua falta) não estão a garantir o cumprimento de objectivos mínimos.

RECOMENDAÇÕES

- ✓ Concentrar esforços na captação de operações com contributo evidente para os indicadores físicos e financeiros fixados para o Programa (com abertura de candidaturas em tipologias com menor grau de implementação; especificando critérios

de selecção que valorizem explicitamente esse contributo; privilegiando modalidades de captação mais adequadas a projectos estruturantes – convites, limiares mínimos de investimento; e realizando acções de comunicação dirigidas aos respectivos promotores potenciais).

- ✓ Revisão, em sede de avaliação intercalar do POR Lisboa (2010-2011), das metas quantificadas.

(Q8): OS PROJECTOS APROVADOS CONTRIBUEM PARA O CUMPRIMENTO DAS METAS DO POR LISBOA EM MATÉRIA DA CONCRETIZAÇÃO DA ESTRATÉGIA DE LISBOA (*earmarking*)?

SOBRE A QUESTÃO DE AVALIAÇÃO

A afectação de despesas a Temas Prioritários, embora possa considerar-se indicativa, é um referencial de metas/objectivos que, no entendimento da equipa de avaliação, compromete a AG no seu cumprimento. No modelo de programação adoptado (programação financeira apenas explicitada ao nível do Eixo Prioritário), este indicador é, a par dos indicadores físicos, a única forma de monitorizar a afectação de recursos a determinados objectivos do Programa Operacional.

O mesmo entendimento terá a AG, que decidiu incluir esta questão no Caderno de Encargos da avaliação.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

A resposta a esta questão assenta na utilização de três métodos complementares: as entrevistas à AG, no sentido de compreender a forma como são obtidos os valores de despesa em Temas Prioritários e como é entendida esta questão em termos de orientação para a gestão e para monitorização do POR Lisboa; a análise documental, em especial do documento de referência do POR Lisboa, dos Relatórios de Execução 2007 e 2008, dos Regulamentos Específicos e dos Avisos de Concursos, para estabelecer o quadro de referência quantificado e a referência a estas metas como orientadoras da gestão; e aos dados (quantificados) das candidaturas já aprovadas, para quantificar o estado actual e o grau (previsível) de cumprimento das metas.

DESENVOLVIMENTOS ANALÍTICOS E RESULTADOS

1. O contributo dos projectos para a concretização da Estratégia de Lisboa (medido através do contributo para “Temas Prioritários”/ *earmarking*) tem, nesta fase de concretização do Programa, uma análise difícil, dado que o grau de execução é ainda baixo. A análise deve basear-se no contributo potencial dos projectos aprovados e nos mecanismos criados para orientar as operações no sentido de maiores contributos para estes indicadores financeiros.)

Do ponto de vista dos mecanismos, irão perdurar algumas dificuldades de análise (que em certos casos são mesmo dificuldades de monitorização do Programa e, em consequência, dificuldades em cumprir as metas através de uma actuação deliberada e preventiva), já que:

- a. Cada operação candidatada apenas pode indicar 1 (um) “tema prioritário”, mesmo que na sua complexidade possa ter componentes que contribuem para mais do que um tema. Desta forma, determinados temas podem ser sobreavaliados e outros ficarem subavaliados.
 - b. As candidaturas no âmbito da Política de Cidades (Parcerias para a Regeneração Urbana e Redes Urbanas para a Competitividade e a Inovação) são promovidas, numa primeira fase, através de Programas de Acção/ Programas Estratégicos, cuja aprovação já cativa (compromete) uma determinada verba para financiar as operações neles previstas, as quais no entanto devem posteriormente ser candidatadas individualmente. Só nessa fase é identificado o respectivo “tema prioritário”. Ora em 30 de Setembro de 2009 estas tipologias de projectos já representavam uma cativação de € 58 milhões de FEDER, dos quais apenas € 6,8 milhões já tinham sido objecto de aprovação de operações concretas. Se excluirmos os sistemas de incentivos, o PO tinha nesta data aprovados cerca de € 70 milhões (FEDER). Ou seja, cerca de 73% do FEDER já aprovado nos Eixo 1, 2, 3 e 4 (sem sistemas de incentivos) não tem ainda identificação do tema prioritário para o qual contribui.
 - c. [cf Q2] Nos 25 regulamentos analisados (e respectivos critérios de selecção dos projectos) apenas 5 referem como critério explícito o contributo da operação a candidatar para as categorias de despesa/tema prioritário/ *earmarking*. Desta forma, o suporte regulamentar e de critérios de avaliação de candidaturas não permitem, *a priori*, orientar os promotores para determinadas categorias de despesa que são prioritárias (Estratégia de Lisboa) e constituem metas/ compromissos do Programa.
2. No que respeita às aprovações, a situação é a seguinte.
- a. O POR Lisboa afecta 72% do montante de financiamento comunitário a Temas Prioritários relevantes na Estratégia de Lisboa (*earmarking*), ou seja, €220.677.170. Deste valor, cerca de metade está já alcançado (comprometido), embora de forma desequilibrada entre os diversos temas prioritários (cf quadro seguinte).

Na realidade, em 30 de Setembro de 2009 faltava aprovar projectos com afectação de cerca de € 141 milhões de FEDER a estes TPr (64% do total reservado no *earmarking*).

17: Despesas previstas e aprovadas por Tema Prioritário (30.09.2009)

Tema Prioritário		Nº Projectos	Financiamento Comunitário (€, FEDER)		
Cod.	Designação		Aprovações	Previsão PO	% (E/D)
1	Actividades de IDT em centros de investigação	0	0	10.326.235	0%
2	Infra-estruturas de IDT e centros de competência numa tecnologia específica	0	0	17.652.469	0%
3	Transferência de tecnologia e melhoria de redes de cooperação	27	14.510.073	10.326.235	141%
4	Apoio à I&DT, em especial nas PME	56	20.053.531	10.326.235	194%
5	Serviços avançados de apoio a empresas e grupos de empresas	0	0	5.163.117	0%
6	Apoio às PME na promoção de produtos e processos de fabrico amigos do ambiente	0	0	20.652.469	0%
7	Investimento em empresas directamente ligadas à investigação e à inovação	19	3.812.676	25.097.870	15%
8	Outros investimentos em empresas	90	17.822.719	5.163.117	345%
9	Outras medidas destinadas a estimular a investigação, a inovação e o empreendedorismo nas PME	1	7.804.013	30.978.704	25%
11	Tecnologias da informação e da comunicação	2	6.883.165	0	-
13	Serviços e aplicações para os cidadãos	34	5.604.830	6.978.705	80%
14	Serviços e aplicações para PME (comércio electrónico, educação e formação, redes, etc.)	0	0	2.065.247	0%
15	Outras medidas destinadas a melhorar o acesso à utilização eficiente de TIC por parte das PME	0	0	2.065.247	0%
43	Eficiência energética, co-geração, gestão da energia	0	0	5.679.429	0%
44	Gestão de resíduos domésticos e industriais	0	0	2.163.117	0%
52	Promoção de transportes urbanos limpos	1	897.015	5.326.235	17%
53	Prevenção de riscos	7	293.806	2.163.117	14%
61	Projectos integrados de reabilitação urbana e rural	16	3.945.764	29.809.139	13%
62	Desenvolvimento de sistemas e estratégias de aprendizagem ao longo da vida nas empresas	4	233.063	1.187.508	20%
63	Concepção e difusão de formas inovadoras e mais produtivas de organização do trabalho	0	0	188.453	0%
67	Medidas de incentivo ao envelhecimento em actividade e ao prolongamento da vida activa	0	0	516.312	0%
69	Medidas para melhorar o acesso ao emprego e aumentar a participação sustentável e a progressão das mulheres no emprego	0	0	516.312	0%
70	Acções específicas para aumentar a participação dos migrantes no emprego	0	0	1.032.623	0%
74	Desenvolvimento do potencial humano no domínio da investigação e da inovação	0	0	516.312	0%
75	Infra-estruturas de ensino	46	26.565.351	24.782.963	107%
Total			108.426.006	220.677.170	
Total corrigido			80.072.882		36%

- b. No entanto, tendo em conta o estágio relativamente inicial do Programa, uma gestão criteriosa dos futuros procedimentos de captação e aprovação de candidaturas permitirá cumprir as metas, embora algumas situações pareçam

mais problemáticas. Exceptua-se o Eixo 3, já com um grau de comprometimento financeiro muito elevado (93%).

- c. Há um número relativamente elevado de temas prioritários que não estão a ser cobertos pelas candidaturas já aprovadas e em que os montantes programados são relativamente elevados, exigindo um cuidado muito especial no lançamento de futuros concursos. Pelos montantes envolvidos são especialmente críticos os TPr 1; 2; 5; 6; 43. Pela temática, que não é claramente abrangida pelas tipologias/ regulamentos financiados pelo FEDER, realça-se o TPr 70. Diversas tipologias previstas nos regulamentos do Eixo 1 estão especialmente em causa, mas também a Energia e a Gestão de Resíduos necessitam de medidas tendentes a recuperar.
- d. Há TPr cujo cumprimento não corresponde a áreas privilegiadas de intervenção do POR Lisboa previstas nos regulamentos específicos, pelo que se justificará uma atenção especial, designadamente através do financiamento no âmbito do Regulamento Específico dos Apoios à Formação Profissional. Casos dos TPr 67; 69; 74.
- e. Há TPr que, apesar de ainda mal cobertos, têm um valor programado relativamente baixo, pelo que serão mais facilmente cumpridas as metas com um direccionamento criterioso de futuros procedimentos de candidatura: TPr 9; 53; 62; 63.
- f. Distinguem-se, por outro lado, casos de TPr que correspondem a áreas claramente de intervenção do PO e onde, apesar de taxas de comprometimento relativamente baixas, será possível orientar as futuras aprovações para cumprir as metas do *earmarking*, como são os casos dos TPr 7; 13; 52; 61. Neste último (61), dada a sua grande relação com os projectos aprovados (a aprovar) no quadro da Política de Cidades/ Parcerias para a Regeneração Urbana, é até provável que as metas sejam ultrapassadas.
- g. Há um TPr (11) que, embora considerado para o *earmarking*, tem uma programação prevista nula no Programa Operacional, embora já tenham sido aprovados dois projectos com contributo de dimensão apreciável.
- h. Por fim, há TPr onde as metas já foram atingidas ou claramente ultrapassadas, devendo proceder-se a um balanço cuidadoso sobre futuras aprovações nas tipologias que lhes correspondem, no sentido de garantir disponibilidades financeiras para os TPr onde o comprometimento ainda não deixa antever o cumprimento das metas. São os casos dos TPr 3; 4; 8; 75. Os três primeiros

estão no quadro dos sistemas de incentivos, o último corresponde aos equipamentos escolares.

3. É interessante analisar o contributo das diversas tipologias (regulamentos) para os vários temas prioritários, o que permite algumas orientações para próximos avisos de concurso ou para os critérios de selecção a utilizar. Veja-se o quadro seguinte:

18: Contributo das tipologias para as despesas aprovadas por Tema Prioritário (30.09.2009)

Tema Prioritário	Tipologia / Regulamento	Nº proj.	FEDER aprovado
3	SI I&DT	27	14.510.073
4	SI I&DT	56	20.053.531
7	SI I&DT	7	1.167.086
7	SI Inovação	12	2.645.590
8	SI Inovação	8	6.780.756
8	SI Q PME	82	11.041.963
9	SAFPRI	1	7.804.013
11	Economia Digital e Sociedade do Conhecimento	1	4.783.031
11	Sistema de Apoio a Infra-estruturas Científicas e Tecnológicas	1	2.100.134
13	Economia Digital e Sociedade do Conhecimento	1	2.600.455
13	Sistema de Apoios à Modernização Administrativa	33	3.004.375
52	Mobilidade Territorial	1	897.015
53	Prevenção de Riscos Naturais e Tecnológicos	7	293.806
61	Parcerias para a Regeneração Urbana	16	3.945.764
62	Parcerias para a Regeneração Urbana	4	233.063
75	Req. da Rede Escolar 1º Ciclo Edu. Pré-Escolar	46	26.565.351
TOTAL			108.426.006

4. Tomando este indicador (despesas *earmarking* em Temas Prioritários) como revelador do perfil dos projectos aprovados releva-se a sua importância para complemento da análise realizada na questão Q7, confirmando algumas das conclusões aí formuladas.

CONCLUSÕES

As conclusões a formular, tal como as recomendações, são de natureza indicativa, já que o estágio inicial de desenvolvimento do POR Lisboa, designadamente o facto de um parte substantiva dos valores financeiros afectados a Planos de Acção não ter sido ainda concretizado em aprovação de Operações, não permite ter um quadro rigoroso dos valores afectados aos diversos Temas Prioritários de despesa.

Neste entendimento, apenas são de relevar os seguintes aspectos:

- O maior ou menor contributo das Operações candidatas para Temas Prioritários apenas é considerado como critério explícito de selecção em 5 dos 25 Regulamentos Específicos do POR Lisboa, pelo que persiste uma dificuldade em actuar

preventivamente, orientando as aprovações também em função do cumprimento das metas de *earmarking*.

- Globalmente, o grau de comprometimento financeiro actual e a sua distribuição por tipologias de projectos coloca em risco a possibilidade de atingir os valores programados para alguns TPr, designadamente:

TPr1 - Actividades de IDT em centros de investigação; TPr2 - Infra-estruturas de IDT e centros de competência numa tecnologia específica; TPr5- Serviços avançados de apoio a empresas e grupos de empresas; TPr6 - Apoio às PME na promoção de produtos e processos de fabrico amigos do ambiente; TPr43 - Eficiência energética, co-geração, gestão da energia; TPr14 - Serviços e aplicações para PME (comércio electrónico, educação e formação, redes, etc.); TPr15 - Outras medidas destinadas a melhorar o acesso à utilização eficiente de TIC por parte das PME; TPr43 - Eficiência energética, co-geração, gestão da energia; TPr44 - Gestão de resíduos domésticos e industriais; TPr70 - Acções específicas para aumentar a participação dos migrantes no emprego.

- Face à dimensão elevada dos valores programados, a perspectiva de não cumprimento das metas do POR Lisboa em matéria de concretização da Estratégia de Lisboa é muito provável nos casos dos TPr 1, 2, 5 e 6 (para os quais contribuem essencialmente tipologias do EP1).

RECOMENDAÇÕES

Sugere-se um conjunto de medidas que permitirão reorientar algumas acções no sentido do cumprimento das metas fixadas e também corrigir a forma como o registo dos valores no Sistema de Informação traduz a natureza dos projectos (e dessa forma dar uma imagem mais rigorosa dos seus contributos para Temas Prioritários):

- ✓ Orientar os próximos procedimentos (concursos ou outros) para a aprovação de projectos com contributo para os TPr em situação mais crítica, tendo o cuidado de manter uma selectividade na aprovação de projectos que contribuam efectivamente para os objectivos do POR Lisboa (designadamente cf. análise ao nível de indicadores de realização e resultado).
- ✓ Na definição dos critérios de selecção deve haver uma valorização explícita e publicitada do contributo das operações para os TPr de *earmarking*.
- ✓ Estudo de uma alteração ao sistema de registo do contributo de operações para os TPr, admitindo contributo de cada operação para mais do que um TPr.

(Q9): EXISTEM NA EXECUÇÃO DOS PROJECTOS CONTRATADOS DESVIOS RELEVANTES FACE AO PLANEADO PARA CADA UM DELES? SE SIM, ESSES DESVIOS COMPROMETEM OS OBJECTIVOS DO POR LISBOA NO EIXO EM QUE A SUA APROVAÇÃO SE ENQUADRA?

SOBRE A QUESTÃO DE AVALIAÇÃO

A resposta a esta questão pode ser dada em termos de desvios temporais face à programação, e não em termos de conteúdo ou qualidade do projecto. Essa resposta, mesmo que fosse do âmbito desta avaliação, seria muito difícil face à pouca informação existente sobre cada uma das operações em curso, seja por conhecimento transmitido pela AG (incluindo organismos intermédios), seja a que reside no Sistema de Informação.

Apesar das limitações, a questão é bastante relevante, situando-nos numa fase de transição entre o período inicial de aplicação do POR Lisboa (implementação de novas soluções e procedimentos de gestão, para além das mudanças estruturais que já foram referidas nos capítulos iniciais) e o período em que é necessário recuperar os atrasos de execução e recuperar um ritmo coerente com a programação. É muito penalizador que esta transição se faça sem um conhecimento da situação real no terreno.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

A questão é respondida com recurso a informação obtida directamente em contacto com a AG e com os OI e retirada do SI do POR Lisboa (dados sobre execução das operações). A análise documental permitiu estabelecer o quadro de referência (programação financeira plurianual) e analisar a forma como a execução evoluiu em 2007 e 2008.

DESENVOLVIMENTOS ANALÍTICOS E RESULTADOS

A análise é realizada de forma independente para os dois grandes grupos de Operações: investimento público (ou equivalente) e investimento privado (sistemas de incentivos).

EIXOS 1, 2 E 3 (EXCEPTO SISTEMAS DE INCENTIVOS)

Nestas tipologias há 142 operações contratadas, em curso ou concluídas (30.11.2009), que correspondem a quase € 60 milhões de FEDER, dos quais apenas cerca de € 3 milhões executados.

Há ainda 4 projectos que estão em análise de alteração da candidatura, o que permitirá uma reprogramação mais rigorosa (3 destes são da tipologia SAMA) e 21 que estão a aguardar contrato.

Há apenas 1 operação concluída (assistência técnica, 2008), 59 estão em curso e mais 82 contratadas.

Das 141 operações já contratadas ou em curso, apenas 18 operações tinham como previsão ser concluídas até final do primeiro semestre de 2009, representando 7% de todo o montante FEDER aprovado nestes Eixos/ tipologias (6 casos são da tipologia RRE1CEB e 5 casos são do SAMA).

Tomando um período mais representativo (todo o primeiro triénio, até final de 2009), seriam 60 as candidaturas aprovadas que deveriam ser concluídas, num montante global de FEDER de € 24 milhões (40% do total). Apenas 2,5 milhões estavam executados (a 30.11.2009).

Há também 16 casos em que o início da operação estava apenas previsto a partir do segundo semestre de 2009 (4 casos apenas a iniciar em 2010).

O baixo nível de execução é, naturalmente, muito preocupante, mas não indicia só por si um caminho irreversível de incumprimento de objectivos, dependendo isso da forma como se monitoriza a situação e como se usam os mecanismos de reprogramação previstos na regulamentação nacional e comunitária.

Mais preocupante, do ponto de vista desse incumprimento, é a concentração em algumas tipologias em que assenta o maior potencial de contributo, pela dotação financeira atribuída ou por serem mais decisivas para objectivos de competitividade. Tomando em conta apenas as operações com conclusão prevista até final de 2009, são, sobretudo, os casos:

- ✓ SAMA, em que 9 das 11 candidaturas ainda estão com execução nula.
- ✓ RRE1CEB, com 8 das 28 candidaturas sem qualquer execução. No entanto, face ao elevado “overbooking” de candidaturas aprovadas nesta tipologia, face à programação, os objectivos do Programa não estão comprometidos.
- ✓ AVL, com as 4 candidaturas sem qualquer execução, tal como PRNT.

Numa ventilação por Eixo:

- ✓ No Eixo 1 há 14 candidaturas com conclusão prevista até final de 2009. Apenas 4 apresentam execução em 30.11.2009.
- ✓ O Eixo 2 conta com 13 candidaturas nestas condições, comprometendo € 1,9 milhões e com apenas 1 das operações manifestando execução.
- ✓ O Eixo 3 parece ser o mais problemático: 28 das 60 candidaturas programadas para encerrar até final de 2009 são deste Eixo (comprometendo € 15,6 milhões, apenas com €2,1 milhões executados e 20 candidaturas sem execução).

- ✓ O Eixo 4 tem quatro candidaturas nestas condições, mas naturalmente a execução irá manifestar-se no final de 2009, tendo em conta o carácter anual das operações relacionadas com a Assistência Técnica.

SISTEMAS DE INCENTIVOS

É particularmente visível a existência de níveis reduzidos de execução ao nível dos instrumentos em questão, quer em termos do número de projectos quer dos montantes financeiros, os quais correspondem sobretudo à figura de “adiantamentos” (face às medidas de flexibilização anti-crise protagonizadas a nível nacional).

O principal e talvez “único motivo” que justifica esta situação prende-se com o contexto de crise e redução da actividade económica, tendo-se registado uma retracção acentuada das dinâmicas de investimento e do adiamento das decisões de investimento.

19: Incentivos às empresas: execução

	Projectos Contratados				Projectos em Execução			
	N.º	€	€ - Elegível	€ - Incentivo	N.º	€ - Elegível	€ - Incentivo	Montante Pago - Incentivo - €
SI I&DT	55	64.902.261	42.316.640	23.348.497	8	1.435.972	1.435.972	1.949.476
SI Inovação	14	9.976.887	6.101.067	3.002.062	2	143.065	143.065	143.065
SI Qualificação PME	66	33.510.397	19.954.791	8.503.702	8	662.638	662.638	779.676
SAFPRI	1	33.508.000	33.508.000	7.804.013	1	7.172.300	7.172.300	7.172.300
Total Geral	136	141.897.545	101.880.498	42.658.275	19	9.413.974	9.413.974	10.044.517

Esta situação, que é generalizada em todo o país (em todos os PO Regionais e também no POFC), estando a ser tomadas medidas (por parte da AG do PO Temático e do IFDR, que lançou recentemente uma avaliação específica sobre a *Operacionalização Inicial dos Sistemas de Incentivos*, cujos resultados estarão disponíveis em meados de 2010) no sentido de identificar as razões destes atrasos de forma mais detalhada e, sobretudo, de saber em definitivo se estamos em presença de atrasos ou se a situação corresponde a um grau elevado de desistências. Nesse caso, poderemos estar perante um risco de comprometimento dos objectivos.

A informação anteriormente coligida evidencia que a situação do POR Lisboa não é substancialmente diferente do que se observa na generalidade dos PO FEDER do QREN, com a excepção dos PO das regiões autónomas, nos quais a forte participação do investimento público na programação assegura um conforto de relação entre compromisso e execução.

Aliás, de acordo com informação fornecida pela Direcção do IFDR³, Portugal apresenta valores relativamente elevados de desvio entre compromisso e execução face à média comunitária.

CONCLUSÕES

Das considerações anteriores resulta a necessidade de diferenciação entre os desvios observados no domínio dos sistemas de incentivos e as restantes tipologias da programação.

No caso dos primeiros, tudo aponta para que as medidas de flexibilização e de apoio financeiro inseridas no combate à crise terão pelo menos actuado positivamente sobre a procura de aprovações, embora tendendo a não resolver a questão da execução, a qual terá sido diferida pelo impacto dessa mesma crise na situação financeira das empresas. Será, por conseguinte, a alteração do contexto de programação a grande responsável pelo diferimento observado.

No caso das segundas, as causas para o desvio serão várias, não sendo de menosprezar as consequências de se ter alargado temporalmente a incidência do QCA III, mobilizando fundos para as contrapartidas nacionais necessárias, conflituando com o arranque dos projectos do novo período de programação.

Mas o facto mais importante que a avaliação pretende sublinhar (embora sem ter conseguido uma resposta cabal a essa limitação) prende-se com a inexistência de uma informação clara e objectiva da AG do Programa sobre as causas diversas e sua hierarquização que explicam esse desvio.

O testemunho recolhido junto dos Organismos Intermédios intervenientes nos sistemas de incentivos evidencia, por exemplo, que o sistema de informação não permite dar resposta à questão de saber por que razão a execução está diferida no tempo face ao previsto. Por outro lado, o sistema de informação do PO também não responde a esta questão nas restantes componentes de programação. Há aqui, por conseguinte, um défice de acompanhamento físico da programação aprovada, facto que penaliza bastante a actuação da AG neste período.

Não podemos ignorar que vai entrar-se, do ponto de vista da coordenação política do QREN e dos seus PO, num ciclo que tenderá a marcar o primado da execução. Face a essa alteração de contexto, importaria que a AG tivesse ao seu dispor uma informação rigorosa sobre as causas do desvio actualmente observado entre aprovação e execução de modo a poder tomar medidas consequentes para responder à inevitável pressão de execução a que o QREN irá ser seguramente submetido. Sem esse conhecimento, a referida pressão pode fazer perigar a dimensão estratégica de programação que interessa preservar, respondendo aos desígnios

³ Entrevista realizada no âmbito da Avaliação da Implementação do QREN, actualmente em curso.

estratégicos para os quais a programação foi concebida numa convergência de situações potencialmente favoráveis dificilmente repetíveis.

RECOMENDAÇÕES

Neste contexto, a avaliação propõe que a AG do POR Lisboa conceba e operacionalize uma ampla frente de inquérito aos projectos aprovados, configurando esse inquérito como uma primeira fase de um novo processo de acompanhamento físico de projectos aprovados, construindo uma grelha de factores responsáveis pelo desvio entre aprovação e execução.

Consideramos que a construção dessa base de informação é crucial para que a AG do POR Lisboa possa responder às exigências do novo ciclo de execução com medidas que não comprometam a dimensão estratégica que a programação apresentava à partida.

5.3. GRUPO DE QUESTÕES 3: QUE MARGENS DE PROGRESSO APRESENTA O POR LISBOA EM MATÉRIA DE COERÊNCIA INTERNA E DE RELEVÂNCIA TENDO EM CONTA A SUA RECONTEXUALIZAÇÃO?

Este grupo de questões enquadra-se no objectivo 3 proposto para esta avaliação: *Aferir a coerência interna do POR Lisboa (em matéria de operacionalização) e a sua relevância face ao actual contexto socioeconómico, identificando eventuais necessidades de revisão/reprogramação que se revelem absolutamente necessárias para ultrapassar obstáculos encontrados, desvios ou estrangulamentos.*

A Q10 incide sobre a coerência interna (entre os objectivos e os instrumentos), enquanto a Q11 explora uma dimensão de coerência externa (a adequação do POR Lisboa ao seu contexto de intervenção).

(Q10): A RELAÇÃO ENTRE A ARQUITECTURA, PROCESSOS E PROCEDIMENTOS DE OPERACIONALIZAÇÃO E OS OBJECTIVOS/ORIENTAÇÕES DE ESTRATÉGIA MAIS GLOBAIS DO PROGRAMA É COERENTE E CONSEQUENTE?

SOBRE A QUESTÃO DE AVALIAÇÃO

Trata-se de uma questão muito abrangente e que, de certa forma, sintetiza de forma transversal muitas das restantes questões de avaliação que foram colocadas.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

Dado o seu carácter transversal, a resposta assenta numa exploração de conclusões referentes a outras questões de avaliação.

DESENVOLVIMENTOS ANALÍTICOS E RESULTADOS

Face aos elementos de informação recolhidos, **pode avançar-se a ideia de que a AG do POR Lisboa não terá esgotado toda a margem de manobra de que dispunha para gerar níveis mais elevados de coerência entre arquitectura, condições de operacionalização e dimensão estratégica da programação.**

De acordo com a teoria da programação, a transição para um paradigma de Competitividade Regional e Emprego deveria estar mais consistentemente materializada na dinâmica de aprovação e realização do Programa.

É óbvio que o Programa teve de acolher orientações superiores com reflexo nesta matéria e que é sempre difícil gerir expectativas num período de transição de modelos de programação e também de governação. É também verdade que atrasos em algumas iniciativas, não imputáveis à AG do PO (caso das estratégias de eficiência colectiva) tenderam a penalizar por tabela o POR Lisboa. É ainda válido afirmar que a baixa dotação financeira do programa limita a dimensão de algumas escolhas.

No entanto, o cotejo com a programação dos PO da convergência evidencia que, no POR Lisboa, a carteira de meios de intervenção mais identificados com a questão da competitividade (tipologias do EP1) é menos diversificada, ficando a acção do programa nesta matéria fortemente dependente do efeito estruturante dos projectos submetidos aos sistemas de incentivos, afinal um domínio em que a capacidade de influência do PO é limitada. O argumento dos riscos de debilitar a procura solvente do Programa não parece convincente, sobretudo quando se chega a uma altura em que os níveis de compromisso são tão altos, reduzindo a margem de manobra para correcções futuras.

Verificam-se, pois, necessidades de recentramento estratégico do POR Lisboa, procurando consolidar a transição para o paradigma da competitividade anunciado pela teoria da programação.

Esta questão é tanto mais relevante quanto mais se sabe que a região de Lisboa e Vale do Tejo é conhecida pelo pioneirismo do seu planeamento estratégico e, por conseguinte, pela existência de elementos de conhecimento técnico suficientemente fundamentados e abundantes para apoiar essa dimensão estratégica.

Apresentam-se algumas notas complementares que sustentam esta ideia:

- A avaliação *ex-ante* é favorável do ponto de vista da coerência interna e externa do Programa, embora faça diversas recomendações que, aparentemente, foram acolhidas. No entanto, como explorámos na resposta à questão Q 1, nem todas elas foram operacionalizadas.

- No que respeita aos processos e procedimentos, entendemos que estão a ser aplicados respeitando os formalismos mas não introduzindo valor acrescentado (ao nível da comunicação dirigida, da transparência na aplicação de critérios e na monitorização das operações e programas de acção aprovados) que permitiria uma melhor focagem em objectivos estratégicos e operacionais e uma melhor concentração de recursos em projectos com maior contributo para os mesmos.

CONCLUSÕES

Correndo o risco de alguma repetição, a avaliação conclui que há alguns défices de coerência entre arquitectura, condições de operacionalização e dimensão estratégica da programação, a partir da leitura cruzada entre a forma como a AG está a mobilizar os instrumentos regulamentares e operacionais de que dispõe, os seus resultados em termos de carteira de projectos já aprovados e o cotejo com a ambição revelada pelo exercício de planeamento estratégico e a teoria de programação do POR Lisboa.

RECOMENDAÇÕES

Remete-se para um conjunto de recomendações formuladas no âmbito de outras questões de avaliação, que vão no sentido do recentramento da estratégia de gestão e do estímulo/aprovação (em tipologias mais convergentes com os objectivos de competitividade) através de uma utilização mais criteriosa da margem de manobra disponível nos Regulamentos e Avisos (comunicação dirigida a promotores específicos, critérios de selecção com valorização do contributo para metas quantificadas, maior flexibilidade nas modalidades de captação de candidaturas).

(Q11): OS GRANDES DESÍGNIOS ESTRATÉGICOS DO POR LISBOA CONTINUAM ACTUAIS FACE ÀS MAIS RECENTES ALTERAÇÕES DO SEU CONTEXTO SOCIOECONÓMICO?

SOBRE A QUESTÃO DE AVALIAÇÃO

Esta questão de avaliação coloca o problema das implicações suscitadas pela emergência da crise internacional, seus reflexos na economia portuguesa e correspondentes repercussões no território de incidência do PO. Os desígnios estratégicos assumidos pelo PO decorrem de um quadro orientador traçado pela Estratégia Regional Lisboa 2020 cuja ambição de concretização ultrapassa largamente o alcance da intervenção do PO (em termos de instrumentos de intervenção e de massa financeira de recursos de co-financiamento. Os desígnios estratégicos do PO resultam, assim, para além da necessidade de concretizar o contributo do PO para os objectivos estratégicos globais do QREN, da identificação do contributo possível do PO para a Estratégia Regional anteriormente definida. Trata-se, por isso, de uma interpelação à

dimensão estratégica do PO em função das alterações de contexto suscitadas pelos impactos da crise internacional.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

O desenvolvimento desta questão de avaliação foi realizado essencialmente com recurso aos seguintes elementos:

- Análise documental de materiais de concepção do PO, do QREN, da Estratégia Regional Lisboa 2020 e de análise estatística de variáveis caracterizadoras do contexto;
- Entrevistas a *stakeholders* com intervenção em aspectos estratégicos da programação (Organismos Intermédios e Gestor do POFC⁴).
- Realização de um painel de discussão com peritos que participaram como especialistas na elaboração da Estratégia Regional Lisboa 2020, centrado na reavaliação do SWOT de suporte à programação.

DESENVOLVIMENTOS ANALÍTICOS E RESULTADOS

O actual contexto sócio económico em que intervém o POR Lisboa encontra-se inevitavelmente marcado pela crise económico-financeira que atingiu o mercado internacional e nacional, e que se fez sentir ao nível do Programa com o **abrandamento do ritmo de execução**, que está muito abaixo do que é desejável. Embora considerando a posição cimeira que a Região apresenta na hierarquia dos níveis de desenvolvimento económico das regiões portuguesas e o seu estatuto de região de “Competitividade Regional e Emprego”, ela não ficou imune às incidências da crise internacional. Aliás, na sequência das incertezas e das tendências que se desenham com mais clareza no pós-crise internacional, a procura de menores níveis de vulnerabilidade face ao novo contexto emergente deve constituir um dos traços fundamentais da ambição estratégica da Região. Uma região que se pretende líder das transformações para a modernização da economia portuguesa deve necessariamente posicionar-se proactivamente nas grandes mudanças e desafios do período pós-crise, sob pena de poder questionar-se o seu papel liderante na transformação desejada.

A discussão realizada com o painel de peritos especialistas que participaram na elaboração da Estratégia Regional Lisboa 2020 permitiu aclarar que nem todos acompanharam de perto a operacionalização dos resultados da referida estratégia em termos de concepção do PO. Aliás esse testemunho foi vital para corroborar um dos pontos de análise avançados pela equipa de avaliação. Na verdade, embora o POR Lisboa dispusesse de uma não comum base de reflexão

⁴ Entrevista realizada no âmbito da Avaliação da Implementação do QREN, cf. referido no cap. 4.

estratégica, não só em termos de qualidade da reflexão mas também do ponto de vista dos domínios abrangidos, a dimensão do PO (em termos de instrumentos e meios financeiros de intervenção) fica naturalmente bastante aquém da dimensão e da amplitude de opções assumidas pela Estratégia Regional.

Esta avaliação preliminar é decisiva para compreender as questões de coerência externa que o POR Lisboa suscita. O PO constitui um instrumento parcelar de uma estratégia muito mais global e ambiciosa do que a que pode ser esperada a partir da intervenção do POR Lisboa. Essas complementaridades não se esgotam na relação com outros PO do QREN (POVT e POPH, por exemplo) e suscitam desafios específicos de governança de políticas públicas dirigidas ao território em questão.

A discussão realizada com o painel de peritos especialistas permitiu identificar três níveis de questões suscitadas pela evolução do contexto entretanto observada, o que atesta a riqueza da reflexão produzida:

- Impactos da evolução do contexto sobre a estratégia mais global que enquadra o POR Lisboa;
- Efeitos dessa evolução sobre os aspectos da programação do PO que deveriam reflectir em primeira linha as opções da estratégia mais global;
- Efeitos observados sobre a priorização da programação do POR Lisboa, ou seja ao nível de questões internas ao mesmo.

No primeiro nível de implicações, os peritos identificaram sobretudo três questões que a evolução do contexto permite identificar como lacunas na reflexão estratégica produzida:

- A gestão preventiva dos impactos esperados em termos de mudanças climáticas;
- Os efeitos do envelhecimento demográfico;
- A necessidade de gerir e incentivar a procura de qualificações avançadas por parte das organizações e das empresas de modo a absorver progressivamente o número crescente de doutorados em diferentes áreas (ilustrado na discussão realizada com o caso do projecto MIT Portugal) e a evitar a transferência para o exterior dos ganhos obtidos neste domínio.

Foi sugerida neste contexto a necessidade da estratégia ter em conta mais explícita e estruturadamente os temas prioritários a nível do próximo ciclo de programação na União Europeia.

Como foi anteriormente referido, este primeiro nível de implicações não se projecta directamente na programação do POR Lisboa, mas constituem referências relevantes a ter em

conta no relançamento do Programa e sobretudo do ponto de vista da AG de alguma margem de compromisso que apresente em alguns domínios.

Do ponto de vista das relações possíveis de estabelecer entre os impactos na Estratégia Regional Lisboa 2020 e as prioridades da programação do POR Lisboa, a discussão realizada no painel identificou algumas questões relevantes:

- Impactos gerados pela dimensão da crise internacional e pela alteração na localização do novo aeroporto de Lisboa;
- Incapacidade revelada pela programação do POR Lisboa em consagrar uma aposta suficiente abrangente no domínio dos sistemas inteligentes de transportes, consagrando a aglomeração metropolitana de Lisboa como unidade territorial pioneira e demonstradora das soluções de transportes inteligentes;
- Inexistência de opções de assistência técnica ao POR Lisboa de modo a consagrar um esforço catalizador da entidade regional no lançamento de projectos estruturantes no domínio anteriormente mencionado, com apostas de construção de protótipos e projectos inovadores aos quais se promoveria a adesão de novos promotores;
- Necessidade de uma visão mais sistemática sobre a capacidade do POR Lisboa territorializar com vantagem aspectos defendidos pela Estratégia Regional Lisboa 2020, clarificando o potencial de intervenção do programa para fazer avançar a estratégia delineada.

O conjunto das ideias anteriormente mencionadas suscita desafios diversos à programação do PO. Nuns casos (sistemas inteligentes de transportes), tratar-se-ia de aproveitar nichos de programação ainda disponíveis para acentuar o carácter inovador e pioneiro do PO. Noutros casos, porém, estamos simplesmente perante recomendações sobre a estratégia de gestão.

O terceiro nível de reflexão sobre os efeitos da revisão do contexto tem, compreensivelmente, um alcance mais diversificado sobre a programação do PO. O painel de peritos pronunciou-se sobre as tendências de evolução de aspectos referenciados como pontos fracos, pontos fortes, ameaças e oportunidades na região de aplicação do POR, sinalizando as mudanças observadas. O produto dessa reflexão pode ser considerado como uma espécie de SWOT em movimento, que é de grande utilidade para a recontextualização do programa.

O quadro seguinte procura sistematizar os resultados do exercício realizado:

20: Análise SWOT; elementos de actualização

VALORAÇÃO	OBSERVAÇÕES
Pontos fortes reafirmados	Manifestações pontuais de confirmação de áreas de valor especial ecológico e qualidade paisagística: particularmente SADO
	Consolidação do aumento da oferta do ensino pré-escolar e da qualidade dos equipamentos escolares (com intervenção do POR Lisboa nesta matéria)
Pontos fortes diminuídos	Não confirmação da dimensão “equipamentos e instituições de excelência ao nível do ensino e da formação”
	Modernização do sistema de telecomunicações /audiovisual com reflexos aquém dos esperados na conectividade
	Não confirmação plena das “respostas eficazes e eficientes do terceiro sector”, verificando-se alguma perda de dinâmica, eventualmente associada à interrupção da iniciativa comunitária EQUAL.
Pontos fracos acentuados	Agravamento das manifestações territoriais localizadas de índices de pobreza e problemáticas sociais correlacionadas
	Agravamento das condições de desemprego determinadas pelo impacto da crise económica
	Confirmação da tendência negativa de agravamento de desigualdades sociais e formas de precarização social associadas
	Agravamento de condições de desordenamento urbanístico e territorial e fenómenos associados de desqualificação de zonas e degradação habitacional
Pontos fracos diminuídos	Nível menos elevado de emissão de poluentes atmosféricos
	Emergência de formas pontuais de participação cívica
	Melhoria das taxas de insucesso escolar
	Emergência de casos pontuais de empresas com maior receptividade à absorção de actividades de I&D
Oportunidades reafirmadas	Passos decisivos na qualificação de áreas industriais em declínio com processos de reordenamento funcional
	Confirmação inequívoca da crescente mobilidade de estudantes, formandos, professores e formadores no espaço europeu, embora com dualidade social emergente e favorecendo classes médias-altas
	Emergência de novos instrumentos de políticas urbanas
	Percepção crescente da multiculturalidade como factor gerador de indústrias criativas, embora sem expressão institucional orgânica no quadro metropolitano susceptível de promover estruturadamente a oportunidade

VALORAÇÃO	OBSERVAÇÕES
Ameaças reafirmadas	Persistência das ameaças determinadas pela concorrência internacional, mas com mudança de origem: Europa do Sul e de Leste substituídas pela ameaça asiática
	Confirmação da polarização do mercado de trabalho determinada pela concentração de imigrantes em actividades mal remuneradas e precárias, com observação de elevadas taxas de actividade de migrantes em faixas de salários muito baixos
	Agravamento das condições de deposição clandestina de resíduos perigosos
Novas ameaças entretanto formadas	Confirmação das condições de inflexibilidade de gestão na administração pública (exemplo: deficiente aplicação em concreto do novo código de contratação pública)
	Dificuldades ainda mais notórias em termos de articulação de políticas sectoriais nacionais com impactos decisivos na área de acção do POR Lisboa
	Política de financiamento de transportes públicos fortemente ameaçada, com necessidades imperiosas de focagem selectiva dos apoios sociais
Novas ameaças entretanto formadas	Consequências graves associadas aos fenómenos das mudanças climáticas e do envelhecimento demográfico

A riqueza da reflexão produzida traz algumas implicações relevantes em termos de reavaliação dos desígnios estratégicos do POR Lisboa:

- Relevância acrescida das preocupações do POR Lisboa com as questões da coesão social, designadamente dos impactos territoriais e sociais decorrentes do agravamento da taxa de desemprego e dos níveis de pobreza associados;
- Espaço para uma valorização mais acentuada do papel do terceiro sector na promoção e liderança desse tipo de projectos;
- Evidente maior necessidade de articulação da intervenção do POR Lisboa com a do PO Potencial Humano, tendo em vista uma maior focagem das sinergias possíveis entre instrumentos de intervenção FEDER e FSE;
- Espaço de maior inovação na programação do POR Lisboa no domínio das políticas de mobilidade, tendo em vista a consagração da região de Lisboa como pioneira em sistemas de transportes inteligentes;
- Confirmação da necessidade de reforçar o papel da intervenção do EP1 nas questões da competitividade regional em domínios que transcendam a acção dos sistemas de

incentivos às empresas, com intervenções mais relevantes no domínio das externalidades da acção empresarial;

- Melhorias possíveis de governança das articulações do POR Lisboa com políticas sectoriais relevantes para o futuro da região.

Para além destas implicações, a equipa de avaliação não pode deixar de corroborar a relevância e pertinência das observações produzidas pelo painel de especialistas no que respeita aos fenómenos do envelhecimento demográfico e das mudanças climáticas, independentemente de, no quadro da actual programação, não se vislumbrar como possíveis intervenções decisivas nesta matéria. A inexistência na programação de uma componente de acções inovadoras, destinadas a fomentar iniciativas de experimentação de novas abordagens ao território comandadas pelas referidas preocupações, inibe claramente uma mais efectiva aplicação desta recomendação.

Para além das implicações anteriormente referidas em termos dos desígnios estratégicos do POR Lisboa, a intervenção do programa foi influenciada pela utilização parcelar do QREN como instrumento de uma política mais global de combate à situação de crise.

Esta situação de crise mereceu uma resposta do Estado português que se pode ser entendida como a outra face desta alteração de contexto, e que teve claras implicações ao nível das prioridades e das regras de funcionamento do POR Lisboa.

Para implementar regras de flexibilidade, foi alterado o enquadramento nacional dos Sistemas de Incentivos e dos respectivos instrumentos operacionais. Estas alterações serão transitórias, pois em princípio durarão enquanto persistirem as condições económicas e financeiras adversas, pelo que serão reavaliadas em 31/12/2010, de acordo com a data proposta pela Comissão Europeia para a aplicação das medidas anti-crise a nível europeu. As novas disposições permitiram o alargamento da atribuição de incentivos a investimentos de empresas com impacte relevante no produto, no emprego ou nas exportações, mantendo o apoio a projectos de inovação de produtos ou processos. Neste sentido releve-se que todas alterações tiveram sempre uma natureza de base sectorial, não existindo especificações e desagregações territoriais das mesmas, o que por sua vez dificulta a aferição dos contributos das mesmas em termos do modelo regional de suporte aqui em questão.

Outra alteração relevante foi a concessão de uma grande prioridade à modernização da rede escolar acompanhada de mecanismos de adiantamentos financeiros aos promotores em operações desta tipologia aprovadas, resultando na actual situação de volume de pagamento superior ao da execução (despesa certificada). Esta vertente de intervenção é claramente convergente com as conclusões do painel de especialistas e representa, inequivocamente, a componente de investimento público que foi mais fácil e efectivamente mobilizada para produzir efeitos em tempo útil.

De acordo com os elementos de informação recolhidos nesta fase, **qualquer prolongamento adicional das medidas de utilização da programação como instrumento de combate à crise corre o risco de comprometer a selectividade da mesma e o alcance estratégico que o POR Lisboa apresentava à partida como instrumento parcelar da transição para um novo paradigma de competitividade na região de Lisboa.**

O contexto justificaria antes o **recentramento da dimensão estratégica da programação**, acompanhado do desenvolvimento de uma ampla frente de auscultação (em contacto directo com os promotores) sobre as razões diversas que explicam o desvio entre aprovação e execução e a construção de tipologias de situações detectadas com intervenção correctora diferenciada.

CONCLUSÕES

Dos resultados anteriormente obtidos decorrem dois grupos principais de conclusões.

O primeiro grupo relaciona-se com afinamentos na avaliação do contexto da programação:

- A reavaliação do contexto realizada pelo painel de especialistas com participação na Estratégia Regional Lisboa 2020 abre algumas perspectivas de focagem da programação, as quais não podem deixar de ser contextualizadas face ao nível elevado de compromisso que o PO já apresenta;
- Os domínios da coesão social associados às manifestações espaciais do agravamento das taxas de desemprego e dos níveis de pobreza, do fomento de projectos mais inovadores na área dos transportes, de uma maior articulação das intervenções do PO com política sectoriais na área do ordenamento e com a acção do POPH na região constituem opções possíveis que nos parecem compatíveis com os níveis de compromisso já atingidos;
- A focagem da acção do EP 1 na componente das infra-estruturas de base tecnológica (em articulação com a acção dos sistemas de incentivos às empresas) emerge como necessária mas enfrenta o problema da insuficiência de verbas disponíveis na programação ainda não comprometida

O segundo grupo prende-se com a necessidade (não directamente ao alcance da AG do POR Lisboa) de impedir que os instrumentos de flexibilização introduzidos no sistema de incentivos às empresas contribuam para um abaixamento irreversível dos níveis de selectividade.

RECOMENDAÇÕES

Das duas famílias de conclusões, decorrem duas recomendações diferenciadas:

- ✓ A AG do POR Lisboa deve reavaliar as margens de melhoria existentes na programação para ajustar a sua dinâmica de concretização às reconsiderações anteriormente referidas

em matéria de desígnios estratégicos do PO, incluindo aqui iniciativas no sentido de aprofundar a articulação do programa com políticas sectoriais relevantes (transportes, ambiente) e com a acção do POPH;

- ✓ Deve ainda pugnar junto do PO Factores de Competitividade e organismos intermédios envolvidos na gestão dos sistemas de incentivos para que os instrumentos de simplificação e flexibilização introduzidos na sequência do combate à crise não contribuam para a redução dos níveis de selectividade dos apoios concedidos.

5.4. GRUPO DE QUESTÕES 4: QUE MARGENS DE PROGRESSO APRESENTA O MODELO DE GESTÃO/GOVERNAÇÃO DO POR LISBOA TENDO EM CONTA A DIMENSÃO DA PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA E OS NÍVEIS DE EFICIÊNCIA E EFICÁCIA DESEJÁVEIS?

Na revisão metodológica e do âmbito desta avaliação, a equipa propôs a consideração de um quarto objectivo, relacionado com questões de natureza mais transversal, no quadro do modelo operacional de gestão do POR Lisboa. Este objectivo 4 foi formulado como ***identificar aspectos transversais de governação que afectam a operacionalização do Programa***, e enquadra 4 questões de avaliação que avaliam os mecanismos de articulação entre o POR Lisboa e outros PO do QREN, a adequação do Sistema de Informação do POR Lisboa, os sistemas de acompanhamento e monitorização do Programa e das candidaturas e a adequação e dimensionamento dos recursos de gestão.

(Q12): ESTÃO ASSEGURADAS NOS MODELOS DE GOVERNAÇÃO DO QREN E DO POR LISBOA AS ARTICULAÇÕES INTER-INSTITUCIONAIS NECESSÁRIAS PARA GARANTIR OS OBJECTIVOS DE EFICÁCIA E EFICIÊNCIA?

SOBRE A QUESTÃO DE AVALIAÇÃO

A arquitectura global do QREN pressupõe uma intervenção articulada dos diversos Programas Operacionais tendo como grandes referências as Agendas Operacionais Temáticas. No caso vertente do POR Lisboa, são relevantes a AOT da Valorização do Território (emergindo a coordenação das intervenções entre o POR Lisboa e o POVT) e a AOT dos Factores de Competitividade (onde se destaca a articulação com o POFC).

Para além dos aspectos de natureza estratégica e de articulação do quadro regulamentar (alguns Regulamentos Específicos são comuns ao POR Lisboa e a PO Temáticos, com são exemplos os Sistemas de Incentivos ou a Mobilidade Territorial), afigura-se indispensável a

criação e a actuação de mecanismos (processuais e institucionais) de articulação entre Programas. Esta questão incide sobre esses mecanismos.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

Podemos distinguir dois níveis na abordagem a esta questão.

No primeiro trata-se de identificar os referidos mecanismos de articulação, para o que é sobretudo relevante a análise documental.

No segundo nível situa-se a avaliação do nível de implementação, da visibilidade, eficácia e eficiência destes mecanismos, que assenta no tratamento de informação das diversas entrevistas realizadas, do inquérito aos promotores e de outras evidências do funcionamento (actas de reuniões, decisões publicitadas, etc.).

DESENVOLVIMENTOS ANALÍTICOS E RESULTADOS

Em primeiro lugar, faz-se uma referência ao **MODELO DE GOVERNAÇÃO DO POR LISBOA**. Este segue as orientações do QREN quanto ao modelo de governação dos PO Regionais do Continente, ou seja é constituído pelos seguintes órgãos: CMC dos POR do Continente (Direcção Política); CAE do POR Lisboa (aconselhamento estratégico do PO); AG do POR Lisboa (CD e ST); OI (IAPMEI, ADI, TP, AICEP, AML) e CA (acompanhamento). Em 2009 foi ainda implementado o Observatório das Dinâmicas Territoriais.

Constituem ainda entidades relevantes para a governação do POR LISBOA e às quais a AG reporta: o IFDR (certificação e coordenação operacional e financeira FEDER); o Observatório do QREN (coordenação e monitorização estratégica) e a IGF (auditoria e controlo).

Desta forma **o modelo de governação real é, globalmente, igual ao previsto pelos normativos comunitários e nacionais de forma a garantir a presença das entidades relevantes à gestão integrada, qualificada e eficaz do Programa**. Se algum aspecto há a apontar, como veremos, é o da mobilização limitada, ou mesmo da não mobilização, do potencial que este abundante quadro institucional de cooperação e decisão contempla.

ARTICULAÇÃO COM PO TEMÁTICOS

Destaca-se, a este nível, a importância da Comissão de Aconselhamento Estratégico do POR Lisboa, que entre outras funções deve monitorizar a execução regional dos PO Temáticos do QREN. **Não há, no entanto, nenhum registo de qualquer iniciativa, discussão ou decisão da CAE a este respeito.**

Não se regista qualquer iniciativa, ao nível da AG, para promover iniciativas articuladas, comuns ou complementares, com o POPH. As áreas de complementaridade mais evidentes seriam a da Rede Escolar, a dos Equipamentos para a Coesão Local e as Parcerias para a

Regeneração Urbana (Bairros Críticos). Esta constatação alinha com uma tônica geral a todos os POR do Continente e tem no modelo de programação do POPH a sua principal justificação, sem a criação de qualquer espaço de interacção organizada para assegurar a territorialização da AOT do Potencial Humano em termos de execução e de conformidade das acções face aos problemas específicos das Regiões, caso aqui particularmente evidente, já que o POPH tem um Eixo Prioritário (EP 9) destinado a intervir na Região de Lisboa, dotado de € 180 milhões de FSE.

Quanto ao **POVT**, estando regulamentarmente segregadas as áreas de intervenção comuns aos dois Programas (Política de Cidades; Valorização do Litoral; Valorização e Qualificação Ambiental; Gestão e Prevenção de Riscos; Passivos Ambientais; Gestão de Resíduos; Mobilidade Territorial), a articulação deveria ser garantida de duas formas:

- ✓ No quadro dos Grupos de Articulação Temática criados para algumas dessas áreas, nas quais a AG do POVT e do POR Lisboa estão representadas: GAT Combate à Erosão e Defesa Costeira; GAT Recuperação do Passivo Ambiental. Não foram disponibilizados registos de qualquer actividade destes grupos no período em avaliação com participação relevante do POR Lisboa, porque não se registou ainda nenhum caso em que a articulação entre os dois Programas fosse relevante. Ou seja, os GAT são entendidos como *forum* de decisão específica e casuística, e não como *forum* global de articulação estratégica e operacional.
- ✓ Para as linhas correspondentes à Política de Cidades, tem existido uma supervisão geral a partir da DGOTDU (que no caso do POVT é Organismo Intermédio), sobretudo ao nível das iniciativas de divulgação e comunicação. Para além disso, registam-se como mecanismos de articulação que devem ser constituídos por imposição regulamentar: no caso das PRU, a estrutura de acompanhamento e monitorização de âmbito regional, para o conjunto dos Programas de Acção, a qual será composta pela CCDD LVT, que coordena, pelos municípios envolvidos, pela DGOTDU e pelo IHRU; no caso das RUCI, a estrutura de acompanhamento e monitorização de cada Programa Estratégico, proposta no âmbito do Pacto para a Competitividade e a Inovação Urbanas e que integra obrigatoriamente os municípios envolvidos, a DGOTDU, representantes dos Ministérios que a nível nacional asseguram a pilotagem do Instrumento de Política “Redes Urbanas Para a Competitividade e a Inovação” no âmbito da Política de Cidades e a CCDD LVT, que coordena. Não há informação sobre a constituição ou funcionamento de qualquer uma destas estruturas.

Com o **POFC**, e ao nível dos sistemas de incentivos, é assumido um modelo organizativo de funcionamento em rede (rede nacional de sistemas de incentivos, que não é específico para o POR Lisboa, envolvendo o POFC e todos os PO Regionais do Continente), com intervenção de diversas entidades, desde as Autoridades de Gestão dos Programas Operacionais, passando pelos Organismos Intermédios e Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, o

que obrigou a um grande esforço colectivo de coordenação e de definição de procedimentos e processos de actuação em rede. **Estão criados mecanismos (eficazes do ponto de vista operacional) para a concertação entre os PO, sendo mais relevante o trabalho no âmbito das reuniões da Comissão de Selecção do Sistema de Incentivos do QREN.**

Os momentos mais transversais de reflexão estratégica dão-se no âmbito das reuniões promovidas pelo Observatório do QREN.

PAPEL DOS ORGANISMOS INTERMÉDIOS

No caso do **Eixo 1 (Sistemas de Incentivos)** os Organismos intermédios são determinantes no processo de articulação interinstitucional. A AG do POR Lisboa celebrou um Protocolo (sem subvenção financeira) com cada Organismo Intermédio (Turismo de Portugal, IP, Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação, IP, Agência de Inovação, SA e a Agência para o Investimento e o Comércio Externo de Portugal, EPE) que estabelece grande capacidade de intervenção para estes, em particular no que respeita ao modelo de gestão dos sistemas de incentivos às empresas do QREN. Este modelo revela uma reduzida autonomia da AG do POR Lisboa na definição do modelo de governação e na capacidade de iniciativa operacional ou estratégica, dado que a integração dos OI com funções delegadas no âmbito da gestão e acompanhamento dos sistemas de incentivos obedece a um modelo nacional de gestão dos incentivos às empresas.

A interligação estratégica é quase nula entre os Organismos Intermédios e as Autoridades de Gestão dos PO Regionais, e a AG POR Lisboa assumiu alguma proactividade ao nível dos Avisos de Concurso, utilizando os instrumentos disponíveis (que são basicamente a decisão de participação ou não nos avisos de concurso e a definição das tipologias de investimento a concurso). O lançamento de concursos de base regional é quase impensável face ao modelo implementado ao nível da Rede de Incentivos, em que o PO Temático (POFC) assume clara liderança e protagonismo, coordenando todas as actividades. **As metas e objectivos dos PO Regionais não são relevados nos Sistemas de Incentivos.**

No entanto, e **dada a experiência que estes OI detêm, o modelo de articulação tem sido eficaz e eficiente, pelo menos no que respeita ao ritmo de captação de candidaturas**, o que é reconhecido tanto pela AG do POR Lisboa como pelos beneficiários do Programa (efectivos e potenciais) na Região.

No **quadro do investimento público (municipal)** regista-se a participação da Área Metropolitana de Lisboa como Organismo Intermédio, assumindo funções sobre operações aprovadas (acompanhamento, físico e financeiro, do contrato de financiamento) e apenas nas tipologias de intervenção SAMA (EP I) e de Requalificação das Escolas 1ºC EB e da Educação Pré-escolar (EP III), cujos beneficiários são da administração local.

As entrevistas realizadas revelam uma divergência de perspectivas nesta matéria: enquanto a AG do PO tende a considerar que, face aos montantes financeiros reduzidos no Programa, não se justifica uma participação mais alargada nem com outro tipo de funções, a própria AML considera que, face ao conhecimento acumulado em períodos de programação anteriores, a sua intervenção poderia ser temática e funcionalmente mais alargada. Esta contratualização foi formalizada em 12 Fevereiro 2009, mas na prática apenas em Julho de 2009 as funções começaram a ser exercidas, pelo que não há informação suficientemente robusta para avaliar os resultados em termos de eficiência e eficácia.

Outro nível de participação dos Municípios, de natureza mais estratégica (por exemplo, identificação de projectos de iniciativa municipal mais estruturantes para a Região, preparação de Concursos – avisos, prioridades, critérios de selecção), deve ser desligado desta função operacional e passar para uma iniciativa mais visível a partir da Comissão Directiva do POR Lisboa, que integra Vogais em representação dos Municípios.

CONCLUSÕES

O modelo geral de governação do QREN, do POR Lisboa e dos PO Temáticos prevê um conjunto formal de mecanismos de articulação que cobre os diversos níveis de implementação do POR Lisboa, do estratégico ao operacional, tanto no quadro da articulação com as políticas públicas e de governação do país como no da acção integrada dos diversos Programas Operacionais (a excepção será, ao nível operacional, a ausência de uma plataforma POR Lisboa/ POPH).

No entanto, não abundam as evidências de funcionamento e eficácia destes mecanismos, podendo concluir-se que no primeiro terço do período de vigência do QREN não foi dada a devida atenção a aspectos de articulação da implementação, para além da abundante produção regulamentar.

Também neste quadro se pode assinalar a excepção (positiva) dos mecanismos criados ao nível dos Sistemas de Incentivos, embora a liderança, neste caso, tenha cabido ao PO Temático (POFC). Mas a articulação no quadro da AOT dos Factores de Competitividade limita-se ao caso dos Sistemas de Incentivos.

No cômputo geral, não se identifica nenhuma iniciativa relevante de acção ao nível destes mecanismos de articulação que tenha sido promovida a partir da AG do POR Lisboa. Como exemplo mais evidente, assinala-se que não foram visíveis actividades da CD centradas na acção dos Vogais que representam os Municípios, ao nível da orientação estratégica ou operacional do POR Lisboa.

RECOMENDAÇÕES

A principal recomendação neste quadro é que a AG do POR Lisboa tome as iniciativas necessárias para a mobilização dos diversos quadros de articulação institucional previstos no seu modelo de governação ou par suprimimento de algumas falhas deste.

Esta é uma recomendação de carácter genérico, inspirada pela constatação de que há diversas plataformas previstas que não são implementadas ou têm um funcionamento inócuo e passivo, mas podem avançar-se algumas ideias concretas:

- ✓ Agendamento de temas relevantes e exigência de decisão em matérias de articulação entre POR Lisboa e PO Temáticos na CAE do POR Lisboa, designadamente a criação de uma plataforma comum POPH/ POR Lisboa de apoio à decisão para a territorialização da intervenção do FSE na Região de Lisboa.
- ✓ Criação e dinamização da actividade das estruturas de acompanhamento de PRU ou RUCI previstas no quadro regulamentar.
- ✓ Iniciativas junto da AG do POVT para transformar os GAT existentes em órgãos de tomada de decisão e para alargar a cooperação entre Programas no quadro da AOT de Valorização do Território, designadamente a promoção de um calendário comum de avisos de candidatura.
- ✓ Alargamento da plataforma de articulação da intervenção ao nível da AOT dos Factores de Competitividade com o POFC para novas temáticas (Estratégias de Eficiência Colectiva, Apoio ao Empreendedorismo, I&D) e incluindo, no quadro restrito dos Sistemas de Incentivos, a capacidade de influenciar decisões de natureza mais estratégica.

(Q13): O SISTEMA DE INFORMAÇÃO DO POR LISBOA É FIÁVEL E RESPONDE ATEMPADAMENTE E COM INFORMAÇÃO ÚTIL ÀS NECESSIDADES DE GESTÃO POLÍTICA E OPERACIONAL DO PROGRAMA?

SOBRE A QUESTÃO DE AVALIAÇÃO

Um Sistema de Informação fiável e eficiente é um instrumento indispensável à boa gestão. É também uma área sensível do ponto de vista da avaliação, que tentará pronunciar-se de acordo com duas linhas: por um lado, a existência de uma arquitectura e de módulos do SI que cubram todo o ciclo do Programa (da gestão estratégica e política aos acompanhamento do ciclo de vida dos projectos); por outro lado, o estado real de implementação, utilização e fiabilidade desses módulos.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

Para conhecer o Sistema de Informação, a equipa recorreu à análise documental (Descrição do Sistema de Gestão e Controlo, Manuais de Procedimentos, Relatórios de Execução e outros) e à inquirição do ST do POR Lisboa.

Já no que respeita à avaliação da sua adequação e funcionamento, para além dos elementos de informação anteriores, associou-se a informação que decorre da inquirição aos promotores e a exploração pela equipa de avaliação de alguns campos do SI.

DESENVOLVIMENTOS ANALÍTICOS E RESULTADOS

O SI do POR Lisboa é constituído por vários módulos estando organizados em função dos seus utilizadores, com necessidades e perfis de utilização diferenciados, bem como em função de necessidades de gestão do sistema, de comunicação e de articulação com as entidades relevantes ao POR LISBOA (IFDR, tutelas, IGF, OI). Com as entidades com sistemas de informação próprios é privilegiada a comunicação automática e periódica dos dados através do estabelecimento de *web services* de comunicação inter sistemas. A operacionalização das diferentes funcionalidades do sistema ocorreu de Novembro de 2007 até à actualidade, tendo ficado operacionais até ao 1º quadrimestre de 2008 as funcionalidades relativas ao ciclo do projecto, desde a submissão à análise da candidatura, bem como a exploração de dados e produção de relatórios.

O sistema de informação do sistema de Incentivos do QREN, utilizado pelos OI para a gestão e acompanhamento dos incentivos às empresas, é um sistema único, centralizado e da responsabilidade da EAT do POFC. Este sistema possui as funcionalidades necessárias à submissão e análise técnica da candidatura, mas ainda não permite acompanhar todo o ciclo de vida dos projectos. Os sistemas de informação de suporte à gestão e acompanhamento dos Sistemas de Incentivos às empresas levantam um dos principais problemas, dado não se desenvolverem ao mesmo ritmo dos projectos. Actualmente, não existem os módulos de encerramento de projectos (não se podem encerrar), de recalendarização, de formação profissional e de acompanhamento da execução dos projectos para os Organismos Intermédios. Acresce ainda o facto da disponibilização das ferramentas informáticas de suporte à análise de mérito terem sido realizadas tardiamente, causando problemas em termos de cumprimento de prazos. Por outro lado, a polarização e a dispersão de concursos tem reflexos bastante negativos ao nível dos sistemas de informação, uma vez que cada aviso de concurso dá origem a um sub-sistema específico com especificidades ao nível da análise de mérito e de acompanhamento dos projectos. A análise de mérito cria complexidade e uma panóplia de sub-sistemas de informação, equivalente ao número dos avisos de concursos realizados. Em ambos os sistemas de informação, registam-se dificuldades ao nível do processo de submissão de candidaturas, certamente mais pronunciadas no arranque do Programa.

Sendo o modelo de dados dos sistemas de Informação, SI POR Lisboa e SiQREN, baseados nos formulários de candidatura, será de referir que um número significativo de promotores considera-os complexos (34 e 41%, respectivamente para os promotores de natureza pública e de natureza privada/ sistemas de incentivos, dos respondentes ao inquérito lançado por esta avaliação) e que os esclarecimentos prestados, pelas equipas técnicas, na fase de apresentação de candidaturas, foram insuficientes (15 e 31%, respectivamente). 18% dos inquiridos respondentes considera a plataforma do sistema de incentivos muito funcional e 52% considera-a globalmente boa, mas com alguns problemas. Relativamente ao SI do POR Lisboa, 18% das entidades públicas inquiridas consideram o sistema muito funcional e 69% consideram-no globalmente bom, mas com alguns problemas. De acordo com a AML, o SI do POR Lisboa é muito rigoroso, sobretudo no processo de validação da despesa (*check-list*), mas não é muito flexível para a formatação e extracção de relatórios de dados.

Assim, em termos da **arquitectura e do modelo de dados** o POR Lisboa dispõe de um sistema de informação (SI POR Lisboa) que permite acompanhar de forma desmaterializada todos os processos e procedimentos necessários à gestão e acompanhamento do Programa e os *web services* com entidades com sistemas próprios permitem aceder ou transmitir de forma automática toda a informação relevante ao acompanhamento do Programa, do FEDER e do QREN, não existindo procedimentos redundantes em termos da recolha, sistematização e disponibilização da informação do POR Lisboa. Actualmente, os sistemas de informação de suporte à gestão e acompanhamento dos Sistemas de Incentivos ainda não integram todas as funcionalidades necessárias, de forma a acompanhar todos os processos e procedimentos associados ao ciclo de vida do projecto e, por outro lado, a análise de mérito cria complexidade e uma panóplia de sub-sistemas de informação, equivalente ao número dos avisos de concursos realizados.

Note-se que este Sistema é tributário de um processo de monitorização física de projectos que não tem sido possível implementar até esta fase do Programa.

Ao nível do **conteúdo informativo integrado**, o SI POR Lisboa contém toda a informação dos formulários de candidatura e toda a documentação desde a submissão ao encerramento (dados financeiros, dados físicos, dados de programação, aprovação e de execução, dados territorializados, dados globais para o Programa ou desagregados por tipologia ou projecto, dados financeiros por tema prioritário, dados segundo um conjunto diferenciado de atributos, etc). A comprovar o conteúdo informativo disponível através do SI do POR Lisboa estão disponíveis um conjunto de indicadores, absolutos e relativos, sobretudo de natureza financeira, que importa realçar e que permitem acompanhar a evolução do Programa e até comparar o seu comportamento face aos restantes PO FEDER (monitorização operacional e estratégica do FEDER).

Os indicadores de natureza financeira genericamente não apresentam problemas na sua quantificação, excepto no que diz respeito aos valores de execução que apresentam,

actualmente, um desfasamento preocupante face aos níveis de compromisso, e no facto de terem sido detectadas algumas insuficiências ao nível dos indicadores de despesa por Tema Prioritário, nomeadamente *earmarking* (nem todas as operações estavam associadas a temas prioritários e o facto de cada operação poder apenas contribuir para uma categoria de despesa, o que é susceptível de mascarar a realidade, especialmente em projectos mais complexos).

É ao nível da capacidade de manutenção do sistema de indicadores de realização física e de resultado que a AG do POR Lisboa apresenta actualmente maiores dificuldades, o que por sua vez limita qualquer exercício de avaliação do grau de cumprimento dos objectivos programados. A avaliação identificou uma lista de indicadores que se encontram introduzidos de forma claramente errada, penalizando seriamente a análise de resultados (cf. *Anexo IV*). O conteúdo informativo integrado no sistema de informação deve permitir a quantificação dos indicadores de acompanhamento das operações, que por sua vez constituem a informação de base à quantificação dos indicadores de objectivo do Programa (indicadores de realização e de resultado associados a cada um dos objectivos específicos previstos nos seus Eixos e dos indicadores comuns de realização física definidos pela CE com o objectivo de permitir quantificar de forma agregada os efeitos da Política de Coesão).

Enquanto dificuldades/limitações associadas ao sistema de indicadores é de referir o seguinte:

- As dificuldades do ST da AG na indexação dos indicadores previstos pelo POR Lisboa às tipologias postas a concurso e portanto disponíveis à selecção por parte do candidato, devendo-se este facto ao sistema de indicadores ter sido definido aquando da preparação do Programa, tendo apenas em conta os seus objectivos e tipologias, e não atender ao que posteriormente foi definido com mais pormenor ao nível dos regulamentos/tipologias de intervenção;
- Segundo os resultados dos inquéritos aos promotores, os indicadores de acompanhamento do projecto disponíveis no momento da instrução da candidatura não estão isentos de dificuldades no seu entendimento por quem tem que recolher e tratar a informação no âmbito do processo da sua quantificação. Cerca de 30% dos promotores considera-os inadequados ao projecto em causa, não descrevendo de forma correcta a totalidade ou parte das componentes essenciais do projecto.

Este aspecto requer atenção por parte da AG do POR Lisboa e dos OI, pois poderá suscitar a necessidade de reforço do acompanhamento, de forma a garantir a fiabilidade e qualidade da quantificação dos indicadores de realização, nomeadamente na apresentação dos relatórios do projecto. Apesar da existência de um leque variado de indicadores em cada uma das tipologias, os indicadores não cobrem de forma adequada a diversidade de projectos de investimento (natureza das intervenções específicas).

- O nível de quantificação dos indicadores de realização física é muitíssimo baixo. Por um lado, poderá ser justificado pelo facto de, a 30/09/2009, a taxa de execução ser apenas de 4.6% face a uma taxa média de compromisso de 58%, uma vez que a capacidade de quantificação destes indicadores é dependente do nível de execução das operações; por outro, existem incongruências no sistema de informação relativamente aos dados de alguns indicadores de acompanhamento das operações (sobretudo, valores de aprovação incongruentes) que enquanto não forem resolvidos irão causar problemas no processo de recolha dos dados necessários à quantificação dos indicadores agregados. A baixa quantificação dos indicadores de realização física (valores de execução) poderá também ser consequência do facto das funções de acompanhamento, sobretudo das acções de verificação no local não se encontrarem ainda operacionais e portanto não estando a cumprir o seu papel de dinamizador/impulsionador da execução das operações para que estas atinjam os objectivos definidos.
- De acordo com o ST da AG, o apuramento dos dados referentes aos indicadores ainda não está devidamente estabilizado e os dados carregados pelo beneficiário não se encontram validados. Mesmo a coerência do indicador face à operação ainda não se encontra devidamente verificada pela AG, encontrando-se esta a preparar a informação para que os beneficiários actualizem os indicadores num módulo específico do sistema de informação.

Constituindo os indicadores definidos nas operações a fonte de dados para o cálculo dos indicadores agregados por Eixo Prioritário e existindo problemas a este nível, a capacidade de monitorizar os resultados da intervenção do Programa através dos indicadores de objectivo é posta em causa. As situações encontradas, ao nível dos indicadores de realização física dos projectos e das despesas associadas aos temas prioritários, parecem demonstrar a fraca exploração/utilização da informação integrada no sistema de informação, quer para efeitos de acompanhamento das operações quer do acompanhamento estratégico do Programa. Atendendo à importância da quantificação da execução, no sentido de melhor objectivar o nível de alcance dos objectivos prioritários (fonte fundamental de informação para a monitorização), este processo carece da maior atenção por parte da EAT da AG. A fase da análise técnica das candidaturas, a sua contratação no caso de aprovação e todo o processo de acompanhamento da execução, incluindo as verificações físicas devem contribuir para a qualificação/credibilidade da informação integrada no SI do POR Lisboa.

Por fim, o facto de existirem candidaturas (aprovadas) de Programas de Acção, e não só de operações, é limitador da capacidade de avaliação dos resultados ao nível da concretização dos objectivos do POR Lisboa. O sistema de informação não dispõe, pela natureza destas candidaturas, de informação (indicadores de realização física, despesas por tema prioritário, nomeadamente despesa *earmarking*, etc.) relativa às futuras candidaturas que permitirão o

cumprimento do Programa de Acção. Este é aliás também um dos motivos do desfasamento entre a taxa de execução e a taxa de compromisso do Programa. Desta forma, caso não seja ultrapassada a lógica de candidatura (e de registo) de um Programa de Acção ao POR Lisboa, não será possível analisar com o grau de aproximação desejável o nível de cumprimentos dos objectivos e de forma equiparada ao nível de compromisso assumido.

CONCLUSÕES

- Em termos da arquitectura e do modelo de dados o POR Lisboa dispõe de um sistema de informação que permite acompanhar de forma desmaterializada todos os processos e procedimentos necessários à gestão e acompanhamento do Programa e os serviços *web* com entidades com sistemas próprios permitem aceder ou transmitir de forma automática toda a informação relevante ao acompanhamento do Programa, do FEDER e do QREN, não existindo procedimentos redundantes em termos da recolha, sistematização e disponibilização da informação.
- Actualmente, os sistemas de informação de suporte à gestão e acompanhamento dos Sistemas de Incentivos ainda não integram todas as funcionalidades necessárias, de forma a acompanhar todos os processos e procedimentos associados ao ciclo de vida do projecto. Note-se que este Sistema é tributário de um processo de monitorização física de projectos que não tem sido possível implementar até esta fase do Programa.
- Os indicadores de natureza financeira não apresentam, de forma genérica, problemas na sua quantificação, excepto no facto de terem sido detectadas algumas insuficiências ao nível dos indicadores de despesa por Tema Prioritário, nomeadamente *earmarking* (nem todas as operações estavam associadas a temas prioritários e o facto de cada operação poder apenas contribuir para uma categoria de despesa, o que é susceptível de mascarar a realidade, especialmente em projectos mais complexos).
- É ao nível da capacidade de manutenção do sistema de indicadores de realização física e de resultado que a AG do POR Lisboa apresenta actualmente maiores dificuldades. A avaliação identificou uma lista de indicadores que se encontram introduzidos de forma claramente errada, penalizando seriamente a análise de resultados (cf. *Anexo IV*).
- O facto de existirem candidaturas (aprovadas) de Programas de Acção, e não só de operações, é limitador da capacidade de avaliação dos resultados ao nível da concretização dos objectivos do POR Lisboa. O sistema de informação não dispõe, pela natureza destas candidaturas, de informação (indicadores de realização física, despesas por tema prioritário, nomeadamente despesa *earmarking*, etc.) relativa às futuras candidaturas que permitirão o cumprimento do Programa de Acção.

RECOMENDAÇÕES

- ✓ Propõe-se que a AG proceda a curto prazo a uma rigorosa avaliação do estado de preenchimento dos indicadores de realização e resultado, tendo em vista o seu

afinamento, a validação das condições de preenchimento por parte dos promotores das operações e a possibilidade de estabelecimento de critérios de selecção mais explicitamente relacionados com indicadores.

- ✓ Promover e monitorizar o processo de operacionalização dos módulos do Sistema de Informação do QREN em falta, de forma a permitir o acompanhamento total dos processos e procedimentos dos OI e dessa forma aumentar a eficácia do exercício das funções delegadas (especificamente no caso dos Sistemas de Incentivos, não existem os módulos de encerramento de projectos, de recalendarização, de formação profissional e de acompanhamento da execução dos projectos para os Organismos Intermédios).
- ✓ Integração da vertente física da execução na monitorização estratégica do PO, incluindo a eventual revisão de alguns indicadores e metas, a realizar em sede de Avaliação Intercalar do POR Lisboa. Deve notar-se que a bateria de indicadores físicos foi concebida numa fase em que não estava estabilizado o quadro de Regulamentos Específicos, pelo que se detectam casos de indicadores menos adequados aos projectos que se enquadram nas tipologias de operações admitidas. Outro exemplo de indicador inadequado para monitorização de objectivos, mas fortemente representado, é o “número de projectos aprovados”. Este indicador não diz nada acerca do contributo dos projectos para os objectivos do Programa Operacional. A remissão para a Avaliação Intercalar justifica-se por se tratar de um tema que carece de reflexão acerca das orientações estratégicas do Programa, das suas prioridades e de uma revisão fundamentada das metas a alcançar, aspectos fora do âmbito desta Avaliação da Operacionalização.

(Q14): ESTÃO CRIADOS/ESTABILIZADOS SISTEMAS DE ACOMPANHAMENTO DE APOIO À GESTÃO E MONITORIZAÇÃO DO PO E DAS CANDIDATURAS APROVADAS? QUAL A ADEQUAÇÃO DOS MESMOS ÀS NECESSIDADES DA AG DO PO?

SOBRE A QUESTÃO DE AVALIAÇÃO

Esta questão é de natureza abrangente, e nela pode incluir-se, como um caso particular, a análise do Sistema de Informação que foi realizada na Q13.

Também neste caso deve ter-se presente a dupla abordagem (existência / adequação) destes sistemas, e também aqui se relevam especificidades do ciclo de vida do POR Lisboa (que está na transição de uma fase em que prevaleceram a implementação do sistema global de gestão e a aprovação de um elevado número de operações e de montantes financeiros muito significativos para uma fase onde imperam o acompanhamento operacional da execução dos projectos e a monitorização de resultados).

ASPECTOS METODOLÓGICOS

A resposta a esta questão assenta nas mesmas fontes que a anterior Q13 (análise documental, entrevistas à AG e OI, inquérito a promotores e exploração do SI POR Lisboa).

DESENVOLVIMENTOS ANALÍTICOS E RESULTADOS

A análise é subdividida em diversos pontos: equipas técnicas e instrumentos de apoio; sistema de informação; controlo interno e verificação; acompanhamento estratégico.

ACOMPANHAMENTO ATRAVÉS DOS INSTRUMENTOS CRIADOS E DO APOIO DAS EQUIPAS TÉCNICAS

O Programa criou e dispõe dos instrumentos (manuais de procedimentos e de apoio, descrição do Sistema de Gestão e de Controlo, *check-list* de verificação e de acompanhamento de processos e procedimentos, relatórios de execução, sistema de informação, etc) necessários ao exercício de gestão e acompanhamento das operações e do Programa. No entanto, é de mencionar a inexistência de um *Manual dos Beneficiários dos Sistemas de Incentivos*, que poderia resolver muitos problemas em termos das interpelações aos OI e à AG.

Em termos da avaliação da informação e do apoio, quer na preparação e na apresentação das candidaturas quer no acompanhamento das operações aprovadas, os inquiridos apresentam uma opinião marcadamente positiva. No entanto, entre os que dizem existir problemas ao nível do apoio prestado pelos OI (24%), referem entre outros os seguintes aspectos que importa resolver ou atenuar: contradições entre orientações dos OI e da EAT da AG; pedidos de informação repetidos e redundantes; inexistência de respostas concretas e atempadas; aconselhamento errado; falta de conhecimento especializado do contexto em análise; mero acompanhamento burocrático da candidatura sem qualquer capacidade de intervenção e apoio que resulte uma mais-valia para o promotor.

ACOMPANHAMENTO SUPORTADO NO SISTEMA DE INFORMAÇÃO

O Sistema de Informação é um instrumento de operacionalização do Programa fundamental para assegurar o acompanhamento adequado dos processos e procedimentos de implementação do POR Lisboa.

Pela análise específica efectuada (Q13) podemos concluir que em termos do modelo de dados o Programa POR Lisboa dispõe de um Sistema de Informação que permite acompanhar de forma desmaterializada todos os processos e procedimentos necessários à gestão e acompanhamento do Programa e os *web services* com entidades com sistemas próprios permitem aceder ou transmitir de forma automática toda a informação relevante ao acompanhamento do Programa, do FEDER e do QREN.

No entanto, actualmente, os sistemas de informação de suporte à gestão e acompanhamento dos Sistemas de Incentivos ainda não integram todas as funcionalidades necessárias, de forma a acompanhar todos os processos e procedimentos associados a todo o ciclo de vida do projecto; por outro lado, a análise de mérito cria complexidade à gestão dos OI por via da existência de uma panóplia de sub-sistemas de informação associados a cada um dos Avisos de concursos realizados.

Ao nível do acompanhamento permitido pelo conteúdo integrado no SI POR Lisboa é possível referir algumas limitações devido ao baixo nível de execução financeira e física dos projectos, reflectindo-se isso num baixo nível de quantificação dos indicadores de realização física. Desta forma, o acompanhamento dos resultados do Programa através do sistema de indicadores de realização física e de resultado (grau de cumprimento dos objectivos) é actualmente deficitário, condicionando o exercício qualificado e eficaz de monitorização estratégica.

ACOMPANHAMENTO ATRAVÉS DOS SISTEMAS DE CONTROLO INTERNO E DE VERIFICAÇÃO

A AG é responsável pela implementação de um sistema de controlo interno (assegurado por uma estrutura segregada), que previna e detecte as situações de irregularidade, e de um sistema adequado de verificação da realização física e financeira das operações e de validação das despesas, contribuindo para os objectivos definidos pelo sistema de auditoria do QREN, e assegurando a fiabilidade e qualidade da informação transmitida ao IFDR, e consequentemente à CE, para efeito de certificação.

As verificações de natureza administrativa encontram-se regularmente implementadas e cobrem de forma exaustiva todos os pedidos de pagamento apresentados pelos beneficiários.

As verificações de natureza física, realizadas no local das operações, com base numa amostra aleatória, a rever anualmente, não se encontram ainda implementadas pelo ST da AG e portanto esta actividade ainda não contribuiu para o acompanhamento das operações do Programa. A verificação física por parte dos OI dos Sistemas de Incentivos ainda não se encontra implementada, com a excepção do Turismo de Portugal no caso das unidades hoteleiras.

Entre os indicadores de implementação física, no âmbito do EP 4, está previsto o indicador de resultado relativo à “Percentagem de candidaturas aprovadas objecto de acções de verificação junto dos beneficiários”, cujas metas são de 40% até 2010 e de 100% até 2015. Não tendo, até ao momento, sido iniciadas as verificações junto dos beneficiários, o cumprimento da meta estabelecida até 2010 implica o esforço concentrado de realização das acções de verificação física durante o próximo ano.

De acordo com a AML, as actividades de verificação física das operações (no local) estão apenas em lançamento e já há candidaturas a terminar que para o pagamento do saldo final

necessitam da certificação no local. A *check-list* de verificação local já está preparada sendo apenas necessário aprovar um plano de visitas.

As "visitas" de terreno são muitíssimo relevantes como ferramenta de acompanhamento e controlo, já que no POR Lisboa a documentação circula em formato digital, via plataforma, carecendo de verificações físicas. Para além disso, abrindo-se um novo ciclo de vida do Programa em que as preocupações de execução tenderão a ser realçadas pela coordenação política do POR Lisboa, as verificações físicas constituem um instrumento essencial para indagar das razões que explicam o desvio entre compromisso e execução e definir a abordagem de intervenção correctora mais coerente.

Para além das acções de verificação da realização física e financeira das operações e da validação das despesas, a AG é ainda responsável pela realização de controlos de qualidade sobre as funções delegadas nos OI (supervisão da actividade dos OI), que ainda não iniciou. Porém, no âmbito do Sistema de Incentivos está implementado um modelo de supervisão dos OI baseado na validação dos pareceres e monitorização das funções delegadas nos OI, nos relatórios de auditoria e, especificamente, na realização de controlos de qualidade sobre as funções delegadas nos OI, segundo as diferentes fases do ciclo de vida dos projectos. A verificação dos pareceres dos OI e baseada nos pedidos de pagamento (certificação de despesa) é regular e encontra-se operacional.

Face ao elevado grau de compromisso, sobretudo do EP 1, o facto da AG ainda não ter iniciado as acções de verificação física e a supervisão da actividade dos OI é um factor crítico do acompanhamento que poderá ter consequências ao nível do cumprimento dos resultados das operações e por consequência do Programa. A realização física das operações deve ser atempada e devidamente acompanhada de forma a dinamizar a execução das operações e por essa via garantir o alcance dos resultados previstos, o que poderá colocar questões de sobrecarga na estrutura de gestão (ver Q15).

ACOMPANHAMENTO ESTRATÉGICO DAS PRIORIDADES E OBJECTIVOS DO PROGRAMA

Em termos do acompanhamento estratégico, para além dos momentos de articulação interinstitucional, o Programa produz relatórios mensais, relatórios anuais e pontos de situação, quanto à aprovação e execução financeira, de apoio às reuniões da Comissão Directiva. Actualmente, o acompanhamento estratégico da execução do Programa é sobretudo de índole financeira pois o acompanhamento estratégico suportado na realização física, nomeadamente através dos indicadores de objectivo, é actualmente insuficiente devido sobretudo ao baixo nível de execução física das operações e globalmente do Programa.

CONCLUSÕES

O Programa criou e dispõe dos instrumentos (manuais de procedimentos e de apoio, descrição do Sistema de Gestão e de Controlo, *check-list* de verificação e de acompanhamento de

processos e procedimentos, relatórios de execução, Sistema de Informação, etc.) necessários ao exercício de gestão e acompanhamento das operações e do Programa.

Nem todos estes instrumentos foram ainda devidamente testados em contexto real devido ao estágio inicial de algumas das funções de gestão, designadamente o acompanhamento da execução de operações, mas não se registam situações muito penalizadoras da eficácia da sua implementação, o que é confirmado por uma opinião marcadamente positiva que os beneficiários emitiram na inquirição realizada (qualidade da informação e do apoio, quer na preparação e na apresentação das candidaturas, quer no acompanhamento das operações aprovadas).

Os próximos anos serão mais exigentes do ponto de vista destes sistemas de apoio, pelo que, mais do que a sua existência formal, importa garantir as condições para a sua eficácia e utilidade. Isto passará por uma acção permanente de simplificação de procedimentos, baseada na experiência concreta, e pela disponibilidade de recursos, designadamente humanos, para garantir o cumprimento das metas especificadas para o acompanhamento e controlo.

RECOMENDAÇÕES

Algumas recomendações que podem concorrer para a eficácia dos sistemas de acompanhamento:

- ✓ Conclusão de um processo de reorganização de recursos humanos, internos, em articulação com os Organismos Intermédios ou de assessoria externa, que permita afectar meios suficientes às tarefas de monitorização/acompanhamento das candidaturas aprovadas sem descuidar as necessidades de gestão estratégica e captação/aprovação de projectos com o perfil necessário para o cumprimento dos objectivos.
- ✓ Constituição de uma base de informação sobre os promotores, permitindo que muita da documentação que tem que ser entregue de cada vez que há uma candidatura possa estar já disponível para a AG e para o promotor, aligeirando os procedimentos associados a esta fase e libertando recursos para as tarefas de acompanhamento;
- ✓ A elaboração de um Manual dos Beneficiários dos Sistemas de Incentivos, em colaboração com os Organismos Intermédios/ POFC;

(Q15): OS RECURSOS AFECTOS PARA A OPERACIONALIZAÇÃO DO POR LISBOA SÃO ADEQUADOS E SUFICIENTES? SERIA POSSÍVEL OBTER NÍVEIS DE OPERACIONALIZAÇÃO MAIS SATISFATÓRIOS COM OS MESMOS RECURSOS?

SOBRE A QUESTÃO DE AVALIAÇÃO

Esta questão pressupõe que se centre o entendimento de “recursos para a operacionalização”. Referiremos aqui:

- Os recursos financeiros para cumprimento dos objectivos.
- Os recursos humanos afectos à gestão.
- Os recursos da assistência técnica.
- Os recursos de comunicação.

Outros tipos de recursos, designadamente a existência de um Sistema de Informação adequado, foram já abordados.

Deve notar-se que a resposta a este tipo de questões, e em especial no que se refere a aspectos quantitativos e qualitativos dos recursos humanos e técnicos, não pode ser absolutamente objectiva.

Essa resposta depende de muitos factores, como por exemplo:

- As diferentes fases do Programa exigem concentração de recursos em determinadas tarefas prioritárias, que, após a sua conclusão, libertam esses mesmos recursos para outras funções. A estrutura de gestão não pode ser dimensionada para carga máxima em todas as funções nem pode assentar num modelo de especialização de equipas (salvo aspectos muito especializados, como são os jurídicos). Respeitando os requisitos de segregação, a (reduzida) dimensão financeira do POR Lisboa apela para uma equipa flexível e com elementos polivalentes.
- Há soluções alternativas de reforço das equipas para determinadas funções: delegação de competências mais alargadas em Organismos Intermédios, contratação de peritos externos para apreciação de mérito dos projectos, externalização de algumas funções de verificação no terreno a partir dos recursos financeiros da Assistência Técnica, etc.
- O período que decorreu entre o início do POR Lisboa e a fase de conclusão desta avaliação (2007-2009) coexistiu com o período de encerramento do Programa Operacional de Lisboa e Vale do Tejo do QCA III, tendo havido partilha de recursos humanos na transição entre os dois Programas, libertando a partir de 2009-2010 uma margem de capacidade dificilmente avaliável por indicadores objectivos.

- Algumas das funções desempenhadas pela AG estão “inflacionadas” por uma interpretação maximalista dos requisitos legais e regulamentares, que não é específica deste Programa, mas de todo o QREN. Ou seja, uma verdadeira simplificação de procedimentos, designadamente no que respeita às exigências dos procedimentos de candidatura, poderá aliviar as necessidades de recursos, concentrando-os no que é essencial.

Por estas razões, a avaliação que se faz deve ser relativizada à luz de uma leitura alternativa. Nem sempre são os recursos que não são suficientes. Por vezes há tarefas supérfluas, ineficiências geradas por excesso de exigências de procedimentos, desequilíbrio na afectação ou não utilização integral dos recursos existentes.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

A resposta à questão assenta em três fontes basilares de informação: a documental, com a descrição do Sistema de Gestão e Acompanhamento e os Relatórios de Execução e Monitorização à cabeça; as entrevistas com a AG (incluindo Secretariado Técnico e Organismos Intermédios, para identificar estrangulamentos e margens de manobra); e a análise de alguns indicadores de gestão, eventualmente não na quantidade e qualidade desejáveis, mas que foi possível obter em tempo útil.

Uma leitura exterior, a partir dos dados do inquérito aos promotores, permite aferir alguns aspectos de qualidade do serviço desempenhado.

DESENVOLVIMENTOS ANALÍTICOS E RESULTADOS

RECURSOS FINANCEIROS

No modelo actual de gestão dos Fundos Comunitários a Região de Lisboa integra o objectivo “competitividade regional e emprego”, tendo isso implicado uma redução significativa na dotação FEDER (306,7 milhões de euros). Face aos grandes desafios que o objectivo da competitividade apresenta, traduzidos nos objectivos e prioridades estratégicas assumidas pelo POR Lisboa, a baixa dotação orçamental disponível requer uma gestão mais eficaz e eficiente, orientando e seleccionando os investimentos com maiores contributos esperados para a concretização das prioridades regionais.

Ao nível da aprovação já efectuada, existe um elevado comprometimento da dotação disponível, especialmente no EP3, mas que só por si não garante o alcance dos objectivos estratégicos definidos pelo Programa. Essa garantia exige um acompanhamento regular e eficaz das operações por parte das equipas de gestão, no sentido de que as operações sejam executadas com o mínimo de desvios, atingindo os resultados previstos e, dessa forma, contribuindo para os objectivos agregados do Programa (cadeia de objectivos/resultados). Desde que garantido um processo de selecção de projectos que escolha os de maiores

contributos para o cumprimento dos objectivos do Programa e se faça o acompanhamento necessário à garantia desses contributos, poderá considerar-se adequada e suficiente a dotação financeira do POR Lisboa para o cumprimento dos resultados programados.

Há, como vimos, algumas linhas de intervenção que exigem um esforço de recuperação, com focagem dos recursos financeiros ainda existentes, e outras em que, pelo contrário, bastará fazer um acompanhamento rigoroso dos projectos já aprovados.

RECURSOS HUMANOS

Como referimos, trata-se de uma questão a que dificilmente se pode responder de forma muito objectiva.

Tenha-se em consideração, em primeiro lugar, a opinião manifestada pelos responsáveis do Secretariado Técnico do POR Lisboa. Considerando quer a equipa do ST da AG quer as equipas dos OI, estes são considerados adequados e suficientes ao exercício qualificado e eficaz de gestão, acompanhamento e controlo dos processos. As equipas são consideradas adequadas em dimensão e qualificações pois possuem experiência profissional relevante, nomeadamente no acompanhamento de processos dos QCA anteriores. Assinala-se uma excepção, porém, para o acompanhamento e execução dos projectos aprovados nos Sistemas de Incentivos. Os próprios OI entrevistados consideram que os seus recursos humanos são escassos face à quantidade de projectos aprovados.

Note-se, em favor desta leitura, que:

- A capacidade de resposta lida na perspectiva dos beneficiários (cf. inquérito a promotores) é globalmente entendida como boa;
- A partilha de tarefas entre a AG do POR Lisboa e o anterior PO Lisboa e Vale do Tejo já não será necessária desde o início de 2010, libertando recursos;
- A dimensão financeira do POR Lisboa é relativamente reduzida, perspectivando-se um número restrito de operações aprovadas, quando comparado com experiências nos QCA anteriores;
- A AG entendeu que a delegação de competências de gestão em Organismo (s) Intermédio (s) no quadro dos investimentos públicos deveria ser limitada;
- A descrição dos Sistemas de Gestão e Controlo apresenta um quadro alargado e multidisciplinar de elementos afectos às diversas unidades operacionais, que está devidamente preenchido (a menos de falhas pontuais ou cessação de colaborações, que importa suprir de imediato);
- Alguns indicadores de gestão têm sido cumpridos de forma muito positiva, destacando-se o caso do “tempo médio de decisão” decorrido entre a apresentação de candidaturas e a comunicação da decisão, que era em 30 de Setembro de 2009 de 76 dias (a comparar com os 78 dias previstos nos avisos de concurso e com os 90 dias

assumidos como meta para 2010 e 2015 na programação). Trata-se de uma das melhores performances em todo o QREN, apenas superada pelo PO Intervir+ (FEDER, Madeira) e um dos poucos casos em que o tempo efectivo é inferior ao previsto.

Naturalmente, esta leitura pode ser matizada com alguns sinais em sentido contrário mas que, a nosso ver, não são suficientes para invalidar a conclusão genérica de que os recursos humanos são suficientes.

Por exemplo, não podemos deixar de referir que esta performance em termos de tempos médios de decisão decorre em grande medida de dois factores que tendiam a estimular procedimentos mais rápidos: a metodologia adoptada nos procedimentos concursais (não definição e não divulgação do modelo de avaliação e aplicação dos critérios, tornando os processos de decisão mais rápidos e remetendo eventuais reclamações e conflitos com promotores para uma fase posterior, de audiência prévia); e a disponibilidade financeira (conforto financeiro) inicial face à necessidade de garantir um nível elevado de aprovações (o POR Lisboa era, a 30.11.2009 o Programa Operacional do QREN com a maior taxa de compromisso e com menor taxa de execução do aprovado).

A necessidade de uma maior selectividade, face à tendente exaustão de recursos financeiros tenderá a corrigir, em alta este indicador (note-se que tem aumentado a frequência de anúncios de prorrogação de prazo para comunicação das decisões aos promotores: até final de 2008 ocorreram 3 situações deste tipo; de Janeiro a Setembro de 2009, registam-se 5 casos; desde o início de Outubro até final de Dezembro já foram emitidos 7 avisos deste tipo).

A partir do final de 2009 assiste-se, como referimos, a uma mudança no ciclo do Programa que também irá colocar à prova a capacidade de resposta dos recursos humanos, desta vez dando sobretudo atenção aos aspectos da monitorização e da gestão de natureza mais estratégica, tanto no estímulo a novos projectos como no acompanhamento dos que já estão aprovados.

RECURSOS LIBERTADOS PELA ASSISTÊNCIA TÉCNICA

O EP 4 Assistência Técnica tem como vertentes de intervenção o apoio financeiro à gestão operacional e à monitorização estratégica, com vista a assegurar as condições adequadas para a gestão, acompanhamento, avaliação, monitorização e comunicação do Programa. Desta forma, podemos considerar a mobilização de recursos para a operacionalização e para a execução do Programa, por via da possibilidade que AG POR Lisboa e os OI têm de submeter anualmente candidaturas ao EP 4.

O período inicial da implementação do Programa é fortemente consumidor de recursos mobilizáveis pelo EP 4 dada a importância nesta fase da organização e formação das equipas de apoio técnico, da concepção e implementação do SI do POR Lisboa, da elaboração dos manuais de procedimentos, da elaboração dos manuais de utilizadores, da elaboração dos regulamentos internos de funcionamento, da definição do Sistema de Gestão e Controlo, da

aprovação dos critérios de selecção, da publicação de avisos de abertura de candidaturas, da elaboração dos planos de comunicação e implementação das respectivas acções, da preparação e realização de reuniões diversa natureza, etc. No final de 2009 o EP4 tinha comprometido cerca de 1/3 da sua dotação total, pelo se pode considerar existir margem financeira para reforçar a capacidade de gestão, designadamente mediante a externalização de algumas tarefas ou funções necessárias ou a realização de acções internas de formação (incluindo os técnicos dos Organismos Intermédios) para uma utilização mais eficiente das ferramentas de gestão.

COMUNICAÇÃO E INFORMAÇÃO

Do ponto de vista dos recursos disponíveis e afectos à gestão eficaz do POR Lisboa importa ainda analisar o nível de recursos mobilizados para o exercício da função de comunicação e informação, dado que os resultados globais a alcançar ao nível dos objectivos estratégicos do POR Lisboa são igualmente dependentes do reconhecimento pelo público em geral e, sobretudo, pelos potenciais beneficiários, da relevância dos apoios estruturais para o desenvolvimento da Região. Desta forma, a estratégia de comunicação e informação é um instrumento fundamental da governação do Programa.

A estratégia de comunicação (PEC) articula os objectivos que definem a Estratégia de Lisboa 2020 com os objectivos globais do QREN. A AG através da programação e respectiva implementação do PEC analisa, classifica e estrutura os meios humanos, financeiros e materiais com vista a alcançar com eficácia e eficiência os objectivos definidos.

Os recursos mobilizados para as acções de comunicação realizadas, nesta fase de lançamento do Programa, direccionaram-se para a promoção da notoriedade e reconhecimento do Programa junto do grande público e para informar e mobilizar os potenciais beneficiários para o papel que os apoios atribuídos pelo Programa significam para o desenvolvimento económico e social para a Região. A comunicação do Programa via *web*, com a diversidade de conteúdos que os públicos relevantes recomendam, ocupa um lugar de destaque na difusão de informação e na articulação com os actores que importa mobilizar, conclusão esta fortemente reforçada pela resposta dos inquiridos (49% dos inquiridos no âmbito do Sistema de Incentivos e 88% das entidades públicas inquiridas refere que tomou conhecimento dos apoios do POR Lisboa através da Internet). A análise da tipologia de acessos ao site (indicadores de tráfego) evidencia uma forte procura de informação técnica do Programa através da Internet (formulários, regulamentos, concursos). Em todo o processo de divulgação e comunicação, os *media* têm assumido um papel fundamental na difusão da informação junto de públicos alargados.

CONCLUSÕES

Quanto aos recursos financeiros, diversas questões de avaliação anteriores permitem sustentar um conjunto de ideias que, genericamente, apontam no sentido de ser possível, com a concretização dos projectos aprovados e com uma orientação criteriosa das reservas financeiras nos Eixos Prioritários 1, 2 e 3, para novas aprovações que venham superar os défices revelados ao nível do cumprimento de objectivos quantificados (metas de realização/ resultado e *earmarking*). Subsiste entretanto a apreciação de que as componentes de programação orientadas para o domínio da competitividade complementares dos sistemas de incentivos não terão beneficiado das escolhas mais adequadas em termos de decisão de afectação de fundos.

As outras três linhas de análise (recursos humanos, recursos de assistência técnica e de comunicação) remetem para os recursos de gestão. A ideia geral é a de que, devidamente organizados nas funções de gestão financeira, monitorização, gestão estratégica, acompanhamento da execução e comunicação, tendo em conta que há uma libertação de recursos que estiveram concentrados nos três anos iniciais no encerramento de processos do QCA III (2000-2006) e que os Organismos Intermédios também participam nestas tarefas, existe capacidade para a operacionalização do Programa, potencialmente reforçada com recurso ao financiamento através do Eixo 4 (Assistência Técnica).

RECOMENDAÇÕES

No que respeita à afectação de recursos financeiros para cumprimento de objectivos, remete-se para as recomendações formuladas nas questões do Grupo 2.

Para garantir uma resposta bem dimensionada em matéria de recursos humanos e técnicos, sugerem-se as seguintes recomendações:

- ✓ Simplificação de procedimentos relacionados com a apresentação e apreciação de candidaturas, investindo mais recursos na preparação dos Avisos, reduzindo a carga documental necessária.
- ✓ Reforço da participação do Organismo Intermédio Área Metropolitana de Lisboa, alargando a delegação de competências a outras linhas de intervenção (tipologias) do Programa.
- ✓ Contratação externa de funções/ tarefas de gestão, como a apreciação de mérito de candidaturas por peritos externos, as visitas de terreno às candidaturas aprovadas ou a verificação do cumprimento de regras de contratação pública.
- ✓ Reforço imediato da capacidade interna de resposta sempre que ocorram casos de cessação de colaborações (definitivas ou por períodos significativos), mantendo o quadro integralmente preenchido e sem soluções de recurso com acumulação de funções.

6. CONCLUSÕES

Este capítulo sintetiza as principais respostas às questões de avaliação, organizando-as agora de forma mais global e transversal.

1. O POR Lisboa configura o instrumento de programação do QREN que enquadra a aplicação do FEDER na região de Lisboa ao abrigo do objectivo Competitividade Regional e Emprego. A avaliação da operacionalização do PO regista a transição da região para um paradigma de competitividade e o impacto da crise internacional na programação como sendo os principais factores de contexto a ter em conta. A referida transição traduz-se não apenas nas admissibilidades e prioridades de tipologias de intervenção mas também na própria redução da massa financeira de recursos estruturais afectos à região, circunstância que exigiria uma prática de gestão também ela contrastante com a que enformou a concretização do QCA III.
2. O desenvolvimento metodológico do trabalho de avaliação, centrado no confronto entre a teoria da programação e a sua dinâmica de aplicação em matéria de aprovação e execução, permite confirmar que entre a concepção do Programa e a sua operacionalização se verifica alguma perda de consistência. A esta perda não é seguramente indiferente a alteração de contexto de programação ditada pelo impacto da crise internacional na economia portuguesa. De qualquer modo, a avaliação reuniu elementos de fundamentação suficientes para poder afirmar que a plena concretização do objectivo comunitário de Competitividade Regional e Emprego exigiria padrões de escolhas de investimentos a apoiar mais centrados no tema da competitividade. O equilíbrio que se pretendeu manter entre os três Eixos Prioritários do ponto de vista da diversidade de objectivos a satisfazer acabou por reduzir a intervenção possível do Programa na melhoria do contexto de suporte ao desenvolvimento económico e empresarial.
3. Há razões diversas a explicar esta quebra de expectativas. Umas de natureza externa, sobre as quais a capacidade de intervenção da AG foi e será limitada, senão nula. Outras haverá de natureza mais interna ao PO, sobre as quais é possível recentrar intervenção e afinar dispositivos de gestão. É sobretudo relevante anotar uma importante diferença. A preparação e concepção do POR Lisboa puderam usufruir de toda uma vasta experiência de planeamento estratégico protagonizada pela CCDR Lisboa e Vale do Tejo, que verteu para a concepção do PO o seu conhecimento sobre a região. Foi assim possível desenhar uma programação que tinha em conta o estágio de competitividade e de internacionalização em que a região se encontrava, com a consequente alteração de prioridades, mesmo tendo em conta que a Estratégia Regional Lisboa 2020 é algo de mais vasto e abrangente do que o contributo possível do PO. Já o processo de operacionalização da programação, designadamente a implementação de tipologias de

intervenção do ponto de vista regulamentar, desenvolveu-se num contexto completamente diferente. A capacidade de fazer valer as especificidades regionais e a valia do conhecimento técnico e estratégico sobre a região foi mais débil nesse novo contexto. A transversalidade do processo de produção da base regulamentar do QREN e a não assumpção plena das especificidades regionais na sua operacionalização explicam parcialmente o desvio observado entre os processos de concepção e de operacionalização.

4. O testemunho bastante crítico recolhido junto da Comissão Directiva do POR Lisboa quanto às consequências do modelo de operacionalização do QREN e da sua base regulamentar sobre a margem de manobra do PO ilustra bem o desvio anteriormente mencionado. No fundo, confrontam-se duas lógicas de planeamento: uma em que a intervenção da CCDR foi determinante, outra em que ela foi um simples agente entre outros “stakeholders” do processo de operacionalização, sem a mesma capacidade de fazer valer o conhecimento sobre a região. Mas esse testemunho crítico representa também a consequência da redução de Fundos Estruturais afectados à região, sobretudo num contexto em que, face à ambição da Estratégia Lisboa 2010, não é fácil descortinar as fontes de financiamento para completar a agora reduzida incidência do FEDER neste território.
5. Algumas das razões subjacentes à mencionada quebra de expectativas estavam identificadas nas conclusões da avaliação *ex-ante* do POR Lisboa, pelo que podemos dizer que não constituem novidade para a AG. Simplesmente, a avaliação concluiu que nem todas as recomendações da avaliação *ex-ante* encontraram acolhimento na dinâmica concreta de aplicação do PO. Concluiu-se também que o argumento da baixa dimensão financeira do PO não é totalmente convincente para explicar esse não acolhimento das referidas recomendações. A avaliação destaca sobretudo a necessidade de transição atempada para o paradigma da competitividade, a qual, no quadro de um modelo de gestão transversal a todo o território nacional dos sistemas de incentivos, exigiria no Eixo 1 a concretização de tipologias complementares que evidenciassem a adequação às especificidades regionais. A avaliação destaca ainda o não acatamento da recomendação de formulação clara de critérios de selecção, sobretudo acompanhada de referenciais *standard* de interpretação e aplicação desses critérios em sede de avisos de concurso, prática que foi exercida de modo muito pontual.
6. Por mais discutível que a base regulamentar do QREN possa revelar-se (excessiva, sectorializada e frequentemente sem acolher especificidades regionais), a avaliação conclui que essa característica não é totalmente inibidora de um bom desempenho do PO face aos desafios que lhe eram colocados. Sem memória escrita disponível dos processos de preparação da base regulamentar, não é possível avaliar do grau de

intervenção da CCDR Lisboa e Vale do Tejo na sua formatação. Com os elementos de informação disponíveis, a avaliação conclui que o mecanismo dos avisos de concurso não foi suficientemente utilizado como forma de adaptação possível da base regulamentar às necessidades da programação do POR Lisboa. Compreende-se que, no âmbito dos sistemas de incentivos, a publicação dos avisos nem sempre correspondeu ao tempo adequado, do ponto de vista dos legítimos interesses da AG, tendo em vista a emissão dos seus pareceres. Noutras tipologias é menos compreensível por que razão o POR Lisboa não assumiu uma política mais autónoma de dotar os avisos de concurso de critérios e normas de selecção mais de acordo com as prioridades que pretendia atingir.

7. Tendo presente a conclusão genérica de que a AG dispõe de instrumentos de trabalho que, de forma progressiva, se revelam adequados ao cumprimento dos objectivos do Programa (regulamentos, critérios de admissibilidade e selecção, possibilidade de orientar cada um dos procedimentos de captação de candidaturas para as tipologias pretendidas), verifica-se a necessidade de alguns ajustamentos que permitiriam ampliar o potencial de selectividade e orientação para os objectivos do Programa: simplificação regulamentar, publicitação e transparência na aplicação de critérios, estímulo selectivo da procura. As conclusões parcelares que suportam esta observação são as seguintes:

- a. No primeiro caso, referimo-nos sobretudo a alguma heterogeneidade regulamentar das condições de acesso dos promotores e das operações. Dado que o universo de potenciais beneficiários é o mesmo para a generalidade das linhas do Programa (excepto Sistemas de Incentivos), não é conveniente que as regras de acesso sejam diferentes nas várias tipologias, o que induz perturbações no processo de candidatura e foi, em muitos casos, motivo de exclusão. Os exemplos mais marcantes são as exigências de lançamento prévio de procedimentos de contratação pública apenas nalguns casos (nos regulamentos Mobilidade Territorial e Gestão de Resíduos) e não nos restantes.

(Também na fase “após aprovação” poderá haver implicações destas diferenças de procedimentos – designadamente no que se refere a prazos e requisitos para pagamentos - quando os regulamentos se destinem a um mesmo quadro global de promotores. Este aspecto ainda não emergiu, dado o pequeno nível de execução, mas poderá vir a mostrar-se relevante).

- b. No segundo caso (publicitação e transparência) temos presente que a definição de um modelo claro e publicitado do modelo de avaliação das propostas é elemento essencial para (i) estimular uma procura (formulação de projectos) mais adequada aos objectivos perseguidos, ajudando a que os procedimentos de selecção não se limitem a seriar os projectos candidatado, mas que estes já tenham uma orientação clara para esses objectivos e (ii) lançar e consolidar práticas de transparência na gestão pública, designadamente no próprio

universo de promotores, entendemos que os procedimentos seguidos pela AG do POR Lisboa revelam, a este nível, algumas insuficiências.

- c. No terceiro caso (estímulo selectivo da procura), queremos referir-nos à realização muito restrita de acções na área da comunicação dirigida aos promotores potenciais mais relevantes em determinadas tipologias. Não há registo de um quadro muito abundante de iniciativas deste tipo, que devem ser prévias à abertura dos procedimento, o que nos parece ter tido impactos significativos ao nível da procura registada: casos de não admissão por não integração nas tipologias a concurso, casos de mérito insuficiente dos projectos apresentados, podendo mesmo, em teoria, ter implicações negativas na ausência de alguns projectos eventualmente mais interessantes ou fraca qualidade geral dos que foram aprovados.
8. Tendo em conta os requisitos regulamentares comunitários e nacionais, a perspectiva da avaliação é a de que os Manuais e Formulários, exigindo alguma prática por parte tanto da AG (Secretariado Técnico e Organismo Intermédio AML) como dos promotores, não apresentam um grau de complexidade excessivo, embora sejam exigentes. Observa-se uma progressiva habituação dos promotores face às inovações que o QREN introduziu face a práticas anteriores, o que revela a sua adequação. Releva-se que para os Sistemas de Incentivos não existe uma perspectiva tão favorável, designadamente pela inexistência de um manual de apoio aos promotores.
9. No que respeita à modalidade de lançamento de avisos de concurso para selecção de candidaturas, a avaliação conclui que poderiam ter sido criadas condições mais favoráveis à sua aplicação mais eficaz (publicitação e informação junto de promotores, critérios de selecção mais orientados e com modelos de avaliação transparentes). Isto não invalida em que, em situações em que a concentração e a selectividade da procura eram necessárias, outras modalidades (como os convites) pudessem ter sido com vantagem accionadas.
10. A avaliação concluiu que, pelo menos no que respeita à incidência do Eixo 1, nem sempre estiveram reunidas as três condições necessárias à boa utilização dos avisos de concurso: i) pretender atingir-se um nível de maior selectividade na programação, induzindo na procura preocupações de qualidade na apresentação de projectos e sobretudo níveis mais elevados de adequação face a objectivos estratégicos previamente definidos; ii) associar a sua publicação à explicitação de normas orientadoras claras quanto à interpretação de critérios de selecção; iii) ponderar a publicação de avisos de concurso em função dos tempos definidos pela AG para dar resposta atempada a todo o processo.

11. As evidências disponíveis apontam para que as condições de aplicação desta modalidade (concurso) tenham vindo recentemente a ser dificultadas, devido sobretudo ao facto do progressivo esgotamento das verbas disponíveis requererem maior selectividade e por isso um esforço mais elevado de selectividade na apreciação das candidaturas.
12. Em matéria de comunicação, é possível confirmar o conhecimento generalizado do PO, embora o reconhecimento seja algo desequilibrado e confinado a domínios restritos da programação. Este facto é ilustrado pela procura registada nos diversos avisos de candidatura, que supera de forma generalizada a disponibilidade financeira em cada um dos procedimentos, embora com a manifestação de muitos casos de não admissibilidade de candidaturas por não enquadramento das operações nas tipologias a concurso. A avaliação realizada permite concluir que generalidade das acções de comunicação desenvolvidas ao nível do QREN e do próprio POR Lisboa têm uma divulgação suficiente, através de diversos sites internet, na imprensa, em mailings directos e outros meios.
13. Em matéria de não admissibilidade /aceitabilidade de projectos, nas componentes de programação não relacionadas com sistemas de incentivos, os motivos justificativos foram: i) Não enquadramento da operação nas tipologias admitidas pelo procedimento; ii) Falta de pareceres de entidades e de garantia de cumprimento de critérios técnicos a que a operação deve obedecer; iii) Falta de demonstração de sustentabilidade financeira para a execução da operação; iv) Não apresentação de elementos documentais relevantes; v) Incumprimento de condições referentes aos procedimentos de contratação pública. Cerca de 40% das não admissões situaram-se na tipologia de mobilidade territorial. A taxa de não admissibilidade tende a baixar à medida que se sucedem novos avisos de concurso dentro de cada tipologia.
14. Quanto aos sistemas de incentivos, os principais factores de não admissibilidade /aceitabilidade foram os seguintes: i) não contemplar as tipologias de investimento exigidas; ii) não apresentar um volume mínimo de despesa; iii) não cumprimento dos rácios definidos de autonomia financeira; iv) não deter o âmbito sectorial previsto na legislação; v) não cumprimentos dos níveis de financiamento por capitais próprios e bem como da duração temporal do projecto. A avaliação sublinha que os sectores inseridos fora das áreas prioritárias regionais evidenciam níveis mais significativos de não admissibilidade.
15. Na análise da confirmação do perfil esperado dos projectos candidatos, a avaliação definiu como perfil esperado o que permitisse satisfazer as seguintes condições: i) enquadrar-se nas tipologias previstas nos regulamentos específicos e, em simultâneo, nas que estão definidas no texto da programação ou em documentos complementares; ii) contribuir para os indicadores de realização e resultado do POR Lisboa; iii) contribuir

para as categorias de despesas dos temas prioritários (*earmarking*) definidos na programação. Destes critérios, o claramente menos atingido é o do contributo para os objectivos quantificados. Dois factores pesam nesta conclusão: a deficiente definição de metas (que no entanto não foi confirmada na avaliação *ex-ante*) e a não monitorização atempada de procedimentos de selecção.

16. Outros critérios de aferição da conformidade do perfil esperado podem ser invocados como, por exemplo, o seu carácter estruturante, o contributo para a competitividade regional, a qualidade dos projectos e implicação de parcerias público –privadas. Estes factores são atingíveis através da análise de mérito e de todo o aparato que deve acompanhar a publicação dos avisos de concurso. Neste domínio, a avaliação concluiu que o POR Lisboa não está a mobilizar os mecanismos que tem ao seu dispor para garantir que as operações aprovadas correspondam de forma mais marcada ao perfil que se espera para um Programa que aposta essencialmente na Competitividade, não revelando uma clara diferenciação face a outros PO Regionais do QREN.
17. A baixa taxa de execução que se regista, que pode ser explicada por razões exógenas (a crise económica e financeira nacional e internacional e a coexistência entre 2007 e 2009 do arranque do POR Lisboa com o fecho do PO Lisboa e Vale do Tejo do QCA III, com implicação visível na disponibilidade financeira dos promotores) mas também por razões atribuíveis à falta de monitorização e acompanhamento mais atempada, indicia atrasos na execução dos projectos e não apenas a dificuldades de processamento das despesas. Isto coloca uma dificuldade adicional à avaliação acerca do perfil dos projectos aprovados. Esta deveria basear em elementos concretos de execução e não ser apenas “pressentida” a partir de elementos de candidatura.
18. É no Eixo 1 que se verifica a maior dissonância entre o perfil esperado e a realidade dos projectos apoiados; nas componentes complementares dos sistemas de incentivos, o perfil de projectos fica aquém do que seria de esperar num Eixo 1 de programação para uma região sob o enquadramento da Competitividade Regional e Emprego; por mais paradoxal que possa parecer, o Eixo 1 do POR Lisboa terá um alcance mais limitado do que o equivalente dos POR da convergência, onde se afinaram critérios de selecção coerentes com este tipo de objectivos e se promoveu a abertura de concursos e a captação de projectos estruturantes.
19. No Eixo 2 (Sustentabilidade Territorial), a situação mais problemática regista-se ao nível da mobilidade, onde os projectos aprovados dão um contributo relativamente pequeno para os objectivos quantificados. Para a eficiência energética pode fazer-se a mesma referência.
20. No Eixo 3 (Coesão Social) a principal conclusão é que os recursos foram claramente concentrados na Regeneração Urbana e, principalmente, na modernização da Rede

Escolar, onde as metas estão já ultrapassadas. Face à exiguidade dos recursos financeiros disponíveis (o Eixo 3 está comprometido em 93% da sua dotação total), as metas nas componentes de equipamentos para a coesão local e saúde dificilmente serão cumpridas.

21. O POR Lisboa afecta 72% do montante de financiamento comunitário a Temas Prioritários relevantes na Estratégia de Lisboa (*earmarking*). Cerca de metade deste valor está já alcançado (comprometido nos projectos aprovados), embora de forma desequilibrada entre os diversos temas prioritários. As situações mais críticas registam-se nalguns TPR para os quais são decisivas as Operações aprovadas no Eixo 1, mas também na Energia ou na Gestão de Resíduos (Eixo 2). No entender desta avaliação, o facto de não serem definidos, de forma geral, critérios para aprovação de candidaturas relacionados com o contributo das operações para o cumprimento destas metas e de não ter havido uma monitorização ao nível das operações aprovadas, colocaram os Programa em trajectória de incumprimento destes objectivos de natureza financeira.
22. O POR Lisboa apresenta um baixo nível de execução, considerando a avaliação que tal facto não é necessariamente o trilhar de um caminho irreversível de incumprimento da programação financeira. Em grande parte, esta baixa execução reflecte as condições de arranque do PO e o impacto da crise económica e financeira e das medidas adoptadas em Portugal para a combater. A situação é passível de intervenção correctora e atempada, sobretudo agindo em algumas tipologias em que assenta o maior potencial de contributo para os níveis globais de execução, pela dotação financeira atribuída (relativamente a operações com conclusão prevista em 2009):
 - ✓ SAMA, em que 9 das 11 candidaturas ainda estão com execução nula;
 - ✓ RRE1CEB, com 8 das 28 candidaturas sem qualquer execução (minimizado pelo elevado “*overbooking*” de candidaturas aprovadas nesta tipologia);
 - ✓ AVL, com as 4 candidaturas sem qualquer execução, tal como PRNT.
23. Ao nível de Eixo:
 - ✓ no Eixo 1 há 14 candidaturas com conclusão prevista até final de 2009 das quais apenas 4 apresentam execução em 30.11.2009;
 - ✓ o Eixo 2 conta com 13 candidaturas nestas condições, comprometendo € 1,9 milhões e com apenas 1 das operações manifestando execução;
 - ✓ o Eixo 3 parece ser o mais problemático: 28 das 60 candidaturas programadas para encerrar até final de 2009 são deste Eixo (comprometendo € 15,6 milhões, apenas com €2,1 milhões executados e 20 candidaturas sem execução);

- ✓ o Eixo 4 tem quatro candidaturas nestas condições, mas naturalmente a execução irá manifestar-se no final de 2009, tendo em conta o carácter anual das operações relacionadas com a Assistência Técnica.
24. Face aos elementos de informação recolhidos, pode avançar-se a ideia de que a AG do POR Lisboa não terá esgotado toda a margem de manobra de que dispunha para gerar níveis mais elevados de coerência entre arquitectura, condições de operacionalização e dimensão estratégica da programação. De acordo com a teoria da programação, oportunamente validada em fases anteriores do processo de avaliação, a transição para um paradigma de Competitividade Regional e Emprego deveria estar mais consistentemente materializada na dinâmica de aprovação e realização do Programa. Verificam-se, pois, necessidades de recentramento estratégico do POR Lisboa, procurando consolidar a transição para o paradigma da competitividade anunciado pela teoria da programação.
25. Embora a avaliação *ex-ante* se pronunciasse favoravelmente em termos de coerência interna e externa do programa, fazia algumas recomendações a este nível que não foram aplicadas de forma inequívoca.
26. De uma forma genérica, não se vislumbram alterações significativas nos elementos de diagnóstico regional (com a excepção do crescimento da taxa de desemprego), mantendo-se as características territoriais e as condições de inserção no Objectivo Competitividade Regional e Emprego e não se justificando considerar que os desígnios estratégicos do POR Lisboa já não são ajustados. A conclusão principal da avaliação, a este nível, é precisamente que o Programa (principalmente por implicações da resposta à crise económica e financeira) se afastou desses desígnios, impondo-se um recentramento, já que o prolongamento adicional das medidas de utilização da programação como instrumento de combate à crise corre o risco de comprometer a selectividade da mesma e o alcance estratégico que o POR Lisboa apresentava à partida como instrumento parcelar da transição para um novo paradigma de competitividade na região de Lisboa.
27. A reavaliação do contexto realizada com a colaboração de alguns dos especialistas da Estratégia Regional Lisboa 2020 abre algumas perspectivas de focagem do Programa. Se em alguns casos (domínios da coesão social associados às manifestações espaciais do agravamento das taxas de desemprego e dos níveis de pobreza, do fomento de projectos mais inovadores na área dos transportes, de uma maior articulação das intervenções do PO com política sectoriais na área do ordenamento e com a acção do POPH na região) são opções possíveis que nos parecem compatíveis com os níveis de compromisso já atingidos, noutros, como a focagem da acção do EP 1 na componente das infra-estruturas de base tecnológica (em articulação com a acção dos sistemas de

incentivos às empresas) emerge como necessária mas enfrenta o problema da insuficiência de verbas disponíveis.

28. O modelo de governação do POR Lisboa é equivalente ao dos outros PO regionais, registando-se um elevado número de órgãos de acompanhamento, aconselhamento, monitorização e articulação. No entanto, a avaliação conclui que a actividade desses órgãos foi muito limitada, nalguns casos inexistente ou sem qualquer tipo de registo. Especialmente penalizadora é a articulação com o *PO Temático do Potencial Humano*, onde a avaliação *ex-ante* tinha assinalado fortes complementaridades. Regista-se que a ausência de articulação é um problema tanto do POR Lisboa como do POPH, que necessita de territorializar de forma adequada a sua intervenção na AM Lisboa. No caso do *PO Factores de Competitividade* regista-se a maior intensidade de relacionamento, no entanto dedicada exclusivamente à implementação dos Sistemas de Incentivos. Com o *PO Valorização do Território*, no quadro da AOT da Valorização do Território, assinala-se a existência (embora sem registo de actividade relevante) de Grupos de Articulação Temática para *Combate à Erosão e Defesa Costeira* e para a *Recuperação do Passivo Ambiental* e a articulação no quadro da Política de Cidades, quer através de disposições regulamentares que prevêm um acompanhamento integrado das operações aprovadas, quer da acção da DGOTDU, organismo que coordena a implementação desta política nacional.
29. Em termos da **arquitectura e do modelo de dados** o POR Lisboa dispõe de um sistema de informação que permite acompanhar de forma desmaterializada todos os processos e procedimentos necessários à gestão e acompanhamento do Programa e os *web services* com entidades com sistemas próprios permitem aceder ou transmitir de forma automática toda a informação relevante ao acompanhamento do Programa, do FEDER e do QREN, não existindo procedimentos redundantes em termos da recolha, sistematização e disponibilização da informação. Actualmente, os sistemas de informação de suporte à gestão e acompanhamento dos Sistemas de Incentivos ainda não integram todas as funcionalidades necessárias, de forma a acompanhar todos os processos e procedimentos associados ao ciclo de vida do projecto. Note-se que este Sistema é tributário de um processo de monitorização física de projectos que não tem sido possível implementar até esta fase do Programa.
30. Os indicadores de natureza financeira não apresentam, de forma genérica, problemas na sua quantificação, excepto no facto de terem sido detectadas algumas insuficiências ao nível dos indicadores de despesa por Tema Prioritário, nomeadamente *earmarking* (nem todas as operações estavam associadas a temas prioritários e o facto de cada operação poder apenas contribuir para uma categoria de despesa, o que é susceptível de mascarar a realidade, especialmente em projectos mais complexos).

31. Ao nível da capacidade de manutenção do sistema de indicadores de realização física e de resultado a AG do POR Lisboa apresenta actualmente algumas dificuldades. Para além de alguns indicadores que a avaliação julga inadequados (como são os que se quantificam como “número de projectos aprovados”), foi identificado um conjunto de indicadores cuja quantificação está feita ou introduzida no SI de forma claramente errada, penalizando seriamente a análise de resultados.
32. O facto de existirem candidaturas (aprovadas) de Programas de Acção, e não só de operações, é limitador da capacidade de avaliação dos resultados ao nível da concretização dos objectivos do POR Lisboa. O sistema de informação não dispõe, pela natureza destas candidaturas, de informação (indicadores de realização física, despesas por tema prioritário, nomeadamente despesa *earmarking*, etc.) relativa às futuras candidaturas que permitirão o cumprimento do Programa de Acção.
33. O Programa criou e dispõe dos instrumentos (manuais de procedimentos e de apoio, descrição do Sistema de Gestão e de Controlo, *check-list* de verificação e de acompanhamento de processos e procedimentos, relatórios de execução, sistema de informação, etc.) necessários ao exercício de gestão e acompanhamento das operações e do Programa. No entanto, é de mencionar a inexistência de um Manual dos Beneficiários dos Sistemas de Incentivos, que poderia resolver muitos problemas em termos das interpelações aos OI e à AG. Em termos da avaliação da informação e do apoio, quer na preparação e na apresentação das candidaturas quer no acompanhamento das operações aprovadas, os beneficiários inquiridos no âmbito desta avaliação manifestaram uma opinião marcadamente positiva
34. De forma geral, os recursos de gestão, desde que devidamente reorganizados nas funções de gestão financeira, monitorização, gestão estratégica e acompanhamento da execução, são suficientes para a operacionalização do Programa. Tendo em conta que há uma libertação de recursos que estiveram concentrados nos dois anos iniciais no encerramento de processos do QCA III (2000-2006) e que os Organismos Intermédios também participam nestas tarefas, existe capacidade para a operacionalização da nova (e urgente) fase de execução, em que a AG deve também preocupar-se com a qualidade dos projectos e a sua correspondência com as exigências de um Programa para uma “região da competitividade”. Esta capacidade técnica pode ser pontualmente reforçada com recurso ao financiamento através do Eixo 4 (Assistência Técnica).

7. RECOMENDAÇÕES

Este capítulo explicita um conjunto de recomendações tendentes a melhorar a operacionalização do POR Lisboa, fazendo apelo à leitura integrada das diversas respostas às questões de avaliação.

1. Face ao grau de comprometimento já atingido pelo POR Lisboa e à baixa taxa de execução, é essencial que a AG assuma como prioridades da sua intervenção as seguintes:
 - a. promover a execução dos projectos aprovados, envolvendo tanto a estrutura técnica própria como os Organismos Intermédios;
 - b. montar o processo de monitorização estratégica das Operações e dos Programas de Acção aprovados;
 - c. concentrar esforços na focagem dos montantes financeiros disponíveis para atingir as metas em áreas mais estruturantes, designadamente nos domínios capazes de melhor responder aos desafios da passagem para o novo paradigma de competitividade. Esta focagem constitui um instrumento relevante de recuperação da perda de consistência atrás mencionada, observada entre a concepção do Programa e a sua concretização.
2. Arranque e monitorização das verificações de natureza física, por parte do ST da AG e dos OI, de forma a permitir o encerramento das operações já em conclusão e a garantir e dinamizar a execução prevista e o consequente contributo para os resultados do PO.
3. Do ponto de vista da montagem de um processo de monitorização das operações e dos programas de acção aprovados, tornar-se-á necessário libertar recursos técnicos e humanos para iniciar sistematicamente o processo de acompanhamento físico dessas operações, no sentido de atempadamente ser possível construir uma visão rigorosa sobre a evolução das taxas de execução. Para além dos internos, esses recursos, podem resultar de um maior envolvimento dos OI ou de assessoria externa.
4. Recomenda-se que a AG do POR Lisboa conceba e operacionalize uma ampla frente de auscultação aos projectos aprovados, configurando-a como uma primeira fase de um novo processo de acompanhamento físico de projectos aprovados, construindo uma tipologia de situações de desvios entre aprovação e execução, susceptíveis de correcção diferenciada. A construção dessa base de informação é crucial para que a AG do POR Lisboa possa responder às exigências do novo ciclo de execução com medidas que não comprometam a dimensão estratégica que a programação apresentava à partida. Esta iniciativa é ainda crucial para responder à maior pressão de execução que tenderá a resultar neste ciclo da coordenação política do QREN e do próprio PO.

5. Recomenda-se ainda que se pondere com devida atenção qualquer intenção de prolongamento adicional das medidas de utilização da programação como instrumento de combate à crise, na medida em que por essa via se corre o risco de comprometer a selectividade da mesma e o alcance estratégico que o POR Lisboa apresentava à partida como instrumento parcelar da transição para um novo paradigma de competitividade na região de Lisboa. O contexto justificaria antes o recentramento da dimensão estratégica da programação, acompanhado do desenvolvimento de uma ampla frente de inquirição (em contacto directo com os promotores) sobre as razões diversas que explicam o desvio entre aprovação e execução. A AG do POR Lisboa deveria apoiar eventuais esforços da equipa técnica do POFC para recentrar os critérios de selecção utilizados no SI Inovação, tendo em vista recuperar alguma da selectividade perdida com as medidas de flexibilização de combate à crise.
6. Propõe-se que os próximos procedimentos (concursos ou outros) sejam canalizados para a aprovação de projectos com contributo para os temas prioritários (*earmarking*) em situação mais crítica, tendo o cuidado de manter uma selectividade na aprovação de projectos que contribuam efectivamente para os objectivos do POR Lisboa (designadamente cf. análise ao nível de indicadores de realização e resultado); propõe-se ainda que, na definição dos critérios de selecção, se observe uma valorização explícita e publicitada do contributo das operações para os temas prioritários de *earmarking*, na sequência do processo de monitorização destas metas. Neste último caso, deve ser promovido um estudo de alteração ao sistema de registo do contributo de operações para os Temas Prioritários, admitindo o contributo de cada operação para mais do que um Tema Prioritário.
7. Recomenda-se que, na sequência de uma rigorosa avaliação da capacidade de compromisso do PO para este novo ciclo de actividades, sejam avaliadas as possibilidades de lançamento de procedimentos para tipologias ainda não lançadas e que correspondam a domínios de programação considerados cruciais para o cumprimento dos objectivos do Programa. Embora esta avaliação deva incidir sobre todas as tipologias que concorrem de forma objectiva para as metas (físicas e financeiras) do Programa, faz-se uma referência particular à prioridade a atribuir a duas tipologias do Eixo 1: SIAC e PCTIEBT. Face à dimensão (reduzida) dos meios disponíveis deve ter-se em conta a possibilidade de cativar desde logo a procura que se considere dar melhor garantia do cumprimento dos objectivos prosseguidos.
8. Propõe-se que a AG proceda a curto prazo a uma rigorosa avaliação do estado de preenchimento dos indicadores de realização e resultado, tendo em vista o seu afinamento, a validação das condições de preenchimento por parte dos promotores das operações e a possibilidade de estabelecimento de critérios de selecção mais explicitamente relacionados com indicadores.

9. A criação e operacionalização da estrutura de acompanhamento e monitorização de âmbito regional, prevista regulamentarmente (nº 4 artº 22 do REPRU) para o conjunto dos Programas de Acção das Parcerias para Regeneração Urbana, deve ser considerada prioritária, acompanhando-a da criação de um grupo de trabalho no Secretariado Técnico do POR Lisboa para a dinamização dos Programas de Acção e das Parcerias.
10. A AG deve recorrer a outras metodologias de captação de candidaturas que não exclusivamente o concurso puramente concorrencial, designadamente em tipologias mais directamente relacionadas com alguns objectivos do Programa no domínio da competitividade. Nos casos em que os Regulamentos Específicos o não permitam, promover junto das instâncias de coordenação do QREN a possibilidade de introduzir na base regulamentar uma maior abertura e flexibilidade à ponderação das modalidades de candidatura, para poder trabalhar no terreno e ir ajustando conforme as disponibilidades financeiras vão diminuindo.
11. Propõe-se a promoção e estabilização (harmonização) dos regulamentos específicos das diversas tipologias que se destinam ao mesmo universo potencial de promotores, no que respeita às condições de acesso e às condições de processamento após aprovação, através de uma participação activa no acompanhamento do Estudo de Avaliação do Modelo de Elaboração dos Regulamentos Específicos do FEDER e Fundo de Coesão, actualmente em curso por iniciativa do IFDR, e na qual a AG do POR Lisboa participa como membro do Grupo de Acompanhamento.
12. Recomenda-se a mudança da metodologia de trabalho em matéria de definição e aplicação de critérios de selecção, com realização de acções de comunicação prévia junto dos potenciais promotores e publicitação do modelo de avaliação das candidaturas (factores que influenciam a valoração dos critérios e respectivos ponderadores, qualitativos ou quantitativos).
13. É conveniente definir e implementar um plano de trabalhos de maior proximidade aos Organismos Intermédios, sejam os que actuam no domínio dos Sistemas de Incentivos, seja a Área Metropolitana de Lisboa, no sentido de alargar a base de “consulta estratégica” e definição de prioridades e de operacionalização plena dos mecanismos de acompanhamento e monitorização das Operações.
14. Incentiva-se a AG do POR Lisboa a preparar, em colaboração com a AG do POFC e dos restantes PO Regionais do Continente, um Manual do Beneficiário dos Sistemas de Incentivos.
15. Deve proceder-se a ajustamentos pontuais na plataforma informática para apresentação de candidaturas, designadamente permitindo formatos de submissão de ficheiros mais compactos e maior dimensão destes ficheiros.
16. Propõe-se rever, em sede de avaliação intercalar do POR Lisboa (2010-2011), as metas quantificadas (indicadores físicos e de *earmarking* financeiro).

17. A AG deve agendar temas relevantes e incentivar decisão em matérias de articulação entre POR Lisboa e PO Temáticos na CAE do POR Lisboa, designadamente a criação de uma plataforma comum POPH/ POR Lisboa de apoio à decisão para a territorialização da intervenção do FSE na região.
18. Recomenda-se que a AG tome a iniciativa, junto da AG do POVT, para transformar os GAT existentes em órgãos de tomada de decisão e para alargar a cooperação entre Programas no quadro da AOT de Valorização do Território, designadamente promovendo um calendário comum de avisos de candidatura.
19. Propõe-se que a AG do POR Lisboa alargue a plataforma de articulação da intervenção ao nível da AOT dos Factores de Competitividade com o POFC para novas temáticas (Estratégias de Eficiência Colectiva, Apoio ao Empreendedorismo, I&D) e incluindo, no quadro restrito dos Sistemas de Incentivos, a capacidade de influenciar decisões de natureza mais estratégica.
20. Deve proceder-se, a curto prazo, a uma rigorosa avaliação do estado de preenchimento dos indicadores de realização e resultado nas Operações aprovadas, tendo em vista o seu afinamento, a validação das condições de preenchimento por parte dos promotores das operações e a possibilidade de estabelecimento de critérios de selecção mais explicitamente relacionados com indicadores.
21. É urgente o processo de operacionalização dos módulos do Sistema de Informação do QREN em falta, de forma a permitir o acompanhamento total dos processos e procedimentos dos OI e dessa forma aumentar a eficácia do exercício das funções delegadas (especificamente no caso dos Sistemas de Incentivos, não existem os módulos de encerramento de projectos, de recalendarização, de formação profissional e de acompanhamento da execução dos projectos).
22. Propõe-se que seja avaliada a pertinência da delegação de mais funções de gestão no Organismo Intermédio Área Metropolitana de Lisboa, designadamente alargando o âmbito temático da sua intervenção no acompanhamento a outras tipologias dos Eixos 2 e 3, independentemente da natureza dos promotores (municipais ou outros), perante situações concretas de esgotamento da capacidade de gestão (por falta de recursos);
23. Recomenda-se que seja organizada uma base de informação sobre os promotores, permitindo que muita da documentação que tem que ser entregue de cada vez que há uma candidatura possa estar já disponível para a AG e para o promotor, aligeirando os procedimentos associados a esta fase e libertando recursos para as tarefas de acompanhamento.